

AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Sławomir OLEARCZYK

REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA JAKO PROCES PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/6992
05-006992-001-0

WARSZAWA

70434



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Sławomir OLEARCZYK

REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA JAKO PROCES PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/6992
05-006992-001-0

WARSZAWA

70434

22

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

ppłk mgr inż. Sławomir OLEARCZYK

REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA JAKO PROCES PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 7043
Akademii Obrony Narodowej

S/6992

Opracowana pod kierownictwem naukowym:

prof. dr. hab. Jacka PAWŁOWSKIEGO

Warszawa 2007

WSTĘP **5**

ROZDZIAŁ 1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ROZPRAWY **12**

1.1. Problemy badawcze, cele i podstawowe założenia 12
1.2. Hipoteza robocza 14
1.3. Przedmiot i obszar badań 15
1.4. Metody, techniki oraz narzędzia badawcze 17
1.5. Analiza literatury przedmiotu badań 21
1.6. Terminologia procesu badań 26

ROZDZIAŁ 2. OGÓLNE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA NARODOWEGO SYSTEMU WSPARCIA PAŃSTWA-GOSPODARZA **41**

2.1. Pojęcie i treść narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza 42
2.1.1. Sojusznicze założenia realizacji wsparcia wojsk 44
2.1.2. Uwarunkowania narodowego systemu wsparcia 55
2.1.3. Organizacja narodowego systemu wsparcia 59
2.2. Miejsce i rola narodowego systemu wsparcia w przygotowaniach obronnych państwa 63
2.2.1. Ogólne zasady włączania zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w proces przygotowań obronnych państwa 64
2.2.2. Zakres przedmiotowy realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w ramach przygotowań obronnych państwa 67
2.3. Wnioski i doświadczenia z realizacji zadań państwa-gospodarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 72

ROZDZIAŁ 3. UWARUNKOWANIA REALIZACJI ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ **83**

3.1. Charakterystyka planowania obronnego organów administracji rządowej w kontekście przygotowań do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych ... 83
3.1.1. Planowanie operacyjne 88
3.1.2. Programowanie obronne 93
3.2. Zadania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z obowiązków państwa-gospodarza 100
3.2.1. Funkcje administracji rządowej 101
3.2.2. Zadania wsparcia wojsk sojuszniczych 106
3.3. Zadania i kompetencje ministrów oraz wojewodów w przygotowaniach do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza 114
3.3.1. Zadania i kompetencje ministrów 116
3.3.2. Zadania i kompetencje wojewodów 125

ROZDZIAŁ 4. UDZIAŁ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W NARODOWYM SYSTEMIE WSPARCIA PAŃSTWA-GOSPODARZA 133

4.1. Źródła prawa 134

4.1.1. Akty prawa międzynarodowego 137

4.1.2. Akty prawa krajowego 140

4.1.3. Inne regulacje 153

4.2. Zasady i procedury udziału wybranych organów administracji rządowej w realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych 158

4.2.1. Poziom polityczny 159

4.2.2. Poziom planistyczny 165

4.2.3. Poziom wykonawczy 179

4.3. Szkolenie personelu 182

ROZDZIAŁ 5. OBSZARY DOSKONALENIA ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA 194

5.1. Założenia ogólne 194

5.2. Doskonalenie systemu planowania obronnego 197

5.3. Propozycje zmian prawnych 205

5.4. Doskonalenie zarządzania udzielanym wsparciem 209

5.5. Doskonalenie kadr administracji rządowej 213

ZAKOŃCZENIE 220

BIBLIOGRAFIA 226

ZAŁĄCZNIKI 236

WSTĘP

Przełom XX i XXI wieku charakteryzuje się ukierunkowaną transformacją systemów obronnych wielu państw, których celem jest ich doskonalenie i dostosowanie do nowych (zaistniałych oraz przewidywanych) wyzwań i zagrożeń[1]. U podstaw tych przemian leżą w szczególności względy polityczne, gospodarcze, społeczne i militarne. Dla Polski NATO stało się gwarantem bezpieczeństwa, co wynika z faktu, że „sojusze obronne[2] są ważnymi instrumentami szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego i wprost siły państwa[3], umacniającymi systemy obronne podmiotów je tworzących"[4]. W odniesieniu do mechanizmów wspólnego bezpieczeństwa istotnymi są czynniki polityczno-gospodarcze i siły zbrojne. Oba te elementy wzajemnie się przenikają, przede wszystkim w czasie planowania, konsultacji i działania NATO. Wynika to z faktu, że istotą Sojuszu Północnoatlantyckiego (sojuszu) jest przyrzeczenie[5] udzielenia, w określonych okolicznościach wzajemnej pomocy przeciwko zewnętrznemu przeciwnikowi (agresorowi).

Przyjęcie Polski do NATO powoduje potrzebę określenia nowych uwarunkowań dotyczących struktury, zadań i procedur, w odniesieniu do narodowego systemu obronnego. Z całą pewnością można stwierdzić, że w tym zakresie nastąpiło wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, a także

---

[1] *Sojusz działa w nieustannie zmieniającym się otoczeniu. Pomimo generalnie pozytywnego w ostatnich latach rozwoju wydarzeń - zagrożenia i niebezpieczeństwa, które mogą przekształcić się w poważny kryzys, pozostały,* Koncepcja Strategiczna Sojuszu, art. 12.

[2] W preambule Traktatu Północnoatlantyckiego zapisano: *Są zdecydowane połączyć swe wysiłki w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa.*

[3] "Dzień wstąpienia Polski do NATO, to początek nowego etapu naszej historii. Początek, a przecież także i kontynuacja - tego wszystkiego, co w naszej tysiącletniej historii było znakiem współpracy na rzecz europejskiego bezpieczeństwa i wartości, które budowały tożsamość Europy, jej duchowy i kulturalny kształt" - fragment homilii wygłoszonej przez bp. gen. dyw. S. Głodzia w dniu 14 marca 1999 r. na mszy dziękczynnej z okazji wstąpienia Polski do NATO. (Diariusz Senatu RP Nr 34 z dnia 20 marca 1999 r.).

[4] R. Kupiecki, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie,* Warszawa-Toruń 1998, s. 27.

[5] Przyrzeczenie to zapisano w artykule 5 Traktatu Północnoatlantyckiego w brzmieniu „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej, będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego".

aktywniejszy udział Polski w procesie tworzenia bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim, co wynika przede wszystkim z pozycji tak zwanego centralnego elementu[6], jaką NATO zajmuje w systemie bezpieczeństwa europejskiego i roli jaką odgrywa w układzie globalnym.

Ratyfikowanie Traktatu Północnoatlantyckiego określiło formalny status Polski, jako członka Sojuszu Północnoatlantyckiego[7]. Przedstawiciele państwa uczestniczą we wszystkich strukturach sojuszu bez stosowania szczególnych, odrębnych regulacji prawnych. Nasza rola i pozycja w NATO determinowana jest z jednej strony położeniem geostrategicznym państwa, znaczącym obszarem, potencjałem ludności i sił zbrojnych, a z drugiej realnymi możliwościami **wypełniania zobowiązań** wynikających z przynależności do struktur sojuszu.

W procesie integrowania się ze strukturami NATO **kluczowe znaczenie** dla naszego państwa ma osiągnięcie zdolności do sprawnego przyjęcia sił sojuszniczych na własnym terytorium, w ramach **zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**[8] (HNS[9]). Sprawność[10] i skuteczność[11] wypełniania tych zdolności przez organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) i Siły Zbrojne RP stanowi warunek konieczny do przyjęcia i efektywnego działania wojsk innych państw-członków sojuszu w kolektywnej obronie terytorium Polski, przy wykorzystaniu naturalnych właściwości geograficznych naszego państwa, jego infrastruktury, a także zasobów materiałowych oraz możliwości usługowych, które istotnie zwiększą zdolności manewrowe i bojowe sił wzmocnienia.

---

[6] Por. B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa,* AON, Warszawa 2001, s. 112.

[7] „Sojusze Międzynarodowe - traktatowe dwu, lub wielostronne porozumienia zobowiązujące umawiające się strony do współpracy politycznej, gospodarczej, wojskowej i innych oraz udzielenie sobie pomocy w przypadkach zdefiniowanych w układzie sojuszniczym", *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2002 r.

[8] **Gospodarz** - właściciel [...], ktoś, kto zarządza, rządzi czymś, np. jakimś zakładam, województwem, państwem itp., czuwa nad gospodarką tych jednostek, *Słownik języka polskiego,* tom I, PWN Warszawa 1995, s. 641.

[9] ang. HNS - Host National Support.

[10] **Sprawność** - sprawna organizacja jakiś działań, czynności, *Słownik języka...,* op. cit., tom III, s. 284.

[11] **Skuteczność** - polega na tym, ze robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów, T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty,* Wyd. 2, Warszawa 1975, s. 13.

Pierwsze doświadczenia[12] z praktycznej realizacji przez administrację rządową wsparcia wojsk sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium państwa pokazały, iż mimo znaczącego postępu w przygotowaniach do spełniania przez Polskę zadań państwa-gospodarza, nie zdołano jeszcze zrealizować szeregu przedsięwzięć[13]. W szczególności uwidocznił się brak pełnych rozwiązań formalno-prawnych tworzących podstawy do budowania nowoczesnego, odpowiadającego sojuszniczym standardom, systemu planowania obronnego w państwie. Nie do końca też zidentyfikowano i określono sposób opanowania nowych, wcześniej nieznanych zasad współpracy z nowymi partnerami, w uwarunkowaniach demokratycznego państwa, rozwijającego się w oparciu o gospodarkę rynkową. Uwidocznił się brak właściwego zorganizowania narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza, poprzez odpowiednio wcześniejsze wyznaczenie i przygotowanie potrzebnych sił oraz środków, określenie relacji między nimi, ukierunkowanie ich działań i skoordynowanie przedsięwzięć realizowanych przez administrację rządową z aktywnością sił zbrojnych NATO, a przede wszystkim uwzględniania tych zagadnień w procesie przygotowań obronnych państwa. Jest to tym bardziej istotne, gdyż sojusz formalnie nie reguluje tej problematyki, nawet nie sugeruje żadnych rozwiązań w tym zakresie. Uważa się bowiem, że są one wewnętrzną sprawą danego państwa i mieszczą się w kompetencjach jego władz. Stwarza to określone trudność i jak pokazują zebrane doświadczenia, wypracowanie

---

[12] Sprawdzianem przygotowania Polski do realizacji zadań HNS było zabezpieczenie ćwiczenia pk. „Strong Resolve 2002", w trakcie którego zapewniono sprawność przegrupowania ponad 12 tyś. osób, około 2,5 tyś. pojazdów, 14 transportów operacyjnych, ponad 70 samolotów i śmigłowców, 43 okrętów i 15 statków.

[13] „Żaden sojusz polityczno - wojskowy nie jest związkiem opartym wyłącznie na przyjaźni, koleżeństwie i sentymentalnych zobowiązaniach. To przede wszystkim sprawa wzajemnego wspierania i wspólnych korzyści. W tym kontekście dla nas ważne jest obecnie sprostanie roli sojusznika, który nie jest, i nie chce być tylko konsumentem systemu bezpieczeństwa. [...] Wraz z członkostwem w NATO podjęliśmy się trudnego zadania reformowania systemu obronnego własnego państwa. [...] Uporządkowania wymagały w pierwszej kolejności akty legislacyjne, dające prawne podstawy gwarancji wywiązywania się Polski ze zobowiązań sojuszniczych. Dynamika zmian w krajobrazie polityczno - militarnym współczesnego świata wymusiła konieczność opracowania wielu dokumentów o zasadniczym znaczeniu dla narodowego planowania obronnego. [...] Interes bezpieczeństwa państwa wymaga przygotowania kraju do przyjęcia sojuszniczego wsparcia na własnym terytorium, czyli programu Host National Support. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że Host National Support nie jest wyłącznie domeną wojska, lecz dotyczy całego systemu obronnego państwa, wszystkich jego struktur oraz szczebli władzy, a także obowiązującego prawodawstwa". Fragment wystąpienia Ministra Obrony Narodowej na uroczystym posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej oraz Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z okazji trzeciej rocznicy przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, http:/www.senat.gov.pl/k5/KOM/ksz/2002/013kSZIE.htm (25.09.2006).

docelowego systemu organizacji wsparcia wojsk sojuszniczych trwa u nas co najmniej od kilku lat i odbywa się nie bez błędów.

Zasadnym jest więc potrzeba, a wręcz konieczność podejmowania działań, których celem będzie uporządkowanie i ujęcie w sposób systemowy problematyki realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia po wprowadzeniu w przepisach prawa krajowego zmian dotyczących warunków i sposobu budowy sytemu obronnego państwa. Stworzyły one nowe podstawy także do określenia i **realizacji zadań państwa-gospodarza, jako procesu**[14] **przygotowań administracji rządowej do wykonywania przypisanych jej obowiązków obronnych**.

Dotychczasowe doświadczenia zdobyte w trakcie przygotowań i praktycznej realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych oraz uzyskana w tym zakresie wiedza wskazują na potrzebę ciągłej weryfikacji narodowego sytemu tworzonego na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych i nieustannego jego doskonalenia. **Bieżące problemy** dotyczą przede wszystkim sposobu uwzględniania tych zadań w procesie przygotowań obronnych, zarządzania i funkcjonowania ich w obszarze bezpośrednio związanym z narodowym systemem tworzonym na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych, koordynacji obszarów zadaniowych, ujmowanych w planach operacyjnych funkcjonowania poszczególnych organów administracji rządowej, a także współpracy administracji rządowej z Siłami Zbrojnymi RP w tym zakresie. Ponadto istotnym problemem jest realizacja zadań wsparcia wojsk sojuszniczych przez przedsiębiorców w zmieniających się realiach własnościowych, a także możliwość świadczenia usług oraz realizacji dostaw dla wojsk w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

Poczynione spostrzeżenia, wyniki przeprowadzonych badań oraz analiza literatury prowadzą do wniosku, że **dorobek teoretyczny** dotyczący problematyki realizacji przez administrację rządową zadań państwa-gospodarza był i jest jeszcze skromny. Należy podkreślić, że **nie badano** dotychczas w ujęciu kompleksowym unormowań prawnych regulujących tą problematykę tak w wymiarze sojuszniczym, jak i narodowym, nie zgłębiono genezy zjawiska i dorobku praktyki wsparcia

[14] **Proces** - przebieg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo określonych zmian, stanowiących stadia, fazy, etapy rozwoju czegoś; także: przebieg, rozwijanie się, przeobrażanie się czegoś, *Słownik języka…*, op. cit., tom III, s. 885.

realizowanego przez administrację rządową, nie wyjaśniono sposobu włączania tych zadań w proces planowania obronnego, jego istoty, uwarunkowań oraz charakteru.

Nie badano też relacji HNS z innymi zadaniami obronnymi, a także nie wskazano kierunków doskonalenia tego zjawiska.

Obecnie najpilniejszą potrzebą jest określenie zadań szczegółowych, jakie powinny być realizowane przez administrację rządową w obszarze wsparcia wojsk sojuszniczych na poszczególnych poziomach narodowego systemu HNS. Należy zatem poszukiwać możliwości uszczegółowienia (skatalogowania) tych zadań. Dobrym rozwiązaniem tego problemu byłoby opracowanie i przyjęcie do powszechnego stosowania jednego aktu prawnego, który kompleksowo normowałby ten obszar przygotowań obronnych w państwie. Z wielu przyczyn natury merytorycznej i organizacyjnej nie jest to obecnie, ani w najbliższej czasie możliwe.

W związku z powyższym **są i będą w przyszłości potrzebne rozwiązania nowe**, przystające zarówno do roli i miejsca administracji rządowej w systemie obronnym jak i zadań, które realizuje ona w ramach przygotowań obronnych państwa. Rozwiązanie tych problemów powinno być oparte o dotychczasowe ustalenia formalno-prawne, wsparte doświadczeniami z praktycznej realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium kraju, **co zastało przez autora dostrzeżone i określone jako problem naukowy**, który należało rozstrzygnąć, czyli poddać badaniom, a ich wyniki przedstawić w dysertacji naukowej.

Przedstawiona analiza sytuacji problemowej skłoniła autora do podjęcia próby zweryfikowania dotychczasowych poglądów na realizację zadań państwa-gospodarza przez administrację rządową. Prace podjęte przez autora dysertacji wskazały na polityczne, prawne i organizacyjno - planistyczne uwarunkowania możliwości realizacji wsparcia sojuszników oraz **niezbędność włączenia tych zadań w proces przygotowań obronnych administracji rządowej**. Ponadto stwierdzono, że sprawność i skuteczność realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych możliwe jest dzięki jego scentralizowanemu planowaniu i zdecentralizowanej realizacji zadań. Wskazano, w jaki sposób można, korzystając z ustawowych kompetencji określonych organów, ustalać sposób rozdziału różnych zadań wsparcia na poszczególnych uczestników tego procesu. Ustalono także kierunki doskonalenia ich realizacji tak, aby spełniały one wymogi docelowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza.

Przedłożona dysertacja składa się z pięciu rozdziałów i wniosków zawartych w zakończeniu. Jej układ i treść jest odzwierciedleniem przeprowadzonego procesu badań i zawiera ich wyniki, a także propozycje konkretnych rozwiązań, jakie mogą służyć doskonaleniu narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.

W rozdziale pierwszym, który ma charakter metodologiczny, określono główny problem badawczy, cel rozprawy i założenia badawcze, sformułowano hipotezę, przedstawiono teren badań i metody badawcze zastosowane w celu weryfikacji przyjętej hipotezy, a także dokonana została analiza literatury przedmiotu badań.

W *rozdziale drugim* poddano analizie podstawowe założenia narodowego systemu tworzonego na potrzeby wsparcia państwa-gospodarza, a także praktyczną realizację zadań wykonywanych w tym zakresie przez administrację rządową. Określono też miejsce i rolę systemu wsparcia w przygotowaniach obronnych realizowanych w państwie. W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano założenia dotyczące funkcjonowania narodowego systemu wsparcia wojsk sojuszniczych.

Rozdział trzeci zawiera wyniki badań nad ustaleniem uwarunkowań realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych przez administrację rządową. Na podstawie analizy przebiegu procesu planowania obronnego w państwie dokonana została ocena sposobu ujmowania zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w planowaniu operacyjnym i programowaniu obronnym. Istotne miejsce w tym rozdziale znajduje kwestia kompetencji ministrów (tworzących rząd-Radę Ministrów) i wojewodów (przedstawicieli rządu w terenie) w aspekcie legalizmu działania organów administracji rządowej. W trakcie oceny tego problemu uwzględnione zostały uwarunkowania formalno - prawne będące podstawą do ujmowania zadań wsparcia państwa-gospodarza w procesie przygotowań obronnych realizowanych przez te organy.

Wnioski z rozdziału drugiego i trzeciego stanowiły podstawę do opracowania *rozdziału czwartego*, w którym przedstawione zostały zagadnienia udziału administracji rządowej w narodowym systemie wsparcia państwa-gospodarza. W rozdziale tym zawarto wyniki badań nad ustaleniami prawa międzynarodowego i krajowego oraz doktrynami, które wpływają na działalność administracji rządowej w obszarze realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych. Na bazie narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza dokonano identyfikacji zadań właściwych dla wybranych organów administracji rządowej. Założenia te były weryfikowane

przeprowadzonymi badaniami opinii i sądów. Określone założenia zostały uzupełnione o problematykę szkolenia kadr kierowniczych administracji rządowej zajmujących się problematyką realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.

Rozdział piąty przedstawia możliwe obszary doskonalenia realizacji zadań wsparcia przez administrację rządową w kluczowych obszarach warunkujących sprawność narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.

W *zakończeniu* podsumowano wyniki prowadzonych badań i przedstawiono zasadnicze wnioski końcowe.

W czasie prowadzenia badań i pisania rozprawy doktorskiej autor korzystał z wyników prac oraz życzliwej pomocy pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Strategiczno-Obronnego AON. Bardzo cennym źródłem informacji były kontakty robocze z kadrą Katedry Strategii WS-O, Zarządu Logistyki Sztabu Generalnego WP oraz Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

Dziękuję kadrze administracji rządowej zajmującej się problematyką wsparcia państwa-gospodarza, których dociekania i wątpliwości zainspirowały autora do podjęcia badań nad tą dziedziną przygotowań obronnych realizowanych w państwie.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej dysertacji autor wyraża serdeczne podziękowanie, w tym zwłaszcza Panu płk. mgr. Wiesławowi Molek, którego wiedza i zachęta oraz jakże niezbędna i życzliwa krytyka przyczyniła się do powstania rozprawy.

Przedstawione rezultaty badań uzyskały ostateczny kształt dzięki uwagom i sugestiom czynionym przez promotora-Pana prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego, który nie szczędził czasu na udzielanie autorowi pomocy i rady w rozwiązywaniu trudnych problemów, czuwając nad zachowaniem właściwego kierunku badań.

Rozdział 1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ROZPRAWY

Celem tego rozdziału jest prezentacja problematyki i przedmiotu badań oraz sformułowanie podstaw procesu badawczego - głównego problemu badawczego, celu badań, hipotezy roboczej i pytań badawczych, a także metod, ograniczeń i terenu badań.

1.1. Problemy badawcze, cele i podstawowe założenia

Analiza przedstawionej we wstępie sytuacji problemowej, zidentyfikowanie potrzeb i uświadomienie braku wiedzy o naturze przygotowań do przyjęcia i wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa-gospodarza, skłoniły autora do podjęcia próby zweryfikowania dotychczasowych poglądów na temat realizacji tego zadania, jako procesu przygotowań obronnych administracji rządowej.

Zamiarem autora było, aby w wyniku przeprowadzonych badań i analiz teoretycznych, rozprawa wniosła wkład do teorii oraz praktyki przygotowań obronnych realizowanych w państwie, a przedstawione rozwiązania miały walor praktyczny dla kadr administracji rządowej zajmujących się tą problematyką.

Proces badawczy ukierunkowany został na rozwiązanie głównego problemu badawczego pracy, który został wyrażony w postaci pytania:

Jak należy organizować i realizować zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, aby organy administracji rządowej mogły sprawnie i skutecznie wesprzeć sojusznicze siły wzmocnienia działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczające się przez to terytorium?

Tak sformułowany problem zdeterminował proces badawczy, którego zasadniczą treścią było zbadanie sposobu włączenia zadań państwa-gospodarza w proces przygotowań obronnych realizowanych przez administrację rządową.

w proces przygotowań obronnych realizowanych przez administrację rządową. Rozwiązanie przedstawionego problemu badawczego uwarunkowane zostało uzyskaniem odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. **Jakie są wymagania, potrzeby, możliwości i warunki funkcjonowania narodowego sytemu wsparcia państwa-gospodarza?**
2. **Co decyduje o właściwym przygotowaniu organów administracji rządowej do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych?**
3. **Jaki jest zakres wykorzystania rozwiązań formalno-prawnych i jaki posiadają one wpływ na realizację przez administrację rządową zadań wsparcia wojsk sojuszniczych?**
4. **Jakie są możliwe obszary doskonalenia narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza?**

Celem podstawowym (głównym a zarazem prowadzącym do efektu końcowego) przeprowadzonych badań **było** opracowanie ogólnych założeń planowania, organizowania i realizacji zadań państwa-gospodarza, jako procesu przygotowań obronnych administracji rządowej.

Osiągnięcie powyższego celu możliwe było poprzez rozwiązanie następujących celów szczegółowych:

1. Określenie ogólnych założeń funkcjonowania narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.
2. Wyznaczenie obszarów przygotowania organów administracji rządowej do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.
3. Ustalenie podstaw prawnych, warunków i procedur realizacji wsparcia w ramach narodowego systemu wsparcia.
4. Określenie możliwych kierunków działań mających na celu doskonalenie funkcjonowania narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.

1.2. Hipoteza robocza

Gruntowna analiza literatury przedmiotu, uzyskane doświadczenia oraz wstępne badania problemu pozwoliły na sformułowanie następującej hipotezy roboczej:

W ostatnich kilkunastu latach przyjęto jakościowo nowe rozwiązania w systemie obronnym państwa (w dużej mierze nadając rozwiązaniom w przedmiocie przygotowań obronnych właściwości systemowe) adekwatne do obecnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych Polski. Z kolei wstąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do NATO oprócz wymiernego wzrostu bezpieczeństwa, związane jest z obowiązkiem wypełniania określonych zobowiązań sojuszniczych. Jednym z nich jest realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Dlatego też wiarygodne spełnienie przez Rzeczypospolitą Polską funkcji i zadań państwa-gospodarza wymaga ich identyfikacji i przeniesienia na warunki polskie w postaci norm prawnych a następnie kompleksowego przygotowania cywilnych i wojskowych sił i środków (narodowego potencjału obronnego) przez odpowiednie zorganizowanie w narodowy system wsparcia wojsk sojuszniczych.

Tworzenie przez organy administracji rządowej warunków do realizacji zadań państwa-gospodarza w podległych im urzędach i jednostkach organizacyjnych powinno zapewnić sprawne i skuteczne wsparcie działań sojuszniczych sił wzmocnienia wykonujących zadania na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium. Natomiast zdolność uzyskania sprawności i skuteczności wsparcia wojsk sojuszniczych uzależniona będzie od podejmowanych przez administrację rządową działań planistycznych i organizacyjnych w czasie pokoju. Jest to możliwe pod warunkiem włączenia tych przedsięwzięć w proces przygotowań obronnych realizowanych w państwie, w ramach których przewiduje się dostarczanie przybywającym wojskom wsparcia w postaci materiałów, usług i realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ułatwiających im prowadzenie operacji. Z tego też względu organizowanie i realizacja wsparcia jest nie tylko przedsięwzięciem administracyjnym czy logistycznym, lecz zawiera także elementy zarządzania (kierowania) uruchamianiem zaplanowanych wcześniej

zadań. Dowodzi to potrzeby ich ujmowania w planach operacyjnych i programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, które opracowywane są przez organy administracji rządowej w ramach planowania obronnego.

Przyjęta wstępna hipoteza robocza została uszczegółowiona w trakcie badań i stanowiła podstawę do określenia przedmiotu i obszaru badań oraz ustalenia zbioru odpowiednich metod badawczych.

1.3. Przedmiot i obszar badań

Przedmiotem badań była realizacja zadań państwa-gospodarza, jako głównego kryterium do sprawnego przyjęcia i wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia prowadzących operację na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium.

Badaniami objęto narodowy system wsparcia państwa-gospodarza, a ściślej jego strukturę, jako organizację tworzącą uporządkowaną, harmonijną całość z celowo dobranymi podmiotami (cywilno-wojskowymi), siły i środki, które połączone określonymi relacjami są zdolne do wypełnienia zadań na rzecz wojsk sojuszniczych.

Badaniom poddano także organy administracji rządowej (ministrów kierujących działami administracji rządowej i wojewodów), które realizując określone czynności i przedsięwzięcia organizatorskie oraz wykonawcze są w stanie zapewnić sprawny przebieg i wysoką efektywność wsparcia wojsk sojuszniczych.

Badano także kompetencje organów administracji rządowej oraz sposób realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Szczególnym przedmiotem badań w tym obszarze były regulacje i rozwiązania organizacyjno-planistyczne (krajowe i międzynarodowe) związane z procesem planowania obronnego.

Z powyższego wynika, że badania miały na celu zidentyfikowanie wymagań wobec tworzonej organizacji oraz zasad jej konstrukcji i funkcjonowania tak, aby siły i środki administracji rządowej sprawnie i skutecznie mogły wesprzeć wojska sojusznicze. Bowiem wsparcie będzie sprawne i skuteczne, jeśli organizacja

wprowadzi określony porządek i wzorce postępowania (procedury) oraz skoordynuje wysiłki uczestników dla uzyskania efektu synergii udzielanego wsparcia[15].

Chcąc umieścić problem badawczy w strukturze wiedzy (nauk wojskowych) należy go widzieć głównie w logistyce. Do rozwiązania problemu badawczego potrzebna była także wiedza z zakresu nauki o państwie, a także administracji, prawie, organizacji i zarządzaniu oraz teorii systemów.

Jako **obszar badań** przyjęto system obronny państwa, a w ujęciu węższym podsystem pozamilitarny (organy administracji rządowej z jednostkami organizacyjnymi tworzącymi ich aparat wykonawczy), jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązany i działający na rzecz obrony państwa.

W celu poznania zasad udziału administracji rządowej w realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych, badaniami objęto strukturę państwa, podział władz oraz problematykę stanowienia prawa (procesy tworzenia aktów prawnych). Badano przedmiotowy udział organów administracji rządowej, wykorzystując wiedzę i doświadczenia nauk administracyjnych.

Dla poznania zakresu udziału administracji rządowej w realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych, badano strukturę organów administracji rządowej oraz zasady jej funkcjonowania, jak również podmiotowy zakres działania tych organów. W tym przypadku przyjęto obszar badań właściwy dla nauki o administracji i polityki administracyjnej.

Niezbędnym obszarem badań stał się również sojuszniczy i narodowy system planowania obronnego. W szczególności badano planowanie operacyjne i programowanie obronne. Natomiast zarządzanie realizacją zadań państwa-gospodarza badano w obszarach teorii zarządzania i kierowania.

Przyjęte ograniczenia badawcze

W związku z tym, iż badania prowadzono w obszarze kilku nauk, przyjęto interdyscyplinarny charakter pracy.

Zgodnie z założeniem, badaniami objęto narodowy system wsparcia państwa-gospodarza, który stanowi jeden z elementów systemu obronnego państwa.

---

[15] **Synergizm** - wzajemne działanie różnych czynników powodujące, że łączny efekt jest większy od sumy efektów ich działania osobnego, www.portalwiedzy.onet.pl, (23.11.2006 r.).

Główną uwagę skoncentrowano na podsystemie pozamilitarnym, który jako skoordynowany wewnętrznie zbiór niemilitarnych elementów wykonawczych, połączonych różnymi relacjami (sprzężeniami), w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny realizuje także zadanie, jakim jest wywiązanie się Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązków państwa-gospodarza. Z pozamilitarnych elementów wykonawczych systemu obronnego państwa, badaniami objęto administrację rządową (ministerstwa), a dokładniej działy administracji rządowej i województwa. Rozpoznanie i określenie zakresu udziału administracji rządowej we wsparciu wojsk sojuszniczych zostało ograniczone do kompetencji i realizowanych, na podstawie przepisów prawa, zadań przez wybranych ministrów kierujących działami administracji rządowej i wojewodów. Ponadto badanie aspektów planowania obronnego ograniczono do tych obszarów, które nie były objęte klauzulą niejawności.

Mając świadomość, że system wsparcia państwa-gospodarza posiada wymiar cywilno-wojskowy, badania udziału w nim Sił Zbrojnych RP ograniczono w zakresie niezbędnym do wskazania relacji z administracją rządową, pomijając inne zagadnienia związane z ich udziałem w realizacji tego zadania.

W badaniach nad aspektami prawnymi realizacji zadań wsparcia, świadomie ograniczono się do najbardziej istotnych, które uznano za wystarczająco reprezentatywne dla całości badanej problematyki. Przedmiotem badań objęto głównie takie gałęzie prawa publicznego, jak: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne oraz elementy prawa cywilnego.

Opracowane wyniki badań, uwzględniają struktury organizacyjnej administracji rządowej (ich nazwy) właściwej dla czasu przeprowadzonych badań. Dotyczy to również badanych kompetencji i zadań kierowników komórek organizacyjnych, aktów prawnych, statutów i regulaminów organizacyjnych.

1.4. Metody, techniki oraz narzędzia badawcze

Charakter i specyfika problemów badawczych oraz osobiste doświadczenia autora wpłynęły na kolejność, zakres postępowania badawczego oraz przyjęte metody badawcze.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter pracy, która obejmuje nauki wojskowe, prawo międzynarodowe i krajowe oraz stosunki międzynarodowe

zastosowano metody typowe dla badania problemów dotyczących nauk wojskowych, administracji i politologii.

Przy rozwiązywaniu **głównego problemu badawczego** zastosowano podejście systemowe[16] (holistyczne[17]), które jest utożsamiane z metodą systemową. Wymagała tego złożoność obszaru badań, jakim jest system wsparcia państwa-gospodarza. Podejście systemowe pozwoliło na poznanie praw i zasad budowy systemu oraz jego rozwoju i funkcjonowania. System ten, tworzą wydzielane przez państwo zasoby w postaci potencjału osobowego, elementów przestrzeni kraju oraz infrastruktura posiadająca określone możliwości techniczne, a także zasoby materiałowe. W jego skład wchodzą również sprzężone ze sobą organy zarządzania, które uzgadniają, planują, organizują i koordynują wsparcie.

Jako wyróżniki podejścia systemowego przyjęto następujące cechy działania poznawczego i praktycznego:

- traktowanie badanego (tworzonego) obiektu, jako systemu;
- traktowanie danego sytemu, jako obiektu złożonego z wzajemnie powiązanych podsystemów;
- traktowanie danego systemu, jako obiektu należącego do większego systemu;
- świadome posługiwanie się modelem systemu o określonym poziomie rozdzielności, wyrażającym określony aspekt działania[18].

Ważną kwestią w badaniach systemowych było również założenie, że umożliwiają one rozwiązywanie złożonych problemów **poprzez nowe spojrzenie na problem**, respektując wszystkie poprzednie dokonania i osiągnięcia[19].

Tak sformułowany problem badawczy wymagał zastosowania analizy systemowej, polegającej na podziale całości pracy na części i cząstkowe badania problemów poprzez wielokryterialną ich analizę, a następnie w ramach syntezy

---

[16] **System** - układ tak powiązanych elementów, tak, że ich wzajemne relacje tworzą pewną całość, strukturę systemu, *Słownik wyrazów obcych,* Wyd. Europa, Warszawa 2001, s. 256.

[17] **Holizm** - pogląd (w skrócie), że zintegrowana całość posiada niezależny byt większy niż suma swych części.

[18] P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów,* Warszawa 1983, s. 26.

[19] Zob. Cz. Cempel, *Teoria i inżynieria systemów – zasady i zastosowania myślenia systemowego,* Radom 2006.

wyników opracowanie wniosków i postulatów[20]. W tym zakresie wykorzystano jedno z typowych zadań analizy systemowej, a mianowicie: *System istnieje, znana jest jego struktura. Na podstawie struktury należy określić jego prawdopodobne (pożądane) zachowania.*

Ważne miejsce w zastosowanych metodach badawczych zajmują badania politologiczne, które poprzez ujęcie systemowe pozwoliły na wykrycie prawidłowości w nowych zjawiskach związanych z funkcjonowaniem państwa polskiego po przystąpieniu do NATO. Pozwoliły one przeanalizować przemiany i przeobrażenia w narodowym systemie prawnym, jak również dostrzec zarówno pozytywne jak i negatywne skutki podejmowanych w państwie decyzji o kierunkach rozwoju narodowego systemu obronnego. W badaniach tych zastosowano metodę analizy instytucjonalno-prawnej oraz metodę historyczną. Pierwsza z nich została wykorzystana do badania funkcjonowania organów administracji rządowej, ich kompetencji oraz zadań jakie realizują one na rzecz obronności państwa, w tym szczególnie w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Metodę historyczną zastosowano do ustalenia faktów zmian w kształtowaniu się sytemu obronnego państwa. Zastosowanie tej metody, wynikało z funkcjonowania systemów obronnych Polski i NATO na wspólnym obszarze badawczym.

Proces badawczy obejmował trzy etapy. **W etapie wstępnym** przeprowadzone zostały studia oraz analizy, które zaowocowały określeniem tematu rozprawy oraz przyjęciem założeń metodologicznych. **W etapie badań właściwych**, w wyniku zastosowania szeregu metod i narzędzi badawczych, zostały opracowane rozdziały merytoryczne rozprawy. **W etapie końcowym** nastąpiła weryfikacja wyników badań oraz wniesione zostały niezbędne poprawki, które pozwoliły na uzyskanie ostatecznej wersji rozprawy.

Rozwiązanie problemu badawczego wymagało doboru właściwych metod badawczych, często pochodzących z różnych dziedzin nauki. Stąd też **dla rozwiązania problemów szczegółowych**, zastosowano instrumentarium metodologiczne właściwe dla nauki pochodzenia problemu szczegółowego. Ponadto odstąpiono od zamiaru ankietowania, a **skupiono się głównie** na badaniach metodą

[20] Patrz: R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,* t. IV, R. Kulczycki, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku,* Warszawa 2004, s. 6.

wywiadu eksperckiego z osobami, które wyznaczone zostały, jako Punkty Kontaktowe ds. HNS w działach administracji rządowej i województwach.

W celu weryfikacji hipotezy roboczej zastosowano w procesie badawczym szereg różnych metod zarówno teoretycznych jak i empirycznych.

Metody teoretyczne wykorzystano głównie w pracy analitycznej i koncepcyjnej w celu usystematyzowania oraz przetworzenia materiału empirycznego w teorię naukową. Wśród metod teoretycznych zastosowano:

1. Analizę logiczną i syntezę systemową, które wykorzystywane były głównie do ustalenia założeń wsparcia wojsk sojuszniczych oraz wynikających z nich wniosków dotyczących narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.
2. Metody indukcji i dedukcji, które umożliwiły sformułowanie wniosków dotyczących implikacji zachodzących pomiędzy planowaniem obronnym a realizacją zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.
3. Porównanie, które zastosowano przede wszystkim podczas badania aktów prawa krajowego i międzynarodowego oraz sposobów implementacji zadań wsparcia państwa-gospodarza przez organy administracji rządowej.
4. Uogólnienie, które umożliwiło ujawnienie cech i zjawisk powtarzalnych oraz formułowanie na tej podstawie wymagań, jakie muszą być spełnione dla osiągnięcia sprawnego i skutecznego przebiegu wsparcia wojsk sojuszniczych, a także podczas określania obszarów rozbieżności i niezbędnych zmian, jakie w tym celu należy wprowadzić.
5. Abstrahowanie, podczas określenia przyszłościowego kształtu systemu wsparcia państwa-gospodarza.

Spośród **metod empirycznych**, jakie znalazły zastosowanie w trakcie procesu badawczego wykorzystano:

1. Obserwację, z której korzystano podczas badania rozwiązań stosowanych w organach administracji rządowej. Badania te przeprowadzono podczas *Kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych*[21] oraz podczas

[21] W okresie od 2004 roku autor uczestniczył w siedemnastu kontrolach kompleksowych wykonywania zadań obronnych działów administracji rządowej i województw, których przeprowadzenie zarządza Prezes Rady Ministrów.

konferencji zorganizowanych przez Departament Polityki Obronnej MON dla województw z Pomorskiego Okręgu Wojskowego nt. *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)* oraz dla województw ze Śląskiego Okręgu Wojskowego nt. *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*[22].

2. Badanie opinii i sądów, zastosowane podczas diagnozowania aktualnego stanu przygotowania administracji rządowej do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych oraz jego niedomagań, a także pożądanych kierunków rozwoju systemu wsparcia państwa-gospodarza. Pozwoliły one na weryfikację rezultatów badań osiągniętych innymi metodami. Badania realizowano metodą wywiadu eksperckiego i opinii, które stanowią załączniki nr 1 i 2 do rozprawy.

Metody empiryczne pozwoliły na uzyskanie aktualnej i szczegółowej wiedzy o przedmiocie badań oraz weryfikację założeń teoretycznych.

W procesie badawczym zastosowano również szereg technik i narzędzi. Wśród technik badań zostały użyte: obserwacja uczestnicząca i zewnętrzna, wywiad ustny oraz badanie dokumentów.

Do narzędzi badawczych, jakie zastosowano w dysertacji należy zaliczyć ponadto kwestionariusz wywiadu eksperckiego.

1.5. Analiza literatury przedmiotu badań

Kluczową rolę w prowadzonych badaniach, szczególnie w jego pierwszym etapie, spełniała analiza literatury przedmiotu. Stanowiła ona podstawę procesu badawczego, jak również ukierunkowała dalszy jego przebieg. Niemiej wyróżnienie rodzajów prac, które autor wykorzystywał w badaniach jest utrudnione, z uwagi na ich zróżnicowany charakter, formę i sposób ujęcia problematyki.

---

[22] Autor był współorganizatorem konferencji przeprowadzonych: dla województw z POW w dniach 26 - 28 października 2005 r.(m. Kiekrz) oraz dla województw ze ŚOW w dniach 5 - 7 kwietnia 2006 roku (m. Solina).

Ponadto część materiałów stanowiły niepublikowane dokumenty służbowe o charakterze pism czy koncepcji, a nawet ich projekty.

Podstawę studiowania pozycji stanowiły:

- akty prawa krajowego i międzynarodowego;
- dokumenty Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- doktryny sojusznicze i narodowe;
- opracowania naukowe;
- podręczniki i skrypty akademickie;
- publikacje w krajowych periodykach wojskowych i cywilnych;
- literatura popularnonaukowa.

Wykorzystywaną w procesie badawczym literaturę można podzielić na trzy kategorie:

- 🕮 literaturę metodologiczną;
- 🕮 literaturę przedmiotu badań;
- 🕮 literaturę popularnonaukową.

Literaturę metodologiczną stanowiły opracowania pozwalające autorowi na wybór i zastosowanie w trakcie badań naukowych niezbędnych metod, technik i narzędzi badawczych. Podczas określenia metod badawczych autor wykorzystał głównie publikacje: J. Apanowicz, *Metodologia nauk,* R. Kolman, *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje),* Cz. Cempel, *Teoria i inżynieria systemów - zasady i zastosowania myślenia systemowego* oraz A. Chudobski, *Wstęp do badań politologicznych*. Ponadto korzystano z opracowań: M. Pelc, *Wybrane problemy metodologiczne wojskowych badań naukowych*, W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych,* A. E. Wiśniewski, *Metodyka wojskowych badań naukowych,* M. Cieślarczyk (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich* oraz T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych.*

Literatura przedmiotu badań jest bogata w różnego rodzaju opracowania. Brakuje jednak pracy o charakterze kompleksowym, ujmującym tą problematykę w odniesieniu do administracji rządowej, jako cywilnego uczestnika realizacji zadań

wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Piśmiennictwo tworzą w zdecydowanej większości prace poświęcone Siłom Zbrojnym RP i to w ujęciu logistycznym realizowanych zadań. Nieliczne opisują rozwój poglądów na temat wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia operujących na terytorium Polski.

W Polsce od 1998 roku (jeszcze przed formalnym przystąpieniem do NATO) problematyka realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza stanowi przedmiot rozważań koncepcyjnych, a także działań prawnych i organizacyjnych jak też inspirację do prowadzenia badań. Rozpatrywano ją zarówno w kontekście udziału Sił Zbrojnych RP w realizacji tych zadań, jak też funkcji całego podsystemu pozamilitarnego państwa. Szczególny wkład w rozwój narodowych rozwiązań wsparcia wniosły prace nad przygotowaniem *Koncepcji wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej (HNS)*[23]. W tym samym czasie dokonano także przeglądu rozwiązań prawnych dotyczących problematyki obronnej oraz wynikających z nich zadań obronnych i możliwości realizacji tych zadań po kolejnych zmianach w strukturach administracji publicznej, a wynik tych prac ujęto w *Ocenie możliwości realizacji zadań obronnych przez wojewodów i samorząd terytorialny po wprowadzeniu reformy w dniu 1 stycznia 1999 roku*[24]. W dokumentach tych podjęto także próbę opracowania projektu modelu systemu, w ramach którego możliwa byłaby realizacja wsparcia sił wzmocnienia przy wykorzystaniu uwarunkowań narodowych. Poszukiwano również optymalnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych służących wdrożeniu systemu realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w Polsce, jako państwa, które potencjalnie może przyjmować sojusznicze siły wzmocnienia.

W tym samym czasie prowadzono działania nad zdefiniowaniem potencjalnych potrzeb sił sojuszniczych i oceną możliwości ich zaspokojenia przez administrację publiczną, a także rozważania koncepcyjne dotyczące sposobu realizacji zadań HNS. Rozważania te ujęto w pracach: *System obrony terytorialnej Polski - państwa funkcjonującego w strukturach NATO*[25], *Realizacja przez*

---

[23] *„Koncepcję..."* opracował zespół powołany przez sekretarza stanu - I zastępcę ministra Obrony Narodowej decyzją nr 44 z dnia 13 września 2000 r.

[24] Materiał na posiedzenie KSORM - DSO MON, Warszawa 2000.

[25] Praca pod kierunkiem R. Jakubczaka - AON, Warszawa 2000-2001.

Ministerstwo Obrony Narodowej zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych (HNS) na terytorium Polski[26], *Obrona Terytorialna w realizacji zadań państwa-gospodarza pk. „Gospodarz". Studium analityczne cz. I i II*[27], głównie w ujęciu strategicznym i w odniesieniu do wojsk lądowych oraz *Transportowe powinności obronne państwa, wybrane obszary, zagrożenia, kierunki współdziałania w ramach funkcji i zadań państwa-gospodarza (HNS)*[28].

Prace te pozwoliły określić kierunki dalszego rozwoju problematyki realizacji wsparcia sił sojuszniczych przez państwo-gospodarza. Wskazano przy tym szereg dziedzin życia publicznego i gospodarczego, które wymagały i nadal wymagają pilnego uregulowania prawnego i organizacyjnego. Odzwierciedleniem tych oczekiwań było postanowienie Rady Ministrów, ujęte w Protokole jednego z posiedzeń, w którym ustalono, że *„Zobowiązuje się organy administracji rządowej do wykonywania przedsięwzięć przygotowawczych, zapewniających sprawne spełnianie przez Rzeczpospolitą Polską obowiązków państwa-gospodarza oraz realizację Celów Sił Zbrojnych"*[29].

Oprócz przedstawionych kierunków badań ujętych w zrealizowanych pracach naukowych zajmowano się również innymi aspektami pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Dotyczyły one przede wszystkim poszukiwania rozwiązań obejmujących narodowy system wsparcia i przedstawianie propozycji zakresów zadań realizowanych przez ministrów w kierowanych przez nich działach administracji rządowej, a także zadań wojewodów i organów samorządu terytorialnego.

Nie mniej jednak prace te nie wyczerpały całości obszaru realizacji zadań państwa-gospodarza przez pozamilitarny podsystem systemu obronnego państwa. Nie do końca też został zidentyfikowany i opisany system zarządzania i funkcjonowania administracji rządowej, w obszarze bezpośrednio związanym z narodowym systemem wsparcia. Zmieniający się system prawny, między innymi w ramach tzw. „katalogu zadań obronnych", spowodował, że część proponowanych rozwiązań systemowych w miarę upływu czasu traciła na aktualności, co

---

[26] Praca pod kierunkiem M. Krauzego - AON, Warszawa 2001-2002.
[27] Praca pod kierunkiem J. Marczaka - AON, Warszawa 2000-2002.
[28] Praca pod kierunkiem R. Piwowarczyka - DSO MTiGM, Warszawa 2001.
[29] Protokół Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów w dniach 17 i 18 lipca 2001 r.

jednocześnie wymagało podejmowania różnorodnych inicjatyw legislacyjnych mających na celu wypełnienie powstającej próżni. Ponadto w pracach tych nie zgłębiono problematyki realizacji zadań HNS przez przedsiębiorców w świetle zachodzących przemian własnościowych. Nie dokonano w nich także analizy możliwości świadczenia usług oraz realizacji dostaw w sytuacjach podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. W rozważaniach tych pominięto również aspekty współpracy cywilno-wojskowej, jak również uwidoczniło się zawężenie katalogu zadań możliwych do realizowania w ramach obowiązków państwa-gospodarza. Dotyczy to między innymi zadań wykonywanych w wybranych działach administracji rządowej, jak też w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministrów oraz przedsiębiorców.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że zakres możliwości zabezpieczenia logistycznego nie w pełni pokrywa sygnalizowane potrzeby i oczekiwania sojuszniczych sił wsparcia. Wzrasta rola sektora cywilnego w realizacji zabezpieczenia szeroko pojmowanych działań operacyjnych, w tym także Operacji Reagowania Kryzysowego, a co za tym idzie, istnieje konieczność doskonalenia zasad jego udziału i procedur postępowania w planowaniu, organizowaniu i realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

W dalszym ciągu prowadzi się badania zmierzające do wskazania jak przygotować urzędy obsługujące ministrów i wojewodów, jak określić sposób realizacji zadań wsparcia w ministerstwach i województwach oraz jak włączać w te przygotowania przedsiębiorców nadzorowanych przez te organy. Przykładem wyników tego rodzaju badań jest praca naukowo - badawcza pt. *Realizacja przez Rzeczpospolitą Polską funkcji państwa-gospodarza (HNS) w zakresie koniecznej ochrony środowiska. Model użycia jednostek podległych ministrowi środowiska*[30]. Jednak ze względu na obszar przeprowadzonych badań, odnosi się ona tylko do działów: *gospodarka wodna* oraz *środowisko* i nie można jej uogólniać w stosunku do innych dziedzin będących w gestii administracji rządowej.

Przeprowadzona analiza literatury skłania do wniosku, że teoria wsparcia państwa-gospodarza **jest wiedzą, która dopiero powstaje**, a zatem za wcześnie jeszcze na próby zasadniczych uogólnień i pełną stabilizację poglądów. Cechą szczególną stanu refleksji nad zjawiskiem udziału administracji rządowej w realizacji

[30] Praca pod kierunkiem R. Jakubczaka - Strategium, Warszawa 2004.

zadań wsparcia wojsk sojuszniczych jest oczywiste opóźnienie badań i ich skromny dorobek, co wynika przede wszystkim z faktu, że problematyka ta pojawiła się z momentem przystąpieniem Polski do NATO.

Literaturę popularnonaukową stanowiły publikacje krajowe dotyczące realizacji przez administrację publiczną zadań na rzecz obronności państwa. Szczególną inspirację w tym zakresie stanowiła lektura książek pod redakcją W. Kitlera pt. *Zadania obronne samorządu terytorialnego* i J. Kownackiego pt. *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych* oraz H. Izdebskiego i M. Kuleszy pt. *Administracja publiczna.*

Bogaty zasób współczesnej myśli wojskowej, w tym wiedzy o państwie, zawierały także artykuły z periodyków wojskowych i cywilnych, a zwłaszcza *Myśl Wojskowa oraz Diariusz Sejmowy* i *Diariusz Senatu.*

1.6. Terminologia procesu badań

Prowadzone w ujęciu systemowym badania problematyki organizacji i zasad funkcjonowania organów administracji publicznej państwa w obszarze obronności, już na wstępie wymagają precyzyjnego określenia (scharakteryzowania) przedmiotu badań. Można to uczynić poprzez próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- czym jest administracja rządowa?
- czym jest system obronny państwa?
- co to są przygotowania obronne?

Zasadniczym celem prowadzonych badań było określenie ich form i funkcji, a następnie jak elementy te łącznie oraz każdy z osobna wpływają na badany przedmiot.

Administracja rządowa

Kształtowanie się administracji publicznej w Polsce trwa od lat, bowiem jest to struktura złożona szczególnie pod względem prawno-organizacyjnym. Regulujące funkcjonowanie administracji ustawy wskazują jednostki powoływane do

wykonywania określonych zadań, precyzują ich status prawny, strukturę, tryb powoływania, zakres i sposób sprawowania nadzoru, a także zadania i kompetencje. Istnieje wiele aktów prawnych normujących budowę administracji rządowej w kraju, przy czym nie ma prawnej definicji organu administracji publicznej.

„Organy władzy publicznej odgrywają zasadniczą rolę w systemie państwa z uwagi na posiadanie fundamentalnego mandatu do stanowienia prawa państwowego, zarządzania państwem, kontroli przestrzegania reguł prawnych oraz egzekwowania swoistego przymusu państwowego w stosunku do wszystkich podmiotów systemu politycznego"[31]. Należy zatem stwierdzić, że współczesne funkcje organów administracyjnych są bardzo rozległe, a co jest z tym związane dysponują licznymi uprawnieniami, które pochodząc z właściwych aktów prawnych pozwalają zarządzać[32] wieloma dziedzinami życia państwowego. Warto tu zauważyć, że jednym z najważniejszych zagadnień determinujących zdolność do zarządzania jest budowa porządku organizacyjnego administracji, gdyż sprawna struktura administracji sprzyjać będzie realizacji stojących przed nią zadań.

„W ramach nauk administracyjnych, do których należy nauka o administracji publicznej (nauka administracji), tradycyjnie wydziela się trzy gałęzie: naukę prawa administracyjnego oraz naukę administracji i naukę polityki administracyjnej. Zachodzą między nimi ścisłe związki, ale jest i zasadnicza różnica: gdy przedmiotem nauki prawa administracyjnego, która należy do rodziny nauk prawnych, jest świat norm i ich wykładni, a także stosunków prawnych, to nauka administracji i nauka polityki administracyjnej zajmuje się administracją rzeczywistą, jak jest, a więc „światem realnym" (światem faktów społecznych i odnośnych ocen). Zatem z punktu widzenia prawa administracyjnego obie pozostałe dziedziny mają charakter nauk pomocniczych"[33].

W odniesieniu do całości problemu szczególnie ważnym elementem z obszaru nauki o administracji jest ten, który poszukuje kryteriów **sprawności działania administracji publicznej, traktując ją jako organizację.** Zauważamy, że jej

---

[31] W. Kitler (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państw,* TWO, Warszawa 2004, s. 42.

[32] **Zarządzanie** - zespół działań lub procesów mających na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...,* op. cit., s. 165.

[33] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* LIBER, Warszawa 1999, s.12.

zadania dotyczą spraw najprostszych, stając się coraz ważniejszą częścią naszej codzienności. Należą do nich zagadnienia obsługi interesantów w urzędach, usług, świadczeń socjalnych, edukacji obywateli czy ochrony zdrowia. Warto tu zauważyć, że administracja publiczna (cywilna i wojskowa, rządowa i samorządowa) odpowiada również za porządek publiczny, stan bezpieczeństwa państwa, życia zbiorowego i obywateli, a także za obronę narodową.

„Ze względu na zakresy realizowanych zadań administracja publiczna definiowana jest, jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach"[34].

Analiza powyższej definicji pozwala na wniosek: administracja publiczna tworzy dwie płaszczyzny działania:

- podmiotową - czyli poszczególne organy poprzez istniejące relacje między nimi (pionowy i poziomy podział pracy), tworzą struktury administracji w państwie;
- przedmiotową - czyli zadania jakie organy administracji publicznej realizują w oparciu o stanowione prawo (sformalizowane reguły postępowania).

Jak wynika z podmiotowej płaszczyzny działania, realizacja interesu publicznego odwołuje się do różnych podmiotów, organów i instytucji, jako organizacji systemów administracyjnych.

Należy przy tym zaznaczyć, że zasady ustrojowe państwa, które normują obowiązujący trójpodział władzy zostały ustalone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[35] (sic!).

Przyjęte założenia legły u podstaw zbudowania porządku organizacyjnego administracji w państwie. Rozdział VI Konstytucji precyzuje tryb powoływania i odwoływania Rady Ministrów, jej kompetencje i obowiązki. Kompetencją powoływania Rady Ministrów dysponuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który

---

[34] Ibidem, s. 79.

[35] Art. 10 - ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

rozpoczyna proces tworzenia rządu od desygnowania Prezesa Rady Ministrów, który z kolei zostaje premierem, gdy utworzy rząd. W tym miejscu warto wskazać, że Premier w ramach nadanych mu uprawnień, decyduje o składzie Rady Ministrów, gdyż Konstytucja nie określa szczegółowo jej składu (załącznik nr 3).

Zgodnie z ustawą[36], Prezes Rady Ministrów (*primus inter pares - pierwszy minister)* określa zadania i kompetencje członków Rady Ministrów (RM), w skład której oprócz niego wchodzą: ministrowie kierujący wskazanymi działami administracji rządowej, ministrowie, którzy sprawują określone funkcje, tzw. „bez teki", przewodniczący komitetów określonych w ustawach. Szczegółowy zakres działania ministra, ministerstwa lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w przypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej - również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane jest ustalany[37] w drodze rozporządzenia. Wyjątkiem od wskazanej zasady jest sposób tworzenia urzędu i określenie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (ministra ON). Odbywa się to na mocy ustawy[38] oraz wydanego do niej rozporządzenia[39]. Wynika to z konstytucyjnej zasady sprawowania cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RP, jak również pokojowego zwierzchnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[40].

Rozpatrując to zagadnienie należy wspomnieć o sposobie tworzenia rządowej administracji w terenie. Szczegółowe regulacje dotyczące zasad funkcjonowania tej administracji, w tym również działających pod zwierzchnictwem wojewody innych elementów administrowania, zawarte są w ustawie o administracji rządowej w województwie[41]. Zgodnie z zapisami tej ustawy[42] wojewodę powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

---

[36] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*, Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199 z póź. zm.

[37] Ibidem, art. 33, ust. 1.

[38] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej,* Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.

[39] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej,* Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426 z póź. zm.

[40] Zgodnie z zapisami Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 Konstytucji).

[41] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie*, Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 z póź. zm.

[42] Ibidem, art. 10.

Ponadto administrację rządową na obszarze województwa wykonują:

- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- organy administracji niezespolonej;
- organy samorządu terytorialnego;
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży;
- organy innych samorządów.

Uwagę należy zwrócić również na fakt, iż wojewoda sprawuje szereg funkcji, które między innymi obejmują: reprezentowanie Rady Ministrów w województwie, zwierzchnictwo nad zespoloną administracją rządową, nadzorowanie jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanie funkcji wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz reprezentowanie Skarbu Państwa.

W dotychczasowych rozważaniach przedstawiono uwarunkowania określające sposób tworzenia organizacji **systemu** administracyjnego[43] w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika z nich, że „[...] współczesną administrację cechuje niezwykła złożoność"[44] jak również płynność organizacyjna wynikająca z kompetencji organów władzy państwowej tworzącej jej struktury.

Dla potrzeb niniejszej rozprawy pod pojęciem **administracji rządowej należy rozumieć część administracji publicznej, pojmowanej jako ustrojowa funkcja państwa polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych prawnie, działającej na szczeblu centralnym i terenowym, zbudowanej na zasadzie centralizmu i hierarchicznego podporządkowania** (załącznik nr 4). Organy realizujące wymienioną wyżej funkcję mieszczą się w konstytucyjnej formule władzy wykonawczej, pośród władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej.

[43] Więcej, B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 199.
[44] A. Skrabacz, *Administracja publiczna w relacjach cywilno-wojskowych,* [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa realizowana w sytuacjach kryzysowych*, TWO, Warszawa 2005, s.27.

System obronny państwa

Polityka obronna jest jedną z dziedzin działalności władz państwa dotyczącą całościowo jego obronności (obrony narodowej). Związane jest to z wytyczaniem określonych celów[45], podejmowaniem działań zmierzających do ich realizacji oraz analizą różnorodnych czynników, wśród których najistotniejszym jest ocena ewentualnych zagrożeń wojennych i wynikających z nich **potrzeb obronnych** oraz kreowania możliwości państwa. Dążąc do osiągania wytyczonych celów, państwo realizuje określone zadania, którymi są: zagwarantowanie bezpieczeństwa narodu, prawo do życia w pokoju, suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorialną kraju. W realizacji tych zadań wyraża się funkcja obronna państwa, budowana na jego potencjale moralnym, gospodarczym i militarnym. „Treścią tej funkcji jest obronność, czyli zdolność państwa do przeciwstawienia się najniebezpieczniejszym zagrożeniom, jakimi są zagrożenia wojenne"[46].

„Podstawowe cele polityki bezpieczeństwa naszego państwa są niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorium kraju"[47]. Kształtując efektywną politykę bezpieczeństwa, państwo musi koncentrować się przede wszystkim na zagrożeniach i to nie tylko w naszym sąsiedztwie, gdyż bezpieczeństwo międzynarodowe jest niepodzielne, jako część procesu globalizacji[48]. Dlatego też wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dyktują potrzebę podejścia całościowego. Zaciera się bowiem różnica między zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa. Rośnie znaczenie czynnika międzynarodowego i rola współdziałania międzynarodowego, w tym zwłaszcza w układzie sojuszniczym. Zwiększa się wpływ czynników pozawojskowych, głównie ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Na stan bezpieczeństwa międzynarodowego wpływa w istotnej mierze poszanowanie uniwersalnych praw człowieka, zasad demokracji i praworządności[49]. Interes bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje ochronę jej konstytucyjnych wartości przed wszelkimi zagrożeniami. Niepodległość

---

[45] Cele stawiane przed państwem powinny być stabilne i trwałe, bo tylko wtedy wzrasta możliwość ich osiągnięcia.

[46] S. Koziej, *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa w Europie a obronność Polski,* [w:] P. Sienkiewicz (opr. nauk.), *Wystarczalność obronna,* Warszawa 1996, s. 33.

[47] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,* BBN, Warszawa 2003.

[48] Zob. J. Bahr, *Skutecznie zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym. Działania na papierze,* „Rzeczpospolita" nr 174 (7163), 27 lipca 2005 r.

[49] *Strategia bezpieczeństwa narodowego ..., op. cit.*

państwa, suwerenność, nienaruszalność jego granic i integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo obywateli są najwyższymi wartościami Rzeczypospolitej Polskiej. W ich obronie i ochronie użyty będzie cały posiadany potencjał sił i środków, z wojskowymi włącznie[50].

Początek XXI wieku wskazuje, że należy położyć szczególny akcent na zmienność dynamiki rozwoju procesu umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego oraz na jego swoistą ewolucję. Pojawiają się tendencje do przezwyciężania kryzysów i rozwiązywania spornych problemów w drodze negocjacji, która jest pierwotnym narzędziem w utrzymaniu bezpieczeństwa. Dlatego też trzeba posiadać sprawne mechanizmy uprzedzające o pojawiających się napięciach i zagrożeniach, niezależnie od ich źródeł pochodzenia[51].

Z powyższego wynika, że całościowe ujęcie bezpieczeństwa państwa powinno obejmować aspekty wewnętrzne i zewnętrzne. Przemawiają za tym względy praktyczne, bowiem potrzeba bezpieczeństwa wynika zarówno z wewnętrznej struktury społeczeństwa, jak również z funkcjonowania i ewolucji środowiska międzynarodowego, w którym powstają zagrożenia i wyzwania dla tegoż społeczeństwa i państwa.

Potrzeby obronne państwa tak w ujęciu historycznym jak i współcześnie są zasadniczym punktem wyjścia w konstruowaniu **systemu obronnego państwa**. To właśnie na podstawie wyartykułowanych potrzeb obronnych precyzuje się wymagania, jakim powinien odpowiadać ten system, który następnie zsyntetyzowany z określonymi możliwościami przesądzać będzie o wielkości, strukturze i zasadach jego funkcjonowania. Nie ulega więc wątpliwości, że bez określenia potrzeb obronnych nie można zbudować nowoczesnego i racjonalnego systemu obronnego, odpowiadającego na zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i uwzględniającego jego możliwości. Dlatego system ten, zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i organizacyjnym, należy postrzegać przez pryzmat misji, celów, zadań i funkcji, które realizuje państwo na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

„Pojęcie systemu obronnego państwa (zamiennie - systemu obronności państwa) [...] definiowane jest różnie. Nie ma obecnie jednoznacznej interpretacji prawnej [...]"[52], która w sposób ścisły rozwiązywałaby wszystkie problemy związane

---

[50] *Strategia wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej,* MON, Warszawa 2003.

[51] Zob. J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 5.

[52] W. Kitler (kier. nauk), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń organów i jednostek administracyjnych podsystemu niemilitarnego w ramach szkolenia obronnego,* AON, Warszawa 2006, s. 22.

z jego misją i realizowanymi zadaniami przez podmioty go tworzące oraz opisywała zakresy zadaniowe. Na złożoność tego systemu wpływa między innymi fakt, że funkcjonuje on w oparciu o wszystkie struktury i podmioty państwa, które poprzez występujące między nimi zależności tworzą skomplikowane środowisko.

Dokumentem, który wyjaśniał przez pewien czas[53] cel tworzenia systemu obronnego jak również jego strukturę i realizowane zadania była Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej[54]. Stwierdza ona między innymi, że: „W celu realizacji strategicznych zadań prewencyjno - stabilizujących, kryzysowych i obronnych Rzeczypospolita Polska utrzymuje i systematycznie modernizuje system obronności RP". W dalszej części strategia wskazuje także jego organizację: „System obronności RP opiera się na potencjale narodowym państwa i obejmuje ściśle ze sobą powiązane podsystemy: kierowania obronnością (organy kierowania obronnością), militarny (Siły Zbrojne RP), pozamilitarny (pozamilitarne ogniwa obronne)". Nie ulega dziś wątpliwości, „[...] iż w systemie obronnym dokonują się zmiany funkcjonalne i organizacyjne, zmierzające do spełnienia kryteriów potencjalnego systemu bezpieczeństwa narodowego"[55]. Niemniej istota systemu obronnego państwa polega na realizacji przez wszystkich, na których taki obowiązek nałożono, różnorodnych zadań i przedsięwzięć obronnych, przygotowujących państwo do działania w okresie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny.

Podstawowymi założeniami funkcjonowania systemu obronnego państwa są:

- kompleksowość i spójność rozwiązywania zagadnień ogólnopolitycznych, społeczno-gospodarczych i militarnych;
- możliwość skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo narodowe (między innymi poprzez realizację przedsięwzięć związanych z przygotowaniami obronnymi);

---

[53] Podając za W. Kitlerem można się zgodzić, że w obecnej sytuacji, gdy w świecie nauki i praktyki występuje silna presja do zbudowania systemu bezpieczeństwa narodowego, śmiało można stwierdzić, że obronność państwa jest jedną ze szczególnych dziedzin działalności państwa w nadrzędnej wobec niej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zaś system obronny państwa jest szczególną formą organizacji i działania nieistniejącego w praktyce, lecz prezentowanego w teorii systemu bezpieczeństwa narodowego. System obronny państwa jest w zasadzie jedyną formą organizacji państwa na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego, która może stanowić zalążek nowocześnie pojmowanego bezpieczeństwa narodowego.

[54] Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku.

[55] W. Kitler (kier. nauk.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia...*, op. cit. s. 21.

- efektywna integracja potencjału militarnego z odpowiednio przygotowaną administracją i działalnością gospodarczą oraz społeczeństwem zorganizowanym i przygotowanym do obrony swojego kraju.

System obronny państwa jest kształtowany i funkcjonuje na podstawie zapisów Konstytucji RP, w części stanowiącej o ustroju państwa, jego organach i kompetencjach oraz w ustawach zwykłych i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach, określających podstawy funkcjonowania sił zbrojnych, ochrony i bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego oraz przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny.

Podsystem militarny (Siły Zbrojne RP) to podstawowy element systemu obronnego państwa, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów, wykorzystywany jako czynnik odstraszania, jak też wymuszania lub utrzymania pokoju, a w razie konieczności do prowadzenia walki zbrojnej. „Siły Zbrojne RP są zasadniczym instrumentem państwa, przeznaczonym do skutecznego wspierania jego polityki bezpieczeństwa. Miejsce i rola Sił Zbrojnych RP w architekturze bezpieczeństwa państwa wynika z potrzeb obrony narodowej, zobowiązań sojuszniczych oraz uczestnictwa w działaniach na rzecz międzynarodowego pokoju i stabilności”[56]. Ze względu na charakter prowadzonych działań i strukturę organizacyjną siły zbrojne dzielą się na wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej. Natomiast ze względu na środowisko, w jakim prowadzone są działania, na rodzaje sił zbrojnych: wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną i wojska specjalne. Rodzaje sił zbrojnych natomiast składają się z jednostek wojskowych i związków organizacyjnych różnych rodzajów wojsk i służb[57].

Zasadniczym zadaniem Sił Zbrojnych RP jest **stanie na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju**[58], a ponadto mogą one brać udział w:

- zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków;
- działaniach antyterrorystycznych;

---

[56] J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne…*, op. cit., s. 15.

[57] Art. 3, ust. 4 - ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony*, Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z póź. zm.

[58] Ibidem, art. 3, ust. 1.

- akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu[59].

W tym celu Siły Zbrojne RP utrzymują w gotowości potencjał środków wojskowych niezbędny do przeciwdziałania lub usuwania przyczyn i skutków zewnętrznych oraz wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Ponadto wydzielają również określony, przez odrębne porozumienia, potencjał do zintegrowanej struktury wojskowej NATO.

Podsystem pozamilitarny stanowią wszystkie (poza siłami zbrojnymi) ogniwa wykonawcze administracji publicznej, inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy, na które są nakładane lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w ramach powszechnie obowiązującego prawa[60]. Podsystem pozamilitarny określany jest również zamiennie, jako pozamilitarne ogniwa obronne. Podział taki został przyjęty w Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej[61], gdzie ogniwa pozamilitarne systemu obronności podzielono na trzy grupy: ogniwa informacyjne, ogniwa ochronne i ogniwa gospodarcze.

Do podstawowych funkcji tych ogniw należą:

- ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia jego bezpieczeństwa (kryzysu) i wojny;
- zapewnianie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych, a także sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski[62].

Pozamilitarne elementy wykonawcze systemu obronnego państwa, stanowią wszystkie (poza siłami zbrojnymi) podmioty, wykonujące zadania obronne. „Nie należy ich, jak często bywa, utożsamiać wyłącznie z ministerstwami, urzędami centralnymi, wojewódzkimi, marszałkowskimi, gminnymi, miejskimi, czy też

---

[59] Ibidem, art. 3, ust. 2.

[60] *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

[61] Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

[62] www.mon.mil.pl (24.11.2006 r.)

starostwami. Podsystem pozamilitarny należy rozpatrywać jako strukturę macierzową, której zasadniczymi elementami są działy administracji rządowej"[63].

W ramach działów administracji rządowej zadania obronne są realizowane zarówno przez ministrów, jak i podległe im oraz nadzorowane przez nich organy administracji rządowej i przedsiębiorców. W zależności od właściwości kompetencyjnych, zadania przypisane poszczególnym działom realizują również wojewodowie, organy administracji zespolonej i niezespolonej województwa, a także organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

Podsystem kierowania obronnością przeznaczony jest do przygotowania i zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie zagrożenia i wojny. „Celem systemu kierowania obronnością państwa w czasie pokoju jest przygotowywanie i utrzymywanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego oraz zapewnienie jego sprawnego rozwinięcia do koniecznego wymiaru w okresie zagrożenia i w czasie wojny"[64]. W skład podsystemu wchodzą organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż „organy państwa występują w sposób wyodrębniony pod względem strukturalnym i funkcjonalnym, nie mniej jednak nie działają w izolacji. Można stwierdzić wręcz przeciwnie, są ze sobą (zwykle) odpowiednio powiązane. Istnieje między nimi określony, uporządkowany układ stosunków tworzących z ogółu organów państwa celowo zorganizowany zespół elementów"[65].

System kierowania obronnością jest integralną częścią kierowania państwem. Jego rola polega na sprzężeniu elementów systemu obronnego państwa w jednolitą, sprawnie funkcjonującą całość[66]. Istotą funkcjonowania tego systemu jest zapewnienie możliwie sprawnego podejmowania decyzji i koordynowania działań przez organy władzy publicznej oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, z zachowaniem ciągłości i trwałości działań wraz z zapewnieniem płynnego przejścia

---

[63] P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,* WKO, Warszawa 2004, s.11.

[64] S. Koziej, *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa...,* op. cit. s. 51.

[65] J. Kuciński, *System organów państwa - zagadnienie ogólne,* [w:] S. Korycki (red. nauk.), *Podstawowe instytucje państwa,* Warszawa 2001, s. 8.

[66] Zob. więcej, S. Koziej, *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa...,* op. cit. s. 51.

od kierowania w czasie pokoju, poprzez kierowanie kryzysowe (zarządzanie kryzysowe) do kierowania obroną państwa w czasie wojny.

Kierowanie obroną państwa odbywać się będzie z wykorzystaniem dotychczasowych (określonych na czas pokoju) zależności kompetencyjnych i struktur organizacyjnych państwa. Zmieniać się będą natomiast wewnętrzne struktury organizacyjne urzędów, które odpowiednio przemodelowane i przygotowane, zapewniają funkcjonowanie organów administracji publicznej na stanowiskach kierowania.

W celu zapewnienia skutecznej realizacji decyzji podejmowanych przez najważniejsze organy uczestniczące w kierowaniu obronnością[67], organy kierowania na niższych szczeblach struktur państwa (organy dowodzenia siłami zbrojnymi, ministrowie, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego) stawiają zadania podległym i nadzorowanym jednostkom organizacyjnym oraz przedsiębiorcom, w zakresie ustalonym na podstawie przepisów prawa określających proces przygotowań obronnych. „Naczelne organy kierowania (władzy publicznej) są wspomagane przez podmioty zajmujące się zbieraniem i przetwarzaniem informacji na szczeblu nadrzędnym. Zalicza się do nich przede wszystkim: ministra właściwego do spraw zagranicznych, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, służby Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, Główny Urząd Statystyczny i inne organy administracji rządowej - stosownie do ich właściwości. Ważnym zadaniem jest zapewnienie warunków przepływu informacji i współpraca z krajami członkowskimi NATO"[68].

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania dla potrzeb pracy przyjmuje się, że **system obronny państwa stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów kierowania (polityczno - administracyjnych) i wykonawczych (militarnych i niemilitarnych), a także realizowanych przez te elementy funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji**[69].

---

[67] Do najważniejszych organów kierowania obronnością państwa zalicza się Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów.

[68] P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej…*, op. cit., s. 9.

[69] Ibidem, s. 6.

Przygotowania obronne

Prowadzone w państwie przygotowania obronne mają na celu utrzymywanie na wymaganym bądź ustalonym poziomie całego systemu obronnego w czasie stanu stałej gotowości obronnej państwa[70], oraz zapewnienie możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów i odpowiednie przygotowanie[71] wszystkich ogniw systemu obronnego, a także całego społeczeństwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach nadzwyczajnych, to jest kryzysowych i wojennych.

W celu poznania istoty i sensu powyższego zapisu niezbędna jest analiza licznych ustaw, wydanych do nich aktów wykonawczych i innych dokumentów normatywnych. W odniesieniu do całości problematyki ważny jest zapis rozporządzenia w sprawie warunków planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa[72], który utożsamia je z **zadaniami obronnymi**.

Ponadto „z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, innych ustaw, rozporządzeń i dokumentów planistycznych wynika, że zadania obronne realizują:

- organy władzy wykonawczej: Prezydent RP; Rada Ministrów i Premier; ministrowie kierującymi określonymi działami administracji rządowej; centralne organy administracji rządowej; wojewodowie; organy samorządu terytorialnego (także jednoosobowe organy wykonawcze samorządu terytorialnego: marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, prezydenci miast, burmistrzowie); terenowe organy administracji rządowej, (zespolonej i niezespolonej), w tym terenowe organy administracji wojskowej oraz kierownicy straży, służb i inspekcji;
- Siły Zbrojne RP;

---

[70] *W stanie stałej gotowości obronnej państwa są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa,* rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, § 3, pkt. 2, Dz.U. z 2004 r., nr 219, poz. 2218.

[71] **Przygotować** - zrobić coś w określonym celu, tak żeby było gotowe na czas, na pewien termin, aby nadawało się do czegoś; zorganizować zawczasu, *Słownik języka...*, op. cit., tom III, s. 988.

[72] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599.

- jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane[73] przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego;
- przedsiębiorcy;
- organizacje społeczne;
- obywatele (osoby fizyczne).

Lista zadań obronnych, określonych ustawami, rozporządzeniami i zarządzeniami określonych organów jest niezwykle obszerna. Dzieje się to na mocy wielu źródeł prawa i decyzji administracyjnych, począwszy od wspomnianej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy o stanie wojennym i wielu innych ustaw, dziesiątek rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów, zarządzeń centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, starostów i wójtów, na decyzjach organów zarządzających przedsiębiorstwami kończąc"[74].

Poruszając problematykę zadań obronnych, przybliżeniu wymagają dwa pojęcia: planowanie operacyjne i programowanie obronne.

Planowanie operacyjne[75] zasadniczo odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP. Dokumenty te, jako kierunkowe uwzględniają infrastrukturę państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców określonych zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki. W ramach planowania operacyjnego sporządza się:

- Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej,
- plany operacyjne funkcjonowania województw;
- plany operacyjne organów administracji samorządowej.

[73] Nadzór sprawowany w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych.

[74] W. Kitler (kier. nauk), *Metodyka przygotowania i prowadzenia...*, op. cit. s. 23.

[75] **Planowanie operacyjne**, rozumiane jest jako ustalanie czynności dotyczących Przygotowania i działania organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania.

Ponadto w ramach planowania operacyjnego sporządza się plany operacyjne sił zbrojnych oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Programowanie obronne[76] odbywa się na podstawie ustaleń ujętych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz wytycznych Rady Ministrów w zakresie programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletni okres planistyczny. W ramach programowania obronnego sporządza się:

- Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa RM albo ministra;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych województw;
- Program Doskonalenia Obrony Cywilnej;
- programy doskonalenia obrony cywilnej województw.

Ponadto w ramach programowania obronnego sporządza się programy rozwoju sił zbrojnych oraz program mobilizacji gospodarki.

Wyniki badań wskazują, że jednoznaczne zdefiniowanie przygotowań obronnych jest dość trudne, stąd też dla potrzeb rozprawy należy je rozumieć, jako **przygotowanie całego systemu obronnego państwa w czasie pokoju do realizacji zadań czasu wojennego**[77].

---

[76] **Programowanie obronne**, rozumiane jest jako ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowania środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

[77] S. Koziej, *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa…*, op. cit. s. 52.

Rozdział 2. OGÓLNE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA NARODOWEGO SYSTEMU WSPARCIA PAŃSTWA-GOSPODARZA

System działania NATO opiera się na zasadzie, iż *wspólne bezpieczeństwo państw członkowskich jest niepodzielne*, co oznacza, że:

- żadne z państw członkowskich nie musi polegać wyłącznie na własnych narodowych możliwościach obronnych i zasobach ekonomicznych, aby przeciwstawić się zagrożeniom dla swojego bezpieczeństwa;
- żadne z państw członkowskich nie zrezygnuje z wypełnienia swoich zobowiązań sojuszniczych wobec innych państw, w przypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa.

Takie założenia zbiorowej obrony rodzą potrzebę prowadzenia określonych prac w sferze planowania obronnego realizowanego w oparciu o struktury sojuszu, co wcale nie zwalnia państw członkowskich od odpowiedzialności za **poziom własnych przygotowań obronnych**.

Sojusznicza koncepcja wspólnej obrony wskazuje na konieczność kompleksowego i wszechstronnego przygotowania, także naszego państwa, do realizacji zadań wsparcia, świadczonych na rzecz organizacji NATO i wojsk sojuszniczych działających na naszym terytorium, bądź przemieszczających się przez nie w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Ponieważ na siły i środki służące zabezpieczeniu wojsk składają się zasoby cywilne, to również struktury krajowego systemu wsparcia powinny być tworzone na bazie organów administracji rządowej. Niemniej, uczestnictwo w tych zadaniach również sektora militarnego „[...] pociąga za sobą konieczność wypracowania ogólnokrajowego (narodowego) systemu wsparcia państwa-gospodarza, w tym zakresu i sposobu ścisłej współpracy między stroną cywilną i wojskową"[78].

Stąd też celem badań prezentowanych w tym rozdziale było określenie wymogów, potrzeb, możliwości i warunków funkcjonowania narodowego systemu

---

[78] Patrz, *Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa – Gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS)*, Materiał na posiedzenie Kierownictwa MON w dniu 18 grudnia 2000r. (dokument w zasobach Departamentu Polityki Obronnej).

wsparcia państwa-gospodarza. Wymagało to znalezienia odpowiedzi na następujące szczegółowe problemy badawcze:

- jakie instrumenty zapewniają NATO uzyskanie wsparcia ze strony państwa-gospodarza?
- jakie są główne założenia przygotowań obronnych w kontekście zadań wsparcia wojsk sojuszniczych?
- jakie doświadczenia wynikają z praktycznych ćwiczeń uwzględniających elementy realizacji wsparcia wojsk obcych na terytorium kraju?

Rozdział ten obejmuje problematykę przygotowania i sposobu funkcjonowania Polski na rzecz wzmocnienia narodowych możliwości obronnych, siłami i środkami innych państw NATO w sytuacji zewnętrznego zagrożenia jej bezpieczeństwa, czy też suwerenności i integralności terytorialnej kraju. Przedstawia on wyniki badań, których głównym obszarem dociekań było poznanie uwarunkowań, które legły u podstaw tworzenia narodowego systemu HNS. W tym celu dokonano analizy rozwiązań sojuszniczych i obszarów przygotowań obronnych państwa, które wyjaśniają sposób tworzenia warunków w Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz realizacji zadań wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia.

2.1. Pojęcie i treść narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza

Przystąpienie do Traktatu Północnoatlantyckiego było w mijającym dziesięcioleciu jednym z podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej. Cel ten został osiągnięty 12 marca 1999 roku, gdy Polska złożywszy stosowny dokument akcesyjny na ręce sekretarza stanu USA - depozytariusza Traktatu Północnoatlantyckiego, stała się członkiem sojuszu. Data ta wyznaczyła nowy rozdział w podejmowaniu działań na rzecz dostosowania narodowych zdolności obronnych do wymogów wspólnego bezpieczeństwa określonych przez NATO.

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim z pewnością stanowi istotne wzmocnienie narodowych zdolności obronnych i jako członek NATO dysponujemy solidnymi gwarancjami bezpieczeństwa[79]. Z tego też względu koncepcja bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, opierać się będzie w dużej

[79] Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego..., op. cit.

mierze na korzyściach z tego wynikających. To spostrzeżenie wymaga jednak przeprowadzenia analizy zobowiązań[80] sojuszniczych, które mają wpływ na tworzenie warunków dla zapewnienia skutecznej obrony państwa.

Podstawowe mechanizmy systemu zbiorowego bezpieczeństwa, określone zostały w pierwszych artykułach Traktatu Północnoatlantyckiego. Artykuł 3 stanowi, iż strony Traktatu, indywidualnie i zbiorowo, poprzez stałe i efektywne rozwijanie własnych środków i świadczenie sobie wzajemnej pomocy, utrzymywać będą i rozwijać indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnego ataku. Natomiast zgodnie z artykułem 4, w przypadku gdy w opinii którejś ze stron integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo tych stron będą zagrożone, strony zobowiązane są do konsultacji. W kluczowym artykule 5 strony stwierdzają, że zbrojny atak na którąkolwiek spośród nich w Europie lub Ameryce Północnej uznawane będzie za atak na nie wszystkie. W przypadku takiego ataku, każda ze stron udzieli stronie lub stronom zaatakowanym pomocy, przez natychmiastowe podjęcie - indywidualnie i w porozumieniu z innymi stronami - takich działań, jakie uzna za konieczne, włączając w to użycie sił zbrojnych, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa.

Konkretyzacją przedstawionych zapisów w zakresie uwzględniającym realia sytuacyjne w danym czasie zajmuje się Koncepcja Strategiczna Sojuszu. Wskazuje ona, że dla osiągnięcia głównego celu, jako przymierza państw, realizuje zadania w dziedzinie bezpieczeństwa, do których zalicza odstraszanie i obronę[81]. Nie mniej jednak należ pamiętać, że „[...] mimo ewidentnego wpływu na kształt i charakter obrony narodowej, jaki wywierają (wywrą) zobowiązania sojusznicze, istotą jej pozostaje (pozostanie) **niekwestionowana odpowiedzialność narodowa za bezpieczeństwo państwa, w tym za jego bezpieczeństwo militarne"**[82].

---

[80] **Zobowiązanie** - to, do czego ktoś jest zobowiązany, co kogoś zobowiązuje; obietnica wykonania czegoś. Zobowiązania [...] wobec sprzymierzeńców, *Słownik języka...*, op. cit., tom III, s. 985.

[81] Rozumianej, jako zapobieganie każdej groźbie agresji skierowanej przeciwko państwu członkowskiemu NATO zgodnie z artykułami 5 i 6 Traktatu Waszyngtońskiego.

[82] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999, s. 16.

2.1.1. Sojusznicze założenia realizacji wsparcia wojsk

Wyzwania stojące przed sojuszem, „[...] między innymi wynikające z ograniczenia środków, wzmacniają potrzebę zwiększonej współpracy [...]"[83] w zakresie wsparcia operacji międzynarodowych. Wymóg ten może być spełniony na podstawie jednolitych zasad funkcjonowania koncepcji połączonej i wielonarodowej logistyki obowiązującej w całej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Obecne poglądy NATO wskazują, że poprzez taką logistyką „[...] w coraz wyższym stopniu mogą być obniżane ogólne koszty ćwiczenia lub operacji, może być także osiągana wyższa efektywność wsparcia"[84]. Jest to możliwe dzięki posiadaniu pełnej i specjalistycznej bazy do transportu i przeładunku. Siły zbrojne w swoich działaniach korzystają z własnych, sprawdzonych technik oraz tych, które stosują firmy cywilne, np. systemu paletowo-kontenerowego. Wynika to z celów i funkcji, jakie logistyka spełnia w Koncepcji Strategicznej Sojuszu. Aby pojąć jak wielki to obszar działań, należy w tym miejscu przytoczyć jej definicję.

Zgodnie z Vademecum NATO „termin *logistyka* jest używany na oznaczenie wielu spraw, w rozmaitych kontekstach. Istnieją również różnice w stosowaniu tego terminu w poszczególnych państwach członkowskich. Niezgodności dotyczą także określania form wspierania operacji wojskowych, które należy zakwalifikować, jako komponenty logistyki. Stosowana w NATO definicja logistyki określa ją, jako: *wsparte metodami właściwymi dla nauk ścisłych planowanie i praktyka przemieszczania i utrzymania sił zbrojnych*. W najogólniejszym znaczeniu termin ten odnosi się do aspektów operacji wojskowych w następujących dziedzinach:

- projektowania i rozwoju;
- pozyskiwania, przechowywania, przemieszczania i dystrybucji;
- utrzymywania i eksploatacji;
- ewakuacji;
- pozbywania się uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz środków bojowych i materiałowych;

---

[83] *Vademecum NATO*, Office of Information and Press NATO - 1110 Brussels - Belgium 2001, s. 204.

[84] *Sojusznicza doktryna i procedury połączonego wsparcia przez państwo-gospodarza,* AJP-4.5(A), projekt ratyfikacyjny, pkt 1-3.

- transportu stanów osobowych;
- pozyskiwania lub budowy, utrzymywania i pozbywania się obiektów;
- pozyskiwania i świadczenia usług;
- zabezpieczenia medycznego i służby zdrowia"[85].

Od strony praktycznej w armiach NATO istnieje podział na logistykę produkcji i logistykę konsumenta. Ta pierwsza zajmuje się: badaniem, projektowaniem, rozwojem, wytwarzaniem i odbiorem uzbrojenia, sprzętu, środków bojowych i materiałowych. Logistyka konsumenta zajmuje się natomiast: wstępnym przyjęciem zaopatrzenia od dostawców, magazynowaniem, transportem, eksploatacją, wykorzystywaniem i pozbywaniem się sprzętu wojskowego i środków bojowych.

Analizując logistykę w ujęciu NATO, należy wspomnieć także o jej **funkcjach**, gdyż to one określają zakres konkretnych potrzeb. Najważniejszą z nich jest *funkcja materiałowa*. Polega ona na przyjęciu sprzętu i środków bojowych do użytku, ich magazynowaniu i rozdziale oraz zabezpieczeniu działań technicznych i remontowych. Drugą jest *funkcja osobowa*. Zawierają się w niej problemy transportu osób, zabezpieczenia medycznego i służby zdrowia. Następna *funkcja* realizowana w zakresie *infrastruktury* związana jest z pozyskiwaniem i budowaniem obiektów oraz instalacją urządzeń zabezpieczających wojska. Szczególnie istotną jest w logistyce *funkcja usługowa*. W jej zakres wchodzą usługi pralnicze, kąpielowe, handlowe, kurierskie, pogrzebowe, wykorzystanie siły roboczej i zabezpieczenie potrzeb socjalno - bytowych. W tym przypadku należy dodać jeszcze jeden aspekt, który w XXI wieku stanowi dla wojskowych i polityków poważny problem moralny. Dotyczy on ewakuacji ciał poległych żołnierzy, która jest szczególnie trudna dla państw wysyłających, w przypadku prowadzenia operacji poza granicami kraju w różnych warunkach terenowych i atmosferycznych.

Niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, iż traktowanie wsparcia wojsk w kategoriach wyłącznie logistycznych jest dalece niewystarczająca. Zrozumienie sensu, istoty i natury realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, wymaga podejścia szerszego. Albowiem każde działanie sił zbrojnych, jako narzędzia strategii NATO, jest przedsięwzięciem zarazem wojskowym jak i administracyjnym, gospodarczym, ale też operacyjnym i logistycznym. Dlatego

[85] *Vademecum NATO...*, op. cit. s. 200.

niezbędnym jest poznanie sojuszniczych założeń dotyczących realizacji zadań państwa-gospodarza.

W obowiązującej doktrynie NATO pojęcie **wsparcia państwa-gospodarza** (ang. *Host Nation Support - HNS*) „*definiowane jest jako cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo-gospodarza w czasie pokoju, kryzysu lub wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczone, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa-gospodarza. Podstawę do udzielenia takiej pomocy stanowią porozumienia, zawarte pomiędzy stosownymi władzami państwa-gospodarza i państw wysyłających oraz / lub NATO*”[86].

Przedstawiona definicja wskazuje, że wsparcie ze strony państwa-gospodarza ma podstawowe znaczenie dla zdolności przetrwania wszelkich typów i kategorii sił działających w ramach ustaleń NATO. Dwustronne i wielostronne porozumienia, które uwzględniają wymogi operacyjne sojuszu, przyczyniają się do ochrony sił, a także gwarantują wymagane wsparcie logistyczne niezbędne do przyjęcia, zabezpieczenia przemieszczania i użycia sił.

„Warunkiem elastyczności potrzebnej siłom wielonarodowym jest zaangażowanie wojskowych dowódców NATO w formułowanie wymogów odnośnie wsparcia ze strony państwa-gospodarza oraz ich udział w negocjowaniu w imieniu NATO wstępnych porozumień i koordynowanie prac przy tworzeniu niezbędnych rozwiązań w państwie, na terenie którego planuje się operację. Ponadto rosnąca zmienność charakteru operacji związanej z rozmieszczeniem oznacza, że planowanie ustaleń dotyczących wsparcia ze strony państwa-gospodarza musi mieć obecnie znaczenie ogólniejszy charakter niż w przeszłości”[87].

Wynika z tego, że warunkiem koniecznym do osiągnięcia zakładanych celów wsparcia jest realizacja dokonywana w oparciu o jednolite zasady (uzgodnienia) obowiązujące w NATO, które obejmują:

Odpowiedzialność

Dokumenty C-M(2001)44 - *Polityka NATO w zakresie współpracy logistycznej* oraz MC 334/2[88] określają zasadę wspólnej odpowiedzialności państw i władz NATO za realizację zadań HNS w ramach spektrum operacji prowadzonych przez NATO.

---

[86] *Sojusznicza doktryna i procedury połączonego...*, op. cit., pkt 1-4.

[87] *Vademecum NATO*, ..., op. cit., s. 206.

[88] MC 334/2 – *Zasady i polityka NATO w dziedzinie HNS.*

Dowódca NATO ponosi odpowiedzialność za zidentyfikowanie wymagań w zakresie wsparcia dla podporządkowanych mu sił, zorganizowanie, we współpracy z państwami wysyłającymi, procesu planowania oraz za określanie priorytetów i koordynację realizacji procesu wsparcia przez państwo-gospodarza. Jednakże, każde państwo ponosi pełną odpowiedzialność za zapewnienie wsparcia własnym siłom wydzielanym do NATO, co może być osiągnięte z udziałem skoordynowanego przez NATO procesu HNS.

Zabezpieczenie

Państwa muszą zapewnić, indywidualnie lub poprzez wspólne przygotowania, wydzielenie stosownych zasobów, w celu wsparcia własnych sił wydzielanych do NATO zarówno w okresie pokoju, kryzysu lub wojny. Państwa niebędące członkiem NATO, które uczestniczą w operacji prowadzonej przez sojusz, są zachęcane do stosowania koordynowanych przez NATO porozumień w zakresie HNS (HNSA)[89]. Wsparcie ze strony państwa-gospodarza pozostaje istotnym warunkiem zapewnienia wsparcia dla rozmieszczonych sił i powinno być realizowane w możliwie najszerszym zakresie, uwzględniając narodowe regulacje prawne, priorytety i faktyczne możliwości państwa. Z tego też względu, w celu ułatwienia pracy planistów logistyki zachęca się każde państwo do opracowania narodowego Katalogu Możliwości (CapCat)[90], wyszczególniającego obszary i wielkości wsparcia możliwego do uzyskania od państwa-gospodarza, które może zostać udostępnione na potrzeby operacji.

Uprawnienia

Dokumenty sojuszu określają, iż dowódcy NATO powinny być nadane stosowne uprawnienia w zakresie planowania, wypracowania porozumień i uzgodnień oraz realizacji wsparcia. Jednakże uprawnienia te nie mają wpływu na uprawnienia państw wysyłających do negocjowania i zawierania dwustronnych porozumień w zakresie HNS (HNSA), a te muszą być zgodne z zakresem odpowiedzialności poszczególnych państw. Te same zasady powinno się także

[89] Ang. Host Nation Support Agreement.
[90] Ang. Capability Catalogue.

stosować do dowódców z poza sojuszu, uczestniczących w operacjach prowadzonych przez NATO.

Współpraca

Współpraca w zabezpieczeniu i wykorzystaniu wsparcia pomiędzy państwem-gospodarzem i państwami wysyłającymi oraz władzami NATO jest niezbędna i konieczna. W tym kontekście, cel współpracy nie ogranicza się jedynie do wyeliminowania współzawodnictwa w pozyskiwaniu ograniczonych zasobów, ale obejmuje również optymalizowanie wsparcia możliwego do wydzielenia przez państwo-gospodarza w celu ułatwienia realizacji powierzonej misji. Współpraca taka powinna także uwzględnić organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe (IO / NGO)[91], które mogą i powinny działać wspólnie lub obok siebie z NATO.

Koordynacja

Koordynacja procesu planowania i realizacji wsparcia pomiędzy NATO, a władzami narodowymi jest niezbędna, ze względu na efektywność operacyjną i skuteczność działania oraz konieczność unikania współzawodnictwa o dostępne zasoby. Powinna ona być prowadzona na wszystkich szczeblach, a w pewnych sytuacjach może obejmować również państwa niebędące członkami NATO oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe. Taka sytuacja wymaga jednak wyznaczenia narodowych przedstawicieli lub oficerów łącznikowych do dowódcy NATO lub innych odpowiednich organów.

Ekonomika

Planowanie i realizacja wsparcia przez państwo-gospodarza musi odzwierciedlać najbardziej efektywne i ekonomiczne wykorzystanie dostępnych zasobów do pełnego zaspokojenia potrzeb. W celu zagwarantowania najbardziej efektywnego i skutecznego wykorzystywania zasobów państwa, koordynowany przez NATO proces pozyskania wsparcia powinien być realizowany w ekonomicznie uzasadnionym wymiarze i zapewniać poprawę ogólnych zdolności do wspierania sił.

[91] Ang. International Organization / Non Governmental Organization.

Przejrzystość

Informacje dotyczące zakresu realizowanego przez państwo-gospodarza wsparcia działań organizacji i sił sojuszniczych muszą być udostępniane właściwemu dowódcy NATO i państwom wysyłającym. Dowódca NATO, w celu ustalenia priorytetów w zakresie otrzymywanego wsparcia sił własnych (szczególnie wtedy, gdy dostęp do zasobów jest ograniczony) musi, poza zadaniami realizowanymi przez państwo-gospodarza (które sam koordynuje) posiadać także informacje na temat innych zobowiązań wynikających z wsparcia realizowanego przez państwo-gospodarza, które mogą wywierać wpływ na prowadzone przez NATO operacje. W celu umożliwienia dowódcy NATO wypracowania przejrzystego i dokładnego obrazu całości zasobów udostępnianych na realizację zadań wsparcia, poszczególne państwa zachęcane są do opracowania narodowych Katalogów Możliwości, stanowiących istotne narzędzie dla dowódcy NATO w planowaniu HNS, w którym zawiera się wykaz dostępnych zasobów państwa, możliwych do wykorzystywania na potrzeby HNS.

Refundacja

Za wsparcie udzielone przez państwo-gospodarza, realizowane zarówno w ramach finansowania narodowego, jak i proporcjonalnego podziału wielonarodowego uczestnictwa, albo wspólnego finansowania - zwrot kosztów będzie uzgadniany pomiędzy państwem-gospodarzem i państwami wysyłającymi oraz / lub z władzami NATO. Procedury zwrotu kosztów zostaną opracowane zgodnie z zasadami, które będą zaakceptowane przez poszczególne państwa i będą obowiązujące dla tych państw. Ponadto, państwo-gospodarz winno stosować zasadę naliczania standardowych kosztów za realizowane świadczenia HNS - sprawiedliwie w stosunku wszystkich odbiorców wsparcia[92].

Przedstawione zasady wskazują, że HNS jest ważnym czynnikiem uzupełniającym istniejące (realne) możliwości przybywających wojsk i jest realizowane przez państwo-gospodarza w możliwie najszerszym zakresie **uwzględniającym narodowe możliwości i zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi**.

---

[92] *Sojusznicza doktryna i procedury połączonego...*, op. cit., pkt 1-10.

Wynika to z faktu, iż „podstawę dla udzielenia wsparcia stanowi odpowiednia umowa (i towarzyszące jej dokumenty), wynegocjowana i zawarta między państwem-gospodarzem i desygnowanym dowódcą NATO. Poszczególne kraje wysyłające wojska są zachęcane do akceptacji tej umowy, jako warunku dalszych negocjacji i otrzymania wsparcia. Dopuszczalne są też bezpośrednie, indywidualne negocjacje - dodatkowe lub uzupełniające - państw wysyłających wojska z państwem-gospodarzem, choć przede wszystkim stosuje się umowy wielostronne"[93].

Możliwość uzyskania wsparcia będzie więc uzależniona od szeregu różnych czynników, z których zasadniczym jest odpowiednie w czasie i właściwe jego planowanie. Osiąga się to poprzez przyjęcie niezbędnych zasad postępowania, które będą składowymi szerszego procesu planistycznego.

Zgodnie z poglądami NATO „planowanie sojusznicze jest procesem wytyczania celów [...] i określania sposobów ich najlepszej realizacji. Podejmowanie decyzji i proces planowania, obejmuje wybór trybu działania spośród zbioru dostępnych możliwości. Planowanie sojusznicze i podejmowanie decyzji przyczynia się do utrzymania sprawności zarządzania i dowodzenia operacją [...]"[94].

Powyższe stanowi punkt wyjścia do określenia kolejnego z kluczowych elementów wsparcia państwa-gospodarza, jakim jest proces planowania. Wynika to z faktu, że „**planowanie HNS** jest w pełni zintegrowane z planowaniem operacyjnym i logistycznym"[95]. Dlatego też „na podstawie wieloletnich doświadczeń z planowania wspólnych działań i ćwiczeń w NATO zidentyfikowano (ustalono i zgodnie przyjęto) pięć etapów stanowiących szkielet planowania HNS"[96] (załącznik nr 5).

Etap 1 – *Przedłożenie Wniosku o Zabezpieczenie HNS (**HNS REQ** - załącznik nr 6) i wypracowanie Porozumienia Ogólnego (**MoU**).*

Dowódca NATO po analizie zadania w pierwszej kolejności określa w ogólnych zarysach, potrzeby wsparcia planów będących w opracowywaniu, uwzględniając także wymagania państw wysyłających wojska. Na tej podstawie przesyła zapotrzebowanie na HNS (HNS REQ), jako pierwsze zawiadomienie

---

[93] J. Marczak (kier. nauk), *Obrona terytorialna w realizacji zadań państwa-gospodarza pk."GOSPODARZ", studium analityczne cz.1,* AON, Warszawa 2000, s.21.

[94] *Doktryna narodowa operacje połączone OP/01*, Szkol. 800/2002, pkt 5001.

[95] *Zasady i procedury planowania i realizacji w Siłach Zbrojnych RP zadań wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5.1*, Szt. Gen. 1558/2004, pkt 4000.

[96] J. Marczak (kier. nauk), *Obrona terytorialna w realizacji zadań...*, op. cit. s. 21.

określające, co będzie wymagał[97] od państwa-gospodarza w celu zapewnienia warunków realizacji swojej misji. Jeżeli jest to możliwe, państwo-gospodarz potwierdza wolę udzielenia oczekiwanego przez dowódcę NATO wsparcia oraz akceptuje jego rodzaj i zakres, a także przedstawia ogólne zdolności w tym zakresie. Na tej podstawie przygotowuje się Porozumienie Ogólne (MoU), które jest podstawowym dokumentem w procesie planowania HNS i w sposób oficjalny ustanawia nadrzędne zasady i procedury dotyczące wsparcia, akceptowane przez dowódcę NATO, państwa wysyłające i państwo-gospodarza.

Treść porozumienia jest opracowywana w drodze negocjacji wspólnie przez przedstawicieli państwa-gospodarza i wyznaczonego dowódcę NATO, który jednocześnie o fakcie tym powiadamia państwa wysyłające. Po złożeniu podpisów[98], państwa wysyłające muszą zostać zaproszone przez dowódcę NATO do przystąpienia do Porozumienia Ogólnego. Odbywa się to poprzez podpisanie przez te państwa Noty o Akcesji (NOA)[99], co oznacza pełną akceptację postanowień porozumienia. W przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów z przystąpieniem niektórych państw do Porozumienia, mogą one wykazać swoją gotowość do zastosowania się do postanowień tego porozumienia poprzez wystosowanie Deklaracji Intencji (SOI)[100], która powinna zawierać zastrzeżenia tych państw. W takim przypadku państwo-gospodarz powinno albo podpisać Deklarację Intencji, potwierdzając w ten sposób swoją wolę przyjęcia zastrzeżeń, albo też odstąpić od jej podpisania, wskazując w ten sposób swój sprzeciw do zgłoszonych zastrzeżeń.

Etap 2 – *Wypracowanie Koncepcji Wymagań (**COR** - załącznik nr 7).*

Wyraża ona szeroki zarys potrzeb, w poszczególnych dziedzinach wsparcia (lądowego, powietrznego, morskiego, bezpieczeństwa, transportu, telekomunikacji, obiektów, itp.). Dokument ten dostarcza państwu-gospodarzowi informacji o rodzajach wymaganego wsparcia, ale nie wskazuje szczegółów odnoszących się do czasu wydzielenia i wielkości tego wsparcia. Proces ten jest koordynowany przez dowódcę NATO, który w zależności od zgłaszanych potrzeb może wystąpić

---

[97] **Wymagać** - wymagać od kogoś spełnienia pewnych warunków, obowiązków; niezbędnie potrzebować czegoś, nie móc obejść bez czegoś, *Słownik języka…*, op. cit., tom III, s. 761.

[98] Do czasu zakończenia tej czynności procesu planowania, tylko państwo-gospodarz i dowódca NATO są zobowiązani do respektowania zapisów MoU.

[99] Ang. NOA - Note of Accession.

[100] Ang. SOI - Statement of Intent.

z wnioskiem do państwa-gospodarza o rozeznanie sytuacji w formie wstępnych rekonesansów prowadzonych na jego terenie.

Opracowane w oparciu o informacje przedstawione we wniosku o zabezpieczenie Koncepcje Wymagań powinny zapewnić państwu-gospodarzowi pełną wiedzę odnośnie skali i zakresu oczekiwanego wsparcia. Pod tym względem koncepcje te powinny być postrzegane, jako kluczowe dokumenty w ciągłym procesie określania rzeczywistych potrzeb HNS.

Etap 3 – *Opracowanie Porozumienia Technicznego (**TA** - załącznik nr 8) w sprawie zabezpieczenia wsparcia przez państwo-gospodarza.*

Porozumienie opracowuje się w celu rozwinięcia koncepcji i zasad realizacji wsparcia przez państwo-gospodarza, wspólnych dla wszystkich uczestników tego procesu. Zazwyczaj w celu wypracowania dalszych porozumień dotyczących realizacji wsparcia, dowódca NATO i państwo-gospodarz powołują po zawarciu Porozumienia Ogólnego, Połączony Komitet Koordynacyjny ds. HNS, który składa się z niezbędnych dla danego zakresu wsparcia podkomitetów[101].

Komitet w ramach swoich kompetencji koordynuje planowanie prowadzone przez podkomitety, monitoruje postęp prac oraz opracowuje wytyczne i zasady postępowania dla osób bezpośrednio odpowiedzialnych za wypracowanie Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych.

Końcowym efektem prac tego etapu planowania jest przygotowanie Porozumienia Technicznego wraz z załącznikami. Ustalenia zawarte w tych załącznikach koncentrują się na zagadnieniach określających sposób, w jaki państwo-gospodarz proponuje spełnić potrzeby NATO i państw wysyłających oraz na sprecyzowaniu ogólnych procedur i ustaleń wprowadzających je w życie. Przystąpienie państw wysyłających do porozumienia odbywa się na podstawie tych samych dokumentów i procedur jak w przypadku Porozumienia Ogólnego.

Etap 4 – *Opracowanie Zestawienia Potrzeb (**SOR** - załącznik nr 9).*

W miarę rozwijania (dopracowania) Planu Operacji i wyznaczania (przydzielania) konkretnych jednostek sił państw wysyłających, zasadniczym

[101] W celu poprawy realizacji zadań można utworzyć podkomitety, którym przydzielane są elementy zadań w odpowiednich obszarach funkcjonalnych, np. dla danej części Planu Operacyjnego, pokrewne podkomitety mogą lepiej ukierunkować podejście do wypracowania Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych w obszarach poszczególnych rodzajów wojsk: lądowych, powietrznych i morskich.

zadaniem dowódcy NATO jest nawiązanie ścisłej współpracy z państwem-gospodarzem i państwami wysyłającymi, a także Połączonym Komitetem Koordynacyjnym ds. HNS, a celem jest podjęcie prac nad określeniem Zestawienia Potrzeb i przeniesienie procesu planowania z fazy ogólnej do fazy szczegółowej. Ważnymi parametrami, które powinny być brane pod uwagę podczas ustalania przydziału zasobów do realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza są: minimalizacja wysiłku oraz uwzględnienie potrzeb wszystkich państw wysyłających, przewidzianych do rozmieszczenia w wyznaczonych rejonach. Dlatego też do czasu zakończenia tego procesu wszystkie rekonesanse prowadzone w celu określenia szczegółowych Zestawień Potrzeb i lokalnych możliwości do wsparcia sił NATO i państw wysyłających, powinny być prowadzone w układzie wielonarodowym i połączonym.

„Dowódca NATO zbiera Zestawienia Potrzeb poszczególnych wojsk narodowych w jedno wspólne zestawienie. To swojego rodzaju *lista zakupu usług*. Uwzględnia się w niej poszczególne etapy działania wojsk (przekraczanie granicy, rozładunek, przemieszczanie, zajęcie rejonów, zakwaterowanie, zaopatrywanie, ochrona, itp.) i potrzeby konkretnych jednostek"[102]. Zestawienia Potrzeb należy traktować (wykorzystywać), jako podstawę opracowania załączników do Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych, przedstawiających zakres wsparcia, które ma być dostarczone ze strony państwa-gospodarza.

Etap 5 – *Opracowanie Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych (**JIA** - załącznik nr 10).*

Podczas tego (ostatniego) etapu planowania mogą[103] być przygotowywane Wspólne Porozumienia Wdrożeniowe, które opracowuje się w sposób scentralizowany, dwoma sposobami:

- pod kierunkiem jednego lub więcej specjalnie tworzonych Połączonych Komitetów Wdrożeniowych, które działają pod kierunkiem Połączonego Komitetu Koordynacyjnego ds. HNS;

---

[102] J. Marczak (kier. nauk), *Obrona terytorialna w realizacji zadań...*, op. cit., s.24.

[103] W niektórych okolicznościach, w szczególności gdy dotyczy to ćwiczeń o małym i średnim wymiarze, wykonanie tych porozumień może być zbędna. W takim przypadku wystarczającym zakresem uzgodnień będzie opracowanie samych Zestawień Potrzeb.

- pod bezpośrednim kierunkiem organów państwa-gospodarza, wspólnie z dowódcą NATO i Połączonego Komitetu Koordynacyjnego ds. HNS, pod warunkiem, że wyznaczają one kierunki i wspierają rozwiązywanie powstających problemów.

Wspólne Porozumienia Wdrożeniowe zawierają zobowiązania finansowe w związku, z czym stanowią one zasadniczy kontrakt[104] zwierany pomiędzy państwem-gospodarzem a państwami wysyłającymi oraz wyznaczonym dowódcą NATO na dostarczenie określonego wsparcia.

Indywidualne (narodowe) aneksy do wspólnego porozumienia adoptują je do konkretnych, narodowych potrzeb i zawierają wyraźną zgodę na dodatkowe wsparcie. Wszystkie te dokumenty autoryzuje dowódca NATO.

„W przygotowaniu wsparcia duże znaczenie ma zespalanie wysiłków logistyków, prawników i finansowców - wojskowych i cywilnych - w składzie jednego, dwustronnego zespołu (przedstawicieli państwa-gospodarza i krajów wysyłających wojska) oraz sztabu zainteresowanego dowódcy NATO. Dowódca NATO powinien koordynować negocjacje między uczestnikami, organizując pracę Połączonego Komitetu Koordynacyjnego ds. HNS. Pracuje on równolegle z zespołem przygotowującym plan operacyjny i zapewnia przygotowanie HNS dla jego zabezpieczenia"[105].

Przedstawiony proces planowania HNS został zaprojektowany w sposób umożliwiający uwzględnienie wszystkich aspektów związanych z uzyskaniem właściwego wsparcia realizowanego przez państwo-gospodarza. Wynika to z faktu, że „Koncepcja Strategiczna Sojuszu [...] akcentuje mobilny i wielonarodowy charakter sił zbrojnych sojuszu oraz konieczność zapewnienia im elastycznego [...] wsparcia logistycznego"[106]. Oznacza to, że rodzaj i zakres udzielonego wsparcia mogą być zróżnicowane, zależnie od okoliczności, które skłaniają do zgłoszenia zapotrzebowania. Wymaga to za każdym razem odmiennego podejścia do planowania HNS. Niezależnie od okoliczności należy jednak zachować następujące reguły postępowania:

---

[104] **Kontrakt** - układ, umowa zawarta na piśmie między stronami, określająca warunki i zobowiązania obu stron, *Słownik języka...*, op. cit., tom I, s. 937.

[105] J. Marczak (kier. nauk), *Obrona terytorialna w realizacji zadań...*, op. cit. s. 25.

[106] *Vademecum NATO...*, op. cit., s. 201.

- struktura zarządzania powinna objąć wszystkich zainteresowanych przygotowaniem umowy w sprawie dostarczenia wsparcia;
- podstawę do planowania stanowią zapotrzebowania (Zestawienia Potrzeb) HNS (SOR);
- należy przygotować dokument zawierający podstawowe koncepcje pozyskania wsparcia (zwykle przybiera on postać Porozumienia Ogólnego - MoU - między państwami wysyłającymi wojska i państwem-gospodarzem, ale w formie, na którą mogą w przyszłości wyrazić zgodę także inne państwa, które mogą dołączyć do misji);
- państwo-gospodarz określa warunki, na jakich wsparcie będzie realizowane poprzez podpisanie Porozumienia Technicznego;
- zapewnić uczestnikom procesu planowania posiadanie wszelkich uzupełniających informacji wspomagających ten proces (np. listy obowiązujących cen produktów i usług).

Należy przy tym zaznaczyć, że planowanie HNS w konkretnej sytuacji musi uwzględniać stany wojsk (liczebność), rejony działań i możliwe warianty ich użycia.

2.1.2. Uwarunkowania narodowego systemu wsparcia

Obserwowane na co dzień zmiany mające na celu dostosowanie systemu obronnego państwa do standardów NATO, wydają się być nieznaczne, przede wszystkim z racji skoncentrowania uwagi społeczeństwa na konieczności zakupów dla Sił Zbrojnych RP nowoczesnego sprzętu bojowego. Jednak z perspektywy kilku ostatnich lat są one istotne, przede wszystkim w zakresie reformy struktur i systemów kierowania obronnością, procedur działania, nowelizacji aktów prawnych oraz przygotowania administracji rządowej do planowania obronnego w nowych, sojuszniczych uwarunkowaniach.

Wstępując do sojuszu wiadomym było, że jest to związane z koniecznością podejmowania przez Polskę szeregu działań, których efektem będzie osiągnięcie pełnej zdolności do wypełnienia wszelkich zobowiązań wynikających z dokumentów NATO. Dlatego już na początku naszego członkostwa zakładano, że „zobowiązania wstępne, które Polska musi wypełnić, by rzeczywiście stać się pełnoprawnym

(i pełnowartościowym) uczestnikiem sojuszu, przekładają się na rozłożone trójfazowo zadania"[107].

W zadaniu bliższym założono osiągnięcie sprawności działania systemu militarnego poprzez uzyskanie elementarnej interoperacyjności[108] wyrażającej się w implementacji Celów Sił Zbrojnych (CSZ). Jako zadanie następne, dla całego systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, „uzyskanie zdolności do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia, czyli osiągnięcie gotowości do pełnienia funkcji państwa-gospodarza"[109]. W następnej kolejności, jako warunek osiągnięcia pełnej zdolności, wskazano na potrzebę integracji narodowych sił zbrojnych z sojuszniczymi w celu prowadzenia wspólnych misji międzynarodowych.

Pierwsze działania związane z wypełnieniem obowiązków państwa-gospodarza zostały podjęte w ramach **przedsięwzięć przygotowujących** państwo polskie do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i odnosiły się do realizacji CSZ[110]. Ponadto zgodnie z pierwszymi ustaleniami rządowymi[111], do czasu uzyskania członkostwa z NATO, tymczasowo funkcję koordynatora HNS w obszarze Sił Zbrojnych RP pełnił Zarząd Planowania Logistyki SGWP, a Departament Systemu Obronnego MON w zakresie koordynowania i nadzoru nad tą problematyką w pozamilitarnych ogniwach sytemu obronnego państwa.

Początkowa realizacja zamierzeń w ramach Celu związana była między innymi z identyfikacją i zapewnieniem:

- wsparcia logistycznego, w tym urządzeń logistycznych i medycznych;
- możliwych do użycia lotniczych i morskich portów rozładunku oraz bocznic kolejowych;
- informacji dotyczącej ruchów wojsk i transportu, w tym klasyfikacji i oznakowania dróg i mostów;
- wszelkich stosownych urządzeń magazynowych na potrzeby techniczne, w tym z zasobów cywilnych;

---

[107] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa...*, op. cit. s. 163.

[108] **Interoperacyjność** - zdolność systemów (jednostek) do wzajemnego świadczenia i korzystania z usług innych systemów (jednostek), w celu zwiększenia efektywności współdziałania miedzy systemami, *Słownik terminów z zakresu...*, op. cit. s. 50.

[109] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa...*, op. cit. s. 163.

[110] Cel TG 4123, *Wsparcie państwa-gospodarza* - edycja 1998.

[111] Ustalenia te zapadły na posiedzeniu Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów w dniu 17 grudnia 1998 r.

- środków związanych z przeszkodami terenowymi, pokonywaniem przeszkód wodnych, punktami przepraw promowych i fortyfikacjami[112].

Realizacja tego zadania odbywała się z udziałem przedstawicieli resortów cywilnych i stała się swoistą „inwentaryzacją na dzień otwarcia"[113].

Bezpośrednio **po wstąpieniu** Polski do NATO kontynuowano prace związane z właściwym przygotowaniem państwa i jego struktur do realizacji zadań wsparcia poprzez tworzenie narodowego systemu HNS, jak również realizowano przedsięwzięcia zmierzające do określenia obszarów odpowiedzialności podmiotów cywilnych i Sił Zbrojnych RP w ramach systemu obronnego państwa. Równolegle kontynuowano zadania wynikające z CSZ, których efektem było rozpoczęcie prac nad opracowaniem bazy danych zawierającej informacje o infrastrukturze obronnej i zasobach materiałowych wojska i sektora cywilnego państwa.

Punktem wyjścia do określenia zadań HNS dla organów administracji rządowej stały się wyniki prac zespołu powołanego[114] przez sekretarza stanu - I zastępcę ministra ON, które zostały przedstawione na posiedzeniu Rady Ministrów[115] i zatwierdzone przez Rząd. W tym zakresie zobowiązano organy administracji rządowej do wykonywania przedsięwzięć przygotowawczych, zapewniających sprawne spełnienie przez Rzeczypospolitą Polską obowiązków państwa-gospodarza oraz realizację Celów Sił Zbrojnych.

Do przedsięwzięć tych zaliczono:

- gromadzenie oraz aktualizację informacji i danych o narodowych zasobach obronnych nie zarezerwowanych na mobilizacyjne i wojenne potrzeby Sił Zbrojnych RP;
- zapewnienie zwiększonej dyspozycyjności personelu wytypowanych portów morskich i lotniczych, baz materiałowych i innych jednostek

---

[112] Zob. M. Krauze (kier. nauk.), *Realizacja zadań przez Ministerstwo Obrony Narodowej wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych (HNS) na terytorium Polski, Część I, „Uwarunkowania funkcjonowania HNS"*, Warszawa 2001.

[113] W. Molek, *Aspekty prawne realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej (HNS)*, [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, Warszawa 2006, s.6.

[114] Zespół został powołany Decyzją Nr 44 z dnia 13 września 2000 r.

[115] Zawarte w Protokole Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów..., op. cit.

organizacyjnych na wypadek konieczności uruchomienia wysokiego[116] poziomu realizacji zadań HNS;

- aktualizację obsady kadrowej przewidzianej w etatach wojennych określonych jednostek organizacyjnych.

Ponadto Rada Ministrów zobowiązała ministra ON do utworzenia Centralnej Bazy Danych (CBD) o narodowych zasobach obronnych przeznaczonych do realizacji zadań HNS, a ministrów kierujących działami administracji rządowej do udostępniania dla potrzeb CBD informacji i danych dotyczących w szczególności:

- *w dziale finanse publiczne*: zakresu stosowanych przez właściwe organy administracji rządowej obligatoryjnych i fakultatywnych zwolnień z ceł i podatków od towarów i usług;
- *w dziale gospodarka*: możliwości zaopatrywania w paliwa i produkty naftowe;
- *w dziele gospodarka morska*: infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów wraz z możliwościami przeładunkowymi oraz stanu i możliwości transportowych floty morskiej;
- *w dziale gospodarka wodna*: infrastruktury śródlądowych dróg wodnych, stanu sił i środków do osłony technicznej śródlądowych dróg wodnych oraz możliwości osłony hydrometeorologicznej;
- *w dziale rolnictwo*: możliwości w zakresie produkcji rolnej;
- *w dziale rynki rolne*: kształtowanie się cen na rynkach rolnych oraz źródeł zaopatrzenia w produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe oraz konfekcjonowaną wodę pitną;
- *w dziale transport*: linii kolejowych, publicznych dróg krajowych, lotnisk i portów lotniczych, jednostek taboru żeglugi śródlądowej i portów rzecznych przydatnych do celów militarnych oraz stanu sił i środków do osłony technicznej sieci transportowej;

---

[116] Koncepcja zakładała realizację zadań HNS na dwóch poziomach świadczeń - niskim i wysokim. Podział ten był umowny i odnosił się w pierwszym przypadku do czasu pokoju, drugi natomiast do sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czasu wojny. Wynikało to z braku odpowiednich regulacji prawnych pozwalających włączyć tą problematykę w proces przygotowań obronnych państwa. Zob. *Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit., s. 3-4.

- *w dziale sprawy wewnętrzne*: współudziału formacji podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w zapewnieniu prewencyjnej osłony wojsk sojuszniczych w rejonach rozmieszczenia i na drogach przemarszu w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- *w dziale środowisko*: stanu surowca drzewnego na pniu;
- *w dziale zdrowie*: możliwości zaopatrywania w medyczne środki materiałowe utrzymywane przy szpitalach, w przedsiębiorstwach „CEFARM" i „CEZAL" jak i w przemyśle oraz możliwości wsparcia medycznego w zakresie dotyczącym szpitali, przychodni, ośrodków zdrowia oraz centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa.

Jednocześnie zobowiązano ministrów i wojewodów do realizacji przedsięwzięć zapewniających aktualizację informacji i danych na potrzeby CBD jak również opracowania stosownych planów ochrony i obrony infrastruktury przewidywanej do realizacji zadań HNS.

Najistotniejszą decyzją podjętą przez Radę Ministrów było **powierzenie ministrowi ON koordynacji całokształtu przygotowań podejmowanych przez organy administracji rządowej** oraz **sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań HNS** i zadań wynikających z CSZ.

2.1.3. Organizacja narodowego systemu wsparcia

Ostatnie lata przyniosły znaczące przewartościowanie w podejściu do problematyki określanej mianem *realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.* W coraz to większym stopniu kształtuje się świadomość decydentów, że to Polska z całym swoim potencjałem ludzkim i gospodarczym, a nie tylko Siły Zbrojne RP, przystąpiły do Traktatu Północnoatlantyckiego. W wyrażanych opiniach zwraca się również uwagę na fakt, że „[...] przynależność do sojuszu oznacza głównie zwiększanie możliwości obronnych systemów narodowych, a nie ich ***zastępowanie***"[117].

[117] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*..., op. cit. s. 16.

W świetle dostępnych dokumentów definiowanie pojęcia *zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza* (HNS)[118] występuje w dwóch obszarach - cywilnym i militarnym. Wynika to z faktu, że Siły Zbrojne RP realizują swoje zadania na podstawie wydawanych rozkazów, natomiast wszelkie działania organów administracji rządowej w państwie opierają się na ustaleniach wynikających z aktów prawnych.

W ujęciu prawnym (cywilnym) zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza rozumie się, jako *„cywilną i wojskową pomoc udzielaną przez Rzeczypospolitą Polską w czasie pokoju, kryzysu i wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom międzynarodowym, które są rozmieszczone, wykonują zadania lub przemieszczają się przez jej terytorium, realizowaną na zasadach określonych w odrębnych przepisach"*[119]. Natomiast w ujęciu doktrynalnym (militarnym) jest to *„cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo-gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i wojny, sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczone, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa-gospodarza. Podstawę takiej pomocy stanowią porozumienia zawarte pomiędzy stosownymi władzami państwa-gospodarza i państwami wysyłającymi oraz/lub NATO"*[120].

Z analizy przedstawionych definicji nie wynika sprzeczność w praktycznej wykładni pojęcia i treści obowiązku realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych. Nie przypisuje się w nich także dominującej roli żadnej ze stron w zakresie realizacji zadań, co oznacza, że wsparcie to będzie udzielane, w ramach posiadanych możliwości, zarówno przez Siły Zbrojne RP jak również organy administracji rządowej. Spójność ta wynika z oczekiwań sojuszu, że tworzenie warunków do przyjęcia wojsk ukierunkowane będzie na dostarczenie przybywającym wojskom wsparcia w postaci materiałów, usług i realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ułatwiających im działania - w zakresie wynegocjowanym i ustalonym podpisanymi porozumieniami.

Z przedstawionych dotychczas wyników badań wynika, że **celem** realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza jest zapewnienie określonych warunków

---

[118] ang. Host Nation Support.

[119] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, op. cit.

[120] *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5*, Szt. Gen. 1587/2005, pkt 1007.

prowadzenia przez dowódcę NATO operacji lub ćwiczeń, ukierunkowanych na wzmocnienie jego wysiłków w dążeniu do osiągnięcia odpowiedniego poziomu sprawności i efektywności ekonomicznej działań. Zadanie to realizowane jest między innymi poprzez udostępnianie zasobów narodowych, wynikających z przyjętych zobowiązań. Ponadto HNS ułatwia wprowadzenie sił w obszar operacji przez zapewnienie im właściwego przyjęcia, rozmieszczenia oraz wsparcia działań operacyjnych (załącznik nr 11). „Korzystanie z zasobów cywilnych państwa-gospodarza pozwala kompensować siły i środki"[121], a tym samym zmniejszyć wielkość sił logistycznych oraz środków materiałowych wymaganych dla zapewnienia zdolności rozwinięcia i gotowości do dalszych działań, które w przeciwnym razie musiałyby zostać realizowane przez państwa wysyłające wojska, co jest zdecydowanie kosztowniejsze.

Przedstawione definicje HNS wskazują ponadto, że zapewnienie wsparcia siłom sojuszniczym wymaga starannej koordynacji oraz harmonizacji wysiłków wszystkich uczestników. Efektem tych działań powinna być ekonomizacja wykorzystania zasobów oraz czasu wydzielonego (będącego w dyspozycji dowódców) na planowanie działań. Dlatego też działania te wymagają usystematyzowania i przedstawienia w postaci celowo dobranych i połączonych określonymi relacjami podmiotów, które tworzą organizację, określaną mianem narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza.

W organizacji narodowego systemu (załącznik nr 12) tworzonego na potrzeby HNS wykorzystuje się niezbędne elementy systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (podsystem kierowania obronnością, podsystem militarny oraz podsystem pozamilitarny), a realizacja zadań w ramach tego systemu odbywa się na trzech poziomach funkcjonalnych: politycznym, planistycznym i wykonawczym. „Na każdym z tych poziomów zakres zadaniowy określonych organów wynika z ich właściwości w tym systemie:

- **poziom polityczny** - obejmuje uprawnione organy państwa, które w ramach swoich kompetencji współuczestniczą w budowaniu sojuszniczych instrumentów zaufania, tworzeniu warunków prawnych do realizacji przyjmowanych przez Rzeczypospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych oraz kierują realizacją wynikających z nich zadań;

[121] M. Krauze, *Realizacja zadań przez Ministerstwo Obrony Narodowej..., cz. I,* op. cit., s. 18.

przejawia się to między innymi we współuczestniczeniu w opracowywaniu, uzgadnianiu i zawieraniu wielostronnych i bilateralnych Porozumień Ogólnych; zadania te mogą być realizowane np. poprzez powoływanie międzyresortowych zespołów eksperckich, w celu wypracowania końcowej treści danego porozumienia; nadrzędną i koordynującą rolę w tym zakresie pełni minister ON poprzez podległe mu komórki organizacyjne;

- **poziom planistyczny** - obejmuje w szczególności elementy podsystemu militarnego; koordynatorem całokształtu działań podejmowanych na tym poziomie jest Pełnomocnik ministra ON do spraw HNS; do zasadniczych zadań realizowanych na tym poziomie zalicza się: planowanie niezbędnych przedsięwzięć umożliwiających realizację obowiązków państwa-gospodarza, utrzymywanie baz danych o możliwościach udzielania wsparcia na rzecz sił zbrojnych państw wysyłających i dowództw NATO, przebywających na terytorium RP oraz o możliwościach uzyskania wsparcia na rzecz wojsk własnych, przebywających poza terytorium kraju, przygotowywanie i realizacja niezbędnych porozumień międzynarodowych, a także opracowywanie analiz, ocen i propozycji, dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu HNS w kraju; jednocześnie elementy podsystemu pozamilitarnego, w ramach prowadzonego planowania obronnego, uwzględniają zadania, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza w planowaniu operacyjnym i programowaniu obronnym;
- **poziom wykonawczy** - obejmuje wytypowane jednostki Sił Zbrojnych RP poziomu taktycznego, wyznaczone do realizacji zadań państwa-gospodarza, terenowe organy administracji wojskowej, organy administracji rządowej oraz inne niezbędne pozamilitarne ogniwa obronne; koordynatorem całokształtu przedsięwzięć na tym poziomie są komórki organizacyjne poziomu operacyjnego Sił Zbrojnych RP, realizujące zadania wsparcia przez państwo-gospodarza; do zasadniczych zadań na tym poziomie zalicza się: prowadzenie baz danych o zasobach przewidywanych do użycia w trakcie realizacji zadań HNS, udział w szczegółowym planowaniu zabezpieczenia operacji (ćwiczenia) w zakresie wsparcia udzielanego przez państwo-

gospodarza oraz praktyczną realizację zadań wsparcia na rzecz wojsk sojuszniczych, wynikających z zawartych porozumień i przygotowanych planów; organy administracji rządowej realizują zadania w zakresie HNS ujęte w planach operacyjnych funkcjonowania, odpowiednio: działów administracji rządowej i województw, oraz wynikające z zawartych porozumień"[122].

Należy mieć na uwadze, że organy administracji rządowej równolegle z udziałem we wsparciu wojsk sojuszniczych będą realizowały w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa rozszerzone zadania z zakresu zapewnienia bytu ludności, jej ochrony, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zachowania ciągłości realizacji ustawowych zadań w ramach istniejącego systemu organizacyjnego w państwie.

Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że **narodowy obowiązek wsparcia realizowany w ramach systemu HNS stanowi część przygotowań obronnych państwa do realizacji szeregu - przygotowanych zawczasu - zadań logistycznych, administracyjnych, prawnych i moralnych zapewniających sprawne przyjęcie i wsparcie działań sił wzmocnienia oraz organizacji wysyłanych przez sojusz na terytorium Polski dla realizacji misji wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.**

2.2. Miejsce i rola narodowego systemu wsparcia w przygotowaniach obronnych państwa

Uwzględniając potrzeby, także innych - poza logistyką - dziedzin wsparcia, ustalony w toku badań **minimalny zakres przygotowań** Rzeczypospolitej Polskiej, jako kraju przyjmującego (otrzymującego) wzmocnienie powinien objąć pełne wdrożenie narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza, poprzez:

- udoskonalanie podstaw prawnych - przyjęcie nowoczesnych norm prawnych zapewniających funkcjonowanie narodowego systemu wsparcia;

[122] *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5...*, op. cit., pkt 2002.

- tworzenie uniwersalnych procedur zapewniających realizację zadań w czasie przyjmowania wojsk sojuszniczych i udzielania im pomocy na wszystkich szczeblach administracji rządowej;
- przygotowanie istotnych elementów potencjału państwa (infrastruktury, zasobów i sił) na potrzeby realizacji wsparcia;
- szkolenie organów i sił przeznaczonych do towarzyszenia wojskom NATO działającym w Polsce (ich wspierania).

Na podstawie badań literatury, dotyczącej problematyki tworzenia krajowego systemu wsparcia wojsk sojuszniczych, można stwierdzić, że często zgłaszanym postulatem była potrzeba wypracowania „uregulowań prawnych zmierzających do zaktywizowania cywilnego obszaru funkcjonowania państwa w realizacji zadań państwa-gospodarza [...]", gdyż „[...] stan prawny regulujący sprawy HNS państwa jedynie w oparciu o Protokół Ustaleń[123] Rady Ministrów jest dalece niewystarczający"[124].

2.2.1. Ogólne zasady włączania zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w proces przygotowań obronnych państwa

Państwo prawne to takie, w którym rządzi się na podstawie prawa i zgodnie z treścią prawa. Rządy prawa nie są tylko zasadą konstytucyjną, czy wartością wyrażoną przez inne przepisy prawne, lecz także stanem faktycznym. Państwo prawne to takie, w którym:

- organy są tworzone, zorganizowane i kontrolowane zgodnie z prawem;
- kompetencje organów państwa są uregulowane przez prawo i granice władczej ingerencji są rzeczywiście szanowane przez prawo;
- metody rządzenia stosowane przez aparat państwa i przez grupę rządzącą są zgodne z prawem;
- prawo jest jawne, jest ogłaszane we właściwym czasie, aby wszyscy mieli równą szansę poznać jego ustalenia.

---

[123] Protokół Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów..., op. cit.

[124] M. Krauze, *Realizacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej...*, op. cit., Część II, „Koncepcja funkcjonowania HNS w MON, s. 156.

Administracja rządowa działa w ramach prawnie ukształtowanego porządku, jest ona związana tym porządkiem, działając w ramach regulacji określonych Konstytucją[125] i ustawami. Zasada ta obejmuje dyrektywę działania wyłącznie na podstawie przepisów prawa i dyrektywę ścisłego przestrzegania nakazów i zakazów ustanowionych przez prawo. Dotyczy to zarówno jej uprawnień, jak i metod, środków, zasad i trybu działania oraz organizacji. Inaczej oznacza to, że wszystkie organy administracji rządowej są zobowiązane do wykazania się legitymacją prawną przy wykonywaniu wszelkiej swojej działalności, co stanowi „fundamentalną zasadę legalności działania administracji"[126].

W związku z powyższym, niezbędnym jest przedstawienie obowiązującego w Polsce systemu prawnego, hierarchii aktów prawnych oraz zasad ich tworzenia.

Zgodnie z przyjętym w Polsce systemem prawa, najwyższym aktem prawnym jest *Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (zwana także ustawą zasadniczą) ustanawiająca statut organizacyjny państwa, jako organizacji społecznej, a inne akty prawne powinny być zgodne z jej postanowieniami. Akt ten reguluje takie kwestie, jak zasady ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego państwa, strukturę i kompetencje organów państwowych i samorządu terytorialnego, referendum, wolności, prawa i obowiązki obywateli oraz środki ich ochrony, źródła prawa, finanse publiczne, stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej), problematykę sposobu zmiany Konstytucji. Najwyższa moc prawa konstytucji oznacza, że wszystkie inne akty prawodawcze powinny być z nią zgodne.

Kolejnymi, co do mocy prawnej aktami są *ustawy* zwykłe, a materię ustawową, a więc sprawy, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze ustaw, stanowią między innymi zagadnienia:

- tworzenia, kompetencji i trybu działania organów państwa;
- szerszego i kompleksowego regulowania obowiązków obywateli;
- nakładania szczególnych zadań na różne podmioty gospodarcze (przedsiębiorców).

[125] Zgodnie z artykułem 7 Konstytucji „Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

[126] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna…*, op. cit., s. 224.

Ustawa dochodzi do skutku w skomplikowanym procesie leglislacyjnym. Jego zasadniczymi etapami są:

- inicjatywa ustawodawcza;
- debata i głosowanie w Sejmie i Senacie;
- podpisanie przez prezydenta;
- jej ogłoszenie;
- wdrożenie jej postanowień i stosowanie.

Prawo inicjatywy ustawodawczej, czyli prawo zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy, przysługuje posłom (grupie przynajmniej 15 posłów) i komisjom sejmowym, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów oraz wyborcom w liczbie, co najmniej 100 tyś. Debata w Sejmie i Senacie nad projektami ustaw toczy się na planarnych posiedzeniach tych ciał i w komisjach. Decyzję o przyjęciu ustawy podejmuje się tylko na plenarnych posiedzeniach osobno Sejmu i Senatu. Ustawy podpisuje i zarządza ich ogłoszenie Prezydent RP, po uprzednim sprawdzeniu jej zgodności z Konstytucją.

Źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce są także *umowy międzynarodowe*, które stosuje się bezpośrednio, chyba że jest to uzależnione od wydania ustawy. Jeżeli wymagana jest zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w drodze uprzedniej ustawy, warunkiem ich stosowania jest ogłoszenie w trybie wymaganym dla ustawy. Umowy takie mają moc ustawy, a w razie kolizji wzajemnej mają pierwszeństwo przed ustawą krajową. Umowy międzynarodowe zajmują miejsce poniżej Konstytucji i muszą być z nią zgodne, co należy zapewnić w procesie ich negocjonowania.

Aktem organów władzy wykonawczej, stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego, są *rozporządzenia*, jako akty ściśle związane z ustawą, wydawane przez wskazane organy na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego i stanowią bardziej szczegółowe rozwinięcie przepisów zawartych w tych ustawach. Rozporządzenia może wydawać Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes RM, minister kierujący działem administracji rządowej, przewodniczący komitetu powołanego w skład Rady Ministrów oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Dokonany przegląd systemu prawnego obowiązującego w Polsce, wskazuje jak trudny i skomplikowany jest proces inicjatywy ustawodawczej i samego uchwalenia przez ustawodawcę określonej ustawy lub wydania przez uprawniony organ rozporządzenia. O skali problemów z tym związanych może świadczyć fakt upływu prawie pięciu lat od czasu uchwalenia Konstytucji do momentu przyjęcia przez Sejm ostatniej ustawy z grupy ustaw regulujących sprawy stanów nadzwyczajnych[127].

2.2.2. Zakres przedmiotowy realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w ramach przygotowań obronnych państwa

Umieszczenie problematyki związanej z realizacją obowiązków państwa-gospodarza w polskim prawodawstwie było (i jest w dalszym ciągu) koniecznością. Wynika to z faktu, że stanowią one część przedsięwzięć, jakie realizuje państwo na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym zakresie spełnia administracja rządowa wypełniając ustawowe powinności na rzecz systemu obronnego państwa. Wynika to z jej głównego przeznaczenia, jakim „[...] jest realizacja trzech rodzajów zadań strategicznych, a mianowicie:

- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie **wojsk** własnych i **sojuszniczych** prowadzących operacje na terytorium Polski;
- zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;
- utrzymywanie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny"[128].

---

[127] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej - ogłoszona w Dz.U. z dnia 22.05.2002 r.
Ustawa z dnia 21 maja 2002 r. o stanie wyjątkowym - ogłoszona w Dz.U. z dnia 20.07.2002 r.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej - ogłoszona w Dz.U. z dnia 25.09.2002 r.

[128] J. Pawłowski, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej (regulacje prawne),* TWO, Warszawa 2004, s. 16.

W celu wypełnienia przez administrację rządową przedstawionych zadań przełomowym momentem było przeprowadzenie w 2002 roku nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony. „W tym zakresie znaczącym postępem [...] były zmiany w realizacji powinności obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej, polegające na **włączeniu zadań wsparcia państwa-gospodarza w proces przygotowań obronnych państwa"**[129]. Zasadnicze działania ustawodawcy skierowane zostały na nowelizację Działu I ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP[130], w części dotyczącej przeniesienia kompetencji Komitetu Obrony Kraju na Radę Ministrów i inne istotne organy administracji rządowej w narodowym systemie obronnym. Zadanie to zrealizowano wraz z uchwaleniem *ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*[131].

Poczynione zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, dotyczą przede wszystkim uściślenia konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP, jak również nowych ustawowych upoważnień dla Rady Ministrów i wojewodów w dziedzinie obronności.

Zadania Rady Ministrów wynikające z Konstytucji w zakresie zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju określono w art. 6 ust 1, według którego do zadań Rady Ministrów w obszarze HNS należy w szczególności planowanie i realizacja **przygotowań obronnych państwa** zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo - obronnych oraz zadań wykonywanych **na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych.**

Przeprowadzenie kolejnej[132] nowelizacji ustawy ukierunkowane było na przyjęciu szeregu „poprawek porządkujących, dostosowujących nazewnictwo, tryb realizacji zadań w niej zawartych i kompetencje organów administracji [...] rządowej [...] w sferze obronności do aktualnego porządku prawnego w Rzeczypospolitej

---

[129] S. Olearczyk, *Organizacja systemu HNS i zadania jego uczestników na poziomie planistycznym i wykonawczym,* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, TWO, Warszawa 2006, s.37.

[130] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., op. cit.

[131] Dz. U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z póź. zm.

[132] W dniu 29 października 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r., nr 210, poz. 2036.

Polskiej. Spowodowało to niemającą chyba precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie przygotowań obronnych, szczególnie w sektorze pozamilitarnym"[133].

Przeprowadzone badania uzmysłowiły, że problematyka zadań HNS w procesie przygotowań obronnych państwa unormowana została poprzez włączenie ich do znaczącej liczby aktów prawnych rangi ustawowej oraz wydanych do nich rozporządzeń wykonawczych. Głównymi aspektami, które badano były wyspecyfikowane zasady realizacji wsparcia ujęte w dokumentach sojuszniczych[134] oraz uwarunkowania planowania i prowadzenia wielonarodowych sojuszniczych operacji połączonych[135]. Badania tych dokumentów wskazują, że przygotowane warunki do realizacji zadań wsparcia przez organy administracji rządowej, powinny tworzyć zwartą konstrukcję narodowego systemu HNS, zapewniającą w szczególności:

- bezkolizyjne przyjęcie sił zbrojnych państw sojuszniczych na granicy państwa;
- sprawne zabezpieczenie przemieszczania i rozmieszczania wojsk;
- dostarczanie uzgodnionego wsparcia materiałowego oraz świadczenia wszelkich usług;
- ochronę wojsk;
- ochronę środowiska;
- prowadzenie rozliczeń finansowych.

Podjęcie decyzji o wprowadzeniu sojuszniczych wojsk wzmocnienia na terytorium państwa polskiego związane jest w pierwszej kolejności z zapewnieniem im warunków **sprawnego przyjęcia i przekroczenia granicy państwowej.** Zgodnie z narodowymi przepisami przekraczanie granicy państwowej odbywa się przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie

---

[133] W. Kitler (kier.), *Zadanie obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny*, AON, Warszawa 2006, s. 28 - 29.

[134] Zaliczyć do nich należy: Umowa między Państwami - Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił, sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 roku; Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego (tzw. protokół paryski), sporządzonego w Paryżu dnia 28 sierpnia 1952 roku, AJP-4.5 - Sojusznicza doktryna i procedury połączonego wsparcia przez państwo-gospodarza.

[135] Wskazane w: Sojusznicza Doktryna Operacje Połączone AJP-01, Doktryna Narodowa Operacje Połączone OP/01.

dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Zadanie związane z zapewnieniem przyjęcia wojsk na granicy oraz zagwarantowaniu bezpieczeństwa jednostek wojskowych przebywających w rejonie przejść oraz w strefie nadgranicznej realizuje Straż Graniczna. Odbywa się to na podstawie zasad i procedur określonych w stosownych dokumentach sojuszniczych i narodowych w odniesieniu do granicznych przejść lądowych (drogowych i kolejowych), morskich i powietrznych, „które są rozmieszczone na terenie województw i za których infrastrukturę odpowiadają wojewodowie”[136].

Na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w działaniach związanych z przekraczaniem granicy państwowej udostępnia się również lotniska, porty morskie i akweny oraz zezwala na wykonywanie lotów w polskiej przestrzeni powietrznej przez obce statki powietrzne, w tym wykonujące zadania w ramach Zintegrowanego Systemu Obrony Powietrznej NATO. Stosuje się także odpowiednie procedury związane z ulgami i zwolnieniami celnymi przy wjeździe i opuszczaniu terytorium kraju.

Po dokonaniu niezbędnych formalności przy przekraczaniu granicy państwowej kolejnym zadaniem jest **zabezpieczenie przemieszczenia i rozmieszczenie** wojsk na wyznaczonych obszarach terytorium kraju.

Działalność administracji rządowej w zakresie wsparcia przemieszczenia zawiera się w udostępnianiu wytyczonych wcześniej i uzgodnionych w procesie planowania HNS sieci drogowych i kolejowych, jak również środków transportowych w tym żeglugi śródlądowej. W zależności od potrzeb organizuje się i uruchamia przeprawy promowe, a ciągłość realizacji wszystkich zadań zapewnia się zgodnie z opracowanymi planami osłony technicznej. Ponadto w przypadku przemieszczania kolumn wojskowych przez płatne autostrady, jednostki sojusznicze korzystają z odpowiednich zwolnień, a wszelkie wsparcie przemieszczenia realizuje się siłami policji oraz żandarmerii wojskowej. Zabezpieczenie transportu i ruchu wojsk stosownie do swojej właściwości terenowej realizują również dowódcy okręgów wojskowych.

Przedsięwzięcia związane z rozmieszczeniem wojsk sojuszniczych, realizuje się w pierwszej kolejności, w oparciu o tereny, które zostały uwzględnione w procesie

---

[136] W. Wągrocki, *Udział Straży Granicznej w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS)*, [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, TWO, Warszawa 2006, s.119.

opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jako spełniające odpowiednie kryteria operacyjne. Udostępnia się również obiekty i infrastrukturę, które w ramach przygotowań obronnych państwa zostały wytypowane i przygotowane, a zadania w tym zakresie zostały nałożone na odpowiednich przedsiębiorców. Do użytkowania przez wojska sojusznicze wskazuje się również niektóre obiekty, które zostały uznane za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa lub inne obiekty, które szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych uzgodnili z wojewodami.

Realizacja wsparcia w postaci materiałów oraz wszelkich usług odbywa się w szczególności na bazie przedsiębiorców, na których nałożono wykonywanie zadań obronnych. Możliwość takiego wsparcia warunkowane jest jednak konkretnymi potrzebami oraz możliwościami występującymi na terenie pobytu wojsk. Ponadto jednostkom sojuszniczym do współpracy z narodowymi systemami łączności udostępnia się obronne sieci łączności, a także zezwala się na wykonywanie przez te jednostki działalności telekomunikacyjnej i używanie urządzeń radiowych. Oprócz wymienionego wsparcia, organy administracji publicznej w ramach przygotowania służby zdrowia na potrzeby obronne, wydzielają łóżka szpitalne jak również zapewniają krew i preparaty krwiopochodne.

„W NATO przyjmuje się jako zasadę, że wojska przybywające na obszar państwa-gospodarza podlegają przepisom prawa **ochrony środowiska** tego państwa"[137]. Wynika z tego, że nie występują żadne szczególne sojusznicze regulacje w zakresie ochrony środowiska. Nie mniej jednak z punktu widzenia państwa jest to znaczące zadanie, związane w szczególności ze stworzeniem warunków organizacyjno-informacyjnych jak również umożliwieniem składowanie i utylizację wszelkich odpadków, jakie mogą pozostawić wojska sojusznicze.

Z przyjętego zakresu przedmiotowego realizacji zadań HNS w ramach przygotowań obronnych państwa ostatnim jest **prowadzenie rozliczeń finansowych**. Państwa NATO otrzymują zwrot podatku od towarów i usług wyłącznie nabytych na terytorium Polski na swój pożytek lub zaopatrzenie mes i kantyn jak również od paliw, olejów oraz smarów.

---

[137] S. Wilczkowiak, *Zasadnicze zadania HNS w zakresie ochrony środowiska w przypadku pobytu lub przegrupowania wojsk sojuszniczych na terenie województwa* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO, Warszawa 2005, s. 78.

Wracając do problematyki przekazania kompetencji Komitetu Obrony Kraju Radzie Ministrów, warto wskazać, że wiązało się to także z potrzebą wydania szeregu rozporządzeń wykonawczych, przy opracowaniu których uwzględniono w wymaganym zakresie problematykę HNS. Akty te określiły zakres i warunki uwzględniania zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza przy opracowywaniu przez organy administracji rządowej planów operacyjnych oraz programów obronnych. Ponadto, ustalono możliwy katalog zadań HNS, które mogą być realizowane na okoliczność wsparcia działań wojsk sojuszniczych.

Podobnie postąpiono w odniesieniu do ustaw o charakterze branżowym, umożliwiając w ten sposób realizację wybranych przedsięwzięć wsparcia w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Istotnym założeniem prowadzonych prac legislacyjnych było tworzenie warunków do ujmowania większości tych zadań w ramach przygotowań obronnych, jako wydzielonych i zastrzeżonych zasobów obronnych państwa na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych.

Wobec powyższego w istotny sposób **zwiększył się** dotychczasowy zakres zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej i przedsiębiorców. W następstwie stało się konieczne określenie zakresów zadaniowych, przypisanie ich merytorycznym wykonawcom i ujęcie w dokumentach normatywnych poszczególnych organów. Ponadto w celu realizacji określonych zadań należało tworzyć system ich uruchamiania i koordynowania, odpowiednio w dziale administracji rządowej i województwie.

2.3. Wnioski i doświadczenia z realizacji zadań państwa-gospodarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Złożoność i skomplikowany charakter współczesnych ćwiczeń, duża różnorodność problemów, a także trudność ich rozwiązywania powodują, że stanowią one bogate źródło wiedzy teoretycznej i empirycznej. Dlatego też wysiłki z prowadzonych badań nad ćwiczeniami były ukierunkowane na uzyskanie jak największej ilości spostrzeżeń i wniosków nie tylko dla ćwiczących, ale również dla tych organów państwa, które w ramach swoich kompetencji odpowiedzialne są za tworzenie warunków do doskonalenia systemu obronnego państwa, a w tym systemu HNS. Wynika to z faktu, że „każde przedsięwzięcie szkoleniowe, a w tym ćwiczenia,

mają na celu dostarczenie maksymalnych korzyści, które z kolei po odpowiednim przetransponowaniu przez specjalistyczne zespoły analityczne staną się podstawą do poprawy dotychczasowego stanu, zmiany niekorzystnych zjawisk czy procedur, poprawy istniejących struktur, itp.".[138]

Analiza dostępnych materiałów wskazuje, że zdecydowana większość doświadczeń i wniosków związanych z realizacją zadań HNS wynika z ćwiczeń, których organizatorami były Dowództwa NATO, a nie pojedyncze państwa wysyłające. W ciągu kilku kolejnych lat po wstąpieniu do sojuszu dało się zauważyć znaczące zainteresowanie możliwością prowadzenia ćwiczeń na terytorium Polski, a co z tym jest związane także z przyjęciem i zabezpieczeniem pobytu wojsk. Z upływem czasu, gdy rozpoczął się proces transformacji w sojuszu, ilość organizowanych ćwiczeń zdecydowanie malała i ograniczała się do udziału tylko elementów sztabowych.

Bezpośrednio po wstąpieniu do NATO dla organów administracji rządowej, szczególnie szczebla wojewódzkiego, pojęcie realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza było mało rozpoznawalne lub nawet całkowicie nieznane. Pierwszego kompleksowego przeglądu warunków realizacji zadań obronnych (w tym zadań HNS) w województwie dokonał Zespół Ocenowy[139] złożony z przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Prezesa Rady Ministrów. Zadaniem Zespołu było dokonanie oceny możliwości realizacji zadań obronnych przez zreformowane terenowe organy administracji rządowej i samorządowej. Z przeprowadzonych badań wynikało, że „przygotowanie do *przyjęcia* wojsk sojuszniczych na terenie województwa [...] są zadaniami całkowicie nieznanymi i [...] nie są uwzględniane w bieżącej działalności obronnej urzędów wojewódzkich"[140].

Częściowym potwierdzeniem niedoskonałości, a miejscami braku odpowiednich unormowań do działania administracji rządowej w obszarze HNS, były wnioski z wielonarodowego ćwiczenia dowódczo - sztabowego pk. „CRYSTAL

---

[138] J. Wołejszo, *Wybrane problemy przygotowania i realizacji ćwiczeń sojuszniczych NATO,* AON, Warszawa 2003, s. 72.

[139] Zespół został powołany przez Ministra Obrony Narodowej na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wnioski prac zespołu zostały przedstawione i zatwierdzone na posiedzeniu Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów w dniu 19 lipca 2000 r.

[140] *Ocena możliwości realizacji zadań obronnych przez wojewodów i samorząd terytorialny po wprowadzeniu reformy w dniu 1 stycznia 1999 r.,* Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów, Warszawa 2000 r., s. 17.

EAGLE-2000", przeprowadzonego w dniach 6 - 24 listopada 2000 r. na terenie poligonu Drawsko Pomorskie oraz w wybranych garnizonach Pomorskiego Okręgu Wojskowego (POW). Ćwiczenie polegało na przyjęciu na terytorium Polski sojuszniczych sił wzmocnienia, a następnie wspólnym rozbiciu sił agresora w rejonie Pomorza Zachodniego. W trakcie ćwiczenia Logistyka Dowództwa POW, stosownie do ustaleń przyjętych w ćwiczeniu, realizowała szereg przedsięwzięć, między innymi związane z zapewnieniem wsparcia logistycznego wojsk własnych i sojuszniczych w ramach zadań państwa-gospodarza. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że udział przedstawicieli organów administracji rządowej w ćwiczeniu był bardzo ograniczony i sprowadzał się do zabezpieczenia przyjęcia wojsk obcych na granicy państwa oraz ich przemieszczenia do rejonów ćwiczeń. Tylko w niewielkim stopniu pozyskiwano środki materiałowe i usługi od cywilnych dostawców na zasadzie podpisywania bezpośrednich kontraktów.

Nie mniej jednak „przygotowując się do realizacji zadań HNS w POW opracowano:

- informator możliwości świadczenia wsparcia logistycznego w ramach funkcji państwa-gospodarza (HNS);
- koncepcję realizacji zadań zabezpieczenia logistycznego;
- koncepcję wsparcia logistycznego;
- plan zabezpieczenia ćwiczenia w roli państwa-gospodarza"[141].

Szczególnie cenne wnioski dotyczyły działań Narodowego Dowództwa Terytorialnego[142] wspierającego wojska Korpusu Północ - Wschód (MNC NE) w ramach HNS w rejonie jego odpowiedzialności. Wiązały się one z pośredniczeniem w kontaktach z administracją cywilną, organizowaniem współdziałania wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej z organami administracji rządowej i samorządowej.

Zasadniczy zadaniem realizowanym przez dowództwo było wsparcie i zabezpieczenie działań wojsk MNC NE zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami. W zakresie logistycznym potrzeby te obejmowały:

---

[141] *Wnioski i doświadczenia z ćwiczenia pk. „Kryształowy Orzeł – 2000"*, POW, Bydgoszcz 2001, s. 5.

[142] Utworzenie Dowództwa wynikało ze scenariusza ćwiczenia.

- wskazywanie szpitali wydzielających miejsca szpitalne na potrzeby wojsk (ilości, rodzaj, miejsce, procent obłożenia);
- pomoc w ewakuacji rannych i porażonych;
- wydzielenie specjalistów (lekarzy) na wsparcie podczas odtwarzania zdolności bojowej - w ramach świadczeń;
- wskazanie i wydzielenie miejsc zakwaterowania i odpoczynku wojsk;
- zabezpieczenie dróg (regulacja, ochrona);
- wskazywanie miejsc zaopatrzenia w MPS (ilość, rodzaj);
- wskazywanie ujęć wody pitnej i miejsca zaopatrzenia w wodę konfekcjonowaną (ilość, miejsce, wydajność);
- miejsca, możliwości remontowe techniki (pojazdy, rodzaj, czas, sposób);
- udostępnianie materiałów do rozbudowy inżynieryjnej rejonów i rubieży;
- udostępnianie miejsc z możliwością kąpieli i wymiany bielizny;
- wskazywanie miejsc dogodnych do ładowania na transporty kolejowe (rampy, rodzaj ramp, dane o rampach);
- grzebanie zabitych żołnierzy i ludności cywilnej;
- położenie, charakterystyka zapór wodnych, elektrowni wodnych, jezior zaporowych i możliwe zagrożenie przy ich zniszczeniu, zagrożenia;
- drogi i ich charakterystyka;
- zabezpieczenie przegrupowania (regulacja ruchu, pilotowanie);
- drogi ewakuacji ludności cywilnej.

Zapewnienie warunków i dostarczanie przedstawionych informacji zorganizowano w oparciu o grupy operacyjne z ćwiczących wojewódzkich sztabów wojskowych, które posiadały dokumenty militarnej obrony województw zawierające: plany ochrony i obrony obiektów, plany ewakuacji ludności, rozmieszczenie i funkcjonowanie cywilnych urządzeń logistycznych, możliwości wykorzystania układu pozamilitarnego na rzecz walczących wojsk.

We wnioskach z ćwiczenia wskazano na:

- niemożliwość szerszego korzystania przez wojska duńskie i niemieckie ze wsparcia HNS, ze względu **„na brak doświadczeń we wzajemnej współpracy"**[143];
- potrzebę opracowania na szczeblu wojewódzkich sztabów wojskowych baz danych obejmującą informacje w zakresie możliwości infrastruktury medycznej na danym terenie odnośnie świadczeń materiałowych (hurtownie farmaceutyczne, hurtownie gazów medycznych, przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem materiałami i sprzętem medycznym), świadczeń usługowych (przedsiębiorstwa zajmujące się serwisem i naprawą techniki medycznej, możliwości cywilnych Kolumn Transportu Sanitarnego) oraz dane dotyczące struktury zatrudnienia w szpitalach cywilnych i możliwości w zakresie udzielania kwalifikowanej pomocy lekarskiej;
- potrzebę opracowania bazy danych zawierającej opis stacji kolejowych pod kątem możliwości prowadzenia załadunku i wyładunku kontenerów, możliwości pozyskania sprzętu specjalistycznego do prowadzenia prac i świadczenie usług w tym zakresie;
- wydania regulacji prawnych dotyczących zwolnienia z podatku od towaru i usług oraz podatku akcyzowego przy nabyciu towarów przeznaczonych do użytku służbowego przez sojusznicze wojska (np. paliw, olejów, smarów, itp.) oraz przywożonych towarów przeznaczonych na zabezpieczenie ich pobytu.

Przedstawione wnioski wskazują, że po wstąpieniu do NATO Polska mogła realizować zadania HNS w zdecydowanej większości **tylko w oparciu o jednostki logistyczne Sił Zbrojnych RP**. Jako podstawę prawną realizacji tego zadania przyjmowano wewnętrzne unormowania właściwe dla resortu obrony narodowej. Szczególnie zadania HNS realizowane przez ćwiczące Narodowe Dowództwo Terytorialne wskazały, że tworzenie warunków do włączenia organów administracji rządowej na rzecz zadań wsparcia wojsk sojuszniczych jest koniecznością.

[143] *Wnioski i doświadczenia z ćwiczenia pk. „Kryształowy Orzeł – 2000"...*, op. cit., s. 19.

Wyznaczyły one kierunki do podejmowania dalszych działań na rzecz tworzenia narodowego systemu HNS.

Praktyczną weryfikacją zdolności Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza było sojusznicze ćwiczenie pk. „STRONG RESOLVE 2002", przeprowadzone w dniach 1 - 15 marca 2002 r. Jego organizatorem był Dowódca Sojuszniczych Sił Atlantyku. W trakcie ćwiczenia sprawdzano zdolność Sojuszu Północnoatlantyckiego do prowadzenia jednocześnie dwóch operacji na europejskim teatrze działań w oparciu o koncepcję Wielonarodowego Połączonego Zgrupowania Operacyjnego (CJTF) z udziałem około 25 tyś. żołnierzy i personelu cywilnego z 27 państw-członków NATO i państw-uczestników programu Partnerstwo dla Pokoju. W przygotowanie i zabezpieczenie przeprowadzenia ćwiczenia na terenie Polski, do roli państwa-gospodarza zaangażowano większość ministerstw, w tym w szczególności Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej jak również województwa, na obszarach których odbywało się ćwiczenie lub realizowane było przemieszczanie wojsk. O stanie realizacji podejmowanych w państwie przedsięwzięć, Rada Ministrów[144] informowana była w trakcie posiedzeń przez ministra ON. Głównym koordynatorem wszystkich przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem ćwiczenia był szef Sztabu Generalnego WP, a w zakresie HNS jego pełnomocnik - szef Generalnego Zarządu Logistyki SGWP. Udział organów administracji rządowej koordynowano za pośrednictwem Departamentu Systemu Obronnego MON, który współpracował z komórkami właściwymi do spraw obronnych w ministerstwach zaangażowanych w ćwiczeniu oraz z wydziałami zarządzania kryzysowego województw.

Proces przygotowania do realizacji zadań HNS przebiegał zgodnie z zasadami oraz etapami planowania, określonymi w sojuszniczej doktrynie AJP-4.5. Opracowano Katalog Możliwości HNS oraz podpisano wszystkie dokumenty normatywne (Porozumienie Ogólne, Porozumienie Techniczne oraz Wspólne Porozumienia Wdrożeniowe). Realizując ustalone zadania sprawnie przyjęto i przemieszczono transporty przez granicę państwa. Ćwiczące wojska zabezpieczono pod względem medycznym, ochrony i obrony, ewakuacyjno-

[144] Zob. Komunikat po Radzie Ministrów z dnia 19.02.2002 r.

ratunkowym, jak również dostarczano uzgodnione środki materiałowe i usługi. Nie stwierdzono przypadków naruszeń przez wojska obce przepisów polskiego prawa odnoszące się do odpowiedzialności za szkody, wypadki i inne wykroczenia. Rada Ministrów podjęła decyzję o zwolnieniu z podatku VAT od paliw, olejów i smarów dostarczanych obcym wojskom przez oddziały gospodarcze Sił Zbrojnych RP.

W trakcie procesu planistycznego, realizowanego na szeregu konferencjach, koniecznym stało się uszczegółowienie niektórych obszarów z zakresu HNS, do których zaliczyć należy:

- opracowanie szczegółowych procedur przekraczania, w tym zasad dokonywania odpraw celnych;
- przygotowania wykazu cen podstawowych środków materiałowych i usług;
- określenie zasad przewozu materiałów niebezpiecznych;
- ustalenie zakresu udzielanej pomocy medycznej na poziomie 3 i 4;
- dostarczenie pełnych informacji dotyczących ochrony środowiska[145];
- wdrożenia zunifikowanych faktur VAT;
- określenia szczegółowej struktury narodowego systemu HNS, szczególnie zawierającej wykaz punktów kontaktowych.

Jednym z najistotniejszych problemów na etapie przygotowawczym był brak pełnej synchronizacji działań planistycznych HNS z procesem planowania operacji. W wyniku tego nastąpił brak ustaleń dotyczących dyslokacji poszczególnych kontyngentów i w konsekwencji spóźnione dostarczenie Szczegółowych Zestawień Wymagań.

Realizacja zdań wsparcia przez państwo-gospodarza podczas ćwiczenia pk. „STRONG RESOLVE 2002" potwierdziła zasadność przyjętej struktury organizacyjnej narodowego systemu HNS. Należy stwierdzić, że pomimo szeregu niedoskonałości i problemów, które czasami musiały być rozwiązywane *ad hoc*, organy administracji rządowej na poziomie ministerstw i organów centralnych w prawidłowy sposób wypełniły postawione przed nimi zadania. W dalszym ciągu

[145] Ministerstwo Środowiska opracowało informator pt.: *Jak i dlaczego chronić środowisko naturalne. Przewodnik dla Sił Zbrojnych Państwa Wysyłającego,* a dodatkowo uruchomiło na swojej stronie internetowej jego wersję angielskojęzyczną.

należało jednak kontynuować prace związane z wydaniem przez Radę Ministrów aktów wykonawczych do artykułu 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz związanych z podatkami od towarów i usług. Szczególny nacisk należało także położyć na pełne włączenie struktur wojewódzkich w realizację zadań wsparcia na rzecz wojsk sojuszniczych.

Kolejnym dla Polski doświadczeniem z realizacji zadań HNS było ćwiczenie pk. „NATO AIR MEET 2003", przeprowadzone w dniach 6 - 19 września 2003 r. Ćwiczenie to odbyło się z udziałem wojsk lotnictwa wojskowego Europy Północnej, do którego zostały zaproszone wszystkie państwa NATO posiadające siły powietrzne. W sumie w ćwiczeniu uczestniczyło około 2 tyś. żołnierzy i 100 samolotów z 14 państw. Organizatorem ćwiczenia było Dowództwo Sił Powietrznych Europy Północnej - AIRNORTH HQ, a zasadnicze cele, które zrealizowano podczas ćwiczenia, to: doskonalenie prowadzenia operacji powietrznych, wytworzenie klimatu wzajemnego zrozumienia i współpracy między ćwiczącymi wojskami, poznanie i ćwiczenie zasad obsługi samolotów występujących w NATO, przygotowanie WLOP do przyjęcia oraz działania sił powietrznych państw sojuszu z baz położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ćwiczenie swoim zasięgiem objęło obszar północnej i zachodniej przestrzeni powietrznej Polski.

Decyzję o przeprowadzeniu na terenie Polski ćwiczenia, a tym samym o realizacji zadań państwa-gospodarza, podjął minister ON, który o tym fakcie poinformował Radę Ministrów[146]. Proces przygotowania wsparcia HNS był realizowany w ramach konferencji planistycznych, jednak nie odzwierciedlał ustalonych w doktrynie AJP-4.5 zasad planowania HNS. Dodatkowo cała problematyka w zakresie koordynacji tego przedsięwzięcia została powierzona Dowództwu WLOP, które w swojej strukturze nie posiadało etatowej komórki do spraw HNS. Wymusiło to konieczność powołania nieetatowego zespołu do realizacji tego zadania. Ze strony organów administracji rządowej do wsparcia wojsk obcych włączono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia oraz w szerokim zakresie Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

[146] Zob. Komunikat po Radzie Ministrów z dnia 6.05.2003 r.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez organy administracji rządowej należało:

- zabezpieczenie przekraczania granicy państwa (powietrznej i lądowej);
- odprawa graniczna transportów logistycznego zabezpieczenia ćwiczenia;
- wsparcie medyczne;
- ochrona baz lotniczych w ramach *Force Protection;*
- dostarczanie uzgodnionych materiałów i usług;
- wydzielenie środków transportowych i bazy hotelowej.

Wypełnienie przez Polskę zadań państwa-gospodarza w ćwiczeniu pk. „NATO AIR MEET 2003" pokazało, że jednym z zasadniczych elementów determinujących sprawność i efektywność otrzymania wsparcia jest pełne stosowanie zasad i procedur określonych w sojuszniczej doktrynie AJP-4.5. Z uwagi na charakter ćwiczenia (ćwiczenie komponentu lotniczego) skala i wielkość udzielonego wsparcia przez organy administracji rządowej była ograniczona. Jednak ich udział w tym przedsięwzięciu pozwolił na dalsze doskonalenie zasad realizacji zadań HNS, jak również na podejmowanie dodatkowych działań[147], które mogą wspomóc proces przyjęcia wojsk sojuszniczych. Wskazał również na niezwykle istotny element bezpośrednio wpływający na sprawny proces planowania HNS, jakim jest właściwa koordynacja przedsięwzięć realizowanych przez wszystkich uczestników tego procesu.

[147] W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim opracowano dokument pt.: *Województwo Wielkopolskie. Informator dla państw sojuszniczych.*

X X

X

NATO zostało powołane do życia, jako sojusz polityczno - obronny i działa w oparciu o zasadę formalnej równości sojuszników. Konsultacje i zbiorowa obrona przed zbrojną napaścią na jednego z sojuszników stanowi nie tylko fundament politycznej i wojskowej misji sojuszu, ale i podstawę planowania obronnego oraz rozwoju sił zbrojnych. Dlatego też osiągnięcie zdolności do realizacji wspólnych zadań możliwe jest pod warunkiem wypracowania mechanizmów, które są akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie.

Jedną z możliwości prowadzenia wspólnych działań w ramach artykułu V Traktatu Północnoatlantyckiego jest spełnienie przez członków sojuszu wymogów określanych mianem realizacji zadań państwa-gospodarza. Zapewnia ona w sytuacjach kryzysowych (kryzysu polityczno-militarnego) zdolność do szybkiego i sprawnego przemieszczenia i rozmieszczenia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium każdego państwa członkowskiego oraz korzystania ze wsparcia tego państwa w zakresie umożliwiającym prowadzenie operacji (misji). Aby kryterium to mogło być spełnione, sojusz w wyniku wieloletnich doświadczeń z praktycznej realizacji różnych misji (szkoleń) wypracował standardowe **zasady** obowiązujące w zakresie pozyskiwania wsparcia, które uzyskuje się w odpowiednio zaprojektowanym **procesie planistycznym**. Określa on w czytelny sposób obowiązki i zadania tak dowódcy NATO jak również państwa-gospodarza, nie naruszając jednocześnie woli państwa przyjmującego siły wzmocnienia do decydowania o skali i zakresie udzielanego wsparcia. Istotnym elementem tego procesu jest jego niezawodność (pewność) gwarantowana przez władze gospodarza w postaci umów i porozumień zawieranych z dowódcą NATO i państwami wysyłającymi.

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do NATO związane było między innymi z podjęciem działań zmierzających do spełnienia wymogów państwa-gospodarza, jako warunku niezbędnego do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na swoim terytorium. Włączenie w to przedsięwzięcie administracji rządowej

wymagało podjęcia działań, których efektem było stworzenie warunków formalno-prawnych i organizacyjnych do jej udziału w realizacji zadań państwa-gospodarza.

Wyniki badań wskazują, że proces tworzenia w Polsce narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza był efektem postępującej integracji Polski z NATO, szczególnie w obszarze planowania obronnego. To dzięki temu działaniu, zadania HNS na trwałe są ujmowane przez administrację rządową w opracowywanych planach operacyjnych funkcjonowania i programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, stając się gwarancją ich realizacji w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. W ten sposób spełniono wymaganą prawem zasadę legalizmu działania organów administracji rządowej w państwie. Ponadto ustalenie funkcji narodowego systemu HNS na trzech poziomach (politycznym, planistycznym i wykonawczym) w prawidłowy sposób uwzględnia podział zadań realizowanych przez Siły Zbrojne RP i administrację rządową, jako wspólnych uczestników tego procesu.

Prowadzone przez NATO ćwiczenia na terytorium Polski z praktycznym wsparciem uczestniczących w nich wojsk wskazują, że tylko cywilno-wojskowy wymiar realizacji zadań państwa-gospodarza jest w stanie prawidłowo i zgodnie z oczekiwaniami spełnić potrzeby sojuszników. Działania te jednak muszą uwzględniać wypracowane w NATO jednolite zasady wsparcia oraz wymagają szczegółowej koordynacji już w procesie planistycznym. Nie mniej jednak daje się zauważyć, że na okoliczność realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych administracja rządowa, w większości wypadków, angażowana jest li tylko na potrzeby świadczenia usług i zabezpieczenia potrzeb socjalno-bytowych, czyli tych przedsięwzięć, które nie ujmuje się w opracowywanych planach operacyjnych.

Rozdział 3. UWARUNKOWANIA REALIZACJI ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ

Przedstawione w poprzednim rozdziale wyniki badań pozwoliły określić ogólne założenia, jakie legły u podstaw tworzenia narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza wsparte praktycznymi doświadczeniami. Szczególną rolę przypisano w nich sojuszniczym instrumentom tworzenia zbiorowego bezpieczeństwa oraz zasadom włączania administracji rządowej w narodowy system wsparcia wojsk sojuszniczych.

Opisana charakterystyka założeń nie zapewnia jednak pełnej możliwości dostrzeżenia przedmiotu działalności administracji rządowej jak również funkcji, jakie spełnia ona w procesie przygotowań obronnych państwa w obszarze HNS.

Dla poznania tego przedmiotu badań koniecznym było znalezienie odpowiedzi na następujące, szczegółowe problemy badawcze:

- jakie są założenia planowania obronnego w organach administracji rządowej?
- jakie zadania wynikają dla Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązków państwa-gospodarza?
- jakie są zadania i kompetencje ministrów oraz wojewodów w przygotowaniach do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych?

W związku z powyższym celem badań, których wyniki przedstawiono w niniejszym rozdziale, było poznanie uwarunkowań przygotowania organów administracji rządowej do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.

3.1. Charakterystyka planowania obronnego organów administracji rządowej w kontekście przygotowań do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych

Przystąpienie Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego spowodowało konieczność podjęcia działań dostosowujących narodowe planowanie obronne do procedur obowiązujących w sojuszu.

„Pierwszym dokumentem, w którym zawarto elementy adaptacji tej problematyki, były *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz*

doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej opracowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, przy udziale innych ministerstw i urzędów centralnych, a następnie przyjęte w dniu 17 listopada 1999 roku przez Radę Ministrów. Głównym celem tego dokumentu było ukierunkowanie prac nad opracowaniem programu przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego RP w latach 2001 - 2006 oraz kolejnych programów, uwzględniających sojusznicze procedury planistyczne."[148] Ponadto dokument ten zobowiązywał Radę Ministrów do opracowania wytycznych, w których zawarto by zasady planowania i programowania obronnego, zgodnie z cyklami i okresami planistycznymi NATO oraz corocznego przeprowadzania przeglądów obronnych w państwie. „Przyjęto również, że w ramach planowania strategiczno-operacyjnego opracowywana będzie Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna (PSDO), określająca sposób funkcjonowania systemu obronnego państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz stosowne plany użycia i funkcjonowania elementów i struktur systemu obronnego, w wyżej wymienionych sytuacjach"[149].

Wyniki badań wskazują, że zbliżenie zasad planowania narodowego do sojuszniczego nastąpiło wraz z wprowadzeniem Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej[150]. W dokumencie tym przyjęto szczegółowe ustalenie dotyczące sposobów realizacji zadań obronnych w ramach planowania obronnego (załącznik nr 13) podzielonego na dwa zasadnicze obszary: **planowanie operacyjne** i **programowanie obronne**.

Przyjęty podział planowania obronnego spowodował prowadzenie dalszych prac w dwóch wyznaczonych obszarach. Jako punkt wyjścia dla opracowania szczegółowych rozwiązań związanych z programowaniem obronnym przyjęto założenia do kompleksowej przebudowy systemu obronnego państwa, natomiast dla planowania operacyjnego zadania wynikające z PSDO.

Przystępując do opracowania pierwszych założeń dyrektywy obronnej przedstawiciele ministrów, kierowników urzędów centralnych nadzorowanych przez Prezesa RM, prezesów: Narodowego Banku Polskiego (NBP) i Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz wojewodów zostali zapoznani z koncepcją planowania

---

[148] J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych,* DPO, Warszawa 2004, s. 77.

[149] J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych,* DPO, Warszawa 2006, s. 19.

[150] Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

operacyjnego. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami podjęto działania zmierzające „[...] do opracowania zestawów zadań operacyjnych, które miały być realizowane w poszczególnych działach administracji rządowej, urzędach centralnych, NBP, NIK oraz na szczeblu wojewódzkim, a następnie planów operacyjnych, w które te zadania miały być wkomponowane"[151]. Należy zwrócić uwagę, że na tym etapie prac, zasadniczą trudność sprawiło opracowanie **zadań operacyjnych**[152]. Wynikało to z faktu, iż regulacje prawne z tym związane były zdezaktualizowane[153].

Jak ustalono w trakcie badań przyjęte założenia, dotyczące opracowania sześcioletnich programów oraz planów operacyjnych, z różnych przyczyn nie zostały zrealizowane. Spowolniło to proces dostosowywania narodowych rozwiązań planowania obronnego do wymagań określonych w NATO.

Niemniej postęp w podejmowanych działaniach nastąpił przy opracowaniu, według nowych zasad, *Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001 - 2006.* Prowadząc prace nad tym dokumentem podjęto kolejną próbę opracowania go według kryterium programu, który zbliżałby go do standardów sojuszniczych. Efektem prac podjętych przez Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z innymi organami administracji rządowej było przygotowanie *Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006.* Podstawę opracowania tego dokumentu „stanowiły: w sferze koncepcyjnej - Strategia Bezpieczeństwa RP oraz Strategia Obronności RP, w sferze planistycznej - założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej, a także wymagania i zadania zawarte w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej".[154]

Należy zwrócić uwagę, że równolegle kontynuowano również działania nad opracowaniem zasadniczego dla obronności Polski dokumentu, jakim była PSDO. Prace w tym zakresie zostały podjęte na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczyła konsultacji i uzgodnień treści dyrektywy, druga natomiast opracowania zestawów

---

[151] J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań...*, op. cit., s. 71.

[152] Definiowanych, jako ta część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

[153] Regulowane były *zarządzeniem nr 02/86 Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r w sprawie zadań związanych z osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa,* które wydano na podstawie *uchwały nr 01/75 Komitetu Obrony Kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej państwa.*

[154] J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego...*, op. cit., s. 81.

zadań operacyjnych oraz procedur działania poszczególnych elementów pozamilitarnego podsystemu obronnego państwa.

Jak wskazują materiału źródłowe, zespoleniem wysiłków było przeprowadzenie pierwszej po wstąpieniu do NATO Strategicznej Gry Obronnej (SGO) pk. „KIEROWNICTWO - 2000", podczas której podjęto kluczowe dla rozpatrywanej problematyki decyzje. Wynikało to z faktu, że „celem głównym SGO było rozpatrzenie i zweryfikowanie projektu podstawowych założeń PSDO, zaś cele szczegółowe ćwiczenia obejmowały:

- dokonanie oceny warunków zewnętrznego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie przyjmowanych scenariuszy zagrożeń i sytuacji planistycznych;
- rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie ogólnej koncepcji przeciwstawienia się Rzeczypospolitej Polskiej możliwym zagrożeniom zewnętrznym oraz myśli przewodniej tzw. planów wariantowych, stosownie do przyjętych strategicznych sytuacji planistycznych;
- rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie podstawowych zadań na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w ramach przyjętych strategicznych sytuacji planistycznych[155].

Realizacja tych projektów odbywała się w warunkach braku niezbędnych na tym etapie rozwiązań formalno-prawnych w dziedzinie obronności państwa, co zdecydowanie wpływało na skuteczność podejmowania działań.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, równolegle z projektowaniem rozwiązań programowania obronnego trwały prace nad uruchomieniem procesu planowania operacyjnego w państwie, którego część elementów powinna znaleźć odzwierciedlenie w programach. Barierą, która niestety skutecznie zablokowała możliwość wdrożenia, chociaż części opracowanych dokumentów, były środki finansowe, gdyż zakres potrzeb w tym zakresie znacząco przekroczył ówczesne możliwości państwa.

Pomimo istniejących trudności przyjęto zalecenia i wnioski z przeprowadzonej gry obronnej, co doprowadziło do opracowania **pierwszych planów operacyjnych**

[155] Zob. P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej...*, op. cit., s. 73.

funkcjonowania dla: *działu administracji rządowej, urzędu oraz województwa* jak również określono tryb i zasady ich uaktualniania[156].

Mając na uwadze rozpoczęcie kolejnego cyklu planistycznego w NATO, podjęto ponowną próbę wdrożenia dotychczasowych rozwiązań. Dlatego też zasadnicze prace skupiono nad przygotowaniem wytycznych Rady Ministrów, które zostały poprzedzone przeprowadzeniem przeglądu obronnego w państwie, a jego efektem był *Raport o stanie obronności RP.* „Oceny i wnioski zawarte w raporcie, odpowiednio odnoszące się do stanu oraz określające kierunki doskonalenia i rozwoju systemu obronnego państwa, stanowiły wraz z ustaleniami zawartymi w wytycznych ministerialnych NATO podstawową bazę informacyjną do opracowania wytycznych Rady Ministrów"[157]. Głównym celem wydania tego dokumentu było określenie założeń do planowania i programowania przygotowań obronnych państwa na sześcioletni okres planistyczny, w szczególności odnoszących się do obszarów negocjonowania i przyjmowania Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych oraz opracowania dokumentów w formie programów oraz planów.

Ponadto „jednym z podstawowych zadań wytycznych było spowodowanie opracowywania planów i programów obronnych w państwie **według jednolitych kryteriów i zasad** zgodnych z procedurami, cyklami i okresami planistycznymi obowiązującymi w sojuszu, przy zapewnieniu spójnego ujęcia militarnych i pozamilitarnych problemów obronności"[158]. Wprowadziły one również nową jakość gwarantującą wykonalność decyzji, poprzez ustalenie poziomu wydatków obronnych w państwie według wskaźnika Produktu Krajowego Brutto na sześcioletni okres planistyczny. W ten sposób zapoczątkowały one opracowywanie przez administrację rządową dokumentów planistycznych na potrzeby przygotowań obronnych państwa.

Uwieńczeniem[159] podejmowanych wysiłków związanych z dostosowaniem planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do zasad i procedur

---

[156] Podczas SGO zapadły decyzje o opracowaniu przez Ministra ON i przedłożeniu do akceptacji przez Prezesa RM ostatecznej wersji PSDO, a także o podjęciu przez wszystkich ministrów, kierowników urzędów centralnych i oraz wojewodów prac nad stosownymi planami operacyjnymi. Ponadto postanowiono, że SGO będą organizowane co dwa lata z udziałem centralnych władz państwa. Po kolejnych nowelizacjach ustawy o powszechnym obowiązku obrony, SGO realizowana jest stosownie do obowiązujących zapisów art. 4a ust. 1 pkt 3 – Prezydent RP zatwierdza na wniosek Rady Ministrów plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem.

[157] J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań...,* op. cit., s. 21.

[158] Ibidem.

[159] Określenie to jest pojęciem umownym i związane jest z wydaniem ostatniego (jak dotychczas) aktu prawnego normującego tą problematykę.

obowiązujących w NATO było wydanie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*[160]. **Rozporządzeniem tym został unormowany prawnie tryb planowania obronnego w państwie, gdyż do tego czasu odbywało się to na zasadach określonych w uchwale Rady Ministrów** (sic!).

3.1.1. Planowanie operacyjne

Działania związane z tworzeniem warunków formalno-prawnych dla potrzeb planowania operacyjnego, choć z wieloma problemami, zostały zakończone wraz z wydaniem przez Radę Ministrów stosownych rozporządzeń do art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Najbardziej istotnym elementem planowania operacyjnego są plany zawierające zestawione odpowiednio zadania operacyjne, które mogą być uruchamiane w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Dla tych potrzeb założono, że „plany operacyjne powinny być sporządzane w taki sposób, aby zadania operacyjne i procedury ich realizacji umożliwiły [...]"[161] spełnienie zasadniczych funkcji podsystemu pozamilitarnego, do których zalicza się:

- zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa;
- zasilanie zasobami ludzkimi oraz cywilne wsparcie Sił Zbrojnych RP i jednostek zmilitaryzowanych;
- **realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**;
- zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania.

Jednocześnie, ustalając tryb i zasady planowania operacyjnego, przyjęto szereg założeń, które określiły wymagania i ustaliły, iż plany operacyjne powinny

[160] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599.

[161] Zob. P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej...*, op. cit., s. 87.

w szczególności być realne oraz wspomagać zarządzanie podległymi strukturami. Ponadto winny opierać się na aktualnym stanie prawnym, posiadanych możliwościach organizacyjnych i finansowych oraz istniejącym potencjale obronnym. Jako warunek niezbędny ustalono potrzebę ich bieżącego aktualizowania.

Badania przeprowadzone na dostępnych materiałach wskazują, że aktualnie planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP[162] oraz w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP[163]. W planowaniu tym uwzględnia się ponadto możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, umowy cywilno-prawne zawarte z przedsiębiorcami realizującymi zadania obronne oraz infrastrukturę państwa.

W ramach planowania operacyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej opracowywane są następujące plany:

- *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* - sporządzany przez ministra ON w uzgodnieniu z innymi organami właściwymi do spraw bezpieczeństwa;
- *plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej* - sporządzane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w uzgodnieniu z ministrem ON;
- *plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa RM albo ministra* - sporządzane przez te organy i kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z:
  - ministrem ON - w odniesieniu do centralnych organów administracji rządowej i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Prezesa RM;
  - właściwym ministrem kierującym działem administracji rządowej - w odniesieniu do jednostek podległych lub nadzorowanych;

[162] Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1, *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...*, op. cit.
[163] Ibidem, art. 4a ust. 1 pkt 2.

- *plany operacyjne funkcjonowania województw* - sporządzane przez wojewodów w uzgodnieniu z ministrem ON i ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych;
- *plany operacyjne organów samorządu terytorialnego.*

Ponadto w ramach planowania operacyjnego sporządza się również plany operacyjne Sił Zbrojnych RP oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Zgodnie z przyjętymi ustaleniami **planowanie operacyjne ma na celu ustalenie czynności** dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, które ujmuje się w formie zestawów zadań operacyjnych[164], a także wskazanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania.

Jako członek NATO Polska ma nie tylko obowiązek przygotowania narodowego systemu HNS na potrzeby wojsk sojuszniczych, ale powinna też być żywotnie zainteresowana maksymalizowaniem jego możliwości i sprawności, co pozwoli na właściwe gospodarowanie narodowymi zasobami utrzymywanymi na potrzeby obronne państwa. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że spośród tych zasobów, na rzecz wojsk sojuszniczych wydzielane będą tylko te, które pozostaną do dyspozycji po zapewnieniu wszystkich zgłoszonych potrzeb przez Sił Zbrojnych RP oraz uruchamiane na rzecz obywateli naszego kraju.

Dlatego też, dla głębszego poznania sposobu planowania operacyjnego, należy zidentyfikować strukturę planów oraz poznać procedury współdziałania pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

Zasadnicza struktura planów operacyjnych (załącznik nr 14) uregulowana została stosownym rozporządzeniem zgodnie, z którym ujmuje się w nich:

- przekazane przez ministra ON wypisy z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej zawierające:

---

[164] **Zestaw zadań operacyjnych** - to usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

- ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa;
- zamiar reagowania obronnego państwa;
- zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający, terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji;
- przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa;
- przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa;

- ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego;
- zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ, a także zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez podległe i nadzorowane przez niego organy administracji rządowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych, a w przypadku gdy organem sporządzającym jest wojewoda - również przez marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów;
- przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej:
  - działu administracji rządowej;
  - centralnego organu administracji rządowej lub jednostki organizacyjnej, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów;
  - województwa;
- **zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z** innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi, **sojuszniczymi siłami zbrojnymi** i organizacjami międzynarodowymi;

- inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

Jak można zauważyć w planach operacyjnych[165] oprócz szeregu różnych zadań ujmuje się również problematykę HNS. Nie mniej jednak, jak wcześniej to przedstawiono, dotyczy ona uruchamiania określonych zadań operacyjnych. Dlatego też w planach tych szczególną uwagę zwraca się na aspekty relacji zachodzących pomiędzy świadczeniodawcą (administracją rządową), a świadczeniobiorcą (siłami zbrojnymi sojuszu).

Syntetyzując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że udział administracji rządowej w realizacji wsparcia przez państwo-gospodarza unormowany w formie planów operacyjnych, stanowi zasadnicze źródło gwarantujące wszechstronne zabezpieczenie działań wojsk sojuszniczych na terytorium kraju w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

W problematyce planowania operacyjnego przez organy administracji rządowej, należy zwrócić uwagę na istotny aspekt związany ze współdziałaniem kilku organów realizujących zadanie operacyjne. Jest to tym bardziej ważne, iż szereg jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministrów wykonuje swoje zadania na terenie województw, co wręcz wymuszać będzie potrzebę podejmowania wspólnych i uzgodnionych czynności na rzecz realizacji jednego przedsięwzięcia.

Dlatego też w szczególności, gdy wykonanie zadania operacyjnego wymaga współdziałania ministrów, centralnych organów administracji rządowej, kierowników

---

[165] Obecna sytuacja polityczno - militarna na świecie charakteryzuje się odejściem od konfrontacji w skali globalnej i dużą dozą nieprzewidywalności, związaną z istnieniem wielu realnych i potencjalnych ognisk kryzysów. W przypadku nasilenia się intensywności kryzysów, może dojść do sytuacji, że obejmą one również swym zasięgiem nasze państwo. Możliwość ta powoduje potrzebę rozwoju systemu obronnego państwa w kierunku szybkiego reagowania na zagrożenia wywołujące kryzys, w tym również na związane z nimi konflikty zbrojne. Do realizacji tego zadania zaangażowane powinny być **wszystkie elementy systemu obronnego państwa**, zarówno w czasie pokoju - poprzez wykonywanie prac przygotowawczych do sprawnego działania w czasie kryzysu polityczno - militarnego i wojny, jak i w przypadku pojawienia się zagrożeń - **poprzez wykonywanie zadań zawartych w planach operacyjnych**. Plan operacyjny bowiem może okazać się bardzo pomocny w sytuacji kryzysowej, kiedy to decydent nie ma czasu na gruntowną analizę możliwych do podjęcia działań. Proces opracowywania takiego planu stymuluje poszukiwanie przez opracowujących rozwiązań sytuacji kryzysowej wówczas, gdy jeszcze do takiego kryzysu nie doszło. Zmusza do przemyśleń pewnych działań na etapie, kiedy jest na to wystarczająco dużo czasu. Pozwala na uzgodnienie pewnych posunięć, wymagających współdziałania z innymi podmiotami. Zob. W. Kitler (kier), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, AON, Warszawa 2006.

państwowych jednostek organizacyjnych lub wojewodów z Siłami Zbrojnymi RP i **wojskami sojuszniczymi,** w Planie Reagowania Obronnego RP ustala się organ wiodący i organy współuczestniczące w realizacji tego zadania. Ustalony w ten sposób organ wiodący, jest zobowiązany do uzgadniania procedur współdziałania z organami współuczestniczącymi w realizacji określonego zadania operacyjnego[166].

Dokonana analiza planowania operacyjnego pokazuje, że ujęcie zadań HNS w planach operacyjnych umożliwia Polsce, jako państwu-gospodarzowi zachować (utrzymać) kontrolę nad swoimi zasobami w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Związane jest to przede wszystkim z przyjętym sposobem uruchamiania zadań operacyjnych w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. To właśnie poprzez ten system możliwa będzie implementacja decyzji o zakresie uruchamianych zadań, a także miejsca i organu, który będzie je realizował.

3.1.2. Programowanie obronne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego ustaliło strukturę i ogólne zasady planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie, jak również określiło podstawowe pojęcia związane z tą problematyką. W myśl zapisów w nim zawartych „pod pojęciem planowania obronnego należy rozumieć ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji publicznej oraz wykorzystania do ich realizacji niezbędnych sił i środków"[167]. Wskazano przy tym, że planowanie obronne składa się z dwóch zasadniczych obszarów obejmujących: planowanie operacyjne i programowanie obronne. W kolejnych unormowaniach rozporządzenie ustaliło, że programowanie obronne w państwie ma na celu ustalenie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w sześcioletnim wymiarze planistycznym,

---

[166] Zasady współdziałania w realizacji zadań obronnych określone zostały szczegółowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązków obrony,* Dz. U. z 2004 r., nr 16, poz. 153.

[167] J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań...,* op. cit., s. 25.

realizowanych w czasie pokoju, mających przygotować system obronny państwa do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Natomiast planowanie operacyjne zdefiniowano, jako „ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także sił i środków niezbędnych do ich wykonania"[168].

Analiza przedstawionych unormowań daje podstawę do stwierdzenia, że występują **ważne związki** pomiędzy planowaniem operacyjnym, a programowaniem obronnym. Wynikają one z faktu, że podstawą do tworzenia programów są zadania określone w planach operacyjnych, inaczej - tworzenie podstaw organizacyjno - materialnych daje możliwość wykonywania określonych zadań operacyjnych.

Nie wdając się w mało istotne szczegóły dotyczące programowania obronnego, należy jednak w tym miejscu wspomnieć o zasadniczych dokumentach, jakie opracowuje się w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to tym bardziej istotne, jako że każdy z nich w sposób bezpośredni lub pośredni wiąże się z realizacją zadań wsparcia państwa-gospodarza. Analiza aktów prawnych wskazuje, że w tym zakresie opracowywane są następujące dokumenty:

- *Program rozwoju Sił Zbrojnych RP* - obejmujący swym zakresem zadania związane z przygotowaniem podsystemu militarnego systemu obronnego państwa[169];
- *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP* (PPPO) - obejmujący przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe przewidziane do realizacji w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie organów administracji publicznej do wykonywania własnych zadań obronnych oraz realizowanych **na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych**, systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- *Program Mobilizacji Gospodarki* - obejmujący zadania przewidziane do realizacji w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez

[168] Ibidem.

[169] Opracowywany na podstawie ustawy z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,* Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 804 i nr 85, poz. 925 z póź. zm.

przedsiębiorców **na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych** oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości i szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dokument ten określa także możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki[170];

- *Program Doskonalenia Obrony Cywilnej* - który powinien objąć przedsięwzięcia rzeczowo - finansowe przewidziane do realizacji w czasie pokoju, w celu przygotowania organów administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych na rzecz ludności i formacji Obrony Cywilnej na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Wyniki badań dają podstawę do przypuszczenia, że z perspektywy udziału administracji rządowej w narodowym systemie wsparcia państwa-gospodarza w szczególności należało poznać, jakie przedsięwzięcia są realizowane w ramach **Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Państwa** (PPPO). Wynika to z faktu, że w programie tym ujmuje się nie tylko przedsięwzięcia, których pozyskanie jest przedmiotem zainteresowania przybywających wojsk NATO, ale też zagadnienia **służące zabezpieczeniu interesów państwa i jego obywateli**. Takie wspólne ujęcie zadań dla administracji rządowej daje możliwość tworzenia warunków do uruchomienia wsparcia wojsk sojuszniczych w ramach planów operacyjnych oraz gwarantuje jego sprawność i skuteczność.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, zasadniczym celem opracowania PPPO jest przygotowanie podsystemu pozamilitarnego do realizacji zadań wynikających z planów operacyjnych funkcjonowania administracji rządowej, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Ponadto pozwala na zbilansowanie potrzeb obronnych z możliwościami ekonomicznymi państwa, określenie w dłuższej perspektywie czasu nakładów finansowych na obronność oraz

[170] Opracowywany na podstawie Ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców,* Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1320 z póź. zm.

racjonalizację ich wykorzystania, w efekcie wdrożenie na wszystkich szczeblach administracji rządowej jednolitego systemu programowania obronnego[171].

Dla realizacji przedstawionych celów koniecznym stało się włączenie struktur administracji rządowej w proces opracowywania programów. Możliwość taką daje rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, które szczegółowo określa podmioty zobowiązane do opracowania programu oraz tryb jego uzgadniania.

W rozporządzeniu tym ustalono jednolitą strukturę programów (załącznik nr 15), która zapewnia pełną spójność podejmowanych działań podczas procesu ich opracowywania i uzgadniania. Program powinien zawierać:

- wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na sześcioletni okres obowiązywania programu;
- przedsięwzięcia rzeczowo - finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, dotyczące:
  - przygotowania stanowisk kierowania, określonych w odrębnych przepisach;
  - **realizacji celów Sił Zbrojnych** przez ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministrów;
  - **realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**;
  - przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa;
  - gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych;

[171] Więcej, J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań...*, op. cit., s. 27 - 28, J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się sytemu planowania obronnego...*, op. cit., s. 121.

- budowy i utrzymania infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym;
- przygotowania środków transportu na potrzeby Sił Zbrojnych oraz jednostek zmilitaryzowanych;
- przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne;
- rozbudowy i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania;
- budowy i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakażeń;
- budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej;
- szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- ochrony zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego;
- szkolenia obronnego;
- kontroli wykonywania zadań obronnych;

▪ projektowane nakłady finansowe na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu sześcioletniego okresu obowiązywania programu, według planowanych przedsięwzięć oraz według części, działów i rozdziałów budżetu państwa.

Układ programu wskazuje, że z punktu widzenia tworzenia warunków do przyjęcia wojsk sojuszniczych zawarte są w nim dwa istotne elementy: realizacja Celów Sił Zbrojnych i zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

Z dotychczas przeprowadzonej analizy rozporządzenia w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego wynika, że problematyka HNS traktowana jest w nim w sposób dość ogólny. W szczególności nie precyzuje ono, jaki zakres przedsięwzięć na rzecz realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych może być ujmowany w programie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że „[...] zakres przedsięwzięć rzeczowo-

finansowych podejmowanych w ramach programowania obronnego będzie wpływał na możliwość realizacji zadań operacyjnych, wykonywanych według procedur ustalonych w planach operacyjnych. Z kolei wnioski wynikające podczas opracowywania planów operacyjnych, dotyczące przedsięwzięć inwestycyjnych i innych, których podjęcie jest niezbędne w celu realizacji planu operacyjnego, pomogą w zidentyfikowaniu tych obszarów przygotowań obronnych, które powinny otrzymać priorytet w ramach programowania obronnego"[172].

Przedstawione rozwiązania nie są ostatecznymi, co wynika z faktu potrzeby doskonalenia systemu planowania obronnego w państwie, a tym samym również i programowania obronnego. Podjęte w Ministerstwie Obrony Narodowej prace nad kolejną edycją PPPO (07) zbiegły się z wydaniem *Metodyki opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych,* w której zawarto między innymi zasady ujmowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych. Dla lepszego zrozumienia istoty planowania środków finansowych metodyka ta wprowadza pojęcia *przedsięwzięć głównych* i *przedsięwzięć cząstkowych*. „Pierwsze z nich oznaczają uogólnione przedsięwzięcia rzeczowo - finansowe umieszczane w [...] głównym programie[173], [...] natomiast *przedsięwzięcia cząstkowe* zdefiniowane zostały, jako uszczegółowienie *przedsięwzięcia głównego*, umieszczane w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla"[174].

Zgodnie z prezentowanym podziałem, metodyka w swojej konstrukcji zawiera przedsięwzięcia oraz przewidziane na ich realizację nakłady finansowe, związane z przygotowaniami **do cywilnego wsparcia** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych** w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny.

W tym zakresie sprecyzowano, że powinny one obejmować takie przedsięwzięcia jak:

- współpraca z instytucjami NATO związanymi z ogłaszaniem przetargów sojuszu, implementacją norm i rekomendacji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie odpowiedzialności urzędu, udział w posiedzeniach grup roboczych, seminariach, konferencjach,

[172] J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się sytemu planowania obronnego...*, op. cit., s. 109.
[173] Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.
[174] Zob. J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań...*, op. cit., s. 36.

treningach i warsztatach organizowanych przez instytucje NATO dotyczących problematyki obronnej;

- realizacja CSZ i WD dla Rzeczypospolitej Polskiej zaplanowanych do wykonania przez organy administracji rządowej inne niż Ministerstwo Obrony Narodowej;
- przygotowanie elementów narodowego systemu, tworzonego z myślą o zadaniach wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, w tym przedsięwzięcia w zakresie Katalogu Możliwości HNS, pozyskiwanie i opracowywanie danych dla CBD HNS, przygotowywanie dokumentacji dla punktu kontaktowego HNS, zakup map na potrzeby HNS;
- przygotowywanie zaplecza materiałowo - technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych zgodnie z planami osłony technicznej dróg krajowych o znaczeniu obronnym, w tym koszty organizacji osłony technicznej, zakup materiałów i sprzętu dla zapewnienia osłony technicznej;
- przygotowywanie zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych zgodnie z planami osłony technicznej sieci kolejowych, w tym koszty organizacji osłony technicznej, zakup materiałów i sprzętu dla zapewnienia osłony technicznej;
- utrzymywanie taboru kolejowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych, w tym koszty magazynowania, naprawy bieżące, przeglądy okresowe;
- przygotowywanie zaplecza materiałowo-technicznego do zabezpieczenia przewozów Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych zgodnie z planami osłony technicznej śródlądowych dróg wodnych, w tym koszty organizacji osłony technicznej, zakup materiałów i sprzętu dla zapewnienia osłony technicznej.

Reasumując przedstawione wyniki badań, należy stwierdzić, że opracowywane przez organy administracji rządowej programy pozamilitarnych przygotowań obronnych **dają możliwość administracji rządowej wcześniejszego**

przygotowania wszelkich środków materiałowo-technicznych oraz sprzętowych w odpowiednim zakresie. Szczególnie istotną cechą tych programów jest możliwość włączenia potencjalnych potrzeb HNS w system wsparcia i zaopatrzenia narodowych sił zbrojnych. Rozwiązanie to pozwala na integrowanie wysiłków administracji rządowej w zarządzaniu realizacją zadań HNS ujętych w planach operacyjnych.

3.2. Zadania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z obowiązków państwa-gospodarza

Obowiązek - to konieczność zrobienia czegoś, wynikająca z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego; to, co należy zrobić z powodu tej konieczności. Natomiast termin zadanie określa to, co należy wykonać lub osiągnąć w związku z otrzymanym poleceniem albo z obowiązku[175]. Ustalony w czasie badań obowiązek wsparcia realizowany w ramach narodowego systemu HNS odnosi się do tej część przygotowań obronnych państwa, która zapewnia sprawne przyjęcie i wsparcie działań sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Polski.

Obowiązek HNS wynika wprost z przyjętej przez NATO **strategii czasowego wzmocnienia** wysuniętej obecności sił **w przypadku kryzysu,** polegającej na prewencyjnym rozwijaniu wydzielonych sił wzmocnienia (reagowania) w zagrożonym obszarze[176]. W celu realizacji tego zadania sojusz wypracował instrument zbiorowej obrony, jakim jest planowanie obronne, w którym uczestniczą wszystkie odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa podmioty państwa.

Sojuszniczy proces planowania obronnego[177] jest jednym z podstawowych mechanizmów stosowanych przez NATO w celu zapewnienia dostępu do sił i zdolności narodowych, niezbędnych do realizacji wszystkich jego misji, w tym zwłaszcza podstawowej, jaką jest kolektywna obrona. „Jest to proces długotrwały i złożony, polegający na wskazaniu sojusznikom priorytetów rozwoju sił zbrojnych

---

[175] *Słownik języka...*, op. cit., tom III, s. 898.

[176] *Koncepcja Strategiczna Sojuszu. Przyjęta przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23 - 24 kwietnia 1999 r.*, p. 53.

[177] Proces planowania obejmuje siedem dyscyplin planistycznych: planowanie sił, uzbrojenia, dowodzenia, kierowania i łączności, logistyki, zasobów, planowanie cywilne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych oraz planowanie nuklearne.

NATO, wytyczeniu celów służących realizacji tych priorytetów oraz ocenie stopnia ich realizacji"[178].

Planowanie obronne w sojuszu odbywa się na podstawie przyjętych procedur oraz wypracowanej metodologii postępowania. Wynika to z faktu, że proces ten wymaga ścisłej koordynacji działań między strukturami kierowniczymi NATO a rządami państw członkowskich. W planowaniu obronnym uwzględnia się szereg różnych czynników wpływających na jego proces, do których w szczególności można zaliczyć:

- zmieniającą się sytuację polityczną w otoczeniu sojuszu;
- potrzeby dowódców NATO dotyczące wielkości sił zbrojnych, niezbędnych do realizacji potencjalnych misji;
- zasadę zrównoważonego podziału ról, ryzyka i odpowiedzialności;
- rozwój i postęp naukowo-techniczny;
- możliwości ekonomiczne poszczególnych państw członkowskich.

Proces planowania dostosowany jest do specyfiki sojuszu, który opiera swoje funkcjonowanie na suwerennych decyzjach państw członkowskich. Dlatego też w ramach planowania obronnego NATO nie narzuca rozwiązań i nie formułuje dyrektyw ponadnarodowych, a proponuje jedynie określone wymagania wynikające z kolektywnego wymiaru funkcjonowania sojuszu.

3.2.1. Funkcje administracji rządowej

Przyjęta definicja administracji publicznej pozwala na wyznaczenie dwóch płaszczyzn jej działania - *podmiotową* - tworzącą strukturę organizacyjną w państwie i - *przedmiotową* - czyli zadania, jakie organy administracji publicznej realizują w oparciu o stanowione prawo.

Powyższe skłania do bliższego poznania problematyki zadań organów administracji rządowej w kontekście realizowanej przez nią funkcji w dziedzinie

[178] M. Szkodzińska, Z. Pękala, *Od Pragi do Stambułu - implementacja założeń wojskowego wymiaru transformacji NATO,* DPO, Warszawa 2006, s. 60.

bezpieczeństwa, w tym na rzecz **przygotowań obronnych** państwa w obszarze HNS.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa wymaga podejmowania działań nie tylko na rzecz trwałej niepodległości, jego suwerenności i integralności terytorialnej, ale także wewnętrznego rozwoju w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego.

Analizując administrację rządową, jako część organu państwowego, można wyróżnić następujące jej **cechy**:

- *jest tworzona w drodze przepisów prawa,* które określają organizację, kompetencje i formy aktywności;
- *posiada wyodrębnioną strukturę organizacyjną* - zależy ona od wypełnianych zadań, przy czym wyodrębnienie to występuje zarówno w układzie zewnętrznym - w stosunku do innych organów państwowych, jak też wewnętrznym - tworząc właściwą sobie wewnętrzną strukturę organizacyjną;
- *ma określone prawem wyraźnie zakresy kompetencyjne* - są one zindywidualizowane w zależności od charakteru organu administracji rządowej i jego miejsca w systemie innych organów państwa;
- *działa w imieniu i na rachunek państwa* - posiada zagwarantowaną skuteczność działania;
- *może realizować działania władcze* - poprzez stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych czy też sprawowanie kontroli.

Złożoność zadań wypełnianych przez współczesne państwa determinuje istnienie znacznej liczby organów administracji rządowej oraz dużą różnorodność ich struktur, zakresu działania, funkcji, a także jej miejsca i roli w mechanizmie działania państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że „państwo istnieje w gruncie rzeczy po to, by urzeczywistniać potrzeby wielkiej grupy społecznej, jaką jest *grupa państwowa* [...]"[179], a jedna z tych potrzeb dotyczy zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa.

Funkcje organów administracji rządowej są bardzo rozległe i często trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Wynika to faktu zarządzania wieloma dziedzinami

[179] W.Kitler (kier.) *Zadania obronne samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 152.

życia państwowego, jak również z relacji (czasami nawet więzi), jaka zachodzi pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w państwie.

Pojęcie funkcji państwa[180] często jest identyfikowane z celami lub zadaniami państwa lub z podziałem działalności państwa na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Funkcja państwa w najczęstszym rozumieniu to działalność państwa realizowana w podstawowych, głównych lub zasadniczych sferach życia społecznego. Istnieje także inne pojmowanie tych funkcji - jako następstwa działalności organów państwa, rozpatrywane z określonego punktu widzenia. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że funkcja państwa, to całokształt działalności w określonej sferze życia społecznego. W zależności od tego ile takich sfer życia społecznego zostanie wyodrębnionych, możliwa jest do określenia liczba funkcji państwa. Jednak najbardziej rozpowszechniony jest podział na funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską i społeczną[181].

Na **funkcję wewnętrzną** składa się całokształt działalności państwa w sferze wewnętrznych stosunków społecznych. Zapewnianie porządku i bezpieczeństwa publicznego wymaga podejmowania przez państwo różnorakich działań zmierzających do utrzyma spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich, do zapobiegania naruszeniom istniejącego porządku prawnego, do zagwarantowania instytucjom publicznym możliwości normalnego funkcjonowania, a obywatelom bezpieczeństwa prawnego. Zabezpieczanie istniejącego systemu własności oznacza ochronę podstaw ekonomicznych i społecznych istniejącego w państwie ustroju politycznego, przez działanie na rzecz tych grup społecznych, które tworzą fundament społeczny państwa i władzy państwowej. Wyraża się to w ochronie mienia posiadaczy i w zabezpieczaniu własności przed jej naruszeniami w jakikolwiek prawnie niedopuszczalny sposób. Zabezpieczeniem istniejącego systemu własności zajmują się w państwie zwłaszcza: sądy, organy administracji rządowej, prokuratura, policja, służby specjalne państwa oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. W działaniach zabezpieczających organy te stosują różnorodne

---

[180] **Funkcja państwa** - zasadnicze kierunki działania państwa, których zakres zależy od przyjętej ideologii, głównie zaś od pojmowania idei równości i wolności, *Wielka encyklopedia prawa,* Białystok-Warszawa 2002, s. 257.

[181] Konstytucja RP ujmuje funkcja państwa głównie w art. 5: *Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

środki: akty normatywne, orzeczenia sądowe, akty administracyjne oraz środki przymusu.

Funkcja gospodarczo-organizatorska to całokształt działalności państwa w sferze stosunków gospodarczo-społecznych. Polega ona na oddziaływaniu państwa na procesy gospodarcze oraz na tworzeniu sprzyjających warunków dla gospodarki, wykorzystaniu bogactw naturalnych, wytyczaniu dróg i innych szlaków transportu i komunikacji, zapewnieniu bezpieczeństwa systemu pieniężnego. Przyjęty model społecznej gospodarki rynkowej przejawia się w zapewnieniu prawidłowego jej funkcjonowania, zwłaszcza zaś w zachowaniu konkurencji i zapobieganiu nadmiernej monopolizacji rynku, ale dopuszcza stosowanie interwencjonizmu państwa w działalność gospodarczą odnoszącą się do pewnych dóbr[182]. Organami realizującymi ten rodzaj wpływu państwa na gospodarkę są zarówno Parlament, jak też organy administracji rządowej, organy gospodarcze i finansowe. Dla realizacji tych zadań stosują one różnorodne instrumenty prawne i finansowe, które są zgodne z regułami wolnego rynku, a pozwalają przy tym na realizację przez gospodarkę wolnorynkową niezbędnych celów społecznych.

Celem **funkcji społecznej** państwa jest zapewnienie obywatelom zabezpieczenia społecznego, obejmującego między innymi ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i bytowania. Funkcja ta obejmuje również działania mające na uwadze w szczególności zapewnienie wszystkim obywatelom pracę i godziwe za nią wynagrodzenie, bezpieczeństwo i higienę pracy, ochronę środowiska naturalnego przed skażeniami. Właściwa realizacja funkcji socjalnej stanowi ważny czynnik zapewnienia spokoju społecznego, w której uczestniczą przede wszystkim organy administracji publicznej.

Funkcja zewnętrzna państwa to całokształt działalności prowadzonej w ramach stosunków z innymi państwami oraz organizacjami i wspólnotami międzynarodowymi. Celem tej funkcji jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa na zewnątrz, ochrona jego terytorium, ochrona interesów wspólnoty politycznej i obywateli oraz zapewnienie korzystnych stosunków z innymi państwami. Funkcja ta wymaga podejmowania działań na rzecz trwałej niepodległości państwa, jego suwerenności i integralności terytorialnej, przejawiających się między innymi

[182] np. produkcja broni, amunicji, alkoholu, tytoniu czy soli.

w doskonaleniu posiadanych **zdolności obronnych**, jak też wewnętrznego rozwoju w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego. Do ważnej dziedziny działalności państwa należy aktywność w różnych organizacjach międzynarodowych zabezpieczających pokój w skali globalnej (ONZ), regionalnej (OBWE), czy też broniących bezpieczeństwa państwa z użyciem sił zbrojnych (NATO). Działalność w tym zakresie stanowi rozległą dziedzinę aktywności wielu organów państwa, przede wszystkim ogniw aparatu państwowego - służba dyplomatyczna i konsularna, siły zbrojne, wywiad, organy administracji rządowej[183].

Przedstawiona eksploracja funkcji państwa wskazuje, że istotną cechą tych funkcji jest ścisła więź, jaka zachodzi między nimi. Pozycja państwa w stosunkach zewnętrznych zależy bowiem od jego siły wewnętrznej, mierzonej między innymi stabilnością ustroju społeczno-politycznego, wielkością sił zbrojnych, rozmiarami bogactwa sfery ekonomicznej, liczebnością, wykształceniem i poziomem kultury ludności, zasobami naturalnymi, jak też wkładem państwa do ogólnoludzkiej skarbnicy wartości i dokonań. Należy przy tym zauważyć, że każda z przedstawionych funkcji zawiera w sobie jakieś **elementy bezpieczeństwa**, które poprzez procesy zachodzące między nimi oraz relacje tworzyć będą wewnętrznie skoordynowany zbiór.

Syntetyzując przedstawione badania można przyjąć, że funkcje administracji rządowej będą wyznaczane przez funkcje państwa. Z tego też względu funkcje administracji rządowej w bezpieczeństwie narodowym należy postrzegać przez pryzmat tego, co dany organ ma realizować w imieniu państwa na rzecz realizacji **celów bezpieczeństwa narodowego**.

Dlatego też do zasadniczych funkcji administracji rządowej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, należy zaliczyć:

- ochronę porządku konstytucyjnego, rozumianą jako działalność systemu reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej, ochronę wolności praw człowieka i obywatela;
- zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego;

---

[183] Funkcja zewnętrzna państwa realizowana jest obecnie przede wszystkim środkami niewładczymi, o charakterze pokojowym (umowy, porozumienia, współpraca regionalna), co nie oznacza, że w sytuacjach szczególnych państwo nie będzie sięgać po środki niepokojowe.

- edukację na rzecz bezpieczeństwa;
- zapewnienie funkcjonowania wszystkich swoich struktur w czasie pokoju, kryzysu lub wojny;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli utrzymywanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami;
- zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny;
- ochronę interesów gospodarczych;
- ochronę granicy państwowej;
- ochronę obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności oraz innych ważnych interesów państwa[184];
- **zapewnienie materiałowego i technicznego wsparcia** Sił Zbrojnych RP i **sił sojuszniczych**.

Wynika z tego, że administracja rządowa dla realizacji wymienionych funkcji i osiągnięcia założonych celów bezpieczeństwa będzie podejmować działania z wykorzystaniem będących w jej dyspozycji zasobów ludzkich i materiałowych. Część z tych działań będzie realizowana w ramach nakładanych na administrację rządową lub zlecanych jej do realizacji **zadań obronnych**.

3.2.2. Zadania wsparcia wojsk sojuszniczych

Administracja rządowa w przedmiocie swojej działalności odnosi się do szeroko pojmowanego interesu publicznego. Oznacza to w praktyce, że administracja ta „jest służbą publiczną, a zarazem tą częścią aparatu władzy, która została powołana do prowadzenia działalności organizatorskiej i wykonawczej na rzecz realizacji decyzji politycznych władzy państwowej. Co za tym idzie, rozpatrując cel jej działalności z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i obronności

[184] Zob. W. Kitler (kier.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 156-157.

państwa należy uznać, że polega między innymi na [...]"[185] realizowaniu zadań związanych z przyjęciem sojuszniczych wojsk wzmocnienia na terytorium państwa.

W związku z powyższym osiągniecie zdolności[186] do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza jest wieloaspektowym procesem, wymagającym angażowanie wysiłków wszystkich struktur administracji rządowej w wielu obszarach jej działania.

Ogólne zadania każdego państwa sojuszu, zatem także dla Polski, jako państwa potencjalnie przyjmującego sojusznicze siły wzmocnienia, zostały wskazane w doktrynie AJP-4.5. Określa ona w następujący sposób obowiązki państwa-gospodarza:

- realizować zadania w maksymalnie możliwym zakresie, zgodnie z prawodawstwem krajowym, przyjętymi narodowymi priorytetami oraz aktualnymi możliwościami, tak aby wykonać zobowiązania dotyczące HNS i przyjęte w zawartych porozumieniach;
- przy możliwie najszybszej sposobności wskazać państwom wysyłającym i dowódcy NATO odpowiednie punkty kontaktowe, które będą odpowiedzialne za przygotowanie porozumień HNS;
- przedstawić informację państwom wysyłającym i właściwemu dowódcy NATO o własnych możliwościach w zakresie realizacji zadań HNS, zarówno w zakresie ogólnym, jak i szczegółowym. Może to być zrealizowane poprzez opublikowanie Katalogu Możliwości lub bezpośrednio, w formie uaktualnienia bazy danych o dostępnych zasobach, będącą częścią składową takiego katalogu - jeżeli taka została opracowana. Katalog Możliwości powinien przedstawiać ogólne dane na temat dostępnych, narodowych zasobów przewidzianych do realizacji zadań HNS i zawierać informacje (włącznie z danymi punktów kontaktowych), dotyczące:
    - obiektów i urządzeń do przyjęcia wojsk (morskich i lotniczych portów załadunkowych i wyładunkowych, nabrzeżnych

[185] Ibidem, s. 152.

[186] **Zdolność** - potencjalna sprawność, możność zrobienia czegoś, zdatność do czegoś, *Słownik języka...*, op. cit., tom III, s. 930.

logistycznych rejonów bazowania oraz wyposażenia w rejonach zbiórki i ześrodkowania);

- obiektów i urządzeń w bazach lotniczych i morskich;
- urządzeń w rejonach postoju i formowania kolumn;
- obszarów wsparcia (zaopatrzenia, zabezpieczenia medycznego, środków transportowych, urządzeń, środków łączności, ochrony wojsk w strefie tyłowej, zakwaterowania i wyżywienia);
- działań związanych z kierowaniem i kontrolą ruchu wojsk;

- informować państwa wysyłające i właściwego dowódcę NATO o zaistniałych istotnych zmianach, (jeśli takowe mają miejsce) w odniesieniu do możliwości realizacji wsparcia;
- zapewnić możliwie najwyższy poziom koordynacji i współpracy pomiędzy narodowymi władzami wojskowymi i cywilnymi, mając na uwadze jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów HNS;
- dokonać przeglądu istniejących planów i stanu prawnego w celu umożliwienia jak najwcześniejszego użycia zasobów cywilnych (w możliwie najszerszym zakresie);
- zapewnić wydzielenie personelu łącznikowego do Dowódcy Sił Połączonych (JFC), włącznie z komórką koordynacyjną HNS w Wielonarodowym Połączonym Centrum Logistycznym (MJLC HNSCC) - w przypadkach, gdy taka komórka jest ustanowiona;
- w aspekcie Porozumienia Ogólnego HNS (HNS MoU):
  - rozpatrywać wniosek o zabezpieczenie HNS wystosowany przez dowódcę NATO i udzielać odpowiedzi, rozpoczynając w ten sposób proces planowania HNS;
  - negocjować i zawierać z dowódcą NATO Porozumienie Ogólne (HNS MoU);
- tworzyć wraz z dowódcą NATO i współprzewodniczyć Połączonemu Komitetowi Koordynacyjnemu ds. HNS (JHNSSC);

- opracować cennik narodowych kosztów za uzgodnione wsparcie, który będzie udostępniany dowódcy NATO i państwom wysyłającym;
- zachować prawo do kontroli własnych zasobów HNS, jeśli takie uprawnienia nie zostały przekazane właściwemu dowódcy NATO[187].

Analizując powyższe zadania, których realizacja tworzy warunki wywiązania się przez Polskę z zadań HNS, szczegółowego rozpatrzenia wymaga zagadnienie **tworzenia bazy informacyjnej** o dostępnych zasobach, które mogą być wykorzystywane przez wojska przybywające na naszym terytorium. Problematyka ta jest szczególnie ważna dla osób odpowiedzialnych za planowanie logistyczne i związana jest ze wstępnym rozpoznaniem potencjalnych możliwości, jakie występują w zakresie przyjęcia wojsk, zabezpieczenia ich przemieszczenia do określonych rejonów oraz dostarczaniem określonych materiałów i usług. Znaczenie tego elementu zostało wskazane nie tylko w przytoczonych zapisach sojuszniczej doktryny AJP-4.5, ale również w przedstawionych zasadach HNS. Wyniki badań wskazują, że jednak najistotniejsze unormowanie w tym obszarze zawiera się w procesie sojuszniczego planowania obronnego, a dokładniej w określaniu **Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych** (CSZ i WD).

Przedsięwzięcia związane z określaniem Celów Sił Zbrojnych są ważnym elementem planowania obronnego, podstawowym narzędziem służącym szybszemu osiągnięciu zdolności operacyjnych przez sojusz. Poprzez ich realizację, NATO wytycza państwom członkowskim cele planistyczne, których osiągnięcie pozwoli zapewnić odpowiedni poziom sił i zdolności do realizacji zadań wynikających z Koncepcji Strategicznej Sojuszu, a także **umożliwi właściwe planowanie operacji**.

W tym zakresie jednym z priorytetowych zadań, jakie Rzeczypospolita Polska realizowała po wstąpieniu do NATO było opracowanie dokumentu w formie bazy danych, który spełniłby oczekiwania sojuszu w zakresie możliwości prowadzenia wstępnego planowania wprowadzenia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium kraju. Podjęte działania przez Radę Ministrów[188] związane były z włączeniem administracji rządowej w proces tworzenia Centralnej Bazy Danych o zasobach HNS (CBD HNS). Celem funkcjonowania bazy było tworzenie warunków do gromadzenia

[187] Sojusznicza doktryna i procedury połączonego wsparcia przez państwo-gospodarza, AJP-4.5, pkt 2-4.
[188] Protokół Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów..., op. cit.

i utrzymywania informacji dotyczących **krajowych zasobów** przewidywanych na zabezpieczenie realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Opracowana i utrzymywana w aktualności CBD HNS stanowi dzisiaj zasadnicze źródło informacji do opracowania i ewentualnego uzupełniania **Katalogu Możliwości HNS** (załącznik nr 16), który zrealizowany został w ramach CSZ i WD **G - 4526**[189].

W procesie planowania międzyresortowych CSZ i WD, określono zakres udziału administracji rządowej w tworzeniu Katalogu Możliwości HNS, który obejmuje następujące główne zadania[190]:

Ministerstwo Środowiska:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanych przez ministra działach administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie:
  - infrastruktury śródlądowych dróg wodnych;
  - sił i środków do osłony technicznej dróg śródlądowych;
  - osłony hydrometeorologicznej;
  - ochrony środowiska;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- określenie punktów kontaktowych do współdziałania w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w prewencyjnej osłonie wojsk sojuszniczych w rejonach rozmieszczenia i na drogach przemarszu, zapewnienie współpracy z:
  - policją;
  - strażą graniczną;
  - strażą pożarną;

---

[189] Katalog Możliwości HNS. Cel ten jest oznaczony, jako zrealizowany, co oznacza że nie znajduje się w wykazie CSZ i WD tylko w bazie NATO.

[190] Przedstawiono wstępne propozycje udziału resortów cywilnych w tworzeniu Katalogu Możliwości. Faktyczny zakres udziału objęty jest klauzulą niejawności. Nazwy organów administracji rządowej uwzględniają stan organizacyjny w odniesieniu do roku 2005.

- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanych przez ministra działach administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie:
  - wskazywanie źródeł zaopatrywania w posiadające właściwe certyfikaty produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe;
  - informowanie o kształtowaniu się cen na rynkach rolno-żywnościowych;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Finansów:

- udostępnianie informacji i danych dotyczących zakresu stosowanych przez stronę polską obligatoryjnych i fakultatywnych zwolnień z ceł i podatków od towarów i usług związanych z realizacją zadań państwa-gospodarza, jak też o podejmowanych w tej sprawie decyzji;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Skarbu Państwa:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanym przez ministra dziale administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS;
- udostępnianie bazy danych dotyczącej charakterystyk techniczno-eksploatacyjnych baz paliwowych i rafinerii, w tym stan i możliwości przechowywania paliw;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Zdrowia:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanym przez ministra dziale administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie:
  - realizacji wsparcia medycznego w szpitalach, ośrodkach zdrowia oraz możliwości centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa;
  - zaopatrywania w produkty lecznicze i wyroby medyczne;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Gospodarki:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanym przez ministra dziale administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Ministerstwo Infrastruktury:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanych przez ministra działach administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie:
  - sił i środków do osłony technicznej sieci transportowej;
  - zasobów środków transportowych w poszczególnych jego rodzajach;
  - jednostek taboru;
  - infrastruktury portowej zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich;
  - linii kolejowych, dróg krajowych oraz lotnisk i portów lotniczych;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Urząd Lotnictwa Cywilnego:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanym przez ministra dziale administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie transportu lotniczego, w tym:
  - zasad funkcjonowania ruchu lotniczego;
  - charakterystyk portów lotniczych i lotnisk;
  - cywilnych środków transportu lotniczego;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS.

Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty:

- gromadzenie danych o zasobach obronnych występujących w kierowanym przez ministra dziale administracji rządowej i ocenianie możliwości ich wykorzystania na potrzeby HNS w zakresie dostępu do systemów transmisyjnych operatorów publicznych oraz sieci telekomunikacyjnej kraju;
- przekazywanie uzgodnionego zakresu informacji do MON w celu aktualizowania CBD HNS[191].

Opracowanie Katalogu Możliwości HNS stanowi jedno z **zasadniczych zadań**, jakie Rzeczypospolita Polska realizuje na rzecz tworzenia warunków do przyjęcia sojuszniczych wojsk na swoim terytorium. Stanowi ono bowiem w procesie planowania operacji główne źródło informacji dla dowódcy NATO o tym jakie siły i środki mogą wspomóc go w realizacji tej operacji na terytorium państwa-gospodarza.

Udział administracji rządowej w tym procesie jest możliwy dzięki jej włączeniu w jeden z elementów sojuszniczego procesu planowania obronnego, jak również wynika z włączenia jej w realizację CSZ i WD.

Niemniej przeprowadzone badania wskazały, że w proces opracowywania Katalogu Możliwości HNS **nie zostały włączone** organy administracji rządowej

[191] Opracowano na podstawie notatki ze spotkania współwykonawców Celu G - 4256, przeprowadzonego w dniu 17.02.2005 r. w Generalnym Zarządzie Logistyki P-4 SGWP.

w województwie. Wydaje się to działaniem niezrozumiałym, gdyż to właśnie na najniższym szczeblu narodowego systemu HNS (wykonawczym) będzie realizowana zdecydowana większość zadań wsparcia w postaci dostarczania wojskom sojuszniczym materiałów i usług. Co więcej, podejmowane w województwach działania na rzecz tworzenia baz informacyjnych mają charakter rozproszony, będący poza wszelką koordynacją i kontrolą.

3.3. Zadania i kompetencje ministrów oraz wojewodów w przygotowaniach do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza

„Właściwe funkcjonowanie systemu obronnego państwa jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy wszystkie jego podsystemy oraz elementy mają precyzyjnie określone zadania, przewidziane do realizacji w ramach przygotowań obronnych"[192].

W polskich warunkach przygotowania obronne obejmują wiele przedmiotowych dziedzin życia i angażują coraz to szersze podmioty tworzące struktury organizacyjne państwa.

Zakres i sposób realizacji przez organy administracji rządowej zadań na rzecz obronności państwa określają w szczególności: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i wydane na jej podstawie rozporządzenia.

Precyzyjnie wyraża to „artykuł 2 ustawy, który stanowi, iż *umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do* ***wszystkich organów władzy i administracji rządowej*** *oraz innych organów i instytucji państwowych[...] w zakresie określonym w ustawach*"[193].

Doskonaleniu systemu obronności poświęca się dużo uwagi, w tym również w sferze legislacyjnej. Uwidoczniło się to szczególnie liczbą wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń, które uporządkowały dziedzinę bezpieczeństwa państwa i dostosowały krajowe procedury planowania obronnego do warunków i wymogów sojuszniczych.

---

[192] *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa,* TWO, Warszawa 2006, s. 19.

[193] Z. Rusin, *Właściwości kierowania obronnością w organach administracji rządowej,* Wiedza Obronna, Warszawa 2005, s. 48.

Cechą charakterystyczną wydawanych aktów jest to, że regulują one zagadnienia w skali makro, a więc odnoszą się do struktury organizmu państwowego. Nie mają bezpośredniego przełożenia na rozwiązania wewnętrzne podmiotów tegoż organizmu. Dlatego trzeba je wypracowywać stosownie do roli i miejsca danej organizacji[194] w systemie obronnym państwa.

Wyniki badań wskazują, że organy administracji rządowej są **włączone w proces przygotowań obronnych państwa**. Przygotowują w tym zakresie własne plany operacyjne funkcjonowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny, jak również podejmują inne działania na rzecz realizacji określonych zadań obronnych.

W procesie przygotowań obronnych, ważkiego znaczenia nabiera samoocena stanu zdolności i gotowości obronnej organu oraz umiejętność wytyczenia celów i szczegółowych zadań obronnych, jakie zobligowany jest realizować. Wiodąca rola w tym zakresie - w ramach posiadanych kompetencji - przypada ministrom i wojewodom.

Przedstawiony pogląd powoduje, że bliższego poznania wymagają kompetencje oraz nałożone na ministrów i wojewodów zadania, jakie realizują na rzecz HNS. Należy jednak zauważyć, że poruszana problematyka w sferze realizacji przedsięwzięć wsparcia, jako procesu przygotowań obronnych „nie jest dostatecznie zbadana a poza tym jest dość trudna do opisania, z uwagi na trwający proces

---

[194] Poprzez organizację należy rozumieć także organy administracji rządowej. Klasyfikacja ich musi być oparta na postanowieniach obowiązującego prawa. Również przydawanie nazw poszczególnym grupom organów powinno mieć swoje źródło w regulacji normatywnej. Do podstawowych kryteriów klasyfikacji zaliczyć należy: 1) sposób powoływania, 2) miejsce w strukturze organizacyjnej administracji rządowej, 3) terytorialny zasięg działania. Dla oznaczenia naczelnych organów administracji rządowej wystarczy samodzielne zastosowanie każdego z dwóch pierwszych kryteriów, dla potrzeb zaś szerszej kwalifikacji, obejmującej organy centralne, stosować można kryterium trzecie w połączeniu z drugim lub trzecim. Naczelne organy administracji rządowej nie są tak nazwane w Konstytucji z 1997 roku, ale są tak nazywane w całym prawodawstwie. W tych okolicznościach zadaniem nauki jest i wyróżnienie pojęciowe i znalezienie cech wspólnych organów naczelnych. Cechy wspólne stają się kryterium klasyfikacji dopiero w sytuacji, gdy charakter organu nie wynika jasno z prawa. Na gruncie obowiązującego prawa uzyskujemy cztery określenia naczelnych organów, z których każde brane oddzielnie jest równie poprawne, chociaż służy innym celom. 1) naczelne organy administracji rządowej – to te spośród organów administracji publicznej, które są powoływane bezpośrednio przez Prezydenta RP, czy też po uprzednim wyborze przez Sejm, 2) naczelnymi organami administracji państwowej – są organy zwierzchnie wobec pozostałych organów w strukturze administracji rządowej, 3) naczelne organy administracji państwowej – są organy powoływane przez Prezydenta RP, czy Sejm i których właściwość terytorialna obejmuje obszar całego kraju, 4) naczelne organy administracji państwowej – są organy zwierzchnie wobec pozostałych organów w strukturze administracji rządowej i których właściwość terytorialna obejmuje obszar całego kraju. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna,* LIBER Warszawa 1999, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna,* Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Toruń 2002, www.kprm.gov.pl/16877.htm (15.09.2006).

legislacyjny, dotyczący realizacji zadań obronnych [...]"[195], w których ujmowane są między innymi zadania[196] i kompetencje[197] poszczególnych ministrów. Ponadto problematyka ta jest wysoce sformalizowana i w konsekwencji bardzo rozdrobniona[198]. Poznanie pełnych zakresów zadań, jak i posiadanych uprawnień przez ministrów[199] i wojewodów w obszarze HNS jest niezwykle trudne. Z tego też względu prezentowane poniżej wyniki badań nad zadaniami i kompetencjami ministrów i wojewodów należy traktować jako dane ogólne niż ich pełną eksplorację.

3.3.1. Zadania i kompetencje ministrów

Ustalona w dotychczasowych rozważaniach zasada legalizmu działania administracji rządowej oznacza, że działa ona tylko na podstawie przepisów prawa i w granicach prawa. W związku z powyższym dla poznania zadań i kompetencji ministrów, niezbędnym jest dokonanie ich identyfikacji, a następnie stosownej kwalifikacji.

Zakres działania ministra wynika z **dwóch pozycji**, jakie zajmuje:

- jest członkiem kolegialnego organu, jakim jest Rada Ministrów;
- jest organem kierującym określonym działem administracji rządowej.

W czasie prowadzonych badań okazało się, że dla uzyskania wiedzy o zadaniach i kompetencjach ministra, jako członka Rady Ministrów koniecznym było poznanie uwarunkowań działalności całego organu kolegialnego, jakim jest Rada Ministrów. Co więcej, z uwagi na szczególną rolę Prezesa RM badania poszerzono również o jego uprawnienia.

---

[195] W. Kitler (kier.), *Zadania obronne...*, op. cit., s. 118.

[196] **Zadanie** - to, co należy wykonać, osiągnąć, obowiązek, polecenie, *Słownik języka...*, op. cit., tom III, s. 838.

[197] **Kompetencja** - zakres uprawnień, [...] zakres działania jakiejś instytucji lub spraw podlegających określonemu organowi, *Słownik języka...*, op. cit., tom I, s. 916.

[198] W toku prowadzonych badań zidentyfikowano około 80 dokumentów (ustaw, rozporządzeń, zarządzeń i decyzji), które bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

[199] W praktyce wykształciło się kilka kategorii ministrów, z których korzysta się w zależności od potrzeb rządu i polityki personalnej. Najczęściej wyróżnia się ministrów kierujących działami administracji rządowej, ministrów w składzie Rady Ministrów, ministrów - członków Rady Ministrów, ministrów - kierowników urzędów centralnych.

W zakresie **pierwszej pozycji**, kompetencje Rady Ministrów opisane w Konstytucji oraz ustawach dotyczą w szczególności:

- zapewnienia wykonania ustaw;
- wydawania rozporządzeń;
- koordynowania i kontrolowania prac organów administracji rządowej;
- chronienia interesu Skarbu Państwa;
- uchwalania projektu budżetu państwa;
- kierowania wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalania zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa;
- zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego;
- **zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa**;
- sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- **zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji** oraz zatwierdzanie i wypowiadanie innych umów międzynarodowych;
- **sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju** oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej;
- określania organizacji i trybu swojej pracy[200].

W odniesieniu do przedmiotu rozważanej problematyki szczególnego znaczenia nabierają zadania Rady Ministrów wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zgodnie z art. 6 ust 1, ustawodawca ustalił następujący zakres zadań związanych z zapewnieniem zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa:

- opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;

[200] Art. 146 ust 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r, poz. 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319.

- **planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo - obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych;**
- przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta RP o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
- przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie[201].

Ustawodawca jednocześnie zobowiązał Radę Ministrów do wydania aktów wykonawczych do tego artykułu, w których ujęto szereg zadań dla ministrów i wojewodów w zakresie realizacji zadań HNS.

[201] Patrz, art. 6 ust 1 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym...*, op. cit.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kompetencje Prezesa RM, jako że to on kieruje pracami Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje pracę członków rządu, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej oraz wydaje rozporządzenia na podstawie udzielonych mu szczegółowych uprawnień w ustawach, zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonania, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach.

Kompetencje Prezesa RM mieszczą się w pięciu zasadniczych grupach:

- *kompetencje z zakresu zwierzchności osobowej* - wnioskuje o powołanie i odwołanie członków Rady Ministrów, powołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu, centralne organy administracji państwowej, wojewodów, a także członków niektórych organów doradczych;
- *kompetencje z zakresu zwierzchności służbowej* - ustala zakres działania wicepremierów, kieruje i organizuje pracę Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje pracę ministrów, organizuje i kieruje pracą komitetów doradczych, których jest przewodniczącym, udziela upoważnienia do reprezentowania Rządu w Sejmie sekretarzowi i podsekretarzowi stanu, nadzoruje terenowe organy administracji rządowej. Zwierzchności te realizuje przez wydawanie aktów prawnych, wytycznych, poleceń służbowych, nadawanie statutów oraz podejmowanie innych czynności o charakterze wewnętrznym;
- *kompetencje z zakresu nadzoru nad podmiotami nie podporządkowanymi* - podejmuje czynności nadzorcze przewidziane ustawami (np. może ustanowić zarząd komisaryczny w organach administracji samorządowej);
- *kompetencje normotwórcze* - wydaje rozporządzenia (w stanie wojennym zarządzenia porządkowe), a także nie stanowiące powszechnych norm prawa zarządzenia;
- *kompetencje organizacyjno-porządkowe* - może tworzyć rady i zespoły, jako organy pomocnicze lub opiniodawczo-doradcze.

Ponadto Prezes RM w drodze rozporządzenia ustala szczegółowy zakres działania ministra[202], ministerstwa lub innego urzędu administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w przypadku ministra kierującego działem administracji rządowej, również organów jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. W zakresie tworzenia struktury administracyjnej, Prezes RM w drodze zarządzenia nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę.

Podkreślić przy tym należy, że dopełnieniem zadań i kompetencji ministrów są zapisy *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*[203]. Zgodnie z ustawą minister zobowiązany jest do realizacji ustalonej polityki państwa w szczególności[204] poprzez wspólne działania z innymi członkami Rady Ministrów, nadzorowanie działalności terenowych organów administracji rządowej (wojewodów), występowanie do Prezesa RM o powoływanie międzyresortowych zespołów do wykonywania zadań wykraczających poza jego zakres działania. Ponadto minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa określając zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra.

W zakresie **drugiej pozycji** kompetencje i zadania ministra wynikają z *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*[205]. Zgodnie z zapisami tego aktu prawnego minister jest zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniu Rady Ministrów. Ponadto realizuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane[206].

---

[202] W odniesieniu do ministra kierującego określonym działem administracji rządowej wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, działy lub dział, którym kieruje minister oraz określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra, jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa.

[203] Opublikowana w Dz.U. z 2003 r. nr 24, poz. 199, z póź. zm.

[204] Zob. art. 7 ustawy o Radzie Ministrów..., op. cit.

[205] Opublikowana w Dz.U. z 2003 r. nr 159, poz. 1548, z póź. zm.

[206] Zadania i kompetencje ministra kierującego określonym działem w stosunku do organów, w tym terenowych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych jemu podległych i nadzorowanych określają odrębne przepisy. Np. w ustawie o administracji rządowej w województwie znajdują się zapisy o kompetencjach ministra właściwego do spraw administracji publicznej w myśl, których sprawuje on nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności oraz dokonuje okresowej oceny pracy wojewody.

Ustawodawca w art. 37 przedmiotowej ustawy zawarł również najistotniejsze z punktu widzenia realizacji przez ministra zadań HNS regulację, zgodnie z którą: **minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa**[207].

Ponadto minister ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych i nadzorowanych. W ramach posiadanych kompetencji nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie[208] tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek oraz organizuje kontrolę sprawności działania, efektywność gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

Przedstawione regulacje prawne wymagają uzupełnienia o zadania i kompetencje ministra ON. Wynika to z dwóch zasadniczych przyczyn:

- Rada Ministrów powierzyła ministrowi ON koordynowanie całokształtu przygotowań podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz sprawowanie ogólnego **nadzoru nad realizacją zadań HNS** i zadań wynikających z CSZ i WD[209];
- minister ON jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, działającym na podstawie ustawy[210].

Z przeprowadzonej analizy dokumentów wynika, że ogólną odpowiedzialność ministra można sklasyfikować w trzech obszarach związanych z:

- przygotowywaniem założeń obronnych państwa;
- realizowaniem generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowaniem realizacji wynikających z nich zadań;

---

[207] Nie dotyczy to spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek administracyjnych.

[208] Nadane uprawnienia ministra mogą być ograniczone przepisami odrębnymi, które mogą stanowić inaczej.

[209] Zadanie to zawarto w Protokole Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów..., op. cit.

[210] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o *urzędzie Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit.

- sprawowaniem, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej[211].

Przedstawione ogólne obszary działalności ministra ON wskazują, że są one zbieżne, a czasami tożsame, z zadaniami i kompetencjami jakie wykonuje on, jako członek Rady Ministrów oraz minister kierujący określonym działem administracji rządowej[212].

W zakresie przygotowywania założeń obronnych państwa minister ON został zobowiązany do:

- gromadzenia informacji, prowadzenie analiz oraz opracowywania prognoz dotyczących kształtowania się warunków bezpieczeństwa państwa, a także formułowania wniosków dotyczących polityki obronnej dla Rady Ministrów i innych organów państwowych;
- przygotowywania założeń polityki obronnej, w tym programów rozwoju systemu obronnego oraz planów obrony państwa;
- przygotowywania projektów rozwiązań dotyczących zasad, norm i trybu utrzymywania i podwyższania gotowości obronnej oraz zasad organizowania i funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia;
- wypracowywania zasad wykonywania zadań obronnych przez administrację państwową;
- opracowywania i opiniowania projektów normatywnych aktów prawnych oraz innych dokumentów dotyczących obronności.

W drugim obszarze dotyczącym realizacji założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów oraz koordynacji zadań, działalność ministra ON ukierunkowana jest na:

---

[211] Ibidem, art. 2.

[212] Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*, dział obrona narodowa, w czasie pokoju, obejmuje sprawy: obrony państwa oraz Sił Zbrojnych RP, udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych - chyba, że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta RP lub innych organów państwowych. Minister właściwy do spraw obrony narodowej wykonuje zadania i kompetencje Ministra ON określone w art. 134 ust 2 i 5 Konstytucji RP. Ponadto Minister ON sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

- przedstawianie Radzie Ministrów wniosków i propozycji dotyczących sposobów realizacji jej decyzji i wytycznych w dziedzinie obronności;
- koordynowanie realizacji zadań w zakresie obrony państwa przez organy administracji państwowej;
- programowanie szkolenia ogólnoobronnego oraz organizowanie ogólnokrajowych i regionalnych gier i ćwiczeń ogólnoobronnych;
- planowanie udziału organów administracji państwowej w grach i ćwiczeniach ogólnoobronnych oraz w ćwiczeniach Sił Zbrojnych RP;
- współdziałanie z organami administracji państwowej w zakresie przygotowań obronnych, a w szczególności w kształtowaniu infrastruktury obronnej i przemysłu obronnego oraz przygotowywaniu jednostek przewidzianych do militaryzacji.

W ostatnim obszarze, dotyczącym sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych do zakresu działania ministra ON należy:

- koordynowanie planowania obronnego przez organy administracji państwowej;
- koordynowanie przygotowań organów administracji państwowej do funkcjonowania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- przedstawianie informacji Radzie Ministrów o stanie realizacji zadań obronnych[213].

Przedstawiona analiza zadań i kompetencji ministrów pozwala stwierdzić, że minister ON pełni szczególnie istotną rolę w dziedzinie obronności państwa. Wynika to z udzielonych mu przez ustawodawcę oraz Radę Ministrów szerokiego zakresu uprawnień. Większość z tych zadań jest realizowana przy współudziale innych ministrów, którzy w zakresie swoich właściwości mają obowiązek uwzględniać również zadania realizowane na rzecz obronności państwa, a w tym na okoliczność realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych prowadzących działania na terytorium państwa.

---

[213] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej,* Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426 z póź. zm.

Należy również zwrócić uwagę na zadania i kompetencje ministrów po wprowadzeniu stanu wojennego. Zgodnie z ustaleniami *ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*[214], organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji[215]. Ma to istotne znaczenie na utrzymanie ciągłości i skuteczności działania, gdyż zarówno w ramach przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju, jak i podczas uruchamiania określonych w planach operacyjnych zadań, właściwych dla czasu wojny[216], będą uczestniczyć te same organy.

Zgodnie z postanowieniami powyższej ustawy Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

- zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa;
- zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej;
- określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
- może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
- może przekazać organom wojskowym w strefie bezpośrednich działań wojennych określone kompetencje organów władzy publicznej.

---

[214] Opublikowana w Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z póź. zm.

[215] Z zastrzeżeniem przepisów przytaczanej ustawy.

[216] Organem jedynie uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego jest Prezydent RP, jednak nie działa tutaj samodzielnie, ale na wniosek RM. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent może na wniosek RM wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek RM i wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub postanawia odmówić wprowadzenia stanu wojennego. W przypadku postąpienia zgodnie z wnioskiem RM prezydent ma obowiązek przedstawienia Sejmowi do rozpatrzenia wydane przez siebie rozporządzenie. Izba niższa Parlamentu (w formie uchwały) może uchylić lub utrzymać w mocy akt prawny prezydenta. Z powyższego wynika, iż wprowadzenie stanu wojennego należy do zakresu uprawnień organów władzy wykonawczej, a Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, w tym przypadku, posiada jedynie uprawnienia kontrolne.

Ustawodawca uwzględnił również szczególną rolę ministra ON, ustalając dla niego dodatkowy zakres działania, który obejmuje:

- dokonywanie ocen zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułowanie i przedstawianie właściwym organom propozycji dotyczących obrony państwa;
- koordynowanie realizacja zadań organów administracji rządowej wynikających z zadań dotyczących obrony państwa;
- przedstawianie właściwym organom potrzeb w zakresie świadczeń organów państwowych na rzecz Sił Zbrojnych RP i obrony państwa;
- sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej;
- **koordynowanie realizacji zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.**

Z powyższego wynika, że jako dodatkowy zakres działania w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego, ministrowi ON zapisano ustaloną również w przedstawianej uchwale Rady Ministrów właściwość w zakresie koordynowania zadań HNS.

3.3.2. Zadania i kompetencje wojewodów

Znacząca pozycja wojewody w strukturze organów administracji rządowej bezsprzecznie wynika z faktu, że jest on powoływany i odwoływany przez Prezesa RM (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Ponadto wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej;
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego;
- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym;

- reprezentantem Skarbu Państwa[217].

Do jego kompetencji należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Jako przedstawiciel Rady Ministrów, wojewoda odpowiadając za wykonywanie polityki Rządu na obszarze województwa, w szczególności:

- kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych, na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa RM;
- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki państwa, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających z niej zadań;
- zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa;
- **wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności** i bezpieczeństwa **państwa;**
- współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowymi organizacjami;
- przedstawia Radzie Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej;
- wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa RM.

[217] Art. 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie,* Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 z póź. zm.

W celu realizacji określonych zadań w sytuacjach szczególnych wojewoda został upoważniony również do wydawania poleceń[218] obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej.

W zakresie bezpieczeństwa istotnym elementem wspierającym działalność wojewody jest działające przy nim kolegium doradcze. Z reguły w jego skład wchodzą: wicewojewodowie, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, komendant wojewódzki Policji, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, a także inne osoby wymienione w statucie urzędu. Do udziału w pracach i posiedzeniach kolegium wojewoda może zapraszać także inne osoby, w szczególności kierowników administracji niezespolonej oraz dyrektorów wydziałów urzędu wojewódzkiego. Takie gremium doradcze może być szczególnie pomocne dla wojewody w sytuacji wystąpienia na terenie województwa wszelkich zagrożeń (w tym zagrożeń polityczno-militarnych).

Potrzeba właściwego usankcjonowania kompetencji wojewody dotyczącej działalności na rzecz realizacji zadań obronnych została również uwzględniona przez ustawodawcę. Po utracie podstaw prawnych do funkcjonowania Wojewódzkich Komitetów Obrony, przygotowania obronne realizowane w województwie zostały uregulowane poprzez nowelizację ustawy o powszechnym obowiązku obrony w 2002 r. „W świetle art. 18 ust. 4 *wojewoda organizuje wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim.* Poza wymienionymi podmiotami, wojewoda organizuje wykonywanie zadań obronnych także przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów"[219].

Kolejnym artykułem wspomnianej ustawy, normującym kompetencje wojewody w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa, jest art. 20, zgodnie z którym **kierowanie sprawami obronności w województwie należy do**

---

[218] Polecenie stanowi wezwanie do wykonania określonej czynności, jest to jednocześnie środek nadzory wojewody w stosunku do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra, który może wstrzymać wykonanie danego polecenia, które zostało wydane organom administracji niezespolonej i wystąpić do Prezesa RM o rozstrzygniecie soporu - art. 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji...*, op. cit.

[219] W. Molek, M. Wojciszko, *Rola i miejsce administracji publicznej w województwie w przygotowaniach obronnych RP,* TWO, Warszawa 2006, s. 31.

wojewody. „Jest to bardzo ważny zapis, który kierowanie całością spraw obronnych w województwie (wykonywanych przez organy administracji rządowej, a także samorządy terytorialne jak i inne podmioty) powierza właściwości wojewody"[220]. Rozwiązanie to sankcjonuje jeden organ odpowiedzialny za kierowanie sprawami obronności w województwie (także sprawami należącymi bezpośrednio do przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju). Wojewoda w ramach swoich kompetencji kierowniczych wykonuje zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, a w szczególności:

- **określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych**;
- kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałka województwa, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa;
- koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
- kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;
- **organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa**, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym;
- kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje;
- organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

[220] Ibidem.

Przedstawione wyniki badań nad uregulowaniami prawnymi dotyczącymi kompetencji i zadań wojewody wskazują, że w odniesieniu do administrowanego obszaru uwzględniają one szerokie aspekty różnorodności podmiotów występujących w województwie. Skupienie pod władczą rolą wojewody organów zespolonej i niezespolonej administracji rządowej, przedsiębiorców oraz samorządu terytorialnego wymaga właściwie skonkretyzowanego zakresu kompetencji. Mając także na uwadze, że zasadnicza część zadań HNS realizowana będzie w województwie (poziom wykonawczy) szczególnie zapisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony dają możliwość realizacji tych zadań.

Kończąc ten obszar badań należy zwrócić uwagę na sposób działania wojewody po wprowadzeniu stanu wojennego. Ustawodawca wzmocnił zapisane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony kompetencje wojewody w zakresie kierowania realizacją zadań obronnych na terenie województwa. Wojewoda w czasie stanu wojennego w szczególności[221]:

- ocenia zagrożenie;
- wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia;
- występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie;
- określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego;
- koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa;
- może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

[221] W zakresie przedstawianych zadań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa.

Na podstawie zaprezentowanych wyników badań można stwierdzić, że działalność wojewodów na rzecz realizacji zadań HNS wymaga podejmowania różnej aktywności w zakresie przygotowań obronnych nie tylko w odniesieniu do organów administracji rządowej, ale również samorządu terytorialnego. Przedstawione zadania i kompetencje w tym zakresie uzasadniają wniosek, że wojewoda przy właściwym zarządzaniu wszystkimi przedsięwzięciami i angażowaniu dostępnych mu sił i środków jest w stanie realizować przypisane mu zadania HNS. Ponadto, jako organ administracji rządowej w ramach nadzoru może również skutecznie koordynować działania w tym zakresie na terenie całego województwa.

X X

X

Członkostwo Polski w NATO z całą pewnością wzmacnia bezpieczeństwo państwa, czego wyrazem jest zapisane w Traktacie Północnoatlantyckim przyrzeczenie udzielenia pomocy każdemu państwu, które stanie się obiektem agresji (ataku). Mimo to, aby przyrzeczenie to mogło być zrealizowane potrzebne są mechanizmy, które pozwolą odpowiednio wcześniej (to znaczy już w czasie pokoju) stworzyć warunki do szybkiego i sprawnego przyjęcia takiej pomocy.

Z przeprowadzonych badań wynika, że głównym z tych mechanizmów jest akceptowanie przez wszystkie państwa członkowskie ujednoliconych zasad planowania obronnego, jak również przyjęcie w drodze negocjacji określonych Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych. Jednak to nie wszystko. Skuteczność osiągania zakładanych celów, NATO osiąga poprzez jednolite procedury postępowania, które zawierają się w określonym cyklu planistycznym. Pozwala to na dokonywanie stosownych przeglądów już przyjętych i wdrożonych zadań, jak również podejmować działania przy wyznaczaniu nowych, które są niezbędne dla sprawnego funkcjonowania sojuszu.

Przystąpienie do sojuszu wymagało podjęcia działań dostosowujących narodowy **system planowania obronnego** do standardów NATO. W wyniku kilkuletnich doświadczeń można stwierdzić, że wypracowane narodowe procedury w tym zakresie odpowiadają zasadniczym potrzebom wyznaczonym przez sojusz. Administracja rządowa została zobligowana do opracowywania stosownych **planów operacyjnych funkcjonowania** w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz **programów pozamilitarnych przygotowań obronnych**. Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieją silne związki pomiędzy tymi dwoma dokumentami, co w konsekwencji daje możliwość kontroli nad zasobami przewidywanymi na potrzeby HNS i zespolenia wysiłków w zakresie zarządzania nimi, z działaniami uruchamianymi na rzecz Sił Zbrojnych RP. Niemniej, realizowanie tego przedsięwzięcia tylko na bazie zapisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy o powszechnym obowiązku obrony obniża rangę powagi planowania

obronnego w państwie. W związku z tym konieczne wydaje się podjęcie działań zmierzających do uregulowania tej dziedziny działalności państwa, w drodze ustawy o planowaniu obronnym.

Proces przygotowania warunków do sprawnego i skutecznego wsparcia sił sojuszniczych w Polsce jest zjawiskiem złożonym, wieloaspektowym - interdyscyplinarnym - obejmującym obok sił zbrojnych, również administrację rządową. Zakresy zadań realizowanych na rzecz wsparcia, zostały ściśle wypracowane przez sojusz. Nakłada to na Polskę obowiązek podejmowania działań planistyczno - organizacyjnych także w odniesieniu do administracji rządowej. Zakresy tych działań wpisują się dziś w znaczny obszar przygotowań obronnych. Istotnym elementem tego procesu jest opracowanie Katalogu Możliwości HNS. Włączenie w proces jego opracowania i uaktualniania administracji rządowej wydatnie podnosi potencjalną sprawność i skuteczność funkcjonowania narodowego systemu wsparcia. Niemniej **brak pełnego udziału wojewodów, a raczej całych województw** w tym procesie stanowi realne zagrożenie, co do możliwości wypełnienia niektórych z zobowiązań związanych ze wsparciem sojuszniczych wojsk wzmocnienia.

Możliwość realizacji zadań na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych przez organy administracji rządowej wymaga przede wszystkim szczegółowego określenia tych zadań, a następnie ich uwzględniania przez te organy w podejmowanych decyzjach. Posiadanie odpowiednich kompetencji w zakresie stanowienia prawa, zarządzania podmiotami państwa oraz egzekwowania i kontroli jakości wykonywania zadań przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne jest warunkiem niezbędnym do realizacji przez te organy zadań HNS. Natomiast zdolność ich realizacji, wynikać będzie z posiadania przez ministrów i wojewodów stosownych do tych zadań - **kompetencji**. Przeprowadzona eksploracja wybranych aktów prawnych daje podstawę do sformułowania wniosku, że organy administracji rządowej posiadają właściwy zakres zadań i kompetencji na potrzeby tworzenia niezbędnych warunków do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.

Rozdział 4. UDZIAŁ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W NARODOWYM SYSTEMIE WSPARCIA PAŃSTWA-GOSPODARZA

Przygotowanie i przebieg wsparcia wojsk sojuszniczych uzależnione są od szeregu czynników, z których do najważniejszych zaliczyć należy: tworzenie warunków formalno-prawnych, określenie zakresu udziału administracji rządowej na poszczególnych poziomach narodowego systemu HNS oraz przygotowanie personelu zajmującego się tą problematyką do skutecznego i sprawnego działania w sytuacji uruchamiania zadań.

Tworzenie warunków formalno-prawnych na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w NATO jak i w Polsce jest obecnie wysoce sformalizowana. Szczególnie w polskim systemie prawnym regulacje dotyczące tej dziedziny działalności państwa są bardzo rozproszone. Wynika to z faktu, że zostały one włączone w szerszy wymiar uregulowań prawnych, związanych z realizacją większości przedsięwzięć w ramach przygotowań obronnych państwa. Dla teorii i praktyki HNS ważne jest zrozumienie intencji (ducha) dokumentów, na podstawie których organy administracji rządowej podejmują określone działania w ramach przypisanych im kompetencji. Równie istotne jest respektowanie rangi i hierarchii tych dokumentów.

Jak ustalono w czasie dotychczasowych badań przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza jest jednym z elementów przygotowań obronnych administracji rządowej. Natomiast na potrzeby realizacji tego zadania tworzy się narodowy system wsparcia HNS. Właściwe określenie zakresu udziału administracji rządowej na jego poszczególnych poziomach decydować będzie o sprawności i skuteczności udzielanego wsparcia wojskom sojuszniczym. Wynika to z faktu, iż zgodnie z *dyrektywą przygotowania* warunkiem sprawnego działania jest jego uprzednie dobre przygotowanie[222].

Wymogiem niezbędnym do uruchamiania zadań na rzecz wojsk sojuszniczych jest odpowiednie przygotowanie personelu zajmującego się problematyką HNS, bowiem koncentracja wysiłków szkoleniowych na wykonawcach poszczególnych

---

[222] T. Kotarbiński, *Hasła dobrej roboty,* wyd. 2, Warszawa 1975, s. 116-117; tenże, *Traktat o dobrej robocie,* wyd. 4, Wrocław 1969, s. 172.

zadań zapewni sprawność działania podmiotów wykonawczych, bezpośrednio realizujących zadania na rzecz wojsk sojuszniczych.

Wymagało to znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- w jaki sposób problematyka wsparcia operacji sojuszniczych jest unormowana w aktach prawa międzynarodowego i krajowego?
- jaki jest zakres udziału administracji rządowej w narodowym systemie HNS na jego poszczególnych poziomach?
- jak przygotowywany jest personel zajmujący się problematyką wsparcia do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych?

W związku z powyższym, celem tego rozdziału jest przedstawienie wyników badań nad ustaleniem zakresu udziału administracji rządowej w narodowym systemie wsparcia przez państwo-gospodarza.

4.1. Źródła prawa

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w NATO wymagało przystąpienia do *Traktatu Waszyngtońskiego*[223] oraz wypełnienia ustaleń wynikających z umów sojuszniczych, tworzących dorobek prawny Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. „Jest to jeden z zasadniczych formalnych warunków pełnego członkostwa Polski w NATO. Sojusz jest, bowiem organizacją międzynarodową, w której państwa członkowskie zachowują swoją suwerenność, a dla realizacji celów i przedsięwzięć działają przede wszystkim poprzez konsultacje, uzgodnienia, a także prawnomiędzynarodowe umowy i porozumienia. Mechanizm funkcjonowania NATO jest, zatem oparty na współpracy krajów członkowskich w sferze jednolitej **polityki obronnej**"[224]. Dokumenty przyjmowane przez Polskę w kolejnych latach objęły swym zasięgiem między innymi kwestie procedur podejmowania decyzji, reakcji na zagrożenia, politykę nuklearną, usytuowanie prawne struktur NATO i ustanowionych przez NATO wojskowych międzynarodowych kwater wojskowych (dowództw), statusu stałych przedstawicielstw i przedstawicieli państwa NATO, cywilnego

[223] Traktat został zawarty 4 kwietnia 1949 roku w Waszyngtonie i wszedł w życie 24 sierpnia 1949 roku.

[224] B.Jabłoński, S.Kamiński, *Dorobek prawny NATO (NATO Acquis)*, http://www.bbn.gov.pl/?strona=pl_nato_dorobek (23.04.2006 r.)

planowania w sytuacjach kryzysowych, cywilnej i wojskowej koordynacji zarządzania ruchem lotniczym, współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, czy też określenie **statusu sił zbrojnych państw członkowskich NATO**.

Na podstawie przyjętych przez władzę ustawodawczą[225] Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych NATO (załącznik nr 17), Prezydent RP ratyfikował[226] dokumenty normujące formalne przystąpienie Polski do umów tworzących tą multilateralną konstrukcję sojuszu.

Na jurydyczną bazę Sojuszu Północnoatlantyckiego składa się osiem umów i porozumień międzynarodowych, regulujących najważniejsze dziedziny współpracy państw członkowskich NATO w zakresie jednolitej polityki obronnej. Dokumenty te mają charakter uszczegółowiający i uzupełniający w stosunku do *Traktatu Północnoatlantyckiego.*

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do NATO możliwe było dzięki istniejącemu porządkowi prawnemu. Jego poznanie pozwoli na zrozumienie zakresu przeprowadzonych badań.

Prawo konstytucyjne można scharakteryzować, jako całokształt fundamentalnych norm regulujących główne zasady ustroju politycznego, społeczno - gospodarczego i prawnego państwa demokratycznego. Reguluje ono zagadnienia związane ze strukturą, organizacją i zasadami działania najważniejszych organów państwa a więc tych organów, które odgrywają decydującą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa, a w tym **obronności państwa.**

---

[225] Sejm - 18 marca, Senat - 30 marca 1999 roku.

[226] 27 maja 1999 roku Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, na podstawie ustawowego upoważnienia z 18 marca 1999 roku, ratyfikował siedem międzysojuszniczych umów NATO [(*Umowy między Państwami - Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił*, sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 roku; *Protokołu dotyczącego statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego* (tzw. protokół paryski), sporządzonego w Paryżu dnia 28 sierpnia 1952 roku; *Umowy dotyczącej statusu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego* (tzw. porozumienie ottawskie), sporządzonej w Ottawie dnia 20 września 1951 roku; *Umowy w sprawie statusu przedstawicielstw i przedstawicieli państw trzecich przy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego* (tzw. porozumienie brukselskie), sporządzonej w Brukseli dnia 14 września 1994 roku; *Umowy między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji*, sporządzonej w Brukseli dnia 6 marca 1997 roku; *Umowy o wzajemnej ochronie tajemnicy wynalazków dotyczących obronności, w przypadku których zostały złożone wnioski o udzielenie patentów*, sporządzonej w Paryżu dnia 21 września 1960 roku; *Umowy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego o przekazywaniu informacji technicznej dla celów obronnych*, sporządzonej w Brukseli dnia 19 października 1970 roku)].

Natomiast do prawa administracyjnego w głównej mierze należą normy określające szczegółowe zasady powoływania, organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej, ich wzajemne relacje podczas implementacji powierzonych zadań. Przedmiotem regulacji prawa administracyjnego są również stosunki między organami administracji a obywatelem. Prawo administracyjne powiązane jest ściśle z nauką o administracji, zajmującą się prawidłowościami występującymi w funkcjonowaniu struktur organizacyjnych administracji publicznej. W dużej mierze normy prawa administracyjnego są kontynuacją i konkretyzacją norm prawa konstytucyjnego.

W rozdziale III Konstytucji RP, dotyczącym źródeł prawa, dokonano całościowego i uporządkowanego uregulowania tej problematyki w jednoznaczny sposób określając kwestię hierarchii aktów prawnych. Konstytucja wyróżnia źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa mające charakter wewnętrzny. W myśl art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także na obszarze działania organów, akty prawa miejscowego przez nie ustanowione.

Zgodnie z ustaleniami polskiego systemu prawnego, Konstytucja jest aktem posiadającym najwyższą moc prawną, jest ustanawiana w szczególnym trybie i zdecydowanie trudniejsza do zmiany, niż inne akty prawne w państwie. Kolejnym i zarazem podstawowym źródłem prawa wymienionym w Konstytucji jest ustawa, najczęściej rozumiana jako akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (zadaniowym) uchwalana przez Parlament. Obecnie, po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie, za sprawą Konstytucji do źródeł powszechnie obowiązującego prawa włączono także ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Wyniki badań przeprowadzonych nad prawnymi aspektami normującymi problematykę realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza wskazują, że należałoby je ująć w dwóch zasadniczych grupach ze względu na źródła występowania (załącznik nr 18). Pierwsza z nich to **postanowienia wynikające z umów międzynarodowych**, druga to wewnętrzne, **narodowe regulacje wynikające z ustaw i wydanych do nich aktów wykonawczych w kontekście unormowań dotyczących przygotowań obronnych państwa**. Ponadto dla zrozumienia uwarunkowań realizacji zadań HNS przez organy administracji rządowej, koniecznym było dokonanie analizy zapisów dokumentów

normatywnych i doktrynalnych[227], jako uzupełniających lub uszczegółowiających badany obszar.

4.1.1. Akty prawa międzynarodowego

Zasadniczym dokumentem, w którym ustalono główne zasady pobytu wojsk obcych na terytorium umawiających się stron i zobowiązań do tworzenia warunków na potrzeby realizacji zadań państwa-gospodarza jest ***Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o statusie ich Sił Zbrojnych (NATO SOFA)***, podpisana w Londynie w dniu 19 czerwca 1951 roku.

Umowa ta określa administracyjne i prawne warunki przebywania sił zbrojnych państw członkowskich sojuszu na terytorium innych państw członkowskich, w związku z wykonywaniem przez nie wcześniej uzgodnionych misji. Reguluje ona w szczególności ***zasady przekraczania granicy*** i określa niezbędne do tego dokumenty, ***jurysdykcji karnej***, ***odszkodowań*** za wyrządzone szkody, ***podatków i ceł***.

Zagadnienia związane z *przekraczaniem granicy* zostały uregulowane w artykule III, który stanowi, iż członkowie sił zbrojnych państwa wysyłającego nie podlegają przepisom paszportowym i wizowym, ani też kontroli organów imigracyjnych przy wjeździe i wyjeździe z terytorium państwa-gospodarza. Osoby te nie podlegają również rejestracji i kontroli stosowanej wobec cudzoziemców.

Kolejny ważny zapis, dotyczący zasady *jurysdykcji karnej,* zawarty jest w artykule VII Umowy. Stanowi on, iż władze państwa wysyłającego zachowują na terytorium państwa przyjmującego prawo jurysdykcji karnej i dyscyplinarnej w stosunku do osób podlegających prawu wojskowemu tego państwa. Równocześnie władze państwa przyjmującego sprawują jurysdykcję nad żołnierzami i pracownikami cywilnymi państwa wysyłającego w zakresie przestępstw popełnionych na terytorium tego państwa i karalnych zgodnie z jego prawem. W przypadku nakładania się kompetencji jurysdykcyjnych, władze wojskowe państwa wysyłającego mają pierwszeństwo w wykonywaniu jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw popełnianych wyłącznie przeciwko mieniu lub bezpieczeństwu danego

[227] Poprzez dokumenty normatywne i doktrynalne rozumieć należy: MC (ogólne zasady i kierunki działania NATO), AJP (publikacja sojusznicza), DD (doktryna narodowa).

państwa oraz w odniesieniu do przestępstw wynikających z czynu lub zaniechania dokonanego w ramach wykonywania obowiązków służbowych. We wszystkich innych przypadkach nakładania się kompetencji, pierwszeństwo wykonywania jurysdykcji mają władze państwa-gospodarza.

Z kolei artykuł VIII stanowi, iż każda z umawiających się stron zrzeka się wszelkich roszczeń wobec drugiej umawiającej się strony z tytułu *szkód* spowodowanych w posiadanym przez daną stronę i użytkowanym przez jej siły zbrojne mieniu, jeśli szkoda ta spowodowana została przez żołnierza w trakcie wykonywania obowiązków związanych z działaniami prowadzonymi w ramach *Traktatu Północnoatlantyckiego*. Dotyczy to również sytuacji, jeśli szkoda jest wynikiem użycia pojazdu, jednostki pływającej lub samolotu posiadanego przez drugą stronę i użytkowanego przez jej siły zbrojne. W przypadku szkód powstałych w analogicznych warunkach w posiadanym przez daną stronę i położonym na jej terytorium innego rodzaju mieniu[228], przewidziana jest odpowiednia procedura arbitrażowa.

Czwartą z najistotniejszych sfer uregulowanych w artykułach IX - XIII przez Umowę, stanowią kwestie *podatkowe i celne*. Z jej zapisów wynika, iż personel wojskowy i cywilny państwa wysyłającego zwolniony jest zasadniczo z obowiązku podatkowego na terytorium państwa-gospodarza. Z opłat celnych zwolnione jest wyposażenie sił zbrojnych państwa wysyłającego oraz mienie osobiste personelu tych sił zbrojnych. Ponadto członkowie sił zbrojnych państwa wysyłającego mogą nabywać na terytorium państwa-gospodarza towary na własny użytek, jak również niezbędne usługi na tych samych zasadach, co obywatele państwa przyjmującego. Do istotnych regulacji zaliczyć należy kwestie prowadzenia przez państwo-gospodarza kontroli ilości dokonywanych zakupów, których celem jest **uniknięcie niekorzystnego wpływu na gospodarkę państwa-gospodarza**. Umowa przewiduje ponadto szereg zwolnień, do których zalicza się między innymi: zwolnienie urzędowych dokumentów z kontroli celnej, zwolnienie z cła uzasadnionych ilości żywności, zaopatrzenia i innych towarów przeznaczonego do wyłącznego użytku sił zbrojnych, rzeczy osobistych, mebli i wyposażenia oraz prywatnych pojazdów mechanicznych członków tych sił i personelu cywilnego wraz z rodzinami.

---

[228] tzn. mieniu, które nie jest wykorzystywane przez siły zbrojne tej strony.

Warto zwrócić również uwagę na regulacje dotyczące stosowania zapisów Umowy w przypadku działań zbrojnych w stosunku, do których ma zastosowanie *Traktat Północnoatlantycki*. Wynika z nich, że każda z umawiających się stron, może zawiesić[229] stosowanie jakiegokolwiek z postanowień Umowy w odniesieniu do tej strony. W szczególności dotyczy to postanowień dotyczących zaspokajania roszczeń[230], które nie będą mieć zastosowania do szkód wojennych.

W odniesieniu do problematyki dotyczącej pobytu lub przemieszczenia się sił zbrojnych innych państw niż sojuszniczych przez terytorium Polski, należy wskazać na kolejny dokument określony, jako ***Umowa między Państwami - Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju, dotycząca statusu ich sił zbrojnych, oraz jej Protokół dodatkowy***[231], sporządzone w Brukseli dnia 19 czerwca 1995 roku[232]. Zgodnie z artykułem I Umowy, Polska może stosować postanowienia Umowy *NATO SOFA* w stosunku do innych państw, będących uczestnikami programu Partnerstwa dla Pokoju (PfP). Podstawowe rozwiązania prawne tego dokumentu, w tym odnoszące się do zasad i procedur udzielania wsparcia przez państwo-gospodarza w całości odwołują się do ustaleń zawartych w Umowie NATO SOFA.

Ostatnim dokumentem, który ma zastosowanie[233] do problematyki HNS jest ***Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych, ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego***, sporządzony w Paryżu dnia 28 sierpnia 1952 roku. Dokument ten odnosi się do dowództw sojuszniczych na terytoriach stron porozumienia oraz do wojskowego i cywilnego personelu i rodzin tego personelu. Zasadniczym ustaleniem tego dokumentu jest wyróżnienie spośród międzynarodowych wojskowych kwater głównych *Naczelne Kwatery Główne* i *Sojusznicze Kwatery Główne*. Ponadto w myśl artykułu 10, jedynie naczelne kwatery główne posiadają osobowość prawną. Z zapisów Protokołu wynika,

---

[229] Warunkiem jest powiadomienie o tym pozostałych umawiających się stron z sześćdziesięciodniowym wyprzedzeniem - art. XV, ust. 2 Umowy.

[230] Określonych w art. VIII, ust. 2 i 5 Umowy.

[231] Protokół dodatkowy ustanawia w zakresie objętym swoją jurysdykcją, że żadne z Państw - Stron tego dokumentu nie wykona wyroku śmierci na żadnym z członków sił zbrojnych bądź ich personelu cywilnego ani też na żadnym z członków ich rodzin.

[232] Tekst umowy został opublikowany w Dz.U. z 1998 roku, nr 97 poz. 605.

[233] Zastosowanie to wynika z analizy *Porozumienia Ogólnego (MOU) między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

że prawa i obowiązki państwa wysyłającego w odniesieniu do jego sił zbrojnych w zakresie dotyczącym dowództw sojuszniczych zostają przyznane bądź scedowane na właściwe dowództwo sojusznicze.

Od zasady tej uczyniono kilka istotnych wyjątków, z których najważniejsze jest zachowanie przez państwo wysyłające *jurysdykcji kryminalnej i dyscyplinarnej* nad osobami podlegającymi jego prawu wojskowemu. Ponadto zobowiązanie do zrzeczenia się przez strony *roszczeń odszkodowawczych* rozciągnięte jest przez ten Protokół na stosunki między stronami dokumentu a dowództwami sojuszniczymi. Dodatkowo zawarto w nim postanowienia dotyczące zwolnień *podatkowych i celnych* oraz immunitetów w odniesieniu do własności i dokumentacji dowództw.

Z przedstawionych rozważań nad prawnymi aspektami dotyczącymi określenia warunków na potrzeby realizacji zadań państwa-gospodarza można stwierdzić, że szczególnym obszarem działalności NATO w tym zakresie jest tworzenie rozwiązań formalno-prawnych dotyczących statusu sił zbrojnych stron sojuszu podczas realizacji ustalonych misji.

4.1.2. Akty prawa krajowego

Dla właściwej realizacji zadań wsparcia wobec państw sojuszu konieczne było podjęcie prac zmierzających do zmodyfikowania prawa wewnętrznego pod kątem jego zgodności z tymi aktami międzynarodowymi, które wyznaczają funkcjonowanie NATO w obszarze wsparcia przez państwo-gospodarza prowadzonej misji wojskowej. Należy stwierdzić, że działania legislacyjne rozpoczęto bezpośrednio po przystąpieniu przez Polskę do struktur sojuszu i trwają one do dnia dzisiejszego.

Przyjętym kierunkiem działalności w tej dziedzinie było powiązanie przedsięwzięć HNS „[...] z realizacją **zadań obronnych państwa** w aktualnych uwarunkowaniach gospodarczych [...][234]. Należy w tym miejscu podkreślić, że po przystąpieniu do NATO w ówczesnym „[...] stanie prawnym większość zadań wykonywanych w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne w zakresie przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny, a także realizacja innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, unormowana

[234] *Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit. s. 17.

była postanowieniami aktów prawnych Komitetu Obrony Kraju"[235]. W związku z powyższym w celu odpowiedniego podziału zadań i kompetencji uczestników systemu wsparcia państwa-gospodarza, postulowanymi rozwiązaniami były między innymi uchwalenie ustawy o stanie wojennym oraz „[...], jako rozwiązanie doraźne, [...] rozważenie kolejnej wersji nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, a do czasu przyjęcia tej nowelizacji, rozpoczęcie prac regulujących problematykę wykonywania zadań w obszarze HNS przez administrację rządową, na zasadach określonych uchwałą Rady Ministrów"[236]. Główny wysiłek w tym zakresie skierowany został na nowelizację Działu I ustawy o powszechnym obowiązku obrony, w części dotyczącej przeniesienia kompetencji Komitetu Obrony Kraju na Radę Ministrów i inne organy istotne w narodowym systemie obronnym. Zadanie to zrealizowano poprzez uchwalenie ***ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej***[237].

Przekazanie kompetencji Radzie Ministrów wiązało się z potrzebą wydania szeregu rozporządzeń wykonawczych. Przy ich opracowaniu uwzględniono także problematykę tworzenia warunków do wsparcia wojsk sojuszniczych. W ten sposób nałożono powinność uwzględniania zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza przy opracowywaniu, na różnych szczeblach wykonawczych administracji rządowej, planów operacyjnych oraz programów obronnych. Ponadto określono zakresy możliwych zadań przy realizacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem na potrzeby obronne transportu, publicznej i niepublicznej służby zdrowia, militaryzacji wytypowanych jednostek organizacyjnych, jak również włączono te zadania do szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych.

W odniesieniu do całości problematyki, pracami objęto również inne ustawy o charakterze branżowym, co umożliwiło realizację zadań HNS w określony sposób w wybranych obszarach funkcjonowania państwa. Dotyczyły one między innymi regulacji opłat za korzystanie z autostrad, portów lotniczych, rozliczania szkód, ochrony środowiska, zapewnienia bezpieczeństwa wojsk oraz problematykę podatków od towarów i usług stosowanych do sił zbrojnych NATO.

---

[235] Ibidem, s.18.
[236] Ibidem, s. 18.
[237] Opublikowana w Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z póź. zm.

Na podstawie wiedzy pochodzącej z badań nad tematem założeń funkcjonowania narodowego systemu wsparcia (będących przedmiotem drugiego rozdziału), udziału w tym systemie administracji rządowej oraz zadań i kompetencji ministrów i wojewodów w przygotowaniach do realizacji zadań państwa-gospodarza, można przedstawić wyniki badań nad regulacjami prawnymi związanymi z problematyką HNS.

Zasadniczym dokumentem regulującym status obcych sił zbrojnych na terytorium Polski jest ***ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium***[238] wraz z aktami wykonawczymi. Przedmiotem szczegółowej regulacji tej ustawy są zasady pobytu wojsk obcych na terenie Polski oraz zasady przemieszczania się tych wojsk przez terytorium kraju[239]. Ustawa określa wprost zależności pomiędzy wojskami obcymi a państwem przyjmującym lub wskazuje organ właściwy do ich określenia. Istotną dla przedmiotu badań kwestią wynikającą z ustawy jest właściwość ministra ON do **koordynowania działalności organów władzy publicznej**, w tym administracji rządowej, związanej z pobytem wojsk obcych na terytorium państwa. Koordynacja ta polega na informowaniu właściwych organów władzy publicznej o przedsięwzięciach związanych z pobytem wojsk obcych lub uzgadnianiu z nimi tych przedsięwzięć. Zapis ten wskazuje, że minister ON, jako koordynator[240] zobowiązany został do podejmowania stosownych działań na rzecz udziału przedstawicieli określonych organów administracji rządowej w procesie zabezpieczenia pobytu wojsk sojuszniczych na terytorium kraju lub przemieszczenia ich przez to terytorium.

Reguluje ona w szczególności ***zasady przekraczania granicy*** i określa niezbędne do tego dokumenty, ***jurysdykcji karnej***, ***odszkodowań*** za wyrządzone szkody, ***podatków i ceł***.

---

[238] Opublikowana w Dz.U. z 2000 r., nr 93, poz. 1063, z 2003 r., nr 60, poz. 536, z 2004 r., nr 210, poz. 2036 oraz nr 172, poz. 1805.

[239] Problematyka zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza realizowanych na rzecz wojsk obcych zasadniczo ujęta jest w art. 117 Konstytucji RP. Z artykułu tego wynika, że określenie zasad pobytu wojsk obcych na terytorium Polski oraz przemieszczenia się tych wojsk przez jej terytorium, może być uregulowana w drodze ustawy lub ratyfikowanych umów międzynarodowych.

[240] Funkcja koordynacyjna wskazana jest również w Protokole Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów w dniach 17 i 18 lipca 2001 r., gdzie w pkt. 13 zapisano: *Koordynację całokształtu przygotowań podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz ogólny nadzór nad realizacją zadań HNS [...] powierza się ministrowi Obrony Narodowej.*

Zagadnienia związane z *przekraczaniem granicy* zostały uregulowane w artykule 7, który stanowi, iż żołnierze wojsk obcych i ich personel cywilny mogą przekraczać granicę państwową Rzeczypospolitej Polskiej w sposób uproszczony, a także na podstawie dokumentów innych niż wymagane przez prawo polskie. W szczególności wskazuje się na dokument tożsamości z fotografią opatrzony niezbędnymi danymi oraz indywidualny lub zbiorowy rozkaz wyjazdu.

Kolejne ważne zapisy dotyczące *jurysdykcji karnej* zawarte są w artykułach 8 - 10. Stanowią one, iż żołnierze wojsk obcych i ich personel cywilny w sprawach karnych o czyny popełnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają jurysdykcji sądów polskich, a właściwą do prowadzenia postępowania przygotowawczego jest wojskowa prokuratura okręgowa. Do właściwości organów państwa wysyłającego należą natomiast postępowania w sprawach dyscyplinarnych, a także orzekanie i wykonywanie tych kar.

Sprawy związane z odpowiedzialnością za *szkody* w mieniu uregulowane zostały w kolejnych dwóch artykułach. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami, stronę wysyłającą zwalnia się, pod warunkiem wzajemności, z odpowiedzialności za szkody w mieniu stanowiącym własność Skarbu Państwa, użytkowanym przez Siły Zbrojne RP, wyrządzone przez wojska obce albo żołnierzy wojsk obcych lub ich personel cywilny, o ile szkody te zostały wyrządzone podczas wykonywania zadań związanych z realizacją określonych celów. Ważną regulacją stanowią zapisy o możliwości dochodzenia swoich roszczeń przez osoby fizyczne, osoby prawne lub niepaństwowe jednostki organizacyjne z tytułu wyrządzonych szkód. Odbywa się to w trybie kierowania roszczenia przez podmiot poszkodowany do ministra ON, który przekazuje je do rozpatrzenia specjalnie powołanej do tego komisji. Odszkodowanie jest wypłacane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, które następnie zwraca się do właściwych organów wojskowych strony wysyłającej o zwrot poniesionych kosztów.

Czwartą z najistotniejszych sfer uregulowanych zasadniczo w artykule 16 przez ustawę, stanowią kwestie *podatkowe i celne*. Wynika z nich, iż żołnierze wojsk obcych i ich personel cywilny są zwolnieni od opodatkowania w odniesieniu do wynagrodzenia i wypłacanych im dodatków przez stronę wysyłającą. Dotyczy to również zwolnień podatkowych od mienia ruchomego, które zostało przywiezione na terytorium Polski w związku z ich czasowym pobytem. Ponadto żołnierze wojsk obcych i ich personel cywilny przekraczając granicę państwową podlegają polskim przepisom celnym i dewizowym, z zastrzeżeniem nie poddawania rewizji celnej

oficjalnych dokumentów wojsk obcych opatrzonych odpowiednią urzędową pieczęcią.

W kolejnych zapisach ustawa reguluje sprawy związane z prowadzeniem pojazdów mechanicznych, korzystania z transportu i elementów jego infrastruktury, przestrzeni powietrznej oraz publicznej opieki zdrowotnej jak również sprawy związane z umundurowaniem i uzbrojeniem.

W konkluzji tej części badań można stwierdzić, że regulacje zawarte w ustawie także tworzą warunki do realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza i w całości korespondują z ogólnymi ustaleniami wynikającymi z Umowy NATO SOFA (załącznik nr 19).

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, a także w celu realizacji wniosków wynikających z opracowanej koncepcji[241], ustaleń zawartych w kolejnych strategiach (bezpieczeństwa, obronności), a w szczególności w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[242], szczególny nacisk w tworzeniu warunków formalno - prawnych do realizacji zadań HNS położono na nowelizację ***ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej***[243] oraz wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Zgodnie z zapisami ustawy[244] przedmiotem regulacji jest problematyka **planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa** zapewniających jego funkcjonowanie w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny. Włączono w to również planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz **zadań wykonywanych na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych**. Jako organ właściwy do realizacji tego zadania ustawodawca wskazał Radę Ministrów i zobowiązał ją do określenia w drodze rozporządzenia warunków oraz trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa. W ustawie znajdują się także inne, bardziej szczegółowe

---

[241] Normatywnym dokumentem była *Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa-Gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS),* Materiał na posiedzenie Kierownictwo MON w dniu 18 grudnia 2000 r.

[242] W Strategii wskazano, że w ramach **przygotowań obronnych** organy administracji publicznej, siły zbrojne i określeni przedsiębiorcy uczestniczą w procesie **planowania obronnego** obejmującego **planowanie operacyjne** i **programowanie obronne**. Ponadto wielkość, organizacja i wyposażenie sił zbrojnych powinny uwzględniać potrzebę i konieczność wypełniania zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz możliwości społeczno - ekonomiczne państwa.

[243] Jednolity tekst opublikowano w Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, nr 277, poz. 2742.

[244] Ustawa o powszechnym..., op. cit., art. 6 ust 1, pkt 2.

postanowienia[245], związane z koordynacją przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązków państwa-gospodarza oraz gromadzenia informacji na potrzeby realizacji tego zadania. Ten zakres spraw został powierzony dowódcom okręgów wojskowym i szefom wojewódzkich sztabów wojskowych, którzy jako terenowe organy wykonawcze ministra ON realizują je w ramach zadań rządowej administracji niezespolonej.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej problematykę zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza reguluje jeszcze w dziale V *Służba w jednostkach zmilitaryzowanych*. Przedmiotem regulacji są sprawy związane z obejmowaniem militaryzacją jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostek organizacyjnych specjalnie tworzonych do wykonywania takich zadań. Ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, sposobu realizacji tego zadania, które powinno między innymi uwzględniać zagadnienie związane z mobilizacyjnymi i wojennymi potrzebami Sił Zbrojnych RP oraz zapewnieniu wsparcia wojskom sojuszniczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na tle przedstawionych rozwiązań ustawowych związanych z tworzeniem warunków do realizacji zadań HNS, uszczegółowionej wiedzy dostarczają przedstawione poniżej regulacje wynikające z aktów wykonawczych, wydanych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Do zasadniczego rozporządzenia, które w sposób kompleksowy reguluje problematykę wsparcia państwa-gospodarza i włącza ją w proces planowania obronnego zaliczyć należy *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*[246]. Zgodnie z jego postanowieniami przy opracowywaniu Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, planów operacyjnych funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa RM albo ministra oraz planów operacyjnych funkcjonowania województw, ujmuje się w nich **zasady**

[245] Ibidem, art.14 ust 2 i 3.
[246] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599.

współdziałania[247] **w realizacji zadań operacyjnych z** Siłami Zbrojnymi RP oraz **sojuszniczymi siłami zbrojnymi**. Jednocześnie Rada Ministrów ustaliła, że na potrzebę realizacji współdziałania w sporządzanych planach określa się podmiot wiodący i podmioty współuczestniczące, ze wskazaniem na podmiot wiodący, jako właściwy do uzgadniania procedury tego współdziałania.

Ponadto problematyka HNS włączona została w procedury planowania i realizacji programowania obronnego. W myśl rozporządzenia przy sporządzaniu Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, programów pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa RM albo ministra[248] oraz województw, **ujmuje się przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa dotyczące realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**. W tym obszarze programowania obronnego ujmuje się również realizację Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych, a w tych występują cele tworzące warunki na potrzeby HNS.

Kolejnym przedmiotem regulacji, który wiąże się bezpośrednio z realizacją zadań wsparcia jest uruchamianie określonych zadań[249] na rzecz wojsk sojuszniczych w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Problematykę tą Rada Ministrów unormowała poprzez wydanie stosownych rozporządzeń dotyczących przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym[250] oraz określające stany gotowości obronnej państwa[251]. W myśl pierwszego rozporządzenia, przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia

---

[247] **Współdziałać** - działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności, *Słownik języka*..., op. cit., tom III, s. 714.

[248] Kierownicy wymienionych urzędów i jednostek organizacyjnych są dysponentami części budżetowych rozdziału 75212 - pozostałe wydatki obronne.

[249] Rozumiane jako zadania operacyjne ujęte w odpowiednich planach operacyjnych funkcjonowania.

[250] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*..., op. cit.

[251] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*..., op. cit.

bezpieczeństwa państwa, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny. Drugie z rozporządzeń normuje stany gotowości obronnej państwa oraz określa zakresy realizowanych w nich zadań jak też sposób ich uruchamiania. Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia w czasie pokoju utrzymuje się stan stałej gotowości obronnej, w którym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie systemu obronnego państwa w sprawności. W razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu, wprowadza się stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu. Natomiast stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tym stanie realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

Wprowadzanie wyższych stanów gotowości obronnej państwa związane jest z realizacją zadań przewidzianych w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej[252]. **Zadania te realizuje się z uwzględnieniem ich pierwszeństwa na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych** oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto rozporządzenie normuje problematykę zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania i realizacji zadań ujętych w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. Osiąga się to poprzez ustalenie struktury systemu stałych dyżurów, którego elementy tworzy w czasie pokoju Prezes RM, ministrowie oraz wojewodowie i organy samorządu terytorialnego.

Działalność sojuszniczych wojsk na terytorium państwa nierozerwalnie związana jest z ich przemieszczaniem oraz użytkowaniem różnorodnej infrastruktury. W ujęciu logistycznym działalność ta określana jest, jako „spójny układ sił i środków oraz całokształt przedsięwzięć organizacyjno-technicznych związanych z przewozem i ruchem wojsk, przygotowaniem i osłoną techniczną sieci transportowej, a także

---

[252] Opracowanym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania…*, op. cit.

pracami przeładunkowymi [...]"[253]. Problematyka ta realizowana przez organy administracji rządowej uregulowana została poprzez wydanie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach*[254]. Przedmiotem regulacji tego rozporządzenia jest ustalenie zakresów wymagających działań oraz procedur postępowania organów właściwych w sprawach przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa. Z zapisów tego dokumentu wynika, że w ramach podejmowanych działań na rzecz **zapewnienia potrzeb przewozowych sojuszniczych sił wsparcia, realizowanych w ramach obowiązków państwa-gospodarza, zawierane i realizowane są stosowne umowy międzynarodowe**[255].

Kolejnym przedmiotem regulacji jest przygotowanie infrastruktury portowej do zapewnienia przyjęcia, rozładunku, załadunku oraz przeładunków i przewozów morskich, a także do świadczenia usług przewozowych. Realizowane jest to poprzez opracowywanie stosownych **wniosków**[256] **dotyczących określenia obszarów oraz akwenów, przez które może następować przemieszczenie wojsk sojuszniczych oraz zapewnienie przeładunków i przewozów morskich**. W zakresie przygotowania żeglugi śródlądowej na potrzeby wojsk sojuszniczych, rozporządzenie reguluje problematykę organizacji i uruchamiania przepraw promowych[257].

Ostatnią problematyką regulowaną przez analizowane rozporządzenie jest przygotowanie infrastruktury drogowej i wdrażanie wymagań techniczno-obronnych, które obejmują **budowę i utrzymywanie drogowych przejść granicznych** przewidywanych **do wykorzystania przez wojska sojusznicze**, zgodnie z umowami międzynarodowymi przyjętymi w tym zakresie.

Kolejny obszar związany z realizacją zadań HNS, który został uregulowany przez Radę Ministrów, dotyczy przygotowania i wykorzystania systemów

---

[253] Doktryna Logistyczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD/4, Szt. Gen. 1566/2004, s. 31.

[254] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 34, poz. 294.

[255] Przedsięwzięcie to realizowane jest przez ministra właściwego do spraw transportu w ramach koordynacji w zakresie przygotowania i funkcjonowania transportu na potrzeby obronne państwa w czasie pokoju, podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

[256] Organem właściwym do opracowywania wniosków w tej sprawie jest Minister ON.

[257] Zadanie to realizowane jest przez właściwych wojewodów.

łączności[258]. Przedmiotem regulacji tego dokumentu jest określenie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania wszelkich funkcjonujących na terytorium Polski systemów łączności na potrzeby obronne państwa. W ramach tych działań ustalono, że obronne systemy łączności są wykorzystywane na potrzeby współpracy z systemami łączności państw sojuszniczych. Ponadto wskazano, że **działalność telekomunikacyjna i pocztowa**, w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny **na rzecz jednostek sił zbrojnych państw sojuszniczych** przebywających czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[259], **odbywać się będzie na podstawie opracowywanych warunków**[260] wykonywania tej działalności.

Problematyka związana z zabezpieczeniem medycznym wojsk sojuszniczych unormowana zastała w *rozporządzeniu Rady Ministrów dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości w tych sprawach*[261]. Przedmiotem regulacji tego rozporządzenia jest sposób planowania liczby łóżek bazy szpitalnej w województwie. Jako zasadę ogólną przyjęto, że powinna ona wynosić od 85 do 120 łóżek szpitalnych na 10 tyś. mieszkańców. Rozporządzenie określa jednocześnie, że tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji tych zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów sporządzanych przez: ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów i organy jednostek samorządu terytorialnego (marszałka województwa i starostę). Istotną regulacją zawartą w rozporządzeniu jest ustalenie, że **planowanie świadczeń dla wojsk sojuszniczych** ujmowanych w planach przygotowania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa **odbywa się w ramach potrzeb zgłaszanych przez ministra ON**.

Utrzymywanie systemu obronnego w sprawności związane jest z właściwym przygotowaniem osób, którym powierzono wykonywanie zadań obronnych, a także osób uczestniczących w wykonywaniu tych zadań. Obszar ten został unormowany poprzez wydanie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r.*

---

[258] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa,* Dz.U. z 2004 r., nr 180, poz. 1855.

[259] Na podstawie stosownych umów, których Rzeczypospolita Polska jest stroną.

[260] Opracowywanie stosownych warunków wykonywania działalności w tym zakresie zapewnia Minister ON.

[261] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 143, poz. 1515.

w sprawie szkolenia obronnego[262]. Przedmiotem regulacji tego dokumentu także jest **włączenie problematyki realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych do programów szkolenia obronnego**, którego organizatorem jest właściwy minister - w odniesieniu do szkolenia organizowanego w ramach kierowanego przez niego działu administracji rządowej oraz wojewoda - w odniesieniu do szkolenia organizowanego w województwie. Wynika to z faktu, że szkolenie obronne obejmuje między innymi kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych.

Jako kolejny akt wykonawczy regulujący problematykę państwa-gospodarza, należy wskazać *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*[263]. Zgodnie z jego ustaleniami kontrole te prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Realizuje się to poprzez **włączenie do działalności kontrolnej obszarów związanych z przygotowaniami do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza** realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych[264].

Kolejne rozporządzenie wydane do ustawy o powszechnym obowiązku obrony regulujące problematykę HNS, zostało wydane w związku z zapisami Działu V. Dotyczy ono militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa[265]. Przedmiotem regulacji tego aktu jest włączenie do kategorii zadań uzasadniających militaryzację jednostek organizacyjnych, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny wykonywać będą zadania związane z rozwinięciem systemu obronnego i jego funkcjonowaniem, w tym **zapewniające wsparcie sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza**.

Aktem prawnym, który w swoich postanowieniach również reguluje przedmiotową problematykę jest ***ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r.***

---

[262] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 150 z póź. zm.

[263] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 151.

[264] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli...*, op. cit., § 4, ppkt 4.

[265] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa,* Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707.

o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców[266]. Przedmiotem regulacji tego aktu prawnego są warunki i procedury **włączania przedsiębiorców do procesu planowania i realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**. W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą między innymi przygotowania do mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto ustawodawca wskazał, że obejmuje się nimi przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, zawierające przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym **udostępnianie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochronę wojsk i obiektów**. Istotną regulacją tego dokumentu jest ustanowienie programu mobilizacji gospodarki, w którym ujmuje się zadania, jakie nałożono na przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym[267] w zakresie **dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby wojsk sojuszniczych** realizujących zadania obronne na terytorium kraju.

Przyjęcie sojuszniczych wojsk wzmocnienia i ich zabezpieczenie podczas przemieszczania przez terytorium kraju związane będzie z problematyką przekraczania granicy państwowej lądowej, powietrznej i morskiej.

Aktem prawnym normującym tą problematykę jest ***ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej***[268]. Przedmiotem regulacji tego dokumentu jest określenie zasad dotyczących przekraczania granicy oraz wykonywania lotów przez obce wojskowe statki powietrzne. Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę regulacją, przekraczanie granicy i lot obcego wojskowego statku powietrznego w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej może nastąpić na

---

[266] Opublikowana w Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1320 oraz Dz.U. z 2002 r., nr 188, poz. 1571.

[267] Zgodnie z art. 3 ustawy przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo - obronnym jest przedsiębiorca realizujący między innymi wymienione zadania i którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest eksploatacja lotnisk i portów morskich, kolportaż, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych, produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacja obrotu specjalnego, transport, usługi pocztowe i telekomunikacyjne, wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej.

[268] Opublikowana w Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 z póź. zm.

podstawie zezwolenia wydanego przez Dowódcę Sił Powietrznych Sił Zbrojnych RP, udzielonego na wniosek zainteresowanego podmiotu. Jednocześnie wskazano, że **zezwolenia nie wymaga przekroczenie granicy państwa i lotu w przestrzeni powietrznej obcych wojskowych statków powietrznych wykonujących zadania wojskowego nadzoru przestrzeni powietrznej w ramach Zintegrowanego Systemu Obrony Powietrznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,** jak również w przypadku wykonywania zadań wynikających z umów międzynarodowych, którymi Rzeczypospolita Polska jest związana, jeżeli obowiązek udostępnienia przestrzeni powietrznej kraju wynika z tych umów.

Kolejną grupę aktów prawnych normujących problematykę HNS tworzą regulacje dotyczące podatków od towarów i usług oraz ceł. Ten obszar działalności państwa związany jest ze stosowaniem odpowiednich zwolnień oraz ulg stosowanych wobec wojsk sojuszniczych. Przedmiot ten uregulowano w ***ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług***[269] oraz w ***ustawie z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne***[270]. Zgodnie z ustaleniami pierwszej ustawy **od podatku** od importu **zwalnia się** towary wwiezione na terytorium kraju przez **siły zbrojne będące sygnatariuszami Traktatu Północnoatlantyckiego** przeznaczone do użytku własnego lub personelu cywilnego im towarzyszącego lub też sprowadzone w celu zaopatrzenia mes i kantyn, jeżeli siły te biorą udział we wspólnych działaniach obronnych. W dalszej części ustawa wraz z wydanym do niej rozporządzeniem[271] reguluje zasady obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Zgodnie z zapisami rozporządzenia[272] zwrot tego podatku przysługuje również dowództwom sojuszniczym nabywającym towary i usługi na terytorium kraju w związku z pobytem sił zbrojnych, kiedy siły takie biorą udział we wspólnych działaniach obronnych. Druga ustawa natomiast normuje zwolnienie od należności przywozowych towarów, które przywożone są w zakresie przewidzianym w umowie NATO SOFA.

Ostatni z badanych zbiorów aktów prawnych odnoszących się do problematyki wsparcia wojsk sojuszniczych, reguluje sprawy związane z wnoszeniem opłat za

---

[269] Opublikowana w Dz.U. z 2004 r., nr 54, poz. 535 z póź. zm.

[270] Opublikowana w Dz.U. z 2004 r., nr 68, poz. 622 z póź. zm.

[271] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. *w sprawie przypadków i trybu zwrotu podatku od towarów i usług siłom zbrojnych, wielonarodowym kwaterom i dowództwom oraz ich personelowi cywilnemu*, Dz.U. z 2004 r., nr 89, poz. 850.

[272] Ibidem, § 6 ust 1.

korzystanie z autostrad, świadczenia usług organu zarządzania ruchem lotniczym oraz wydawania zezwoleń na używanie urządzeń radiowych. Zgodnie z zapisami ***ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym***[273] unormowano problematykę zobowiązania, do określenia w umowie na budowę i eksploatację lub tylko eksploatację, spółki do ustalenia limitu zwolnień pojazdów sił zbrojnych państw sojuszniczych z opłat za przejazdy autostradami. Natomiast w ***ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze***[274] ustawodawca ustalił, że nie pobiera się opłat za usługi państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym związane z obsługą lotów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwem państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem. W ***ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne***[275]ustalono, że nie jest potrzebne zezwolenie radiowe do wykonywania działalności telekomunikacyjnej oraz używania urządzeń radiowych przez jednostki sił zbrojnych obcych państw przebywających czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który to pobyt wynika z podpisanych umów.

4.1.3. Inne regulacje

Możliwość realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza zależy głównie od jednolitej koncepcji w podejmowaniu wspólnych wysiłków na rzecz tego zadania. O sprawności i skuteczności działania państwa w tym zakresie świadczy osiągnięcie interoperacyjności sojuszniczej, to jest zdolności do współdziałania poprzez poznanie, przyjęcie i wdrożenie sojuszniczych doktryn dotyczących HNS. „W terminologii NATO przez pojęcie *doktryna* określane są podstawowe zasady, jakimi kierują siły zbrojne prowadząc działania na rzecz osiągnięcia założonych celów"[276]. Słusznym więc wydaje się, że doktryna to „nic innego jak wspólne poglądy na sprawę, nad którymi [...] ludzie pracują, na cel, który chce się osiągnąć, na sposoby, którymi zamierzają tego dokonać i na środki, którymi

[273] Jednolity tekst opublikowano w Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571, nr 273, poz. 2703.
[274] Opublikowana w Dz.U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112 z póź. zm.
[275] Opublikowana w Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800, nr 273, poz. 2703.
[276] T. Klimowicz, *Wspieranie procesu szkolenia fachowymi wydawnictwami wojskowymi*, Przegląd WLOP, Kwiecień 2003, s. 51.

się w tej pracy posługują"[277]. Dlatego też podstawę dobrej doktryny muszą stanowić dobre regulacje prawne. Wynika to z faktu, że o ile w siłach zbrojnych ich działalność wewnętrzna oparta jest na rozkazodawstwie, to w organach administracji rządowej kształtowana jest przez ustawodawstwo. Wynika z tego bezpośredni związek prawa z doktryną, polegający na wyznaczaniu prawnych norm działań prowadzonych w ramach realizacji zadań HNS. Jest to tym bardziej istotne, że wszelka działalność organów administracji rządowej w demokratycznym państwie prawa musi opierać się na zasadzie legalizmu. „Oznacza to, że współpraca może być realizowana wyłącznie w tych obszarach zadaniowych i w takim zakresie na ile zezwalają na to normy prawne, co w konsekwencji doprowadza do zgodności doktryny z prawem"[278].

Przedstawiony pogląd powoduje, że badaniami objęto dokumenty doktrynalne sojusznicze jak również narodowe z obszaru realizacji zadań wsparcia na rzecz wojsk sojuszniczych. Istnieje bowiem kilka zasadniczych, nierozerwalnych i współzależnych składników, które mają decydujący wpływ na tworzony narodowy systemem wsparcia państwa-gospodarza. Ponadto istotnymi aspektami są warunki wsparcia, które tworzą trzy podmioty: *wspierający,* rozumiany, jako państwo-gospodarz, *wspierany* - są to siły państw wysyłających wojska oraz koordynujący przygotowanie i realizację wsparcia, jakim jest *dowódca NATO.*

Najbardziej ogólne (ściślej: kierunkowe) znaczenie ma dokument **MC 334/2 - *Zasady i główne kierunki działalności NATO w zakresie wsparcia przez państwo-gospodarza***[279]. Ustanawia on ogólną politykę, zasady planowania i realizacji wsparcia HNS oraz daje wytyczne dla NATO i władz narodowych w zakresie opracowywania koncepcji, doktryn, struktur, dyrektyw i procedur odnoszących się do realizacji zadań wsparcia. Zawarte w dokumencie postanowienia definiują odpowiedzialność dowódców NATO[280], państw wysyłających oraz państwa-gospodarza w procesie planowania i realizacji udzielanego wsparcia na rzecz sił sojuszniczych podczas działań prowadzonych przez NATO. Zasady i polityka ustanowione w tym dokumencie mają zastosowanie do całego spektrum operacji sojuszniczych i ćwiczeń prowadzonych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Cechuje się on wysokim poziomem elastyczności, co umożliwia bliską współpracę z Organizacją

---

[277] S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 678.

[278] A. Skrabacz, *Administracja publiczna...*, op. cit. s.31.

[279] Ang. *NATO Principles and Policies for Host Nation Support (HNS).*

[280] Dowódca NATO jest rozumiany, jako dowódca wojskowy znajdujący się w systemie dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Narodów Zjednoczonych, Unią Europejską, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, państwami uczestniczącymi w programie Partnerstwa dla Pokoju oraz z innymi państwami, których siły zbrojne mogą być dowodzone przez dowódców NATO. Ponadto postanowienia dokumentu w sposób szczegółowy odnoszą się do mechanizmów dotyczących zawierania porozumień HNS, a te wskazuje się jako podstawę udzielenia wsparcia przez państwo-gospodarza. Wynika to z faktu nadania Dowódcom Strategicznym uprawnień do zawierania Porozumień Ogólnych (MoU)[281]. Podkreślić należy, że dokument ustala, iż zasadniczym zadaniem planowania, organizowania i realizacji wsparcia jest poszukiwanie takich rozwiązań, które zapewnią dowódcy NATO oraz państwom wysyłającym szeroko rozumiane wsparcie udzielane w formie środków materiałowych, urządzeń i obiektów infrastruktury oraz usług, z poszanowaniem własnych potrzeb państwa-gospodarza. Jako podstawę do określenia wzajemnych relacji sojuszniczych sił zbrojnych z państwem-gospodarzem, wymienia się umowę dotyczącą statusu sił zbrojnych NATO SOFA, a jako instrument służący do ustanowienia zobowiązań oraz wyrażania woli poszczególnych stron - Porozumienie Ogólne. Doktrynę cechuje duży stopień uogólnienia treści, dzięki czemu może ona obowiązywać przez dłuższy okres czasu.

Dokument **AJP-4.5 - *Sojusznicza doktryna i procedury połączonego wsparcia przez państwo-gospodarza***[282] rozwija (a raczej uzupełnia) postanowienia zawarte w MC 334/2[283]. Dokument wyjaśnia sojusznicze pojęcie HNS, daje szczegółowe wytyczne do jego planowania i realizacji, ustala kompetencje stron oraz normuje proces planowania i organizacji wsparcia wojsk, na wypadek ich rozmieszczenia lub wykonywania przez nie zadania na obszarze lub też przemieszczania się przez terytorium państwa-gospodarza. Został on opracowany na podstawie doświadczeń uzyskanych z zaangażowania NATO w operacje na Bałkanach, planowania operacji wariantowych w Grecji, Norwegii i Turcji oraz o wnioski wynikające z prowadzonych ćwiczeń, w których wykorzystywano koncepcje Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF)[284]. Przedstawiona koncepcja HNS określa elastyczne zasady realizacji wsparcia przez państwo-

[281] Ang. Memorandum of Understanding.

[282] Ang. Allied Joint Host Nation Support (HNS) Doctrine and Procedures.

[283] Dla pełnego rozumienia istoty HNS, jako elementu planowania logistycznego należy uwzględniać zapisy zawarte w dokumentach: MC 319/2 „Zasady i główne kierunki działania NATO w zakresie logistyki", AJP-01 „Sojusznicza Doktryna Operacje Połączone", AJP-4 „Sojusznicza Połączona Doktryna Logistyczna".

[284] Ang. Combined Joint Task Force, *Doktryna Narodowa Operacje Połączone*..., op. cit. s. 1-4.

gospodarza, zapewniające wielonarodowym, mobilnym siłom sojuszniczym warunki do przemieszczenia i podtrzymywania zdolności bojowych poprzez udzielenie odpowiedniego w czasie i skutecznego wsparcia. Realizacja tego zadania uzależniona będzie od współpracy i koordynacji pomiędzy dowódcą NATO i odpowiednimi władzami narodowymi oraz od podpisanych porozumień w tym zakresie. Ponadto doktryna formalizuje podstawowe dokumenty dotyczące przygotowania wsparcia[285].

Zasadniczym **dokumentem narodowym** jest **DD/4.5 *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza***[286], która jest odpowiednikiem sojuszniczej doktryny AJP-4.5 i należy do drugiego poziomu w przyjętej hierarchii wiodących dokumentów doktrynalnych w Siłach Zbrojnych RP. Określa ona ogólne zasady funkcjonowania narodowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, a także sposób postępowania Polski, jako państwa wysyłającego swoje sił zbrojne za granicę. Celem doktryny jest ustanowienie procedur niezbędnych do planowania, organizowania i realizacji zadań wykonywanych w ramach wsparcia na wszystkich poziomach organizacyjnych sytemu HNS (przyp. politycznym, planistycznym i wykonawczym) oraz zadań państwa wysyłającego.

Uwzględnia ona także elementy współpracy z dowództwami NATO, państwami członkowskimi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, państwami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi, które mogą być realizowane w czasie pokoju, podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Istotnym ustaleniem dokumentu jest włączenie problematyki HNS do procesu organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa (przyp. podsystemu pozamilitarnego, podsystemu militarnego oraz podsystemu kierowania obronnością) oraz wskazanie, że „**przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do planowania i realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza** i państwa wysyłającego **jest jednym z przedsięwzięć realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa**"[287]. Ponadto dokument szczegółowo charakteryzuje obszary wsparcia, jakie mogą być realizowane na rzecz wojsk

[285] Liczne załączniki do AJP-4.5 ustalają formę i układ (strukturę) dokumentów, które opracowuje się zgodnie z pięcioetapowym procesem planowania HNS.

[286] Wprowadzona do użytku w resorcie obrony narodowej rozkazem Nr 894/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 25 października 2005 r.

[287] *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5...*, op. cit., pkt. 2001.

sojuszniczych. Odwołuje się do regulacji prawnych określających zasady udzielania wsparcia przez organy administracji rządowej i przedsiębiorców.

Szczególnym rozwinięciem niektórych ustaleń zawartych w doktrynie DD/4.5 jest dokument **DD/4.5.1 *Zasady i procedury planowania i realizacji w Siłach Zbrojnych RP zadań wsparcia przez państwo-gospodarza***[288]. Zasadniczo reguluje on proces realizacji zadań przez Siły Zbrojne RP z odniesieniem się tylko do głównych uwarunkowań narodowych oraz ustaleń obowiązujących w NATO. Dokument uściśla natomiast zadania realizowane przez jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych RP w obszarach: planistycznym, organizacyjnym oraz wykonawczym. Charakteryzuje także proces negocjacji pomiędzy dowódcą NATO, a Pełnomocnikiem Ministra ON ds. HNS na rzecz opracowania projektów stosownych porozumień. Zapisy dotyczące tej problematyki mają jednak charakter ogólny, nie przedstawiają szczegółowej metodyki postępowania przy negocjonowaniu, opracowywaniu oraz zawieraniu porozumień HNS i ograniczają się jedynie do zaprezentowania ogólnego modelu postępowania. Szczegółowo[289] natomiast przedstawia układ i formę różnych dokumentów opracowywanych na potrzeby realizacji wsparcia przez państwo-gospodarza. Ponadto charakterystykę systemu wsparcia w państwie przedstawia jedynie na podstawie ustaleń Rady Ministrów[290] oraz decyzji ministra ON[291].

Można wobec powyższego stwierdzić, że dokument ten nie spełnia wszystkich wymogów stawianych doktrynie trzeciego poziomu w przyjętej hierarchii wiodących dokumentów doktrynalnych w Siłach Zbrojnych RP. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest z pewnością fakt opracowania i wdrożenia do użytku tego dokumentu wcześniej, niż doktrynę wyższego rzędu, jaką jest DD/4.5.

W dotychczasowych badaniach zidentyfikowano podstawowe sojusznicze i narodowe unormowania prawne dotyczące problematyki planowania, organizowania i realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

---

[288] Wprowadzona do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem Nr 54/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 23 lutego 2004 r.

[289] W załącznikach przedstawiono piętnaście wzorów dokumentów, z których większość dotyczy spraw związanych z przemieszczaniem wojsk.

[290] Protokół ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów...., op. cit.

[291] Decyzja nr 260/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 października 2001 r. w sprawie wdrożenia w resorcie ON koncepcji realizacji zadań, wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (HNS).

Uszczegółowienia wymaga udział organów administracji rządowej w realizacji tego zadania w ramach narodowego systemu HNS.

4.2. Zasady i procedury udziału wybranych organów administracji rządowej w realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych

Polityka państwa i sojuszu w zakresie wsparcia państwa-gospodarza wskazuje, że jest to zjawisko złożone, wieloaspektowe i obejmuje tak organy administracji rządowej jak również siły zbrojne. Jednak „w wielu obszarach tego wsparcia możliwość realizacji zadań będzie tylko po stronie instytucji i podmiotów cywilnych, gdyż wynika to ze specyfiki podziałów odpowiedzialności i zadań w państwie (np. przekraczanie granic, cło, udostępnianie infrastruktury transportowej, produkcja określonych paliw, logistyka dóbr codziennego użytku, wsparcie medyczne)"[292].

Dotychczasowe wyniki badań wskazały, że NATO wypracowało jednolite zasady oraz procedury planowania w zakresie otrzymania możliwego wsparcia ze strony państwa-gospodarza. Należy jednak zauważyć, że określenie zasad dotyczących procesu przygotowania HNS nie gwarantuje jeszcze sukcesu, mimo to tworzy solidne podstawy i racjonalizuje przebieg planowania i wykonania wsparcia. Dlatego też możliwość realizacji zadań wsparcia wymaga „stworzenia i utrzymywania określonych relacji i więzi (zależności, kompetencji, obowiązków, uprawnień, procedur, itp.) łączących poszczególnych wykonawców, zarówno wojskowych jak i cywilnych"[293]. Przedstawione uregulowania prawne jak też doświadczenia z ćwiczeń wskazują, że udzielenie wsparcia w ramach narodowego systemu HNS winno spełniać wymogi: sprawności, skuteczności, wydajności, jakości i ekonomiczności oraz musi być także: elastyczne, niezawodne, trwałe, uniwersalne i kompleksowe.

Zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres realizacji zadań państwa-gospodarza jest ściśle uzależniony od wymaganego przez dowódcę NATO poziomu świadczeń, a ten z kolei uwarunkowany jest rodzajem i skalą operacji sojuszniczej. Zdolność do udzielenia wsparcia będzie zatem wynikała między innymi z właściwego podziału zadań pomiędzy poszczególnych uczestników tego procesu oraz określenia

---

[292] Zob. M. Krauze (kier. nauk.), *Realizacja przez Ministerstwo Obrony Narodowej zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza...*, op. cit., s. 30.
[293] J. Marczak (kier.) *Obrona terytorialna w realizacji...*, op. cit. s.43.

procedur ich uruchamiania. Zasadniczo powinien on wynikać z wyznaczonych płaszczyzn działalności administracji rządowej. Wynika to z faktu, że „warunkiem dostarczenia przez państwo-gospodarza sprawnego i skutecznego wsparcia dla goszczonych wojsk będzie współdziałanie i dobre zharmonizowanie funkcji rzeczowych i funkcji zarządzania HNS: planowania, organizowania, przygotowania kadr, kierowania, kontroli i informowania"[294].

4.2.1. Poziom polityczny

Naczelnym zadaniem narodowego systemu, budowanego na potrzeby wsparcia wojsk sojuszniczych jest tworzenie warunków niezbędnych do przyjęcia tych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnienie im możliwości funkcjonowania w warunkach umożliwiających wykonanie misji.

Analizowana w trakcie badań organizacja narodowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań wsparcia wyszczególnia między innymi poziom polityczny[295], który zgodnie z zapisami doktryny DD 4.5 obejmuje uprawnione organy państwa, które w ramach swoich kompetencji współuczestniczą w budowaniu sojuszniczych instrumentów zaufania, **tworzeniu warunków prawnych** do realizacji przyjmowanych przez państwo zobowiązań międzynarodowych oraz kierują realizacją wynikających z nich zadań. Przejawia się to między innymi we współuczestniczeniu w opracowywaniu, uzgadnianiu i zawieraniu wielostronnych i bilateralnych porozumień.

Zgodnie z zasadami przyjętymi w NATO, zasadniczym dokumentem wyrażającym zgodę państwa-gospodarza na rozwinięcie sojuszniczych sił wzmocnienia na jego terytorium oraz udzielenie im wszechstronnego wsparcia jest **Porozumienie Ogólne**. Dokument ten w świetle obowiązującego prawa krajowego ma charakter umowy międzynarodowej i jego zawarcie podlega określonym procedurom.

Podstawowym aktem prawnym o charakterze systemowym w zakresie przygotowania i stosowania umów międzynarodowych jest *ustawa z dnia 14 kwietnia*

---

[294] W. Kitler (red. nauk.), *Obrona cywilna (niemilitarne) w obronie narodowej III RP*, AON Warszawa 2001, s. 73.

[295] Zob. *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5*..., op. cit., pkt. 2002.

2000 r. o umowach międzynarodowych[296]. Określa ona zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiadania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych.

Zgodnie z unormowaniami ustawy, zawieranie umowy międzynarodowej obejmuje:

- rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji;
- przyjęcie tekstu umowy;
- wyrażenie zgody na jej podpisanie;
- podpisanie umowy.

Uszczegółowioną wiedzę o sposobie postępowania organów administracji rządowej w zawieraniu umów międzynarodowych daje, wydane do przedmiotowej umowy, *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*[297]. Ustala ono, że minister kierujący działem administracji rządowej, właściwy do spraw których dotyczy umowa międzynarodowa[298], opracowuje projekt tej umowy, instrukcję negocjacyjną oraz uzasadnienie. W przypadku, gdy przedmiot umowy międzynarodowej należy do właściwości dwóch albo więcej ministrów, sposób opracowania projektu umowy międzynarodowej wraz z uzasadnieniem oraz instrukcją negocjacyjną podlega uzgodnieniu między zainteresowanymi ministrami. Instrukcja negocjacyjna obejmuje wytyczne o charakterze wiążącym i o charakterze zaleceń. Ponadto zawiera ona wytyczne, co do rangi umowy międzynarodowej oraz trybu związania nią Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast uzasadnienie umowy obejmuje sprawy wyjaśniające potrzebę i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym, przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne związane z wejściem w życie umowy międzynarodowej wraz z określeniem źródeł finansowania. Projekt umowy wraz z uzasadnieniem oraz instrukcją negocjacyjną podlegają uzgodnieniu z ministrem

---

[296] Opublikowana w Dz.U. z 2000 r., nr 39, poz. 443, z póź. zm.

[297] Opublikowane w Dz.U. z 2000 r., nr 79, poz. 891.

[298] W odniesieniu do Porozumienia Ogólnego zawieranego na okoliczność realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza jest nim Minister ON.

Spraw Zagranicznych, innymi zainteresowanymi ministrami oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji.

W dalszej kolejności opracowuje się wniosek o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej według określonego wzoru i dołącza się do niego projekt umowy międzynarodowej, instrukcję negocjacyjną oraz uzasadnienie. We wniosku proponuje się organ właściwy do prowadzenia negocjacji oraz organy lub instytucje uczestniczące w negocjacjach, wskazuje się także ministrów, z którymi uzgodniono projekt.

Po tym etapie opracowuje się, zgodnie ze stosownym wzorem, wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej i załącza się do niego:

- projekt uchwały Rady Ministrów;
- tekst umowy międzynarodowej w języku polskim albo jej tłumaczenie uwierzytelnione przez organ występujący z wnioskiem poprzez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem";
- tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę sporządzono;
- tekst proponowanych zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów, które zamierza złożyć strona polska, w języku polskim i przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę sporządzono;
- uzasadnienie zawierające wyjaśnienie potrzeby i celu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym, przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych związanych z wejściem w życie umowy wraz z określeniem źródeł finansowania oraz wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową określające:
    - podmioty prawa krajowego, których dotyczy umowa, w tym zakres w jakim umowa ta dotyczy osób fizycznych i prawnych;
    - sposób w jaki umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym;

- środki prawne jakie powinny zostać podjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej;

- opinię o zgodności umowy z prawem Unii Europejskiej.

Ostatnim dokumentem niezbędnym w procesie opracowania umowy międzynarodowej jest wniosek o udzielenie pełnomocnictwa w zakresie prowadzenia negocjacji, przyjęcia tekstu umowy lub jej podpisania. Składa go organ właściwy do prowadzenia negocjacji Ministrowi Spraw Zagranicznych, który z kolei przedkłada go Prezesowi RM do podpisania. Wniosek ten powinien zawierać w szczególności: tytuł umowy międzynarodowej, strony negocjujące, uzyskanie zgody na prowadzenie negocjacji, przyjęcia tekstu umowy lub jej podpisania, imię, nazwisko i urzędową nazwę stanowiska lub funkcji osoby mającej być pełnomocnikiem.

Przedstawiona analiza zapisów ustawy i wydanego do niej rozporządzenia wskazuje, że tworzenie warunków prawnych w postaci Porozumienia Ogólnego na poziomie politycznym jest procesem dość skomplikowanym, angażującym wiele organów administracji rządowej i wymagającym stosunkowo dość długiego czasu. Z tego też względu optymalnym sposobem na skrócenie czasu przeznaczonego na opracowanie i podpisanie Porozumienia Ogólnego jest podjęcie działań pozwalających na jego odpowiednio wcześniejsze przygotowanie i podpisanie nie czekając na sytuacje wymagające jego wykorzystania.

Realizując powyższy wniosek minister ON, na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa przez Prezesa Rady Ministrów podpisał[299] ***Porozumienie Ogólne (MoU) między Rządem Rzeczypospolitej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy NATO do spraw Transformacji w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej***[300].

Zgodnie z ustaleniami Porozumienia celem tego dokumentu jest określenie zasad postępowania i procedur mających służyć utworzeniu Stanowisk Operacyjnych[301] oraz zapewnieniu wsparcia przez państwo-gospodarza siłom

---

[299] Dokument został podpisany w dniu 26 września 2006 r.

[300] Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Porozumieniem Ogólnym odbyło się na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 200/2005 z dnia 28 lipca 2005 r.

[301] Rozumiane jako stanowiska rozmieszczone na terytorium państwa-gospodarza w celu wsparcia operacyjnego lub logistycznego sił w toku operacji NATO. Stanowiska te są elementami wydzielonymi Dowództwa Strategicznego i znajdującymi się pod dowództwem Dowódcy NATO.

zbrojnym znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wspierających z tego terytorium różne operacje[302] NATO. Dalej stwierdza się, że Porozumienie to jest zgodne z doktryną i zasadami postępowania NATO oraz stanowi porozumienie ramowe, jak też tworzy warunki niezbędne dla szybkiego wejścia sił zbrojnych państw sojuszu na terytorium państwa-gospodarza i wydania zgody przez Polskę na rozwinięcie tych sił na swoim terytorium. Istotnym postanowieniem dokumentu są zobowiązania stron do przestrzegania zawartych w nim ustaleń w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

W sposób szczególny odniesiono się w nim do problematyki odpowiedzialności: państwa-gospodarza, Dowódcy NATO oraz państwa wysyłającego.

Zgodnie z zapisami artykułu 5, **katalog zobowiązań państwa-gospodarz** sprowadza się do:

- zawarcia niezbędnego porozumienia z podmiotami udzielającymi wsparcie, włączając w to źródła komercyjne i państwowe;
- prowadzenia niezbędnej ewidencji administracyjnej i finansowej związanej z ponoszonymi kosztami;
- zapewnienia zgodności jakości dostarczonych towarów i usług;
- zachowywania kontroli nad własnymi zasobami przewidzianymi do realizacji zadań wsparcia;
- dostarczania przed każdą operacją cennika istotnego lub ustalonego wsparcia;
- zapewnienia procedury określającej sposób komunikowania się z państwami wysyłającymi w obszarze zabezpieczenia medycznego, włączając w to dane medycznych punktów kontaktowych;
- zapewnienia siłom zbrojnym NATO zabezpieczenia medycznego, w tym stomatologicznego przez personel i placówki wojskowej służby zdrowia;

[302] Operacje te obejmują zarówno takie, dla których określono siły zbrojne w nich uczestniczące, jak też te operacje, dla których sił tych jeszcze nie określono.

- dostarczenia dowódcy NATO kopii stosownych dokumentów regulujących przepisy sanitarne, bezpieczeństwa, rolne i ochrony środowiska, które mogą mieć zastosowanie podczas prowadzenia operacji NATO, jak również dotyczące składowania, transportu lub utylizacji materiałów niebezpiecznych.

Porozumienie to w swoich regulacjach uwzględnia również ustalenia wynikające z Umowy między Państwami - Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotyczącej statusu ich sił zbrojnych (NATO SOFA) oraz Protokołu dotyczącego statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego (tzw. protokół paryski). W tym zakresie dokonano stosownych zapisów dotyczących spraw finansowych, uwarunkowań prawnych, ochrony wojsk oraz bezpieczeństwa i ujawniania informacji.

W kolejnych artykułach Porozumienia ustalono między innymi, iż przedsięwzięcia związane z użytkowaniem okrętów, statków powietrznych i pojazdów stanowiących zarówno własność NATO jak i wynajętych, a także materiały pędne i smary zwolnione będą od jakichkolwiek podatków, opłat celnych oraz opłat za korzystanie z urządzeń publicznych. Dodatkowo sprzęt, środki zaopatrzenia, produkty i środki materiałowe wwożone czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wywożone, w związku z operacją NATO, zwolnione będą z opłat celnych, podatków i innych podobnych obciążeń. Ustalenie to odnosi się również do towarów zakupionych i wywożonych z terytorium Polski oraz transferów środków finansowych dokonywanych w celu wsparcia operacji NATO. Ponadto ustalono, że opłaty za cywilny i wojskowy sprzęt, środki materiałowe i usługi zapewniane przez instytucje państwowe nie będą nakładane w wyższych stawkach niż stawki obowiązujące Siły Zbrojne RP i nie będą zawierać opłat administracyjnych i manipulacyjnych.

Odwołując się do zapisów umów międzynarodowych, w Porozumieniu uregulowano również problematykę immunitetów, praw i przywilejów dotyczących Dowództw sojuszniczych i ich personelu. Ustalono, że stosownie do okoliczności będą podejmowane właściwe działania zapewniające wszechstronną i skuteczną ochronę wojsk. Przedsięwzięcia te będą uszczegółowiane odpowiednio w planach operacyjnych, instrukcjach planowania ćwiczeń lub dodatkowych porozumieniach.

Ostatnią istotną regulacją są sprawy bezpieczeństwa i zachowania tajemnicy. W myśl kluczowego[303] zapisu każda ze stron lub każde z państw wysyłających zobowiązane zostało do podejmowania wszelkich przewidzianych prawem dostępnych kroków, aby zabezpieczyć przed ujawnieniem wszystkie wymieniane informacje niejawne, chyba że za obopólną zgodą zostanie wyrażone przyzwolenie na takie ujawnienie.

Opracowanie i związanie Rzeczypospolitej Polskiej Porozumieniem Ogólnym z pewnością zdecydowanie ułatwia i przyspiesza możliwość wprowadzenia na terytorium państwa sojuszniczych wojsk wzmocnienia i kontynuowanie procesu planowania HNS zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. W odniesieniu do całości narodowego systemu wsparcia, działania podejmowane na poziomie politycznym stanowią jeden z najistotniejszych etapów realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

4.2.2. Poziom planistyczny

Planowanie wsparcia przez państwo-gospodarza na wypadek zagrożenia lub ćwiczeń jest procesem wielostronnym i wymaga wspólnego rozumienia sytuacji i stanu dostępnych zasobów. W tym zakresie potrzebne jest również zaangażowanie różnych organów administracji rządowej, które dysponując określonymi danymi znajdą właściwe podejście do problematyki wsparcia i będą koordynować zarządzanie HNS.

Z tych przyczyn planowanie **wsparcia musi być koordynowane, aby uniknąć niepotrzebnego powielania wysiłków, jak również powinno przewidywać możliwość bieżącego aktualizowania właściwych planów, na podstawie doświadczeń z ich praktycznego zastosowania.**

Analiza realizowanych przez administrację rządową przedsięwzięć na poziomie planistycznym narodowego systemu wsparcia wskazuje, że należy go postrzegać „[...] jako poziom, na którym **tworzy się warunki** do realizacji określonych zadań"[304]. Przejawia się to między innymi w uwzględnianiu tych zadań podczas planowania operacyjnego i programowania obronnego, czyli w trakcie

[303] Zob. art. 9 ust. 9.3 Porozumienia Ogólnego.

[304] S. Olearczyk, *Organizacja systemu HNS i zadania jego uczestników na poziomie planistycznym i wykonawczym,* [w:] Rola i miejsce administracji publicznej..., op. cit., s. 43.

zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa[305]. Ponadto do zakresu podejmowanych działań na tym poziomie zaliczyć należy utrzymywanie baz danych o możliwościach udzielania wsparcia, a także opracowywanie analiz, ocen i propozycji dotyczących zasad funkcjonowania organów administracji rządowej. Szczególnym czynnikiem integrującym wszystkie organy administracji rządowej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza jest utworzenie Punktów Kontaktowych ds. HNS[306].

Potrzeba wyznaczenia punktów kontaktowych wynika z zapisów doktryny wsparcia państwa-gospodarza (AJP-4.5), jednak nie dokonuje ona szczegółowej charakterystyki wymagań, jakim powinien odpowiadać taki punkt. Problem ten nie został również unormowany wprost przy okazji wydania szeregu aktów prawnych z obszaru przygotowań obronnych państwa, w których uwzględniono zadania HNS. Badania wskazują, że okazją do podjęcia tego tematu było opracowywanie narodowego dokumentu pod nazwą *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza (DD 4.5)*, gdzie w słowniku terminów i definicji zapisano[307]:

Centralny punkt kontaktowy HNS - *organ wewnętrzny państwa, funkcjonujący na szczeblu strategicznym SZ RP odpowiadający za koordynację realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza, wykonywanych przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz sił zbrojnych państw wysyłających uczestniczących w operacji (ćwiczeniu) prowadzonej przez NATO na jej terenie. Przeznaczony jest głównie do współpracy z Dowództwami NATO i państwami wysyłającym, a będąc organem wykonawczym Pełnomocnika MON ds. HNS, koordynuje zadania HNS w układzie zarówno militarnym, jak i pozamilitarnymi.*

Uwzględniając powyższą definicję oraz realizowane przez administrację rządową zadania związane z przygotowaniami na rzecz wsparcia państwa-gospodarza, za zasadne wydaje się, aby wyznaczenie punktu kontaktowego ds. HNS w urzędach odbywało się poprzez wskazanie stanowiska osoby stanowiącej taki punkt, np. dyrektor Departamentu, Wydziału lub Biura. W tym przypadku, po udzieleniu stosownego pełnomocnictwa, punkt kontaktowy spełniałby wymagania wskazane w narodowej doktrynie. Oznacza to, że odpowiada on za koordynację

---

[305] Zob. *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5...*, op. cit., s. 22.

[306] Na dzień 26.10.2006 r. jedynie Ministerstwo Edukacji Narodowej nie utworzyło Punktu Kontaktowego ds. HNS.

[307] *Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5...*, op. cit., s. 83.

realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza właściwych dla danego organu, współpracuje z Centralnym Punktem Kontaktowym i właściwymi dowódcami z państw wysyłających oraz realizuje inne zadania na rzecz wsparcia. Z uwagi na charakter podejmowanych działań, osoby wchodzące w skład punktów kontaktowych stanowią również grupę ekspertów, która może wspierać kierowników jednostek organizacyjnych przy realizacji określonych zadań z tej dziedziny przygotowań obronnych.

Zakresy działań podejmowanych przez ministrów i wojewodów na poziomie planistycznym uzależnione są przede wszystkim od posiadanych kompetencji, jak również charakteru realizowanych zadań, które wynikają z ustaw i wydanych do nich aktów wykonawczych. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami w szeregu dziedzinach działalności organów administracji rządowej, występuje brak jednolitych zasad dotyczących sposobu[308] rozdziału zadań obronnych.

Punktem wyjścia w rozważaniach nad poznaniem zasad i procedur działania organów administracji rządowej na poziomie planistycznym jest eksploracja założeń, co do metod unormowania tej problematyki przez wybranych ministrów i wojewodów.

Wyniki badań wskazują, że najszerzej problematyka realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza została uregulowana przez **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji**[309], który w tym zakresie wydał dwa dokumenty wewnętrznego kierowania.

Pierwszym z nich jest *Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2002 r. w sprawie przygotowań obronnych organów*

---

[308] Zgodnie z zapisami ustawy o Radzie Ministrów, Prezes RM w drodze zarządzenia nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną. Natomiast Minister w drodze zarządzenia ustala regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra. Ustawa o administracji rządowej w województwie stanowi, iż Wojewoda określa statut urzędu wojewódzkiego, który zatwierdza Prezes RM, a poprzez regulamin organizacyjny określa szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu. Sytuacja ta powoduje, że zakres przypisywanych przez ministra i wojewodę zadań obronnych, w tym zadań HNS, poszczególnym komórkom organizacyjnym jest bardzo zróżnicowany. Nie bez znaczenia na możliwość realizacji tych zadań jest również ilość zatrudnianych w tych komórkach osób. Z tego też powodu powstają określone problemy w koordynacji zadań HNS, szczególnie na styku z Siłami Zbrojnymi.

[309] Na mocy postanowień rozporządzenia Prezesa RM z dnia 31 października 2005 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz rozporządzenia Prezesa RM z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, minister kieruje działami administracji rządowej: administracja publiczna, informatyzacja, sprawy wewnętrzne, wyzwania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, Dz.U. nr 220, poz. 1883, 1897.

i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz kierowników komórek organizacyjnych MSWiA. Dokumentem tym zobowiązano adresatów do uwzględniania problematyki HNS w ramach prowadzonych przygotowań obronnych.

Drugim jest *Decyzja Nr 52 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji systemu wsparcia wojsk sojuszniczych przebywających na terytorium RP lub przemieszczających się przez to terytorium oraz wsparcia wojsk własnych wysyłanych poza terytorium kraju,* którą unormowano organizację systemu wsparcia wojsk sojuszniczych.

Dokumenty te wskazują, że uwzględniono w nich zapisy wynikające z Porozumienia Ogólnego[310] w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto dokumentami tymi „[...] unormowano następujące sprawy:

- powołano Pełnomocnika MSWiA ds. HNS;
- nakazano utworzenie Punktu Kontaktowego HNS (PK HNS) w MSWiA oraz Komendzie Głównej Policji (KGP), Komendzie Głównej Straży Granicznej (KGSG), Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (KGPSP);
- sprecyzowano zadania dla podległych Komendantów (KGP, KGSG, KGPSP) w zakresie HNS oraz dla PK HNS MSWiA;
- nakazano komendantom głównym: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej utworzenie PK HNS w podległych im bezpośrednio jednostkach organizacyjnych, tj. komendach wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz Oddziałach Straży Granicznej, a także określić szczegółowy sposobów realizacji zadań HNS;

---

[310] Uchwała Nr 200/2005 Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Porozumieniem Ogólnym (MOU) między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez podpisanie. Wyd. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RM 111-191-05.

- ustalono sposób utrzymywania łączności, a zwłaszcza wykorzystanie służby dyżurnej MSWiA"[311];
- utworzono system kierowania HNS (załącznik nr 20).

Ustalając sposób rozdziału zadań wsparcia pomiędzy różnych wykonawców w działach administracji rządowej kierowano się ustaleniami wynikającymi z narodowych oraz sojuszniczych dokumentów doktrynalnych, jak również z aktów kierowania wewnętrznego ministerstwa, a także przyjętymi do realizacji Celami Sił Zbrojnych i Wymaganiami Długoterminowymi. Z tego też względu „działalność tą można podzielić na zadania realizowane *w okresie przygotowawczym* oraz zadania realizowane *w okresie przegrupowania wojsk sojuszniczych i ich pobytu na terytorium RP*.

Do *zadań przygotowawczych* zaliczono:

- wydzielenie punktów kontaktowych HNS i utrzymanie ich w stałej gotowości do działania;
- opracowanie danych do katalogu możliwości HNS oraz Centralnej Bazy Danych na potrzeby HNS;
- udostępnienie dla Ministerstwa Obrony Narodowej danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;
- opracowanie niezbędnych dokumentów (planów, pomocniczych dokumentów niezbędnych do prac w zakresie HNS);
- utrzymywanie wyznaczonych przedstawicieli KGP, KGSG, KGPSP w gotowości do skierowania ich do prac w Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk (CKRW) - w Szefostwie Transportu i Ruchu Wojsk, a także przedstawicieli niższych szczebli kierowania do prac w Okręgowych Grupach Kierowania Ruchem Wojsk i Grupach Kontroli Ruchu (np. w rejonach natężonego ruchu wojsk)"[312].

Uszczegółowienie przedstawionych zadań wsparcia realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne w ministerstwie, odbywa się na podstawie

---

[311] F. Górczyk, *Udział resortu Spraw Wewnętrznych i administracji w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS),* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO, Warszawa 2005, s. 68.

[312] Ibidem, s. 68-69.

decyzji komendantów głównych, którzy w ramach przygotowań obronnych dokonują rozdziału zadań pomiędzy podległe im jednostki.

„Podstawowym, choć nie jedynym dokumentem w Policji regulującym przedmiotową problematykę jest *Plan realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS) w Policji*. Został on opracowany w KGP i po konsultacji z jednostkami szczebla wojewódzkiego oraz Pełnomocnikiem MSWiA ds. HNS zatwierdzony w dniu 16 maja 2003 r. przez Komendanta Głównego Policji"[313].

Analizując układ i zawartość tego dokumentu należy jednak stwierdzić, że jest to raczej kompendium wiedzy niż plan, na podstawie którego można realizować proces planowania HNS, a następnie aktywować zaplanowane siły i środki na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych.

Kolejnymi wydanymi aktami odnoszącymi się do problematyki HNS są: *Decyzja Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2001 r. w sprawie opracowywania planów działania kierowników jednostek Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny* oraz *Wytyczne Komendanta Głównego Policji z dnia 26 września 2003 r. w sprawie realizacji przygotowań obronnych oraz wykonywania zadań w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny*. Dokumentami tymi określono zasady i sposób realizacji zadań ujętych w *Planie realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS) w Policji,* ukierunkowano proces planowania w zakresie kalkulacji sił i środków niezbędnych do wykonania zadań wsparcia oraz zobowiązano komórki, na których głównie spoczywa obowiązek realizacji zadań (sztaby i służby dyżurne jednostek Policji), do współdziałania z odpowiednimi organami administracji wojskowej i sztabami jednostek sił zbrojnych.

Wyniki badań wskazują, że w szczególności ostatni akt normatywny w sposób kompleksowy reguluje problematykę wsparcia w jednostkach Policji na wszystkich jej szczeblach. Mimo to **istotnym problemem** występującym na poziomie planistycznym **jest brak ustaleń, co do sposobu ujmowania zadań wsparcia, przekazywanych przez terenowe organy administracji rządowej** w formie kart realizacji zadań operacyjnych.

Ustalanie zakresów zadań HNS na poziomie planistycznym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczy również Straży Granicznej. Realizując

[313] W. Boczkowski, *Zadania Policji w obszarze HNS,* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań…,* op. cit., s. 78.

Decyzję Nr 52, w KGSG opracowano *Plan realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS) w Straży Granicznej,* który po stosownych uzgodnieniach został w dniu 6 maja 2003 r. zatwierdzony przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Dokument ten, analogicznie jak w Policji, stanowi kompendium wiedzy, na podstawie którego nie może być realizowany proces planowania HNS, a następnie aktywowanie określonych sił i środków na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych.

Uszczegółowienie zadań HNS nastąpiło wraz z utworzeniem i określeniem zakresów zadań dla „[...] Punktu Kontaktowego ds. HNS w KGSG, do którego obowiązków należy między innymi:

- opracowanie i przekazanie do Sztabu Generalnego WP (P-4) instrukcji w sprawie zasad i procedur przekraczania granicy państwowej przez Siły Zbrojne RP i wojska obce oraz jej aktualizowanie;
- dostarczanie i aktualizacja danych dla potrzeb komputerowego Sojuszniczego Systemu Przemieszczania i Ruchu Wojsk (ADAMS), zgodnie z ustaleniami zawartymi w stosownej instrukcji przekazanej przez Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk;
- przykazywanie informacji dla jednostek organizacyjnych Straży Granicznej o planowanym przekroczeniu granicy państwa przez obce siły zbrojne;
- organizowanie wraz z przedstawicielami Sił Zbrojnych RP wspólnych szkoleń oraz wymiana doświadczeń w zakresie wsparcia państwa-gospodarza (HNS)"[314].

Ustalanie zakresów zadań na niższych szczeblach organizacyjnych Straży Granicznej odbywa się w oparciu o Punkty Kontaktowe ds. HNS tworzone w komendach oddziałów. Na tym szczeblu organizacyjnym realizowane są między innymi przedsięwzięcia „[...] związane z:

- wydzieleniem przejść granicznych na granicach państwa, w których można dokonywać odprawy granicznej sojuszniczych sił wzmocnienia;
- zapewnieniem we współpracy z Policją i Żandarmerią Wojskową pomocy oddziałom i pododdziałom sił zbrojnych w bezkolizyjnym

[314] W. Wągrodzki, *Udział Straży Granicznej w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS),* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej...,* op. cit., s. 121.

przemieszczaniu się kolumn wojskowych po drogach w strefie nadgranicznej;

- zabezpieczeniem realizacji procedur związanych z przekraczaniem granicy państwowej przez stany osobowe, sprzęt i inne środki materiałowe;
- zapewnieniem **właściwej współpracy z terenowymi organami administracji rządowej** podczas przemieszczania i pobytu wojsk sojuszniczych na terenie kraju"[315].

Opisany sposób ustalania zadań wsparcia w strukturach Straży Granicznej wskazuje, iż pomimo braku wydania aktu kierowania wewnętrznego w postaci zarządzenia lub decyzji Komendanta Głównego, zapewniono[316] warunki do sprawnego przemieszczania wojsk obcych przez granicę państwa.

Przeprowadzone badania wskazują, że inny sposób unormowania zadań na rzecz HNS został opracowany i wdrożony przez **Ministra Zdrowia**[317]. Wynika to przede wszystkim ze złożoności, jak też specyfiki zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie przygotowania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa[318]. Z tego też względu na poziomie planistycznym podjęto wszystkie te działania, które pozwalają zorganizować sprawne funkcjonowanie, tak jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Zdrowia, jak również zakładów opieki zdrowotnej, które administracyjnie i terytorialnie rozmieszczone są w granicach poszczególnych województw (załącznik nr 21).

Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa, w tym HNS następuje w formie planów, które sporządzają:

- minister właściwy do spraw zdrowia;

---

[315] Ibidem, s. 121-122.

[316] W opinii funkcjonariuszy Straży Granicznej przyjęty system został wielokrotnie sprawdzony podczas praktycznego zabezpieczenia przemieszczenia wojsk obcych, nie tylko w ramach realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, ale w trakcie ćwiczeń realizowanych z uwzględnieniem zapisów porozumienia NATO SOFA (w tym PfP).

[317] Na podstawie rozporządzenia Prezesa RM z dnia 18 lipca 2006 r., Minister Zdrowia kieruje działem administracji rządowej *zdrowie*, Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 924.

[318] Problematyka ta w sposób kompleksowy została unormowana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w *sprawie warunków i sposobu* przygotowania *oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej…*, op. cit.

- wojewodowie;
- organy samorządu terytorialnego.

Zasady opracowania planów przygotowania służby zdrowia na potrzeby obronne państwa są podstawowym dokumentem wydanym przez Ministerstwo Zdrowia, które kompleksowo ujednoliciły dokumentację wykonywaną na potrzeby obronne państwa przez zakłady opieki zdrowotnej. Normują one sprawy typowo planistyczne, ale zwracają jednocześnie wykonawcom uwagę na fakt, że **plany te stanowią bardzo ważny element planowania obronnego** i w swojej treści obejmującej: ocenę zagrożeń, planowanie przyszłych zamierzeń, zadań służby zdrowia i sposoby ich realizacji, w tym zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, powinny być zbieżne z opracowywanymi przez właściwe organy administracji publicznej planami operacyjnymi funkcjonowania.

Przygotowanie służby zdrowia do tych zadań „[...] zasadniczo obejmuje trzy obszary zadaniowe:

- powiększenie bazy szpitalnej;
- zaopatrywanie w krew i preparaty krwiopochodne;
- wydzielenie rezerw państwowych mobilizacyjnych produktów leczniczych i wyrobów medycznych"[319].

Wydzielanie i zwiększenie łóżkowej bazy szpitalnej dla Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych odbywa się na podstawie zapotrzebowania składanego przez ministra ON. Ten obszar przygotowań obronnych ujmuje się w *Planach przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa*, sporządzonych przez właściwe[320] organy administracji publicznej. Planowana liczba łóżek bazy szpitalnej w województwie powinna wynosić od 85 do 120 łóżek szpitalnych na 10 tyś. mieszkańców, przy czym 50% powinny stanowić łóżka zabiegowe, 40% - łóżka internistyczne i ogólne, 5% - łóżka psychiatryczne oraz 5% - łóżka rehabilitacyjne.

---

[319] M. Saliszewski, *Realizacja zadań HNS w obszarze służby zdrowia,* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej..., op.* cit., s. 131.

[320] Plany te sporządzane są w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej, których organem założycielskim są: jednostki administracji samorządowej, minister kierujący działem administracji rządowej *zdrowie* (uniwersytety i akademie medyczne wraz ze szpitalami klinicznymi) oraz minister kierujący działem administracji rządowej *Skarb Państwa* (w odniesieniu do lecznictwa uzdrowiskowego).

W planach tych uwzględniany jest cały potencjał[321] służby zdrowia pozostający w dyspozycji właściwych organów, możliwy do wykorzystany w przypadku konieczności zapewnienia świadczeń medycznych realizowanych przy podwyższaniu gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

Kolejnym obszarem zadaniowym realizowanym przez służbę zdrowia jest zabezpieczenie zakładów opieki zdrowotnej w krew i preparaty krwiopochodne. Zadanie to realizowane jest przez Instytut Hematologii i Transfuzjologii, Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, jak też Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa. W tym zakresie jednostki te opracowują również *Plany przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa*, w których uwzględnione zostały przede wszystkim zadania związane z przygotowaniem do zwiększonego, co najmniej o 200%, poboru, przetwarzania, przechowywania i wydawania krwi oraz preparatów krwiopochodnych, jak również zwiększenie liczby punktów poboru krwi.

Ostatnim, a zarazem bardzo istotnym elementem, nierozerwalnie związanym z przygotowaniem służby zdrowia, jest zabezpieczenie zakładów opieki zdrowotnej w niezbędne produkty i materiały medyczne. „Gospodarowaniem rezerwami państwowymi produktów leczniczych i wyrobów medycznych zajmują się - podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki - Agencja Rezerw Materiałowych. Minister Zdrowia planuje oraz utrzymuje rezerwy medyczne w określonym asortymencie ilościowo - jakościowym, pozwalającym na zabezpieczenie podstawowych potrzeb jednostek organizacyjnych służby zdrowia"[322]. Tworzenie, uruchamianie i zwalnianie rezerw państwowych następuje na podstawie przepisów zawartych w *ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*[323] oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznie 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania*

[321] W skali państwa wynosi to około 250 tyś. łóżek szpitalnych (dane Ministerstwa Zdrowia na koniec 2006 roku).

[322] M. Saliszewski, *Przygotowanie publicznej i niepublicznej służby zdrowie na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań...*, op. cit., s. 84.

[323] Opublikowana w Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 197 z póź. zm.

i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych[324]".

Oprócz już wymienionych działań, podejmowanych przez Ministerstwo Zdrowia w zakresie przygotowania służby zdrowia na rzecz zabezpieczenia działań wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy również wspomnieć o udziale ministerstwa w realizacji Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych. W tym zakresie ministerstwo udostępnia na potrzeby Centralnej Bazy Danych informacje o lokalizacji placówek służby zdrowia i ich możliwościach leczniczych.

Reasumując dotychczasowe badania należy stwierdzić, że na poziomie planistycznym zasadniczym sposobem przygotowania służby zdrowia do realizacji zadań HNS, jest jej włączenie w proces planowania obronnego. Ponadto na podstawie opracowywanych planów przygotowania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa, osiąga się zdolność działania poszczególnych zakładów opieki zdrowotnej do realizacji zadań wsparcia. Istotnym mankamentem analizowanych dokumentów jest brak zapisów dotyczących logistycznego zabezpieczenia funkcjonowania tych zakładów realizowane przez podmioty zewnętrzne (przedsiębiorców). W czasach radykalnego obniżania kosztów funkcjonowania szpitali lub uzdrowisk, coraz częściej działalność ich jest uzależniona od tych podmiotów (np. pralnie, utylizacja odpadów medycznych, żywienie, dezynfekcja sprzętu). Brak ujmowania w stosownych planach tej problematyki może, w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, doprowadzić do niewydolności służby zdrowia w zakresie zabezpieczenia wojsk sojuszniczych.

Odmienny system regulacji, związanych z tworzeniem warunków w zakresie realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych, przyjął **Minister Skarbu Państwa**[325]. Uwarunkowane jest to tym, że w tej dziedzinie wsparcia uczestniczą przede wszystkim przedsiębiorcy[326], na których minister nałożył obowiązek wykonywania określonych zadań obronnych w trybie wydanych decyzji administracyjnych.

---

[324] Opublikowane w Dz.U. z 1998 r., nr 5, poz. 15 z póź. zm.

[325] Na podstawie rozporządzenia Prezesa RM z dnia 18 lipca 2006 r. Minister Skarbu Państwa kieruje działem administracji rządowej - Skarb Państwa, (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 917).

[326] Są to przedsiębiorcy, dla których minister właściwy do spraw Skarbu Państwa jest organem założycielskim lub organem właściwym do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa w rozumieniu ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.*

Dokumentem, który w dziale administracji rządowej Skarb Państwa kompleksowo unormował problematykę HNS jest *Zarządzenie Nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 marca 2007 r. w sprawie organizowania i wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.*

Jak wynika z analizy unormowań tego dokumentu do zadań obronnych wykonywanych w dziale administracji rządowej *Skarb Państwa* zalicza się w szczególności:

- planowanie i finansowanie zadań obronnych;
- podwyższanie gotowości obronnej oraz tworzenie dla tych potrzeb systemu stałych dyżurów;
- uczestniczenie w przygotowaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- zapewnienie obsady etatowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- **realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza**.

Aktem tym zdefiniowano także samo pojęcie zadań wynikających z obowiązku państwa-gospodarza, które rozumie się **jako *pomoc udzielaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*** *w czasie pokoju, kryzysu i wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom międzynarodowym, które są rozmieszczone, wykonują zadania lub przemieszczają się przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [327]. Należy stwierdzić, że zapis ten wypełnia art. 2 pkt 5 *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, w rozumieniu którego do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie udzielania wsparcia przybywającym na terytorium Polski wojskom sojuszniczym polegające na **udostępnianiu lokalnej infrastruktury**, **realizację zabezpieczenia logistycznego** oraz ochrony wojsk i obiektów.

[327] § 2 pkt 4 zarządzenia Nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 marca 2007 r. *w sprawie organizowania i wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.*

Z analizy powyższego zarządzenia wynika, iż szczególnie istotne są zapisy § 10, zgodnie z którym w Biurze Dyrektora Generalnego[328] gromadzi się niezbędne dane na potrzeby HNS. Ponadto ustalono, że sposób zbierania, utrzymywania oraz przechowywania tych danych, a także tryb i zakres ich udostępniania określa instrukcja realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

Przedstawione ustalenia wskazują, że Minister Skarbu Państwa aktem kierowania wewnętrznego ustalił komórkę organizacyjną, na bazie której tworzy się Punkt Kontaktowy ds. HNS, jak również zakres wykonywanej dokumentacji i jej zawartość merytoryczną. Ponadto tym samym dokumentem upoważniono zastępcę dyrektora Biura Dyrektora Generalnego do reprezentowania Ministra Skarbu Państwa w kontaktach z właściwymi komórkami Ministerstwa Obrony Narodowej na potrzeby koordynacji spraw dotyczących realizacji zadań HNS.

Dla pełniejszej prezentacji problematyki należy zwrócić uwagę na ten zapis zarządzenia, który obliguje Biuro Dyrektora Generalnego do wykonywania rocznego planu zasadniczych zamierzeń obronnych. Na jego podstawie corocznie opracowuje się i wydaje *Wytyczne Ministra Skarbu Państwa do planowania i realizacji zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa w nadzorowanych przedsiębiorstwach państwowych i spółkach handlowych.* Celem tych wytycznych jest ukierunkowanie działalności przedsiębiorców w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych, a także określenia jednolitych zasad planowania, organizowania i finansowania zadań obronnych. Analiza wytycznych wskazuje, że w części szczegółowej określają one sposób wdrażania, utrzymywania i aktualizacji (na szczeblu przedsiębiorcy) aplikacji E - KOZ[329] dotyczącej infrastruktury paliwowej wydzielanej **na potrzeby wsparcia wojsk sojuszniczych**.

Na zakończenie wyniki badań nad sposobem unormowania problematyki HNS w **organach administracji rządowej w województwie**. Należy stwierdzić, że w badanych województwach jest ona w zasadzie jednolita pod względem planistycznym i organizacyjnym. Ustalono, że precyzuje się ją stosownymi zapisami w regulaminie organizacyjnym urzędu wojewódzkiego oraz w dokumentach dotyczących planowania operacyjnego. Komórką, w której tworzy się Punkt Kontaktowy ds. HNS jest bez wyjątków Wydział Zarządzania Kryzysowego,

[328] W Ministerstwie Skarbu Państwa jest to komórka właściwa do koordynacji przygotowań obronnych właściwych dla tego działu administracji rządowej.
[329] Encyklopedia Kwestionariuszy Opisu Zasobów HNS.

a wyznaczone osoby posiadają pełnomocnictwa do podejmowania stosownych decyzji w imieniu wojewody.

W znaczącej ilości województw opracowywane są informatory na potrzeby HNS. Dokumenty te stanowią kompendium wiedzy o ogólnych zasad realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza, a ponadto uzupełniane są dokumentami normatywnymi i własnymi opracowaniami dotyczącymi tej problematyki. Jednocześnie zawierają one zbiór informacji na temat danego województwa oraz zestawienie punktów kontaktowych tworzonych w województwie. Dokumenty te uzupełniane są we wzory zestawień niezbędnych do gromadzenia informacji na potrzeby wojewódzkiej bazy danych HNS.

Wyniki badań wskazują, że w proces tworzenia warunków na poziomie województwa czynnie włączane są organy administracji zespolonej oraz organy samorządu terytorialnego. Istotnym problemem[330] występującym na tym poziomie administracji rządowej jest brak rozwiązań prawnych pozwalających na pozyskiwanie od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa, podstawowych informacji o możliwościach produkcyjnych lub usługowych. Występuje również problem możliwości prawnego[331] zobowiązania tych przedsiębiorców do utrzymywania działalności szczególnie w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa. Ponadto w opracowywanych dokumentach uwidacznia się **brak procedur uruchamiania tych zadań na rzecz HNS, które nie są ujmowane w planach operacyjnych funkcjonowania województw**.

Przedstawione unormowania problematyki HNS na poziomie planistycznym w wybranych organach administracji rządowej wskazują, że w państwie zdecydowanie brakuje jednolitych procedur ich stosowania. **Cechą wspólną** dla tych organów jest ujęcie problematyki HNS w **planach operacyjnych funkcjonowania**, które opracowuje się w **ramach przygotowań obronnych państwa**.

---

[330] Ocenę tą oparto na podstawie wyników kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych zarządzanych przez Prezesa RM zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, w których autor czynnie uczestniczy od 2004 roku.

[331] Ocena ta wynika z zapisu art. 2 *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, zgodnie z którym do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego oraz wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza.

4.2.3. Poziom wykonawczy

Na potrzeby realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych organy administracji rządowej „[...] muszą stworzyć struktury zarządzania HNS [...]"[332], niezbędne do uruchamiania określonych zadań oraz kierowania wsparciem i utrzymania kontroli nad posiadanymi zasobami. Dlatego też uwzględniając, że realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza jest elementem przygotowań obronnych administracji rządowej, struktura ta powinna być oparta na systemie kierowania bezpieczeństwem państwa (załącznik nr 22).

System kierowania obronnością państwa jest bowiem częścią systemu obronnego państwa[333], a kierowanie obronnością jest integralną częścią kierowania państwem. Dlatego kierowanie państwem w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego należy traktować, jako integralną część systemu kierowania (zarządzania) państwem w ogóle, komplementarną z kierowaniem nim w warunkach braku bezpośredniego zagrożenia, czyli w czasie pokoju[334]. Prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu zbrojnego uzasadnia konieczność wcześniejszego podejmowania określonych przedsięwzięć w systemie kierowania, jak i w systemie kierowanym (roboczym). W systemie kierowania mamy do czynienia głównie z podejmowaniem decyzji, koordynacją działań i przepływem informacji[335].

W związku z powyższym należy przyjąć, iż zadaniem podsystemu kierowania obronnością państwa powinno być zapewnienie już w czasie pokoju zdolności do uzyskania wszelkich dostępnych (cywilnych i wojskowych), wewnętrznych i zewnętrznych zasobów dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym i wojennym, w tym uruchamiania zadań HNS.

Z tak określonej misji podsystemu wynikają następujące jego cele:

- „skuteczne **zapobieganie** potencjalnym zagrożeniom kryzysowym i wojennym;

---

[332] R. Jakubczak (red.), *Realizacja przez Rzeczpospolitą Polską funkcji państwa-gospodarza (HNS)...*, op. cit., s. 51.

[333] Z uwagi na traktowanie systemu kierowania obroną państwa jako elementu, części należącej do systemu obronnego państwa, (czyli w tej relacji systemu większego), dopuszcza się określanie systemu kierowania obroną państwa również mianem podsystemu.

[334] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit, cz. I, *Kierowanie obroną państwa...*, op. cit., s. 7-8.

[335] A. Klimaszewska, L. Urbański, *Kompetencje i zadania organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa,* Warszawa 1999, s. 7.

- odpowiednie **przygotowanie** warunków do:
  - natychmiastowego podjęcia i kontynuowania - w czasie niezbędnym dla uzyskania poniżej sprecyzowanych celów - działań (antykryzysowych lub wojennych), minimalizujących negatywne dla społeczeństwa skutki kryzysu lub wojny;
  - zachowania ciągłości funkcjonowania państwa i jego instytucji w czasie kryzysu i wojny;
  - ochrony ludności, dóbr materialnych i dorobku kulturalnego narodu;
  - utrzymanie akceptowanych społecznie warunków życia ludności i funkcjonowania gospodarki narodowej podczas kryzysu i wojny;
  - podjęcia i kontynuowania zobowiązań sojuszniczych oraz innych zobowiązań międzynarodowych, wynikających z zawartych przez władze państwowe umów międzynarodowych;
- skuteczne **reagowanie** na zagrożenia kryzysowe i obrona kraju w czasie wojny - podjęcie stosownych do konkretnych potrzeb, działań antykryzysowych lub wojennych, samodzielnie lub w ramach zobowiązań sojuszniczych albo innych zobowiązań międzynarodowych;
- niezwłoczna **odbudowa** naruszonej infrastruktury państwa i przywrócenie warunków dla pokojowego funkcjonowania struktur państwa oraz jego społeczeństwa"[336].

Mając na uwadze powyższe cele należy przyjąć, że w powiadamianiu, informowaniu i przekazywaniu decyzji dotyczących wsparcia państwa-gospodarza wykorzystywany będzie, powoływany *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa,* system Stałych Dyżurów.

---

[336] R. Wróblewski, *System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych,* [w:] *Strategiczne koncepcje obrony - implikacje dla bezpieczeństwa* RP, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON dnia 27 stycznia 2000 r., Warszawa 2000, s. 66-67.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów, w przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa realizuje się zadania przewidziane w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, z **pierwszeństwem zadań wykonywanych na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych** oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto ustalono, iż zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują:

- uruchamianie, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa;
- przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchamiania określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

„Podczas podejmowania decyzji, organy administracji rządowej będą uwzględniały stan aktualnego zagrożenia bezpieczeństwa w państwie, w powiązaniu z realizacją innych zadań. Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na fakt, że przedsięwzięcia realizowane w ramach HNS nie będą jedynymi wykonywanymi w państwie. Wynika z tego, że w momencie wprowadzenia sojuszniczych wojsk wzmocnienia większość zadań realizowanych w ramach przygotowań do obrony kraju będzie już uruchomiona”[337].

Skuteczność realizacji przedsięwzięć wynikających z zestawów zadań operacyjnych zależy od sposobu podziału wynikających z nich zakresów zadaniowych i opracowania ich w postaci kart realizacji zadań operacyjnych (załącznik nr 23). Podczas opracowywania zadań szczegółowych, czynnikiem decydującym o zdolności do wykonywania zadań będą **procedury postępowania**. Stanowią one zbiór informacji o sposobie realizacji poszczególnych czynności w dochodzeniu do efektu końcowego, którym jest realizacja zadania. Ponadto wskazuje się w nich inne podmioty, których uczestnictwo będzie koordynowane przez głównego wykonawcę.

[337] S. Olearczyk, *Organizacja systemu HNS i zadania jego uczestników…*, op. cit., s. 54.

Odmienna sytuacja dotyczyć będzie zadań HNS wynikających z zawieranych porozumień (umów). W większości przypadków obejmować one będą świadczenia, których realizacja odbywać się będzie poprzez podpisywanie kontraktów z lokalnymi podmiotami prywatnymi prowadzącymi działalność gospodarczą. Zadania te dotyczyć będą zapewnienia określonych usług, w tym: wykorzystanie lokalnych pralni, dostaw produktów żywnościowych i środków higienicznych, utylizacji odpadów, wykonywania drobnych remontów i napraw. **Należy przy tym pamiętać, że „kontraktowanie świadczeń" nie jest elementem przygotowań obronnych państwa**[338](sic!) i dlatego też trudno jest ocenić skuteczność realizacji tych zadań w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

4.3. Szkolenie personelu

„Najogólniej ujmując przez **system szkolenia dla potrzeb realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych** rozumie się całokształt zasad organizacyjnych oraz treści, metody i środki szkolenia, tworzące spójną wewnętrznie strukturę i podporządkowane zakładanym celom zorientowanym na przygotowanie organów [...]"[339] administracji rządowej do realizacji przewidywanych dla nich zadań HNS.

Potrzeba szkolenia kadr administracji publicznej w zakresie realizacji zadań wsparcia, wynika z ciągłego wzrostu udziału podmiotów cywilnych w realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. Problemowi temu nadano wysoką rangę w sojuszu, wyrazem czego jest zapis w pkt. 60 *Koncepcji Strategicznej Sojuszu*. Stwierdza się w nim, że: *Dla prowadzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej*

[338] Wynika to z zapisów narodowej *Doktryny wparcia przez państwo-gospodarza (DD/4.5)*, gdzie zapisano w pkt 1010 „Wsparcie udzielane wojskom sojuszniczym na zasadach kontraktowania bezpośredniego z dostawcami komercyjnymi, nie objęte porozumieniami, wynikającymi z procesu planowania HNS, a tym samym gwarancjami państwa-gospodarza, nie wchodzi w zakres zadań realizowanych w ramach HNS" oraz w pkt 4027 „Wsparcie w ramach HNS może być prowadzone w *naturze* - z zasobów Sił Zbrojnych RP lub w formie zakupów finansowanych z budżetu HNS. Kontraktowanie dostaw i usług, realizowane przez siły sojusznicze bezpośrednio z dostawcami, nie wchodzi w zakres zadań HNS i nie jest finansowane z budżetu HNS".

[339] J. Marczak (kier. nauk), *Obrona terytorialna...*, op. cit., cz. II, s. 114.

strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne (...).

Analiza literatury przedmiotu i zebranych doświadczeń wskazuje, że problematyka szkolenia personelu zajmującego się HNS, została unormowana w licznych aktach prawnych dotyczących **przygotowań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej**. Dotyczą one w szczególności:

- zatwierdzania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierowania ich przebiegiem[340]. W ten sposób Prezydent osobiście uczestniczy w jednym z najbardziej istotnych elementów szkolenia obronnego, jakim jest ćwiczenie krajowe, które powinno stanowić kompleksowe sprawdzenie przygotowania całego państwa do obrony. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, kieruje nią Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów[341];
- organizowania przez ministrów i wojewodów zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (w tym przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym)[342]. Wśród tych zadań jest także szkolenie obronne, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi przedsiębiorcy do realizowania zadań obronnych. Minister bądź wojewoda, który w drodze decyzji administracyjnej ze stosowną umową cywilno - prawną, tego typu zadanie nałożył na przedsiębiorcę, organizuje je oraz sprawuje nadzór nad jego realizacją;
- organizowania przez wojewodę edukacji dotyczącej przygotowań obronnych, w tym kształtowania świadomości społeczeństwa oraz

[340] Art. 4a ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP..., op. cit.

[341] Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*..., op. cit.

[342] Problematyka ta szczegółowo regulowana jest w ustawie z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.

prowadzenie szkoleń i ćwiczeń obronnych w ramach kierowania przez niego sprawami obronności na terenie województwa[343];

- programowania przez ministra ON szkolenia ogólnoobronnego oraz organizowania ogólnokrajowych i regionalnych gier i ćwiczeń regionalnych[344], a także planowania uczestnictwa organów administracji państwowej, instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i innych podmiotów w grach i ćwiczeniach ogólnoobronnych oraz ćwiczeniach Sił Zbrojnych RP;
- ustalania sposobu szkolenia stanów osobowych jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji[345]. W myśl tych ustaleń do ministrów i wojewodów należy opracowywanie programów szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także przedstawianie ministrowi ON propozycji do rocznego planu szkolenia (z uwzględnieniem liczby osób powoływanych do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także rodzaju oraz liczby nieruchomości i rzeczy ruchomych, pobieranych w ramach świadczeń rzeczowych w związku z takimi ćwiczeniami). Do zadań kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji włączono organizowanie i prowadzenie szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostce przewidzianej do militaryzacji. minister ON koordynuje i sprawuje nadzór nad działalnością ministrów i wojewodów obejmującą przygotowywanie wieloletnich i rocznych planów szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także projektów dokumentów w sprawie ćwiczeń tych jednostek;
- ustalania sposobu szkolenia w ramach przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym[346]. Szkoleniu temu

[343] Art. 20 ust. 2 pkt 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP..., op. cit.

[344] Zadanie to wynika z §1, ust. 1 pkt 2c i d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*..., op. cit.

[345] Ustalenia w tym zakresie ujęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*..., op. cit.

[346] Ustalenia w tym zakresie ujęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*..., op. cit.

podlegają organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujący zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym, w tym organy dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP wraz z Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, a także obsługujące ich urzędy. Ponadto, w ramach przygotowania stanowisk kierowania tworzonych na potrzeby tych organów, ujęto szkolenie pracowników, do zadań których należy utrzymanie obiektów specjalnych tych stanowisk w gotowości do ich wykorzystania;

- określenia miejsca szkolenia obronnego w planowaniu obronnym[347]. Zgodnie z tymi ustaleniami przedsięwzięcia szkolenia obronnego ujmuje się w sześcioletnim Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych sporządzanych w działach administracji rządowej, urzędach obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz w województwach.

Badając tą problematykę należy zwrócić uwagę, że w przepisach tych nie znajdują się zapisy mówiące wprost o szkoleniu realizowanym na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Nie sprecyzowano w nich również zasad planowania, organizowania i realizacji szkolenia obronnego, ograniczając się jedynie do wskazania, że przygotowania do realizacji zadań obronnych powinny być wsparte procesem szkoleniowym. Niemniej potrzeba dokonania ich analizy wynika z faktu, że dokumentami tymi **reguluje się problematykę przygotowań obronnych państwa, w ramach której realizuje się również zadania HNS** (załącznik 24).

Opisany sposób ujęcia problematyki szkolenia obronnego w aktach prawnych pozwala na stwierdzenie, że w państwie „**realizacja szkolenia obronnego, to**

[347] Ustalenia w tym zakresie ujęto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego...*, op. cit.

wypełnianie praktycznym działaniem wszelkich ustaleń wynikających z ustaw i aktów wykonawczych wydanych do nich [...]"[348].

Całościowo problematykę tę uregulowano w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego*[349]. Zgodnie z delegacją ustawową, w rozporządzeniu tym określono organizację szkolenia obronnego w państwie, wykaz stanowisk zajmowanie których wymaga uczestniczenia w szkoleniu obronnym oraz innych funkcji występujących w państwie, których pełnienie umożliwia uczestniczenie w takim szkoleniu. Określono także szczegółowe zadania obejmujące proces planowania szkolenia obronnego oraz jego realizację, jak też wskazano sposób udziału poszczególnych organów państwa w tym procesie.

W rozporządzeniu sprecyzowano zakres stosowania szkolenia obronnego wskazując, że obejmuje ono przede wszystkim przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, a także osób uczestniczących w wykonywaniu tych zadań. W tym miejscu należy przypomnieć, że zadania te określane są w wielu różnych ustawach. Jednak ogólne zasady wykonywania zadań obronnych określone zostały w innym rozporządzeniu[350] i obejmują one:

- tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych do ich planowania i realizacji, jak też koordynowanie tego procesu w ramach działów administracji rządowej i w województwach;
- współdziałanie organów administracji publicznej (rządowej zespolonej i niezespolonej oraz samorządowej), przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji tych zadań, a także zapewnienie warunków przekazywania niezbędnych decyzji i informacji.

Wynika z tego, że niezależnie jak będzie brzmiało zadanie obronne, w każdym przypadku szkolenie obronne powinno zapewnić realizację tych zadań z uwzględnieniem powyższych zasad.

---

[348] W. Kitler (red. nauk), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń...*, op. cit., s.39.

[349] Opublikowane w Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 150 z póź. zm.

[350] Szczegóły określone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 152.

Można zatem przyjąć, że **w ramach szkolenia obronnego winno kształtować się między innymi umiejętności w zapewnianiu współdziałania wykonujących zadania obronne organów administracji rządowej z odpowiednimi dowództwami i jednostkami** organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych**, a także przygotowywać szkolonych do skutecznego działania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Ogólnym walorem powszechnego szkolenia obronnego jest także kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu, co pozwala im przyjmować odpowiednią postawę w sytuacji wystąpienia zagrożenia o charakterze polityczno-militarnym. „Rozporządzeniem tym dokonano szczególnego uporządkowania w zakresie klasyfikowania uczestników szkolenia. Należy również wspomnieć o organizatorach szkolenia, jako że to do nich należy kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu na podstawie stanowisk wskazanych w rozporządzeniu"[351].

Ustalono, że organizatorami szkolenia obronnego są między innymi minister oraz wojewoda. Warto tu zauważyć, że najobszerniejsza grupa stanowisk podlegających szkoleniu obronnemu znajduje się w zainteresowaniu ministrów, do której „wyznacza się następujące osoby:

- ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu i dyrektorów generalnych ministerstw, pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej i ich zastępców, kierowników urzędów centralnych i ich zastępców, kierowników i ich zastępców innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne w działach administracji rządowej kierowanych przez tego ministra;
- dyrektorów departamentów i ich zastępców, kierowników biur i samodzielnych wydziałów w urzędach obsługujących ministrów, urzędach centralnych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania obronne;
- kierowników jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez osoby zajmujące wymienione stanowiska kierownicze oraz pracowników tych jednostek zatrudnionych na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzących sprawy związane

[351] W. Molek, S. Olearczyk, *Szkolenie obronne podstawą przygotowań obronnych państwa,* TWO, Warszawa 2005, s. 14.

z wykonywaniem zadań obronnych, w tym reprezentujących przedsiębiorców wykonujący zadania obronne na podstawie decyzji danego ministra, a także wyznaczonych przez tych przedsiębiorców pracowników;

- którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, na podstawie wniosków tego ministra"[352].

Ponadto minister może zdecydować o włączeniu do organizowanego przez siebie szkolenia obronnego innych osób, w tym skierowanych przez władze związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji, a także przez redaktorów naczelnych dzienników i czasopism, nadawców programów radiowych i telewizyjnych oraz ośrodki opiniotwórcze i inne instytucje.

Natomiast „do grup szkoleniowych tworzonych przez wojewodę kwalifikuje się następujące osoby:

- wojewodów i wicewojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz ich zastępców, a także dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich i ich zastępców;
- kierowników jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez osoby zajmujące wymienione stanowiska kierownicze oraz pracowników tych jednostek zatrudnionych na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzących sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych; w tym przedstawicieli przedsiębiorców wykonujący zadania obronne na podstawie decyzji danego wojewody, a także wyznaczonych przez tych przedsiębiorców pracowników;
- osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, na podstawie wniosków tego wojewody"[353].

[352] Ibidem, s. 14.
[353] Ibidem, s. 15.

Ponadto wojewoda może zdecydować o włączeniu do organizowanego przez siebie szkolenia obronnego innych osób, w tym skierowanych przez władze związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji, a także przez redaktorów naczelnych dzienników i czasopism, nadawców programów radiowych i telewizyjnych oraz ośrodki opiniotwórcze i inne instytucje.

„W rozporządzeniu określono także formy prowadzenia szkolenia obronnego, które może być realizowane jako zajęcia teoretyczne i praktyczne oraz ćwiczenia. W ramach ćwiczeń wyróżniono treningi i gry o zasięgu terenowym, wojewódzkim, regionalnym, działowym, krajowym i międzynarodowym. Rozporządzenie umożliwia także realizację szkolenia obronnego w formie wyższych kursów obronnych, czy też innych form szkolenia realizowanych w państwowych szkołach wyższych, w tym także w akademiach wojskowych"[354].

Organizowanie szkolenia obronnego obejmuje:

- opracowywanie rocznych planów szkolenia obronnego, w których określa się tematy szkolenia, formę przeprowadzenia szkolenia, termin i miejsce szkolenia oraz jego uczestników. Plany te podlegają uzgodnieniu z odpowiednimi koordynatorami w części dotyczącej tematów i terminów planowanych przedsięwzięć;
- opracowywanie programów szkolenia, które stanowią podstawowy dokument w procesie długofalowego planowania działalności szkoleniowej;
- kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu, które zasadniczo polega na wytypowaniu określonych stanowisk, których zajmowanie związane jest z włączeniem danej osoby do grupy (grup) szkoleniowych, prowadzenie oceny poziomu przygotowania danej osoby i na tej podstawie włączanie jej do poszczególnych przedsięwzięć procesu szkolenia obronnego;
- zapewnianie właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia, których celem jest przede wszystkim zrealizowanie planu szkolenia na zakładanym poziomie. Działania te obejmują pozyskanie właściwych

[354] Ibidem, s. 16-17.

wykładowców i innych materiałów istotnych dla procesu szkoleniowego, jak też wykorzystywanie w możliwym zakresie bazy szkoleniowej innych instytucji, szkół i ośrodków, a w szczególności racjonalne dysponowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację szkolenia obronnego;

- prowadzenie dokumentacji szkoleniowej w taki sposób, aby w efekcie realizacji planu szkolenia można było dzięki niej ocenić jakość jego prowadzenia, dyscyplinę zajęć, wyniki szkolenia, treningów, gier i ćwiczeń, a ocena ta mogłaby stanowić poziom odniesienia do planowania szkolenia obronnego na następny rok;
- zapewnianie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkolenia obronnego.

W dotychczasowych badaniach przedstawiono zasadnicze założenia dotyczące **organizacji systemu szkolenia obronnego** w państwie, w którym nie dokonano eksploracji problematyki HNS. Dlatego też należy w tym miejscu zwrócić uwagę na jeden z najważniejszych aspektów szkolenia obronnego, którym jest tematyka szkoleniowa.

W rozporządzeniu przedstawiono 16 obszarów tematycznych, w ramach których każdy organizator szkolenia powinien określić właściwe dla swojego organu administracji rządowej tematy szkoleniowe. Analiza zapisów rozporządzenia wskazuje, że obejmują one między innymi **realizację zadań na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych.** Zapis ten jednoznacznie zobowiązuje organy administracji rządowej do ujmowania problematyki HNS w procesie szkolenia obronnego.

Wydaje się jednak, że takie ujęcie problematyki wsparcia w przywołanym rozporządzeniu jest zbyt ogólne i nie daje organizatorom wystarczających danych do opracowania szczegółowej tematyki szkoleniowej. Wynika to również z faktu, że problematyka HNS, ze względu na swój złożony i wielopodmiotowy charakter, wymaga starannego przygotowania, zarówno indywidualnego poszczególnych osób funkcyjnych jak i instytucji (jednostek organizacyjnych, organów itp.) uczestniczących w przedsięwzięciach szkoleniowych. Co więcej „proces dydaktyczny w każdym środowisku i na każdym poziomie kształcenia przebiega według określonych, ukształtowanych w toku działalności pedagogicznej reguł i nakazów, które są również

odzwierciedleniem określonego związku [...]"[355] teorii i praktyki. Integracja ta ma na celu przede wszystkim korzystanie z doświadczeń, uogólnień i wniosków do rozwiązywania problemów praktycznych, będących przedmiotem ćwiczeń oraz powinna umożliwić wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności w działalności bieżącej organów administracji rządowej przewidywanych do wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium RP. Ponadto działalność szkoleniowa powinna weryfikować wypracowane koncepcje (rozwiązania) przed ich wdrażaniem.

„Cele i treści stanowią nierozerwalny element każdego systemu edukacyjnego. Dlatego też ich stanowienie i formułowanie jest podstawą określania zadań i doboru treści oraz form i metod działalności oświatowo-wychowawczej. Edukacja dla bezpieczeństwa nie stanowi i nie może stanowić oddzielnego systemu. Jest ona względnie trwałym elementem systemu edukacji narodowej, często niedocenianym"[356].

Powyższa konstatacja wskazuje, że wszystkie dokumenty powinny zapewnić systematyczne podnoszenie umiejętności szkolonych, co w efekcie umożliwi realizację kompleksu przygotowań obronnych państwa i osiąganie założonych poziomów jego gotowości do obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi (polityczno-militarnymi). Realizacja tego procesu wymaga właściwego podejścia merytorycznego i organizacyjnego na każdym etapie prac, począwszy od fazy tworzenia koncepcji działania, poprzez planowanie, organizowanie i realizację szkolenia obronnego.

---

[355] W. Kitler (red. nauk.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń...*, op. cit., s. 68.

[356] R. Stępień, *Współczesne problemy edukacji obronnej* [w:] J. Kurnikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa,* Warszawa 2001, s. 133.

x x

x

Działalność administracji rządowej na rzecz realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza może odbywać się tylko na podstawie prawa i w granicach ustalonych przez to prawo. Oznacza to, że warunkiem koniecznym realizacji tego zadania jest **dostosowanie narodowych rozwiązań prawnych** w takim zakresie, aby pozwalały one ministrom i wojewodom na podejmowanie działań zapewniających im właściwy udział w wywiązywaniu się przez Rzeczypospolitą Polską z sojuszniczych zobowiązań.

Przeprowadzona eksploracja dokumentów tworzących *dorobek prawny* NATO wskazała, że sojusz posiada utylitarny system praw i obowiązków zabezpieczający działalność wojsk obcych na terenie innego państwa. W szczególności dokumentami tymi unormowano: zasady na jakich odbywa się przekraczanie granicy państwa, jurysdykcję karną za popełnione przestępstwa przez żołnierzy i cywilny personel państw obcych, odszkodowania z tytułu umyślnych szkód oraz problematykę zwolnień podatkowych i celnych związanych z wwożeniem, wywożeniem oraz nabywaniem towarów i usług związanych z prowadzeniem operacji.

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do NATO związane było, w pierwszej kolejności, z modyfikacją prawa krajowego pod kątem dostosowania go do uregulowań sojuszniczych. Bezpośrednio przed przystąpieniem do sojuszu ustawodawca określił zasady pobytu wojsk obcych na terytorium Polski, uwzględniając w zapisach ustawy problematykę przekraczania granicy, jurysdykcji karnej, odszkodowań oraz podatków i ceł. Oznacza to, że w pełnym zakresie odniesiono się do tych aspektów, które są uregulowane w dokumentach sojuszniczych. Mając na uwadze, że problematyka realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza stanowi proces przygotowań obronnych państwa realizowanych przez administrację rządową, w podejmowanych działaniach legislacyjnych dążono do ujmowania tego obszaru zadań w licznych aktach prawnych rangi ustawowej oraz wydawanych aktach wykonawczych. Uruchomiony w 2002 roku proces głębokiej modyfikacji *prawa obronnego* zaowocował ujęciem w szerokim spektrum działalności organów administracji rządowej problematyki HNS,

jednak spowodowało to bardzo szerokie jej rozproszenie. Istotnym wzmocnieniem prowadzonych działań dostosowujących wewnętrzne regulacja do potrzeb NATO było opracowanie narodowych doktryn, które jako dokumenty uzupełniające są w pełni wykorzystywane przez administrację rządową, szczególnie w procesie szkoleniowym.

Interdyscyplinarny charakter wsparcia przez państwo-gospodarza miał bezpośredni wpływ na udział ministrów i wojewodów w narodowym systemie wsparcia. Wyniki badań nad aktami normującymi tą problematykę wskazują, że w tym zakresie uwidacznia się **zróżnicowany zakres** udziału poszczególnych ministrów i wojewodów. Związane jest to szczególnie z ich miejscem i rolą, jaką odgrywają w poszczególnych obszarach działalności państwa. Mimo to należy stwierdzić, że poprzez włączenie tej problematyki w proces planowania obronnego zapewniono warunki udziału kluczowych uczestników realizacji zadań HNS na poszczególnych poziomach narodowego systemu wsparcia. Dzięki temu możliwe było skuteczne, aczkolwiek długotrwałe, opracowywanie istotnych porozumień zapewniających realizację tego zadania. Ponadto wypracowano procedury służące sprawnemu i skutecznemu przyjęciu wojsk sojuszniczych na granicach państwa, umożliwiające ich przemieszczania przez terytorium państwa oraz realizację bezpośredniego wsparcia, zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami.

Wypracowano również zasady **pozwalające przygotować personel** do realizacji określonych zadań HNS. Uczyniono to poprzez prawne regulacje w obszarze szkolenia obronnego. Przyjęty i wdrożony system szkolenia obronnego, będący szczególnym elementem przygotowań obronnych państwa, pozwala nie tylko na włączenie osób bezpośrednio zajmujących się tą problematyką w proces zdobywania i doskonalenia wiedzy o wsparciu państwa-gospodarza, ale również kadry kierownicze państwa, które będą podejmować decyzje w sytuacji uruchamiania określonych zadań obronnych.

Rozdział 5. OBSZARY DOSKONALENIA ZADAŃ PAŃSTWA-GOSPODARZA

Doskonalić - oznacza czynić coś lepszym, doskonalszym, doprowadzać do doskonałości lub też ulepszać bądź poprawiać[357]. Dlatego też „powinniśmy krytycznie pomyśleć o tym, że zakorzenione w naszej naturze: niechęć do zmian, umiłowanie pokoju, poczucia jasności sytuacji oraz stabilizacji - stają się wobec wyzwań przyszłości czymś anachronicznym, a zerwanie z naszymi przyzwyczajeniami, dotychczasowymi nadziejami, wartościami i standardami będzie przesądzać o tym, kim będziemy w przyszłości, jakie korzyści będziemy zeń czerpać, a często – czy przetrwamy[358]. Potrzeba poszukiwania rozwiązań doskonalących wynika również z tego, że „[...] klasyczne i sprawdzone strategie w odniesieniu do zmian reagowania, przeczekania, dostosowania mogą okazać się nieefektywne, a nawet zgubne"[359].

W związku z powyższym, celem tego rozdziału jest określenie możliwych obszarów (dziedzin) doskonalenia zadań państwa-gospodarza **w procesie przygotowań obronnych administracji rządowej.**

5.1. Założenia ogólne

Akcesja Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego nie zakończyła procesu integracji z jego strukturami polityczno - militarnymi, gdyż jest to proces długotrwały i wymaga stałego zaangażowania wszystkich struktur oraz instytucji państwa. Przebiega on na wielu poziomach oraz obszarach i obejmuje między innymi: stanowienie prawa, udział w planowaniu obronnym, zapewnienie aktywnego uczestnictwa w wypracowywaniu politycznych i strategicznych decyzji sojuszu, a także pełną integrację struktur wojskowych.

Dostosowywanie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej do standardów sojuszniczych jest procesem kompleksowym i wieloaspektowym. Kluczowe znaczenie dla integracji z sojuszem ma podejmowanie komplementarnych

---

[357] *Słownik języka...*, op. cit., tom I, s. 407.

[358] C. Rutkowski, *Nowa cywilizacja. Stare organizacje,* Myśl Wojskowa - Dodatek specjalny, Warszawa 2005, s. 5.

[359] Ibidem.

działań na szczeblu władzy ustawodawczej i wykonawczej, służących umacnianiu zdolności obronnych państwa, w tym w sferze prawnej i ekonomiczno-finansowej.

„Podstawowym narzędziem realizacji polityki obronnej państwa jest sprawny, podatny na dynamiczne zmiany system planowania obronnego. Właściwa struktura systemu oraz relacji pomiędzy poszczególnymi jego elementami w zasadniczy sposób wpływają na **określenie kierunków i priorytetów przygotowań obronnych** oraz poziom ich finansowania z budżetu państwa"[360].

Jednym z najbardziej istotnych elementów tego systemu jest **przegląd obronny państwa**[361]. Opracowywane na jego podstawie analizy, oceny i raporty stanowią podstawowe źródło informacji do określania kierunków rozwoju tego systemu, a co jest z tym związane realizacji polityki obronnej państwa.

Zgodnie z ustaleniami wynikającymi z aktów prawnych i innych unormowań, „[...] do obowiązującej aktualnie listy dokumentów opracowywanych w ramach przeglądu obronnego należą:

- Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych;
- Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ocena sytuacji międzynarodowej i jej wpływ na bezpieczeństwo państwa;
- Ocena Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ocena stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych gospodarczych;
- Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej"[362].

W odniesieniu do poruszanej problematyki zasadniczym dokumentem dostarczającym niezbędną wiedzę o stanie przygotowań obronnych zrealizowanych za określony rok planistyczny w ramach podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i pozamilitarnym podsystemie obronnym państwa, jest **Narodowy**

---

[360] Pr. zbiorowa, *Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie,* DPO, Warszawa 2006, s. 5.

[361] Przegląd obronny jest integralnym elementem procesu planowania obronnego.

[362] Pr. zbiorowa, *Wybrane problemy kształtowania się...,* op. cit., s.10.

Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych[363]. W dokumencie tym zawiera się dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych w dziale administracji rządowej i województwie. Dokument ten w warunkach narodowych spełnia podobną rolę jak *Kwestionariusz Planowania Obronnego NATO.*

Wypracowany na przestrzeni ostatnich lat ujednolicony system redagowania[364] kwestionariusza pozwala na „uzyskiwanie wiarygodnych danych, które po wielopłaszczyznowej analizie, między innymi w relacyjnej bazie danych, służą do prowadzenia przeglądu obronnego w państwie, w tym opracowywania Oceny Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP i Raportu o stanie obronności RP"[365].

Analiza dokumentu wskazuje, że problematyka realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych oceniana jest w części 3 kwestionariusza. Szczegółowo w części tej o nazwie: *Zadania wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych,* zawiera się następujące informacje:

- realizacja Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych dla RP;
- **realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)**;
- utrzymanie i tworzenie infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym;
- **stan przygotowań do realizacji określonych dla urzędu zadań na rzecz** Sił Zbrojnych RP i **wojsk sojuszniczych**.

Z powyższego wynika, że przesyłane przez organy administracji rządowej dane w opracowywanych kwestionariuszach, pozwalają pozyskiwać niezbędne dane o stanie realizacji zadań HNS (załącznik nr 25). Mimo to należy zwrócić uwagę, że pytania zawarte w tej części dokumentu (załącznik nr 26) **nie dają pełnej wiedzy do**

---

[363] Dokument ten sporządza się na podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.*

[364] W 2006 roku opracowano podręcznik normalizacji obronnej PrPDNO - 02 - A071, który określił strukturę i zasady sporządzania NKPPO w skali całego państwa.

[365] Pr. zbiorowa, *Wybrane problemy kształtowania się…,* op. cit., s.13.

wytyczania (określania) kierunków doskonalenia narodowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza.

Przestawione uwarunkowania powodują, że koniecznym jest dokonywanie oceny tego obszaru przygotowań obronnych, jako elementu większej całości, którym jest system obronny państwa. Istotny jest również fakt potrzeby analizowania innych, jeśli nie wszystkich, obszarów przygotowań obronnych, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na realizację zadań HNS. Można do nich zaliczyć: uwarunkowania prawne realizacji zadań obronnych, przygotowanie elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, wniosków z kontroli wykonywania zadań obronnych czy też stopień osiągania wytyczonych w państwie celów szkoleniowych (załącznik nr 27).

Na tej podstawie można stwierdzić, że interdyscyplinarny charakter zadań wsparcia wymusza potrzebę kompleksowego podejścia do oceniania i formułowania potrzeb doskonalenia narodowego sytemu HNS. **Tylko takie założenie może stanowić rzetelną podstawę do formułowania właściwych wniosków i wytyczania kierunków doskonalenia realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza przez administrację rządową.**

5.2. Doskonalenie systemu planowania obronnego

Ocena zmieniającego się środowiska międzynarodowego oraz nowych zagrożeń stały się podstawą do rozważań[366] nad przyszłymi operacjami NATO. Te z kolei określają kierunki transformacji sojuszu oraz rozwoju jego zdolności. W prowadzonych pracach skupiono się nad określeniem możliwych zmian, jakich sojusz powinien dokonać, aby zachować efektywność i skuteczność niezbędną do reagowania na nowe zagrożenia i wyzwania, przed jakimi najprawdopodobniej stanie w najbliższej dekadzie. Zmianom ulega również sposób planowania i prowadzenia operacji[367], polegający na zintegrowanym wykorzystywaniu wszystkich możliwości

[366] Zasadniczym dokumentem jest „Strategic Vision, Military Challenge" opublikowany pod koniec sierpnia 2004 roku przez Naczelnego Dowódcę ds. Operacji, gen. Jamesa Jones'a i Naczelnego Dowódcę ds. Transformacji, admirała Edmunda P. Giambastiani'ego. Dokument ten jest jednak nieoficjalny, gdyż nie został zlecony ani przez Komitet Wojskowy, ani władze sojuszu.

[367] Określany w języku angielskim, jako „effect-based approach".

znajdujących się w dyspozycji NATO (politycznych, wojskowych, dyplomatycznych, gospodarczych, itp.) w celu osiągnięcia założonych rezultatów.

Odnosząc się do środowiska strategicznego i wojskowego, w którym sojusz będzie operował w przyszłości, przewiduje się, że będzie on zdominowany przez odmienne od dotychczasowych zagrożenia, które będą występować w wielu miejscach naszego globu. Na ich powstawanie największy wpływ będzie miało: rozpad niestabilnych struktur państwowych, szybko zdobywające zwolenników ekstremizmy ideologiczne i religijne, niekorzystne procesy demograficzne i ubożenie zasobów naturalnych, a także pojawianie się nowoczesnych technologii. Każdy z tych czynników może być źródłem zagrożenia dla sojuszu, a napięcia, kryzysy i konflikty nimi spowodowane, pojawiać się będą bez ostrzeżenia lub w czasie zbyt krótkim na podjęcie działań zapobiegawczych.

Ocenia się również, że z racji łatwiejszego dostępu do nowoczesnych technologii, potencjalni przeciwnicy będą mieli większą szansę na rozwój asymetrycznych środków ataku, których użycie przynieść może nieproporcjonalnie duże skutki, w przypadku zastosowania ich przeciwko sojuszowi. Nie wyklucza się także, że środki konwencjonalne zostaną zastąpione przez broń masowego rażenia, której proliferacja wśród coraz większej ilości państwa i (prawdopodobnie) podmiotów niepaństwowych, musi budzić niepokój. Międzynarodowe organizacje terrorystyczne oraz zorganizowane grupy przestępcze mogą również zagrozić bezpieczeństwu NATO.

Różnice demograficzne w państwach rozwiniętych i rozwijających się (starzenie się a wzrost populacji) będą się stale powiększały, prowadząc do masowych migracji ludności, skąd tylko krok do powstania napięć i konfliktów etnicznych. Bieda, głód i choroby występować będą w większości krajów rozwijających się, prowadząc do podziałów oraz załamania się struktur państwowych, a tym samym stanowić obiekt działań radykalnych ideologów, kryzysów i niestabilności. Państwa niestabilne i „upadłe", bez wielkiego znaczenia w tradycyjnym rozumieniu[368], mogą mieć strategiczne znaczenie jako potencjalne bazy dla potężnych podmiotów niepaństwowych.

[368] Strategiczne położenie lub dostępność do strategicznych zasobów.

Implikacje dla przedstawionego środowiska bezpieczeństwa są bardzo poważne i w opinii ekspertów wymagają natychmiastowych, zdecydowanych działań, jeśli NATO ma być organizacją globalną i zarazem skuteczną.

Chociaż prawdopodobieństwo ataku na dużą skalę przeciwko sojuszowi uważane jest za znikome, to w dłuższej perspektywie nie można wykluczyć takiego działania. Dlatego też NATO podejmuje i w dalszym ciągu powinien aktywnie prowadzić działania operacyjne w odpowiedzi na zagrożenia poza obszarem euroatlantyckim lub wspierać jedną ze stron w konflikcie między zwaśnionymi państwami, co wymagać będzie angażowania znacznych sił i środków. Dlatego też pomimo największego zagrożenia atakami niesymetrycznymi ze strony podmiotów niepaństwowych i co za tym idzie konieczności rozwoju zdolności do przeciwstawienia się takim zagrożeniom, NATO musi również zachować zdolność do prowadzenia operacji o dużej skali i intensywności działań. Jako, że sojusz będzie również odgrywał coraz aktywniejszą rolę w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych, dlatego też powinien posiadać zdolności do prowadzenia całego spektrum operacji wojskowych, od zapobiegania konfliktom, poprzez utrzymywanie, zaprowadzanie i wymuszanie pokoju, po pomoc humanitarną.

Na uwagę zasługuje także zasada, że wysiłki w zakresie przewidywania konfliktów i zapobiegania im u podstaw, są efektywniejsze, niż późniejsze działania militarne. Dlatego też gromadzenie, przetwarzanie i wymiana informacji będą miały kluczowe znaczenie dla przewidywania i zapobiegania konfliktom. Wymiana takich informacji zmuszać będzie do rozbudowy nowoczesnych sieci informatycznych, zwiększających szybkość procesu podejmowania decyzji i do minimum skracających czas od wystąpienia zagrożenia do podjęcia konkretnych działań.

Do skutecznego zarządzania w całym spektrum różnych zagrożeń niezbędne będzie skoordynowane i zharmonizowane zastosowanie wszystkich dostępnych środków znajdujących się w dyspozycji NATO. Przyszłym operacjom wojskowym powinny więc towarzyszyć jednocześnie działania informacyjne, dyplomatyczne, ekonomiczne i prawne.

Na pierwszy plan spośród nich wysuwają się aspekty prawne, które będą miały coraz większy wpływ na operacje wojskowe. Związane one będą w szczególności z procesem podejmowania decyzji o udziale określonych kontyngentów w działaniach zbrojnych. Daje się tu zauważyć pewien paradoks

w łamaniu[369] zasady jednomyślności członków NATO, a także długimi procedurami wewnątrzpaństwowymi w zakresie aktywacji uprzednio deklarowanych sił i środków. Dodatkowo problem minimalizacji start własnych oraz niszczenia środowiska naturalnego zmusi sojusz do prowadzenia operacji w bardziej efektywny sposób, z większym wykorzystaniem systemów uzbrojenie precyzyjnego oraz broni nieśmiercionośnych.

W świetle koncepcji przyszłych działań należy podkreślić, że ich planowanie i prowadzenie wymagać będzie maksymalnego wykorzystania rozwiązań współpracy wielonarodowej i działań połączonych, a ich koordynacja dotyczyć będzie nie tylko komponentów sił zbrojnych poszczególnych państw, ale również udziału rządowych i pozarządowych organizacji.

Ponadto założyć należy, że przyszłe operacje będą bardziej skomplikowane i wielowymiarowe (wysokiej intensywności, bojowe, pokonfliktowe, pokojowe) oraz prowadzone w zdecydowanie szybszym tempie. Dlatego istotne jest umiejętne wykorzystanie nowoczesnych technologii i utrzymywanie przewagi technologicznej, mając na uwadze, że nadchodzące lata wymagać będą od sojuszu zwiększonych zdolności w zakresie współpracy cywilno-wojskowej, działań policyjnych, cywilnej pomocy medycznej i wszechstronnego zabezpieczenia logistycznego.

Skuteczność NATO w sprostaniu nowym zagrożeniom zależeć będzie w dużej mierze od zdolności do szerokiej transformacji obejmującej: siły, koncepcje i zdolności. Zreformowane siły powinny być sprawniejsze, zdolne do działań ekspedycyjnych i połączonych. Muszą posiadać zdolność do natychmiastowego przerzutu w dowolny region w celu osiągnięcia strategicznego efektu. Powinny być również zaawansowane technologiczne, dysponować zintegrowanym wsparciem logistycznym i operować w środowisku sieciocentrycznym.

W kontekście wyżej przedstawionych wymagań musi być również odpowiednio umiejscowiony i rozumiany sojuszniczy proces planowania obronnego. Powinien on koncentrować się na pozyskiwaniu wymaganych zdolności i znalezieniu odpowiedzi na pytanie o skuteczne sposoby walki, aby z powodzeniem przeciwstawić się potencjalnemu przeciwnikowi. Planowanie obronne ponadto

[369] Przykładem jest operacja „Iracka Wolność", która podzieliła sojuszników na tych, którzy ją poparli i przyłączyli się do Stanów Zjednoczonych i na tych, którzy krytykowali Amerykanów za unilateralizm, brak poszanowania prawa międzynarodowego, organizowanie koalicji tylko z chętnych państw. Z kolei Stany Zjednoczone nie kryły rozczarowania postawą wielu państw sojuszniczych, czego wyrazem była mniejsza niż zazwyczaj aktywność w działaniach sojuszu np. na Bałkanach.

powinno identyfikować takie zdolności, które są niezbędne do odstraszania przeciwnika i zapobiegania agresji lub ewentualnego pokonania go w całym spektrum działań wojskowych. W związku z tym konieczne staje się dostosowanie systemu logistycznego, w którym zasadnicze znaczenie odgrywać będą zdolności wielonarodowe i połączone, wspierane przez narodowe systemy logistyczne (cywilne i wojskowe). Większą uwagę należy więc poświęcić zapewnieniu i zwiększeniu kompatybilności, interoperacyjności, wspólności, zamienności, niezawodności i użyteczności uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W początkowej, najbardziej intensywnej fazie operacji, wsparcie logistyczne musi być zapewnione przez struktury wojskowe, ale później, po ustabilizowaniu sytuacji, struktury te będą sukcesywnie zastępowane przez dostawców i wykonawców cywilnych.

Określając zasób zdolności mających podstawowe znaczenie dla skutecznego prowadzenia przeszłych operacji sojuszu, należy zastosować zróżnicowane podejście w odniesieniu do zdolności obecnie posiadanych oraz zdolności planowanych do pozyskania. Posiadane zdolności powinny zostać zatem poddane bezwzględnej ocenie, co do ich przydatności w przyszłych operacjach i w efekcie powinny zostać zmodyfikowane, wzmocnione lub zastąpione przez inne. Natomiast wszystkie zdolności planowane do osiągnięcia powinny zostać ocenione w zakresie ich przydatności dla realizacji celów transformacji. Powinny one być wielowymiarowe i sieciocentryczne, pozwalające działać w operacjach połączonych.

W świetle przedstawionych postulatów dotyczących kierunków transformacji sojuszu szczególne miejsce zajmuje problematyka planowania obronnego. Proces kolektywnego planowania obronnego przez wiele lat efektywnie służył zapewnieniu skuteczności i spójności NATO. Od pewnego jednak czasu, w opinii niektórych państw członkowskich, przestał on spełniać rolę płaszczyzny, na której harmonizowano i uzgadniano narodowe plany rozwoju sił zbrojnych i zdolności na potrzeby sojuszu. Coraz częściej pojawiały się głosy, że proces planowania obronnego w zdecydowanie większym zakresie **powinien odzwierciedlać zmiany** zachodzące w środowisku bezpieczeństwa, stanowiąc tym samym odpowiedź NATO na pojawiające się zagrożenia i wyzwania. Dlatego też będąc świadom konieczności przywrócenia planowaniu obronnemu należnego mu miejsca w hierarchii działań sojuszu, ministrowie obrony zdecydowali o przeprowadzeniu jego przeglądu, z zadaniem uczynienia go bardziej elastycznym i efektywniejszym, a jednocześnie mniej zbiurokratyzowanym.

Jednym z głównych aspektów toczonych polemik było potwierdzenie woli wzmocnienia **kolektywnego charakteru** procesu planowania obronnego (będącego jednym z filarów sukcesu NATO, jako systemu kolektywnej obrony) oraz zachowanie dotychczasowych, podstawowych etapów procesu planowania obronnego (Wytyczne Ministerialne, **Cele Sił Zbrojnych**, Przegląd Obronny). W każdym z tych etapów zaproponowano jednak pewne zmiany mające służyć usprawnieniu procesu poprzez wyeliminowanie zbędnych elementów i ograniczeń biurokratycznych.

W odniesieniu do Wytycznych Ministerialnych, problematyka koncentrowała się na trzech podstawowych zagadnieniach: zawartości dokumentu, częstotliwości jego wydawania i poziomu, na którym powinien być akceptowany. W tym zakresie wypracowano stanowisko, iż wytyczne powinny być zwięzłe, jasne i klarowne oraz powinny poruszać kwestie zasadnicze, zasługujące na uwagę ministrów. Zdecydowanie inaczej osiągano jednomyślność państw członkowskich w odniesieniu do kwestii dotyczących częstotliwości wydawania wytycznych. W opinii części członków NATO, regularne wydawanie wytycznych kojarzone było z działaniami rutynowymi i obniżającymi ich znaczenie. Aby zmienić ten pogląd zaproponowano, aby aktualizację wytycznych przeprowadzać tylko w razie zaistnienia ważnych przesłanek (np. w sytuacji zaistnienia zasadniczych zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego).

Również opinie dotyczące pożądanego kształtu Celów Sił Zbrojnych były znacząco rozbieżne, zarówno w kwestii przebiegu procesu Przeglądu Wymagań Obronnych, na bazie którego tworzone są pakiety celów, jak i metod przedstawiania państwom członkowskim szczegółowych celów planistycznych. Zgodzono się, iż przegląd w dalszym ciągu powinien odzwierciedlać wojskową ocenę Dowódców Strategicznych NATO w kwestii wymaganych sił i zdolności. Niemniej powinna być zwiększona przejrzystość procesu, zwłaszcza w odniesieniu do przyjętych założeń i metodologii oraz zasad podziału obciążeń między sojusznikami. Zdecydowano również, iż proces przygotowania poszczególnych celów planistycznych powinien być w większym stopniu oparty na wymaganych zdolnościach, niż na zidentyfikowanych zagrożeniach. Wskazywano ponadto na potrzebę, pozostawienia państwom większej swobody w zakresie wyboru sposobu osiągnięcia wymaganej zdolności oraz określaniu etapów ich stopniowego wdrażania.

Istotną kwestią stanowiącą dotychczas określone problemy dla sojuszu jest osiąganie brakujących zdolności. Zaproponowano realizować to poprzez

przedstawianie poszczególnym państwom celów reinwestycyjnych[370], jak i wprowadzenie celów wielonarodowych[371], głównie w zakresie najbardziej zaawansowanych i kosztownych zdolności. Postulowano również konieczność zapewnienia ścisłego związku pomiędzy planowaniem sił, a pozostałymi dyscyplinami planistycznymi[372]. Ponadto w odniesieniu do procesu planowania obronnego, stwierdzono zbyt małe zaangażowanie planistów Unii Europejskiej w proces przygotowania celów[373]. Poprawy istniejącej sytuacji upatruje się w większym, niż dotychczas zaangażowaniu personelu Unii Europejskiej w spotkaniach konsultacyjnych poświęconych negocjacjom Celów Sił Zbrojnych.

Kolejną kwestią wpływającą na nowy kształt planowania obronnego było wydłużenie okresu planistycznego[374]. Pozwoliłoby to na zwiększenie stabilności procesu planistycznego, skrupulatne przygotowanie pojedynczych celów i całego pakietu oraz zapewniło dodatkowy czas na pozyskanie zaawansowanych zdolności oraz potwierdzenie przyjętych przez państwa zobowiązań.

Wydłużenie cyklu planistycznego związane jest także z nowym spojrzeniem na Przegląd Obronny, stanowiący fazę oceny planów poszczególnych państw członkowskich. W obecnym okresie planistycznym za istotne utrudniania w jego prawidłowym prowadzeniu zaliczono przede wszystkim niewystarczający zakres informacji na temat bieżących i przyszłych zdolności sojuszu, jak również zbyt duże obciążenie państw i planistów w jego prowadzeniu. Zaproponowano więc przyjęcie zwięzłych i przejrzystych kryteriów oceny, umożliwiających dokonywanie właściwej oceny i podejmowanie ewentualnych działań. Celowi temu miałoby służyć przygotowywanie bardziej „otwartych" raportów, zawierających między innymi krytyczną ocenę braków narodowych sił i zdolności, rekomendacje relokacji zasobów w celu osiągnięcia zdolności wymaganych przez NATO. Ważnym elementem nowych przeglądów byłoby opisywanie stopnia zaangażowania państwa

---

[370] Zachęcających do zmiany priorytetów w narodowych planach obronnych i planach rozwoju sił zbrojnych.

[371] Ze wskazaniem państwa wiodącego i koordynującego dany projekt.

[372] Jako pozytywny przykład można wskazać zaangażowanie komitetu LFPAC (Logistics Force Planning Advisory Committe) w procesie przygotowania wielonarodowych celów logistycznych.

[373] Uwzględnianie wymagań Unii Europejskiej w pakiecie celów jest realizowane przez personel NATO, bez znaczącego udziału planistów Unii.

[374] Wstępnie postulowano wydłużyć go z sześciu do ośmiu (a nawet dłużej) lat, a cykl celów z dwóch do trzech - czterech lat.

w różnych operacjach, obszary współpracy wielonarodowej, czy też obciążenia i zobowiązania ponoszone przez państwo na rzecz sojuszu.

Konsultacje związane z wprowadzaniem zmian w działalności NATO dotyczyły również Polski. Za priorytet uznano utrzymanie i wzmocnienie kolektywnego charakteru procesu planowania będącego jednym z filarów sukcesu NATO, jako systemu wspólnej obrony. W wyrażanym stanowisku podkreślano zasadniczą rolę, jaką nasz kraj przypisuje sojuszniczemu planowaniu obronnemu w zakresie określania własnych zdolności obronnych i harmonizacji planowania narodowego z sojuszniczym. Za pożądane zmiany, ukierunkowane na usprawnienie istniejącego mechanizmu, uznano nadanie procesowi większej elastyczności, zwiększenie jego roli w harmonizacji wszystkich dyscyplin planistycznych, uwzględnianie w większym stopniu procesu planowania zdolności Unii Europejskiej, zwiększenie znaczenia Wytycznych Ministerialnych oraz wydłużenie cyklu Celów Sił Zbrojnych i Przeglądu Obronnego.

Odnosząc się do kwestii ogólnych Polska optowała za przyjęciem rozwiązań pozwalających na płynne reagowanie i sprawne włączenie pojawiających się inicjatyw w proces planowania obronnego, bez konieczności modyfikowania całego procesu. Poparto również ideę harmonizacji poszczególnych dyscyplin planowania obronnego, wskazując na możliwość zintegrowania dwóch dokumentów: Kwestionariusza Planowania Obronnego z Kwestionariuszem Planowania Uzbrojenia, jako praktyczny krok w kierunku poprawy przejrzystości i spójności procesów planowania sił i planowania uzbrojenia. Ma to kluczowe znaczenie dla zdefiniowania oraz przygotowania zestawu sił i zdolności w dłuższej perspektywie czasowej. Wskazano również, iż w procesie przeglądu planowania sojuszniczego powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie zasada wzajemnego wzmacniania się i unikania zbędnego powielania wysiłków w ramach NATO i Unii Europejskiej.

Odnosząc się do kwestii szczegółowych, Polska opowiedziała się za wydłużeniem cyklu opracowania Wytycznych Ministerialnych do czterech lat, z możliwością ich odnawiania w razie wystąpienia uzasadnionych okoliczności. W zakresie Celów Sił Zbrojnych, możliwości poprawy dotychczasowego stanu upatrywano przede wszystkim w wydłużeniu cyklu ich przyjmowania (z dwóch do czterech lat) oraz należytym uwzględnianiu zagadnień finansowych w procesie przygotowywania propozycji celów, tak aby stanowiły one realne wyzwania dla państwa. Pozytywnie odniesiono się także do idei opracowywania celów

wielonarodowych i wskazania państwa wiodącego w ich realizacji, co sprzyjać powinno lepszemu wykorzystaniu zasobów oraz stymulacji współpracy wielonarodowej i specjalizacji narodowej.

Przedstawione propozycje zmian w funkcjonowaniu NATO, zostały tylko w części zaakceptowane przez szefów państw podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej NATO w Stambule[375]. Oznacza to, że prowadzenie prac zmierzających do wypracowania nowych rozwiązań, a następnie ich wdrożenia będą kontynuowane. Wyraz temu dała Rada w dokumencie końcowym, w którym zapisano: *NATO transformuje swoje zdolności wojskowe, aby lepiej dostosować się do zmieniającego się środowiska strategicznego. [...] Ale transformacja jest procesem, nie zdarzeniem. Dlatego jesteśmy zaangażowani w ciągłą transformację na rzecz wzmocnienia naszych operacyjnych możliwości i procedur, aby nasze siły bardziej zdolne do rozmieszczania i używania.*

5.3. Propozycje zmian prawnych

Potrzeba dokonania zmian w systemie prawnym regulujących niektóre obszary obronności naszego państwa postulowana jest od czasu przystąpienia Polski do sojuszu. W trakcie prac zespołu powołanego do opracowania *Koncepcji wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązków Państwa-Gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS)* wnioskowano, że „uwzględniając szeroki zakres niezbędnych do uregulowania kwestii oraz potrzebę odpowiedniego podziału zadań i kompetencji konieczne jest jak najszybsze uchwalenie *ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych*, [...], a także podjęcie prac legislacyjnych nad *ustawą regulującą kompetencje organów władzy publicznej w zakresie obronności państwa*"[376].

---

[375] Posiedzenie odbyło się w dniu 28 czerwca 2004 roku, a ustalenia na nim podjęte zapisano w Deklaracji Stambulskiej - „Nasze bezpieczeństwo w nowej erze".

[376] *Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit., s. 19.

Przedstawiony postulat mimo upływu kilku lat i dokonaniu ogromnych zmian w prawie w opinii osób[377] zajmujących się problematyką planowania obronnego w państwie pozostaje wciąż aktualny. Podkreślić należy, że propozycje przeprowadzenia zmian legislacyjnych ujmowano także we wnioskach zawartych w ocenie pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej i raportach o stanie obronności państwa w 2005 i 2006 roku, które to dokumenty były akceptowane przez Radę Ministrów.

Mając na uwadze aktualne i przewidywane potrzeby w zakresie realizacji zadań państwa-gospodarza przez administrację rządową, za celowe należy uznać dokonanie kompleksowego przeglądu uwarunkowań realizacji zadań obronnych przez podsystem pozamilitarny systemu obronnego państwa, a następnie podjęcie prac legislacyjnych nad opracowaniem nowych ustaw (załącznik nr 28) dotyczących:

- **przygotowań obronnych państwa**;
- sił zbrojnych;
- służby wojskowej.

Należy założyć, że ustawa o przygotowaniach obronnych określi główne, poza Siłami Zbrojnymi RP i służbą wojskową, obszary przygotowań obronnych państwa. Ponadto winna ona określać zadania i kompetencje właściwych podmiotów państwa w tym zakresie (załącznik nr 29).

Uwzględniając proponowany układ ustawy powinna ona normować zasady planowania, organizowania i realizacji zadań, które są właściwe dla przygotowań obronnych, jak również charakteryzować system obronny państwa w całość oraz jego elementy składowe.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów przygotowań obronnych, zasadnym jest zatem, aby w tym dziale ustawy ująć:

- planowanie obronne:
    - programowanie obronne;

[377] Opinię taką wyrażają między innymi pracownicy Departamentu Strategii i Planowania Obronnego, do którego kompetencji należy przygotowywanie projektów założeń kształtujących system obronny państwa oraz projektów decyzji i wytycznych Rady Ministrów dotyczących obrony państwa i organizacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto realizuje on zadania Ministra ON w zakresie strategii i planowania obronnego, koordynacji realizacji zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców i inne podmioty oraz przygotowań obronnych w pozamilitarnej części systemu obronnego państwa i militaryzacji - w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

- planowanie operacyjne;

- kierowanie obroną państwa;
- gotowość obronną państwa;
- szczególną ochronę obiektów;
- świadczenia na rzecz obrony;
- przygotowanie transportu;
- militaryzację;
- **zadania państwa-gospodarza**;
- przygotowanie systemów łączności;
- obserwację, pomiary, analizę, prognozowanie i powiadamianie o skażeniach;
- przygotowanie publicznej i niepublicznej służby zdrowia;
- szkolenie obronne;
- kontrolę wykonywania zadań obronnych.

Jak wynika z przedstawionej propozycji w ustawie ujęto by wszystkie dotychczasowe obszary przygotowań obronnych, w tym również zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, które aktualnie unormowane są w znaczącej liczbie różnych ustaw i wydanych do nich rozporządzeń. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim układem ustawy jest możliwość jej synchronizowania z szeregiem innych dokumentów wykonywanych w ramach planowania obronnego (planem operacyjnym, programem pozamilitarnych przygotowań obronnych, czy też w narodowym kwestionariuszu pozamilitarnych przygotowań obronnych).

Ponadto doświadczenia, jakie wynikają z funkcjonowania organów administracji rządowej w systemie obronnym państwa wskazują na potrzebę uszczegółowienia poszczególnych obszarów przygotowań obronnych już na poziomie ustawy. Ten kierunek działania ustawodawcy pozwoli na jednoznaczne wskazanie miejsca i roli określonego organu administracji rządowej[378] oraz

[378] Dotyczy to w szczególności ministrów kierujących działami administracji rządowej i wojewodów, którzy w zakresie swoich kompetencji koordynują sprawy obronne z organami administracji samorządowej.

jednoznacznie określi mu zadania, jakie w szczególności powinien realizować na rzecz obronności państwa.

Mając na uwadze powyższą propozycję celowym jest, aby w części dotyczącej problematyki wsparcia wojsk sojuszniczych odnieś się do następujących zagadnień:

- ogólnych zasad wsparcia przez państwo-gospodarza;
- systemu realizacji zadań, w tym organizacji narodowego systemu HNS;
- koordynacji zadań;
- planowania zadań;
- realizacji zadań, w tym warunków udzielania wsparcia, rozliczeń finansowych i innych istotnych aspektów z punktu widzenia implementacji zaplanowanych zadań wsparcia.

W ten sposób, po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie, problematyka wsparcia państwa-gospodarza zostałaby kompleksowo usankcjonowana w sposób formalny i określałaby zakresy niezbędnych przedsięwzięć obronnych, jakie należy podejmować w państwie, w tym także w odniesieniu do narodowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań HNS. Oznacza to również, że problematyka ta zostanie w pełnym zakresie włączona prawnie w proces przygotowań obronnych państwa.

Proponując włączenie problematyki wsparcia wojsk sojuszniczych do ustawy, niezbędnym jest także przypisanie jej do realizacji poszczególnym szczeblom administracji rządowej. Możliwe to jest poprzez ujęcie jej w zakresach zadań i kompetencji ministrów oraz wojewodów. Mimo to mając na uwadze fakt, że zadania i kompetencje tych organów zasadniczo wynikają z innych ustaw[379], należałoby ująć je jako te, które realizowane są: ***w zakresie obronności państwa***. W ten sposób ustawa określi zadania dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych, co powinno zapewnić warunki dla organów administracji rządowej do pełnienia określonych funkcji i zapewni rozwinięcie konstytucyjnej zasady obowiązku obrony ojczyzny.

[379] W ustawie o działach administracji rządowej oraz w ustawie o administracji rządowej w województwie.

Ważnym aspektem nowych rozwiązań byłaby również możliwość doprecyzowania przez ustawę dzisiejszych, często bardzo ogólnych zapisów dotyczących obszarów przygotowań obronnych realizowanych przez administrację rządową. Jednocześnie ten kierunek działania powinien uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, określające sposób tworzenia ministerstw i określania zakresów zadań realizowanych przez ministrów. Dlatego też zasadnym jest, aby zakresy zadań obronnych, w tym dotyczących HNS, odnosiły się do poszczególnych działów administracji rządowej. Pozwoli to na zachowanie ciągłości realizacji zadań, niezależnie od tworzenia lub znoszenia ministerstw.

Reasumując przedstawione propozycje można stwierdzić, że opracowanie nowej ustawy regulującej w kompleksowy sposób obszary przygotowań obronnych w państwie, wraz z określeniem zadań i kompetencji organów administracji rządowej, zapewni właściwe warunki do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, jako procesu przygotowań obronnych administracji rządowej. Niemniej, warunkiem dostarczenia skutecznego wsparcia na podstawie obowiązującego prawa, jest współdziałanie i dobre zharmonizowanie podejmowanych działań. W tym celu poniżej prezentowane są propozycje doskonalenia zarządzaniem HNS, od którego jakości, a zwłaszcza jego kultury wykonawczej zależeć będzie także zabezpieczenie interesów narodowych - państwa i obywateli.

5.4. Doskonalenie zarządzania udzielanym wsparciem

Określenie obszarów związanych z doskonaleniem zarządzania wsparciem państwa-gospodarza powinno być rozpatrywane w szerszym wymiarze, jakim jest system kierowania bezpieczeństwem państwa. Stanowi on bowiem „[...] całość organów władzy i administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację zadań szeroko rozumianego bezpieczeństwa, powiązanych informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem pomocniczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą”[380].

[380] S Koziej. *System strategicznego kierowania bezpieczeństwem państwa,* [w:] Z. Piątek (red. nauk.) *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, Warszawa 2007, s 15.

Natomiast istotą zarządzania wsparciem państwa-gospodarza, jako elementu systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, jest koordynacja zbiorowych wysiłków podejmowanych na różnych szczeblach administracji rządowej i dotyczy w szczególności:

- wyboru i pozyskania sił i środków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb wojsk sojuszniczych;
- uruchomienie systemu kierowania wsparciem, który zapewni skoordynowanie czasu, miejsca, sposobu, ilości i jakości działań uczestników, z uwzględnieniem i przestrzeganiem obowiązujących w Polsce norm prawnych i procedur.

W procesie wspierania wojsk NATO narodowe zarządzanie HNS stanowi bowiem najważniejszy czynnik jego skuteczności i gospodarności[381]. Jest ono działalnością kierowniczą, polegającą na podejmowaniu decyzji oraz sterowaniu zasobami, procesami i informacjami we wszystkich zaangażowanych w realizację HNS organach administracji rządowej, w celu osiągnięcia optymalnych efektów wsparcia w sposób jak najbardziej wydajny i oszczędny oraz zgodny z procedurami NATO i społeczną, narodową racjonalnością podejmowanych działań[382].

Dlatego też rozpatrując zarządzanie HNS, koniecznym jest wrócić do problematyki tworzenia sprawnego i funkcjonalnego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wynika to z faktu, iż skutki większości przedsięwzięć o charakterze zorganizowanym zależą od sprawnego kierowania. Niestety, stan przygotowania stanowisk kierowania w pełnym zakresie jest mocno opóźniony. Wynika to z braku podejmowania przez różne organy inicjatyw w zakresie sformułowania szczegółowych wymagań oraz określenia jednolitych kryteriów jakim powinny odpowiadać stanowiska kierowania.

Przygotowanie systemu kierowania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Chcąc realizować te przedsięwzięcia organy administracji rządowej powinny

---

[381] **Gospodarność**, czyli ekonomiczność, zasadza się na tym, że operuje się w sposób oszczędny i wydajny posiadanymi zasobami miejsca, czasu, materiału, narzędzi i energii, T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty,* wyd. 2, Warszawa 1975, s. 13.

[382] Nie można bowiem w zapale udzielania pomocy zapomnieć o potrzebach własnego społeczeństwa i dzielić się tym, czego mu brakuje.

w szczególności przygotować obsługujące je urzędy do funkcjonowania w systemie kierowania (urzędy ministrów i wojewodów). Związane jest to przede wszystkim z określeniem struktury jednostek organizacyjnych na czas wojny (etatów „W"). Możliwość taką osiąga się poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej w obsadzaniu stanowisk służbowych osobami zapewniającymi przygotowanie i funkcjonowanie systemu w każdych warunkach. Spośród nich powinno tworzyć się organy doradcze oraz organy sztabowe, które zapewnią decydentowi (ministrowi, wojewodzie) wsparcie w procesie podejmowania decyzji o uruchamianiu określonych zadań obronnych, w tym zadań HNS.

Oprócz czynnika osobowego istotnym elementem wpływającym na sprawność działania systemu kierowania jest przygotowanie stanowisk kierowania do funkcjonowania w sytuacjach różnych zagrożeń. Związane to będzie z wytypowaniem istniejącej infrastruktury lub budowie nowych obiektów oraz opracowaniu planów ich przystosowania do działania i wyposażenia w niezbędny sprzęt. Natomiast przygotowanie stanowisk kierowania powinno objąć opracowanie dokumentacji związanej z przemieszczaniem, a także regulaminów i instrukcji pracy dla wszystkich osób wchodzących w skład tego stanowiska. Przedsięwzięcia te powinny być zapisane w planach operacyjnych funkcjonowania danego organu administracji rządowej. Ponadto dla potrzeb działania stanowiska kierowania określeniu wymagają zasady i tryb obiegu informacji dotyczących gotowości danego organu do podjęcia zadań i ich realizacji oraz zorganizowanie specjalnych, w tym utajnionych, systemów teleinformatycznych. W asortymencie wyposażenia powinny znaleźć się również urządzenia filtrowentylacyjne, źródła energii elektrycznej i cieplnej oraz ujęcia wody, których działanie będzie niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno - użytkowej. Stanowisko takie winno być wyposażone także w urządzenia techniczne i sanitarne oraz sprzęt biurowy i kwaterunkowy niezbędny do pracy i odpoczynku. Odpowiednio uodpornione na działanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, głównie przez maskowanie oraz budowę lub modernizację ukryć i schronów.

W ramach przygotowania stanowisk kierowania uwzględniać się powinno również problematykę żywienia i zaopatrywania w artykuły codziennego użytku, zabezpieczenia medycznego, transportu oraz obsługi pojazdów i urządzeń technicznych, zaopatrywania w paliwa i materiały eksploatacyjne. Nie należy zapominać o osłonie kontrwywiadowczej oraz zorganizowaniu systemu

powiadamiania i alarmowania o zagrożeniu z powietrza oraz skażeniach i zakażeniach. Przygotowane powinny być również środki do rozwinięcia i odtworzenia systemów łączności oraz utrzymania bezpieczeństwa teleinformatycznego, ochrony i obrony stanowiska kierowania, prowadzenia akcji ratowniczych oraz przemieszczenia na zapasowe miejsce pracy i zapasowe stanowisko kierowania.

Przedstawione potrzeby w zakresie pełnego przygotowania stanowisk kierowania z pewnością związane są z dużymi nakładami finansowymi. Dlatego też nie należy oczekiwać, że postulowane przedsięwzięcia będą w pełni fizycznie zrealizowane. Zdecydowana większość z nich powinna opierać się na koncepcjach i planach (w tym rzeczowo-finansowych) określających źródła pozyskiwania niezbędnych środków i materiałów na potrzeby stanowisk kierowania. Nie mniej jednak, aby móc doskonalić system zarządzania HNS w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem państwa w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa, konicznym jest wiązanie tych zadań z realnymi możliwościami ich uruchamiania.

Oprócz przedstawionej problematyki systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, wskazane jest, aby doskonalenie zarządzaniem wsparcia dotyczyło **przedmiotu wsparcia**. W tym zakresie należy dążyć do gromadzenia materiałów stanowiących zabezpieczenie wsparcia stosownie do zmieniających się potrzeb, dostosowywania ich asortymentu zgodnie z obowiązującymi trendami (np. tworzenie systemów paletowych). Budowane obiekty infrastruktury winny uwzględniać postulaty sił zbrojnych w zakresie możliwości ich wykorzystywania na potrzeby obronne, sukcesywnie powinno realizować się inwestycje obronne, jak również konsekwentnie uwzględniać potrzeby obronne państwa w planach zagospodarowania przestrzennego właściwych organów. Utrzymywane urządzenia i sprzęt, stosownie do posiadanych środków finansowych, powinny być sukcesywnie wymieniane na nowy, odpowiadający standardom wyznaczanym przez modernizowane siły zbrojne. Wskazanym jest również, w większym niż dotychczas stopniu, wykorzystywanie potencjału przedsiębiorców na rzecz realizacji określonych zadań. Ponadto należy dążyć do tworzenia rezerw, które w pełnym zakresie zaspokoją potrzeby wynikające ze stosownych planów i programów.

Jako kolejny obszar doskonalenia zarządzaniem HNS należy wskazać **procedury** uruchamiania zadań, które ujęte są w planach operacyjnych funkcjonowania działu administracji rządowej i województwa. Proces opracowania

planów, zgodnie z przyjętymi ustaleniami, został zakończony. Kończy się również etap opracowywania kart realizacji zadań operacyjnych. W związku z powyższym, w pierwszej kolejności należy podejmować działania zmierzające do weryfikacji przyjętych i opisanych procedur uruchamiania tych zadań, jak również na bieżąco dostosowywać ich rozdział do zmieniającej się struktury organów, które je sporządziły. W następnej kolejności należy doskonalić elementy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, poprzez który zadania wsparcia będą uruchamiane. W tym zakresie niezbędnym jest zakończenie prac związanych z przygotowaniem do funkcjonowania, wszystkich wymaganych stosownym rozporządzeniem, stanowisk kierowania organów administracji rządowej. Należy dokończyć opracowywanie dokumentów organizacyjno-planistycznych określających sposób przemieszczania się organów na poszczególne stanowiska, jak również opracować dokumenty dotyczące zasad ich funkcjonowania na tych stanowiskach. W dalszym ciągu należy doskonalić funkcjonowanie systemu stałych dyżurów, z uwzględnieniem ustaleń wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym[383].

Możliwość podejmowania działań związanych z doskonaleniem zarządzania HNS uzależniona będzie od wiedzy i umiejętności osób, które zajmują się tą problematykę. Dlatego też konieczne jest pokazanie propozycji w zakresie doskonalenia kadr administracji rządowej, która uczestniczyć będzie w realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych.

5.5. Doskonalenie kadr administracji rządowej

Poszukiwanie kierunków doskonalenia kadr administracji rządowej w realizacji zadań państwa-gospodarza powinno być uwzględniane w obowiązującym w państwie systemie szkolenia obronnego. Rozpoczęty w 2004 roku proces tworzenia tego systemu, pozwala stwierdzić, że obecnie został on włączony w bieżącą działalność tych organów administracji rządowej, które zobowiązane są do realizacji zadań obronnych. Szkolenie to przyjęło także postać sformalizowanego procesu organizacyjno-planistycznego realizowanego przez ministrów oraz wojewodów i, co najważniejsze, w znaczący sposób wspomaga realizację przygotowań obronnych w organach administracji rządowej i podnosi poziom wiedzy

[383] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.

osób realizujących zadania obronne, w tym zadania HNS. Osiągnięcie tego efektu było możliwe między innymi poprzez realizację celów szkolenia obronnego w państwie wyznaczonych przez ministra ON[384].

W ramach kontynuacji procesu szkoleniowego, w kolejnych wytycznych[385] wskazano następujące kierunki działalności szkoleniowej:

- doskonalenie umiejętności osób funkcyjnych w kierowaniu i realizacji zadań ujętych w planie operacyjnym funkcjonowania działu administracji rządowej i województwa, w szczególności wynikających z kart realizacji zadań operacyjnych;
- zgrywanie obsady stanowisk kierowania i stałych dyżurów w realizacji zadań wynikających z podwyższania gotowości obronnej państwa;
- włączenie do szkolenia przedstawicieli przedsiębiorców realizujących zadania obronne, kierowników i zespoły z jednostek organizacyjnych właściwych w sprawie przygotowania systemu szczególnej ochrony obiektów oraz militaryzacji;
- doskonalenie umiejętności praktycznych osób realizujących zadania obronne, w tym poprzez prowadzenie ćwiczeń działowych i wojewódzkich.

Z przedstawionych kierunków szkolenia obronnego w państwie uwagę zwraca powiązanie przedsięwzięć wynikających z planów operacyjnych z ich uruchamianiem w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa. Oznacz to, że cele, rodzaje, treści i zakres szkolenia obronnego realizowanego przez administrację rządową powinny być określane w oparciu o przedsięwzięcia realizowane w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa. Wymóg ten wydaje się być szczególnie istotny w przypadku realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Należy bowiem przyjąć, że zadania te mogą być uruchamiane w każdym stanie gotowości obronnej państwa.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, doskonalenie kadr administracji rządowej powinno być realizowane w szczególności poprzez prowadzenie ćwiczeń

---

[384] Wytyczne Ministra Obrony Narodowej do szkolenia obronnego realizowanego przez ministrów i wojewodów w latach 2005 - 2010.

[385] Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego realizowanego w latach 2007 - 2012.

działowych i wojewódzkich. Tezę tą można również wesprzeć faktem, że „[...] każde ćwiczenie winno być impulsem do rozwiązywania kolejnych problemów, a każde wypracowane rozwiązanie powinno być przedmiotem kolejnych ćwiczeń"[386].

Dodatkowo, uwzględniając zapisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa, proponuje się, aby ćwiczenia w stanie stałej gotowości obronnej państwa obejmowały w szczególności przedsięwzięcia związane z utrzymywaniem sprawności systemu obronnego państwa, w tym gotowości narodowego systemu wsparcia HNS. Przyjmowana tematyka szkoleniowa powinna uwzględniać teoretyczne aspekty realizacji przedsięwzięć związanych ze wsparciem wojsk sojuszniczych. Cele szkoleniowe winny być natomiast ukierunkowane na: nauczanie prowadzenia oceny zagrożeń, weryfikowanie zasad współdziałania różnych szczebli administracji rządowej, sprawdzanie funkcjonowania obiegu oraz wymiany informacji. Istotnym aspektem ćwiczeń powinno być rozgrywanie scenariuszy, w ramach których weryfikowano by przyjęte **koncepcje działania i postępowania** na wypadek uruchomienia zadań HNS.

W trakcie ćwiczeń prowadzonych w sytuacji wprowadzenia gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wskazanym jest, aby problematykę wsparcia ujmować w zdecydowanie szerszym zakresie. Związane to jest przede wszystkim z podejmowaniem przez administrację rządową działań właściwych dla tego stanu i przy występowaniu realnych zagrożeń. Dlatego też tematyka ćwiczeń powinna dotyczyć problematyki uruchamiania wybranych elementów systemu obronnego państwa, reagowania na zaistniałe zagrożenia, rozwijania elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, przygotowania do realizacji szczególnej ochrony obiektów, militaryzacji, zabezpieczania potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie mobilizacyjnego i operacyjnego ich rozwinięcia. W tym przypadku cele szkoleniowe powinny uwzględniać złożoność sytuacji i być ukierunkowane na zgrywanie osób tworzących zespoły stanowisk kierowania, zespoły opiniodawczo-doradcze, czy też obsady komórek właściwych do realizacji zadań zespołowych. Efektem tych ćwiczeń powinna być **weryfikacja i aktualizacja** planu operacyjnego funkcjonowania działu administracji rządowej i województwa.

Kolejny scenariusz ćwiczeń dotyczy wprowadzenia stanu gotowości obronnej państwa czasu wojny. W tym przypadku problematyka ćwiczeń powinna mieć

[386] J. Marczak (kier. nauk.) *Obrona terytorialna w realizacji zadań...*, op. cit., s. 150.

charakter podobny, jak w stanie kryzysu, przy zastrzeżeniu, że rozgrywane scenariusze będą dotyczyły szerszej i bardziej złożonej aktywności państwa na arenie wewnętrznej i międzynarodowej. Dlatego też dojdą aspekty związane z powszechną mobilizacją państwa, wprowadzeniem lub realizacją postanowień stanu wojennego, pełnym rozwinięciem systemu obronnego państwa, przejściem organów administracji rządowej na stanowiska kierowania, przestawieniem gospodarki narodowej na zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa. Celem szkoleniowym tych ćwiczeń powinno być kompleksowe zgrywanie komórek organizacyjnych urzędów i określonych jednostek organizacyjnych jak również innych podmiotów (np. przedsiębiorców) w kierowanym dziale administracji rządowej i województwie ujętych w planach operacyjnych. Efektem tej formy szkolenia powinno być **praktyczne sprawdzenie możliwości realizacji zadań obronnych** ujętych w kartach realizacji zadań operacyjnych, które uruchamiane będą poprzez w pełni rozwinięty system kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym system kierowania obroną państwa.

Jak dowodzi praktyka, ćwiczenia powinny uwzględniać jeszcze jedną właściwość realizacji zadań obronnych. Polega ona na tym, że działania obronne nie zawsze będą rozpoczynały się i kończyły w ramach jednego stanu gotowości obronnej państwa. Z tego też względu należy brać również pod uwagę taką tematykę ćwiczeń, która będzie uwzględniała:

- przejście z jednego stanu do drugiego - wyższego (niższego);
- realizację zadań przewidzianych dla wyższego stanu gotowości obronnej państwa z pominięciem procedur stanu niższego;
- powrót do stanu stałej gotowości obronnej państwa.

Przedstawiając problematykę doskonalenia kadr administracji rządowej w ramach ćwiczeń, niezbędnym jest wskazanie zasad metodycznych ich przygotowania i prowadzenia. Ćwiczenia obronne bowiem podlegają wszelkim rygorom kształcenia. Podlegają również zasadom sprawnego działania (kryteria oceny i dyrektywy działania). Specyficzne właściwości ćwiczeń oraz praktyka wskazują jednak na konieczność wyodrębnienia pewnych reguł (prawidłowości) typowych dla tego rodzaju szkolenia obronnego, których przestrzeganie przez kierownictwo i ćwiczących wpływa na końcowe efekty. Potrzeba ta wynika również

z faktu, że podstawy metodyczne ćwiczeń nie ukształtowały się jeszcze w takim zakresie, aby stały się powszechnie stosowane na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

Zasada realizmu ćwiczeń powinna wyrażać się tym, aby każde ćwiczenie obronne było w jak największym stopniu odzwierciedleniem przewidywanego (hipotetycznego) obrazu działań ćwiczącego elementu (zbioru elementów) organu administracji rządowej, a jednocześnie umożliwiało działania ćwiczącym w warunkach zbliżonych do przewidywanych w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W uzasadnionych wypadkach może się to również wiązać z zagrożeniami bezpieczeństwa państwa o charakterze wewnętrznym[387].

Wobec powyższych określeń można stwierdzić, że zasada realizmu ćwiczeń polega na maksymalnym zbliżeniu (upodobnieniu) koncepcji i warunków ćwiczeń do rzeczywistych warunków przewidywanego działania ćwiczącego organu administracji rządowej, jako elementu systemu obronnego państwa. Natomiast, aby zasada realizmu spełniła swoją funkcję niezbędne jest także uwzględnianie jej w czterech następujących czynnikach tj.: w zakładanej w ćwiczeniu sytuacji, stanowiącej jego tło; w działaniu ćwiczących; w działaniu kierownictwa ćwiczenia i podległych zespołów; w obiegu informacji.

O tym, czy sytuacja przyjęta w ćwiczeniu odpowiada zasadzie realizmu decydują realne możliwości i warunki działania przejawiające się w zgodności planowanych działań (wynikających z planów operacyjnych funkcjonowania) z obowiązującymi przepisami prawa, dokumentami doktrynalnymi, regulaminami organizacyjnymi i procedurami. Ponadto zachowuje się realne warunki czasowo-przestrzenne wynikające z logicznych kalkulacji i zapewniające realizację zadań. Natomiast realne działania ćwiczących uzależnione są od: miejsca pracy i wyposażenia; metod i sposobów pracy indywidualnej jak również zespołowej w poszczególnych zespołach, grupach, sekcjach; terminowości oraz precyzyjności kierowania podległymi komórkami; stopnia uwzględniania w procesie działania sytuacji przyjętej w ćwiczeniu; przestrzegania zasad oraz sposobów prowadzenia działań właściwych dla ćwiczących. Realizm działania ćwiczących powinien być skutkiem nieprzerwanego oddziaływania kierownictwa ćwiczenia i skutecznie przez nieegzekwowany.

---

[387] Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.

Realizm obiegu informacji polega na zbliżeniu obiegu informacji w ćwiczeniu do obiegu obowiązującego w przewidywanych działaniach ćwiczącego organu administracji rządowej. Wszystkie ćwiczenia, przygotowujące te organy do sprawnych działań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, powinny być tak zorganizowane pod względem obiegu informacji, aby informacje niezbędne w procesie podejmowania decyzji napływały z takich źródeł, z jakich w rzeczywistej sytuacji możliwe byłyby do uzyskania. Oprócz źródeł informacji ważna będzie również treść informacji oraz ich forma, a także sposób przekazania.

Zasada prowadzenia ćwiczenia zgodnie z decyzjami ćwiczących powinna się wyrażać w szerokim stosowaniu formuły polegającej na pełnym uwzględnianiu decyzji ćwiczących kierowników we wszystkich fazach (epizodach) ćwiczenia[388]. Przestrzeganie tej zasady ma wielkie znaczenie i wpływa na zwiększenie realności ćwiczenia, wyzwala również aktywność i inicjatywę ćwiczących. Takie ukierunkowanie ćwiczących (decydentów) do podjęcia pożądanej przez kierownictwo ćwiczenia decyzji (zamiaru działań) można uzyskiwać poprzez tworzenie odpowiednich sytuacji w ćwiczeniu, a ponadto elastyczne i sprawne działanie zespołów podgrywających.

Zasada równości szans ćwiczących stron wyraża się w tym, że w każdym ćwiczeniu muszą być ustalone pewne reguły postępowania i kryteria ocen, których należy bezwzględnie przestrzegać. Kryteria oceny należy ustalać, co do obszarów działań związanych z organizacją obiegu informacji we wszystkich relacjach kierowania, ostrzegania i powiadamiania, szybkości i dokładności podejmowania decyzji (zamiarów, koncepcji), sprawności kierowania w działaniach, a także organizacji i sprawności zabezpieczenia logistycznego. Nabiera to szczególnego znaczenia w sytuacji prowadzenia ćwiczeń, w których udział biorą jednostki podległe i nadzorowane przez ministra lub wojewodę.

Zasada zachowania w tajemnicy koncepcji ćwiczenia polega na niedopuszczeniu do przeniknięcia wszelkich danych o ćwiczeniu do ćwiczących, a przez to utrzymanie ich wysokiej aktywności szkoleniowej. Zasadę tę należy rozumieć w szerokim kontekście ćwiczeń. Chodzi w niej bowiem, zarówno

[388] Mogą wystąpić w ćwiczeniach również takie momenty, kiedy ćwiczący organ kierowniczy musi podjąć decyzję wcześniej, ale to tylko wówczas, kiedy zagrożona jest realizacja celów ćwiczenia lub jeśli należy zrealizować (w określonym miejscu i czasie) ustalony epizod działań.

o utrzymanie w tajemnicy koncepcji ćwiczenia tzn. kwestii organizacyjno-metodycznych, jak również sytuacyjnych.

Zasada ciągłości ćwiczeń obronnych polega na zapewnieniu płynności działań w czasie ćwiczenia z jednoczesnym eliminowaniem sztucznych (często nieuzasadnionych) przerw o charakterze organizacyjnym lub niekiedy metodycznym. W ramach realizowanych ćwiczeń obronnych zasada ta dotyczyć powinna niemalże wszystkich ich form, a określone przerwy w ćwiczeniu mogą wystąpić, ale muszą mieć obiektywne przyczyny.

Przedstawiony zakres propozycji, dotyczących doskonalenia realizacji przez administrację rządową zadań państwa-gospodarza, jest częścią możliwych do podjęcia przedsięwzięć. Ale także z nich wynika, że ich realizacja wymaga określonego czasu oraz bieżącej oceny skuteczności podejmowanych działań szkoleniowych, w kontekście możliwości realizacji zadań ujętych w Planie Reagowania Obronnego RP i dokumentów wydanych na jego podstawie.

Należy przy tym brać pod uwagę to, że administracja rządowa podlega ciągłym zmianom, a osoby szkolone zajmujące stanowiska kierownicze w państwie, jak też osoby którym powierzono, w ramach działalności merytorycznej także zadania dotyczące HNS, podlegają procesom wynikającym z ruchów kadrowych. Jest to dodatkowe utrudnienie, nakładające na organizatorów systemu szkolenia obronnego obowiązek bieżącego dostosowywania systemu szkolenia także do zmian w strukturze administracji rządowej, jak i do obsady poszczególnych stanowisk.

Konstatacja ta wskazuje, że „problematyka ćwiczeń w podsystemie pozamilitarnym systemu obronnego państwa jest równie złożona, jak złożona jest dziedzina obrony narodowej w ogóle. Ze względu na to istnieje potrzeba upraktycznienia problematyki ćwiczeń i sposobów ich programowania w ramach szeroko pojętej problematyki szkolenia obronnego"[389].

[389] W. Kitler (red. nauk), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń...*, op. cit., s. 48.

ZAKOŃCZENIE

Zasady określające podstawowe cele i formy działalności Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, zawarte w dokumencie założycielskim, znajdują swoją operacjonalizację w przyjmowanych koncepcjach strategicznych. Korzenie i funkcje tych dokumentów wskazują, że zasadniczym punktem skupiającym uwagę państw członkowskich, pomimo zachodzącej transformacji sojuszu, pozostaje utrzymywanie zdolności do prowadzenia wspólnej obrony. W tym zakresie najistotniejszym zobowiązaniem jest spełnienie określonych wymogów do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium państw członkowskich.

Osiągnięcie zdolności zapewnienia sprawnego przyjęcia przez Rzeczypospolitą Polską sił NATO i stworzenia im dogodnych warunków do działania na terytorium lub tranzytu przez nie, stanowi obecnie **jedno z najważniejszych zadań i wyzwań dla przygotowań obronnych państwa**. Z całą pewnością będzie to również stanowić o wiarygodności Polski, jako pełnowartościowego członka NATO.

Dysertacja stanowi podsumowanie kilkuletnich prac autora nad udziałem administracji rządowej w realizacji zadań na rzecz wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia. Zawiera ona wnioski z badań i wynikające z nich propozycje rozwiązań. Zasadnicza uwaga autora skoncentrowana została na aspektach planowania obronnego, w ramach którego administracja rządowa tworzy niezbędne warunki realizacji zadań wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia oraz praktycznych implikacji tego procesu.

Celem badań było opracowanie ogólnych założeń planowania, organizowania i realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza, jako procesu przygotowań obronnych administracji rządowej. W pracy zidentyfikowano zadania dla Polski wynikające z aktów prawnych, koncepcji strategicznej oraz doktryn NATO, ustalono obszary przygotowań organów administracji rządowej do realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych, zidentyfikowano podstawy prawne, warunki i procedury realizacji wsparcia w ramach narodowego systemu HNS. Rozprawa zbiera też, systematyzuje i uogólnia wiedzę o sposobie rozdziału zadań wsparcia pomiędzy urzędy, jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ministrów i wojewodów w ramach planowania operacyjnego.

Dorobek teoretyczny oraz doświadczenia z praktycznego wsparcia wojsk sojuszniczych operujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie wskazały na konieczność (niezbędność) tworzenia narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza realizowanego w oparciu o organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne RP, których działalność należy zintegrować i skoordynować dla uzyskania efektu synergii uzgodnionych cywilno - wojskowych realizatorów zadań wsparcia.

W trakcie procesu badawczego zostały zrealizowane, postawione na jego początku, zadania badawcze oraz cele. Szczegółowe odpowiedzi na pytania badawcze zostały zamieszczone w końcowej części każdego z rozdziałów - **w postaci wniosków.**

W odniesieniu do hipotezy uzyskano pełne potwierdzenie jej zasadniczej tezy, że **tworzenie przez organy administracji rządowej warunków na wszystkich szczeblach organizacyjnych jej funkcjonowania zapewni sprawne i skuteczne wsparcie działań sojuszniczych sił wzmocnienia.** Została również potwierdzona ta część hipotezy, która zakładała, że uzyskanie sprawności i skuteczności wsparcia uzależnione będzie od podejmowanych działań planistycznych i organizacyjnych w czasie pokoju. Uzasadniono ponadto, że jest to możliwe pod warunkiem włączenia przedsięwzięć dotyczących wsparcia państwa-gospodarza w proces przygotowań obronnych państwa.

Wyniki badań dowodzą, że wsparcie to musi być odpowiednio zorganizowane. Należy je przygotować zawczasu, ale powinno też zapewniać elastyczność i uniwersalność. Aby spełnić te warunki niezbędne jest realizowanie go w ramach **narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza**. System ten, niezależnie od uwarunkowań narodowych, musi uwzględniać wypracowane w NATO uniwersalne i ogólnie akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie rozwiązania. Wynika to z faktu, że osiągnięcie zdolności do realizacji obowiązku HNS przez którekolwiek państwo NATO, będzie zapewne procesem długotrwałym, wymagającym wysiłków wszystkich struktur państwa, wymuszającym zaangażowanie na wielu poziomach zarządzania obronnością i w wielu jej obszarach. Możliwość taką dają wypracowane zasady realizacji zadań państwa-gospodarza wsparte stosownym procesem planistycznym. Jednocześnie podstawą do udzielenia wsparcia jest odpowiednia umowa lub porozumienie i towarzyszące jej dokumenty, wynegocjowane i zawarte między państwem-gospodarzem i desygnowanym dowódcą NATO.

Proces przygotowania musi więc objąć czynności, które umożliwią lub ułatwią późniejszą realizację wszystkich zadań przewidzianych w ramach HNS. Wskazuje to, że przyjęta organizacja narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza w swoich założeniach funkcjonalnych spełnia określone przez NATO oczekiwania i wymagania oraz zapewnia jego **scentralizowane planowanie**.

Rezultaty badań wskazują, że **z perspektywy administracji rządowej** możliwość realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny uzależnione będzie od **ich uprzedniego ujęcia w stosownych planach operacyjnych** funkcjonowania właściwych organów administracji rządowej. Natomiast opisanie ich (skatalogowanie) w postaci konkretnych zadań operacyjnych umożliwi zarządzanie nimi w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Warunkiem niezbędnym dla uzyskania sprawności i skuteczności wsparcia będzie również ich odpowiednio wcześniejsze przygotowanie. Możliwość taką dają programy pozamilitarnych przygotowań obronnych, w ramach których wydziela się stosowne środki finansowe oraz podejmuje działania mające na celu kompleksowe przygotowanie poszczególnych elementów przewidywanego wsparcia. Przedsięwzięcia te pozwalają na łączenie przedsięwzięć narodowego wsparcia administracyjnego, technicznego, logistycznego i współpracy cywilno-wojskowej, a te służą nie tylko zaspakajaniu potrzeb zgłoszonych przez państwa sojusznicze, ale zabezpieczają interesy państwa i jego obywateli, tworząc bezpieczne i przyjazne warunki przebiegu wsparcia. Ponadto włączenie zadań HNS w proces planowania operacyjnego (cywilnego i wojskowego) zapewni jego **zdecentralizowaną realizację.** Bowiem bez wspólnych działań administracji rządowej i Sił Zbrojnych RP trudno będzie spełnić oczekiwania sojuszników i zapewnić im wymaganą efektywność wsparcia, a zarazem zabezpieczyć interesy narodowe, w tym zminimalizować uciążliwości pobytu obcych wojsk na terytorium kraju.

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że przygotowanie administracji rządowej do realizacji zadań państwa-gospodarza, to także **tworzenie podstaw prawnych pozwalających na sprawną i skuteczną realizację tych zadań** w każdych warunkach prowadzenia operacji. Wynika to z tego, że działalność administracji rządowej opiera się na prawie i w granicach stanowionego prawa. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabierają kompetencje i zadania ministrów oraz wojewodów. Tworzenie przez nich warunków do realizacji zadań wsparcia wojsk

sojuszniczych obejmuje przygotowanie podległych im urzędów i jednostek organizacyjnych. Warunkowane to jest jednak właściwym **zidentyfikowaniem (skatalogowaniem) wszystkich zadań HNS**, a następnie przyjęciem koncepcji, co do sposobu ich rozdziału na merytorycznych wykonawców. Przy obecnych rozwiązaniach formalno-prawnych nie jest to zadanie łatwe. Dostosowywanie do potrzeb aktów tworzących „prawo obronne" w sposób okazjonalny doprowadziło do znacznego rozproszenia problematyki HNS. Dlatego też personel zajmujący się tym obszarem przygotowań obronnych musi podlegać systematycznemu szkoleniu tak, aby na bieżąco mógł reagować na zachodzące zmiany i potrzeby, a w konsekwencji podejmować działania służące doskonaleniu realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza. Nie są one bowiem zadaniami jedynymi, odrębnymi czy szczególnymi. Wspieranie wojsk sojuszniczych to tylko jedna z funkcji cywilnej i wojskowej organizacji obrony kraju, która jest nie mniej ważna, niż wspieranie wojsk własnych, realizowane z użyciem tych samych sił i tych samych metod działania, ale uzupełnione o pewne procedury organizacyjne wynikające z konieczności działania w środowisku międzynarodowym.

Proces przygotowania do spełnienia przez Rzeczypospolitą Polską zadań państwa-gospodarza będzie (jest) zjawiskiem złożonym, wieloaspektowym, „interdyscyplinarnym" - obejmującym różne struktury administracji rządowej, wieloszczeblowym i bez mała powszechnym, bo dotyczącym praktycznie wszystkich dziedzin (obszarów) teorii i praktyki funkcjonowania państwa, w tym wojskowości. Pełne zapewnienie warunków do sprawnego i skutecznego wsparcia wojsk sojuszniczych przez administrację rządową, w tym przygotowanie infrastruktury obejmującej porty morskie, lotniska, szlaki kolejowe i drogi, jest procesem długotrwałym i może zająć nawet kilkanaście lat.

Kończąc sprawozdanie z badań, należy zwrócić uwagę na **perspektywę doskonalenia krajowego systemu wsparcia państwa-gospodarza,** zwłaszcza na teorię i działalność praktyczną związaną z zarządzaniem narodowym systemem wsparcia HNS, które warunkuje sprawność i skuteczność jego funkcjonowania. Obserwowany **rozwój współczesnych koncepcji oraz praktyki HNS w NATO i w kraju** zmierza w kierunku zwiększonego udziału podmiotów cywilnych w zabezpieczeniu działań operacyjnych wojsk. Pozwala to na przewidywanie następujących tendencji w dziedzinie narodowego systemu wsparcia wojsk sojuszniczych oraz potrzeb dalszych badań:

1. Wielkie znaczenie będzie miało dalsze doskonalenia narodowego systemu wsparcia państwa-gospodarza, ukierunkowane na pełną integrację wysiłków cywilno-wojskowych realizacji zadań i zarządzane przez czynniki państwowe, w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.
2. Opracowanie sformalizowanych procedur realizacji określonych zadań wsparcia sił sojuszniczych na poziomie wykonawczym narodowego systemu oraz badanie ich skuteczności w ramach prowadzonych ćwiczeń administracji rządowej (działowych i wojewódzkich).
3. Nastąpi pełne włączenie wszystkich uczestników wsparcia (województw) do narodowego systemu wsparcia HNS, a sprawność i skuteczność ich działania sprawdzana będzie w ramach ćwiczeń krajowych. Jednocześnie prowadzone będą badania wzajemnych zależności (oddziaływań) poszczególnych elementów systemu oraz wpływu otoczenia na te procesy.
4. Zostaną podjęte działania legislacyjne nad nowym unormowaniem problematyki przygotowań obronnych, odpowiadających potrzebom państwa nowoczesnego, demokratycznego i o gospodarce rynkowej.
5. W zdecydowanie większym zakresie będą wykorzystywane technologie informatyczne oraz technika komputerowa (w tym bazy danych o zasobach obronnych wykorzystywanych na potrzeby HNS), które ułatwią realizację zadań planistycznych i koordynacyjnych oraz monitorowanie realizacji wsparcia.
6. Zdynamizowaniu ulegnie działalność szkoleniowa administracji rządowej realizowana z Siłami Zbrojnymi RP, rejestrująca i gromadząca wiedzę empiryczną, a z czasem zostaną podjęte próby sformułowania teorii HNS.

Należy przyznać, że praca nie wyczerpuje w pełni rozległego problemu realizacji zadań państwa-gospodarza, jako procesu przygotowań obronnych administracji rządowej. Sugerowane w części dotyczącej rozważań teoretycznych opracowane rozwiązania wymagają dalszej weryfikacji zarówno w teorii jak i praktyce. Nowe doświadczenia wypływają także z praktyki zastosowanych rozwiązań. Tym samym autor wyraża przekonanie, iż niniejsza rozprawa doktorska stanie się przesłanką do podjęcia dalszych badań, umożliwiających kompleksowe określenie rozwiązań w procesie wsparcia sojuszniczych sił wzmocnienia

wykonujących zadania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium.

Autor wyraża nadzieję, iż jego wysiłki w usprawnianiu realizacji zadań państwa-gospodarza, w obecnych uwarunkowaniach, zostaną potraktowane ze zrozumieniem.

BIBLIOGRAFIA

1. Apanowicz J., *Metodologia nauk*, Dom Organizatora, Toruń 2003 r.
2. Babula J., Wojnarowski J., *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.
3. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa. Materiał studyjny*, AON, Warszawa 2001.
4. Balcerowicz B., *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999 r.
5. Bahr J., *Skutecznie zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym. Działania na papierze,* „Rzeczpospolita" nr 174 (7163), 27 lipca 2005 r.
6. Boczkowski W., *Zadania Policji w obszarze HNS,* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO, Warszawa 2005.
7. Cempel Cz., *Teoria i inżynieria systemów – zasady i zastosowania myślenia systemowego,* Radom 2006.
8. Chełkowski H., *Planowanie obronne w gospodarce narodowej*, AON, Warszawa 1998 r.
9. Chodowski A., *Wstęp do badań politologicznych,* Gdańsk 1998.
10. Diariusz Senatu RP Nr 34 z dnia 20 marca 1999 r.
11. Guy Peters P., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
12. Górczyk F., *Udział resortu Spraw Wewnętrznych i administracji w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS),* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO, Warszawa 2005.
13. Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,* AON, Warszawa 2004.
14. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja Publiczna, zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999 r.
15. Jabłoński B., Kamiński S., *Dorobek prawny NATO (NATO Acquis),* http://www.bbn.gov.pl/?strona=pl_nato_dorobek (23.04.2006 r.).
16. Kardas J. St., *Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych*, AON, Warszawa 2002.
17. Klimaszewska A., Urbański L., *Kompetencje i zadania organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa,* Warszawa 1999.
18. Klimowicz T., *Wspieranie procesu szkolenia fachowymi wydawnictwami wojskowymi*, Przegląd WLOP, Kwiecień 2003.

19. Kitler W. (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państw*, TWO 3(39), Warszawa 2004.

20. Kitler W. (kier. nauk.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń organów i jednostek administracyjnych podsystemu niemilitarnego w ramach szkolenia obronnego,* AON, Warszawa 2006.

21. Kitler W., *Zadanie obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny*, AON, Warszawa 2006.

22. Kitler W. (red. nauk.), *Obrona cywilna (niemilitarne) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001,

23. Kolman R., *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje),* Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz – Gdańsk 2004.

24. Korzecki K., Kabala E., Trusz J., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1996.

25. Kotarbiński T. *Hasła dobrej roboty,* wyd. 2, Warszawa 1975.

26. Kotarbiński T. *Traktat o dobrej robocie,* wyd. 4, Wrocław 1969.

27. Kownacki J. (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, DPO MON, Warszawa 2004.

28. Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych,* DPO MON, Warszawa 2006.

29. Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001 r.

30. Koziej S., *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa w Europie a obronność Polski,* [w:] P. Sienkiewicz (opr. nauk.), *Wystarczalność obronna*, Warszawa 1996.

31. Koziej S., *Kierowanie obroną narodową RP*, Warszawa-Toruń 1996.

32. Koziej S., Pawłowski J., Przewodzki E., Pajórek L., Górski P., *Narodowe planowanie strategiczno - obronne w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim*, DSO MON, Warszawa 2002.

33. Koziej S., *System strategicznego kierowania bezpieczeństwem państwa,* [w:] Piątek Z. (red.), *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego,* Warszawa 2007.

34. Krajewski W., *Prawa nauki. Przegląd zagadnień metodologicznych filozoficznych*, Warszawa 1982, popr. 1998.

35. Krauze M. (kier. nauk.), *Realizacja zadań przez Ministerstwo Obrony Narodowej wynikających z obowiązków państwa – gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych (HNS) na terytorium Polski,* Warszawa 2001.

36. Kuciński J., *System organów państwa – zagadnienie ogólne,* [w:] Korycki S. (red. nauk.), *Podstawowe instytucje państwa,* Warszawa 2001.

37. Kulczycki R., Koziej S., Wojnarowski J., Gryz J., *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,* t. IV, Kulczycki R., *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku,* Warszawa 2004.

38. Kupiecki R., *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie,* Warszawa-Toruń 1998.

39. Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.

40. Lelewski A., *Wnioski z ćwiczenia POW "CRISTAL EAGLE 2000"* [w:] *Problemy tworzenia obronnego systemu wojskowego.* Materiały z seminarium przeprowadzonego 15.02.2001 r. na Wydziale Strategiczno-Obronnym, AON, Warszawa 2001.

41. Leśko T., Szadkowski M., Wisłocki E., *Prawoznawstwo,* WSiP, Warszawa 1988.

42. Madejski A., *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia,* [w:] P. Sienkiewicz (opr. nauk.), *Wystarczalność obronna,* Warszawa 1996.

43. Marczak J. (kier. nauk.), *Obrona terytorialna w realizacji zadań państwa gospodarza pk."GOSPODARZ", studium analityczne cz.1 i 2,* AON, Warszawa 2000.

44. Marczak J., Jakubczak R., *Strategia obronna RP. Strategiczne potrzeby przygotowania obrony RP*, Warszawa 1994.

45. Molek W., *Aspekty prawne realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej (HNS),* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, Warszawa 2006.

46. Molek W., Wojciszko M., *Rola i miejsce administracji publicznej w województwie w przygotowaniach obronnych RP,* TWO 4(48), Warszawa 2006.

47. Molek W., Olearczyk S., *Szkolenie obronne podstawą przygotowań obronnych państwa,* TWO 1(41), Warszawa 2005.

48. Mossor S., *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986.

49. Nowak E., *System logistyczny wojsk obrony terytorialnej*, AON, Warszawa 2001.

50. Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna,* Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2002.

51. Olearczyk S., *Organizacja systemu HNS i zadania jego uczestników na poziomie planistycznym i wykonawczym,* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, TWO, Warszawa 2006.

52. Olearczyk S., *Źródła realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz sposób ich planowania,* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO, Warszawa 2005.

53. Otłowski T., *Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991–1998*, Toruń 1998.

54. Pawłowski A., *Zarys encyklopedii prawa,* ORGANON, Zielona Góra 1994.

55. Pawłowski J. (red.), *Słownik bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

56. Pawłowski J., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej (regulacje prawne),* TWO, Warszawa 2004.

57. Pawłowski J. (kier. zesp.), *Kierowanie ogniwami obrony państwa w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2002.
58. Pawłowski J. (kier. zesp.), *Kierowanie przygotowaniami obronnymi przez polskie ministerstwa spraw wojskowych i obrony narodowej (1936 - 2000),* studium, Warszawa 2002.
59. Pelc M., *Wybrane problemy metodologiczne wojskowych badań naukowych*, AON, Warszawa 1998.
60. Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1985.
61. Rusin Z., *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa,* TWO 2(46), Warszawa 2006.
62. Rutkowski C., *Nowa cywilizacja. Stare organizacje,* Myśl Wojskowa – Dodatek specjalny, Warszawa 2005.
63. Saliszewski M., *Realizacja zadań HNS w obszarze służby zdrowia,* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza (HNS)*, TWO, Warszawa 2006.
64. Słoma L., *Metody i techniki badań socjologicznych*, WSP, Olsztyn 1999.
65. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1995.
66. Skrabacz A., *Administracja publiczna w relacjach cywilno-wojskowych*, [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa realizowana w sytuacjach kryzysowych*, TWO, Warszawa 2005.
67. Skrzydło W., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
68. Skulski Z., Korzecki K., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym systemu obronnego Rzeczpospolitej polskiej (materiał studyjny),* AON, Warszawa 1998.
69. Sienkiewicz P. (opr. nauk.), *Wystarczalność obronna*, Bellona, Warszawa 1996.
70. Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów,* Warszawa 1983.
71. Stępień R., *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1999.
72. Stępień R., *Współczesne problemy edukacji obronnej* [w:] J. Kurnikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa,* Warszawa 2001.
73. Szkodzińska M., Pękala Z., *Od Pragi do Stambułu – implementacja założeń wojskowego wymiaru transformacji NATO,* DPO MON, Warszawa 2006.
74. Wągrocki W., *Udział Straży Granicznej w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS),* [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)*, TWO, Warszawa 2006.
75. Wiatr M., *Planowanie obronne i wojskowe w NATO*, AON, Warszawa 2000.
76. *Wielka encyklopedia prawa,* Białystok-Warszawa 2002.
77. Wilczkowiak S., *Zasadnicze zadania HNS w zakresie ochrony środowiska w przypadku pobytu lub przegrupowania wojsk sojuszniczych na terenie województwa* [w:] *Przygotowanie pozamilitarnych struktur państwa do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS),* TWO 4(44), Warszawa 2005.

78. Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996.

79. Wiśniewski B., *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, AON, Warszawa 2001.

80. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych Cz. I, Zeszyt I - Wprowadzenie do metodyki i wojskowe badania naukowe*, ASG, Warszawa 1988.

81. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych Cz. I, Zeszyt IV - Proces wojskowych badań naukowych*, AON, Warszawa 1990.

82. Wołejszo J., *Wybrane problemy przygotowania i realizacji ćwiczeń sojuszniczych NATO,* AON, Warszawa 2003.

83. Wróblewski R., *System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych,* [w:] *Strategiczne koncepcje obrony - implikacje dla bezpieczeństwa* RP (Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON dnia 27 stycznia 2000 r.), Warszawa 2000.

84. Zakrzewski L., Wiśniewski R., Lis A., *Proces planowania i realizacji wsparcia państwa gospodarza (HNS) w Pomorskim Okręgu Wojskowym na przykładzie ćwiczenia „Strong Resolve 2002",* Dowództwo Pomorskiego Okręgu Wojskowego, Bydgoszcz 2002.

85. Żegnałek K., *Dydaktyka obronna*, DS-W, MON, Warszawa 2001 r.

Akty prawa wewnętrznego i międzynarodowego oraz inne dokumenty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z póź. zm.).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (teks jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, z póź. zm.).
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 z póź. zm.).
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.).
5. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199).
6. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r., nr 159, poz. 1548, z póź. zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2001 r., nr 80, poz. 872 z póź. zm.).
8. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. z 1999 r., nr 93, poz. 1063 z póź. zm.).

9. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., nr 39, poz. 443 z póź. zm.).
10. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U z 2000 r., nr 62, poz. 718 z póź. zm.).
11. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1320).
12. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112 z póź. zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301).
14. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r., nr 54, poz. 535 z póź. zm.).
15. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz.U. z 2004 r., nr 68, poz. 622 z póź. zm.).
16. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571, nr 273, poz. 2703).
17. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze (Dz.U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112 z póź. zm.).
18. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800, nr 273, poz. 2703).
19. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 197 z póź. zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426 z póź. zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U. z 2002 r., nr 18, poz. 168).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo - obronnym (Dz.U. z 2002 r., nr 13, poz. 122 z póź. zm.).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 219, poz. 2218).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. z 2003 r., nr 116, poz. 1090).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 150 z póź. zm.).

27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r., nr 34, poz. 294).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 180, poz. 1855).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r., nr 143, poz. 1515).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywanych zadań obronnych (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 151).
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 153).
32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 125, poz. 1309).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599).
35. Rozporządzenie Ministra Finansów a dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie przypadków i trybu zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym, wielonarodowym kwaterom i dowództwom oraz ich personelowi cywilnemu (Dz.U. z 2004 r., nr 89, poz. 850).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., nr 79, poz. 891).
37. Statut Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.
38. Regulamin Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.
39. Statut Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
40. Regulamin Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
41. Statut Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.
42. Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.
43. Statut Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
44. Regulamin Organizacyjny Spraw Wewnętrznych i Administracji.
45. Statut Ministerstwa Skarbu Państwa.

46. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Skarbu Państwa.
47. Statut Ministerstwa Środowiska.
48. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Środowiska.
49. Statut Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
50. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
51. Statut Ministerstwa Zdrowia.
52. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Zdrowia.
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych (Dz.U. z 1998 r., nr 5, poz. 15 z póź. zm.).
54. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.
55. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
56. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r. i podpisana przez Prezydenta dnia 8 września 2003 r.
57. Strategia wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej, MON SGWP, Warszawa 2003.
58. Protokół Ustaleń nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów w dniach 17 i 18 lipca 2001 r.
59. Ocena możliwości realizacji zadań obronnych przez wojewodów i samorząd terytorialny po wprowadzeniu reformy w dniu 1 stycznia 1999 roku, materiał na posiedzenie KSORM, (dokument w zasobach DSO MON, Warszawa 2001 r.).
60. Koncepcja wykonywania przez Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji rządowej i samorządowej zadań wynikających z obowiązku państwa-gospodarza w zakresie wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (HNS), dokument na posiedzenie Kierownictwa MON w dniu 18 grudnia 2000 r. (materiał w zasobach DSO MON).
61. Decyzja nr 260 Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 października 2001 r. w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej koncepcji realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz państwa wysyłającego (HNS), (Dz.Urz. MON z 2001 r., nr 19, poz. 167 z póź. zm.).
62. Porozumienie Ogólne (MoU) między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy do spraw Transformacji w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
63. OP/01 - Doktryna narodowa operacje połączone, Szkol. 800/2002.
64. DD/4.5 - Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza, Sz. Gen. 1587/2005.
65. DD/4.5.1 - Zasady i procedury planowania i realizacji w Siłach Zbrojnych zadań wsparcia przez państwo-gospodarza, Szt. Gen. 1558/2004.

66. DD/9 - Doktryna współpracy cywilno – wojskowej Sił Zbrojnych RP, Sz. Gen. 2435/2004.

67. Porozumienie Ogólne (MOU) do ćwiczenia STRONG RESOLVE 2002.

68. Porozumienie Techniczne (TA) do ćwiczenia STRONG RESOLVE 2002.

69. Porozumienie Ogólne (MOU) do ćwiczenia AIR MEET 2003.

70. Porozumienie Techniczne (TA) do ćwiczenia AIR MEET 2003.

71. Traktat Północnoatlantycki zawarty 4 kwietnia 1949 roku w Waszyngtonie.

72. Koncepcja Strategiczna Sojuszu. Przyjęta przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23 - 24 kwietnia 1999 r.

73. Deklaracja Szczytu Praskiego przyjęta przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej NATO w dniu 21 listopada 2002 roku w Pradze.

74. Deklaracja Stambulska „Nasze bezpieczeństwo w nowej erze", wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej NATO w dniu 28 czerwca 2004 roku w Stambule.

75. Deklaracja Szczytu Ryskiego wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w dniu 29 listopada 2006 roku w Rydze.

76. Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o statusie ich Sił Zbrojnych (NATO SOFA), sporządzona w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r.

77. Umowa między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju, dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Brukseli dnia 19 czerwca 1995 r.

78. Umowa dotycząca statusu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego (tzw. Porozumienie ottawskie), sporządzona w Ottawie dnia 20 września 1951 r.

79. Umowa w sprawie statusu przedstawicielstw i przedstawicieli państw trzecich przy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (tzw. Porozumienie brukselskie), sporządzona w Brukseli dnia 14 września 1994 r.

80. Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzonej w Brukseli dnia 6 marca 1997 r.

81. Umowa o wzajemnej ochronie tajemnicy wynalazków dotyczących obronności, w przypadku których zostały złożone wnioski o udzielenie patentów, sporządzona w Paryżu dnia 21 września 1960r.

82. Umowa Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego o przekazywaniu informacji technicznej dla celów obronnych, sporządzona w Brukseli dnia 19 października 1970 r.

83. Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego (tzw. Protokół paryski) sporządzony w Paryżu dnia 28 sierpnia 1952 r.

84. MC 334/2 - NATO Principles and Policies for Host Nation Suport (HNS), (Zasady i główne kierunki działania NATO w zakresie wsparcia przez państwo-gospodarza).

85. MC 319/2 - NATO Principles and Policies for Logistics, (Zasady i główne kierunki działania NATO w zakresie logistyki).

86. AJP-4(A) – Allied Joint Logistics Doctrine, (Sojusznicza połączona doktryna logistyczna).

87. AJP-4.5(A) – Allied Joint Host Nation Suport Doctrine and Procedures, (Sojusznicza doktryna i procedury połączonego wsparcia przez państwo-gospodarza).

88. AJP-4.6 (A) - Multinational Joint Logistics Centre (MJLC) Doctrine, (Doktryna Wielonarodowego Połączonego Centrum Logistycznego).

89. AJP-4.9 – Modes of Multinational Suport, (Opcje wielonarodowego wsparcia logistycznego).

90. Vademecum NATO, Office of Information and Press NATO - 1110 Brussels - Belgium 2001.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1 Wywiady eksperckie ... 237
Załącznik nr 2 Badanie opinii ... 265
Załącznik nr 3 Zestawienie ilościowe ministerstw wchodzących w skład Rady Ministrów ... 277
Załącznik nr 4 Struktura organów administracji rządowej ... 278
Załącznik nr 5 Koncepcja procesu planowania HNS ... 279
Załącznik nr 6 Wniosek o zabezpieczenie HNS (HNS REQ) ... 280
Załącznik nr 7 Koncepcja wymagań (COR) ... 281
Załącznik nr 8 Porozumienie Techniczne (TA) ... 282
Załącznik nr 9 Zestawienie potrzeb (SOR) ... 283
Załącznik nr 10 Wspólne porozumienia wdrożeniowe (JIA) ... 284
Załącznik nr 11 Idea wsparcia sił NATO w ramach państwa-gospodarza ... 285
Załącznik nr 12 System HNS w państwie ... 286
Załącznik nr 13 Porównanie procesów planowwania ... 287
Załącznik nr 14 Układ planu operacyjnego ... 288
Załącznik nr 15 Ogólna struktura programu ... 289
Załącznik nr 16 Koncepcja tworzenia Katalogu Możliwości ... 290
Załącznik nr 17 Polska wewnętrzna procedura akcesyjna ... 291
Załącznik nr 18 Prawne źródła HNS ... 294
Załącznik nr 19 Obszary wspólnych regulacji prawnych ... 295
Załącznik nr 20 Kierowanie HNS w resorcie Spraw Wewnętrznych i Administracji ... 296
Załącznik nr 21 Przygotowanie służby zdrowia na potrzeby HNS ... 297
Załącznik nr 22 Narodowy system kierowania bezpieczeństwem państwa ... 298
Załącznik nr 23 Karta realizacji zadania operacyjnego ... 299
Załącznik nr 24 Szkolenie obronne w aktach prawnych ... 300
Załącznik nr 25 Ogólna struktura Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych ... 301
Załącznik nr 26 Część III NKPPO ... 302
Załącznik nr 27 HNS w NKPPO ... 303
Załącznik nr 28 Propozycje zmian ustawowych ... 304
Załącznik nr 29 Propozycja układu ustawy o przygotowaniach obronnych państwa 305

Załącznik nr 1

WYWIADY EKSPERCKIE

Wywiad ekspercki nr 1.

I. DANE OGÓLNE

Ekspert: Pan płk mgr Mirosław Saliszewski
Stanowisko służbowe: Naczelnik Wydziału ds. Planowania Obronnego Punkt Kontaktowy ds. HNS Ministra Zdrowia

Data wywiadu: 18 października 2005 roku.

Miejsce wywiadu: Departament Spraw Obronnych Ministerstwa Zdrowia

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej sposobu przygotowania służby zdrowia na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza.

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **Jaki jest zakres przygotowania służby zdrowia na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza?**

Odpowiedź: Zakres przygotowania służby zdrowia na potrzeby realizacji zadań państwa-gospodarza wynika ze specyfiki działania jednostek ochrony zdrowia w państwie. Minister kierujący działem administracji rządowej *zdrowie* ponosi odpowiedzialność za tworzenie warunków na rzecz przygotowania szeroko rozumianej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa, w tym na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych.

Generalnie problematyka ta jest unormowana w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym w 2004 roku, w którym określono warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa. Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia, zasadniczymi elementami w zakresie przygotowania służby zdrowia do realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych są:

- zwiększenie bazy szpitalnej;
- rozwinięcie Zastępczych Miejsc Szpitalnych (ZMSz);
- zaopatrzenie w krew i preparaty krwiopochodne;
- zaopatrzenie w produkty lecznicze i wyroby medyczne.

Zwiększenie bazy szpitalnej, odbywa się zgodnie z zapotrzebowaniem Ministra Obrony Narodowej, w ramach którego przewiduje się świadczenie usług medycznych dla Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych, w postaci wydzielenia łóżek szpitalnych w jednostkach organizacyjnych służby zdrowia na terenie całego kraju. Liczbę łóżek Ministerstwo Zdrowia uwzględnia w planowanej bazie szpitalnej, przeznaczonej do zabezpieczenia potrzeb medycznych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Zasadniczo zwiększenie bazy szpitalnej planuje się uzyskać poprzez:

- rozwinięcie dodatkowych łóżek w istniejących szpitalach, np. poprzez zagęszczenie sal chorych i wykorzystanie pomieszczeń administracyjnych;
- przeprofilowanie na szpitale ogólne wytypowanych szpitali i sanatoriów uzdrowiskowych oraz rehabilitacyjnych;
- rozwinięcie dodatkowych oddziałów szpitalnych w wytypowanych do tego celu i przydzielonych obiektach przez organy samorządy terytorialnego;
- zmianę profilu świadczeń zdrowotnych poprzez ograniczenie świadczeń wysoko specjalistycznych i podjęcie działań w trzech głównych kierunkach: chirurgicznym, zachowawczym i rehabilitacyjnym;
- powiększenie potencjału ratownictwa, tj. intensywnej opieki i doraźnej pomocy medycznej.

Zwiększenie bazy szpitalnej i zmiana jej profilu realizowana będzie poprzez wykorzystanie zaplanowanych przez jednostki służby zdrowia zasobów własnych oraz rezerw państwowych produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Ponadto należy zaznaczyć, że przy planowaniu ogólnej liczby łóżek szpitalnych, w planach wojewódzkich ujęty został cały możliwy do wykorzystania potencjał służby zdrowia znajdujący się na terenie poszczególnych województw.

Odnosząc się do problemu zastępczych miejsc szpitalnych należy zwrócić uwagę, że są one tworzone przez organy samorządu terytorialnego pod merytorycznym nadzorem wyznaczonych dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej. W tym zakresie planuje się ich rozwinięcie w dwóch kategoriach:

- jako zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze dla osób w okresie rekonwalescencji po leczeniu szpitalnym;
- jako zakłady opieki terminalnej dla osób, których stan, według aktualnej wiedzy lekarskiej, nie rokuje powrotu do zdrowia.

W uzupełnieniu można dodać, że wyposażenie medyczne zastępczych miejsc szpitalnych stanowią rezerwy państwowe produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz sprzęt i aparatura medyczna zakładu opieki zdrowotnej nadzorującego tworzenie tych miejsc.

Przechodząc do przygotowania jednostek służby krwi na potrzeby wojsk sojuszniczych należy wskazać podmioty, na bazie których to przygotowanie się realizuje. Należy tu wskazać: Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie, 21 Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA. Instytut oraz centra opracowują stosowne plany działania, w których uwzględniają przygotowanie do zwiększonego poboru, przetwarzania, przechowywania i wydawania krwi i preparatów krwiopochodnych oraz zabezpieczenia odpowiedniej ilości zapasów pojemników, odczynników chemicznych i innych niezbędnych materiałów do pobierania, przechowywania i preparatyki krwi. Ponadto w planach tych uwzględnia się zabezpieczenie zapasów surowic oraz testów, jak również planuje się zwiększenie ilości punktów poboru krwi.

Należy dodać, że zasadnicza część działań związana z zabezpieczeniem potrzeb w krew i preparaty krwiopochodne spoczywać będzie na regionalnych centrach, które już dzisiaj posiadają odpowiednie warunki lokalowo-sprzętowe, jak np.: nowoczesne laboratoria.

Kończąc omówienie przygotowania służby zdrowia na potrzeby wojsk sojuszniczych, powinno się także wskazać pewne zagrożenia z tym związane. Mianowicie pewne obawy może budzić możliwość zachowania ciągłości zaopatrzenia materiałowego w sytuacjach kryzysowych. Wynika to z faktu, że szereg materiałów (preparatów) wykorzystywanych na potrzeby krwi jest pochodzenia zagranicznego. W związku z czym, widzi się potrzebę dokonania analizy możliwości podjęcia produkcji kluczowych materiałów przez rodzimych producentów.

Ostatnim ze wskazanych na wstępie elementów składających się na przygotowanie służby zdrowia na potrzeby zabezpieczenia wojsk sojuszniczych, jest zaopatrzenie w produktu lecznicze i wyroby medyczne. Minister Zdrowia w ramach swoich kompetencji planuje oraz utrzymuje rezerwy medyczne w określonym asortymencie ilościowo-jakościowym, pozwalającym na zabezpieczenie, ewentualnych podstawowych potrzeb jednostek organizacyjnych

służby zdrowia. Istotnym w tym działaniu jest fakt, że realizuje on to na potrzeby całej służby zdrowia, a nie tylko jednostek dla których jest on organem założycielskim.

Podsumowując należy stwierdzić, iż biorąc pod uwagę zarówno złożoność, jak i specyfikę obszaru zadaniowego służby zdrowia, udział Ministra Zdrowia w realizacji zadań HNS należy postrzegać w dwóch obszarach. Pierwszy z nich związany jest z przygotowaniem podległych jemu jednostek służby zdrowia do działania w postaci planów wynikających z przytoczonego rozporządzenia. Drugi obszar, zdecydowanie szerszy, związany jest z tworzeniem dla wszystkich jednostek służby zdrowia jednolitego układu merytorycznego planów oraz ich zbilansowanie w skali całego kraju. Istotnym czynnikiem sprzyjającym temu działaniu są kompetencje Ministra Zdrowia, który między innymi zatwierdza (opracowane przez administrację rządową) plany przygotowania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa. Ponadto w dalszej działalności przewiduje się, dokonywanie według jednolitych procedur, aktualizacji opracowanych planów, stosownie do zmian organizacyjnych prowadzonych w obszarze służby zdrowia. Ważnym zadaniem w tym obszarze będzie włączenie w realizację tych zadań Narodowego Funduszu Zdrowia, jako płatnika za wykonywane usługi medyczne.

Wywiad ekspercki nr 2.

I. DANE OGÓLNE

Eksperci: Pan płk mgr Mieczysław Mosakowski
Stanowisko służbowe: Naczelnik Wydziału Ogólno - Obronnego
Punkt Kontaktowy ds. HNS Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Pan mgr Jarosław Andrzejewski
Stanowisko służbowe: Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego
Zastępca Punktu Kontaktowego ds. HNS Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Data wywiadu: 30 maja 2006 roku.

Miejsce wywiadu: Departament Spraw Obronnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej zakresu udziału i sposobu organizowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań państwa-gospodarza w kierowanych działach administracji rządowej: *rolnictwo, rozwój wsi* i *rynki rolne.*

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **Jaki jest zakres udziału Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza?**

Odpowiedź: Obowiązek realizacji przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza wynika z zapisów Protokołu Ustaleń nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów w dniach 17-18 lipca 2001 roku. W świetle tych zapisów, ministra zobowiązano do udostępnienia na potrzeby Centralnej Bazy Danych informacji i danych dotyczących zasobów obronnych. Jako kolejne źródło zadaniowe określające udział resortu w realizacji zadań HNS, są zadania operacyjne ujęte w planach operacyjnych funkcjonowania, które zostały opracowane dla działów administracji rządowej.

Ustalając możliwy zakres udziału w realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych, w ministerstwie dokonano analizy zadań merytorycznych realizowanych przez poszczególne departamenty urzędu ministra oraz jednostki jemu podległe i nadzorowane. Efektem tych prac było określenie następujących zadań:

- udostępnianie dla potrzeb Centralnej Bazy Danych MON informacji i danych o zamieszczonych w bazie danych Ministerstwa źródłach zaopatrzenia w produkty i półprodukty żywnościowe;

- informowanie o kształtowaniu się cen na rynkach rolno-żywnościowych (prowadzenie analiz rynkowych);
- wskazywanie źródeł zaopatrywania, które posiadają uprawnienia do wydawania certyfikatów, świadectw i paszportów na produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe.

Przedstawiając zasadnicze jednostki organizacyjne biorące udział w wymienionych zadaniach, można wskazać na Department Rybołówstwa, który posiada wykaz 410 podmiotów biorących udział w pierwszej sprzedaży ryb oraz dokonujących ich zakupu. Natomiast Główny Inspektor Weterynarii posiada dane dotyczące zakładów mięsnych, których wyroby są zatwierdzone do obrotu krajowego. Ponadto dane te dotyczą zakładów wytwarzających środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego uprawnionych do obrotu krajowego i międzynarodowego. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa dysponuje systemem informatycznym, w którym zamieszcza się dane o kontrolach granicznych, wydawanych paszportach roślin, świadectwach fitosanitarnych, kontroli zdrowotności w zakresie organizmów kwarantannowych, prowadzonych badaniach laboratoryjnych, rejestrach z monitoringu zużycia środków ochrony roślin. Znaczący jest również udział w realizacji zadań państwa-gospodarza Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W jego właściwości znajdują się między innymi dane o produkcji, składowaniu, konfekcjonowaniu i obrocie artykułami rolno-spożywczymi.

Oprócz wymienionych organów należy wspomnieć także o jednostkach badawczo – rozwojowych i ich możliwym udziale w realizacji zadań HNS. I tak Morski Instytut Rybacki wykonuje badania laboratoryjne żywności z zakresie zawartości metali toksycznych, wody, tłuszczy, itp. W Zakładzie Badań Rynkowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej prowadzone są okresowe analizy 10 rynków rolno-żywnościowych (mięsa, drobiu i jaj, mleka, ryb, zbóż, pasz, rzepaku, ziemniaków, warzyw i owoców oraz cukru) oraz środków produkcji i usług rolnictwa, handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i popytu na żywność. Państwowy Instytut Weterynaryjny może koordynować monitoring żywności, czy też prowadzić badania laboratoryjne czynników zakaźnych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przedstawiony zakres udziału ministra w realizacji zadań państwa-gospodarza wydaje się być bardzo szeroki

i wykraczający poza ustalenia wynikające z dokumentów doktrynalnych (np. DD 4.5 lub AJP-4.5). Niemniej należy zauważyć, że samo wskazywanie źródeł zaopatrywania wojsk sojuszniczych po ich przybyciu na terytorium Polski, może okazać się niewystarczające, szczególnie w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa. Może zaistnieć potrzeba bieżącego przedstawiania wojskom sojuszniczym (kontrahentom) szczegółowych informacji o jakości dostarczanych produktów żywnościowych. Temu mają służyć gromadzone dane o możliwościach prowadzenia i wydawania stosownych dokumentów przez organy wykonawcze ministra, funkcjonujące się na terenie województw.

Pytanie 2: **W jaki sposób w działach administracji rządowej: *rolnictwo, rozwój wsi* i *rynki rolne* organizowane są przedsięwzięcia na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych?**

Odpowiedź: Zasadniczy element w organizacji zadań państwa-gospodarza spełnia Punkt Kontaktowy ds. HNS, który organizuje się w oparciu o Stanowisko Kierowania Zespołu Reagowania Kryzysowego Ministerstwa. Natomiast system powiadamiania, informowania i przekazywania decyzji w zakresie HNS opiera się o osoby pełniące rolę punktów kontaktowych w komórkach organizacyjnych oraz jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych.

Zasadniczą komórką organizacyjną umożliwiającą utrzymanie zdolności resortu do planowania, organizowania i realizacji zadań obronnych jest Departament Spraw Obronnych. Do jego głównych zadań należy:

- planowanie w resorcie przedsięwzięć niezbędnych do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;
- opracowywanie analiz, ocen i propozycji dotyczących organizacji i funkcjonowania resortowego systemu HNS;
- prowadzenie uzgodnień z komórkami organizacyjnymi MON, dowództwami RSZ, Dowództwem Garnizonu Warszawa i dowództwami okręgów wojskowych w sprawie zadań oraz warunków dotyczących organizacyjnego, technicznego, materiałowego i finansowego przygotowania zasobów wydzielanych przez resort na potrzeby HNS;
- gromadzenie danych oraz prowadzenie i aktualizacja Centralnej Bazy Danych na potrzeby HNS (CBD HNS);
- udział w opracowywaniu narodowego Katalogu Możliwości HNS;

- zapewnienie funkcjonowania ministerialnego Punktu Kontaktowego HNS oraz prowadzenie ewidencji punktów kontaktowych w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- zbieranie na potrzeby analiz danych informacyjnych.

Ponadto wyznaczono punkty kontaktowe ds. HNS w następujących jednostkach organizacyjnych: Głównym Inspektoracie Weterynarii, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Punkty te będą przygotowane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości Obronnej i wchodzić będą w skład Stałych Dyżurów.

Należy zwrócić uwagę, że nie wszystkie przedsięwzięcia w zakresie przygotowania działów administracji rządowej do realizacji zadań HNS są zrealizowane. W najbliższej przyszłości (po opracowaniu wszystkich kart realizacji zadań operacyjnych) niezbędnym będzie opracowanie jednolitych procedur uruchamiania zadań HNS.

Wywiad ekspercki nr 3.

I. DANE OGÓLNE

Eksperci: Pan płk mgr Krzysztof Szyderski
Stanowisko służbowe: Zastępca Dyrektora Biura Ministra
Punkt Kontaktowy ds. HNS Ministra Środowiska

Pan ppłk mgr Jan Majchrzak
Stanowisko służbowe: Starszy specjalista
Zastępca Punktu Kontaktowego ds. HNS Ministra Środowiska

Data wywiadu: 24 października 2006 roku.

Miejsce wywiadu: Biuro Ministra Środowiska

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej sposobu organizowania i realizacji zadań państwa-gospodarza w kierowanych przez Ministra Środowiska działach administracji rządowej: *gospodarka wodna* i *środowisko.*

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **Jakie zagrożenia dla środowiska mogą wystąpić w przypadku działania wojsk sojuszniczych na terenie kraju?**

Odpowiedź: Zabezpieczenie narodowego interesu ochrony środowiska, które jest jednym z bogactw narodowych i wartością podlegająca szczególnej trosce, musi znajdować w procesie organizacji i realizacji HNS należne mu znaczenie i być obiektem nie tylko uwagi, ale także szeregu zabiegów organizacyjnych, ze strony wszystkich uczestników udzielanego sojusznikom wsparcia. Jest on bowiem, jednym z kryteriów oceny podejmowanych przedsięwzięć i miernikiem skuteczności działania organów powołanych do czuwania nad jego ochroną. Nawet w trudnych sytuacjach ewentualnych działań zbrojnych dbałość o ochronę środowiska pozostaje jednym z ostatecznych celów. Dlatego też zadanie ochrony środowiska w HNS należy postrzegać jako element przygotowań obronnych i w związku z tym informować o znaczeniu tego zagadnienia żołnierzom wojsk sojuszniczych oraz polskim uczestnikom procesu wsparcia. Należy też pozyskać ich zrozumienie dla ważności sprawy ochrony środowiska, ale też egzekwować przestrzeganie określonych przepisów i procedur.

Ochrona środowiska opiera się na przepisach prawa państwa-gospodarza, które określają szczegółowe normy oraz sankcje w przypadku ich naruszenia. Podstawowa regulacja prawna dotycząca ochrony środowiska w Polsce stanowi, że

jego ochrona jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich obywateli i organów władzy (art. 5, art. 74, art. 86 Konstytucji RP). Ponadto polski system szeroko rozumianej, prawnej ochrony środowiska tworzy ponad 120 aktów prawnych (ustawy wraz z aktami wykonawczymi). Ustawy te oraz towarzyszące im akty wykonawcze (rozporządzenia Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów) zawierają między innymi regulacje istotne z punktu widzenia przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne sił zbrojnych. Dokumenty te określają ogólne normy zachowań, a w części również dopuszczalny stopień, z punktu widzenia potrzeb wojska, degradacji zasobów i elementów środowiska oraz konieczne do spełnienia w takich przypadkach warunki. W szczególności nakazuje się zapobieganie degradacji środowiska, minimalizowanie niedających się wyeliminować oddziaływań, ograniczenie ich do ściśle określonego obszaru oraz w miarę możliwości likwidację spowodowanych szkód i przywracanie środowiska do stanu właściwego. Regulacje te obowiązują zarówno Siły Zbrojne RP, jak i jednostki wojskowe innych państw przebywającym na terenie Polski.

Należy pamiętać, że ubocznym skutkiem działalności wojsk są typowe dla większych skupisk ludzkich oddziaływania na środowisko, obejmujące: wprowadzanie do powietrza substancji zanieczyszczających ze spalania paliw; odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych (rzadziej do ziemi); wytwarzanie i gromadzenie (na składowiskach własnych jednostek wojskowych lub na składowiskach gminnych) lub utylizacja różnorodnych odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych; emitowanie hałasu; przekształcenia powierzchni ziemi związane z rozbudową specjalistycznej infrastruktury technicznej. Podczas przemieszczania się wojsk głównym czynnikiem oddziałującym na środowisko są emisje zanieczyszczeń z silników spalinowych pojazdów oraz hałas. Mogą także wystąpić kolizje, wypadki, katastrofy związane z uwolnieniem do środowiska niebezpiecznych substancji.

W ramach działalności szkoleniowej i bojowej, wymagających użycia sprzętu bojowego (sprzętu ciężkiego, samolotów, okrętów) oddziaływanie na środowisko polega przede wszystkim na emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych do powietrza, jako produktów detonacji materiałów wybuchowych oraz wybuchów bomb i pocisków, ze spalania napalmu), co powoduje stałe przekształcenia powierzchni ziemi (niejednokrotnie o nasileniu równoważnym z degradacją). Ponadto działania wojsk wiążą się z koniecznością zaopatrywania w wodę

i żywność, powstawaniem określonych ilości ścieków i odpadów, transportem, zimą - z ogrzewaniem, oraz całą resztą spraw związanych z obsługą socjalno-bytową żołnierzy. Dlatego ochronę środowiska w trakcie wspierania działań wojsk sojuszniczych, z uwagi na interdyscyplinarność i wielopłaszczyznowość realizowanych przedsięwzięć, należy traktować systemowo. Organizacja ochrony środowiska jest zadaniem dowódców wszystkich szczebli oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie HNS. W działaniach tych należy stosować zasadę minimalizowania negatywnego oddziaływania na środowisko oraz racjonalnie korzystać z jego zasobów.

Pytanie 2: **Jakie zadania na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych są realizowane w działach administracji rządowej: *gospodarka wodna* i *środowisko*?**

Odpowiedź: Minister Środowiska, będąc członkiem Rady Ministrów, uczestniczy w prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej RP w zakresie działów: „gospodarka wodna" i „środowisko" (nie zastrzeżonej dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego), w szczególności przez zapewnienie wykonywania ustaw, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń, koordynowanie i kontrolę prac organów administracji rządowej. Inicjuje i opracowuje, w zakresie działu którym kieruje, odpowiednie projekty aktów normatywnych. Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Środowiska utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. z 1999 r., Nr 91, poz. 1017 z póź. zm.).

Na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Minister Środowiska sprawuje nadzór nad: Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W zakresie realizacji zadań państwa-gospodarza Minister Środowiska:

- utrzymuje stałą współpracę ze swymi odpowiednikami w państwach - członkach NATO;
- inicjuje pracę ministerialnego Punktu Kontaktowego HNS, określonego w Sojuszniczej Doktrynie i Procedurach Połączonego Wsparcia przez Państwo Gospodarza (AJP-4.5);

- inicjuje, koordynuje i nadzoruje przedsięwzięcia mające na celu uwzględnienie problematyki ochrony środowiska w przygotowywanych projektach umów dotyczących HNS;
- współdziała z Ministrem Obrony Narodowej (koordynatorem HNS w Polsce) - za pośrednictwem Departamentu Polityki Obronnej MON – w sprawach dotyczących realizacji zadań HNS;
- rozstrzyga kwestie struktur i sposobu realizacji w resorcie środowiska zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;
- kieruje realizacją zadań HNS, leżących w obszarach jego kompetencji i właściwości.

W uzupełnieniu wskazanych przedsięwzięć, należy również przedstawić zadania, jakie realizują jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska.

Do podstawowych zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne wchodzące w skład Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe" należy zaliczyć:

- udzielanie w zakresie swoich kompetencji wszelkich informacji o administrowanych przez Lasy Państwowe terenach leśnych;
- przygotowanie pracowników Lasów Państwowych do pełnienia funkcji przewodników dla oddziałów wojskowych przemieszczających się po terenach leśnych;
- prowadzenie przez pracowników kontroli przestrzegania przez wojska przepisów ochrony środowiska;
- szacowanie szkód powodowanych przez przemieszczające się lub stacjonujące oddziały wojskowe;
- utrzymanie na potrzeby wojsk odpowiednich stanów surowca drzewnego na pniu;
- gromadzenie i utrzymywanie informacji o:
    - stanie dróg gruntowych na obszarach leśnych;
    - obiektach infrastruktury logistycznej, będących w dyspozycji jednostki organizacyjnej;
    - obszarach dogodnych dla dyslokacji jednostek wojskowych;
    - rozmieszczeniu zbiorników wodnych i ujęć wody pitnej;
    - stanach zagrożenia przeciwpożarowego w kompleksach leśnych;

- tworzenie warunków organizacyjnych dla wzmocnienia systemu obserwacji przeciwpożarowej na zajmowanych przez oddziały wojskowe terenach leśnych.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej realizują następujące zadania:

- udzielanie w zakresie swoich kompetencji wszelkich informacji o administrowanym przez RZGW regionie wodnym;
- gromadzenie i aktualizowanie informacji i danych dotyczących infrastruktury śródlądowych dróg wodnych;
- utrzymywanie potrzebnego stanu sił i środków do osłony technicznej śródlądowych dróg wodnych;
- przygotowanie i dostarczanie wojskom informacji o strefach zalewowych w przypadku awarii budowli piętrzących;
- prowadzenie przez pracowników RZGW kontroli przestrzegania przez wojska przepisów ochrony środowiska;
- szacowanie szkód powodowanych przez przemieszczające się lub stacjonujące oddziały wojskowe;
- gromadzenie i utrzymywanie informacji o będących w dyspozycji jednostki organizacyjnej obiektach infrastruktury logistycznej.

Do podstawowych zadań realizowanych przez Parki Narodowe należy zaliczyć:

- udzielanie w zakresie swoich kompetencji wszelkich informacji o administrowanych przez Parki Narodowe terenach chronionych;
- przygotowanie pracowników Parków Narodowych do pełnienia funkcji przewodników dla oddziałów wojskowych przemieszczających się po terenach leśnych;
- prowadzenie kontroli przestrzegania przez wojska przepisów ochrony środowiska;
- szacowanie szkód powodowanych przez przemieszczające się lub stacjonujące oddziały wojskowe;
- utrzymywanie informacji o:
    - stanie dróg gruntowych na obszarach Parków Narodowych;
    - obiektach infrastruktury logistycznej, będących w dyspozycji jednostki organizacyjnej;
    - rozmieszczeniu zbiorników wodnych i ujęć wody pitnej;

- stanach zagrożenia przeciwpożarowego;
- obszarach dogodnych dla dyslokacji jednostek wojskowych;

- tworzenie warunków organizacyjnych dla wzmocnienia systemu obserwacji przeciwpożarowej na zajmowanych przez oddziały wojskowe terenach leśnych.

Należy również zwrócić uwagę, że część z przedstawionych zadań ujmowana jest w opracowywanych przez poszczególne jednostki organizacyjne planach operacyjnych funkcjonowania. W związku z czym konieczne będzie dokonanie analizy wszystkich zadań HNS w świetle opracowanych planów, a następnie określenie procedur ich uruchamiania.

Pytanie 3: **Jak przygotowuje się personel zajmujący się problematyką HNS do realizacji zadań?**

Odpowiedź: Najogólniej ujmując przez system szkolenia dla potrzeb HNS, należy rozumieć całokształt zasad organizacyjnych oraz treści, metody i środki szkolenia. Tworzą one spójną wewnętrznie strukturę, podporządkowaną zakładanym celom i zorientowaną na przygotowanie organów i kadr kierowniczych jednostek do realizacji przewidywanych dla nich zadań na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych. Ponadto należy pamiętać, że szkolenie dla potrzeb HNS stanowi integralną część obowiązującego w Polsce systemu szkolenia obronnego. Zasadnicza potrzeba szkolenia kadr Ministerstwa Środowiska w zakresie realizacji zadań HNS, wynika z ciągłego wzrostu udziału podmiotów cywilnych w realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych.

W związku z powyższym szkoleniem obejmuje się osoby, którym powierzono kierowanie realizacją przedsięwzięć HNS, w ramach zadań obronnych, a także osoby uczestniczące w wykonywaniu tych zadań. Co więcej, w trakcie szkolenia należy kształtować umiejętność współdziałania organów i jednostek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska wykonujących zadania wsparcia z odpowiednimi sztabami (komórkami) i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych. Ważne jest też kształtowanie świadomości wagi zadań HNS, w tym ochrony środowiska.

W myśl przyjętego w ministerstwie podziału na grupy szkoleniowe, w szkoleniu uczestniczą:

- minister, sekretarz stanu, podsekretarze stanu i dyrektor generalny ministerstwa, dyrektorzy departamentów i ich zastępcy, kierownicy biur i samodzielnych wydziałów obsługujący ministra i ich zastępcy;
- kierownicy jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra oraz pracownicy tych jednostek zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych;
- osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Zgodnie z przyjętymi założeniami szkolenie prowadzi się w celu nabycia umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań związanych ze wspieraniem działań wojsk NATO na terytorium Polski oraz podniesieniem kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań. Poznania zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań HNS, także podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

Przedsięwzięcia szkoleniowe z zakresu HNS prowadzi się w formie zajęć teoretycznych i praktycznych oraz ćwiczeń, w tym treningów i gier. Organizatorem szkolenia jest minister, w odniesieniu do szkolenia organizowanego w ramach kierowanych przez niego działów administracji rządowej, prowadzonego w formie: zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń działowych, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Realizując zapisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego, w Ministerstwie Środowiska opracowano sześcioletni program szkolenia obronnego dla działów administracji rządowej: *gospodarka wodna* i *środowisko,* a także roczne plany szkolenia obronnego. W dokumentach tych oprócz przedsięwzięć szkoleniowych związanych z przygotowaniem kadr do realizacji różnych zadań obronnych, ujmuje się także tematykę właściwą dla problematyki HNS. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zdecydowana większość szkoleń z tego obszaru zadań obronnych, jest realizowana w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra, jak np. w Parkach Narodowych.

W trakcie prowadzonego szkolenia obronnego dąży się do weryfikacji opracowanych planów, rozwiązań organizacyjnych i formułowania ewentualnych propozycji doskonalenia istniejących rozwiązań.

Wywiad ekspercki nr 4.

I. DANE OGÓLNE

Ekspert: Pan Marian Leszek
Stanowisko służbowe: Starszy Inspektor Wojewódzki
Zastępca Punktu Kontaktowego ds. HNS Wojewody Lubelskiego

Data wywiadu: 18 maja 2005 roku.

Miejsce wywiadu: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej sposobu organizowania i realizacji zadań państwa-gospodarza w Województwie Lubelskim.

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **W jaki sposób w Województwie Lubelskim organizowane są przedsięwzięcia na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych?**

Odpowiedź: Problematykę realizacji zadań państwa-gospodarza w Województwie Lubelskim należy przede wszystkim rozpatrywać w kontekście jego geograficznego położenia. Wydaje się, że właśnie graniczne położenie decydować będzie o zakresie udziału województwa w realizacji zadań HNS. Niemniej, należy zwrócić uwagę, iż większość zadań, jakie realizuje wojewoda na rzecz tworzenia warunków do wsparcia działań wojsk sojuszniczych, jest taka sama jak w innych województwach. Wynika to z faktu, że zadania te zasadniczo ujmowane są w opracowywanym planie operacyjnym funkcjonowania województwa lubelskiego.

Niezależnie od przedstawionych uwarunkowań, w pierwszej kolejności należy wspomnieć o kompetencjach wojewody, w świetle których zobowiązany on jest do podejmowania działań organizacyjno-planistycznych na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych, jako jednego z zadań obronnych realizowanych w ramach przygotowań obronnych województwa. Jako główne źródło kompetencji należy wskazać zapis art. 20 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zgodnie z którym wojewoda kieruje sprawami obronnymi w województwie. W szczególności, dotyczą one realizacji przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, wykonywanych przez marszałka województwa, starostów, wójtów i burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne, mające swoją siedzibę na terenie województwa. Uzupełnieniem tych uprawnień są postanowienia wynikające z art. 15 ustawy o administracji rządowej w województwie. W ich myśl, wojewoda jest

przedstawicielem Rady Ministrów i realizuje politykę Rządu na terenie województwa. Dotyczą one kierowania działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa.

Korzystając z tych kompetencji jak również innych, wynikających w szczególności z rozporządzeń wydanych do art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Wojewoda na okoliczność realizacji zadań państwa-gospodarza może nakładać określone zadania na różnych wykonawców funkcjonujących na terenie województwa. Najskuteczniejszą metodą nakładania tych zadań jest przekazywanie ich w formie wyciągów zadań operacyjnych. W tym przypadku (zgodnie z obowiązującym prawem) określone organy administracji samorządowej zobowiązane są do opracowywania własnych planów operacyjnych, a organy administracji zespolonej otrzymują je w postaci zadań operacyjnych lub kart realizacji tych zadań (proces ten w Województwie Lubelskim nie jest jeszcze zakończony).

Kolejnym elementem, na który należy wskazać jest organizowanie punktów kontaktowych ds. HNS w organach administracji rządowej i samorządowej. Wzorem punktu kontaktowego ds. HNS Wojewody, który umiejscowiony jest w Wydziale Zarządzania Kryzysowego, na dzień dzisiejszy przesłano pismo informujące o potrzebie powołania takich punktów we wszystkich starostwach powiatowych. W przyszłości przewiduje się także opracować na szczeblu urzędu wojewódzkiego jednolitą dokumentację i przekazać ją do jednostek samorządowych. Należy nadmienić, iż duże wsparcie w opracowywaniu dokumentacji udzielane jest przez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Lublinie, który udostępnił dokumenty doktrynalne (narodowe i sojusznicze), opracowania i prezentacje poświęcone problematyce HNS.

Oprócz przedstawionych przedsięwzięć, należy wskazać również kolejny element (dopiero rozpoczęty w województwie) jakim jest tworzenie bazy danych o zasobach, które mogą być wykorzystane na potrzeby zabezpieczenia wojsk sojuszniczych. W tym zakresie opracowano jednolity kwestionariusz i zwrócono się do organów samorządu terytorialnego z prośbą o jego wypełnienie i przesłanie do urzędu wojewódzkiego. Po ich zebraniu zostanie opracowana zbiorcza baza na szczeblu województwa.

Kolejnym elementem, który służy realizacji zadań państwa-gospodarza, jest system kierowania bezpieczeństwem w województwie. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gotowości obronnej państwa, w województwie wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej powołały stałe dyżury oraz opracowały stosowną dokumentację. Poprzez system stałych dyżurów będą uruchamiane zadania operacyjne dotyczące zadań HNS.

Pytanie 2: **Jak przygotowuje się personel zajmujący się problematyką HNS do realizacji zadań?**

Odpowiedź: Szkolenie personelu zajmującego się problematyką HNS odbywa się w ramach tworzonego w województwie systemu szkolenia obronnego. Zgodnie z wytycznymi Ministra Obrony Narodowej do szkolenia obronnego na lata 2005 - 2010, główny wysiłek skupiono na zapoznaniu szkolonych z unormowaniami prawnymi realizacji zadań obronnych, w tym również zadań państwa-gospodarza. Opracowano w urzędzie wojewódzkim sześcioletni program szkolenia obronnego województwa lubelskiego oraz roczny plan szkolenia. Dobierając tematykę szkoleniową do poszczególnych zajęć uwzględniono także tą, związaną z realizacją zadań HNS. Należy także zaznaczyć, że tematyka ta nie jest prowadzona z grupami szkoleniowymi właściwymi dla spraw HNS, ale dotyczy także kadry kierowniczej. Głównym celem tych zajęć jest kształtowanie świadomości o potrzebie tworzenia warunków do realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych na wszystkich szczeblach administracji publicznej w województwie. Ponadto Wojewoda wydając wytyczne do szkolenia obronnego dla organów samorządu terytorialnego, zwrócił uwagę na potrzebę ujmowania tematyki wsparcia państwa-gospodarza w zajęciach, których organizatorami są kierownicy jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z wdrażaniem w województwie sytemu szkolenia obronnego nie przewiduje się przeprowadzenia ćwiczenia wojewódzkiego o tematyce realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Głównym czynnikiem uniemożliwiającym przeprowadzenie takiego ćwiczenia jest niezakończony proces opracowania kart realizacji zadań operacyjnych. Szczególny problem stanowi brak jednolitej wykładni co do opisania procedur uruchamiania poszczególnych zadań, w tym zadań związanych z HNS. Nie zwalnia to jednak wojewody od zaplanowania

w niedalekiej przyszłości ćwiczenia, w ramach którego zweryfikowano by przyjęty sposób rozdziału zadań operacyjnych.

Wywiad ekspercki nr 5.

I. DANE OGÓLNE

Eksperci: Pan mgr Władysław Ryszard Sulęta
Stanowisko służbowe: Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego PUW
Punkt Kontaktowy ds. HNS Wojewody Pomorskiego

Pan Jan Sikorski Christensen
Stanowisko służbowe: Kierownik Oddziału Spraw Obronnych
Zastępca Punktu Kontaktowego ds. HNS Wojewody Pomorskiego

Data wywiadu: 1 czerwca 2005 roku.

Miejsce wywiadu: Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej sposobu organizowania i realizacji zadań państwa-gospodarza w Województwie Pomorskim.

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **W jaki sposób w Województwie Pomorskim organizowane są przedsięwzięcia na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych?**

Odpowiedź: Zakresy zadań, jakie wojewoda zobowiązany jest wykonać na rzecz tworzenia warunków do wsparcia wojsk sojuszniczych, zawarte są w ustawach i wydanych do nich aktach wykonawczych. Są one zasadniczym źródłem zadaniowym, ale nie jedynym. Należy tu wspomnieć o procesie planowania operacyjnego, które aktualnie odbywa się w województwie. Ponadto, aby pewne przedsięwzięcia mogły być odpowiednio przygotowane w czasie pokoju, w województwie realizuje się także programowanie obronne.

Wymienione przedsięwzięcia zawierają w sobie bardzo szeroki zakres zadaniowy, który wojewoda, jako kierujący sprawami obronnymi w województwie musi w odpowiedni sposób skoordynować. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy uwzględnimy ilość wykonawców włączonych w proces przygotowań obronnych realizowanych w województwie. Należy także zaznaczyć, że na terenie województwa pomorskiego znajdują się jedne z największych portów morskich, tak cywilnych jak i wojennych.

W związku z powyższym, wojewoda musi tworzyć warunki organizacyjne i techniczne oraz koordynować proces planowania i realizacji zadań obronnych, w tym zadań HNS, wykonywanych na terenie województwa przez kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców, dla

których jest organem założycielskim, organy samorządu terytorialnego oraz władze organizacji społecznych.

Warunki organizacyjne i techniczne planowania i realizacji zadań w Województwie Pomorskim powinny przede wszystkim zapewnić:

- efektywność, ciągłość i terminowość działań w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa;
- wykonywanie zadań obronnych, w tym ich uruchamianie oraz rozwijanie struktur i systemów tworzonych na potrzeby realizacji zadań;
- przygotowywanie projektów podziału zadań obronnych, w szczególności poprzez właściwy rozdział zadań operacyjnych na poszczególnych wykonawców;
- określanie zakresów czynności dla poszczególnych wykonawców.

Ponadto dla potrzeb realizacji zadań obronnych powinien być przygotowany system łączności na potrzeby kierowania bezpieczeństwem w, a także niezbędne jest gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałych zagrożeniach dla województwa.

W zakresie koordynacji planowania i realizacji zadań HNS niezbędnym jest podejmowanie określonych działań, do których w szczególności należy zaliczyć:

- określanie procedur wykonywania zadań wsparcia wojsk sojuszniczych (jeden z najtrudniejszych obecnie problemów w województwie z uwagi na brak ustaleń w tym zakresie);
- bilansowanie potrzeb niezbędnych do wykonywania zadań, w szczególności uwzględniających skutki ekonomiczne dla województwa;
- określanie priorytetów wykonywania zadań wsparcia.

Przedstawione uwarunkowania realizacji zadań państwa-gospodarza organizowane są poprzez następujące przedsięwzięcia, będące elementem przygotowań obronnych w województwie:

- planowanie operacyjne;
- programowanie obronne;
- tworzenie systemu stałych dyżurów w województwie;
- wyznaczanie punktów kontaktowych ds. HNS;
- tworzenie baz danych o zasobach obronnych województwa, które mogą być wykorzystane na potrzeby realizacji zadań HNS.

W ramach planowania operacyjnego opracowywany jest plan operacyjny funkcjonowania województwa. Wypisy z tego planu przekazywane są do jednostek samorządu terytorialnego, które również wykonują własne plany operacyjne. Organy administracji rządowej otrzymują natomiast zadania operacyjne, do których opracowują karty realizacji tych zadań. Po zakończeniu ich opracowania, nastąpi pełne rozdzielenie zadań HNS w województwie.

Elementem wiążącym się bezpośrednio z planowaniem operacyjnym jest programowanie obronne, w ramach którego opracowuje się program pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa pomorskiego. W ramach programowania dokonuje się rozdziału przydzielonych środków finansowych stosownie do potrzeb obronnych województwa. Dzięki temu, już w czasie pokoju istnieje możliwość przygotowania do uruchomienia szczególnie ważnych zadań obronnych.

Tworzenie warunków uruchamiania zadań HNS opiera się na systemie stałych dyżurów, które w województwie utworzono w organach administracji samorządowej oraz rządowej, włączonej w realizację zadań obronnych, w tym HNS.

Ważnym elementem na rzecz realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza jest system punktów kontaktowych ds. HNS. Główny dla wojewody punkt kontaktowy wyznaczony został w Wydziale Zarządzania Kryzysowego, a ponadto w organach administracji zespolonej wojewody. Planuje się, włączyć do tego systemu także kierowników jednostek samorządu terytorialnego. Po tym włączeniu, koniecznym będzie opracowanie i wdrożenie w województwie jednolitej dokumentacji tych punktów.

Istotnym elementem realizacji zadań wsparcia w obszarze organizacyjnym, jest tworzenie baz danych o zasobach możliwych do wykorzystania przez wojska sojusznicze. Baza taka został stworzona w urzędzie wojewódzkim i jest utrzymywana w aktualności, choć z dużymi trudnościami. Istnieje poważny problem z pozyskiwaniem danych o przedsiębiorcach prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa. Zasadniczo dane te pozyskują organy samorządu terytorialnego, jednak brak jest rozwiązań prawnych pozwalających na pozyskiwanie takich informacji, a także brak pewności, że przedsiębiorcy ci będą funkcjonować w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Zgodnie z zapisami obowiązujących aktów prawnych, na takich przedsiębiorców nie można nakładać zadań obronnych dotyczących przekazywania

danych o prowadzonej działalności i możliwościach produkcyjnych. Wydaje się, że problem ten celem jego jednoznacznego unormowania, wymaga podjęcia działań legislacyjnych.

Oprócz wymienionych przedsięwzięć organizacyjnych należy wspomnieć również o takich ważnych przedsięwzięciach realizowanych na rzecz HNS, jak: przygotowanie publicznej i niepublicznej służby zdrowia, szkolenie obronne czy też kontrole wykonywania zadań obronnych.

Pytanie 2: **Jak przygotowuje się personel zajmujący się problematyką HNS do realizacji zadań?**

Odpowiedź: W województwie konieczne jest właściwe przygotowanie wszystkich osób uczestniczących w realizacji zadań HNS. Odbywa się to poprzez zorganizowany system szkolenia obronnego. Na obecnym etapie wdrożenia tego systemu w województwie, można stwierdzić, że zasadniczo obejmuje ono dwa obszary działalności szkoleniowej:

- doskonalenie znajomości unormowań prawnych dotyczących HNS;
- poznawanie procedur uruchamiania i realizacji zadań w ramach podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Zasady i warunki tej działalności szkoleniowej, określono w rozporządzeniu w sprawie szkolenia obronnego, gdzie wśród szesnastu obszarów problematyki podlegającej nauczaniu, wskazuje się również tą dotyczącą realizacji zadań państwa-gospodarza. Ponadto przyjęty w województwie (zgodnie z wytycznymi Ministra Obrony Narodowej) system opracowywania programów szkolenia obronnego, zapewnia możliwość długoterminowego planowania przedsięwzięć z uwzględnieniem potrzeb w tym zakresie. Nie bez znaczenia jest też sprawa szkolenia organizowanego przez Siły Zbrojne z udziałem administracji publicznej (rządowej i samorządowej) województwa. Bliskość dowództw i jednostek marynarki wojennej wydatnie wspiera własny proces szkolenia obronnego. Możliwości organizacyjne, doświadczenie, jak też dostęp do najnowszych rozwiązań z dziedziny procesu planowania operacyjnego wielonarodowych misji (operacji), w sposób znaczący podnosi wiedzę i umiejętności uczestników szkolenia na wszystkich szczeblach. W dalszej perspektywie czasu, planowane są przedsięwzięcia praktyczne (ćwiczenia wojewódzkie), ramach których sprawdzany będzie system uruchamiania wybranych zadań HNS.

Wywiad ekspercki nr 6.

I. DANE OGÓLNE

Eksperci: Pan mgr Stefan Bobruk
Stanowisko służbowe: Inspektor Wojewódzki
Punkt Kontaktowy ds. HNS Wojewody Dolnośląskiego

Pan Adam Kaczmarek
Stanowisko służbowe: Inspektor Wojewódzki
Zastępca Punktu Kontaktowego ds. HNS Wojewody Dolnośląskiego

Data wywiadu: 17 maja 2006 roku.

Miejsce wywiadu: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

II. CEL

Uzyskanie opinii eksperckiej dotyczącej sposobu organizowania i realizacji zadań państwa-gospodarza w Województwie Dolnośląskim.

III. TREŚĆ OPINII

Pytanie 1: **Jaki jest zakres realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza na poziomie wykonawczym w województwie?**

Odpowiedź: Wojewoda, jako osoba odpowiedzialna za kierowanie sprawami obronnymi w województwie powinna stworzyć odpowiednie warunki realizacji zadań HNS, z uwzględnieniem szeregu czynników determinujących sprawność i skuteczność udzielanego wsparcia. Szczególną rolę w realizacji tych zadań na terenie województwa dolnośląskiego, spełniać będzie samorząd terytorialny, gdyż to on w większości sytuacji będzie ich bezpośrednim wykonawcą (wynika to z rozdziału zadań operacyjnych). Samorządy realizując te zadania muszą być organizacyjne przygotowane do podjęcia wyzwań w zakresie wykonania zadań obronnych o charakterze wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Często bowiem, szczególnie w związku ze wsparciem cywilnym dla sił zbrojnych w zakresie HNS, samorządy te będą bezpośrednio zainteresowane ofertą sił zbrojnych i władz rządowych.

Do podstawowych zadań samorządu województwa jest uczestnictwo w realizacji zadań obronnych, a także w wykonaniu usług publicznych na rzecz HNS. Rzeczowym zakresem zadań można tu objąć przede wszystkim określone w ustawach kompetencje dotyczące:

- udostępnienia dróg wojewódzkich i organizacji ruchu po nich;
- korzystania z baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

Samorząd powiatowy może być głównym wykonawcą publicznych zadań ponadgminnych w zakresie:

- udostępnienia terenów i nieruchomości na czasowe rozmieszczenie sojuszniczych i własnych jednostek wojskowych oraz magazynowanie uzbrojenia, urządzeń i środków materiałowych. Przy czym pamiętać należy również o uprawnieniach przewodniczących zarządów innych jednostek organizacyjnych, dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych, prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz innych osób fizycznych i prawnych będących właścicielami nieruchomości;
- wykorzystania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;
- zapewnienia ochrony przeciwpożarowej i kontroli przestrzegania przez sojuszników przepisów o ochronie środowiska;
- udostępnianie dróg powiatowych i organizacji ruchu po nich;
- współpracy wojskowych organów porządkowych z komendą powiatową policji.

Podstawową rolę głównego wykonawcy cywilnego wsparcia spełniać mogą także samorządy gminne, w zakresie tzw. *administracji świadczącej,* do których zadań należeć będą:

- usługi polegające na dostawie mediów komunalnych (wody, ogrzewania, gazu, energii elektrycznej);
- usługi w zakresie utrzymania czystości i zapewnienia właściwych warunków sanitarnych (wywozu ścieków i śmieci);
- możliwość korzystania z niektórych urządzeń i obiektów infrastruktury szczególnej, np. cmentarzy.

Jednym z kolejnych zadań są przedsięwzięcia wynikające z zawartych porozumień. W większości przypadków obejmują one świadczenia, których realizacja odbywa się poprzez podpisywanie kontraktów z lokalnymi przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą. Dotyczyć one będą spraw związanych z zapewnieniem określonych usług, jak: wykorzystanie lokalnych pralni, dostawy produktów żywnościowych i środków higienicznych, utylizacji odpadów, wykonywania drobnych remontów i napraw. Należy przy tym pamiętać, że „kontraktowanie świadczeń" nie jest elementem przygotowań obronnych państwa i dlatego też trudno jest ocenić skuteczność realizacji takich zadań

w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Tego typu działania będą w większości przypadków realizowane w czasie pokoju (zabezpieczenie ćwiczeń) lub wsparcia sił przemieszczających się przez terytorium kraju.

Pytanie 2: **W jaki sposób w Województwie Dolnośląskim organizowane są przedsięwzięcia na rzecz wsparcia wojsk sojuszniczych?**

Odpowiedź: Organizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza zawiera się w szeregu przedsięwzięć, które wojewoda jest zobowiązany wykonać w oparciu o ustalenia wynikające z określonych ustaw i rozporządzeń.

Zasadniczym sposobem organizowania tych zadań jest planowanie obronne, które jest elementem przygotowań obronnych realizowanych w województwie. W procesie tym uczestniczą jednostki rządowej administracji zespolonej (komendy wojewódzkie policji i straży pożarnej), przedsiębiorcy, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty włączone w realizację zadań obronnych.

W ramach planowania operacyjnego na poziomie województwa został opracowany i zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów plan operacyjny funkcjonowania województwa dolnośląskiego. W planie tym ujęte są zadania na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszniczych. Szczegółowy sposób realizacji zadań wynika z opracowanych, przez poszczególnych wykonawców, kart realizacji zadań operacyjnych. W kartach tych opisane są procedury uruchamiania oraz organy, które współuczestniczą w ich realizacji. Wymaga to dokładnej koordynacja ze strony organu wiodącego, gdyż w przeciwnym wypadku może dość do niewłaściwej ich realizacji. Aby zadania te mogły być na odpowiednim poziomie przygotowane, w ramach programowania obronnego, planuje się wydatki rzeczowo-finansowe, które są niezbędne do stworzenia warunków do ich realizacji.

Po ustaleniu zakresów zadań merytorycznych (w planach operacyjnych), warunkiem ich uruchamiania jest przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem w województwie. System ten tworzony jest poprzez przygotowanie do funkcjonowania systemu stanowisk kierowania. Obecnie w województwie trwa proces typowania obiektów spełniających odpowiednie warunki konstrukcyjne, a po ich wyborze, w trybie nakładania świadczeń rzeczowych zostaną włączone do systemu. Elementem uzupełniającym system kierowania

bezpieczeństwem w województwie są stałe dyżury. Zgodnie z decyzją wojewody, zostały one utworzone we wszystkich jednostkach administracji zespolonej i organach administracji samorządowej. Zapewniają one w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, przekazywanie sygnałów o uruchamianiu określonych zadań operacyjnych

Oprócz wymienionych przedsięwzięć należy także wskazać na tworzony w województwie system punktów kontaktowych ds. HNS. Na poziomie urzędu wojewódzkiego, taki punkt został utworzony w oparciu o Wydział Zarządzania Kryzysowego. Dokumentacja punktu składa się z instrukcji, dokumentów doktrynalnych (NATO i Sił Zbrojnych RP) oraz informacji dotyczące innych punktów kontaktowych utworzonych w organach administracji samorządowej.

Ponadto została utworzona baza danych o zasobach obronnych województwa, która również jest wykorzystywana na potrzeby realizacji zadań państwa-gospodarza. Bazę tą pozyskano z województwa wielkopolskiego, jak również zapewniono przeszkolenie personelu zajmującego się jej obsługą. Gromadzone dane są w miarę możliwości aktualizowane, chociaż z pewnymi trudnościami. Dotyczą one przedsiębiorców świadczących usługi na poziomie samorządu terytorialnego. Nie wszyscy chcą udostępniać swoje dane, wskazując na brak podstaw prawnych do takiego działania.

Oprócz wymienionych przedsięwzięć należy dodać sprawę szkolenia osób zajmujących się problematyką HNS, jak też sprawowanie nadzoru na stanem realizacji zadań obronnych. Przedsięwzięcia te organizuje się w oparciu o opracowane plany szkolenia obronnego oraz plany kontroli problemowych. W dokumentach tych ujmuje się również problematykę realizacji zdań państwa-gospodarza. Szkolenie obronne realizowane w województwie dolnośląskim jest w szerokim zakresie uzupełniane przez Wojewódzki Sztab Wojskowy oraz będący w strukturach Dowództwa Śląskiego Okręgu Wojskowego Oddział Zabezpieczenia Funkcji Państwa-Gospodarza.

Załącznik nr 2

BADANIE OPINII

Opinia nr 1
Warszawa, dnia 10.06.06 r.

Opinia

Szefa Oddziału Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych

Departamentu Polityki Obronnej MON

Cel: *uzyskanie opinii dotyczącej wpływu włączenia zadań wsparcia państwa-gospodarza na proces przygotowań obronnych administracji rządowej.*

Przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji w czasie pokoju, kryzysu i wojny zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, a wynikających z konstytucyjnej powinności Rady Ministrów, jest procesem ciągłym i absorbującym dużą ilość różnorodnych podmiotów.

Rozpatrywanie jednego z najbardziej istotnych obszarów tych przygotowań, jakim są przygotowania obronne, czyli te, które powinny zapewnić niepodległość naszego państwa, jego suwerenność, jedność terytorialną, czy też zdolność do działania w układzie koalicyjnym w sytuacjach, o których wyraźnie mówi się w Traktacie Północnoatlantyckim, skłania do następujących wniosków:

- przygotowania obronne powinny zapewnić ciągłość działania państwa, czyli wszystkich jego organów oraz administracji publicznej (rządowej i samorządowej) i przedsiębiorców w sytuacji wystąpienia zagrożenia zewnętrznego oraz faktycznej agresji na terytorium państwa;
- przygotowania obronne powinny zapewnić warunki i realizację tych zadań w układzie koalicyjnym tak na naszym terytorium, jak i poza nim;
- za proces przygotowania i działanie państwa w sytuacjach wymagających kolektywnej obrony odpowiada Rada Ministrów, jej przedstawiciele i inne struktury administracji rządowej działające poza rządem.

Jeżeli tak, to biorąc pod uwagę przyszłe, możliwe scenariusze działań obronnych realizowanych na terenie państwa w naturalny sposób, korzystając z możliwości planowania kolektywnej obrony realizowanej wraz z innymi państwami -

członkami NATO, do planowania obronnego włączono problematykę ewentualnego przebywania i działania wojsk państw sojuszniczych (dowodzonych przez dowódcę NATO), bądź ich przemieszczania się. Założono przy tym, że w planowaniu tym należałoby uwzględnić także działania kryzysowe realizowane w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK).

System obronny państwa polskiego w aktualny kształcie organizacyjnym (podsystem kierowania obronnością, podsystem militarny i podsystem pozamilitarny) funkcjonuje praktycznie od początku lat 90-tych, choć w tym czasie nastąpiły zmiany przede wszystkim w zakresie organów uczestniczących w tym systemie i ich kompetencji. Uchwalenie nowej Konstytucji (1997), włączenie samorządu terytorialnego do funkcjonowania państwa (1990, 1999), przyjęcie ustaw o stanach nadzwyczajnych (2002), fundamentalna modernizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony (2002) - w efekcie spowodowało, że przygotowania obronne stały się procesem planowanym według zasad formalno-prawnych, ze wskazaniem roli Prezydenta RP, ministra, wojewody, organu samorządu terytorialnego i innych uczestników tego procesu. Od samego początku przystąpienia Polski do NATO zakładano potrzebę (choć wynikała ona także z postulatów NATO kierowanych bezpośrednio do Polski) uwzględniania możliwość pojawiania się wojsk sojuszniczych na naszym terytorium, a co za tym idzie widziano potrzebę tworzenia warunków do ich wejścia, przyjęcia i przemieszczania, działania, czy też zasilania w określonym zakresie materiałowym i usługowym.

Przyjęto, że zadania te, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) i dodatkowo sprecyzowane w ratyfikowanym przez Polskę dokumencie SOFA - NATO, mają takie samo znaczenie dla tworzenia zdolności obronnych RP, jak zadania realizowane na rzecz własnych podmiotów, w tym Sił Zbrojnych RP. Określono nawet, że zadania HNS powinny mieć taki sam priorytet, ja zadania realizowane na rzecz własnych Sił Zbrojnych, przy założeniu jednak, że ich realizacja nie może wpływać negatywnie na zdolności państwa do obrony.

Proces planowania operacyjnego (koncepcja działania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny), programowanie obronne, szczególna ochrona obiektów, militaryzacja, system kierowania obroną państwa (tworzony w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym), przygotowanie transportu, łączności i zakładów opieki zdrowotnej na potrzeby obronne, realizacja celów SZ RP i wymagań długoterminowych, a także współpraca cywilno-wojskowa,

to obszary wchodzące w skład przygotowań obronnych, w których znalazły się przedsięwzięcia i zadania, wprost ukierunkowane na przyjęcie i działanie sojuszniczych sił zbrojnych.

Przyjęto także koncepcję budowania narodowego systemu na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, w którym ustalono poziomy działania, hierarchiczną strukturę kierowania tą problematyką w czasie planowania i organizowania wsparcia, jak też zdecentralizowany sposób realizacji tych zadań. Cały czas trwa proces tworzenia dokumentów (doktrynalnych, podstaw prawnych, wskazujących procedury, porozumień, szkoleniowych i innych) niezbędnych do planowania, organizowania, a przede wszystkim faktycznej realizacji wsparcia wojsk sojuszniczych w sytuacji ich pojawienia się na terytorium Polski. Problematykę tą włączono także do procesu szkolenia wojsk oraz szkolenia obronnego obejmującego struktury podsystemu pozamilitarnego.

Wydawałoby się, że wszystko sprzyja temu, aby organy administracji publicznej (rządowe i samorządowe) oraz przedsiębiorcy byli już przygotowani do realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych. W części tak, a w części jednak jeszcze nie. Taka ocena tego zjawiska, poparta przede wszystkim wynikami kontroli kompleksowych stanu przygotowań obronnych nie oznacza, że państwo polskie nie jest przygotowane do realizacji zadań HNS. Taki stan rzeczy wynika z tego, że planowanie scentralizowane wymaga planowania i organizowania od góry do doły, i w tym zakresie poziom centralny i w dużej części wojewódzki ma ten etap już za sobą. Jednak przy zdecentralizowanym wykonywaniu zadań HNS koniecznym jest dokończenie opracowywania wymaganych procedur postępowania na najniższym poziomie planistycznym, jaki określono w koncepcji, to jest powiat samorządowy.

Szczególnie trudną do pokonania jest bariera zmiany sposobu realizacji przygotowań obronnych dotyczących zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, związana z tym, że dotychczas zadania obronne były określane co do wielkości, miejsca, czasu, tempa realizacji i odbiorcy, co pozwalało je planować bardzo konkretnie. W zakresie HNS, tak naprawdę zadanie jest hipotetyczne, co powoduje, że tworzy się warunki do ich realizacji określając bieżące możliwości państwa w tym zakresie (bazy danych), typuje punkty kontaktowe do przekazywania informacji i sterowania systemem, opracowuje się niezbędną dokumentację (podstawy prawne, umowy, warunki techniczne, procedury, dokumenty przekraczania granic, wykazy, inne), ale tak naprawdę treść zadania HNS będzie

znana dopiero po określeniu przez dowódcę NATO sposobu realizacji operacji na terenie RP, potrzeb wojsk związanych z tą operacją i zakończeniu negocjacji w tej sprawie.

Tak samo jak administracji publicznej, problem ten dotyczy przedsiębiorców, czy zakładów opieki zdrowotnej, tym bardziej, że to oni faktycznie będą realizować te zadania poprzez dostawy materiałów oraz sprzętu, a także realizację niezbędnych usług.

Szef Oddziału

płk mgr Wiesław MOLEK

Opinia nr 2
Warszawa, dnia 18.09.06 r.

Opinia

Szefa Oddziału Interoperacyjności Logistycznej i HNS

Generalnego Zarządu Logistyki P-4 SG WP

Cel: *uzyskanie opinii dotyczącej udziału pozamilitarnych struktur obronnych w procesie planowania zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS).*

Członkostwo w Sojuszu nie oznacza jedynie otrzymania gwarancji bezpieczeństwa, lecz powinno być także rozumiane, jako proces ciągłego wypełniania określonych traktatowo zobowiązań. Poza wieloma innymi wymaganiami związanymi m.in. z dostosowaniem struktur dowodzenia i zapewnieniem interoperacyjności, jednym z wymogów oczekiwanych od państwa członkowskiego, jest tworzenie warunków zapewniających sprawne przyjęcie wojsk sojuszu, umożliwiających wsparcie tych sił podczas wykonywania misji na terytorium kraju. W sytuacji zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, Rzeczpospolita Polska może liczyć na wsparcie sojuszu, realizowane w postaci wydzielenia określonych sił wzmocnienia. Siły te przybywając do Polski, będą oczekiwały szeroko rozumianego wsparcia w zakresie: udostępnienia infrastruktury, transportu, środków materiałowych i usług, zabezpieczenia medycznego, łączności, obsługi prawnej i w wielu innych obszarach, które są nierozerwalnie związane ze skuteczną realizacją misji militarnej przez wojska przebywające na obcym terytorium. Powyższe zadanie może być właściwie realizowane jedynie poprzez stworzenie dobrze funkcjonującego systemu, odpowiedzialnego za wykonywanie zadań wynikających z obowiązków państwa - gospodarza.

Z punktu widzenia dowódców NATO, a więc wykonawców decyzji politycznych podejmowanych przez sojusz, sprawnie funkcjonujący system wsparcia państwa-gospodarza (HNS) w rejonie przygotowywanej operacji oraz w rejonach, przez które

mają się przemieszczać podległe im siły Sojuszu, jest jedną z podstaw uzyskania możliwości sprawnego i szybkiego zajęcia dogodnych do przeprowadzenia operacji rejonów i rubieży.

Nie mniej jednak, niezależnie od formułowanych przez Dowódcę NATO potrzeb wsparcia w odniesieniu do państwa-gospodarza, możliwość uzyskania tego wsparcia będzie zależało od sprawnego przebiegu procesu planowania HNS. Planowanie to bowiem, we wszystkich typach operacji (i ćwiczeń) sojuszniczych, zarówno w czasie pokoju, podwyższania gotowości obronnej państwa i wojny, odbywa się według jednakowych procedur. Uwzględnia się w nim między innymi poziom przygotowania struktur i zasobów narodowych, cywilnych i wojskowych do przyjmowania, rozmieszczania, przemieszczania i podtrzymywania zdolności sił sojuszniczych, biorących udział w operacjach (ćwiczeniach) kierowanych przez NATO i prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wspieranych z jej terytorium. Jednocześnie należy mieć na uwadze zaangażowanie struktur oraz zasobów narodowych, zarówno cywilnych jak i wojskowych, w zabezpieczenie potrzeb wojsk własnych oraz ludności cywilnej. Istotę sprawy stanowią te możliwości organizacyjne i ten potencjał państwa - gospodarza, który będzie możliwy do wykorzystania na zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych państw wysyłających i dowództw NATO. Tak więc faktyczny poziom wsparcia udzielanego siłom sojuszniczym będzie rezultatem bilansu przeprowadzonego w oparciu o potrzeby wojsk własnych, miejscowej ludności oraz potrzeb zgłoszonych przez wojska państw wysyłających.

Należy także podkreślić, iż planowanie HNS stanowi integralną część planowania logistycznego, które zapewnia znaczący wkład zarówno do planowania operacyjnego, jak i obronnego. Jest ono jednocześnie procesem długofalowym, który należy podejmować z wyprzedzeniem, zapewniającym dowódcom NATO i państwu-gospodarzowi możliwość przeprowadzenia negocjacji w celu zawarcia porozumień HNS oraz ujęcia wydatków we właściwych planach budżetowych.

Przedstawiając udział elementów podsystemu pozamilitarnego w tym procesie należy podkreślić, iż prowadzą one także planowanie obronne zgodnie ze swoimi właściwościami i zasadami ustalonymi przez Radę Ministrów, a zadania wynikające z obowiązków państwa - gospodarza ujmowane są we właściwych planach. Uwzględniają one w szczególności możliwości infrastruktury państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, zadania określone

w Programie Mobilizacji Gospodarki oraz towarzyszące tym zadaniom regulacje prawne. Wykonawcami tych planów są ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej, wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie i prezydenci miast, wójtowie i burmistrzowie, a także kierownicy centralnych organów administracji oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra.

Udział pozamilitarnych struktur obronnych w 5–cio etapowym procesie planowania zadań wynikających z obowiązku państwa-gospodarza rozpoczyna się z chwilą podjęcia decyzji przez właściwego dowódcę NATO o potrzebie pozyskania wsparcia ze strony państwa-gospodarza.

Należy jednocześnie podkreślić, iż realizacja każdego z etapów procesu planowania HNS odbywa się na różnych poziomach dowodzenia Sił Zbrojnych RP:

Etap 1 Poziom Strategiczny (opcjonalnie Operacyjny);

Etap 2 Poziom Strategiczny i Operacyjny;

Etap 3 Poziom Strategiczny i Operacyjny;

Etap 4 Poziom Taktyczny;

Etap 5 Poziom Operacyjny i Taktyczny.

Głównym celem Etapu 1, jest przeprowadzenie analizy Wniosku o Zapewnienie HNS i zawarcie Porozumienia Ogólnego. Za realizację Etapu 1 procesu planowania HNS odpowiedzialne są jednostki organizacyjne poziomu strategicznego Sił Zbrojnych RP, występujące na poziomie politycznym w narodowym systemie HNS. W szczególnych przypadkach w realizację wybranych przedsięwzięć tego etapu mogą być angażowane również jednostki organizacyjne poziomu operacyjnego Sił Zbrojnych RP.

Nie mniej jednak zauważa się, iż w tym etapie planowania zaangażowane są struktury pozamilitarnych ogniw obronnych. Ich udział sprowadzał się będzie do realizacji następujących przedsięwzięć:

- uczestniczenia w analizie Wniosku o Zapewnienie HNS, opracowanego i przesłanego przez Dowódcę Strategicznego NATO niezwłocznie po zidentyfikowaniu potrzeby otrzymania wsparcia ze strony państwa-gospodarza;

- przygotowywania propozycji udzielenia stosownej odpowiedzi na Wniosek o Zapewnienie HNS, do Dowódcy Strategicznego NATO;
- uczestniczenia w opracowaniu projektu Porozumienia Ogólnego, jak również w procesie opiniowania, uzgadniania i negocjowania, zgodnie z procedurami przewidzianymi dla zawierania umów międzynarodowych.

Końcowy efekt I etapu planowania tj. Stałe Porozumienie Ogólne w sprawie zapewnienia HNS ma zastosowanie do wszystkich operacji dowodzonych przez NATO i określa ramy polityczne, stanowiące podstawę do opracowania i zawierania dalszych porozumień wynikających z procesu planowania HNS.

Za realizację drugiego etapu planowania HNS w ramach, którego opracowuje się Koncepcję Wymagań odpowiedzialne są jednostki organizacyjne poziomu strategicznego i operacyjnego Sił Zbrojnych RP, występujące na poziomie planistycznym w narodowym systemie HNS. Zasadnym wydaje się, aby również w tym etapie planowania swój udział miały właściwe ogniwa systemu pozamilitarnego. Realizowałyby one następujące przedsięwzięcia:

- udział w analizie Koncepcji Wymagań potencjalnych państw wysyłających, których zestaw dowódca NATO przedkłada Rzeczypospolitej Polskiej; wymagania te mogą być w dalszym ciągu sformułowane ogólnie, a ich celem jest zobrazowanie zakresu wsparcia oczekiwanego od państwa polskiego;
- opiniowanie i uzgadnianie możliwości spełnienia zgłoszonych wymagań państw wysyłających;
- współudział w przygotowywaniu i przeprowadzaniu rekonesansów na terytorium Polski.

W etapie 3 procesu planowania HNS głównym zadaniem jest zawarcie Porozumienia Technicznego. Za realizację tego etapu procesu planowania odpowiedzialne są jednostki organizacyjne poziomu strategicznego i operacyjnego Sił Zbrojnych RP, występujące na poziomie planistycznym w narodowym systemie HNS. Podobnie jak w poprzednich dwóch etapach tak i w tym znaczącą rolę odgrywają pozamilitarne ogniwa obronne. Szczególnego znaczenia dla tego etapu nabierają opracowane uprzednio przez ogniwa pozamilitarne plany operacyjne, które po stosownych aktualizacjach zawierać będą zasadnicze przedsięwzięcia, jakie mogą być realizowane na rzecz wojsk sojuszniczych.

W ramach prac 3 Etapu, strona polska formuje wraz z dowódcą NATO (w miarę potrzeb) Połączony Komitet Koordynacyjny ds. HNS. W jego pracach, ze strony polskiej oprócz przedstawicieli Centralnego Punktu Kontaktowego HNS, Punktów Kontaktowych właściwych jednostek organizacyjnych poziomu strategicznego oraz operacyjnego Sił Zbrojnych RP, uczestniczą przedstawiciele zaangażowanych organów podsystemu pozamilitarnego. Komitet ten w ogólnym zarysie, planuje zakres wsparcia możliwego do udzielenia przez państwo-gospodarza, w odniesieniu do przedłożonych Koncepcji Wymagań (CORs). Ponadto określa wymagania dotyczące realizacji zadań wsparcia przez państwo - gospodarza oraz ustala potrzebę połączenia czynności etapów od 3 do 5 procesu planowania HNS (jeśli taka potrzeba wystąpi), stanowi forum dyskusyjne dla wspólnego wypracowania projektu Porozumienia Technicznego wraz z załącznikami, ponosi odpowiedzialność za koordynację planowania prowadzonego przez podkomitety[1] Połączonego Komitetu Koordynacyjnego ds. HNS oraz opracowuje wytyczne i zasady postępowania dla osób bezpośrednio odpowiedzialnych za wypracowanie Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych. Jednocześnie monitoruje postęp prac nad planowaniem, a w szczególności nad opracowaniem Zestawień Potrzeb i wypracowaniem Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych, a także określa sposób postępowania w odniesieniu do spraw, które nie mogą być rozwiązane przez Połączony Komitet Koordynacyjny ds. HNS, ani przez utworzone podkomitety oraz w sytuacjach, które wymagają podjęcia działań przez inne agencje, państwa wysyłające, dowództwa NATO lub państwo gospodarza.

Omawiając Etap 4, w ramach którego zasadniczym opracowywanym dokumentem jest Zestawień Potrzeb, na wstępie należy zaznaczyć, iż za jego realizację odpowiedzialne są jednostki organizacyjne poziomu taktycznego Sił Zbrojnych RP oraz organy podsystemu pozamilitarnego, występujące na poziomie wykonawczym w narodowym systemie HNS. Koordynatorem przedsięwzięć realizowanych na tym etapie są jednostki organizacyjne poziomu operacyjnego Sił Zbrojnych RP i organy administracji wojskowej (okręgi wojskowe i wojewódzkie sztabu wojskowe).

W pracach tego etapu udział pozamilitarnych struktur obronnych powinien ulec znacznej intensyfikacji, po potwierdzeniu przez państwa wysyłające udziału swoich

---

[1] Połączone Komitety Wdrożeniowe (JIC – Joint Implementation Committee) tworzone są doraźnie w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby.

wojsk i ustaleniu miejsc ich rozmieszczenia. Wówczas struktury te będą zapraszane m.in. do udziału w opracowywaniu planów rekonesansów, które powinny być przeprowadzone w celu przygotowania Zestawień Potrzeb i wypracowaniu Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych. Należy zaznaczyć, iż plany te powinny uwzględniać potrzebę prowadzenia rekonesansów w układzie wielonarodowym i połączonym (podczas wspólnego rekonesansu powinny być reprezentowane wszystkie państwa wysyłające rozmieszczane w tym samym rejonie). Nieodzownym jest udział właściwych organów podsystemu pozamilitarnego w prowadzonych rekonesansach, gdyż ich rezultatem będą projekty szczegółowych Zestawień Potrzeb (SOR), opracowywane przez wojska sojusznicze w oparciu o ustalenia poczynione w trakcie rekonesansów.

Jednocześnie widzi się znaczną rolę wybranych elementów pozamilitarnych ogniw obronnych w analizie Zestawień Potrzeb opracowanych przez państwa wysyłające i dowództwa NATO. Szczegółowa analiza tych potrzeb umożliwi zdefiniowanie wszelkich niedoborów i uniknięcie sytuacji konfliktowych w fazie realizacji. W odpowiedzi przesyłanej do państw wysyłających i dowództw NATO potwierdza się poziom zdolności strony polskiej do spełnienia potrzeb zgłoszonych przez państwa wysyłające i wskazuje ewentualne niedobory, występujące w zakresie możliwości dostarczenia zapotrzebowanych świadczeń.

Bardzo istotnym jest fakt, iż w procesie planowania wsparcia przez państwo gospodarza, odpowiedzi na zgłaszane potrzeby wojsk sojuszniczych muszą być przygotowywane z uwzględnieniem następujących założeń:

- pierwszeństwo ma zabezpieczenie potrzeb Sił Zbrojnych RP i innych elementów narodowych, realizowane z zasobów państwa;
- bilans potrzeb i możliwości zasobów wojskowych i cywilnych opracowywany jest łącznie, z zachowaniem komplementarnego charakteru (wzajemnie się uzupełniającego) tych zasobów;
- wykorzystanie zasobów cywilnych jest uzasadnione tylko wtedy, gdy przynosi określone efekty, np. uzupełnienie niedoborów zasobów wojskowych, oszczędności czasowe lub korzyści finansowe;
- korzystanie z zasobów państwa polskiego zawsze musi być zgodne z polskim prawodawstwem.

Zestawienia Potrzeb, po ich podpisaniu przez upoważnionych przedstawicieli państw wysyłających i państwa-gospodarza, stają się dokumentami wykonawczymi, nakładającymi zobowiązania na sygnatariuszy i stanowią podstawę do przeprowadzenia końcowego etapu procesu planowania, polegającego na wypracowaniu Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych, zapewniających realizację potrzeb państw wysyłających.

W etapie 5 główny wysiłek skoncentrowany jest na zawarciu Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych. Za jego realizację odpowiedzialne są jednostki organizacyjne poziomu operacyjnego i taktycznego Sił Zbrojnych RP oraz organy podsystemu pozamilitarnego, występujące na poziomie wykonawczym w narodowym systemie HNS. Koordynatorem przedsięwzięć realizowanych na tym etapie jest poziom operacyjny Sił Zbrojnych RP i organy administracji wojskowej. Wspólne Porozumienia Wdrożeniowe zawierają zobowiązania finansowe, w związku z czym stanowią one zasadniczą "umowę", zawieraną między państwem polskim a państwami wysyłającymi i wyznaczonym dowódcą NATO na dostarczenie określonego wsparcia przez stronę polską. Porozumienia te podpisywane są w drodze dwustronnej przez każde państwo wysyłające/wyznaczonego dowódcę NATO, ale w odniesieniu do ogólnych postanowień porozumienia, każde państwo wysyłające/wyznaczony dowódca NATO może złożyć podpis na wspólnej stronie podpisów, wyrażając w ten sposób przyjęcie postanowień ogólnych. Osoby upoważnione do podpisania Wspólnych Porozumień Wdrożeniowych wskazuje się w Porozumieniu Technicznym. W zależności od ustaleń przyjętych w procesie planowania HNS, Wspólne Porozumienia Wdrożeniowe mogą być podpisywane przez poziom taktyczny lub operacyjny Sił Zbrojnych RP. Należy dążyć do tego, aby we Wspólnych Porozumieniach Wdrożeniowych zostały wskazane imiennie osoby upoważnione do potwierdzania odbioru wsparcia realizowanego przez państwo-gospodarza. Powyższe porozumienia nie są podpisywane odrębnie przez pozamilitarne ogniwa obronne, ale załączniki do tych porozumień muszą być podpisane indywidualnie przez każdy podmiot udzielający lub partycypujący w udzielaniu wsparcia.

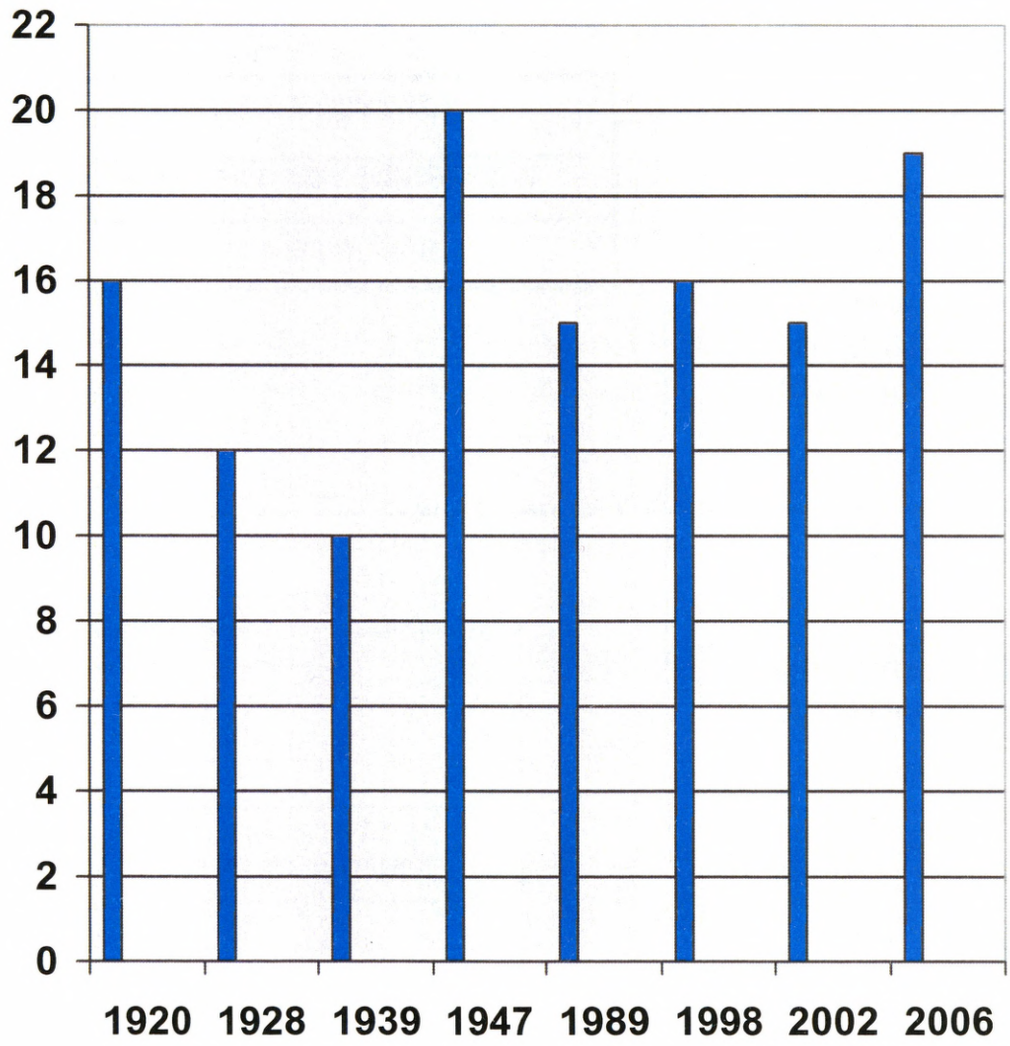
Przedstawiając udział pozamilitarnych struktur obronnych w procesie planowania zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza należy nadmienić, że Polska jako jeden z pierwszych państw zawarła Stałe Porozumienie Ogólne w sprawie zapewnienia HNS, które ma zastosowanie do wszystkich operacji

dowodzonych przez NATO i określa czytelne ramy polityczne do prowadzenia dalszego procesu planistycznego. Zawarcie tego porozumienia wydatnie skraca czas prowadzonych negocjacji w sytuacji wystąpienia konieczności udzielania wsparcia wojskom sojuszniczym.

Szef Oddziału

płk dypl. Zbigniew MIROWSKI

ZESTAWIENIE ILOŚCIOWE MINISTERSTW WCHODZĄCYCH W SKŁAD RADY MINISTRÓW

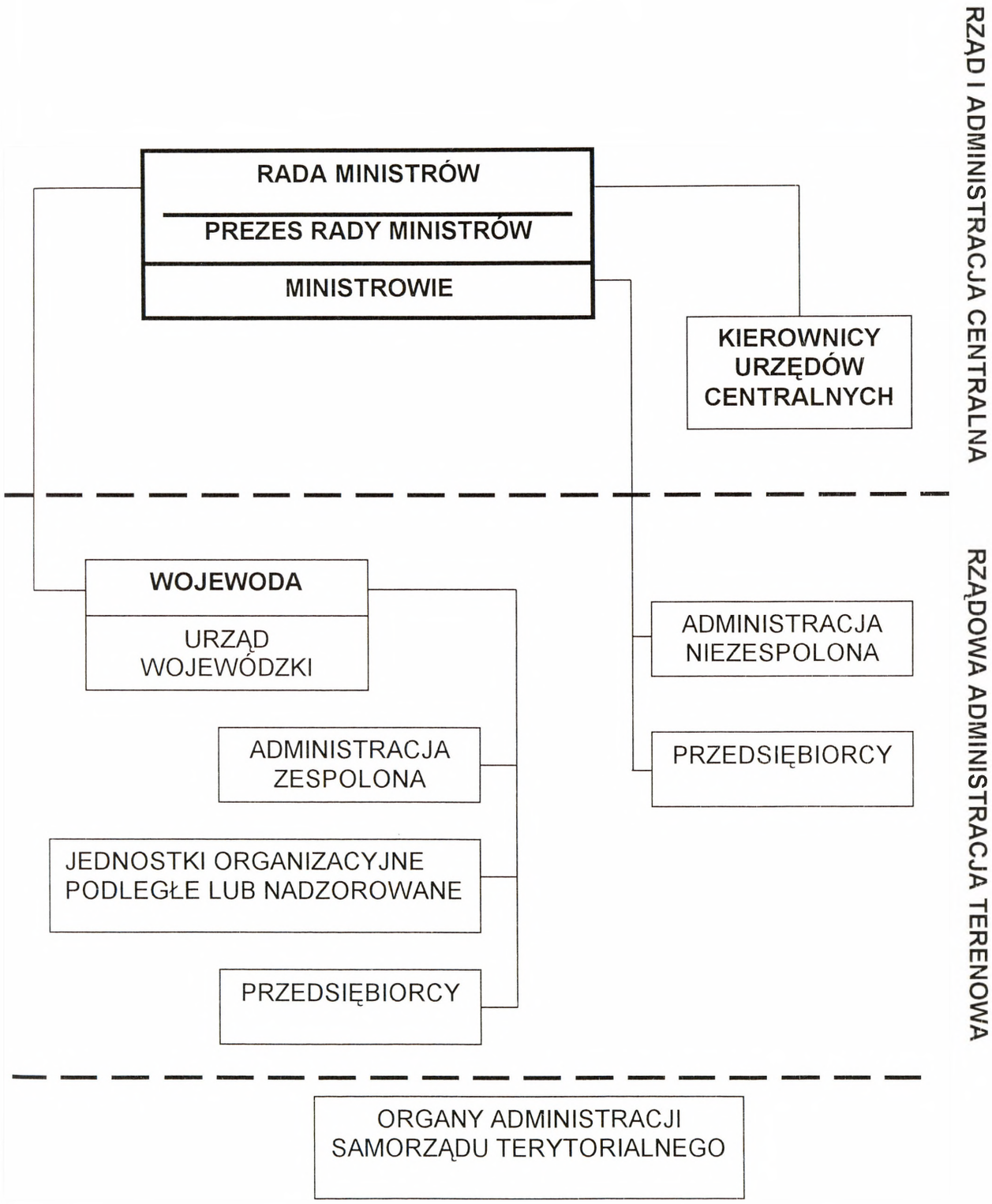


*Ilość ministerstw przyjęto z dniem powołania rządu.

Źródło: *opracowanie własne (na podstawie http://pl.wikipedia.org)*

STRUKTURA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

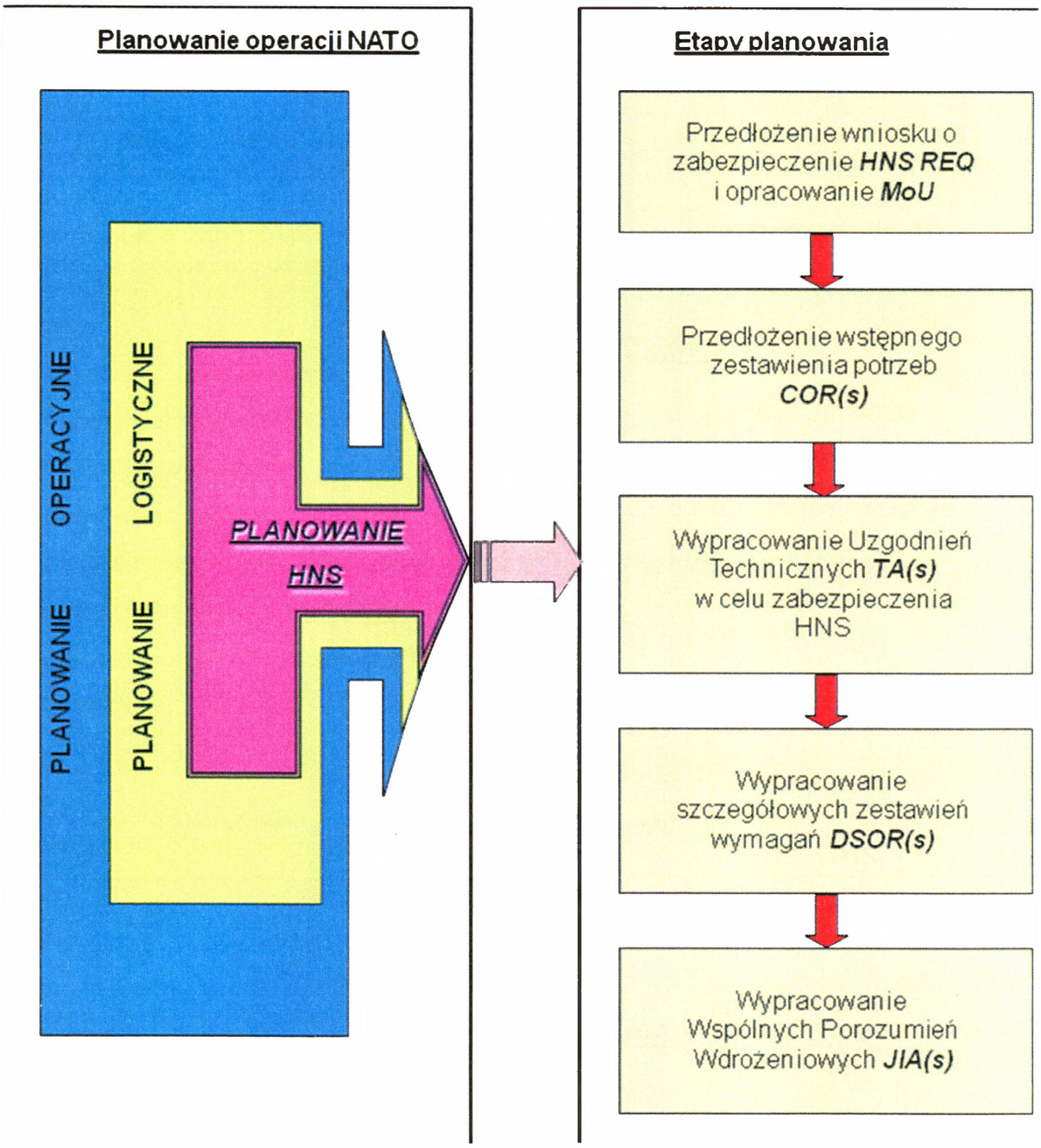
(struktura ogólna)



Źródło: *opracowanie własne*

Załącznik nr 5

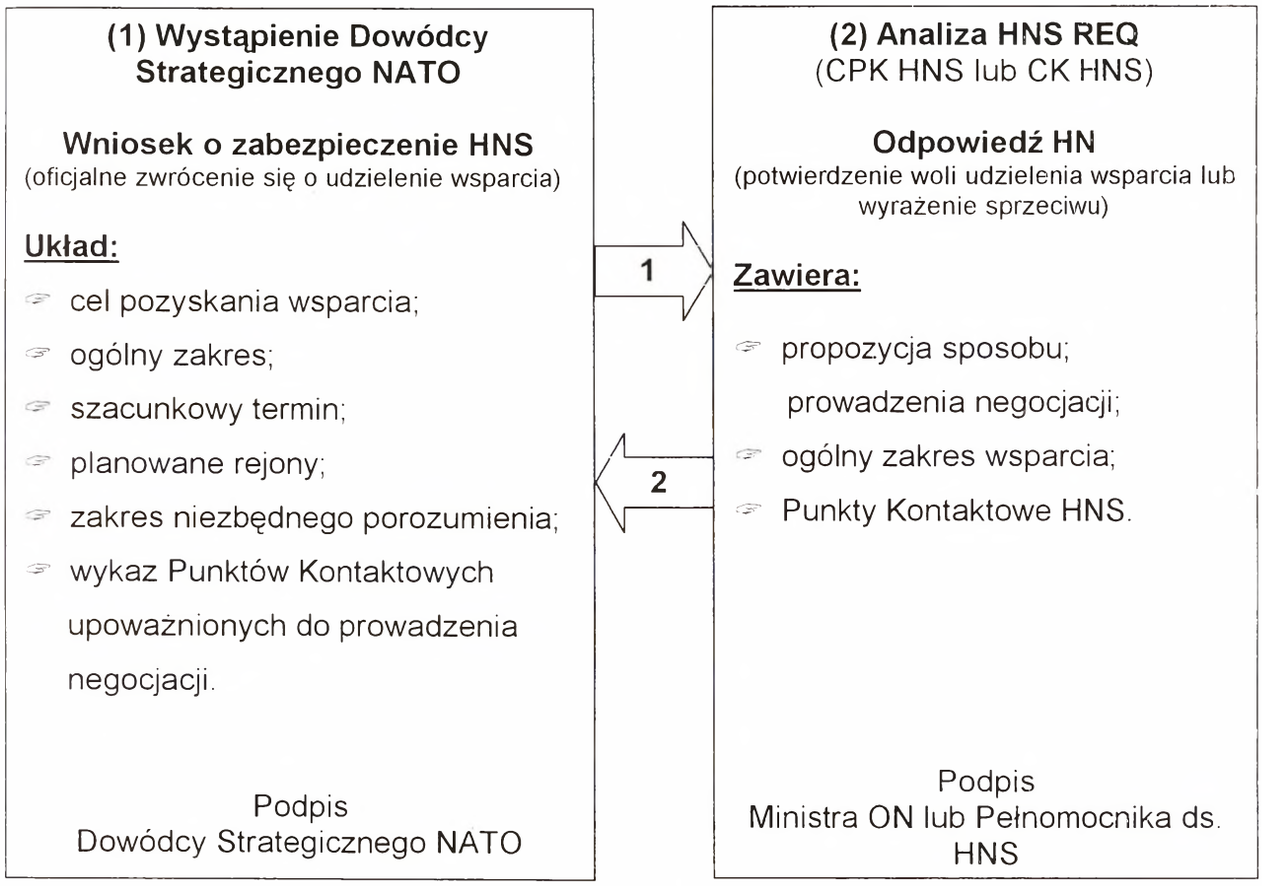
KONCEPCJA PROCESU PLANOWANIA HNS



Źródło: *opracowanie własne na podstawie AJP – 4.5*

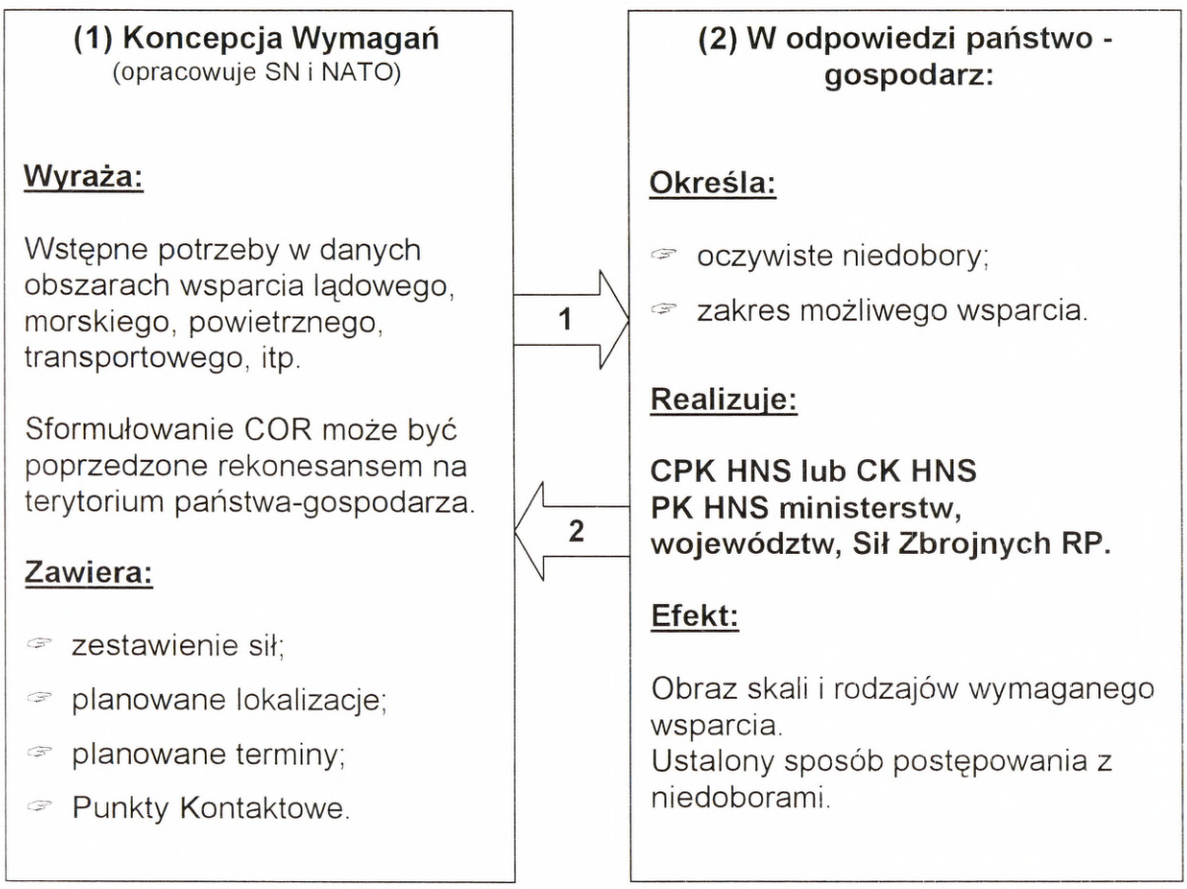
Załącznik nr 6

WNIOSEK O ZABEZPIECZENIE HNS (HNS REQ)



Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5.1*

KONCEPCJA WYMAGAŃ (COR)



Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5.1*

POROZUMIENIE TECHNICZNE (TA)

Porozumienie Techniczne
(opracowuje JHNS SC - uszczegóławia treść MOU)

Zawiera:
- koncepcję HNS;
- zakres ustalonego wsparcia;
- szczegółowe ustalenia finansowe;
- procedury refundacji;
- zobowiązania SNs;
- procedury zgłaszania potrzeb;
- struktury HNS;
- procedury celne;
- wytyczne do kontraktowania;
- zasady likwidacji szkód.

Ustalenia koordynacyjne
- wsparcie w trakcie operacji;
- przekraczanie granic;
- szczegóły dotyczące ochrony środowiska;
- ochrona wojsk;
- sposób wdrożenia TA.

Załączniki:
- Punkty Kontaktowe;
- uzgodnienia w zakresie:
  - zakwaterowania;
  - transportu;
  - łączności;
  - wyżywienia;
  - inne.

Podpisuje:
Wyznaczony D-ca NATO oraz Minister ON lub osoba upoważniona.

Państwa wysyłające podpisują:
NOA - SOI

Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5.1*

ZESTAWIENIE POTRZEB (SOR)

Zestawienie Potrzeb
(opracowuje: wykonawca, SN i NATO)

Wyraża:

Szczegółowe potrzeby w danych obszarach wsparcia lądowego, morskiego, powietrznego transportowego, itp. według lokalizacji.

SOR wykonywane jest dla kolejnych faz operacji dla danego wykonawcy.

Zawiera:

- szczegółowe dane zamawiającego;
- dane zaopatrującego;
- dane płatnika;
- Punkty Kontaktowe;
- wyszczególnienie potrzeb;
- potwierdzenie możliwości realizacji potrzeb;
- dane o zrealizowanym wsparciu.

Uzgodnienie SOR może być poprzedzone rekonesansami prowadzonymi w układzie: połączonym i wielonarodowym.

Realizuje:

PK HNS ministerstw i województw.

Koordynuje:

CPK HNS.

Efekt:

Ustalony przydział zasobów dla danych wykonawców, SNs i NATO.

Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5.1*

WSPÓLNE POROZUMIENIA WDROŻENIOWE (JIA)

Wspólne Porozumienie Wdrożeniowe
(zawierane w drodze dwustronnej)

Wyraża:
- Sposób (plan) realizacji wsparcia ustalonego w SOR;
- Zobowiązanie finansowe - kontrakt.

Zawiera:
- cel zawarcia porozumienia;
- uprawnienia do zawarcia porozumienia;
- warunki realizacji postanowień JIA;
- siły – cel i miejsce ich rozwinięcia;
- główne założenia planu (gdzie, kiedy, co, kto, komu zapewni);
- zależności służbowe;
- przewidywane zakłócenia (utrudnienia).

Załącznikami do JIA są SORs.
JIA mogą być opracowywane przez JIC pod nadzorem JHNS SC.

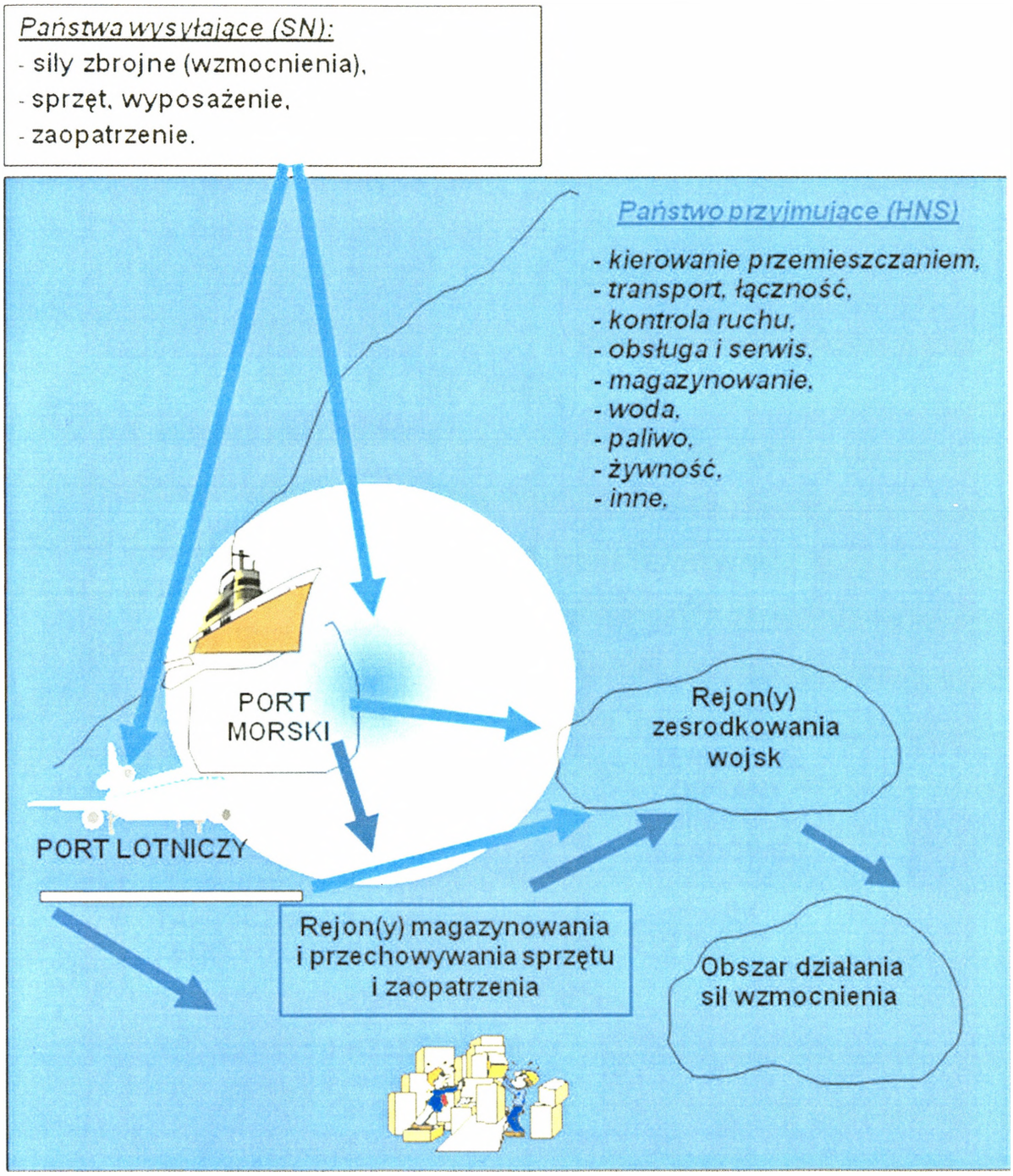
Realizuje:
PK HNS elementów wykonawczych ministrów i wojewodów.

Koordynuje:
CPK HNS i PK HNS ministrów i wojewodów.

Efekt:
Szczegółowy plan wydzielania zasobów wraz z ustaleniami finansowymi (kosztami).

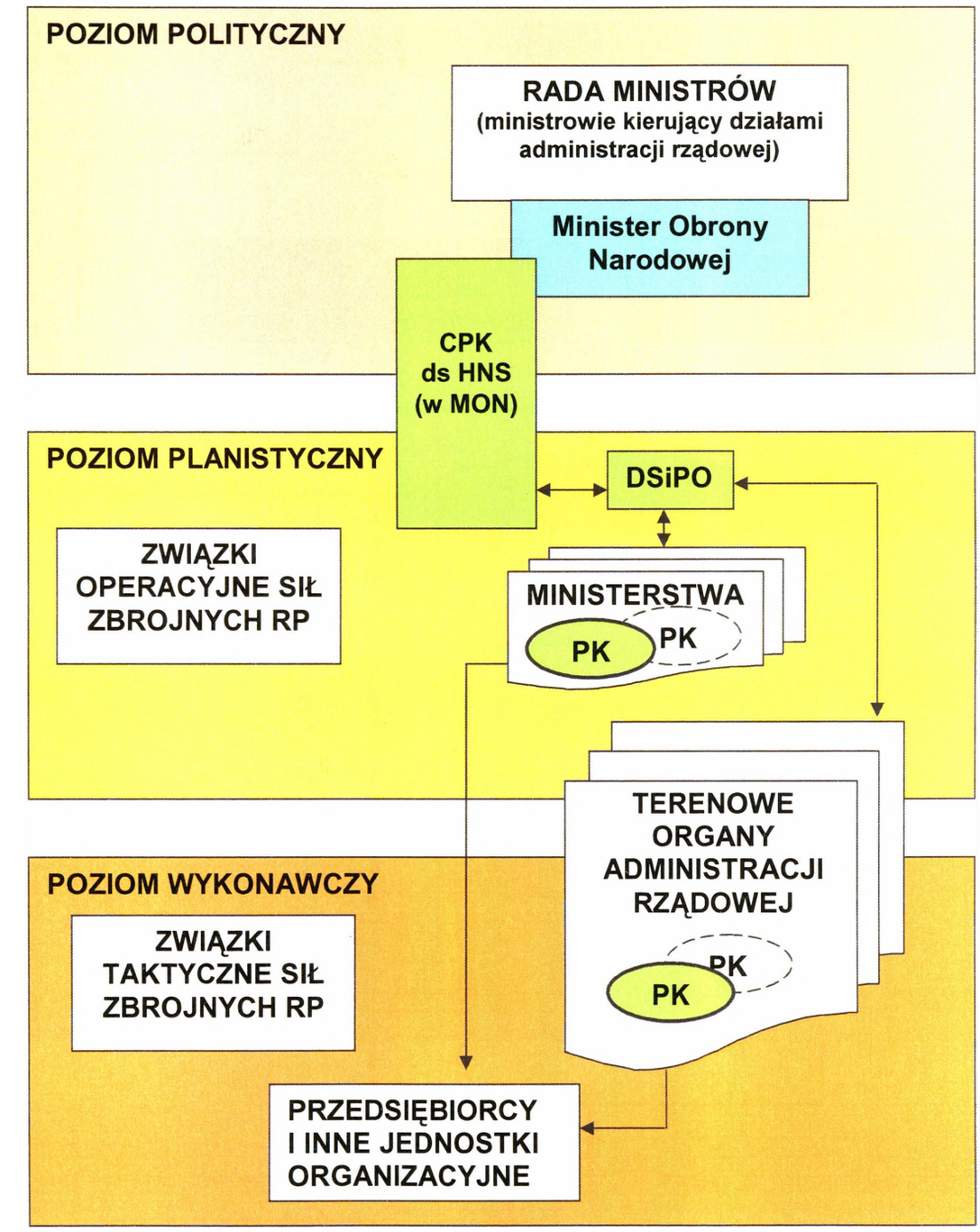
Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5.1*

IDEA WSPARCIA SIŁ NATO W RAMACH PAŃSTWA - GOSPODARZA



Źródło: *opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Polityki Obronnej MON*

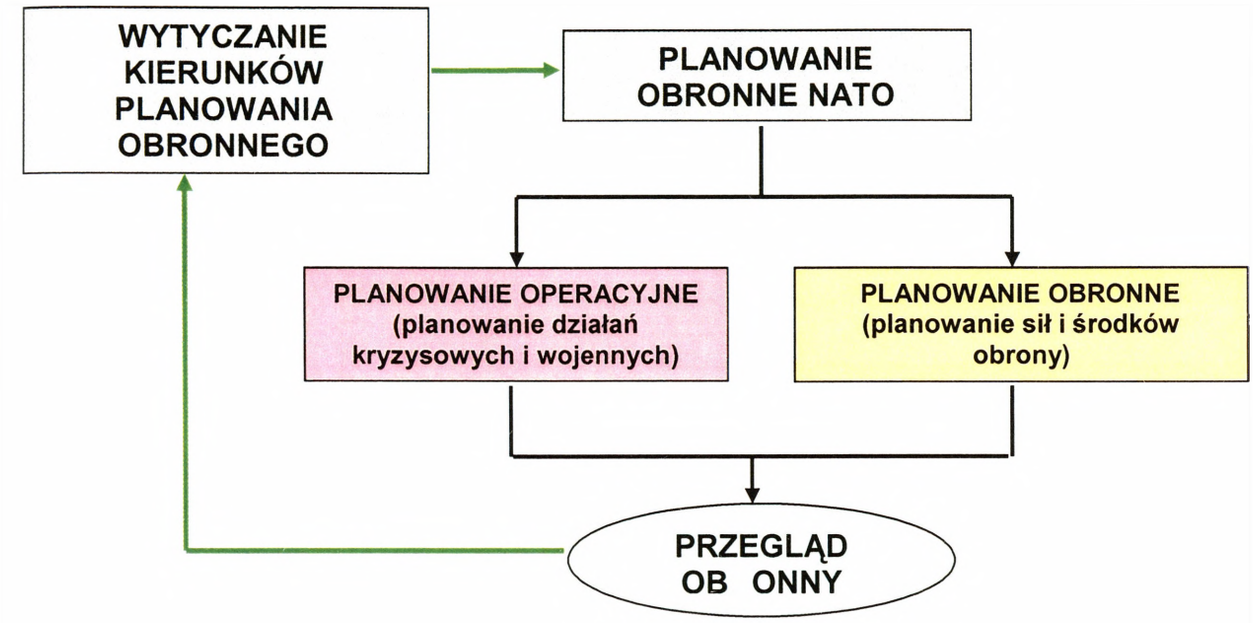
SYSTEM HNS W PAŃSTWIE

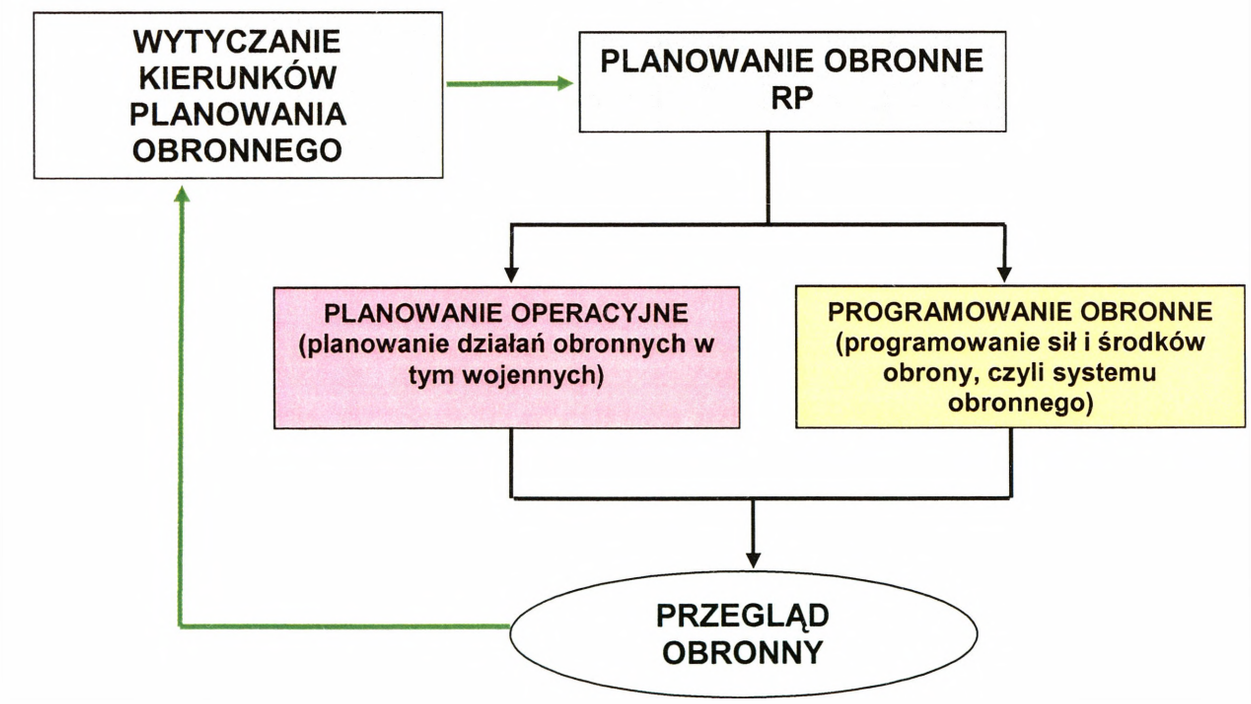


Źródło: *Opracowanie własne*

Załącznik nr 13

PORÓWNANIE PROCESÓW PLANOWWANIA

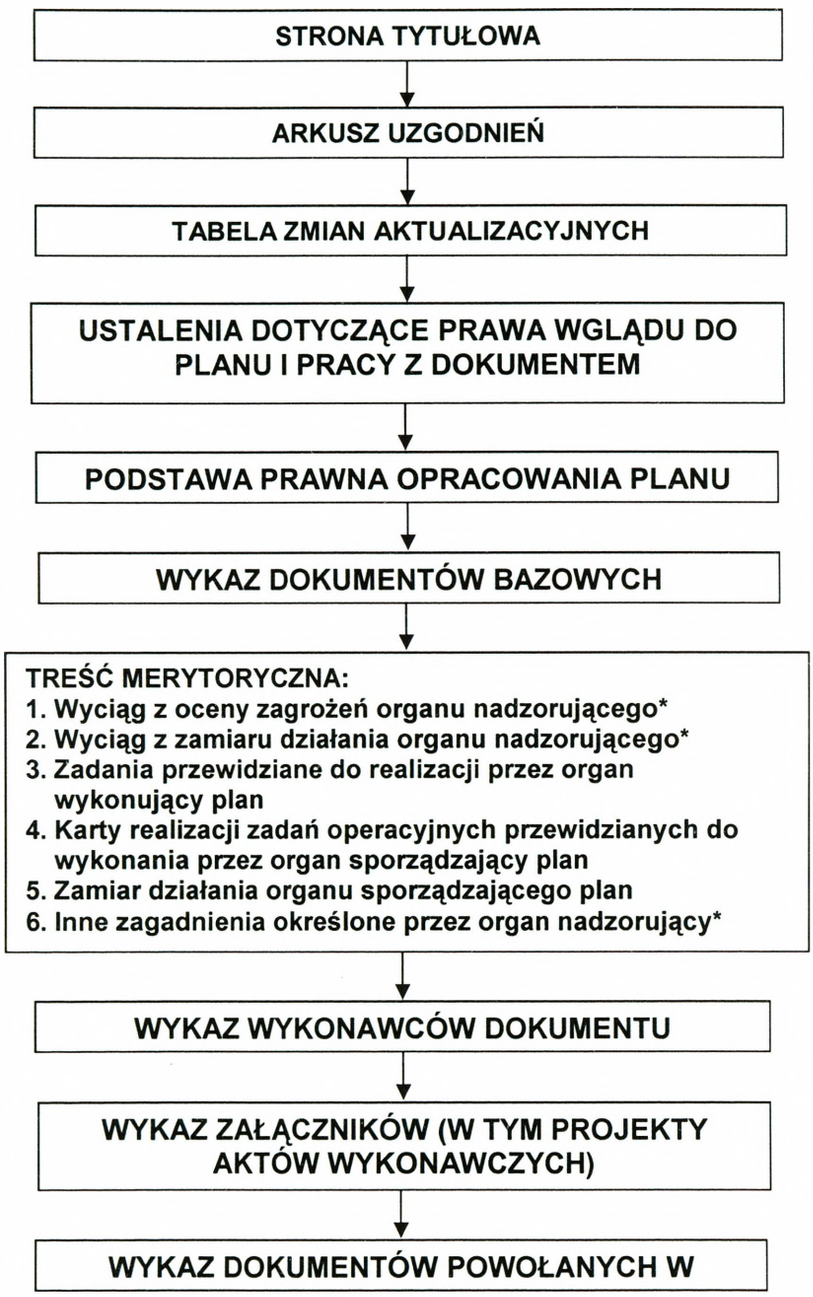




Źródło: *J. Kownacki (Red.), Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych.*

Załącznik nr 14

UKŁAD PLANU OPERACYJNEGO



*** organ określony odrębnymi przepisami, uprawniony do nakładania zadań obronnych na organ opracowujący plan**

Źródło: *opracowanie własne*

Załącznik nr 15

OGÓLNA STRUKTURA PROGRAMU

MYŚL PRZEWODNIA PROGRAMU POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W LATACH.....

1. Cel opracowania programu
2. Główne kierunki pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach...
3. Przygotowanie stanowisk kierowania
4. Zaspokajanie potrzeb SZ RP i wsparcie wojsk sojuszniczych
5. Militaryzacja
6. Budowa i utrzymywanie infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym
7. Przygotowanie systemów łączności na potrzeby obronne
8. Przedsięwzięcia obronne
9. Szkolenie obronne
10. Kontrola wykonywania zadań obronnych
11. Przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych

PRZEDSIĘWZIĘCIA RZECZOWO – FINANSOWE W ZAKRESIE UTRZYMYWANIA I DOSKONALENIA STRUKTUR POZAMILITARNYCH SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

1. Przygotowanie stanowisk kierowania
2. Przedsięwzięcia w zakresie zaspokajania potrzeb SZ RP i wsparcie wojsk sojuszniczych
3. Przedsięwzięcia związane z militaryzacją
4. Budowa i utrzymywanie infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym
5. Przygotowanie systemów łączności na potrzeby obronne
6. Przedsięwzięcia obronne
7. Szkolenie obronne
8. Kontrola wykonywania zadań obronnych
9. Przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw państwowych

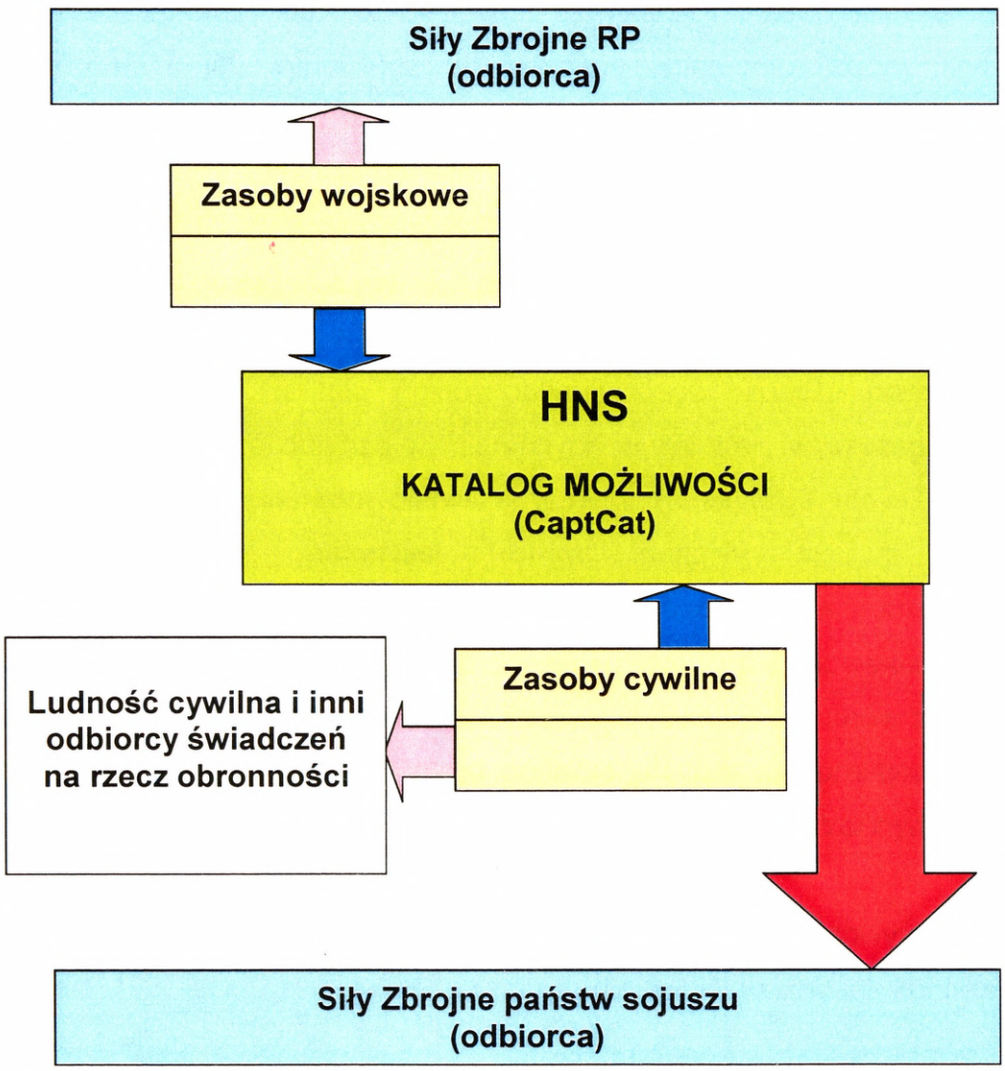
NAKŁADY NA POZAMILITARNE PRZYGOTOWANIA OBRONNE W LATACH.....

1. Zestawienie planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne w latach.... według planowanych przedsięwzięć i rozdziałów budżetu

2. Zestawienie planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne w latach.... według części i rozdziałów budżetu państwa

Źródło: *J. Kownacki (Red.), Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych.*

KONCEPCJA TWORZENIA KATALOGU MOŻLIWOŚCI



Źródło: *opracowanie własne na podstawie DD 4.5*

POLSKA WEWNĘTRZNA PROCEDURA AKCESYJNA

Polską wewnętrzną procedurę akcesyjną określają przede wszystkim postanowienie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku, która weszła w życie 17 października tego roku.

Zgodnie z art. 89 Konstytucji, ratyfikacja przez Polskę umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie w kilku przypadkach, między innymi wtedy, gdy umowa dotyczy:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
- członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- znaczącego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Przystąpienie do Traktatu Północnoatlantyckiego oznacza przyjęcie przez Polskę zobowiązań, które dotyczą wymienionych wyżej sfer, w szczególności zaś i sposób najbardziej bezpośredni pierwszej z nich. Konstytucja mówi, co prawda o *ratyfikowaniu* umowy, natomiast Polska związała się z Traktatem Północnoatlantyckim w drodze *przystąpienia* do niego, jednak forma zawarcia umowy międzynarodowej nie ma wpływu na wynikające z niej zobowiązania, zatem artykuł 89 należy interpretować, jako odnoszący się również do umów zawieranych w innym niż ratyfikacja trybie. W Polsce ponadto przyjęła się praktyka określana terminem ratyfikacja procedur wiązania się umowami wielostronnymi w trybie przystąpienia[2].

Zgodnie z Konstytucją, ratyfikacja umów międzynarodowych dokonuje prezydent (art. 133), przy czym akt ten wymaga, dla swojej ważności, kontrasygnaty premiera (art. 144).

---

[2] Należy jednak zwrócić uwagę, że może to doprowadzić do nieporozumień, ponieważ inne znaczenie w odniesieniu do tej samej umowy termin ten ma w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. W rozumieniu Traktatu Północnoatlantyckiego jednoznacznie rozróżnia się *ratyfikację* Traktatu i protokołów akcesyjnych do Traktatu przez jego państwa - strony, od złożenia *instrumentu przystąpienia* do Traktatu przez państwo do tego zaproszone. W tym rozumieniu, Polska nie może ratyfikować Traktatu, ponieważ nie jest jego sygnatariuszem. *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów* z 1969 roku, do którego Polska przystąpiła w 1990 roku, mówi o ratyfikacji i przystąpieniu jako o dwu różnych formach związania się traktatem międzynarodowym (art.. 11, 14, 15). Obok zwyczajowego stosowania terminu *ratyfikacja* w odniesieniu do procedury przystąpienia [...] spotkać można ostatnio również oficjalne - i niewątpliwie błędne - użycie terminu *przystąpienie* na określenie ratyfikacji w sensie klasycznym [...].

Wszczęcie procedury ratyfikacyjnej leży w praktyce w gestii rządu, jako organu prowadzącego negocjacje w imieniu państwa. W przypadku składania instrumentu akcesyjnego do Traktatu Północnoatlantyckiego, przewidzianego w art. 10 tegoż Traktatu, rząd – stosownie do art. 89 Konstytucji – zwraca się do parlamentu o udzielenie prezydentowi odpowiedniego upoważnienia.

Procedura uchwalania ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej nie różni się zasadniczo od procedur dotyczących innych ustaw. Zgodnie z normalną procedurą, ustawa uchwalana jest przez Sejm w trybie trzech czytań, po czym kierowana jest do Senatu. Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśli Senat wprowadza do uchwalonej przez Sejm ustawy jakieś poprawki lub ją odrzuca, Sejm rozstrzyga ostatecznie los ustawy, odrzucając stanowisko Senatu bezwzględną większością głosów lub przyjmując je zwykłą większością głosów. Ustawa upoważniająca do ratyfikacji podpisywana jest przez prezydenta, który może jednak przed dokonaniem tego aktu założyć do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności ustawy i podlegającej ratyfikacji umowy z Konstytucją[3]. Do procedury ratyfikacyjnej zastosować można również tryb pilny uchwalania ustawy.

Jedynymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga szczególnego trybu ustawodawczego, są umowy, na podstawie których Polska przekazuje *organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach* (art. 90). Zgodę na ratyfikację takich umów Sejm wyraża większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a następnie - taką samą większością - Senat. Zgoda na ratyfikację takich umów może być wyrażona również w referendum ogólnonarodowym, jeśli Sejm postanowi przyjąć taki tryb bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W Traktacie Północnoatlantyckim brak jest jednak postanowień, które uzasadniałyby przyjęcie takiego trybu legislacyjnego. Możliwe jest jednak poddanie przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego pod referendum na podstawie art. 125 Konstytucji, który stanowi, iż *w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być*

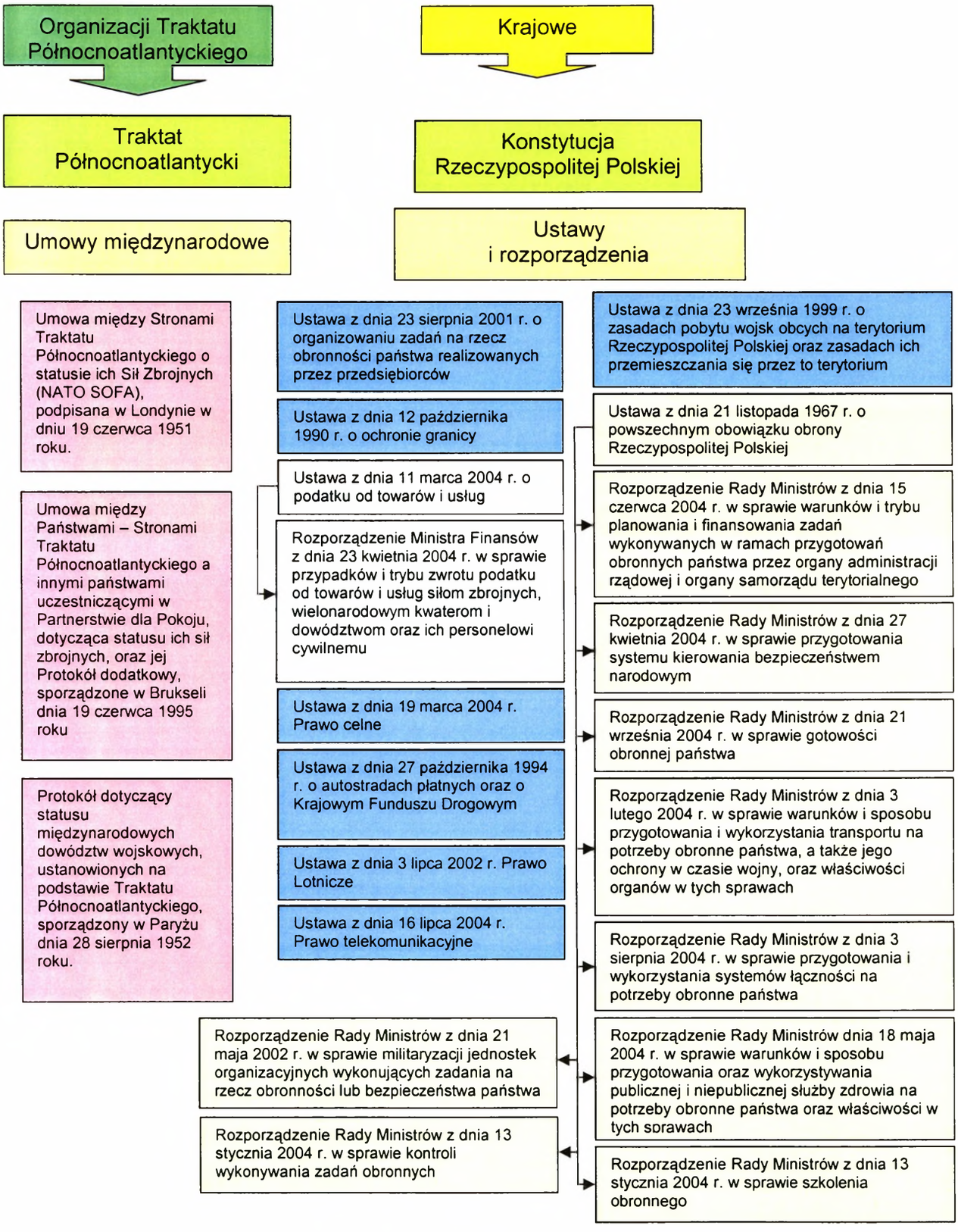
[3] Art. 133 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że prezydent *przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją* stosować się może raczej do sytuacji, w których do ratyfikacji nie jest potrzebna uprzednia zgoda parlamentu, natomiast w przypadkach, gdy zgoda taka jest wymagana zastosowanie ma raczej art. 122 ust. 3. Nie wyklucza to jednak prawa prezydenta do skierowania umowy do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny w każdej fazie procesu ratyfikacyjnego.

przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Postanowienie to dotyczy również zawierania umów międzynarodowych, nawet jeżeli nie skutkują one przeniesieniem jakichś kompetencji władzy państwowej na organizację lub organ międzynarodowy. Referendum ogólnokrajowe w takim przypadku ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, lun prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wynik referendum jest wiążący, jeśli weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Źródło: M. Mróz, *Polska a NATO. Wokół dyskursu akcesyjnego i integracyjnego*, Kancelaria Sejmu – Warszawa 2001, s. 12-15.

Załącznik nr 18

PRAWNE ŹRÓDŁA HNS



Źródło: *opracowanie własne*

Załącznik nr 19

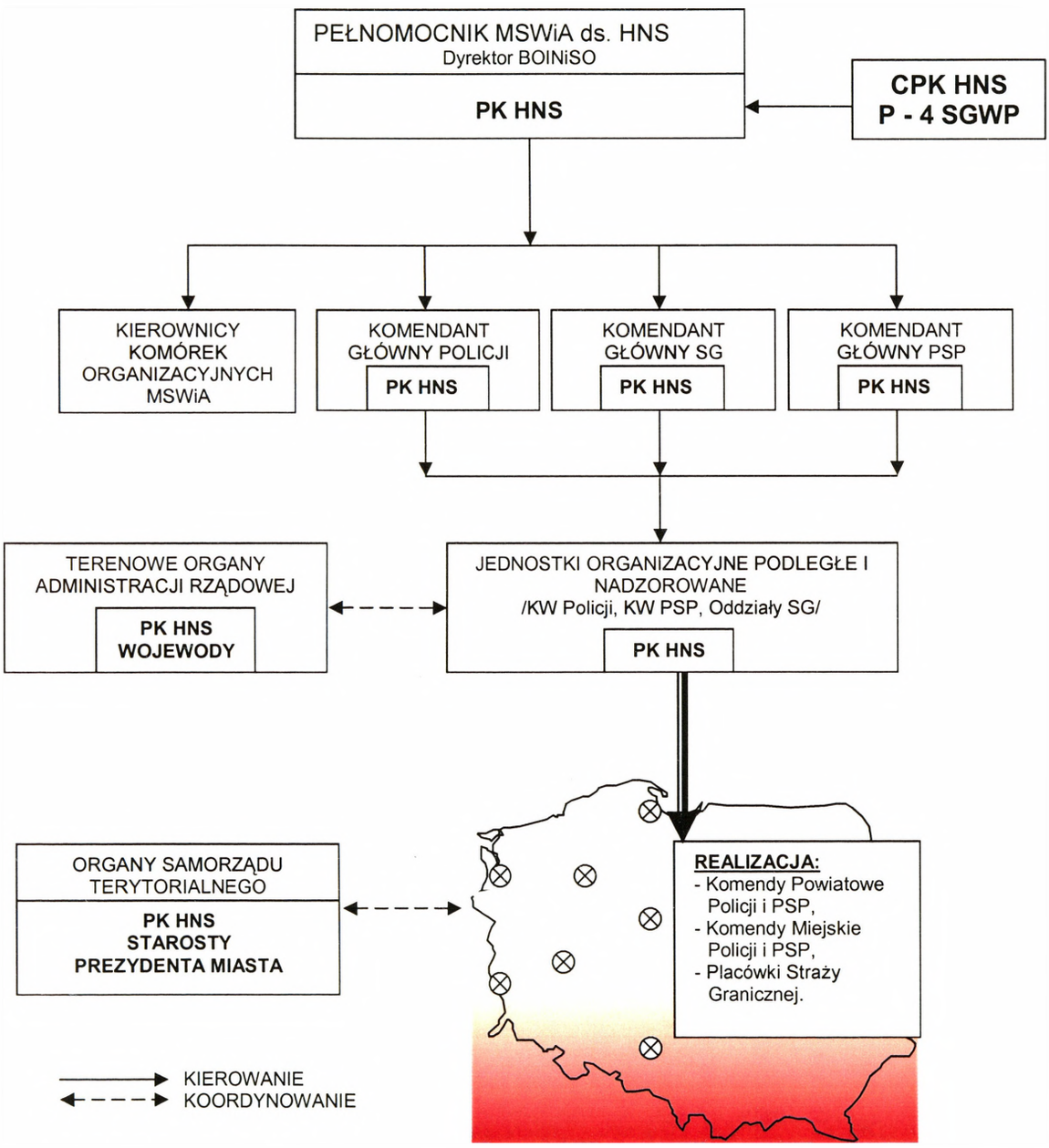
OBSZARY WSPÓLNYCH REGULACJI PRAWNYCH



Źródło: *opracowanie własne*

Załącznik nr 20

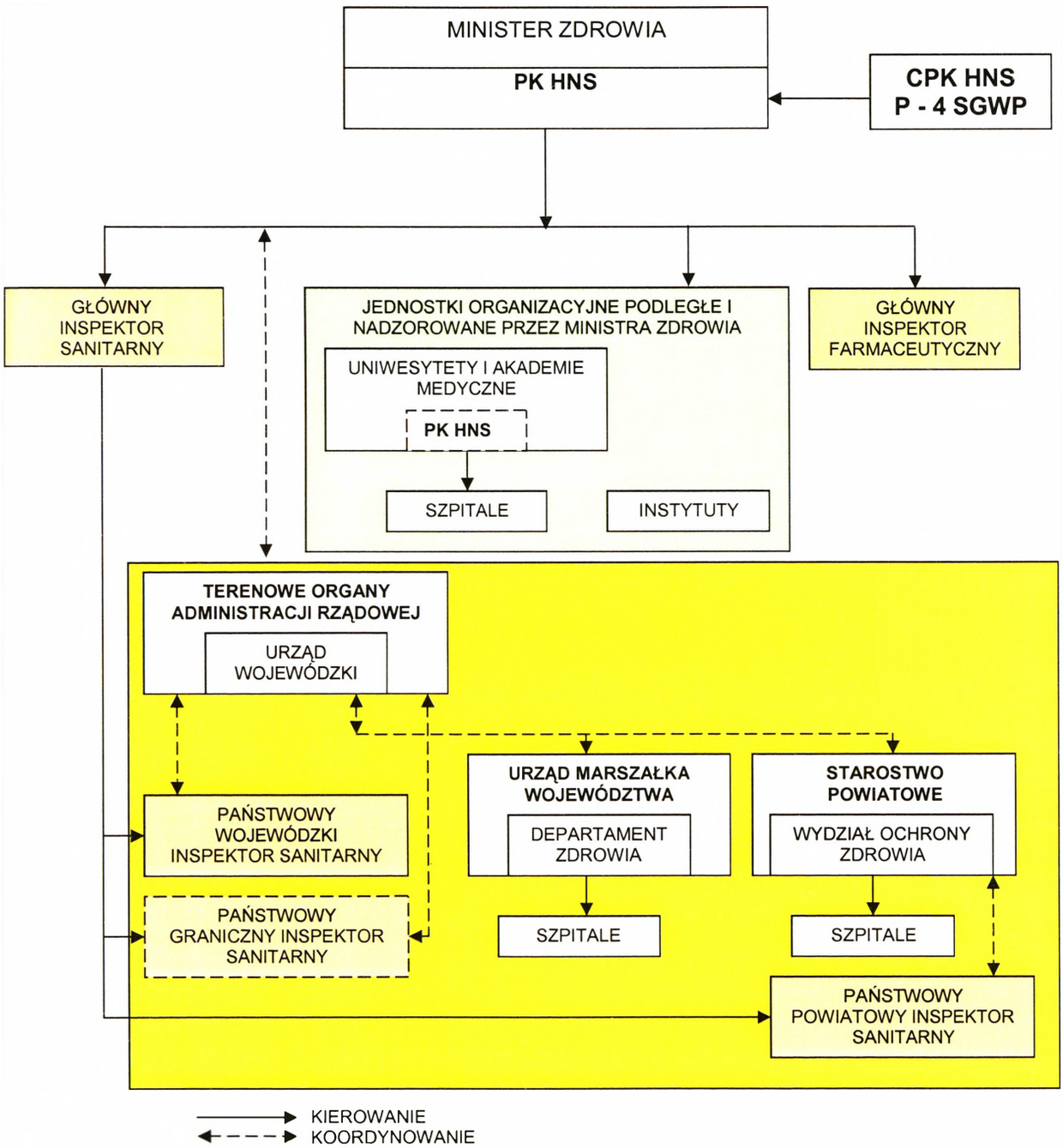
KIEROWANIE HNS W RESORCIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI



Źródło: *opracowanie własne na podstawie F. Górczyk, Udział resortu spraw wewnętrznych i administracji w realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza (HNS).*

Załącznik nr 21

PRZYGOTOWANIE SŁUŻBY ZDROWIA NA POTRZEBY HNS

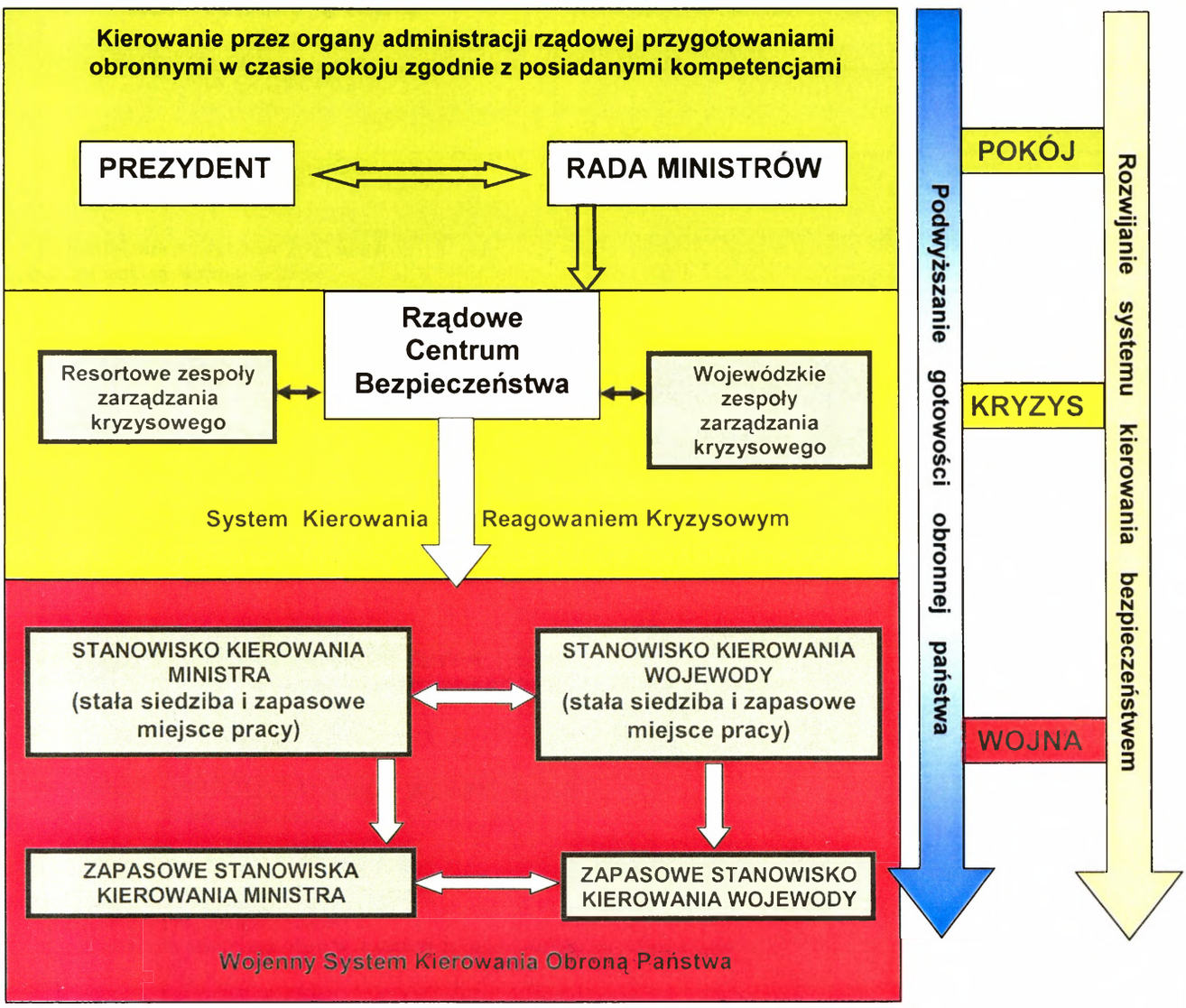


Źródło: *opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Zdrowia*

Załącznik nr 22

NARODOWY SYSTEM KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA

/Ogólna koncepcja/



Źródło: *Opracowanie własne*

Załącznik nr 23

KARTA REALIZACJI ZADANIA OPERACYJNEGO

Awers

TYP ZADANIA	**KARTA REALIZACJI ZADANIA OPERACYJNEGO** .... /nazwa instytucji/	NUMER ZADANIA GŁÓWNEGO
SYTUACJA PLANISTYCZNA		NUMER ZADANIA WŁASNEGO

ODPOWIEDZIALNY /kierownik komórki organizacyjnej/ Uwaga! Wypełnić ołówkiem	WYKONAWCA /osoba lub zespół osób bezpośrednio realizujących zadanie/ Uwaga! Wypełnić ołówkiem
TREŚĆ ZADANIA GŁÓWNEGO	
TREŚĆ ZADANIA WŁASNEGO	
TERMIN WYKONANIA ZADANIA /od momentu otrzymania zadania/	
PROCEDURA	

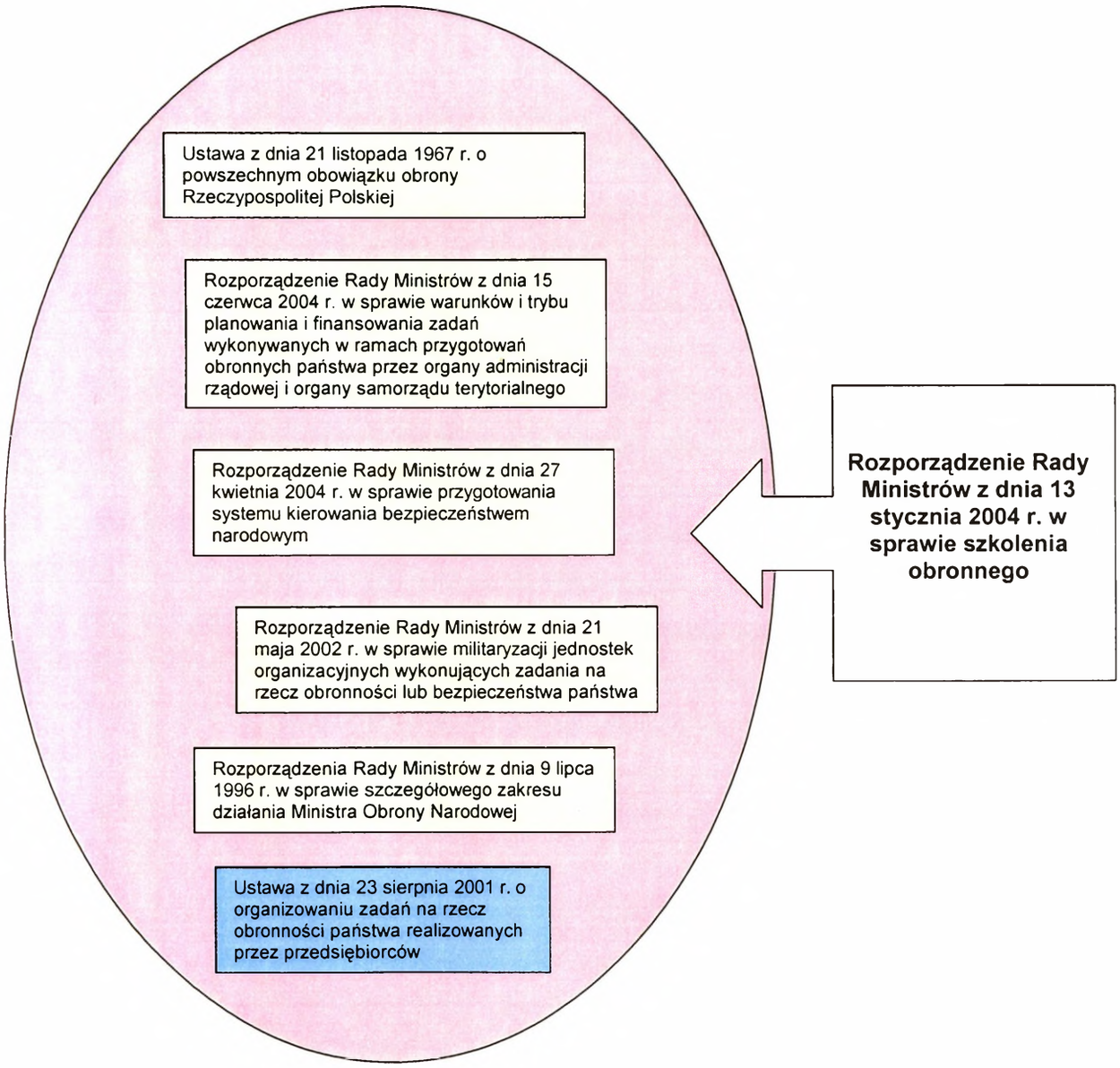
Rewers

PODMIOTY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE ZEWNĘTRZNE */komórki organizacyjne innych organów administracji publicznej, siły zbrojne, przedsiębiorcy/*
PODMIOTY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE WEWNĘTRZNE */macierzyste komórki organizacyjne/*
DOKUMENTACJA BAZOWA */plany i inne dokumenty warunkujące realizację zadania i miejsce ich przechowywania/*
DODATKOWE USTALENIA

Źródło: *P. Górski, Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*

Załącznik nr 24

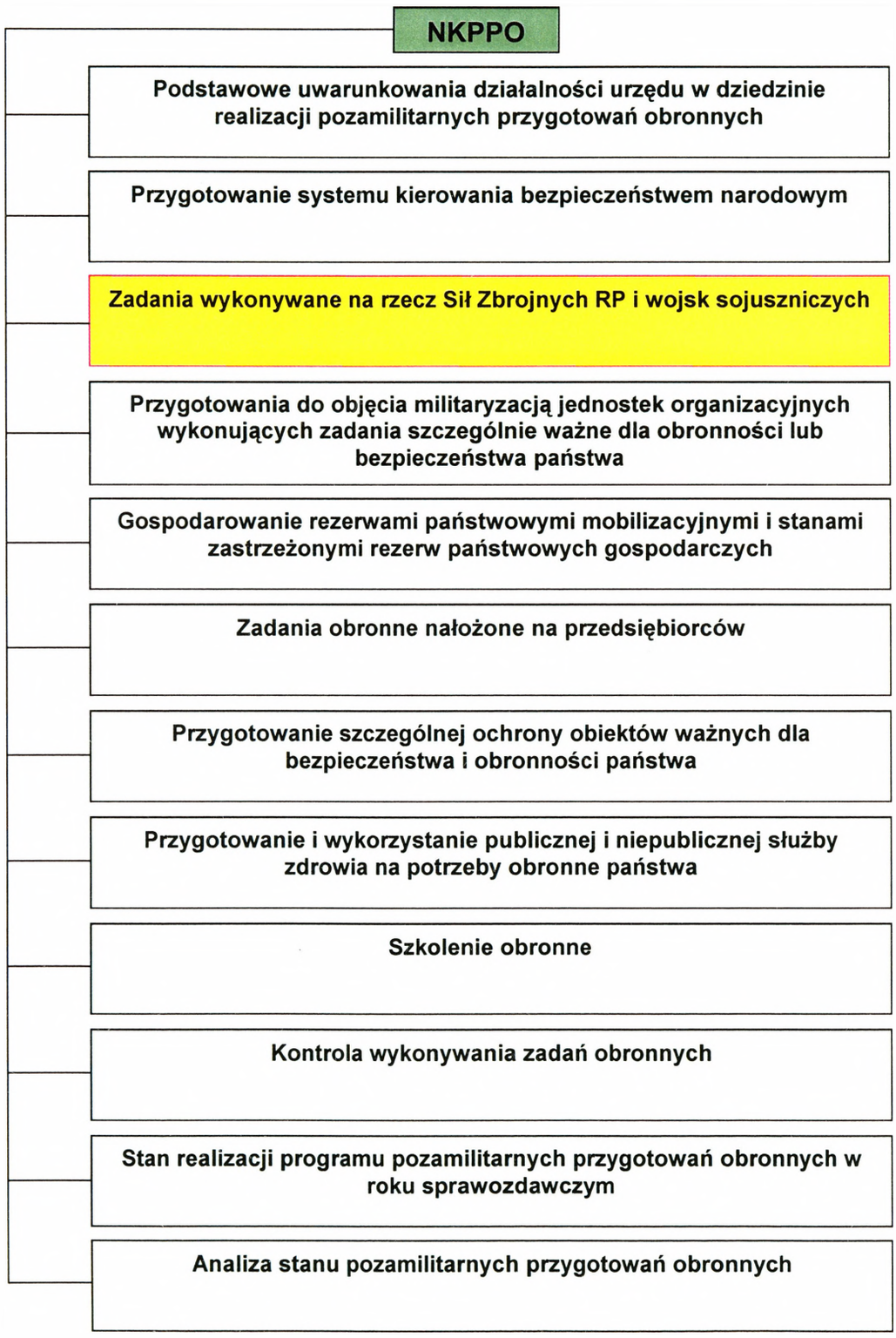
SZKOLENIE OBRONNE W AKTACH PRAWNYCH



Źródło: *opracowanie własne*

Załącznik nr 25

OGÓLNA STRUKTURA NARODOWEGO KWESTIONARIUSZA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH



Źródło: *Pr. zbiorowa, Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie*

CZĘŚĆ III NKPPO

Realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza:

3.1. Czy urząd uczestniczy w przygotowywaniu elementów narodowego systemu tworzonego na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza (HNS)?

odp.:

- tak
- nie (uzasadnić)

3.2. Jeżeli urząd wykonywał zadania określone w ppkt 3.1, wskazać zakres uczestnictwa:

odp. (zaznaczyć przez podkreślenie i uzupełnienie)

a) wyznaczenie punktu kontaktowego (PK)
b) opracowanie dokumentacji (PK)
c) stworzenie (w ministerstwie, województwie) innych punktów kontaktowych, jeśli tak to gdzie one występują (nazwy jednostek organizacyjnych).....
d) tworzenie własnej bazy danych
e) współuczestnictwo w tworzeniu innych baz danych (wskazać jakich).....
f) inne.....

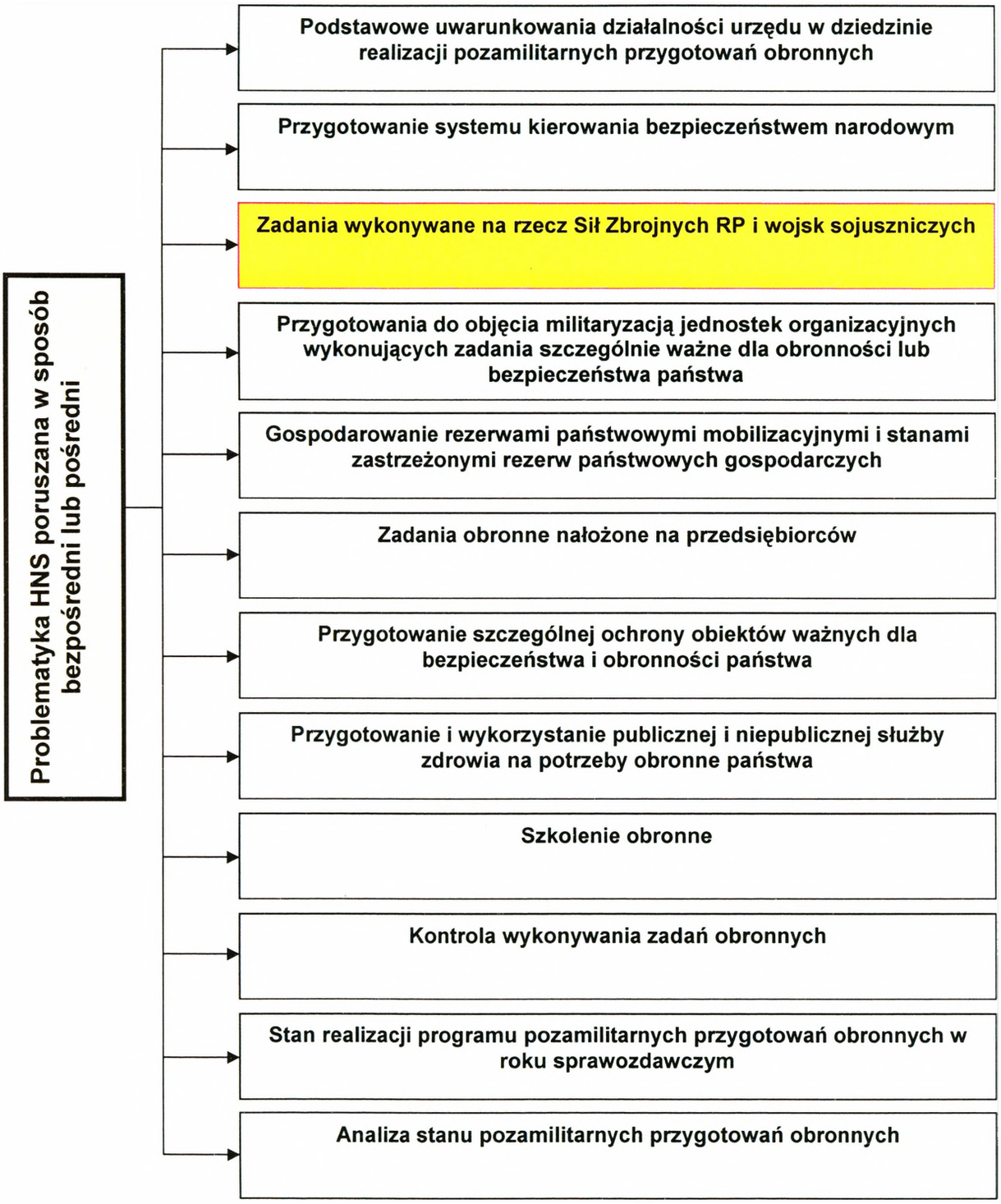
3.3. Jeśli urząd wykonywał zadanie określone w ppkt 3.1, wskazać główne problemy związane z realizacją zadań HNS (w przypadku uwarunkowań prawnych, wskazać czego one dotyczą)?

odp.: .....

Źródło: *Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych*

Załącznik nr 27

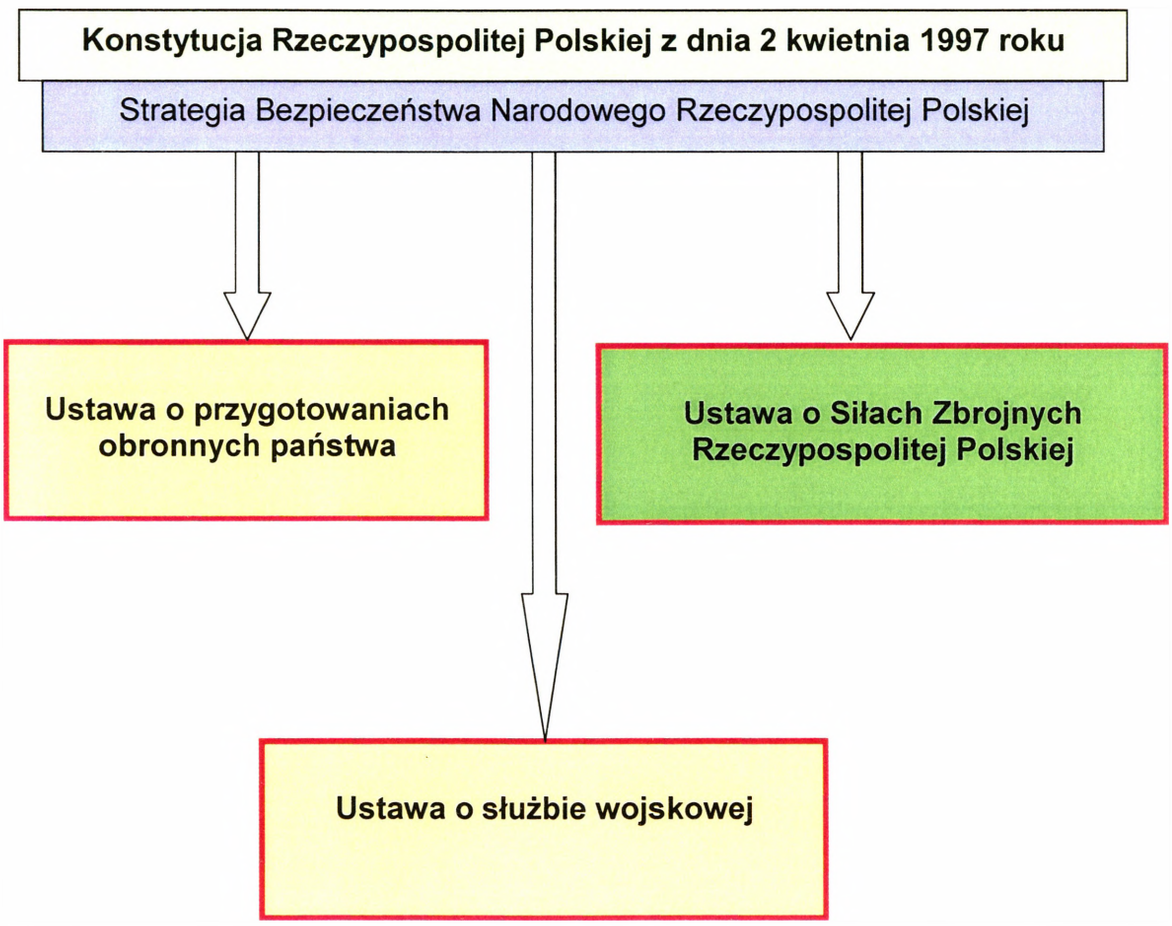
HNS W NKPPO



Źródło: *Pr. zbiorowa, Wybrane problemy kształtowania się i realizacji przeglądu obronnego w państwie*

Załącznik nr 28

PROPOZYCJE ZMIAN USTAWOWYCH



Źródło: *opracowanie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego*

Załącznik nr 29

PROPOZYCJA UKŁADU USTAWY O PRZYGOTOWANIACH OBRONNYCH PAŃSTWA

Ustawa o przygotowaniach obronnych państwa

- ***Dział I***
  Przepisy ogólne
- ***Dział II***
  Obszary przygotowań obronnych
- ***Dział III***
  Zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych w przygotowaniach obronnych państwa
- ***Dział IV***
  Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy karne, przejściowe i końcowe

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr 70434

Źródło: *opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Strategii i Planowania Obronnego*