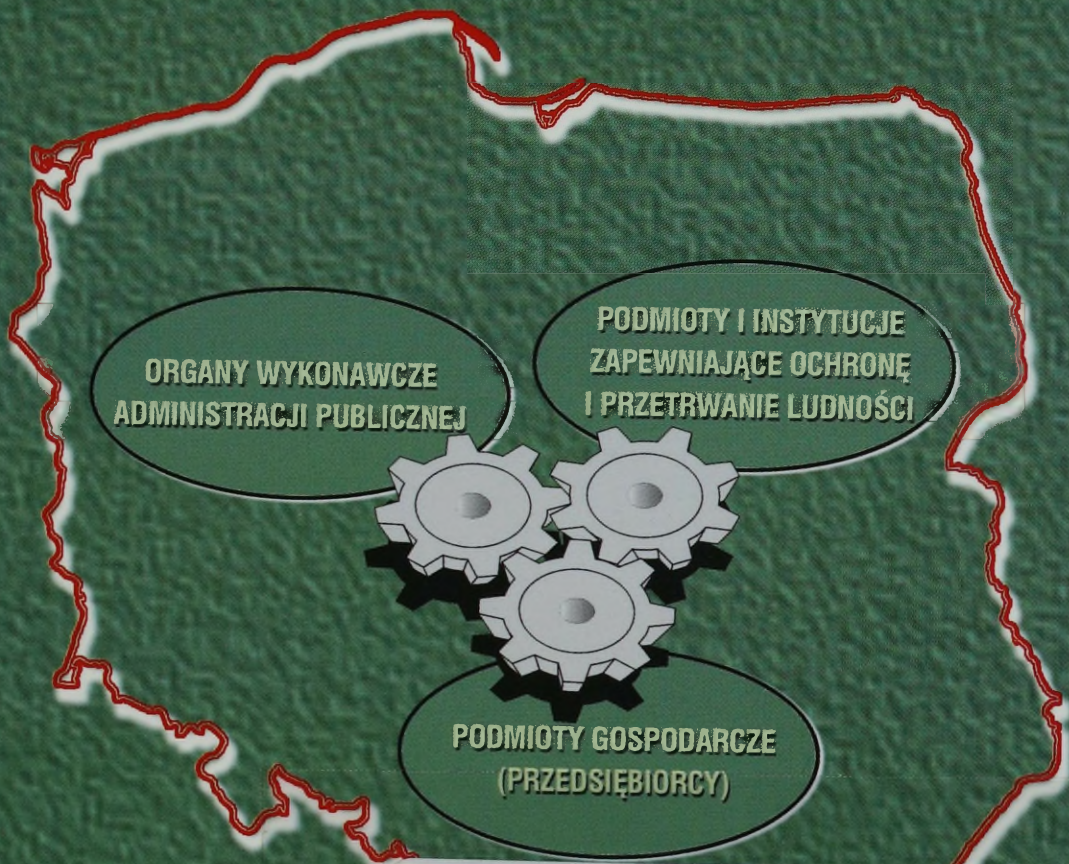




Marian Kuliczkowski

# Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce

Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań



78370

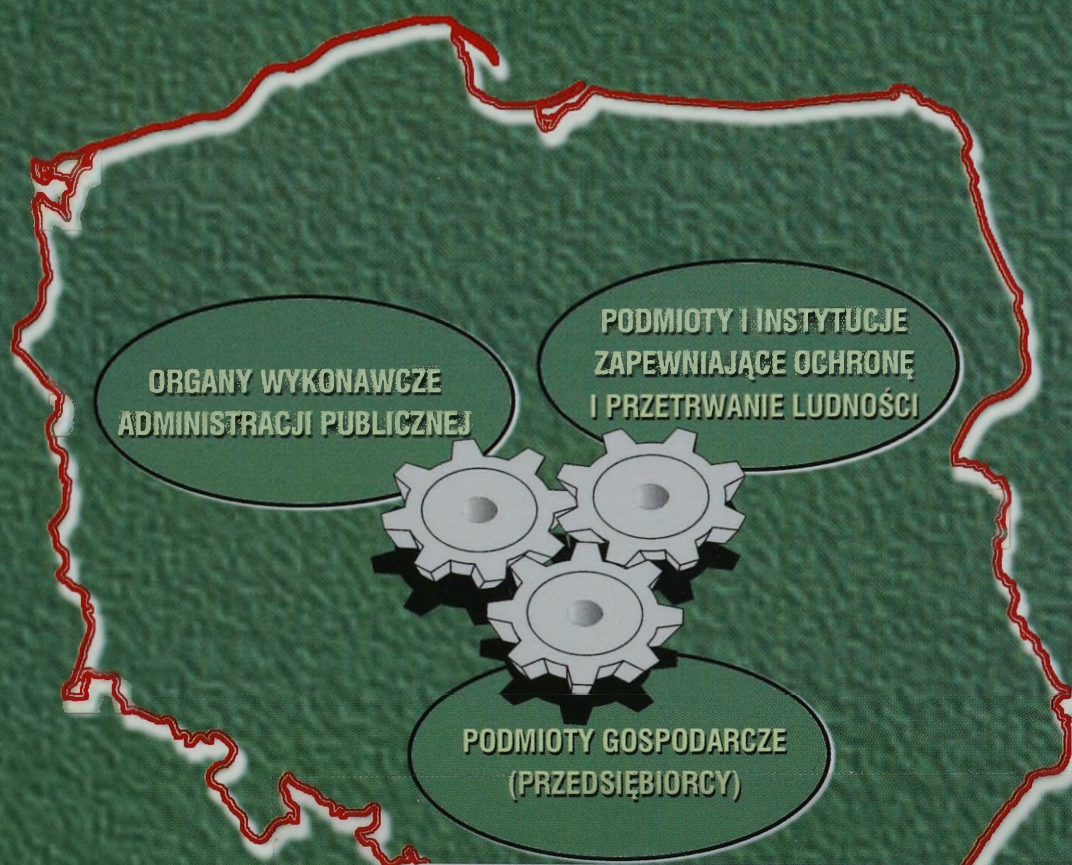
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Marian Kuliczkowski

# Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce

Próba systematyzacji procesualnych  
oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań



78370

# **Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce**

Próba systematyzacji procesualnych  
oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BE-Archiwum AON  
nr ewid. 78370

**Marian Kuliczkowski**

# **Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce**

Próba systematyzacji procesualnych  
oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań

WARSZAWA 2016

Recenzenci  
prof. dr hab. Jan Wojnarowski  
płk dr hab. Tomasz Kośmider

Projekt okładki  
Ewa Wiśniewska

Redakcja  
Ewa Kostka

Redakcja techniczna i skład  
Małgorzata Gawłowska

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016

ISBN 978-83-7523-518-0

Sygn. AON 6415/16

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej  
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 261-814-055, tel./faks 261-813-752  
e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl  
Zam. nr 974/16

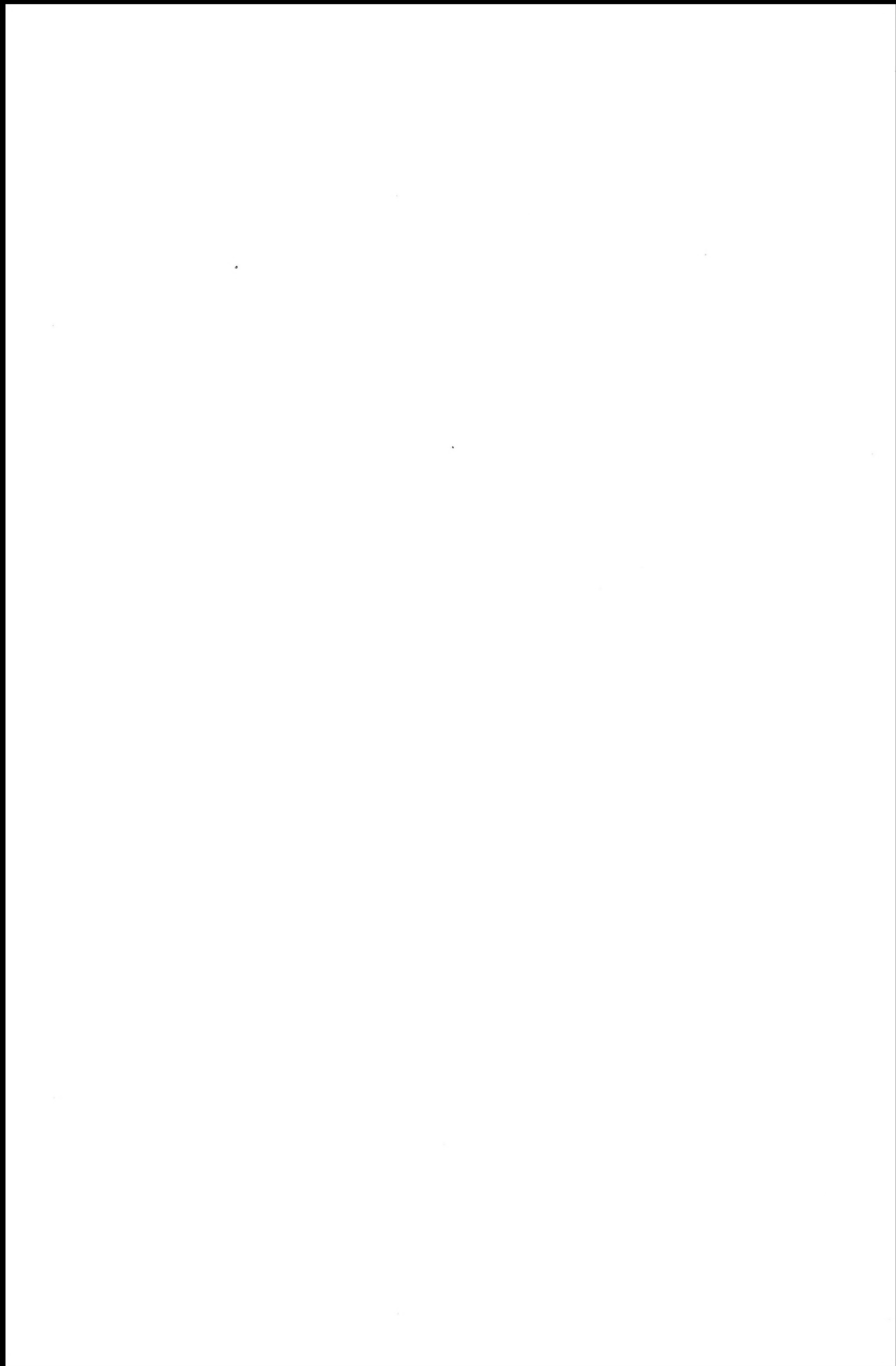
# SPIS TREŚCI

---

Wstęp .....	9
1. Historyczne uwarunkowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce .....	13
2. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – miejsce i rola .....	26
2.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego .....	27
2.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce .....	33
2.3. Organizacja i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa .....	37
2.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w Systemie Obronnym Państwa .....	40
2.5. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa jako determinant bezpieczeństwa narodowego .....	42
3. Uwarunkowania prawne, dziedziny i zakres oraz zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce .....	46
3.1. Uwarunkowania prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	46
3.1.1. Dokumenty strategiczne państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	49
3.1.2. Podstawy prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	54
3.2. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	61
3.3. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	63
3.4. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	65
4. Zadania i potrzeby obronne jako wyznacznik pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	69
4.1. Pojęcie, istota i zakres (podział) zadań obronnych .....	69
4.2. Klasyfikacja zadań obronnych oraz charakterystyka wybranych zadań .....	72
4.2.1. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na ich rodzaj .....	72
4.2.2. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na kryterium celu i etapu realizacji .....	75

4.2.3. Charakterystyka wybranych zadań obronnych (przygotowawcze, interwencyjne i odbudowy) .....	77
4.3. Istota i typologia potrzeb obronnych .....	87
5. Administracja publiczna i przedsiębiorcy w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	90
5.1. Struktura, pojęcie i organizacja administracji publicznej .....	91
5.1.1. Administracja rządowa .....	93
5.1.2. Administracja samorządowa .....	96
5.1.3. Administracja państwowa .....	99
5.2. Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa .....	99
5.3. Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie .....	123
5.3.1. Realizacja zadań obronnych przez organy administracji rządowej w województwie .....	124
5.3.2. Realizacja zadań obronnych przez samorządy terytorialne .....	132
5.4. Realizacja zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców .....	140
6. Planowanie obronne jako ważny element pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.....	146
6.1. Podstawy prawne planowania obronnego .....	146
6.2. Istota i cel oraz zakres i struktura planowania obronnego .....	148
6.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego .....	151
6.4. Zasady i tryb programowania obronnego .....	153
6.5. Okresowe przeglądy obronne elementem planowania obronnego .....	155
6.6. Dostosowanie systemu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO .....	156
6.7. Ocena planowania obronnego w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce .....	159
7. Militaryzacja jako forma realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji .....	165
7.1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie .....	165
7.2. Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań do militaryzacji .....	167
7.3. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji .....	174

7.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji .....	179
7.5. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych .....	183
8. Ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa .....	187
8.1. Podstawy prawne szczególnej ochrony obiektów .....	189
8.2. Zasady przygotowania szczególnej ochrony obiektów .....	195
8.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres szczególnej ochrony obiektów .....	197
8.4. Kierunki zmian w zakresie szczególnej ochrony obiektów .....	201
9. Dostosowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń – kierunki zmian .....	203
9.1. Identyfikacja wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego RP oraz ich charakterystyka w kontekście obowiązujących dokumentów strategicznych .....	203
9.2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – analiza SWOT .....	217
9.3. Kierunki dostosowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń .....	221
Zakończenie .....	229
Załączniki .....	233
Bibliografia .....	254
Wykaz rysunków .....	264



*...przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy.*

Sun Tzu<sup>1</sup>

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. We współczesnych czasach przez bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą na celu zapewnienie nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwienie rozwoju i swobody realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, przez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów<sup>2</sup>.

Biorąc pod uwagę wydarzenia z przełomu XX i XXI wieku oraz o toczącej się obecnie konflikty zbrojne można stwierdzić, że znacznie skuteczniej<sup>3</sup> radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują. Należy mieć świadomość, że „zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrosliśmy w czasach zimnej wojny. Wówczas polityka była zamrożona, a sfera obronności statyczna. Zagrożeniom obronności można było stawić czoła w sposób obronny. Dzisiejszy świat już tak nie działa. Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane. Terrorysty, upadające reżimy, broń masowego rażenia – to w równej mierze wyzwania polityczne, co militarne. Obrona ojczyzny zaczyna się za granicą, a zacząć troszczyć się o bezpieczeństwo trzeba zawsze, we własnym sercu i umyśle (...) Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganie kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walka z kryminalną i finansową

1 Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 27.

2 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Zdrodowski (kier. nauk.), Wyd. AON, Warszawa 2008, s. 17.

3 Według T. Kotarbińskiego skuteczność „...polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów”. Zob. T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Warszawa 1975, s. 3.

przestępczością, tropienie terroryzmu i radzenie sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”<sup>4</sup>.

Współczesne zagrożenia oraz konflikty mające charakter „hybrydowy” rozgrywają się w różnych wymiarach, a klasyczny wymiar wojskowy jest tylko jednym z nich. Coraz ważniejsze są inne wymiary, dla których pozamilitarne struktury obronne państwa mają zasadnicze znaczenie. Przywołując w tym miejscu poglądy Alvina Tofflera: przetaczająca się obecnie przez świat rewolucja naukowo-informacyjna całkowicie zmieniła najważniejsze cele konfliktów. Najistotniejsze akcenty rywalizacji zostały przesunięte z walki o zasoby materialne na walkę o zasoby intelektualne i duchowe. Główna gra toczy się o ludzką świadomość. Jest to wojna bez linii frontów. Polem bitwy stał się umysł człowieka<sup>5</sup>. W związku z tym, myśląc o przyszłości, musimy uwolnić się od „utartych” stereotypów myślowych, w przeciwnym razie nie sprostamy wyzwaniom współczesności.

W sytuacji występujących przesłanek zaistnienia w najbliższym otoczeniu Polski możliwości wybuchu konfliktu zbrojnego, czy też wojny, państwo powinno być dobrze do niej przygotowane. Takie merytoryczne podejście do własnego bezpieczeństwa oraz właściwe prowadzenie przygotowań obronnych daje z jednej strony poczucie siły, a z drugiej działa odstrasżająco na ewentualnych agresorów, którzy chcieliby godzić w nasze narodowe interesy. Przygotowania obronne związane są z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli i obejmują: potrzebę zachowania niepodległości i suwerenności państwa oraz jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacniania demokratycznego porządku politycznego.

Ich realizacja to bezwzględny priorytet polskiej polityki bezpieczeństwa. W związku z tym stałą funkcją państwa jest prowadzenie przygotowań obronnych, odpowiednio do interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego<sup>6</sup>.

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że mimo ogromnego dorobku nauk społecznych w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie i obronności, niewiele jest pozycji, które podejmowałyby kwestie przygotowań obronnych

4 Zob. J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www. 1.gazeta.pl (dostęp: 19.11.2002 r.).

5 Por. A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985, s. 501–504.

6 Zostały one określone w rozdz. 1.2 *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 5 listopada 2014 r.

państwa w ujęciu holistycznym. Dotyczy to zarówno przygotowań obronnych utożsamianych z obronnością państwa, jak i traktowanych znacznie szerzej, pogłębionych o aspekty niemilitarne w systemie bezpieczeństwa narodowego RP.

Potrzeba całościowej analizy przygotowań obronnych państwa sprawiła, że przedmiotem swoich zainteresowań badawczych od kilku lat objąłem problematykę tych przygotowań realizowanych przez niemilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa<sup>7</sup>. W dotychczasowej działalności publicystyczno-naukowej podejmowałem próbę naukowego zdefiniowania zarówno samego pojęcia przygotowań obronnych państwa oraz określenia dziedzin i zasad ich realizacji, jak i określenia miejsca i roli tych przygotowań w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>.

Sentencją mojej pracy, na etapie pogłębiania wiedzy w przedmiotowym zakresie, było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że” ani „wiedzieć jak”, ale trzeba „wiedzieć dlaczego”. Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu treści są rezultatem moich dociekań nad wybranymi problemami pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w integrującym się systemie bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że opracowanie zawiera proponowane przeze mnie kierunki dostosowania tych przygotowań do współczesnych wyzwań i zagrożeń<sup>9</sup>.

Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że pozamilitarne przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Przyjęte zatem musiały być pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów.

Konkretyzując zakres niniejszego opracowania, założyłem, że będzie ono finalizować rezultaty moich dotychczasowych badań i opracowań do-

7 Ważnym źródłem wiedzy teoretycznej i doświadczeń praktycznych w tym zakresie okazała się praca autora w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON oraz udział (od 2004 r.) w składzie komisji Prezesa Rady Ministrów do kontroli kompleksowej realizacji zadań obronnych w działach administracji publicznej oraz województwach.

8 Zob. M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013 oraz M. Kulickowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne Państwa wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 2 (83), Warszawa 2011, s. 496–514.

9 Zostały one przedstawione w rozdziale 9.3 niniejszego opracowania w oparciu analizę krytyczną literatury przedmiotu oraz materiały źródłowe pozyskane przez autora z wywiadu eksperckiego, przeprowadzonego przy pomocy kwestionariusza wywiadu eksperckiego (załącznik 7).

tyczących zarówno podmiotowych oraz przedmiotowych, jak i procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań obronnych w Polsce, realizowanych przez pozamilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa. Pozwoliło to na przygotowanie spójnej tematycznie monografii, którą pozwalam sobie tą drogą rekomendować czytelnikom, w tym uczestnikom kursów obronnych organizowanych w Akademii Obrony Narodowej<sup>10</sup>. Wyrażam przy tym nadzieję, że publikacja spotka się z zainteresowaniem szerokiego grona osób zajmujących się sprawami obronnymi oraz pozwoli przybliżyć przedmiotową problematykę studentom mojej macierzystej uczelni.

**10** Krótkoterminowe kursy obronne, przeznaczone dla pracowników merytorycznych komórek do spraw obronnych administracji publicznej oraz przedsiębiorstw są organizowane przez Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON od 2009 r. – autor jest kierownikiem kursów. Zakres programowy kursu obronnego oraz zasady i tryb kwalifikowania na kurs znajdują się na stronie internetowej AON.

# 1. HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE

---

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że historia ludzkości to historia wojen, to prawdą jest również, iż jest ona historią przygotowań wojennych oraz obronnych. Przygotowania obronne państwa, z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy, trwają z reguły znacznie dłużej niż sama wojna. Traktowanie całokształtu przygotowań obronnych jako jednej z podstawowych funkcji państwa ma swoje uzasadnienie w ujęciu prakseologicznym. Jeżeli bowiem „posłużymy się pojęciem określającym działanie jako uświadomioną zmianę rzeczywistości przez dążenie do określonego celu w danych warunkach i z pomocą właściwych środków”<sup>1</sup>, to wśród całego zbioru działań państwa można (należy) wyróżnić przygotowania obronne, rozumiane jako świadome zachowanie się społeczeństwa zmierzające do tworzenia oraz wykorzystania całego potencjału będącego w dyspozycji państwa, do jego obrony przed agresją militarną.

Stwierdzenie chińskiego filozofa Konfucjusza: „Opowiedz mi swoją przeszłość, a ja powiem ci, jaka będzie twoja przyszłość”<sup>2</sup>, zawiera wiele prawdy, szczególnie w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, w tym przygotowań obronnych państwa. Nie sposób więc podejmować problematykę przygotowań obronnych państwa oraz proponować nowe rozwiązania bez analizowania i uwzględnienia wniosków płynących z przeszłości. Na kartach historii można znaleźć między innymi występujące zależności między wyzwaniem podejmowanymi na płaszczyźnie przygotowań obronnych, a kondycją państwa. Bogate, a zarazem złożone dzieje państwa polskiego dostarczają wielu argumentów na rzecz konieczności prowadzenia właściwych przygotowań obronnych, których zakres i skala na przestrzeni dziejów ulegały daleko idącym przeobrażeniom.

Istotę przygotowania obrony państwa niezwykle trafnie ujął chiński filozof i strateg Sun Tzu, który w liczącym ponad 2600 lat traktacie pt. *Sztuka*

1 Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Warszawa 1968, rozdział I i VII.

2 Zob. *Dialogi konfucjańskie*, przeł. i opr. K. Czyżewska-Madajewicz, M.J. Künstler, Z. Tłumski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976 oraz *Leksykon złotych myśli*, wybór K. Nowak, Warszawa 1998.

wojny zawarł ciągle aktualną myśl: „przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy”. Ponadczasowość powyższej tezy potwierdza opinia prof. R. Kuźniara: „Obrona narodowa powinna się opierać na szerszej podstawie – także w aspektach gospodarczym i społecznym. Jest ona związana z istotą państwa (...). Zagrożenia będą się zmieniać, a państwo musi pozostać całością w swych podstawowych funkcjach niezależnie od koniunktur. Nie należy zdawać się na najbardziej nawet przekonujące zagraniczne analizy i prognozy. One nierzadko pozostają w związku z konkretną sytuacją wewnętrzną i partykularnymi interesami tych, które je głoszą”<sup>3</sup>. Według J. Marcza: „Dla narodu polskiego, który w okresie minionych czterech wieków doznał bezmiaru tragedii wojen, powstań, niewoli i okupacji, zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego jest nie tylko warunkiem przetrwania, ale także dziejową szansą dla nadrobienia opóźnienia gospodarczego i kulturalnego w stosunku do poziomu cywilizacyjnego wspólnoty UE”<sup>4</sup>.

W historii Polski i innych państw problematyka przygotowań do ich obrony była zdominowana przez zagadnienia natury militarnej, lecz z czasem nabrała nowego znaczenia i obejmuje nie tylko kwestie bezpieczeństwa militarnego, lecz także zagadnienia gospodarcze, ekologiczne, społeczne i kulturowe. Już w wielu polskich publikacjach okresu międzywojennego pojawiły się poglądy, że obrona państwa dotyczy zarówno użycia sił zbrojnych, jak wsparcia przez sektor niemilitarny. Na rangę pozamilitarnych przygotowań obrony państwa wskazywał W. Sikorski, który podkreślał znaczenie czynników administracyjnych i gospodarczych, jakimi państwo dysponuje dla swej obrony. Jednoznacznie wyrażał pogląd, że „organizacja obrony narodowej wymaga nieodzownie całkowitej mobilizacji i zużycia wszystkich sił narodu zarówno na froncie wewnętrznym, jak i zewnętrznym”<sup>5</sup>. W tym samym duchu o obronie państwa wypowiadał się także R. Starzyński, który znaczenie czynników pozawojskowych sprowadzał nie tylko do wspierania sił zbrojnych w środki walki i zasoby ludzkie. Podkreślał bowiem, że „niewalczące społeczeństwo ma być źródłem siły moralnej, ważnego czynnika tworzącego podwaliny obrony państwa”<sup>6</sup>.

3 Zob. R. Kuźniar, *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum” z dnia 7.07.2002 r.

4 J. Marcza, *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red. naukowa), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.

5 Zob. W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Wyd. MON, wydanie II, Warszawa 1984, s. 108.

6 Zob. R. Starzyński, *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 5.

Należy podkreślić, że okresie II RP przywiązywano dużą wagę do przygotowań obronnych państwa w sferze pozamilitarnej<sup>7</sup>. Organem koordynującym całokształt prac przygotowawczych było początkowo Biuro II zastępcy szefa Sztabu Głównego, a następnie Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (SeKOR)<sup>8</sup>. Znaczenie tych przygotowań gwałtownie wzrosło wraz z narastaniem zagrożenia wojennego. Dostrzeżono przy tym bezpośrednią zależność między zdolnością bojową wojsk, a wielopłaszczyznowym wspomaganiami ich działań przez sektor cywilny. Należy podkreślić, że „plan gospodarczy na czas wojny” miał regulować zarówno płynne przejście „na gospodarkę wojenną we wszystkich gałęziach gospodarki krajowej, w szczególności dostosowanie wytwórczości krajowej do potrzeb wojennych armii (przemysł wojenny) i społeczeństwa”, jak i określać zasady reglamentacji „posiadanych w kraju zapasów i ich rozdział pomiędzy armię i kraj (zapasy surowców, półfabrykatów i wyrobów itd.)” oraz zapewniać „źródła zakupu dla armii i potrzeb kraju”<sup>9</sup>. Niestety, doktrynę wojenną II RP i system militarny oparto nie na samodzielności obronnej, lecz wyłącznie na sojuszu (1921 r.) z Francją, ówczesnie największą potęgą lądową świata. Sojusz z Francją wraz z deklaracją pomocy Wielkiej Brytanii okazał się, zresztą nie po raz pierwszy w dziejach Polski i nie tylko, niewystarczający do odstraszenia Niemiec hitlerowskich i ZSRR przed agresją na Polskę i całkowicie zawodny w potrzebie.

Ducha poglądów tamtych czasów, w aspekcie niemilitarnych przygotowań obronnych państwa oddają T. Kutrzeba i S. Mossor, autorzy *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom*<sup>10</sup>. Dzieło to posługuje się metodologią aktualną po dzień dzisiejszy. I należy przyznać, że od czasu, gdy

7 W zasobach Centralnego Archiwum Wojskowego znajdują się interesujące przekazy źródłowe, które pozwalają prześledzić działalność odpowiednich resortów państwowych okresu międzywojennego w zakresie przygotowań obronnych.

8 Aktem prawnym dającym podstawę organizacyjną, zakres i kierunek działania na odcinku przygotowania obrony państwa, było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz. U. RP z dnia 30.10.1926 r. Nr 108, poz. 633) oraz dekret Prezydenta RP z dnia 9 maja 1936 r. w sprawie ustanowienia Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (Dz. U. RP z dnia 12.05.1936 r.). Jego komórką wykonawczą był Sekretariat powołany przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych.

9 Referat Oddziału I Sztabu Generalnego (L.133/Mob.) z lutego 1926 r., CAW, O.I SG, sygn. I 303.3.167, k. 31.

10 W okresie od 14 listopada 1937 r. do 10 stycznia 1938 r. ppłk dypl. Stefan Mossor, pod kierownictwem generała Tadeusza Kutrzeby, opracował *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom*.

Polska wkroczyła na drogę suwerennego bytu, po rozpadzie ZSRR i rozwiązaniu Układu Warszawskiego, Studium stanowiło cenne źródło inspiracji dla wielu specjalistów badających zagadnienia obrony państwa.

Okres „zimnej wojny”<sup>11</sup> charakteryzował się względnie stałym traktowaniem obrony państwa jako obrony przed agresją zbrojną. Cały wysiłek państwa był skupiony na doskonaleniu sztuki wojennej, zaś rolę pozamilitarnych struktur obronnych sprowadzano do wspierania i zasilania sił zbrojnych oraz formacji mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Ponadto wszechobecna tajemnica państwowa, a także dominujący wpływ poglądów radzieckich stanowiły ograniczenia dla szerszego ujmowania zagadnień przygotowań obronnych państwa. Po odejściu sowieckich kadr z LWP (1956 r.) w kręgach kierowniczych resortu obrony narodowej dostrzeżono potrzebę ponownego rozpatrzenia szeregu zagadnień związanych z obronnością kraju. Chodziło głównie o doprowadzenie do trwałej symbiozy układu militarnego (zdominowanego założeniami imperialnej doktryny Związku Radzieckiego) z systemem pozamilitarnym, który z założenia miał mieć charakter narodowy i gwarantować obywatelom względne bezpieczeństwo w czasie wojny, jak również ochronę dóbr narodowych i majątku państwa.

Pomimo niekorzystnych uwarunkowań politycznych, przystąpiono w Polsce w latach 1959–1961 do tworzenia zintegrowanego systemu obrony państwa<sup>12</sup>. Do tego potrzebny był organ o kompetencjach polityczno-mili-

11 Zimna wojna – umowna nazwa trwającego w latach 1947–1991 stanu napięcia oraz rywalizacji ideologicznej, politycznej i militarnej pomiędzy ZSRR i państwami satelitarnymi ZSRR skupionymi od 1955 r. w Układzie Warszawskim, a także państwami pozaeuropejskimi sprzymierzonymi z ZSRR (określanych jako blok komunistyczny lub wschodni), a państwami niekomunistycznymi skupionymi od 1949 r. w NATO i paralelnych blokach obronnych (SEATO, CENTO) – pod politycznym przywództwem Stanów Zjednoczonych (określanych jako blok zachodni). Zimnej wojnie towarzyszył wyścig zbrojeń obu bloków militarnych. Konflikt został rozpoczęty polityką ZSRR dążącą do rozszerzania zasięgu ekspansji terytorialnej i narzuceniu siłą ustroju komunistycznego krajom Europy Środkowej.

12 Punkt wyjścia do podjętych wówczas prac studyjnych nad doktryną obroną państwa stanowił *Plan Operacyjny Obrony Terytorialnej Kraju*. Założenia ówczesnego planu w sposób klasyczny poświadczają o granicach suwerenności Polski. Decyzją Biura Politycznego i Sekretariatu KC we współdziałaniu z KOK rozpoczęto proces przydzielania zadań obronnych wybranym organom w państwie: Komisja Planowania przy Radzie Ministrów miała czuwać nad planami mobilizacyjnymi gospodarki narodowej; Urząd Rady Ministrów z MON i MSW odpowiadały za plany mobilizacyjne organów władzy państwowej; MON z MSW zobligowano do rozplanowania obrony kraju; dodatkowo MON uczyniono odpowiedzialnym za wypracowanie koncepcji

tarnych. Tak zrodziła się myśl powołania Komitetu Obrony Kraju (KOK)<sup>13</sup>. Komitet miał uprawnienia do bieżącej koordynacji i nadzorowania realizacji zadań obronnych przez inne organy państwowe, a z chwilą wprowadzenia w kraju stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, KOK miałby przejąć pełnię władzy. Priorytetowym zadaniem KOK była próba wypracowania koncepcji funkcjonowania centralnych i terenowych organów władzy w czasie wojny oraz synchronizowania stanów gotowości bojowej wojsk operacyjnych ze stanami gotowości obronnej państwa.

W drugiej połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku wiele uwagi poświęcono pracy nad ustawą *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, która weszła w życie z dniem 21 listopada 1967 r.<sup>14</sup> Ustawa systematyzowała problematykę obronną, a zgodnie z jej przepisami przygotowania obronne państwa miały mieć charakter powszechny. W umacnianie Systemu Obronnego Państwa zostały zaangażowane naczelnne organy władzy, centralne i terenowe organy władzy polityczno-administracyjnej oraz organizacje społeczne i spółdzielcze, a do jego budowy wprzęgnięto cały potencjał gospodarczy, narodowy i społeczny. W okresie funkcjonowania gospodarki nakazowo rozdzielczej do 1989 r. nastąpił duży rozwój pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że funkcjonujący w tym okresie system scentralizowanego kierowania państwem, wspierany ciałami, którymi były na różnych poziomach Komitety Obrony, wyposażony w systemowe rozwiązania prawa ogólnie obowiązującego oraz przepisów wydawanych przez Komitety Obrony Kraju, sprzyjał planowaniu i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy tych przygotowań w tym okresie był bardzo rozbudowany, a mimo to łatwy do koordynacji z uwagi na fakt, że były planowane niemalże według zasad wojennych<sup>15</sup>.

W takiej sytuacji wielu autorów podejmowało się trudu uogólnienia zagadnień przygotowań obronnych państwa traktowanych jako synonim obronności. Należą do nich m.in.: K. Nożko (*Sztuka tworzenia przewagi*

użycia wojsk operacyjnych w ramach sił Układu Warszawskiego i wojsk skierowanych do obrony wewnątrz kraju; KC PZPR polecono opracować koncepcje politycznego i psychologicznego oddziaływania na społeczeństwo w przypadku konfliktu zbrojnego.

13 Powołany został uchwałą nr 66 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1959 r.

14 Zob. Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220.

15 Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa odbywała się na podstawie aktów prawnych wydawanych przez Komitet Obrony Kraju.

w systemie obronnym RP), A. Madejski (*Siły Zbrojne Polski wobec nowych wyzwań*), B. Chocha (*Obrona terytorium kraju*), J. Kaczmarek (oprac. zesp. *Doktryna wojenna*) i W. Stankiewicz (*Planowanie obronne*).

Po rozpadzie Układu Warszawskiego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska uzyskała samodzielność strategiczną<sup>16</sup>, a w ślad za tym wzrosło zainteresowanie problematyką obronności państwa. Władze suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej sformułowały w 1992 r. cel strategiczny obrony: zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Najważniejszym zadaniem polskiej nauki wojskowej w tamtym okresie było osiągnięcie tego celu przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków<sup>17</sup>. W obronie militarnej RP nie chodziło o przygotowanie się do ewentualnej, mającej kiedyś nastąpić, wojny, ale o stworzenie trwałych, skutecznych podstaw militarnych zapewnienia bezpiecznego, pokojowego trwania i rozwoju społeczeństwa polskiego.

W związku z tym, jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 roku stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności. Wprowadzenie zasadniczych przemian polityczno-ustrojowo-gospodarczych państwa, w tym gospodarki rynkowej i prywatyzacji przedsiębiorstw, z uwagi na brak z jednej strony nowych aktów prawnych i normatywnych regulujących sferę obronności, a z drugiej malejące zastosowanie uchwał Komitetu Obrony Kraju, ograniczyło zakres i skuteczność realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. W styczniu 2003 r. Komitet Obrony Kraju oraz wojewódzkie komitety obrony zostały ostatecznie zniesione wraz z wejściem w życie nowej ustawy *o stanie wyjątkowym*<sup>18</sup>.

Problematyka obronności państwa, w tym przygotowań obronnych, była w tym okresie bardzo złożona. Dopiero nowe regulacje prawne po

16 W minionym dwudziestolecu można wyróżnić dwie fazy działania państwa na tym polu: lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po czterdziestu latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego oraz pierwszą dekadę XXI wieku – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojusznicznych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

17 Por. A. Beaufre: „Zadaniem strategii jest osiągnięcie celów ustalonych przez politykę, przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków”, [w:] *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 30.

18 Zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).

„dużej” nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>19</sup> dały (i dają) dobre podstawy prawne do włączenia organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców w problematykę szeroko rozumianych przygotowań obronnych. Problematyka obronności państwa, w tym przygotowań obronnych, była w tym okresie bardzo złożona. Potwierdzeniem takiego stanu jest lektura aktów prawnych oraz licznych opracowań dotyczących zagadnień związanych z obronnością państwa, w tym przygotowań obronnych: S. Koziej (*Polska doktryna obronna i jej modyfikacje w obliczu integracji z NATO; Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przelomie XX i XXI wieku*) oraz z F. Wołkowiczem: *Podstawowe założenia obronności RP*); B. Balcerowicz (*Obrona państwa średniego; Obrona narodowa a zobowiązania sojusznicze; Wybrane problemy obronności państwa*); J. Marczak (współautor książek: z J. Pawłowskim: *O obronie militarnej Polski przelomu XX–XXI wieku*) oraz z R. Jakubczakiem: *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*), R. Wróblewski (*Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, Metodologia strategii wojskowej*), W. Łepkowski, który wespół z L. Muchą i innymi współpracownikami rozpoczął prace nad niebrojnymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego (*Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*), S. Dworecki (*Od konfliktu do wojny oraz Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*), R. Kulczycki (inspirator badań i kierownik naukowy wielu tematów badawczych realizowanych w Akademii Obrony Narodowej na zlecenie MON i KBN), C. Rutkowski (oprac. zespołowe *Strategia wojskowa państwa-członka sojuszu*), R. Jakubczak (cykl publikacji na temat obrony terytorialnej), J. Zubek z J. Wojnarowskim (*Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej po 2000 roku, Gotowość obronna państwa w warunkach sytuacji kryzysowej*) J. Skrzyp (*Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski*) oraz W. Kitler (*Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*). Zagadnienia dotyczące obronności państwa, w tym przygotowań obronnych były podejmowane przez wymienionych autorów z różnego punktu widzenia. Jedni z nich preferowali silne związki z NATO, drudzy zaś wielkie nadzieje po-

19 Nowelizacja ustawy „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności, w tym przygotowań obronnych państwa do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych. Zob. Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036).

kładali w możliwościach i potrzebie zapewnienia samodzielności obronnej Polski.

Zwiastunem zmian w podejściu do problematyki przygotowań obronnych państwa utożsamianych z obroną narodową było jej nowatorskie zdefiniowanie przez środowisko naukowe Akademii Obrony Narodowej w brzmieniu: *Obrona narodowa – całokształt sił i środków (instytucji) społeczeństwa (narodu) oraz ich poczynania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w interes narodowy*<sup>20</sup>. Natomiast w *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>21</sup> określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne. Podkreślono, że obowiązek obrony i świadczeń na jej rzecz spoczywa na wszystkich obywatelach i strukturach państwa<sup>22</sup>.

Nową jakość w dziedzinie przygotowań obronnych państwa wprowadziła w 2002 r. kolejna nowelizacja ustawy *o powszechnym obowiązku RP*<sup>23</sup>. Wprowadzone w ustawie zmiany dotyczyły przede wszystkim problematyki kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie obronności, jak również ustawowych upoważnień dla Rady Ministrów w tej dziedzinie. Wprowadzenie nowych zasad przygotowań obronnych zostało uregulowane w 2004 roku wprowadzeniem do realizacji stosownych rozporządzeń Rady Ministrów, które zastąpiły pakiet niejawnych aktów prawnych Komitetu Obrony Kraju. Pomimo znanych problemów za szczególnie cenne należy uznać systemowe rozwiązanie związane z planowaniem obronnym.

Wyrazem „nowego”, systemowego podejścia konstytucyjnych organów władzy w Polsce do problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa w tamtym okresie była *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz sektorowa do niej *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>24</sup>. W dokumentach tych określono, że

20 *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, wyd. cyt., s. 15

21 Została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

22 Tamże, pkt 14.

23 Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301), art. 35.

24 *Strategia obronności RP* z dnia 23 grudnia 2009 r. jest dokumentem konkretyzującym oraz rozwijającym zapisy dotyczące obronności zawarte w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* – przyjętej przez Radę Ministrów, a następnie zatwierdzonej przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r.

zasadniczym celem przygotowań obronnych realizowanych w Polsce jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji podstawowych interesów narodowych, takich jak: suwerenność, niepodległość i integralność terytorialna oraz przetrwanie narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny<sup>25</sup>. Istotnym elementem obrony tych interesów jest realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wymieniony cel osiągnąć był przez ciągłe doskonalenie Systemu Obronnego Państwa, obejmujący między innymi tworzenie warunków do zwiększania potencjału obronnego wszystkich ogniw tego systemu. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest zorganizowane korzystanie z zasobów państwa, zarówno ludzkich, jak i ekonomicznych.

Przeprowadzona przez autora analiza opracowań i publikacji tego okresu, opisujących strukturę Systemu Obronnego Państwa, umożliwia poznanie stanu przygotowań obronnych realizowanych przez pozamilitarne struktury tego systemu oraz stanowi punkt wyjścia do rozważań dotyczących przedstawienia kierunków doskonalenia w tej dziedzinie. Należy podkreślić, że w wielu publikacjach wskazywano na punkt wyjścia do skutecznego rozwiązania głównego problemu obrony Polski, którym jest akceptacja naczelnej dyrektywy strategicznej, sformułowanej blisko 3000 lat temu i „tysiące razy” potwierdzonej przez doświadczenia wojenne: „zwyćziej strategię strategią (...) najlepszą strategią w walce jest zniweczyć plany wroga (...) sprawą najważniejszej wagi w wojnie jest rozbitcie strategii wroga”<sup>26</sup>.

Do wartościowych opracowań w przedmiotowym zakresie należy zaliczyć następujące publikacje: W. Kitler (kier. nauk.), *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa, cz. 2, Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa*, Warszawa 2001; J. Marczak (kier. nauk.), *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP pk. „Monitor”*, Wyd. AON, cz. 1 i cz. 2, Wyd. AON, Warszawa 2002; Z. Stachowiak, J. Płaczek (red.), *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2002; T. Kuźma, *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji, rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, Wyd. AON, Warszawa

25 Podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne RP w dziedzinie bezpieczeństwa, w zgodzie z art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., zostały określone rozdziale 1 *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

26 Sun Tzu, wyd. cyt., s. 35, 36, 38.

2002; W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Wyd. AON, Warszawa 2002; R. Jakubczak, W. Kitler (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pk. „Samorząd”*, Wyd. AON, Warszawa 2004; J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Wyd. Oficyna Drukarska, Warszawa 2004; K. Gąsiorek, W. Kitler (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005; J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005; T. Jemioło (kier. nauk.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP, pk. „Bezpieczeństwo RP”, cz. 1 i 2*, Wyd. AON Warszawa 2006; J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Wyd. MON DPO, Warszawa 2006; P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, (materiał dla Wyższych Kursów Obronnych), Wyd. AON, Warszawa 2007; B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, (rozprawa habilitacyjna), Wyd. AON, Warszawa 2008; M. Sułek, *programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008; M. Kuliczkowski, M. Olszewski, S. Olearczyk, *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze przygotowań obronnych państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2011; J. Wojnarowski, M. Kuliczkowski, M. Olszewski, *Przygotowania obronno-ochronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (II.1.9.1.0)*, Wyd. AON, Warszawa 2012; M. Kuliczkowski, M. Wojciszko, *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa-wybrane problemy*, Wyd. AON, Warszawa 2012 oraz monografia: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013.

Treści wymienionej autorskiej monografii finalizowały rezultaty moich dotychczasowych badań i opracowań dotyczących procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań obronnych w Polsce. Opracowanie systematyzuje i rozwija wiedzę naukową, a także doświadczenia praktyczne w zakresie złożonej problematyki przygotowań obronnych państwa, realizowanych w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Zawiera między innymi: opis uwarunkowań formalnoprawnych przygotowań obronnych państwa; autorską definicję przygotowań obronnych państwa; określenie dziedzin, zakresu i zasad tych przygotowań oraz rolę administracji publicznej i przedsiębiorców w przedmiotowym zakresie. Przedstawiono

w nim ponadto istotę planowania i realizacji zadań obronnych oraz ich klasyfikację i charakterystykę. Zawarte w poszczególnych częściach publikacji wnioski wskazują na potrzebę stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych państwa realizowanych. Należy podkreślić, że przedstawione w monografii kwestie dotyczące najistotniejszych aspektów przygotowań obronnych w Polsce, realizowanych przez niemilitarne struktury Systemu Obronnego Państwa, charakteryzują się interdyscyplinarnym obszarem poznania. Opracowanie mające charakter naukowo-poznawczy, ze względu na zakres merytoryczny poruszanych treści, posiada także wymiar praktyczny wykorzystywany w programach kształcenia oraz szkoleniu obronnym administracji publicznej.

W odpowiedzi na wyzwania współczesnego środowiska bezpieczeństwa, uwzględniającym wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju zostały opracowane i opublikowane najważniejsze dokumenty strategiczne dotyczące bezpieczeństwa narodowego RP, w tym obronności. Należy do nich zaliczyć *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.<sup>27</sup>, która powinna stanowić bazę koncepcyjną *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*<sup>28</sup>. Obydwie strategie są merytorycznie spójne, różnią się zaś poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym. Należy podkreślić, że po raz pierwszy strategie z obszaru bezpieczeństwa narodowego zostały opracowane w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. W obu strategiach w sposób ogólny odniesiono się do problematyki przygotowań obronnych państwa, które są „niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojusznicznych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”<sup>29</sup>.

Przygotowania obronne w Polsce prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się

27 Podstawą prawną obowiązywania tego dokumentu jest art. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 827 z późn. zm.).

28 Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).

29 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 64.

w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej<sup>30</sup>. Na podstawie przeprowadzonych przez autora analiz stanu prawnego w obszarze przygotowań obronnych państwa należy stwierdzić, że obowiązujące w tym zakresie akty prawne stanowią właściwą podstawę tych przygotowań. Dostrzega się jednak częściową dezaktualizację niektórych rozwiązań prawnych, utratę czytelności wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych oraz rozproszenia zagadnień dotyczących problematyki obronnej w wielu aktach prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że przygotowania obronne państwa, w tym realizowane przez pozamilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa, są działaniem złożonym, permanentnym i nieustannie ciągłym. Związane z tym nakłady finansowe i materiałowe pokrywane są z budżetu państwa, organów administracji publicznej, środków własnych podmiotów gospodarczych oraz wszystkich obywateli – podatników. Środki na przygotowania obronne wydatkowane są przez państwo w czasie pokoju, a efekty zaś są widoczne dopiero w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Wykorzystywane są przy tym określone siły i środki jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej i sił zbrojnych w czasie prowadzonych ćwiczeń z praktycznym rozwijaniem ich stanów do etatów czasu wojny. Dlatego istotne jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

## Konkluzje

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że historia ludzkości to historia wojen, to prawdą jest też, iż jest ona historią przygotowań wojennych oraz obronnych. Przygotowania obronne trwają z reguły znacznie dłużej niż sama wojna. Doświadczenia historyczne oraz wnioski ze współczesnych wojen i konfliktów lokalnych dają podstawy do jednoznacznego twierdzenia, że skuteczna obrona państwa (odstraszenie) przed potencjalną agresją nieprzyjaciela polega na wykorzystaniu przez państwo klasycznych wymienionych przez C.v. Clausewitza korzyści, atutów strategicznych obrony

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 84 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

własnego terytorium. Tak więc państwo broniące się przed agresją powinno obok właściwego przygotowania sił zbrojnych przygotować i wykorzystać do obrony także siły i środki pozamilitarnych struktur obronnych, przede wszystkim potencjał ludzki oraz walory obronne i przygotowanie obronne własnego terytorium. Przekonującą syntezą doświadczeń wykorzystania potencjału ludzkiego w obronie państwa są stwierdzenia Napoleona Bonaparte: „...gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swej wolności, jest on niezwyciężony” oraz „...tylko armia narodowa może zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz”<sup>31</sup>.

Przygotowania obronne państwa, w tym realizowane przez pozamilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa, są działaniem złożonym i nieustannie ciągłym. Istotę przygotowania obrony państwa niezwykle trafnie ujął chiński filozof i strateg Sun Tzu, który sformułował ponadczasową tezę, że „... przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy”. Na rangę przygotowań obronnych państwa wskazywał W. Sikorski, który twierdził, że „organizacja obrony narodowej wymaga nieodzownie całkowitej mobilizacji i zużycia wszystkich sił narodu zarówno na froncie wewnętrznym, jak i zewnętrznym”<sup>32</sup>.

Należy podkreślić, że środki na przygotowania obronne wydatkowane są przez państwo w czasie pokoju, a efekty widoczne są dopiero w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W procesie tych przygotowań angażowane są określone siły i środki gospodarki narodowej oraz sił zbrojnych podczas prowadzonych ćwiczeń o zasięgu regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym. Dlatego istotne jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

31 Napoleon B., *Maksymy*, Warszawa 1983, s. 109.

32 Zob. W. Sikorski, wyd. cyt., s. 108.

## 2. POZAMILITARNE PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – MIEJSCE I ROLA<sup>1</sup>

---

W celu właściwego zrozumienia miejsca i roli pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego konieczne wydaje się usystematyzowanie i poznanie podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Wśród tak wielu obowiązujących pojęć: „bezpieczeństwo narodowe”, „bezpieczeństwo państwa”, „system bezpieczeństwa narodowego”, „obrona narodowa” oraz „system obronny państwa”, trudno jest zrozumieć przeciętnemu obywatelowi co jest istotne do zagwarantowania interesów narodowych oraz celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

Należy podkreślić, że znajomość terminologii w tym zakresie nie zawsze jest wystarczająca, co prowadzi niekiedy do różnych nieporozumień. Zwraca na to uwagę W. Kitler, który dokonał próby usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz określenia zachodzących między nimi zależności<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu „klasyką gatunku” jest opracowanie J. Stańczyka pt. *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*<sup>4</sup>, a zwartym zbiorem wiedzy o istocie bezpieczeństwa narodowego Polski, w ujęciu naukowym, są książki: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*<sup>5</sup> oraz *Bezpieczeństwo naro-*

1 Niniejszy rozdział stanowi rozwinięcie wystąpienia autora nt. „Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy” podczas konferencji naukowej przeprowadzonej w dniu 14.06.2011 r. w AON, które zostało zamieszczone w opracowaniu: M. Kulickowski, M. Olszewski, S. Olearczyk (red. naukowa), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. AON, Warszawa 2011.

2 Zostały one określone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 5) oraz w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r.

3 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyki” nr 1 (61) 2010.

4 Wyd. ISP, Warszawa 1996.

5 Zespół autorski pod redakcją naukową: R. Jakubczak, J. Flis, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.

dowe RP. *Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*<sup>6</sup>, a także *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*<sup>7</sup>. Wymienione pozycje stanowiły dla autora podstawowe źródła wiedzy, w tym pojęć związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem.

## 2.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego

Zasadnicze pytanie, na które należy odpowiedzieć, definiując pojęcie **bezpieczeństwa narodowego** brzmi: **czym jest bezpieczeństwo**<sup>8</sup>? *Uniwersalny słownik języka polskiego* definiuje bezpieczeństwo jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”<sup>9</sup>, który jest przeciwieństwem niebezpieczeństwa, formułowanego jako „stan, sytuacja, położenie zagrażające komuś”<sup>10</sup>. Natomiast w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*<sup>11</sup> zdefiniowano termin **bezpieczeństwo** jako: „...stan, który daje poczucie pewności, i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in.: bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne, polityczne, publiczne, wewnętrzne, społeczne;

6 W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2011.

7 Wyd. AON, Warszawa 2008.

8 Etymologiczny rodowód pojęcia wywodzi się od łacińskiego *sine cura* (*securitas*) i przetrwało w kilku europejskich językach; ang. *security*, fr. *securité*. Definicje stosowane w naukach wojskowych oraz w naukach o stosunkach międzynarodowych zawierają takie elementy, jak: stan pewności, spokoju, zabezpieczenia, czyli braku zagrożenia i ochrony przed niebezpieczeństwami; zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, tożsamości, niezależności, spokoju, posiadania, pewności rozwoju; wartości współtworzącej inne niezbędne człowiekowi wartości, określony cel, którego utrata czyni iluzorycznym rozwój i dobrobyt. Bezpieczeństwo stanowi podstawową potrzebę państw i systemów międzynarodowych, a jego brak oznacza niepokój i poczucie zagrożenia.

9 *Uniwersalny słownik języka polskiego* (online); (dostęp 3.01.2012 r.). Dostępny w Internecie: <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=4125>.

10 Tamże: <http://sjp.pwn.pl/slownik/2488340/niebezpieczenstwo>.

11 Wyd. AON, Warszawa 2008.

bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne”<sup>12</sup>.

Wymienione powyżej pojęcia stosowane są w polskim porządku prawnym oraz dokumentach strategicznych. W przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>13</sup> mówi się o „bezpieczeństwie państwa” (art. 126), precyzując w niektórych fragmentach, że chodzi o bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne (art. 135, 146). W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* używa się pojęć: „bezpieczeństwo narodowe”, „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo powszechne i porządku publicznego”, „bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni”, „bezpieczeństwo energetyczne”, „bezpieczeństwo zdrowotne”, bezpieczeństwo finansowe”, „bezpieczeństwo systemu teleinformatycznego RP”, „bezpieczeństwo demograficzne” oraz „bezpieczeństwo żywnościowe”<sup>14</sup>. Natomiast w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* wprowadzono pojęcie „zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego”, gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy<sup>15</sup>. Widoczne jest całościowe podejście do problematyki bezpieczeństwa narodowego oraz zacieranie się różnic między wewnętrznymi i zewnętrznymi jego aspektami. Potwierdza to szerokie rozumienie bezpieczeństwa narodowego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Bezpieczeństwo postrzegane w kontekście społeczeństwa jest zaspokajaniem najważniejszych życiowych potrzeb, takich jak: potrzeba istnienia, pewności, przetrwania, ochrony poziomu i jakości życia. Współcześnie, gdy żyjemy w społeczeństwie postindustrialnym, nic nie może być uznane za stałe. Nasze potrzeby i możliwości ich zaspokojenia są zmienne, a stałość naszego zadowolenia jest znacznie ograniczona. Idąc w tym kierunku, nasuwa się wniosek, że bezpieczeństwo jest w dzisiejszych czasach obiektem największego pożądanego. Nastąpiło przewartościowanie dobra najwyższego ze szczęścia na bezpieczeństwo lub traktowanie bezpieczeństwa, jako współczesnego, bardziej realnego i rzeczywistego substytutu szczęścia”<sup>16</sup>.

12 Tamże, s. 14.

13 Zob. Dz. U. Nr 78, poz. 483.

14 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., rozdz. 3.

15 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 3.

16 Zob. J. Świniarski, W. Chojnacki, *Bezpieczeństwo jako współczesny substytut szczęścia*, [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, WSA, Bielsko-Biała 2007, s. 13.

Bezpieczeństwo można odnieść do wielu aspektów funkcjonowania zarówno społeczeństw, jak i każdego człowieka. Istotę i znaczenie bezpieczeństwa w hierarchii ludzkich potrzeb zilustrował psycholog Abraham Maslow za pomocą tzw. piramidy potrzeb<sup>17</sup>. Według uczonego na samym dole hierarchii znajdują się potrzeby fizjologiczne – np. potrzeby powietrza, wody, jedzenia – podstawowe sprawy przetrwania i biologicznego funkcjonowania. Potrzeba bezpieczeństwa, zajmująca drugie miejsce od dołu, jest potrzebą ponad biologiczną i dotyczy potrzeby pewności, porządku i braku zagrożenia. Nad nią znajdują się jeszcze potrzeby przynależności, szacunku i na szczycie – samorealizacji. Powyższa hierarchia określa kolejność zaspokajania poszczególnych potrzeb. A wynika z niej, że zwykle człowiek nie podejmuje się zaspokajania potrzeby wyższej, jeśli nie jest zaspokojona potrzeba niższego rzędu. Brak poczucia bezpieczeństwa blokuje możliwość spełniania kolejnych potrzeb. Człowiek nie może się wówczas realizować i rozwijać. W związku z tym potrzeba bezpieczeństwa jednoznacznie wskazuje, iż bez jej zapewnienia inne potrzeby człowieka tracą na znaczeniu. Nie ma więc wątpliwości, że „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”<sup>18</sup>. Ma ono na celu zaspokojenie najważniejszych potrzeb przetrwania, stabilizacji oraz przewidywalności rozwoju, dobrobytu i w końcu ludzkiego szczęścia.

Problematyka bezpieczeństwa jest bardzo ważna, a przy tym niezwykle skomplikowana. Jej specyfika polega na tym, że bezpieczeństwo nie może być w żaden sposób zmierzone – jedynym miernikiem bezpieczeństwa jest odczuwanie go przez społeczeństwo i władzę państwa, co zazwyczaj jest stronnictwo. Na tej podstawie wyróżnione zostały cztery zasadnicze sytuacje: **stan braku bezpieczeństwa** – występuje w obliczu rzeczywistego zagrożenia, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe; **stan obsesji** – występuje wtedy, gdy **nieznaczone zagrożenie jest postrzegane jako duże**; **stan fałszywego bezpieczeństwa** – ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzeganie bywa niewielkie oraz **stan bezpieczeństwa** – występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczone, a jego postrzeganie prawidłowe<sup>19</sup>.

Współcześnie bezpieczeństwo postrzegane jest jako podstawowa potrzeba państw oraz całych systemów politycznych. Brak bezpieczeństwa

17 Zob. A. Maslow, *Motivation and Personality*, New York, 1958.

18 J. Stańczyk, *Współczesne Pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. ISP, Warszawa 1996, s. 18.

19 Tamże, s. 17.

wywoła rychły niepokój i poczucie zagrożenia, co może mieć katastrofalne skutki w skali globalnej. Bezpieczeństwo narodowe to dzieło całego narodu oraz gwarancja jego przetrwania, a w swej istocie odnosi się do stanu równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym<sup>20</sup>. Ponadto pozostaje w ścisłej zależności z bezpieczeństwem międzynarodowym, które rozpatrywać można zarówno w ujęciu globalnym, jak i regionalnym. Bezpieczeństwo międzynarodowe jest stanem, w którym państwa uważają, że nie zagraża im atak militarny, presja lub przymus gospodarczy, i wobec tego są zdolne do swobodnego rozwoju i postępu. Stanowi wynik i sumę bezpieczeństwa każdego i wszystkich państw – członków wspólnoty międzynarodowej<sup>21</sup>.

Doświadczenia ostatniej dekady XX wieku wskazują, że zarówno bezpieczeństwo międzynarodowe, jak i bezpieczeństwo narodowe należy traktować jako proces, w ramach którego działające podmioty starają się doskonaląc mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne państw oraz sytuację międzynarodową<sup>22</sup>.

W obowiązującym w naszym państwie porządku prawnym oraz dostępnej literaturze przedmiotu brak jest jednej uniwersalnej definicji bezpieczeństwa narodowego. W wielu opracowaniach termin „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo państwa” traktowane są jako synonimy, podczas gdy „bezpieczeństwo narodowe” jest pojęciem szerszym, ponieważ wywodzi się z egzystencjalnych potrzeb ludzkiej społeczności zorganizowanych w państwa. O ile bowiem „bezpieczeństwo państwa” sugeruje koncentrowanie się przede wszystkim na bezpieczeństwie państwa jako instytucji, to „bezpieczeństwo narodowe” w większym stopniu akcentuje ochronę interesów nie tylko państwa jako całości, ale również społeczeństwa i jego części składowych, w tym jednostek. Stosowanie tego terminu jest więc najbardziej adekwatne w odniesieniu do państw demokratycznych, opartych na gospodarce wolnorynkowej, w których prawa jednostki i grup społecznych mają kluczowe znaczenie.

Zwraca na to uwagę W. Kitler, stwierdzając, że bezpieczeństwo narodowe stanowi jedną z najistotniejszych potrzeb społeczeństwa oraz jest priorytetowym celem działań państwa, związane z realizacją funkcji państwa

20 W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Warszawa 1994, s. 16.

21 Opracowanie ekspertów ONZ, *Study on Concepts of Security. Report of the Secretary General*, UN-A/40/553, 26 sierpnia 1985, s. 53

22 R. Zięba (red. nauk.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 22.

na rzecz zachowania terytorium oraz przetrwania narodu, a samo pojęcie bezpieczeństwa narodowego „rozszerza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa, związane z realizacją funkcji państwa na rzecz zachowania terytorium, przetrwania narodu, zachowania suwerennej władzy oraz ładu wewnętrznego i porządku prawnego o ochronę i obronę wartości, potrzeb, a także wsparcie realizacji celów i interesów właściwych jednostkom i grupom społecznym, z grupą państwową włącznie, historycznie, sytuacyjnie, przedmiotowo i podmiotowo zmiennych”<sup>23</sup>. Definiuje „**bezpieczeństwo narodowe**” jako „najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodu (państwa), ochronę i obronę państwa, jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie”<sup>24</sup>.

Mówiąc o bezpieczeństwie jako o dyscyplinie naukowej, to przez wiele lat bezpieczeństwo lokowane było w dziedzinie i dyscyplinie nauk wojskowych, a także przewijało się w dziedzinach innych nauk takich jak: politologia, ekonomia, stosunki międzynarodowe, prawo, historia, czy socjologia i psychologia. Usamodzielnienie się bezpieczeństwa jako dyscypliny naukowej miało miejsce stosunkowo niedawno. W wyniku przekształcenia dziedziny i dyscypliny nauk wojskowych zostały określone dwie dyscypliny naukowe: *nauki o bezpieczeństwie* oraz *nauki o obronności*, ulokowane w dziedzinie *nauki humanistyczne*<sup>25</sup>. Na wielu uczelniach rozpoczęto kształcenie studentów na kierunku *bezpieczeństwo narodowe*.

Zasłużeni w zakresie upowszechnienia znajomości terminologii z zakresu bezpieczeństwa narodowego są wykładowcy Akademii Obrony Narodowej, których zespół autorski pod kierownictwem prof. Jacka Pawłowskiego opracował kompleksowy *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*<sup>26</sup>. Został w nim zdefiniowany termin „**bezpie-**

23 W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 23–26.

24 Tamże, s. 25.

25 Zgodnie z decyzją Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów podjęta w dniu 18 stycznia 2011 r.

26 Wydawnictwo AON, Warszawa 2002. Jest on uzupełnieniem i poszerzeniem treści pierwszego słownika opracowanego pod kierownictwem gen. dyw. prof. dr. hab. Bolesława Balcerowicza.

czeństwa narodowego” jako: „stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”<sup>27</sup>. Należy zaznaczyć, że przekazany do rąk Czytelnika słownik przyczynił się zarówno do ujednoczenia terminologii z zakresu bezpieczeństwa narodowego, jak i ułatwił pracę nad jej dalszym doskonaleniem<sup>28</sup>.

W kolejnej edycji *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*<sup>29</sup> w treści definicji, oprócz cech definiowanego pojęcia, podano, gdzie było to niezbędne, usytuowanie jej w terminie nadrzędnym. Pojęcie „**bezpieczeństwo narodowe**” zostało zdefiniowane jako: „...jedna z podstawowych dziedzin funkcjonowania (aktywności) państwa, mająca zapewnić możliwości przetrwania, ale przede wszystkim rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów”<sup>30</sup>. Natomiast „**system bezpieczeństwa narodowego**”, zdefiniowano jako: „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym”<sup>31</sup>.

Mając na uwadze wieloaspektowy charakter bezpieczeństwa narodowego, należy zadać pytanie: **czy w Polsce istnieje i funkcjonuje jednolity i spójny system bezpieczeństwa narodowego?** Odpowiedź na tak sformułowane pytanie poprzedzona musi zostać „systemowym ujęciem pro-

27 Tamże, s. 16.

28 Jest to szczególnie istotne w procesie naukowo-badawczym i dydaktycznym realizowanym w Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON, gdzie w coraz większym zakresie kształcą się studenci cywilni, co wymaga utrzymywania kontaktów z wieloma instytucjami z poza wojska, mającymi związek z bezpieczeństwem narodowym.

29 Słownik opracował zespół pracowników ze Sztabu Generalnego WP, Żandarmerii Wojskowej, Centrum Szkolenia Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia, Akademii Marynarki Wojennej i Akademii Obrony Narodowej, pod kierownictwem płk. dr. hab. inż. Bogdana Zdrodowskiego, wersja elektroniczna, Wyd. AON, Warszawa 2008.

30 Tamże, s. 17.

31 Tamże, s. 137.

blemu”, tj. zbadaniem tworzego w Polsce systemu bezpieczeństwa narodowego, pod kątem cech charakteryzujących rozwiązanie systemowe<sup>32</sup>, w aspekcie spójności z obowiązującym stanem prawnym w tym zakresie.

## 2.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce

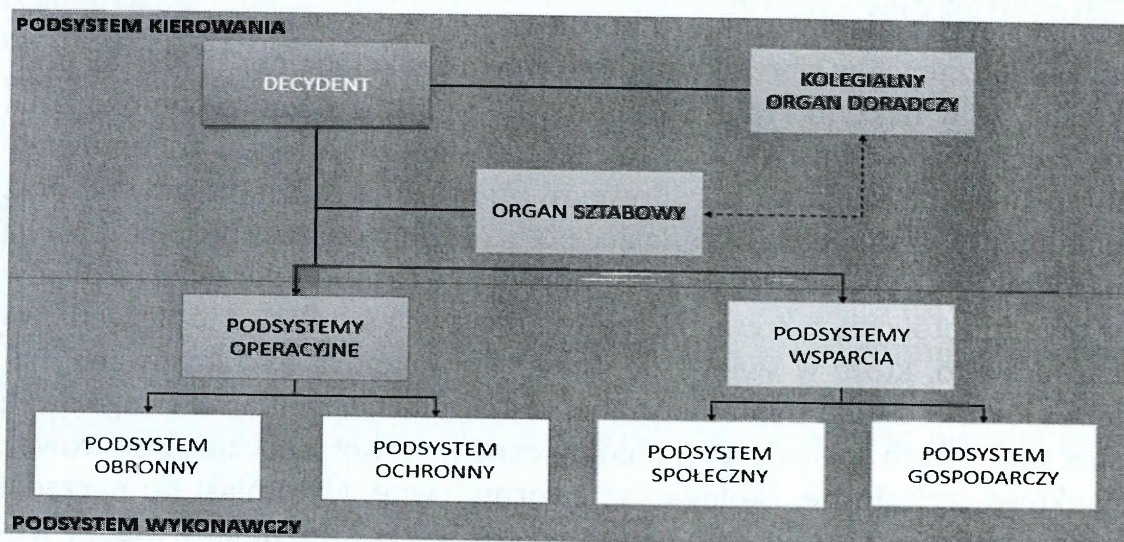
Na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu można postawić tezę, że w Polsce nie funkcjonuje *System Bezpieczeństwa Narodowego* (SBN) spełniający definicyjne cechy „systemu”. Taka ocena jest wynikiem przeprowadzonej analizy istoty „systemu” w kontekście obowiązującej definicji systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wniosków „płynących z analizy stanu prawnego, formalnej organizacji struktur realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, a także relacji zachodzących w sferze kompetencyjnej i funkcjonalnej”<sup>33</sup>. Należy podkreślić, że w naszym kraju podejmowane są szeroko zakrojone działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Zostały określone i zdefiniowane interesy bezpieczeństwa narodowego; obowiązują regulacje prawne oraz dokumenty strategiczne określające poszczególne obszary bezpieczeństwa narodowego, a także korzysta się z określonego zasobów narzędzi i środków w przedmiotowym zakresie. Do najważniejszych środków bezpieczeństwa narodowego, które w świetle polskiego prawa mogą być stosowane, należą głównie: środki dyplomatyczne; ekonomiczne; militarne (wojskowe); specjalne (służb specjalnych); ideologiczne (psychospołeczne, kulturowe); naukowo-techniczne; ekologiczne i normatywne. Natomiast do narzędzi bezpieczeństwa narodowego należą przede wszystkim: organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, Prezes Rada Ministrów, ministrowie, kierownicy centralnych organów administracji rządowej, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego, terenowe organy administracji zespolonej i niezespolonej, w tym terenowe organy administracji wojskowej oraz kierownicy straży, służb i inspekcji); dyplomacja; Siły Zbrojne RP; jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane (w obszarze realizacji zadań z zakre-

32 Zob. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy*, [w:] M. Kuliczkowski, M. Olszewski, S. Olearczyk (red. naukowa), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy...*, wyd. cyt., s. 21–22.

33 W. Kitler, *Prawno organizacyjne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym. Kryptonim „Bezpieczeństwo RP”*, Warszawa 2006, s. 52.

su bezpieczeństwa narodowego) przez premiera, ministrów; kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego (w tym straże, służby, inspekcje i agencje państwowe); gospodarkę (w tym przedsiębiorców); organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne). Wymieniony zbiór narzędzi można określić jako grupę o charakterze materialno-energetycznym. Ważną rolę odgrywają również narzędzia niematerialne, do których należą: organizacja państwa i społeczeństwa; kultura i jakość władzy; morale narodowe; kultura i dziedzictwo narodowe; prawo; strategia bezpieczeństwa narodowego; nauka i edukacja”<sup>34</sup>.

W oparciu o obowiązujący w Polsce stan prawny oraz istniejące rozwiązania organizacyjne, wymienione powyżej środki i narzędzia wykorzystywane są do budowy systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiono na rysunku 1.



Opracowano na podstawie: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2013 r., s. 36.

### **Rysunek 1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego**

Według *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* system bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej „obejmuje środki, siły i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji celów w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio utrzymywane, zorganizowane i przygotowywane”<sup>35</sup>. System składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych, które stanowią siły i środki przewidziane do re-

<sup>34</sup> Tamże, s. 56–59.

<sup>35</sup> Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 15.

alizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Dzielą się one na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze)<sup>36</sup>. Należy podkreślić, że podsystemy operacyjne przeznaczone są „do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyk i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym i pozamilitarnym. Podsystemy wsparcia bezpieczeństwa narodowego RP (społeczne i gospodarcze) zasilają je odpowiednimi zdolnościami i zasobami”<sup>37</sup>. Strukturę przedmiotową i podmiotową systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia załącznik nr 1.

W skład podsystemu obronnego wchodzi takie ogniwa, jak: Siły Zbrojne RP, dyplomacja, służby wywiadowcze oraz przemysł obronny<sup>38</sup>, które powinny być traktowane jako główne podmioty i nie wyczerpują w pełni zakresu przedmiotowego tego podsystemu, a obszarem wiążącym podsystem obronny z pozostałymi podsystemami jest planowanie obronne. Wymienione ogniwa, poza Siłami Zbrojnymi RP tworzą pozamilitarny potencjał obronny państwa pracujący na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

W związku z powyższym, przedstawiona w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP, pomimo iż sprowadza dotychczas odrębnie funkcjonujący **System Obrony Państwa (SOP)** do poziomu jednego z podsystemów wykonawczych tego systemu, w istocie poszerza zarówno zakres celów oraz zadań o charakterze niemilitarnym, jak i zwiększa również poziom jego integracji z pozostałymi ogniwami systemu bezpieczeństwa narodowego. Podsystem obronny należy traktować jako system dystrybucyjny, w którym wielość niezależnych od siebie podmiotów działających na jego rzecz stwarza przesłanki do przekształcenia go w system kolektywny z uwagi na nadrzędny cel, jakim jest obrona państwa.

W Polsce prowadzone są określone działania mające na celu stworzenie sprawnego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Tezę tę oparto na następujących podstawach: obecnie Polska ma jasno zdefiniowane interesy bezpieczeństwa narodowego; istnieją regulacje prawne określające poszczególne obszary bezpieczeństwa narodowego; przyjmuje się i doskonali strategię działania w tej dziedzinie oraz korzysta się z wymienionych wcześniej narzędzi i środków bezpieczeństwa narodowego. Na rzecz zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego

36 Tamże.

37 Tamże, pkt 17.

38 Tamże, pkt 15 i 18.

funkcjonują w naszym kraju systemowe rozwiązania organizacyjne, w tym: **System Obronny Państwa**; System Zarządzania Kryzysowego; System Ochrony Granicy Państwowej; Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy; System Ratownictwa Medycznego oraz System Ochrony Informacji Niejawnych. Bazę wymienionych systemów stanowią organy, siły i środki powołane do działań o charakterze politycznym, ekonomicznym, wojskowym i innym skierowane na zapewnienie bezpieczeństwa jednostce, społeczeństwu i państwu. Należy podkreślić, że pomimo braku jednolitych rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego, wymienionym systemom przyświecają wspólne cele, określone w dokumentach strategicznych, a realizowane w ramach organizowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest on ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym.

Zgodnie z zapisami *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 r. zasadniczej zmianie uległa funkcja, obowiązującego w porządku prawnym, **Systemu Obronnego Państwa** jako jednego z podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego RP. W *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* natomiast, określono, że System Obronny Państwa pozostaje zasadniczą formą organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>39</sup>. System ten „utrzymywany jest w celu zapewnienia ochrony żywotnych interesów narodowych, a w szczególności suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Jego głównym przeznaczeniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) i zachowanie potencjału państwa gwarantującego zdolność do efektywnego reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne, a w razie wojny – zdolność do szybkiego odparcia agresji<sup>40</sup>”.

W dotychczasowym pojęciu System Obronny Państwa, rozumiany jako element systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowany jest głównie na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym. Jednak charakter, skala i zakres współczesnych zagrożeń niemilitarnych jest nie do końca określony i zagrożenia wzajemnie się przenikają. Obecnie coraz trudniej rozróżnić źródło, miejsce, czas, postać i skutek zagrożenia, a co za tym idzie coraz trudniej jest korzystać z dobrodziejstwa „narzędziowego” ujmowania działań Systemu Obronnego Państwa, polegającego na stałym i niezmiennym

39 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 14.

40 Tamże, s. 14.

przypisywaniu określonych ról podmiotom tego systemu. Asymetryczność zagrożeń wywołuje potrzebę „asymetrycznego podejścia” do działań zapobiegawczych oraz reagowania, a także odbudowy w procesie przywracania normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu zagrożenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, że pojęcie „**System Obronny Państwa**” występuje w obowiązujących w Polsce aktach prawnych, m.in. w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>41</sup> oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, w tym rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*<sup>42</sup>, rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa*<sup>43</sup>, rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*<sup>44</sup> oraz rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*<sup>45</sup>. W związku z tym w dalszych rozważaniach przedstawiono organizację i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa (SOP) oraz określono miejsce i rolę przygotowań obronnych w tym systemie.

### 2.3. Organizacja i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa

System Obronny Państwa jest ważnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym. W literaturze przedmiotu występują definicje odnoszące System Obronny Państwa bezpośrednio w obszar bezpieczeństwa narodowego, określając go jako: „...skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów ludzkich, materiałowych i organizacyjnych zapewniających możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony”<sup>46</sup>.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym System Obronny Państwa tworzą podsystem kierowania oraz dwa podsystemy wykonaw-

41 Dz. U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

42 Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

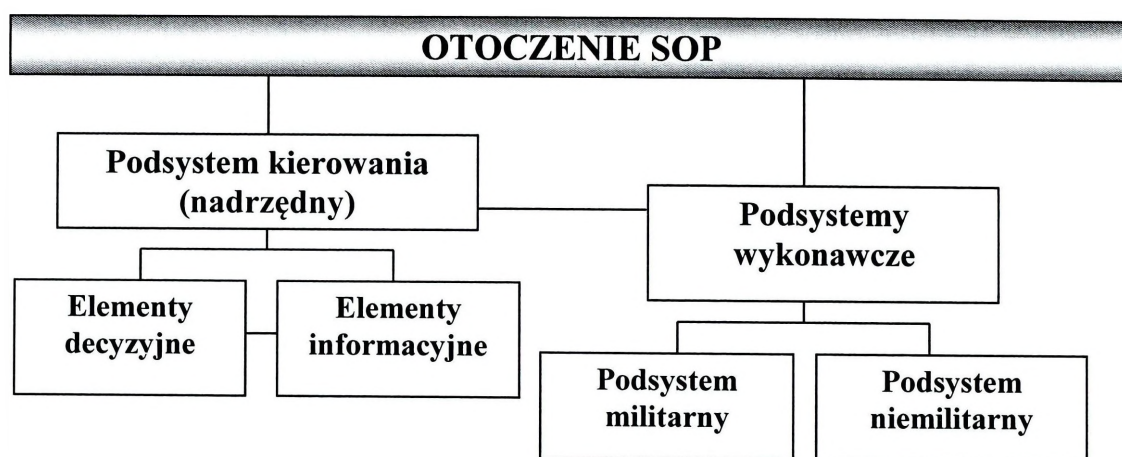
43 Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.

44 Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150.

45 Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151.

46 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 139.

cze – militarny i niemilitarny. Jego strukturę przedmiotową wyznaczają zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa we wszystkich sferach działalności państwa w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny. W ujęciu podmiotowym System Obrony Państwa stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane w jego poszczególnych podsystemach. Podstawę Systemu Obronnego Państwa stanowią: przygotowane obronnie społeczeństwo (społeczna baza bezpieczeństwa narodowego), infrastruktura obronna państwa oraz polityka i strategia obronna. Ponadto SOP jest powiązany z zewnętrznymi elementami środowiska bezpieczeństwa – podmiotami prawa międzynarodowego i sojuszniczym systemem bezpieczeństwa. Ogólną strukturę Sytemu Obronnego Państwa w ujęciu funkcjonalnym przedstawiono na rysunku 2.



Opracowano na podstawie: R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa, cz. 2, Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 246.

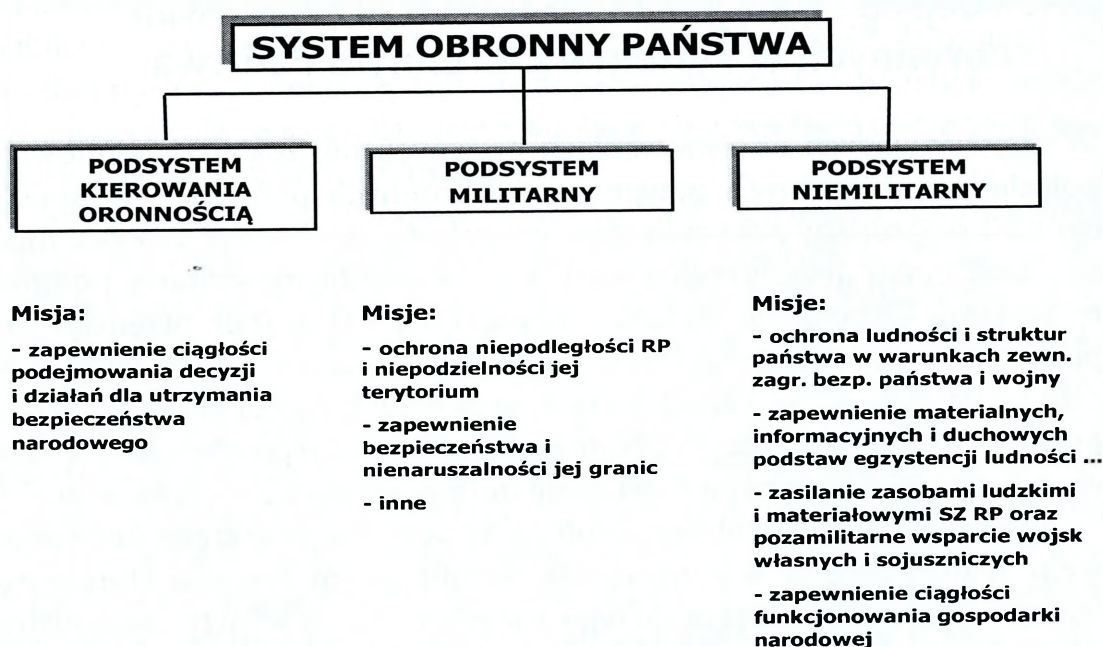
**Rysunek 2. System Obrony Państwa w ujęciu funkcjonalnym**

System Obrony Państwa w ujęciu funkcjonalnym składa się z nadrzędnego podsystemu kierowania wraz z elementami decyzyjnymi i informacyjnymi oraz podsystemów wykonawczych: militarnego i niemilitarnego. W skład systemu wchodzi wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Jego organizacja i funkcjonowanie oparte są na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a także na postano-

wieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną<sup>47</sup>.

Sprawność Systemu Obronnego Państwa jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzących go podsystemów przedstawionych na powyższym schemacie. Należy podkreślić, że otoczenie jest ważnym elementem mającym wpływ na funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa. Do otoczenia SOP należy zaliczyć: zbiór czynników społecznych; materialno-energetycznych i kulturowych, niewchodzących w skład obrony narodowej, lecz wpływających na nią w sposób bezpośredni lub pośredni, do których można zaliczyć m.in.: społeczeństwo, czynniki geopolityczne i geostrategiczne, powiązania międzynarodowe (ONZ, NATO, UE, OBWE i inne), środowisko naturalne, władzę ustawodawczą, organizacje międzynarodowe o charakterze humanitarnym i wiele innych<sup>48</sup>.

Strukturę Systemu Obronnego Państwa oraz misje realizowane w jego podsystemach przedstawiono na rysunku 3.



Opracowano na podstawie: *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., rozdz. III.

**Rysunek 3. Struktura Sytemu Obronnego Państwa oraz misje realizowane w jego podsystemach**

<sup>47</sup> *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., pkt 57.

<sup>48</sup> R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 14.

Sprawnie funkcjonujący System Obrony Państwa stanowi zasadniczy mechanizm zapewnienia bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia zagrożenia polityczno-militarnego. System ten korzysta ze wszystkich dostępnych sił i środków przeznaczonych do realizacji zadań obronnych. Podsystem militarny, czyli Siły Zbrojne RP, stanowią najwyraźniejszą i najbardziej rozpoznawalną część SOP. Jednak w żadnym państwie armia nie jest w stanie funkcjonować przez dłuższy czas bez odpowiedniego wsparcia administracji publicznej, gospodarki, czy poszczególnych obywateli, dlatego w strukturach SOP występuje także podsystem niemilitarny. Cechą charakterystyczną pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest realizacja przedsięwzięć obronnych polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez poszczególne elementy Systemu Obronnego Państwa.

## 2.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w Systemie Obronnym Państwa

W obowiązujących unormowaniach prawnych nie zostało zdefiniowane pojęcie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa<sup>49</sup>. W sposób ogólny i najprostszy pozamilitarne przygotowania obronne państwa można określić jako „proces realizowany przez wszystkie niemilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny”<sup>50</sup>.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa, w zakresie podmiotowym, realizowane są w podsystemie niemilitarnym Systemu Obronnego Państwa przez zobowiązane do tego wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu

49 Również w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2008, nie ma ogólnie przyjętej definicji.

50 Przedstawiona definicja stanowi doprecyzowanie tego terminu, które zostało przedstawione przez autora podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob. M. Kulickowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyczny” nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011, s. 55.

terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela.

Istotą pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest realizacja przedsięwzięć obronnych polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez wszystkie niemilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa w następujących jego podsystemach<sup>51</sup>:

**Podsystem kierowania obronnością** to zasadniczy element podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tworzą go powiązane organizacyjnie i informacyjnie organy władzy i administracji publicznej (wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z obronnością, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, adekwatnie do ich hierarchicznego podporządkowania i prawnie określonych kompetencji. Przeznaczony jest on do zapewnienia optymalnych warunków do sprawnego podejmowania decyzji przez organy władzy i administracji publicznej wszystkich szczebli oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, w celu przeciwstawienia się zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i wojny. Przedsięwzięcia te są realizowane w czasie wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

Należy podkreślić, że zapewnienie ciągłości kierowania stanowi jeden z podstawowych czynników warunkujących wykonywanie zadań obronnych w powyższych stanach, które niosą za sobą szereg czynników determinujących proces kierowania, do których można zaliczyć<sup>52</sup>: presję czasu w podejmowaniu decyzji, a podczas jej realizacji trudno przewidywalny i dynamiczny przebieg zdarzeń; presję mediów poszukujących sensacji; wzrastający, a w czasie wojny bardzo wysoki, stopień zagrożenia bezpieczeństwa organów kierujących (zarządzających) bezpieczeństwem państwa i systemu wzajemnych powiązań informacyjnych, a także duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na terenach nieobjętych bezpośrednimi działaniami wojennymi, związane z aktami sabotażu, dywersji i terroryzmu.

51 Przedmiotowy i podmiotowy zakres przygotowań obronnych państwa realizowanych przez poszczególne elementy podsystemów SOP oraz zasadnicze obszary tych przygotowań zostały określone w *Strategii obronności RP*, rozdz. 1 – przypis autora.

52 Zob. M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń. Uwarunkowania oceny i akceptacji ryzyka*, Warszawa 1997, s. 16–18.

**Podsystem niemilitarny** – pozamilitarne struktury obronne tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Podsystem ten realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania. Wymienione przedsięwzięcia mają na celu ochronę struktur państwa i ludności w warunkach kryzysu i wojny, zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operacje na terytorium Polski.

## **2.5. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa jako determinant bezpieczeństwa narodowego**

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują między innymi przedsięwzięcia realizowane przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców, a także obywateli na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Związane są one z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa. W aktualnym stanie prawnym wspomniane zadania obronne obejmują: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa; zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza; zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania<sup>53</sup>.

53 *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., pkt 66–67.

We współczesnych warunkach pozamilitarne przygotowania obronne są przedsięwzięciem interdyscyplinarnym, obejmującym wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, a zakres tych przygotowań znacznie się rozszerzył na ważne obszary niewojskowe, zwłaszcza polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe itp. W obowiązujących dokumentach strategicznych określono, że właściwe funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego wymaga odpowiedniego zakresu przedsięwzięć pozwalających przygotować nasze państwo do działania w przypadku zaistnienia konieczności obrony w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Przy omawianiu problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, należy mieć na uwadze zobowiązania międzynarodowe obowiązujące nasze państwo w przedmiotowym zakresie. Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim w zasadniczy sposób wzmocniło nasze bezpieczeństwo, ale jednocześnie nie zwolniło od budowy wiarygodnej siły obronnej, zdolnej zapewnić pełne uczestnictwo w realizacji celów i zadań wspólnej obrony, w tym zadań „państwa-gospodarza”. Oznacza to, iż nasze państwo nie jest bezpieczne przez sam status członka Sojuszu, a wprost przeciwnie – oznacza wzięcie przez nasze państwo odpowiedzialności zarówno za własną obronę, jak i za współudział w obronie kolektywnej NATO<sup>54</sup>. W artykule 3 Traktatu Północnoatlantyckiego stwierdza się, iż „Dla skuteczniejszego osiągnięcia celów niniejszego Traktatu, Strony, każda z osobna i wszystkie razem, poprzez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści”. Natomiast treść artykułu 5 Traktatu ujmuje aspekt udzielenia pomocy stronie napadniętej „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”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że udział w kolektywnym tworzeniu siły obronnej państw – członków Organizacji Traktatu

54 Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji *Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz. U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111).

Północnoatlantyckiego oznacza, zgodnie z art. 3 Traktatu „utrzymywanie i rozwijanie przez państwa członkowskie zarówno zbiorowej, jak i indywidualnej zdolności do odparcia zbrojnej napaści” poprzez prowadzenie przygotowań obronnych w tych państwach.

W przygotowania obronne w Polsce wpisuje się treść przywołanego przepisu i mają na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania wszystkich podmiotów systemu obronnego w Polsce do zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Dlatego istotne jest, aby sam proces tych przygotowań oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane w czasie pokoju oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

Pozamilitarne przygotowania obronne realizowane są przez wszystkie niemilitarne elementy wykonawcze Systemu Obronnego Państwa w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnej i realizacyjnej. Sfera koncepcyjna przejawia się w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej (polityki bezpieczeństwa) z jednej strony, a z drugiej w konkretyzowaniu polityki obronnej pod postacią programów obronnych. Sfera realizacyjna przejawia się przede wszystkim w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne<sup>55</sup>.

## Konkluzje

Nie ma współcześnie tak dynamicznie zmieniającego się obszaru życia ludzi oraz funkcjonowania państw, jak bezpieczeństwo, rozumiane jako jedna z podstawowych potrzeb człowieka, stan, który daje „poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie (...) Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”<sup>56</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. Tylko właściwie prowadzone przygotowania obronne realizowane przez podmioty Systemu Obronnego Państwa są istotnym czynnikiem zapewniającym sprawne funkcjonowanie państwa w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny. Na

55 Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008, s. 5.

56 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 14.

podmioty tego systemu będą oddziaływać zarówno wyzwania zewnętrzne, jak i wewnętrzne, które z kolei mogą generować konkretne zagrożenia polityczno-militarne. Zatem pojawiające się nowe wyzwania mogą wpływać na zmianę funkcji i struktury Systemu Obronnego Państwa.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są przedsięwzięciem niezwykle złożonym obejmującym – w stosownym zakresie – prawie wszystkie obszary i podmioty w państwie. Specyfika tych przygotowań realizowanych przez niemilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa wynika stąd, że w większości mają one ideacyjny charakter. Znaczy to, że zakres przedmiotowy tych przygotowań, realizowany w czasie pokoju, nabiera w pełni znaczenia dopiero w sytuacji realnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podczas mobilizacji i w czasie wojny. Dlatego jest to wystarczający powód dla części „decydentów” i społeczeństwa w naszym kraju, aby nie doceniać potrzeby pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa na „czas wojny”, który dla wielu wydaje się tak „odległy” i mało realny. Zapomina się przy tym ponadczasową myśl Vegecjusza **„Si vis pacem, para bellum”**.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują między innymi przedsięwzięcia realizowane przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców, a także obywateli, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Związane są one z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa.

Zmieniające się pojmowanie bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń wymagają kompleksowego podejścia do problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Z uwagi na wydłużanie się fazy postkonfliktowej, rośnie rola instrumentów niemilitarnych i komponentu cywilnego w operacjach militarnych. Skłania to do poszukiwania odpowiednich mechanizmów i procedur koordynujących działania, zarówno podmiotów biorących udział w tych operacjach, jak i podmiotów je zabezpieczających. Konieczna jest zatem synchronizacja politycznych, ekonomicznych, społecznych i militarnych instrumentów państwa oraz ich ukierunkowanie na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego.

### **3. UWARUNKOWANIA PRAWNE, DZIEDZINY I ZAKRES ORAZ ZASADY POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE**

---

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa wymagają odpowiedniego zaangażowania i w ustawowo określonym zakresie wykonywania na jego rzecz zadań obronnych przez zobowiązane do tego wszystkie organy administracji publicznej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela. Wymienione podmioty realizujące określone zadania obronne opierają się wprost na ustawowych przepisach prawnych oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw.

#### **3.1. Uwarunkowania prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa**

Ostatnia dekada ubiegłego wieku oraz początek XXI wieku charakteryzowały się wprowadzeniem nowych dokumentów strategicznych (doktrynalnych) oraz wielu aktów prawnych i normatywnych w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych w naszym państwie. Określiły one między innymi ramy prawne i organizacyjne Systemu Obronnego Państwa, a w tym zakres, zasady i tryb pozamilitarnych przygotowań obronnych. Przeprowadzona po 1989 roku reforma prawa obronnego spowodowała, niemającą precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze niemilitarnym<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ważne w tym zakresie było uchwalenie przez Sejm w dniu 29 października 2003 r. ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych.

Należy pamiętać, że przy omawianiu prawnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego obowiązujących nasze państwo. Wynika z nich wiele zadań dla Polski w przedmiocie przygotowań obronnych. Podkreślenia wymaga również konieczność recypowania do robku prawnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w obszarze spraw dotyczących zasad pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa, czy też planowania obronnego, w sposób zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w Sojuszu. Obecność w NATO wymaga przygotowania warunków formalno-prawnych i organizacyjnych do funkcjonowania kraju w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa, niezbędnych do wykonywania zadań obronnych realizowanych na jego terytorium, a także obszarze innych państw – będących członkami Sojuszu. Należy podkreślić, że integracja Polski w ramach Sojuszu odbywa się zarówno w sferze obronności, jak i w kwestiach ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych.

Aktualnie podstawy prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa stanowią: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>2</sup>, kilkadziesiąt ustaw oraz kilkaset aktów wykonawczych. Na obowiązujące prawo obronne składa się obok przepisów ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>3</sup>, cały szereg innych ustaw, rozporządzeń i przepisów prawa miejscowego. Należy podkreślić, że w ogólnych podziałach działań (czy nawet gałęzi) prawa na gruncie nauk prawnych (prawoznawstwa) prawo obronne nie występuje. Próbę usystematyzowania prawa regulującego problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym „prawo obronne” zaproponował W. Kitler<sup>4</sup>. Typologię prawa regulującego problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym „prawo obronne” przedstawiono na rysunku 4.

Prawo obronne zawiera się w obszarze prawa bezpieczeństwa militarnego i dotyczy „kompetencji, powinności i zadań realizowanych na rzecz umacniania obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywania innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony”<sup>5</sup>. Przyjmuje się, że pra-

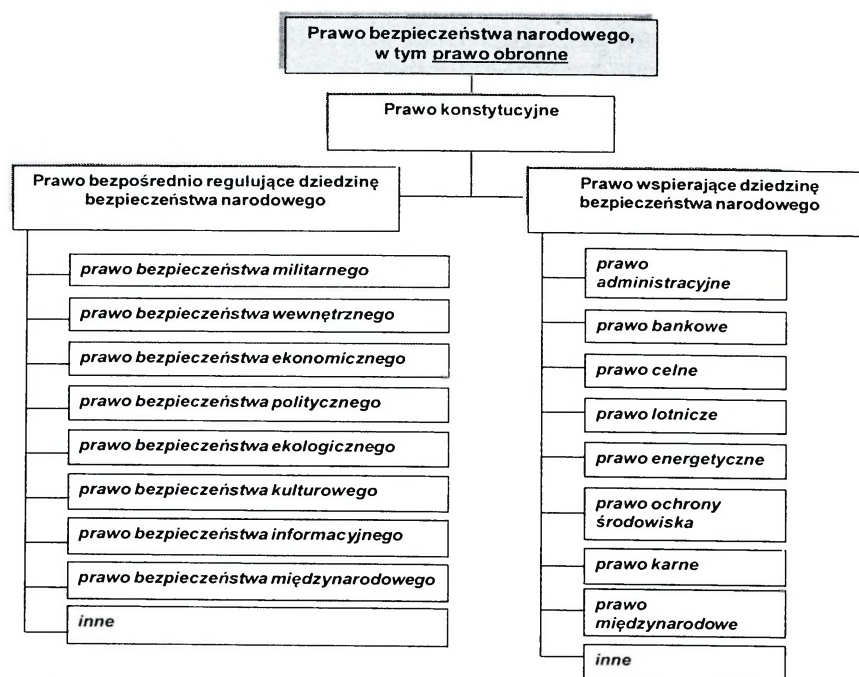
2 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt.

3 Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony RP*, wyd. cyt.

4 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy...*, wyd. cyt., s. 94.

5 Tamże, s. 140.

wo obronne to „(...) zbiór aktów prawnych, które dotyczą: sfery obronności państwa, w tym kompetencji i zadań obronnych oraz rodzajów obowiązku obrony niezwiązanych ze służbą wojskową (...)”<sup>6</sup>. Prawo obronne jest stanowione w czasie normalnym (pokoju) – już obowiązujące oraz w czasie stanu wojennego – służące m.in. realizacji celów na rzecz obrony państwa<sup>7</sup>.



Opracowano na podstawie: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyczny” nr 1 (61) 2010, s. 94.

**Rysunek 4. Typologia prawa regulującego problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym „prawa obronnego”**

Analizę podstaw prawnych w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa należy rozpocząć od obowiązujących w tym zakresie dokumentów strategicznych (doktrynalnych), które nie posiadając cech aktu prawnego stanowią swoistą „osnowę” dla obowiązujących rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

6 Tamże.

7 Tamże, s. 141.

### 3.1.1. Dokumenty strategiczne w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Podstawowymi dokumentami strategicznymi, odnoszącymi się w wielu miejscach do przygotowań obronnych w Polsce są: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.<sup>8</sup> oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*<sup>9</sup>. Obydwie strategie są merytorycznie spójne, różnią się zaś poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym. W niniejszym rozdziale zostały zaprezentowane wybrane zapisy wymienionych dokumentów odnoszące się do problematyki przygotowań obronnych w Polsce.

***Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*** jest najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa i obronności państwa. Zawiera system założeń i zasad działania państwa, zmierzający do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Stanowi oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określając przy tym strategiczne cele Polski w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>10</sup>. Podmioty wchodzące w skład tych podsystemów włączone są w proces przygotowań obronnych państwa realizowanych w ramach Systemu Obronnego Państwa<sup>11</sup>.

Wśród trzech głównych, wymienionych w dokumencie, kierunków działań strategicznych w zakresie bezpieczeństwa Polski, w tym zwiększenia strategicznej odporności kraju na różnego rodzaju zagrożenia, wymieniono „zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe)”<sup>12</sup>. Należy zaznaczyć, że „wzmocnienie narodowych zdolności obronnych” jest realizowane w ramach szeroko

8 Podstawą prawną obowiązywania tego dokumentu jest art. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

9 Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).

10 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 114–148.

11 Organizacja i funkcjonowanie SOP przedstawiono w rozdziale 2.3. niniejszego opracowania.

12 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 64 i 65.

rozumianych przygotowań obronnych państwa”<sup>13</sup>, których istotą jest „ sta-  
łe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla  
niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej.  
Do działań uzupełniających należy aktywne wykorzystywanie szans i uprze-  
dzające redukcje ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa, między innymi  
poprzez udział w międzynarodowych wysiłkach na rzecz ograniczania  
źródeł zagrożeń, w tym w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa.  
Służą temu: działania dyplomatyczne na rzecz bezpieczeństwa, działania  
wojskowe, działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w sferze obronnej  
oraz funkcjonowanie naukowo-przemysłowego potencjału obronnego”<sup>14</sup>.

Treści *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* są rozwijane w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, realizującej długo- i średniookresową strategię rozwoju kraju. Za realizację jej postanowień odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa<sup>15</sup>. Należy podkreślić, że w oparciu o treści przywołanej *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz według jej ustaleń której odbywa się proces planowania operacyjnego w naszym kraju<sup>16</sup>.

*Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju<sup>17</sup>. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz

13 Zakres przedmiotowy pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa został przedstawiony w rozdziale 3.3. niniejszego opracowania.

14 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 70.

15 Tamże, pkt 152 i 153.

16 *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* – stanowi wykonawczą dyrektywę strategiczną do SBN RP. Opracowuje ją Minister Obrony Narodowej we współpracy z właściwymi ministrami i szefami urzędów, wydaje w drodze postanowienia Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Podstawa prawna: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2012 poz. 461 z późn. zm.). Kadencja: w horyzoncie obowiązywania SBN RP – z możliwością aktualizacji.

17 Rządowy *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, zawierający koncepcję uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, włączył *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* do grona dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozwiązanie to stwarza szansę na wzmocnienie warstwy realizacyjnej strategii i nadanie nowego impulsu pracom związanym z budową zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.

sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym systemie odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne), w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Z tego też względu główny obszar zainteresowania niniejszej strategii będzie ukierunkowany na bezpieczeństwo zewnętrzne i militarne. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – *Koncepcją Strategiczną NATO* i *Europejską Strategią Bezpieczeństwa*<sup>18</sup>.

Za cel główny *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako synergia wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Efektywność zostanie osiągnięta poprzez podnoszenie sprawności zasadniczych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Służyć temu będzie realizacja *celu pierwszego*: kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, *celu drugiego: umocnienie zdolności państwa do obrony* oraz *celu trzeciego*: rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Osiągnięcie spójności nastąpi poprzez realizację *celu czwartego*: zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa i *celu piątego*: tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że osiągnięcie celu głównego zagwarantuje lepszą realizację interesów narodowych. Przyczyni się także do osiągnięcia odpowiedniego pod względem ilościowym i jakościowym potencjału państwa, który umożliwi zachowanie wpływu na rzeczywistość międzynarodową i przebieg procesów wewnętrznych oraz stymulację pozytywnych tendencji ewolucyjnych w kraju i poza nim.

Priorytetem celu drugiego: **umocnienie zdolności państwa do obrony**, jest kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP, a więc modernizacja techniczna, podnoszenie poziomu wykształcenia oraz doskonalenie struktur organizacyjnych, w tym systemu kierowania i do-

<sup>18</sup> *Koncepcja Strategiczna NATO* (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie w dniu 19 listopada 2010 r.), *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (przyjęta na spotkaniu szefów rządów w Brukseli w dniu 12 grudnia 2003 r.).

wodzenia. Istotna jest też współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym. Zwiększy to konkurencyjność i innowacyjność tego przemysłu, podniesie jego zdolności eksportowe, a w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia poziomu nowoczesności polskiej gospodarki. W obszarze rozpoznania i ochrony przed współczesnymi zagrożeniami, istotne znaczenie mają działania cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Zwiększenie odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w kontekście nadzwyczajnych i nieprzewidywanych zdarzeń. Cel ten będzie realizowany przez wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej oraz budowanie systemu rezerw strategicznych.

Z uwagi na przyjętą specjalizację i komplementarność zintegrowanych strategii rozwoju<sup>19</sup>, obszar zainteresowania *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* został ograniczony do trzech zasadniczych podsystemów wykonawczych – spraw zagranicznych, obronności i służb specjalnych. Określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego. Aby zaspokoić potrzeby obronne Polski, organizowany jest i utrzymywany **System Obronny Państwa**. Jego sprawność jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzącego go podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych – militarnego i niemilitarnego<sup>20</sup>.

Prognozując rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średniookresowej, przyjęto, że będzie się on opierał na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym. Wszystkie te rozwiązania powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowić dzięki temu zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Będzie on nadal rozwijany w oparciu o jego dwa zasadnicze elementy: **System Obronny Państwa i System Zarządzania Kryzysowego**<sup>21</sup>. Podkreślono, że posiadanie i rozwijanie sprawnego i efek-

19 Podstawą prawną, w oparciu o którą opracowane zostały strategie rozwoju jest art. 9 ustęp 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

20 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 18.

21 Tamże, s. 33.

tywnego Systemu Obronnego Państwa jest niezbędne do funkcjonowania państwa w dynamicznym i złożonym środowisku bezpieczeństwa, w którym występują zagrożenia militarne i pozamilitarne. Natomiast zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz w czasie wojny, a także budowanie silnej pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE, wymaga posiadania profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz efektywnego wykorzystania służb specjalnych, struktur administracyjno-gospodarczych i potencjału naukowo-badawczego<sup>22</sup>.

W dokumencie w sposób ogólny odniesiono się do problematyki przygotowań obronnych państwa, które są „niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojusznicznych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Obszar ten ma właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne. Jednak z uwagi na dynamiczny charakter współczesnych zagrożeń, zmienne uwarunkowania gospodarcze oraz proces profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, wymaga on ciągłego doskonalenia. Optymalizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań”<sup>23</sup>. Należy podkreślić, że w strategii określone zostały priorytety i kierunki „wzmacniania zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa” obejmujące między innymi doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych w zakresie: wzmacniania przemysłowego potencjału obronnego; rozwijania zdolności wsparcia państwa-gospodarza (HNS) oraz doskonalenia współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), a także wypracowania rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej<sup>24</sup>.

Z chwilą wejścia w życie *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* utraciła moc **Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 23 grudnia 2009 r. – *Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Zawierała ona oficjalne założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*. Określała zadania i strukturę Systemu Obronnego Państwa oraz wyznaczała główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Była wykładnią ogólnych

22 Tamże, s. 52.

23 Tamże, s. 64.

24 Tamże, s. 53.

założeń obronności, a jej zakres przedmiotowy obejmował między innymi aspekty przygotowań obronnych państwa. Ponadto w strategii zostały zdefiniowane zarówno podstawowe pojęcia z zakresu przygotowań obronnych państwa, jak i określone zasadnicze obszary tych przygotowań, takie jak: rezerwy państwowe, militaryzacja, ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej, przygotowanie służby zdrowia, systemy łączności, szkolenie obronne i kontrole zadań obronnych oraz przemysłowy potencjał obronny<sup>25</sup>.

Należy podkreślić, że zapisy rozdziału V strategii dotyczące przygotowań obronnych państwa w sposób kompleksowy umocowały niemilitarną część Systemu Obronnego Państwa z działaniami na rzecz obronności państwa, a także podkreśliły rolę Ministra Obrony Narodowej w procesie koordynacji tych przygotowań. **Wymienione treści tego dokumentu dotyczące przygotowań obronnych państwa są nadal aktualne, ponieważ zostały oparte na obowiązujących aktach prawnych.** W związku z tym w niniejszym opracowaniu zostały wykorzystane zapisy *Strategii obronności RP* dotyczące pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce realizowanych przez podmioty Systemu Obronnego Państwa.

### 3.1.2. Podstawy prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Pozamilitarne przygotowania obronne w naszym kraju prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły<sup>26</sup>.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 r.*

Jest to najważniejszy akt prawny – najwyższa karta praw i obowiązków obywatelskich, świadectwo suwerenności i niezawisłości państwa polskie-

25 Rozdział V strategii dotyczący przygotowań obronnych państwa został przedstawiony jako spoiwo podsystemów wykonawczych SOP.

26 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 87.

go. Jako ustawa zasadnicza, jest „najwyższym” aktem prawa konstytucyjnego, zespołem norm prawnych określających: ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, hierarchię aktów prawnych; prawa, wolności i obowiązki obywatela; sposób tworzenia prawa; kompetencje i sposób powoływania najwyższych organów państwowych oraz relacje zachodzące pomiędzy organami władzy państwowej i administracji publicznej<sup>27</sup>. Konstytucja nie tylko stoi na czele aktów prawa powszechnie obowiązującego, ale jest także najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Postanowienia Konstytucji określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju, podkreślając, że: „obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona ojczyzny”<sup>28</sup>, a „...każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych”<sup>29</sup> na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Tylko w drodze ustawy można dookreślić prawa i obowiązki organów państwowych, organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców, a także każdego obywatela, dotyczące między innymi przygotowań obronnych państwa.

Konstytucja w swoich zapisach zawiera rozwiązania prawne, które określają wprost kompetencje organów państwa oraz ich obowiązki związane z obronnością. Szczególną rolę w tym zakresie ustawa zasadnicza powierza Parlamentowi (Sejm i Senat), Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów. Należy podkreślić, że *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* nie określa zadań dla Ministra Obrony Narodowej w sferze obronnej. Kompetencje w tym zakresie określone są w ustawie *o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz w ustawie *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*.

**Sejm i Senat** zajmują szczególną rolę w procesie tworzenia podstaw bezpieczeństwa narodowego. Przejawia się to w stanowieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego w postaci ustaw. Parlament może podejmować uchwały, wśród których mogą występować akty normatywne, a także realizując funkcję ustrojodawczą, dysponuje prawem dokonywania zmian w obowiązującej Konstytucji (art. 235). Obie izby Parlamentu spełniają ponadto rolę kreacyjną<sup>30</sup>, polegającą na powoływaniu i odwoływaniu konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa, mają także prawo kontroli wykonywania ustaw, a Sejm dysponuje prawem kontroli rządu

27 Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy...*, wyd. cyt., rozdział 9.

28 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 85.

29 Tamże, art. 84.

30 Zob. *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1998, s. 210.

i ministrów. Może on także stosować środki odpowiedzialności parlamentarnej (wotum nieufności) zarówno w stosunku do rządu (art. 158), jak i poszczególnych ministrów (art. 159). Sejm ma prawo (art. 156) stawiania członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu w przypadku naruszenia Konstytucji lub ustaw, a także popełnienia przestępstw w związku z zajmowanym stanowiskiem. W stosunku do Prezydenta RP taką właściwość posiada Zgromadzenie Narodowe (art. 145). Formą działań kontrolnych Sejmu jest również wyrażanie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz wprowadzenie stanu wyjątkowego (art. 230) i wojennego (art. 231).

Ważną rolę w działalności Parlamentu, w zakresie bezpieczeństwa narodowego, odgrywają przede wszystkim komisje parlamentarne – Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych oraz Komisja ds. Służb Specjalnych. Zakres kompetencji Komisji Obrony Narodowej obejmuje zagadnienia związane z obronnością państwa. Dotyczą one głównie działalności Sił Zbrojnych RP, funkcjonowania obrony cywilnej oraz wykonywania obowiązków w obszarze przygotowań obronnych państwa przez organy państwowe, administrację publiczną, organizacje społeczne oraz obywateli, a także przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców przemysłowego potencjału obronnego.

Pozycja **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** oraz **Rady Ministrów** w systemie bezpieczeństwa narodowego wyznaczona jest przez zasadę podziału władz i zasadę dualizmu władzy wykonawczej<sup>31</sup>. Kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa i obronności określono w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawach. Z konstytucyjnej zasady działania organów publicznych wynika, że wypełniając wymienione zadania zarówno Prezydent RP, jak i Rada Ministrów działają na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach<sup>32</sup>. Zakres kompetencji oraz zadań realizowanych przez Prezydenta RP i Radę Ministrów, a dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności przedstawiono w rozdziale 5.2.

Niezwykle ważne dla interesów bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa są postanowienia rozdziału XI *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* dotyczące „stanów nadzwyczajnych”. W art. 228 określono, że „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”, i może

31 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 10 ust. 2.

32 Tamże, art. 126 ust. 3 i art. 146 ust. 4.

to nastąpić tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia (podlega ono dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości). Przywołany przepis zastrzega jednocześnie, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Należy podkreślić, że w Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*. Stanowi to treść tzw. **zasady konstytucyjności**<sup>33</sup>, obowiązującej w państwach demokratycznych.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>34</sup>.

Jest podstawowym aktem prawnym, określanym często mianem „Konstytucji obronności”, regulującym obszar obronności państwa. Zgodnie z przepisami ustawy „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”<sup>35</sup>.

Ustawa ta w sposób systemowy precyzuje obszary przygotowań obronnych państwa, określając podstawowe zadania i organy je realizujące, a także wskazuje miejsce i rolę przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz każdego obywatela w systemie tych przygotowań. Ustawa zawiera ponadto przepisy dotyczące ogólnej charakterystyki Systemu Obronnego Państwa oraz określa zadania i kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, wojewodów, samorządów terytorialnych oraz terenowych organów administracji wojskowej w zakresie obronności państwa.

W przepisach ustawy zostały doprecyzowane zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa pań-

33 Kontrola konstytucyjności prawa została określona w art. 188 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, z którego wynika, że orzekanie w tym zakresie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

34 Zob. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

35 Tamże, art. 2.

stwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa oraz określone zasadnicze obszary pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa<sup>36</sup>. Zakres, zasady oraz tryb przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji publicznej został określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy<sup>37</sup>. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów stworzyły jednocześnie ramy prawne do udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku Nr 2.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców<sup>38</sup>.

Jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorców. Określono w niej zasady i tryb organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań<sup>39</sup>.

W rozumieniu ustawy do zadań obronnych należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie mobilizacji gospodarki, militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego oraz wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza<sup>40</sup>. W art. 5 przywołanej ustawy określono organy administracji rządowej właściwe do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorcę, tj. Minister Skarbu Państwa oraz właściwy terytorialnie wojewoda – z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, a także organy wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>41</sup> – wo-

36 Zasadnicze obszary tych przygotowań zostały przedstawione w podrozdz. 3.3.

37 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 6 ust. 2.

38 Zob. Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

39 Tamże, art. 1.

40 Tamże, art. 2.

41 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. 2015 poz. 1871).

bec przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Są to: minister właściwy do spraw: gospodarki; Skarbu Państwa; gospodarki morskiej; transportu; łączności; zdrowia oraz Minister Obrony Narodowej – każdy w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w odpowiedniej części załącznika do rozporządzenia<sup>42</sup>.

Należy podkreślić, że przygotowania obronne państwa oraz realizowane w tym zakresie zadania przez organy władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców, opierają się wprost na przepisach obowiązujących ustaw i rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie *ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*<sup>43</sup>.

W przepisach rozporządzenia zostały określone ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Zadania te obejmują: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych oraz zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych. Wykonywanie wymienionych zadań powinno przebiegać według zasad obejmujących: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych, a także zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych<sup>44</sup>.

Przepisy rozporządzenia wskazują **ministrów i wojewodów, jako organy właściwe w sprawach koordynacji planowania i realizacji zadań**

42 Tamże, § 2.

43 Zob. Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z późn. zm.

44 Tamże, § 1 ust.1.

**obronnych.** Ministrowie – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w działach administracji rządowej oraz przez kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a wojewodowie – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w województwie przez: kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych; przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców<sup>45</sup>.

W rozporządzeniu określono ponadto, że współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców i kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz władz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych ma na celu zapewnienie optymalnych warunków ich wykonywania i obejmuje w szczególności: wymianę doświadczeń i informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych; uzgadnianie działań dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na tym samym poziomie decyzyjnym oraz inicjowanie i podejmowanie współpracy międzydziałalowej lub regionalnej, a także integrowanie wysiłków i współpracę w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej<sup>46</sup>.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>47</sup>.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia obejmuje tryb planowania i finansowania zadań obronnych oraz definiuje podstawowe pojęcia z zakresu planowania obronnego, a w tym: planowanie obronne; planowanie operacyjne; programowanie obronne; przeglądy obronne<sup>48</sup>. Rozporządzenie stanowi podstawę prawną do opracowania dokumentów planowania operacyjnego w państwie. Określa ponadto zasady i tryb programowania obronnego, które odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>49</sup> na dziesięcioletni okres planistyczny.

45 Tamże, § 4 ust. 1.

46 Tamże, § 6.

47 Zob. Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

48 Tamże, treść § 2.

49 Zob. Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018.

Na podstawie przeprowadzonych przez autora analiz stanu prawnego obowiązującego w obszarze przygotowań obronnych państwa należy stwierdzić, że obowiązujące akty prawne, omówione w niniejszym podrozdziale, stanowią właściwą organizacyjno-prawną podstawę tych przygotowań. Dostrzega się jednak częściową dezaktualizację niektórych rozwiązań, utratę czytelności wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych oraz rozproszenia zagadnień dotyczących problematyki obronnej w wielu aktach prawnych.

### 3.2. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

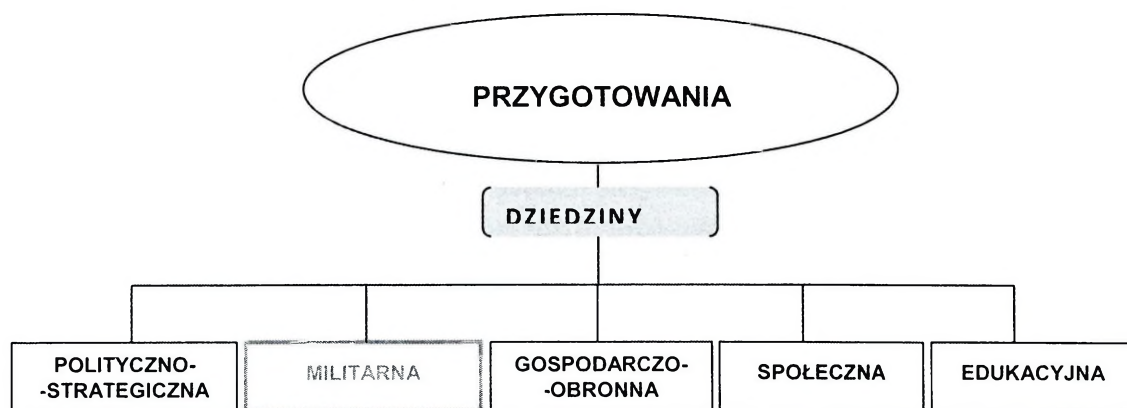
Biorąc pod uwagę, z jednej strony właściwości współczesnych uwarunkowań przygotowań obronnych państwa<sup>50</sup>, a z drugiej koncentrując punkt widzenia na podmiocie, jakim jest państwo, a także uwzględniając zasięg potrzeb, celów i interesów bezpieczeństwa narodowego, w niniejszym podrozdziale zostały zdefiniowane dziedziny przygotowań obronnych państwa. Dziedziny tych przygotowań, które wpisują się ramy określonych rodzajów bezpieczeństwa narodowego<sup>51</sup>, zostały przedstawione na rysunku 5.

Wymienione na rysunku dziedziny przygotowań obronnych państwa są realizowane przez wszystkie podmioty wykonawcze systemu obronnego zarówno w obszarze militarnym, jak i pozamilitarnym. Dziedzina militarna tych przygotowań obejmuje działania państwa w obszarze militarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie – dotyczy Sił Zbrojnych RP<sup>52</sup>. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego opracowania nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań.

50 Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa przedstawiono w rozdziale 3.3.

51 Próbę usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz zdefiniowania wybranych pojęć w tym zakresie, a także zachodzących między nimi relacji dokonał dr hab. Waldemar Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyki” nr 1 (61) 2010, rozdział 4.

52 Zasadniczym celem tych przygotowań jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym,



Opracowano na podstawie: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 45.

### **Rysunek 5. Dziedziny przygotowań obronnych państwa**

W obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa można wyróżnić następujące dziedziny tych przygotowań<sup>53</sup>:

**Dziedzina polityczno-strategiczna** obejmuje działania państwa w obszarze polityki obronnej, których zasadniczym celem jest zapewnienie suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów, jego systemu politycznego w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych bezpieczeństwa oraz w czasie wojny.

**Dziedzina gospodarczo-obronna** obejmuje działania państwa w obszarze przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków gospodarczych, niezbędnych do sprawnego działania państwa w celu skutecznego przeciwstawiania się wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym.

**Dziedzina społeczna** obejmuje działania państwa w obszarze przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków do życia obywateli w sytuacji zagrożeń oraz stworzenie podstaw egzystencjalnych do przetrwania społeczeństwa, w tym zabezpieczenie mienia i dobytku osób poszkodowanych i wymagających szczególnej troski w sytuacji

a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie.

<sup>53</sup> Szerzej: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy...*, wyd. cyt., s. 45.

wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych bezpieczeństwa oraz w czasie wojny.

**Dziedzina edukacyjna** obejmuje działania państwa w obszarze przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa poprzez przygotowanie osób do realizacji zadań obronnych i ochrony ludności oraz kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem elementów Systemu Obronnego Państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny<sup>54</sup>.

### 3.3. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Przedsięwzięcia w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych są realizowane, już w czasie pokoju, przez wszystkie niemilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Dlatego istotne jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

Przygotowania obronne państwa realizowane są w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnym i realizacyjnym. Sfera koncepcyjna przejawia się w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej (polityki bezpieczeństwa) z jednej strony, a z drugiej w konkretyzowaniu polityki obronnej pod postacią programów obronnych. Sfera realizacyjna przejawia się przede wszystkim w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne<sup>55</sup>.

Obecnie zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa znacznie rozszerzył się na ważne obszary niewojskowe, a zwłaszcza polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe itp. Przygotowania obronne państwa realizowane są przez organy władzy i administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego

54 Szerzej: A. Skrabacz, *Edukacja dla społeczeństwa*, [w:] W. Kitler, A. Skrabacz *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 232.

55 Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008, s. 5.

obywatela, na którego nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Zawierają one przedsięwzięcia wymagające przygotowania wymienionych podmiotów do wykonywania zadań obronnych, na zasadach i w trybie określonym w obowiązujących aktach prawnych i normatywnych.

Należy zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym tylko w przepisach ustawy o  *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* został określony zakres przygotowań obronnych państwa. Treść art. 6 ust. 1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja ma miejsce natomiast w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2<sup>56</sup>.

Określony w wymienionych aktach prawnych **zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa obejmuje**: planowanie, programowanie obronne i realizowanie przygotowań obronnych w państwie; przygotowania w zakresie kierowania obroną państwa (podsystem kierowania obroną narodową jako integralna część systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym), zasady organizacji (organy władzy państwowej wchodzące w skład podsystemu kierowania) uruchamiania i funkcjonowania systemu kierowania, w tym stanowisk kierowania obroną państwa; przygotowania w zakresie utrzymania stałej gotowości obronnej państwa, tworzenie warunków do jej podwyższania oraz realizację zadań w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa; przygotowania składowych Systemu Obronnego Państwa do funkcjonowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń, w szczególności w czasie podwyższania gotowości obronnej i prowadzenia obrony państwa (w tym przygotowanie wybranych segmentów działalności produkcyjnej i usługowej, służby zdrowia, transportu, łączności i pozostałej infrastruktury), tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne państwa; przygotowania w zakresie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, zakres przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów, sposób prowadzenia wykazu i ewidencji obiektów podlegających szczególnej ochronie (rodzaje i kategorie oraz tryb ustalania tych obiektów); zapewnienie warunków funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności poprzez ich przygotowanie do militaryzacji; szkolenie obronne oraz kontrolę stanu przygotowań obronnych, w tym kontrolę realizacji zadań obronnych.

<sup>56</sup> Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku 2.

Wymieniony zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa będzie przedmiotem dalszych rozważań w aspekcie określenia zasad realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Należy podkreślić, że pozamilitarne przygotowania obronne są niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny.

### 3.4. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem podejmowania określonych decyzji przez organy właściwe w tym zakresie, na podstawie obowiązującego prawa. Ważnym aspektem w procesie tych przygotowań, zapewniającym racjonalne postępowanie wszystkich jego uczestników, jest określenie zasad (reguł) obowiązujących w procesie tych przygotowań<sup>57</sup>. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych, w oparciu o formalno-prawne uwarunkowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa zostały określone i zdefiniowane następujące zasady tych przygotowań<sup>58</sup>:

- 1) powszechności **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 2) zachowania interesu narodowego podczas **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 3) ustalania priorytetów **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 4) celowości **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 5) kompleksowości **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 6) efektywności **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 7) elastyczności **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa;
- 8) zachowania tajemnicy **pozamilitarnych** przygotowań obronnych państwa.

57 Wymienione podmioty realizując określone zadania w procesie przygotowań obronnych opierają się wprost na ustawowych przepisach prawnych oraz aktach normatywnych niższej rangi.

58 Były one przedmiotem rozważań podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob. M. Kulickowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 58.

**Zasada powszechności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – w obowiązującym stanie prawnym obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona ojczyzny, a każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Zadania obronne realizowane są w czasie pokoju, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny, przez wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

**Zasada zachowania interesu narodowego podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – wpisuje się w jedną z najważniejszych funkcji państwa odnoszącej się do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Ochrona i obrona żywotnych interesów narodowych jest przewodnim celem działania zarówno władz publicznych, jak i innych podmiotów uczestniczących w procesie przygotowań obronnych państwa. Obowiązuje przy tym prawidłowość, że „utrzymywanie i rozwijanie swojej indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści”<sup>59</sup> jest warunkiem uzyskania i utrzymania wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej, a także zapewnienia korzystnych warunków bytu i rozwoju narodowego.

**Zasada ustalania priorytetów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – w procesie podejmowania określonych decyzji obronnych należy do uzyskania kompromisu określonych celów przygotowań obronnych z jednej strony, z możliwościami finansowymi budżetu państwa, z drugiej. W procesie tym priorytetowo uwzględnia się zadania dotyczące wydzielenia i przygotowania z zasobów gospodarki narodowej określonych sił i środków (zasoby ludzkie i materiałowe) na potrzeby Sił Zbrojnych RP, a także niemilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszników.

**Zasada celowości pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – w złożonej działalności przygotowań obronnych zasadniczą kwestią jest cel podejmowanych decyzji oraz prowadzonych prac. Dlatego każde zadanie obronne planowane w ramach przygotowań obronnych państwa powinno być poddane wnikliwej analizie i ocenie z punktu widzenia jego celowości.

**Zasada kompleksowości pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – polegająca na oddziaływaniu na wszystkie czynniki, od których zależy poziom realizacji zadań obronnych w sytuacji określonych zagro-

<sup>59</sup> Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji *Traktatu Północnoatlantyckiego...*, wyd. cyt., art. 3.

zeń polityczno-militarnych. Do czynników tych należy zaliczyć między innymi: teorię, prawo, struktury organizacyjne, obieg informacji, szkolenie oraz dokumentację.

**Zasada efektywności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – polegająca na doborze sił i środków odpowiednio do celu i zaplanowanych zadań obronnych. Wydzielone w procesie przygotowań obronnych siły i środki powinny być używane w sposób gwarantujący uzyskanie efektów adekwatnych do poniesionych nakładów.

**Zasada elastyczności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – wyrażająca się w wariantowym przygotowaniu i reagowaniu elementów Systemu Obronnego Państwa w zależności od rodzaju i skali zagrożeń polityczno-militarnych. Umożliwia przy tym sprawną realizację zadań obronnych w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zakłóceń, w tym na dużą skalę.

**Zasada zachowania tajemnicy pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – ma na celu niedopuszczenie do ujawnienia potencjału obronnego państwa, w tym sił zbrojnych, jako zasadniczego składnika tego potencjału na czas wojny. Powinna być realizowana przez wydanie odpowiednich przepisów prawnych regulujących prace mobilizacyjne w państwie i w siłach zbrojnych oraz racjonalne ograniczenie dostępu osób do dokumentów planistyczno-organizacyjnych istotnych dla przygotowań obronnych państwa.

## Konkluzje

Prawo jest jednym z najbardziej znaczących uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, które w sposób bezpośredni wpływa na funkcjonowanie państwa i niemal wszystkich podmiotów w jego granicach terytorialnych (prawo krajowe) oraz na funkcjonowanie państw i podmiotów międzynarodowych w ramach stosunków międzynarodowych (prawo międzynarodowe). We wszystkich przypadkach prawo stanowi zbiór wartości i norm postępowania ustanowionych jako obowiązujące w określonych obszarach funkcjonowania państwa, w tym dotyczących przygotowań obronnych.

Pozamilitarne przygotowania obronne w naszym kraju prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych, który

wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej<sup>60</sup>. Podczas tych przygotowań podejmowane są określone decyzje przez organy właściwe w tym zakresie, na podstawie obowiązującego prawa. W procesie podejmowania tych decyzji należy dążyć do uzyskania kompromisu określonych celów przygotowań obronnych z możliwościami finansowymi budżetu państwa.

Istotną słabością aktualnego stanu prawnego jest regulowanie niektórych szczególnie ważnych aspektów przygotowań obronnych, np. planowania obronnego – aktem prawnym rangi rozporządzenia. W związku z tym zachodzi potrzeba jednolitego i systemowego ujęcia problematyki dotyczącej obronności państwa w jednej ustawie, traktującej całościowo sprawę przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do funkcjonowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń zewnętrznych. Ponadto należy pamiętać, że przy omawianiu podstaw normatywnych przygotowań obronnych nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego obowiązujących nasze państwo. Wynika z nich wiele zadań dla Polski w przedmiocie przygotowań obronnych

Przedstawione w niniejszym rozdziale zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa powinno zapewnić racjonalne postępowanie wszystkich uczestników w procesie podejmowania określonych decyzji podczas tych przygotowań. Określone zasady tych przygotowań nie stanowią katalogu zamkniętego, a są autorską próbą zdefiniowania dających się wyodrębnić reguł postępowania organów władzy państwowej, administracji publicznej oraz przedsiębiorców zarówno w procesie tych przygotowań, jak i podczas mobilizacji, a także w okresie kryzysu polityczno-militarnego.

<sup>60</sup> Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

## 4. ZADANIA I POTRZEBY OBRONNE JAKO WYZNACZNIK POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

---

Podstawę przygotowań obronnych państwa stanowią potrzeby obronne oraz wynikające z nich zadania obronne. Zakres zadań, realizowanych w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa przez wszystkie niemilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa, jest niezwykle obszerny. Dzieje się to na mocy wielu źródeł prawa oraz decyzji administracyjnych upoważnionych organów administracji publicznej. W celu właściwego zrozumienia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, ważne jest określenie zarówno pojęcia, istoty i podziału zadań obronnych, jak i istoty oraz typologii potrzeb obronnych.

### 4.1. Pojęcie, istota i zakres (podział) zadań obronnych

Stosowany w obowiązujących ustawach, rozporządzeniach i dokumentach planistycznych termin „zadania obronne” definiuje się różnie, w zależności od zakresu regulacji aktu prawnego lub zakresu przedmiotowego dokumentu planistycznego.

Znalezienie jednoznacznej, stosowanej zarówno w teorii, jak i praktyce definicji „zadań obronnych”, jest bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. Z przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu oraz obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych wynikają wyraźne sprzeczności. W niektórych aktach prawnych termin „zadania obronne” utożsamiany jest z zadaniami w ramach powszechnego obowiązku obrony, a w innych z zadaniami w ramach przygotowań obronnych państwa. Wprowadza to w konsekwencji niejednoznaczność w rozumieniu tego terminu.

Dokumentem, w którym zdefiniowano „zadania obronne” jako: „...przedsięwzięcia wykonywane przez organy administracji publicznej w ramach przygotowań obronnych państwa, realizowane w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny” jest *Instrukcja pracowania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych*

*Przygotowań Obronnych*<sup>1</sup>. Jednakże ze względu na zakres stosowania, tylko na potrzebę opracowania NKPPO, jest ona ograniczona jedynie do działań o charakterze przygotowawczym administracji publicznej.

Waldemar Kitler, uwzględniając złożoność zakresu przedmiotowego tego terminu, zaproponował bardziej uniwersalną definicję, przyjmując, że zadania obronne stanowiące część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego to „...skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez Siły Zbrojne RP, organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje społeczne oraz poszczególnych obywateli, związane z: przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem konsekwencji po zażegnaniu zagrożenia, z przywróceniem stanu normalnego funkcjonowania państwa włącznie<sup>2</sup>”.

Po wprowadzeniu niewielkich zmian, definicja ta znalazła się w *Strategii obronności RP* w brzmieniu: „zadania obronne, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa<sup>3</sup>”.

W aktualnym stanie prawnym zadania związane z umacnianiem obronności państwa oraz przygotowaniem ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywaniem innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie okre-

1 Zob. *Instrukcja opracowania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – 2004 (NKPPO-04)*, MON, Warszawa 2004, s. 4.

2 Zob. W. Kitler (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych, Wyd. AON, Warszawa 2006, s. 19.

3 Zob. *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., pkt 67.

ślonym w ustawach<sup>4</sup>. Natomiast zasady wykonywania zadań obronnych w ramach powszechnego obowiązku obrony, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne określono w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony<sup>5</sup>.

Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz innych ustaw, a także rozporządzeń i dokumentów planistycznych wynika, że zadania obronne realizują zarówno **organy władzy wykonawczej**: Prezydent RP; Rada Ministrów i premier; ministrowie kierujący 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 niezespólonej), w tym terenowe organy administracji wojskowej oraz kierownicy straży, służb i inspekcji, jak i **Siły Zbrojne RP**; jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego; przedsiębiorcy; organizacje społeczne oraz obywatele (osoby fizyczne)<sup>6</sup>.

Wykaz zadań obronnych, określonych ustawami, rozporządzeniami i zarządzeniami właściwych organów jest niezwykle obszerny. 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, a na dziesiątkach rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów, zarządzeń centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, starostów i wójtów oraz decyzjach organów zarządzających przedsiębiorstwami kończąc. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie postanowienia, które pojawiają się w dokumentach decyzyjnych

4 Odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych w ramach powszechnego obowiązku obrony wraz ze sferą przygotowawczą określono w art. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

5 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, § 1 ust 1.

6 W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych państwa w kontekście potrzeb i zadań obronnych*, [w:] M. Kulickowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 15.

niższej rangi, niż ustawa, są jedynie uszczegółowieniem kluczowych ustaleń zasadniczego źródła prawa<sup>7</sup>.

Z powyższego wynika, iż zadania obronne są utożsamiane z zadaniami wykonywanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony lub przygotowań obronnych państwa, realizowanych w czasie pokoju; w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny. W celu usystematyzowania oraz określenia rodzajów zadań obronnych należy przeprowadzić ich klasyfikację. Ma to istotne znaczenie przy przeprowadzeniu charakterystyki zadań obronnych.

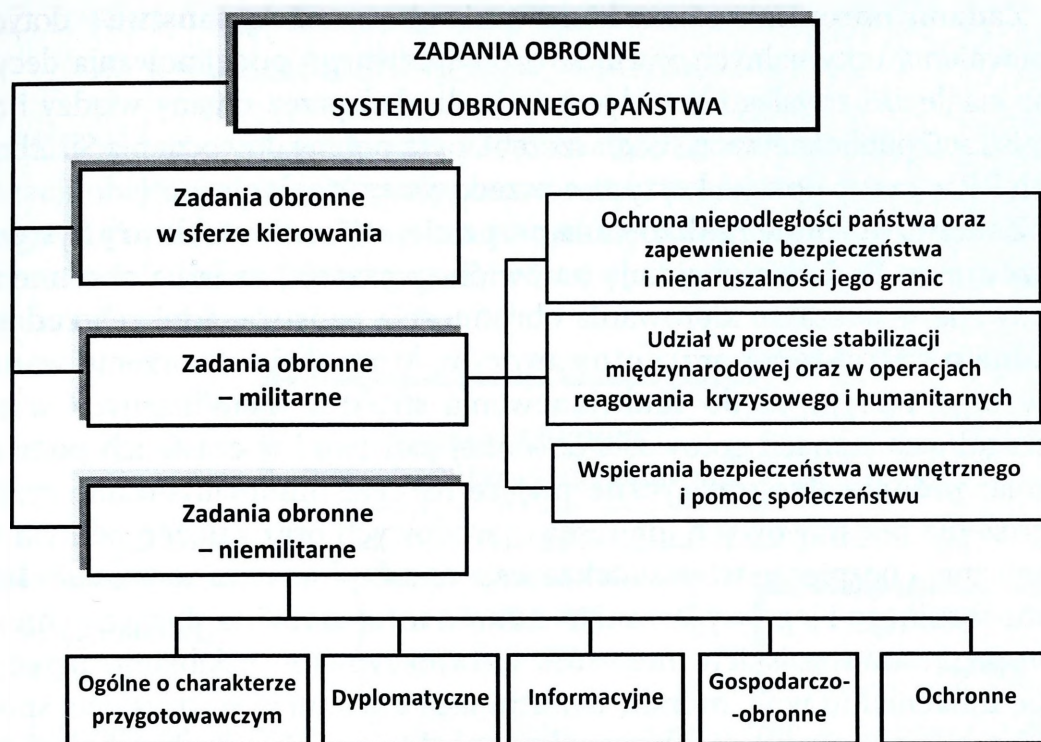
## 4.2. Klasyfikacja zadań obronnych oraz charakterystyka wybranych zadań

W oparciu o przeprowadzoną analizę literatury przedmiotu, dotyczącej istoty oraz zakresu zadań obronnych, do dalszych rozważań przyjęto podział zadań obronnych ze względu na ich **rodzaj** oraz **cel** i **etap realizacji**.

### 4.2.1. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na ich rodzaj

**Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na ich rodzaj** jest podstawowym podziałem zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury obronne państwa. Według tego kryterium wyróżnia następujące rodzaje zadań obronnych: ogólne o charakterze przygotowawczym; dyplomatyczne; informacyjne; ochronne, w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa; ochronne, w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych, duchowych i ochrony ludności oraz gospodarczo-obronne. Przedstawiona klasyfikacja zadań dotyczy sfery niemilitarnej, dlatego uwzględniając misje realizowane przez pozostałe ogniwa Systemu Obronnego Państwa w podsystemach kierowania oraz militarnym, należy wyróżnić zadania w zakresie kierowania obronnością państwa oraz o zadania o charakterze militarnym realizowane przez Siły Zbrojne RP. Klasyfikacja zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według kryterium rodzaju została przedstawiona na rysunku 6.

7 Tamże.



Opracowano na podstawie: *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., rozdz. III i IV.

**Rysunek 6. Klasyfikacja zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według kryterium rodzaju**

Wymienione zadania obronne, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują przedsięwzięcia realizowane zarówno przez Siły Zbrojne RP, jak i organy władzy wykonawczej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli. Są one związane z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny oraz realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa.

Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego opracowania przedmiotem dalszych rozważań będą zadania obronne realizowane przez pozamilitarne struktury Systemu Obronnego Państwa w podsystemie **kierowania obronnością państwa** oraz **podsystemie niemilitarnym**<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Zadania obronne militarne doczekały się już szczegółowych analiz i wieloaspektowych badań. Na ich podstawie zostały określone potrzeby obronne – choć i pod tym względem jest ostatnio wiele sprzeczności, wynikających z modernizacji technicznej oraz profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP.

**Zadania obronne w sferze kierowania obronnością państwa** – dotyczą zapewnienia optymalnych warunków do sprawnego podejmowania decyzji oraz ciągłego i trwałego koordynowania działań przez organy władzy i administracji publicznej wszystkich szczebli oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju, kryzysu, a przede wszystkim wojny.

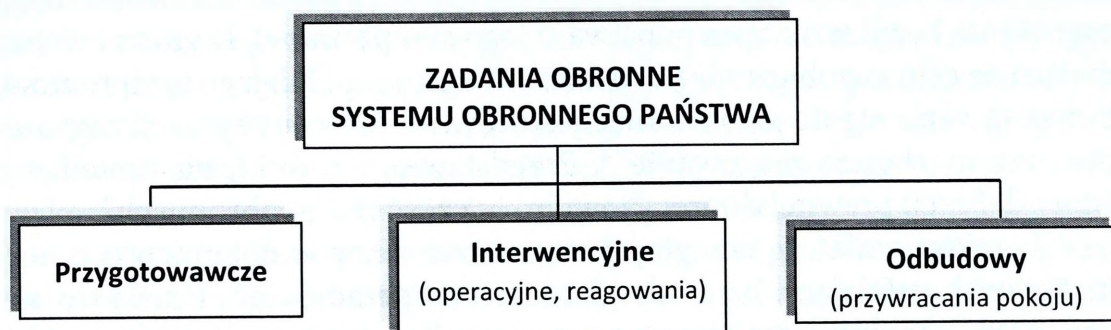
**Zadania obronne realizowane przez niemilitarne struktury Systemu Obronnego Państwa** obejmują omówione wcześniej zadania obronne realizowane w obszarze kierowania obronnością państwa, a także<sup>9</sup>: **zadania ogólne o charakterze przygotowawczym**, które służą stworzeniu warunków organizacyjnych do funkcjonowania struktur niemilitarnych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa i w czasie ich podwyższania; **zadania dyplomatyczne** mające na celu minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych oraz założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania; **zadania informacyjne** służące ochronie i propagowaniu polskich interesów, informacyjnemu osłabianiu przeciwnika, umacnianiu woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa; **zadania gospodarczo-obronne**, które mają na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym: utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG; przygotowanie do produkcji i usług oraz realizację zadań ujętych w PMG; tworzenie i utrzymanie rezerw; przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; utrzymywanie rezerw strategicznych; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; zapewnienie zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa oraz **zadania ochronne** mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa oraz ochrony i zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Zob. *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., pkt 69–74.

<sup>10</sup> Zob. M. Kuliczkowski, *Przygotowania ochronno-obronne państwa w kontekście zadań obronnych*, [w:] *Przygotowania ochronno-obronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, praca naukowo-badawcza pod kier. nauk. J. Wojnarowski, Wyd. AON, sygn. S/8349, Warszawa 2012, s. 51.

#### 4.2.2. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na kryterium celu i etapu realizacji

Podział zadań obronnych przy zastosowaniu kryterium celu i etapu realizacji obejmuje zadania: **przygotowawcze**, **interwencyjne** (operacyjne, reagowania) oraz **odbudowy** (przywracania pokoju)<sup>11</sup>. Klasyfikację zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według tego kryterium przedstawiono na rysunku 7.



Opracowano na podstawie W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych...*, [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 18.

**Rysunek 7. Klasyfikacja zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według kryterium celu i etapu realizacji**

**Zadania przygotowawcze** rozumiane jako „część zadań obronnych realizowanych w czasie normalnego funkcjonowania państwa (braku realnych zagrożeń), która ma na celu przygotowanie państwa, organów władzy publicznej, sił zbrojnych, straży, służb, inspekcji i innych instytucji państwowych, gospodarki narodowej, dóbr materialnych i kulturalnych oraz całego społeczeństwa do działania i (lub) przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny”<sup>12</sup> stanowi doprecyzowanie „zadań ogólnych o charakterze przygotowawczym” – omówionych wcześniej wśród zadań obronnych klasyfikowanych według kryterium rodzaju.

„Nowymi” rodzajami zadań obronnych natomiast, przy zastosowaniu kryterium celu i etapu realizacji, są zadania operacyjne oraz zadania odbudowy (przywracania pokoju).

<sup>11</sup> Zob. W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych...*, wyd. cyt., [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 18.

<sup>12</sup> Tamże, s. 18.

**Zadania operacyjne** to „część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”<sup>13</sup>. Należy zauważyć, że przy braku jednolitej (uniwersalnej) definicji zadań obronnych przedstawiona definicja zadań operacyjnych może stwarzać pewne problemy interpretacyjne. Z tego względu zadania operacyjne rozumiane są jako „wyodrębniona, w myśl określonego celu działania i ujęta w formie planów operacyjnych, część zadań obronnych, która jest realizowana przez określone podmioty prawa państwowego, każdy w zakresie swoich ustawowych właściwości, w warunkach zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (i jego symptomów), kryzysu i wojny, mająca na celu zapobieżenie powstałemu zagrożeniu lub jego symptomom, przygotowanie się do jego usunięcia stosownie do oceny sytuacji zagrożenia oraz niezbędne reagowanie”<sup>14</sup>. Przedstawiony termin, nie zmieniając istoty definicji prawnej doprecyzowuje „tę część zadań obronnych”.

Charakter zadań operacyjnych został określony w dokumentach normatywnych ustalających zasady planowania operacyjnego. Dzielą się one na: zadania ogólne – realizowane w urzędach administracji rządowej i innych państwowych jednostkach organizacyjnych; zadania merytoryczne – realizowane w poszczególnych działach administracji rządowej przez ministrów i podlegające im centralne organy administracji rządowej; zadania merytoryczne – realizowane przez urzędy centralne nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz zadania realizowane w województwie<sup>15</sup>.

Zadania operacyjne realizowane przez administrację państwową i przedsiębiorców mają charakter niejawny i ze względów formalnych nie mogą być przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszym opracowaniu.

**Zadania odbudowy** (przywracania pokoju) stanowią tę część zadań obronnych, która jest realizowana przez określone podmioty prawa państwowego, każdy w zakresie swoich ustawowych właściwości, po zażegnaniu zagrożenia, mające na celu usunięcie jego konsekwencji i przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania państwa.

13 Zob. 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. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.), § 2, pkt 4.

14 Zob. W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych...*, wyd. cyt., [w:] M. Kulickowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 20.

15 Zob. Norma obronna: *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że dziedziną integrującą system pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym określanie zadań obronnych jest planowanie obronne, rozumiane jako „całokształt przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ram działania, umożliwiających zharmonizowanie planowania sojuszniczego z narodowym w odniesieniu do poszczególnych dziedzin/dyscyplin planistycznych”<sup>16</sup>. Planowanie obronne stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki obronnej państwa w zakresie przygotowania, utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Jego istotą jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków.

W ramach planowania obronnego określone są zadania obronne **przygotowawcze** oraz **zadania interwencyjne** (operacyjne, reagowania). Brak jest natomiast **zadań odbudowy** (przywracania pokoju) zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa<sup>17</sup> po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego.

#### 4.2.3. Charakterystyka wybranych zadań obronnych (przygotowawcze, interwencyjne i odbudowy)

**Zadania przygotowawcze** realizowane są w czasie pokoju, w ramach przygotowań obronnych, przez wszystkie podmioty Systemu Obronnego Państwa w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych<sup>18</sup>. Zakres przedmiotowy zadań przygotowawczych obejmuje głównie: planowanie obronne; budżetowanie obronne; edukację obronną, w tym: wychowanie patriotyczno-obronne; nauczanie w systemie oświaty i kształcenie w szkołach wyższych; szkolenie obronne; badania naukowe oraz szeroko rozumiane spełnianie powszech-

16 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 99.

17 Stan normalny – stan czasu pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

18 Przedmiotowy i podmiotowy zakres przygotowań obronnych państwa oraz zasadnicze obszary tych przygotowań zostały określone w monografii Zob. M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce...*, wyd. cyt., s. 46.

nego obowiązku obrony<sup>19</sup>. Zakres przedmiotowy zadań przygotowawczych określony w dokumentach programowania obronnego dotyczy przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a w tym<sup>20</sup>:

1) utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych Systemu Obronnego Państwa, dotyczącego w szczególności: przygotowania systemu kierowania, w tym inwestycji lub budowy, przebudowy, remontu oraz wyposażania stanowisk kierowania; programowania mobilizacji gospodarczej; zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych; militaryzacji, w tym przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa; przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz organizacji szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych;

2) doskonalenia obrony cywilnej, dotyczącego kierowania obroną cywilną; gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby formacji obrony cywilnej oraz utrzymania magazynów sprzętu obrony cywilnej; organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, w tym utrzymania budowli ochronnych; budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej; ewakuacji ludności i zabezpieczenie logistyczno-medyczne dla poszkodowanej ludności; działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie samoobrony ludności oraz szkolenia z zakresu obrony cywilnej z udziałem formacji OC w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;

3) tworzenia, przechowywania i utrzymywania rezerw strategicznych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania

19 W ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani do: pełnienia służby wojskowej, wykonywania obowiązków wynikających z nadanych przydziałów kryzysowych i przydziałów mobilizacyjnych, świadczenia pracy w ramach pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, pełnienia służby w obronie cywilnej, odbywania edukacji dla bezpieczeństwa, uczestniczenia w samoobronie ludności, odbywania ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych, wykonywania świadczeń na rzecz obrony – na zasadach i w zakresie określonych w ustawie. Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 4a ust. 1.

20 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań..., wyd. cyt., § 10.

ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>.

Należy podkreślić, że kluczowe znaczenie dla istnienia całego Systemu Obronnego Państwa mają zadania przygotowawcze związane z szeroko pojętą mobilizacją państwa. Przygotowania mobilizacyjne elementów Systemu Obronnego Państwa są „warunkiem *sine qua non* celowości istnienia całego systemu obronnego”<sup>22</sup>. Dotyczy to również zadań realizowanych w ramach przygotowań gospodarczo-obronnych, które mają na celu „stworzenie warunków do sprawnego przystosowania gospodarki do zaspokojenia materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności: zapewnienia optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju oraz przygotowanie bazy do wykonania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także stworzenie warunków przetrwania ludności w warunkach ekstremalnych”<sup>23</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, **zakres przedmiotowy zadań obronnych przygotowawczych** sprowadza się do realizacji dwóch rodzajów działań strategicznych: utrzymywania sprawności i doskonalenia SOP, zintegrowanego z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa oraz kształtowania środowiska międzynarodowego na rzecz umacniania obronności państwa<sup>24</sup>.

**W ramach utrzymywania sprawności i doskonalenia Systemu Obronnego Państwa** realizuje się zadania z zakresu przygotowań obronnych państwa, obejmujące w szczególności: prowadzenie analiz oraz dokonywanie ocen wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego; wykrywanie i neutralizowanie działalności wywiadowczej skierowanej przeciwko obronności i bezpieczeństwu państwa; planowanie obronne, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne; doskonalenie wspólnych (narodowych i sojuszniczych) procedur działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny; zwiększanie zdolności Sił Zbrojnych RP do szybkiego reagowania na bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa, w tym zwiększenie ich zdolności do prowadzenia samodzielnych działań; utrzymywanie i doskonalenie zintegrowanego sys-

21 Zob. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.), art. 3.

22 Zob. M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, wyd. cyt., s. 239.

23 Tamże, s. 240.

24 Zob. *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., rozdz. 2.3.

temu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymywanie zdolności do wprowadzania stosownych do skali i charakteru zagrożeń wyższych stanów gotowości obronnej państwa; zapewnienie warunków do przyjęcia na swoim terytorium *Sojuszniczych Sił Wzmocnienia* poprzez realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS); utrzymanie gotowości do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych określonych w *Programie Mobilizacji Gospodarki* (PMG); utrzymywanie niezbędnego poziomu rezerw strategicznych i osobowych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz rozbudowę i utrzymanie infrastruktury obronnej, a także edukację w zakresie obronności oraz patriotyczne wychowanie społeczeństwa.

**W ramach kształtowania środowiska międzynarodowego na rzecz umacniania obronności państwa** realizuje się zadania zmierzające do: zapewnienia Polsce silnej pozycji międzynarodowej oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej; umacniania mechanizmów kontrolnych w dziedzinie nieprolifracji broni masowego rażenia, materiałów i technologii podwójnego zastosowania oraz w obszarze kontroli zbrojeń; udział w działaniach na rzecz promocji demokracji i poszanowania praw człowieka oraz wydzielenia i utrzymywania sił i środków do udziału w sojuszniczych operacjach reagowania kryzysowego, operacjach humanitarnych i poszukiwawczo-ratowniczych, a także w możliwych operacjach koalicyjnych i narodowych, a także aktywnego oddziaływania na potencjalne źródła zagrożeń związanych z globalnym terroryzmem, poprzez prewencyjną politykę zagraniczną i społeczno-ekonomiczną, włącznie z gotowością do uczestnictwa w działaniach antyterrorystycznych.

**Zadania interwencyjne, reagowania** (wykonawcze o charakterze operacyjnym) to „część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”<sup>25</sup>. Należy podkreślić, że są one realizowane przez administrację publiczną i przedsiębiorców, mają charakter niejawnny i ze względów formalnych nie mogą być przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszym opracowaniu.

Na podstawie przeprowadzonych badań i dostępnych źródeł prawa można skonstatować, czego dotyczą owe zadania operacyjne. Są to zadania określone w zestawach zadań operacyjnych<sup>26</sup> dla: ministrów; centralnych

25 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań..., wyd. cyt., § 2, pkt 4.

26 Zestaw zadań operacyjnych – należy przez to rozumieć usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego

organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów – na podstawie przekazanych tym organom, przez Ministra Obrony Narodowej, tabel realizacji zadań operacyjnych stanowiących zasadniczą część wypisu z *Planu reagowania obronnego RP*<sup>27</sup>. W wymienionych tabelach ujęte są: zestawy zadań ogólnych mających charakter przygotowania organów administracji publicznej, kierowników państwowych jednostkach organizacyjnych oraz przedsiębiorców do realizacji określonych zadań operacyjnych związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa; zestawy zadań działów administracji rządowej oraz zestawy zadań urzędów centralnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, a także zestawy zadań realizowanych w województwie<sup>28</sup>.

**Zadania odbudowy** (przywracania pokoju) stanowią tę część zadań obronnych, która jest realizowana przez określone podmioty prawa państwowego, każdy w zakresie swoich ustawowych właściwości, po zażegnaniu zagrożenia (kryzysu polityczno-militarnego), mająca na celu usunięcie jego skutków i przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania państwa.

W literaturze przedmiotu okres przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu określany jest mianem **demobilizacji**, rozumianej jako „ogół przedsięwzięć związanych z przejściem państwa oraz sił zbrojnych ze stanu wojennego w stan pokojowy; przeciwieństwo mobilizacji. W znaczeniu wojskowym demobilizacja polega na rozwiązywaniu jednostek nieprzydatnych w czasie pokoju, sprzedaży lub zniszczeniu zbędnych materiałów wojennych i broni oraz przejściu do pokojowego uzupełnienia i szkolenia wojsk”<sup>29</sup>.

Problematyka demobilizacji państwa, w tym zadań odbudowy nie była dotychczas tematem specjalnych badań i opracowań. Nieliczne opraco-

działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodów, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określona grupa 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 – zob. rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, wyd. cyt., § 2, pkt 5.

27 Tamże, § 2, pkt 4.

28 Zob. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce...*, wyd. cyt., s. 60.

29 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 30.

wania dotyczyły wyłącznie demobilizacji sił zbrojnych<sup>30</sup>. Autor niniejszego opracowania podjął próbę określenia zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy oraz ich charakterystykę w ramach projektu badawczego, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju<sup>31</sup>. Przedstawione poniżej charakterystyka zadań odbudowy jest częścią zrealizowanych przeze mnie badań, w ramach wymienionego projektu<sup>32</sup>.

Zadania odbudowy w zakresie przedmiotowym zawierają ogół przedsięwzięć związanych z przejściem państwa oraz sił zbrojnych ze stanu wojennego w stan pokojowy, realizowanych w ramach demobilizacji. Stanowiąc przeciwieństwo mobilizacji państwa, demobilizacja opiera się na dwóch zasadniczych filarach: **demobilizacji Sił Zbrojnych** oraz **demobilizacji gospodarczej**.

**Demobilizacja Sił Zbrojnych** – rozumiana jako rozbrojenie, tj. sprowadzenie armii ze stanu wojennego do stanu pokojowego; rozwiązanie i zniesienie formacji czysto wojennych oraz związane z tym zwalnianie (przenoszenie do rezerwy) części żołnierzy służby czynnej oraz zwrot pobranego z gospodarki narodowej sprzętu (maszyn, pojazdów), a także przechodzeniem na system pokojowego uzupełnienia i szkolenia wojsk<sup>33</sup>.

**Demobilizacja gospodarcza** – zajmuje się sprowadzeniem stosunków wytworzonych wojną do normy pokojowej, a w szczególności: rozwiąza-

30 Zob. Opracowanie Sztabu Generalnego WP, *Przejście Sił Zbrojnych ze struktury organizacyjnej czasu „W” na strukturę organizacyjną czasu „P” (Demobilizacja)*, J. Małolepszy (kier. naukowe), Plan prac naukowo-badawczych SGWP z 1997 r., Dział II poz. 2.10; J. Krzemiński, *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*. Rozprawa doktorska, Wyd. AON, Warszawa 2001 r. oraz Z. Piątek (kier. naukowe), *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*, praca naukowo-badawcza, Wyd. AON, Warszawa 2007.

31 Projekt dotyczył „Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP”, nr rej. projektu: O ROB/0076/03/001 – kierownik projektu: prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler. Realizatorem projektu jest konsorcjum naukowo-przemysłowe: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej; Asseco Poland S.A., Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach oraz Szkoła Główna Służby Pożarniczej.

32 Zob. M. Kuliczkowski, *Charakterystyka zadań obronnych (zapobiegawcze, interwencyjne i odbudowy) realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa*, [w:] *Ocena (diagnoza) formalno-prawnych podstaw i stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w aspekcie spełniania funkcji jednolitego i zintegrowanego systemu organizacyjnego i funkcjonalnego. Podzadanie badawcze System obronny państwa*. Kod pracy: SBN RP 1.2.3.1., kier. zespołu Jan Wojnarowski, Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 92.

33 *Encyklopedia Powszechna*, Wydawnictwa Gutenberga, Warszawa 1994, s. 296.

nia kontraktów dostaw wojennych, przestawienia produkcji na potrzeby gospodarki cywilnej, a także zapewnienie miejsc pracy dla zdemobilizowanych żołnierzy. Dużym wyzwaniem w tym okresie jest zabezpieczenie potrzeb bytowych ludności oraz jej „rozbrowienie duchowe” poprzez uspokojenie wrogich nastrojów tworzonych w czasie wojny<sup>34</sup>.

Demobilizacja gospodarki narodowej wiąże się „z zasadniczą zmianą struktury produkcji i metod zarządzania życiem gospodarczym. W znaczeniu społeczno-psychologicznym demobilizacja polega na zmianie nastrojów wywołanych przez wojnę i przystosowaniu psychiki społeczeństwa do pracy pokojowej. W zakresie stosunków prawnych demobilizacja oznacza ustanie właściwości sądów wojskowych w dziedzinie przestępstw pospolitych, popełnionych przez żołnierzy w czasie służby wojskowej, oraz przestępstw niezwiązanych ze służbą”<sup>35</sup>.

W procesie demobilizacji, tj. przy przywracaniu stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego, należy uwzględniać potrzeby gospodarki narodowej w zakresie zabezpieczenia jej funkcjonowania pod względem kadry fachowej, środków transportowych i materiałowych. Jednocześnie trzeba brać pod uwagę problem, że demobilizacja sił zbrojnych będzie nierozzerwalnie związana z demobilizacją gospodarki narodowej. W związku z tym będą musiały być zrealizowane następujące przedsięwzięcia: opracowanie niezbędnych dokumentów programowych i podstaw prawnych; wprowadzenie pokojowych stosunków społecznych i gospodarczych; zmiana metod kierowania życiem państwa; zniesienie wojennych ograniczeń prawnych i organizacyjnych; rozwiązanie umów na dostawy wojenne oraz przestawienie przemysłu na potrzeby pokojowe, a także zapewnienie miejsc pracy w tym dla zdemobilizowanych żołnierzy. Zasadniczy zakres przedmiotowy przedsięwzięć realizowanych w ramach demobilizacji państwa przedstawiono na rysunku 8.

Z przedstawionego zestawienia głównych problemów wymagających rozwiązania po zakończeniu kryzysu polityczno-militarnego wynikają konkretne zadania odbudowy realizowane w ramach procesu przywracania normalnego stanu funkcjonowania państwa. Proces ten musi się odbywać na podstawie decyzji władz państwowych i administracji publicznej i z ich udziałem, w oparciu o obowiązujący stan prawny. Powinien on określać dla tych organów zakres przedmiotowy zadań odbudowy (przywracania normalnego stanu funkcjonowania państwa), z uwzględnieniem wniosków wynikających z działań związanych z odparciem agresji militarnej. Zakres przedmiotowy zadań odbudo-

34 Tamże, s. 297.

35 Zob. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1978, s. 84.

wy, realizowanych przez organy władzy i administracji publicznej, obejmuje w szczególności: pomoc medyczną, psychologiczną i społeczną ofiarom agresji militarnej; przywracanie funkcjonowania urządzeń użyteczności publicznej i niezbędnej infrastruktury krytycznej oraz odtwarzanie pełnej sprawności obiegu informacji, a także odtwarzanie sprawności działań sił ratowniczych, które poniosły straty w wyniku działań wojennych.

## **DEMOBILIZACJA PAŃSTWA**

- przywracanie stanu normalnego funkcjonowania państwa po konfliktach zbrojnych

### **DEMOBILIZACJA SIŁ ZBROJNYCH**

1. Podstawy prawne demobilizacji sił zbrojnych.
2. Plan demobilizacji sił zbrojnych.
3. Wyznaczenie miejsc demobilizacji.
4. Ewidencja stanów osobowych podlegających demobilizacji.
5. Demobilizacja strukturalna.
6. Demobilizacja personalna.
7. Demobilizacja materiałowa.
8. Przygotowanie żołnierzy do życia po opuszczeniu szeregów SZ.
9. Ustalenie strat bezpowrotnych i przekazanie danych do PCK.
10. Założenie cmentarzy wojennych i przekazanie ich pod opiekę państwa.

### **DEMOBILIZACJA GOSPODARKI NARODOWEJ**

1. Podstawy prawne demobilizacji.
2. Plan demobilizacji GN.
3. Zniesienie wojennych ograniczeń prawnych i organizacyjnych.
4. Zmiana metod kierowania życiem państwa.
5. Wprowadzenie pokojowych stosunków społecznych.
6. Przekształcenie wojennego systemu łączności i komunikacji na potrzeby pokojowe.
7. Rozwiązanie umów na dostawy wojenne.
8. Przystawienie przemysłu na potrzeby pokojowe.
9. Odbudowa zniszczeń wojennych.
10. Zapewnienie miejsc pracy dla ludności, w tym dla zdemobilizowanych żołnierzy.

Opracowano na podstawie materiałów Sztabu Generalnego WP, *Plan prac naukowo-badawczych SGWP z 1997 r.*, Dział II, poz. 2.10.

***Rysunek 8. Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach demobilizacji państwa***

Odtwarzanie jest wczesnym etapem odbudowy. Działania realizowane na tym etapie ograniczają się do przywrócenia funkcjonowania systemów infrastruktury krytycznej niezbędnych do życia, jednak w zakresie zapewniającym poszkodowanej ludności jedynie minimalny standard. Działania te prowadzone są niekiedy równocześnie z działaniami ratowniczymi i mają charakter krótkoterminowy. Odtwarzanie obejmuje: ocenę szkód; pomoc finansową oraz pomoc rzeczową (materialną); zapewnienie poszkodowanej ludności podstawowych warunków do przetrwania.

W fazie odbudowy realizowane są zadania związane z: analizowaniem skutków zdarzenia, określaniem potrzeb i możliwości ich usunięcia; nadzorowaniem działań w zakresie zabezpieczenia warunków bytowych dla poszkodowanej ludności; inicjowaniem i opiniowaniem programów napraw, odbudowy, rekonstrukcji i obudowy infrastruktury krytycznej, a także oceną działania służb, zachowania ludności, wystarczalności i celowości rozmieszczenia służb, sprzętu i zapasów oraz wypracowaniem wniosków i przygotowaniem propozycji doskonalenia systemu ochrony ludności.

Ważną rolę w procesie odbudowy będą spełniały siły i środki, pozostające do dyspozycji właściwych władz i służb oraz organów administracji publicznej, w ramach systemu zarządzania kryzysowego<sup>36</sup>. Należy podkreślić, że na każdym poziomie administracji publicznej zostały opracowane „plany zarządzania kryzysowego” obejmujące m.in. analizę zagrożeń, bilans potrzeb, sił i środków własnych oraz procedury uzyskiwania pomocy zewnętrznej (w tym stosowne umowy, porozumienia, plany)<sup>37</sup>. Sposoby reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz jej odtwarzania znajdują się w *Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. W programie określone są narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz wskazani ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej, a także wymienione szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład

36 Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego kształtu. Strukturę i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego określa ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

37 Tworzy się *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zob. art. 5 ust. 1 ustawy.

systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli<sup>38</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym nie wskazano „zadań wspólnych” dla Systemu Obronnego Państwa i systemu zarządzania kryzysowego oraz nie ustalono mechanizmów płynnego przechodzenia od stanu gotowości obronnej państwa czasu wojny do stanu stałej gotowości obronnej państwa. Wspomniane zadania dotyczą zadań odbudowy realizowanych w okresie przywracania funkcjonowania państwa po odparciu agresji militarnej. Właściwe zaplanowanie i przygotowanie, a także właściwa koordynacja wykorzystania sił i środków wchodzących w skład wymienionych systemów, będą miały istotne znaczenie w procesie odbudowy.

Z przedstawionego wcześniej zestawienia głównych problemów wymagających rozwiązania po zakończeniu kryzysu polityczno-militarnego wynikają konkretne zadania odbudowy, realizowane w warunkach zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia. W celu złagodzenia tych zakłóceń minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze decyzji, udostępnia niezwłocznie rezerwy strategiczne na zasadach i w trybie określonym w przepisach<sup>39</sup>.

Ważne znaczenie w procesie przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego będą miały siły i środki oraz informacje zawarte w **Programie Mobilizacji Gospodarki**. Wykorzystanie mocy produkcyjnych i remontowych przedsiębiorców, ustalonych w przedmiotowym programie, będzie miało kluczowe znaczenie w procesie odbudowy. Potencjał tych przedsiębiorców powinien stanowić bazę materialną do realizacji określonych zadań odbudowy. W procesie przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa kluczowe znaczenie mają zadania związane z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych ludności. W procesie decyzyjnym, podczas określania zadań w przedmiotowym zakresie, powinny być uwzględnione zarówno ustalone w PMG możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki (gospodarka, rolnictwo, transport, środowisko, gospodarka morska oraz zdrowie), jak i zbilansowane możliwości ich realizacji przez gospodarkę narodową. Dotyczy to w szczególności dostaw: artyku-

38 Tamże, art. 5b.

39 Zob. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, wyd. cyt.

łów żywnościowych; produktów leczniczych i wyrobów medycznych; paliw i energii oraz surowców energetycznych, jak również zabezpieczenia usług transportowych<sup>40</sup>.

### 4.3. Istota i typologia potrzeb obronnych

Zakres podmiotowy i przedmiotowy przygotowań obronnych państwa stanowią potrzeby obronne, rozumiane jako: „zbiór dóbr i usług o różnym charakterze oraz kształtowanie warunków, niezbędnych do utrzymania potencjału obronnego państwa, funkcjonowania jego systemu obronności oraz obrony jego terytorium”<sup>41</sup>.

Potrzeby obronne należy rozumieć jako „część potrzeb z zakresu bezpieczeństwa narodowego, dotyczącą oczekiwanych stanów zasobów ludzkich, materialno-energetycznych, finansowych, informacyjnych oraz zdolności usługowych, niezbędną do utrzymania sprawności SOP i realizacji zadań obronnych, w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny, a także w trakcie usuwania skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa”<sup>42</sup>. W ujęciu przedmiotowym dotyczą one zasobów ludzkich, materialnych, finansowych i zdolności usługowych, niezbędnych do osiągnięcia określonego poziomu gotowości systemu obronnego w ramach stałej gotowości obronnej państwa, gotowości obronnej czasu kryzysu oraz gotowości obronnej czasu wojny.

Typologia potrzeb obronnych, niezbędna do utrzymania sprawności Systemu Obronnego Państwa oraz realizacji zadań obronnych, przedstawia załącznik 4. Została ona oparta na założeniu, iż zadania obronne realizowane są: w czasie pokoju, na rzecz utrzymania stałej gotowości obronnej; w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, na rzecz podwyższania gotowości obronnej i reagowania kryzysowego oraz w czasie wojny na rzecz realizacji zadań obrony państwa oraz zobowiązań sojuszniczych.

W oparciu o przyjętą typologię potrzeb obronnych zostały określone: rodzaje i zakres potrzeb obronnych realizowanych w trzech stanach goto-

40 Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP oraz szereg innych ustaw, a także rozporządzeń i dokumentów planistycznych.

41 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wyd. cyt., s. 104.

42 Zob. W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych...*, wyd. cyt., [w:] M. Kulickowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa...*, wyd. cyt., s. 21.

wości obronnej państwa; podmioty realizujące zadania obronne oraz zgłaszające określone potrzeby obronne oraz dziedziny działalności państwa, w których są realizowane zadania obronne, wg kryterium – szczebel organizacji państwa<sup>43</sup>.

Podmiotami właściwymi do zgłaszania określonych potrzeb obronnych są podmioty realizujące zadania obronne, tj. organy władzy wykonawczej; siły zbrojne; przedsiębiorcy; organizacje społeczne oraz obywatele, a także jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorząd terytorialnego. Dziedziny działalności państwa natomiast, w których realizowane są zadania obronne, stosownie do kryterium organizacji państwa, obejmują odpowiednio na: **szczeblu centralnym** – działy administracji rządowej oraz administrację rządową nieobjętą zakresem działów, a na **szczeblu wojewódzkim** – administrację rządową i samorządową województwa oraz jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez wojewodę.

## Konkluzje

W aktualnym stanie prawnym zadania związane z obronnością państwa oraz przygotowaniem ludności i mienia narodowego na wypadek wojny należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

W celu właściwego zrozumienia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa ważne jest określenie zarówno samego pojęcia i podziału zadań obronnych, jak i istoty oraz typologii potrzeb obronnych. W ujęciu przedmiotowym dotyczą one zasobów ludzkich, materialnych, finansowych i zdolności usługowych, niezbędnych do osiągnięcia określonego poziomu gotowości systemu obronnego w ramach stałej gotowości obronnej państwa, gotowości obronnej czasu kryzysu oraz gotowości obronnej czasu wojny. Należy podkreślić, że potrzeby obronne oraz wynikające z nich zadania stanowią podstawę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

43 Tamże, s. 21–23.

Przedstawiona w niniejszym rozdziale klasyfikacja zadań obronnych realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez wszystkie podmioty systemu obronnego obejmuje zadania realizowane: w czasie pokoju, w ramach przygotowań obronnych państwa i utrzymania stałej gotowości obronnej; w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie wojny. Zadania te obejmują przedsięwzięcia realizowane zarówno przez Siły Zbrojne RP, jak i organy władzy wykonawczej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli. Są one związane z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny oraz realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa.

Brak jest natomiast zadań odbudowy zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego, demobilizacji państwa. Przedstawioną w niniejszym rozdziale charakterystykę zadań odbudowy, realizowanych w ramach demobilizacji państwa należy traktować jako wstęp i podstawę do podjęcia dalszych badań. Celem tych badań powinno być zarówno systemowe prawno-organizacyjne unormowanie problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenie zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa.

## 5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I PRZEDSIĘBIORCY W PROCESIE POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

---

Właściwe rozstrzygnięcie kwestii ustroju państwowego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i ochrony praw i interesów obywatela. W celu skutecznego działania konstytucyjnych organów niezbędny jest odpowiedni aparat wykonawczy stanowiący przez administrację, rozumianą jako zespół organów i urzędników, z którymi obywatel styka się stale w coraz większym stopniu<sup>1</sup>. Z tego względu dla właściwego funkcjonowania państwa, we wszystkich jego obszarach, niezbędna jest administracja publiczna, odpowiednio zorganizowana i wyposażona. Należy przy tym podkreślić, że „państwo istnieje w gruncie rzeczy po to, by urzeczywistnić potrzeby wielkiej grupy społecznej, jaką jest grupa państwowa (...)”, a jedna z głównych potrzeb dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa.

Administracja publiczna oraz przedsiębiorcy pełnią szczególną i bardzo odpowiedzialną rolę w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego odpowiadają pośrednio lub bezpośrednio za sprawy przygotowań obronnych państwa, realizowanych we wszystkich jego obszarach.

Najważniejsze funkcje administracji publicznej wiążą się z organizacją zadań obronnych realizowanych w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Podmiotowo w zakresie oddziaływania organów administracji rządowej pozostaje administracja samorządowa oraz przedsiębiorcy, organizacje społeczne i humanitarne, a także struktury przez nich nadzorowane. Skuteczność instytucji publicznych jest priorytetowym składnikiem potencjału bezpieczeństwa narodowego<sup>2</sup>. Administracja publiczna powinna być dobrze przygotowana do realizacji zadań obronnych zarówno w warunkach czasu pokoju jak i kryzysu polityczno-militarnego. Wspomniane zadania obronne wynikające z potrzeby zapewnienia bezpie-

1 Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber, Warszawa 2004, s. 9.

2 Według T. Kotarbińskiego skuteczność „...polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów”. Zob. T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Warszawa 1975, s. 3.

czeństwa państwa rzutują na cały system przygotowań obronnych. Wśród podmiotów organizujących i wykonujących te zadania wiodącą rolę spełniają organy administracji publicznej<sup>3</sup>.

Niniejszy rozdział stanowi próbę przedstawienia administracji publicznej w złożonej problematyce pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. W celu omówienia miejsca i roli administracji publicznej w procesie tych przygotowań zasadne staje się zarówno zdefiniowanie pojęcia „administracji publicznej”, określenie jej struktury i organizacji, jak i przedstawienie zakresu przedmiotowego oraz zasad przygotowań obronnych państwa.

## 5.1. Pojęcie, struktura i organizacja administracji publicznej

W nauce prawa administracyjnego można spotkać szereg określeń dotyczących terminu „**administracji publicznej**”. W ujęciu przedmiotowo-podmiotowym rozumiana 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”<sup>4</sup>. Administracja publiczna może być postrzegana „...zarówno jako aparat wykonawczy państwa, czyli odpowiednie struktury powołane do realizacji zadań państwa lub jego funkcji, jak i działania mające na celu organizowanie warunków oraz zasad kształtowania stosunków społecznych, realizowanych przy zastosowaniu obowiązujących procedur prawnych”<sup>5</sup>. Administracja publiczna definiowana jest również jako „wykonywanie zadań przypisanych przez porządek prawny państwu i jego organom lub innym podmiotom wykonującym funkcje władcze”<sup>6</sup>. W ujęciu podmiotowym administrację publiczną stano-

3 Ministrowie, wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) oraz kierownicy innych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych – przypis autora.

4 *Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN, wydanie piętnaste, Warszawa 1985, s. 93.

5 E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2000, s. 9.

6 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 4.

wi zespół organów i urzędników, z którymi obywatel styka się stale w coraz większym stopniu<sup>7</sup>.

Administracja publiczna jest najbardziej dynamicznym elementem władzy publicznej, bowiem w zakresie jej właściwości leży wdrażanie w życie norm porządku prawnego ustalonego przez Konstytucję i ustawy, a jej działanie związane z realizacją zadań publicznych, podporządkowane jest regułom prawa administracyjnego i silnie powiązane z prawem konstytucyjnym i innymi gałęziami prawa<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu przyjęto podział administracji publicznej na **administrację rządową**, realizującą te zadania państwa, których z wielorakich względów nie przekazano samorządom, oraz **administrację samorządową** realizującą zadania własne oraz przekazane im zadania zlecone<sup>9</sup>, a także **administrację państwową**, do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej ani administracji samorządowej. Strukturę administracji publicznej w ujęciu podmiotowym przedstawiono na rysunku 9.



Opracowano na podstawie: H. Izdebski, M. Kulesza, wyd. cyt., rozdz. V.

**Rysunek 9. Struktura administracji publicznej w ujęciu podmiotowym**

7 H. Izdebski, M. Kulesza, wyd. cyt., s. 9.

8 W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie, dylematy...*, wyd. cyt., s. 211.

9 J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2010, s. 104.

### 5.1.1. Administracja rządowa

**Administracja rządowa** stanowi „część administracji publicznej, którą tworzą centralne organy władzy państwowej i ich urzędy, a także szereg instytucji ogólnokrajowych i terenowych realizujących zadania publiczne na rzecz indywidualnych obywateli i podmiotów zbiorowych”<sup>10</sup>. W obowiązującym stanie prawnym administrację rządową w Polsce tworzą **organy naczelne, centralne oraz terenowe organy administracji rządowej**.

**Organy naczelne** to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie i szefowie komitetów wchodzący w skład Rady Ministrów, obsługiwani przez urzędy, zwane ministerstwami. Organy naczelne powoływane są przez Prezydenta RP lub przez Sejm, a ich właściwość obejmuje terytorium całego państwa. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub powierza się im odrębne zadania („minister bez teki”). O tym, jakimi działami administracji rządowej kierują ministrowie, decyduje Prezes Rady Ministrów. W niektórych ministerstwach działają pełnomocnicy rządu powołani do wyodrębnionych spraw.

**Organy centralne** to takie organy, które obejmują swoją kompetencją terytorium całego państwa. Wszystkie organy naczelne będą więc organami centralnymi, ale już nie wszystkie organy centralne będą organami naczelnymi. Jeśli organ centralny podlega jakiemuś innemu organowi administracyjnemu, to nie będzie wtedy organem naczelnym<sup>11</sup>. Konstytucja nie reguluje pozycji centralnych organów administracji rządowej, a nawet ich w ten sposób nie definiuje. Możemy jednak na jej podstawie wyróżnić dwie nowe kategorie organów centralnych: *centralne konstytucyjne organy państwa* oraz *centralne organy państwowe*<sup>12</sup>.

**Centralne konstytucyjne organy administracji państwowej** są jednostkowe w skali państwa oraz mają kompetencje rozciągające się na obszar całego państwa. Ich nazwa własna jest określona w Konstytucji lub należą do wyróżnionej w Konstytucji niepowtarzalnej kategorii organów. Centralne organy państwowe natomiast, mają te same cechy z wyłączeniem nazwy własnej<sup>13</sup>.

**Centralne organy administracji państwowej** powstają drogą aktów rangi ustawowej, a wyjątkowo aktami niższego rzędu. Tworzenie i znoszenie

10 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 4.

11 Przykładowo Komendant Główny Policji jest organem centralnym, ale nie naczelnym, gdyż podlega ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

12 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 106.

13 Tamże.

tych organów odbywa się dosyć często, więc ich lista nie jest stała. Konstytucja nie stwarza bezpośrednich podstaw do tworzenia tych organów.

Centralne organy są zwykle powoływane przez Prezesa Rady Ministrów. Podlegają często swoim organom zwierzchnim, takim jak np. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, poszczególni ministrowie, którym przysługują także uprawnienia nadzorcze. Minister, który sprawuje nadzór nad określonym urzędem centralnym, omawia sprawy, które dotyczą tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. **Organy centralne to organy jednoosobowe** noszące najczęściej nazwy: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nienadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Obsługiwane są przez urzędy, a ich podstawowym zadaniem jest wykonywanie prawa. Należą do nich także komisje, czyli organy kolegialne kierowane przez przewodniczących. Centralne organy administracji rządowej podlegają Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów lub odpowiednim ministrom, które to organy sprawują nad nimi nadzór.

**Terenowa administracja rządowa** stanowi składnik administracji obsługującej rząd, która wypełnia jego funkcje w terenie. Dekoncentrowanie administracji rządowej w „dół” i lokowanie jej elementów w większych jednostkach podziału administracyjnego zbliża obywatela do administracji oraz usprawnia mechanizm działania poszczególnych organów.

Istniejąca obecnie w Polsce terenowa administracja rządowa została zorganizowana w województwie. Opiera się na działalności wojewody jako jedyne go przedstawiciela rządu w województwie. Terenowe organy administracji rządowej obejmują w każdym województwie urząd wojewódzki oraz **zespólną administrację rządową** w województwie, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody i składającą się ze służb, inspekcji i straży, a także **niezespólną** – podlegającą pod bezpośrednim zwierzchnictwem ministrów lub centralnych organów administracji rządowej<sup>14</sup>.

Organy terenowe, zwane np. wojewódzkimi komendantami, inspektorami, dyrektorami, obsługiwane są przez odrębne od urzędów centralnych urzędy obsługi, np. wojewódzkie komendy, inspektoraty, urzędy itp. Wykonują one część zadań publicznych, związanych np. z bezpieczeństwem publicznym, czy finansami państwa, za których realizację odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów.

14 Tamże, s. 159–161.

Podstawy prawne, organizację i zasady funkcjonowania zespolonej administracji rządowej w województwie oraz wojewódzkiej administracji niezespolonej, a także właściwość wojewody w tym zakresie przedstawiono w podrozdziale 5.2 niniejszego opracowania.

Państwowe jednostki organizacyjne niebędące ani ministerstwami, ani urzędami centralnymi

W administracji rządowej występują także państwowe jednostki organizacyjne niebędące ani ministerstwami, ani urzędami centralnymi, podległe Prezesowi Rady Ministrów. Pełnią one istotne funkcje w systemie administracji rządowej, zwłaszcza w procesie przygotowywania polityki rządu. Są to **rządowe centra**, aktualnie Rządowe Centrum Legislacji.

Specyficznymi jednostkami wykonującymi zadania administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, są **formacje uzbrojone** (niektóre umundurowane), powoływane przez ustawy i podległe poszczególnym ministrom. Część z nich stanowi aparat wykonawczy centralnych organów administracji rządowej, np. komendantów głównych (policja), część – np. Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, Służba Więzienna – podlega bezpośrednio ministrom i wykonuje zadania specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zadania publiczne, za które odpowiada Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej, wykonują także **podmioty niemające statusu organu administracji rządowej**, ale tworzone na podstawie ustawy lub ustanowione przez naczelny organ administracji rządowej w formie: państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej, lub nie, osobowość prawną oraz państwowej osoby prawnej, a także jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa tworzonej w drodze ustawowej.

Podmioty te ustanawia się w celu wykonywania zadań państwa. Mają one charakter cywilno-administracyjny i różnią się między sobą strukturą organizacyjną, zasadami prowadzenia gospodarki finansowej oraz procedurami działania. Najczęściej noszą nazwy: agencja, zakład lub fundusz (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia), organizacja, biuro, komitet, centrum. Części z tych podmiotów przysługują środki prawne właściwe dla organów państwowych (decyzje – np. ZUS), część działa za pomocą środków o charakterze cywilnoprawnym (umowy, udział własnościowy w majątku innych podmiotów).

## 5.1.2. Administracja samorządowa

Definiowanie samorządu ma długą historię i było podejmowane na podstawie różnych kryteriów. W sensie funkcjonalnym samorząd to „(...) pewna specyficzna (inna od rządowej) forma wykonywania administracji publicznej. Istotą samorządu jest jego strona podmiotowa, czyli to, że administrację publiczną wykonują zainteresowani obywatele, grupy ludzi, związki ludności, działające na zasadzie równouprawnienia swoich członków, wyposażone przez państwo w określone kompetencje i w zagwarantowaną możliwość korzystania z władztwa administracyjnego”<sup>15</sup>.

Współczesne definicje samorządu terytorialnego spotykane w literaturze przedmiotu są bardzo różnorodne. Przy określaniu pojęcia samorządu terytorialnego kryterium mającym najważniejsze znaczenie jest zamieszkiwanie osób na wspólnym terytorium. Zgodnie z przyjętą i stosowaną w demokratycznym państwie prawa definicją, samorząd terytorialny to „społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form działania, charakterystycznych dla administracji publicznej”<sup>16</sup>. Natomiast administracja samorządowa to „terenowa reprezentacja lokalnych grup społecznych, które zgodnie z przepisami mają samodzielnie realizować funkcje administracji publicznej”<sup>17</sup>.

Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego w Polsce stanowią przepisy *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>18</sup>, *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (EKSL)<sup>19</sup> oraz trzech ustaw dotyczących jednostek

15 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 109.

16 Zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17–18.

17 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 4.

18 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.* nie zawiera prawnej definicji samorządu terytorialnego, który stanowi formę zdecentralizowanej administracji publicznej. Natomiast jego usytuowanie ustrojowe wynika z art. 16 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

19 Sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. została ratyfikowana przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993 r. – zawiera zbiór przepisów o charakterze ogólnym. Zob. Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

samorządu terytorialnego na poziomie gminy<sup>20</sup>, powiatu<sup>21</sup> i samorządu województwa<sup>22</sup>. Przyjęta w Polsce struktura samorządu terytorialnego oraz zasady jego funkcjonowania wynikają z przepisów EKSL, zgodnie z którym „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz zadania oraz wymogi efektywności oraz gospodarności”<sup>23</sup>.

Normy dotyczące umiejscowienia samorządu terytorialnego w organizacji władzy publicznej w Polsce zawarte są w postanowieniach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Konstytucja zawiera deklarację, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”<sup>24</sup> oraz wprowadza bezpośrednio pojęcie samorządu terytorialnego, jako „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”<sup>25</sup>. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>26</sup>.

Organy administracji samorządowej odgrywają znaczącą i pozytywną rolę w systemie organów władzy publicznej. Przede wszystkim jest to rola społeczna, która polega na oddaniu administracji publicznej w ręce grup społecznych. Wzmacnia to instytucje demokratyczne państwa i stwarza dla obywateli możliwość rzeczywistego wpływu na bieg spraw publicznych. Z punktu widzenia poziomu samej administracji publicznej niewątpliwą korzyścią, wynikającą z rozwiązań samorządowych, jest zapobieganie zburokratyzowaniu tej administracji, poddaniu jej bliższej kontroli społecznej, a także wzmocnienie jej skuteczności przez dostosowanie jej do rzeczywistych potrzeb środowisk ludzkich<sup>27</sup>.

20 Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128).

21 Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).

22 Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

23 Zob. EKSL, wyd. cyt., art. 4 ust. 3.

24 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 15 ust. 1.

25 Tamże, art. 16 ust. 1.

26 Tamże, art. 16 ust. 2.

27 Szerzej: J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s. 110.

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności, rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą<sup>28</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe) wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając przy tym osobowość prawną.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują następujące cechy: powstaje tylko z mocy prawa krajowego i działa w granicach określonych przez prawo; członkami wspólnoty samorządowej z mocy prawa są wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego; posiada własną demokratyczną organizację ustaloną przez ustawę i własny statut; powołana jest do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji; corocznie uchwała własny budżet, niebędący częścią budżetu państwa, ani budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego; jest podmiotem zarówno prawa publicznego (dysponując kompetencjami administracyjno-prawnymi), jak i podmiotem prawa prywatnego (osobą prawa cywilnego, mającą zdolność sądową); swe decyzje podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; jej względną samodzielność ogranicza zdecentralizowany nadzór organów państwowych, z reguły ograniczony do kryterium legalności; jest kontrolowana i chroniona przez niezależne sądy administracyjne i sądy powszechne.

Organy samorządu terytorialnego wykonują ponadto zadania i kompetencje administracji rządowej, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub zawartego porozumienia. Na ich mocy organy administracji rządowej mogą powierzyć do wykonywania jednostkom samorządowym zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej. Przyjmując te zadania do realizacji, organy jednostek samorządu terytorialnego stają się organami właściwymi w tych sprawach. Oprócz określenia zadań, uprawnień i obowiązków przyjmowanych od organy administracji rządowej, porozumienia te powinny określać zasady finansowania zadań i kontroli ich wykonywania

Do zasadniczych zadań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego należą zadania obronne wykonywane w procesie przygotowań obronnych państwa. Zakres przedmiotowy tych zadań został przedstawiony w podrozdziale 5.3.2 niniejszego opracowania.

28 Tak znaczącej roli nie odgrywają już samorząd zawodowy, akademicki, studencki, gospodarczy.

### 5.1.3. Administracja państwowa

Pomimo że niekiedy administracja państwowa jest utożsamiana z administracją rządową i odwrotnie, to zasadne jest wyodrębnienie w strukturze administracji publicznej osobnej **administracji państwowej**. Należą do niej jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej. Obecnie do jej organów można zaliczyć m.in. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; organy Najwyższej Izby Kontroli; Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; Rzecznika Praw Obywatelskich; Krajową Radę Sądownictwa; organy Narodowego Banku Polskiego oraz centralne organy administracji podległe Sejmowi.

## 5.2. Kompetencje organów administracji publicznej w zakresie przygotowań obronnych państwa

Rola administracji publicznej w działaniach na rzecz bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, została określona w dokumentach strategicznych oraz aktach prawnych i normatywnych. Organy administracji publicznej współuczestniczą w realizacji strategicznych celów polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz, działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą<sup>29</sup>.

Podstawowe kompetencje organów administracji publicznej w zakresie obronności, w tym przygotowań obronnych państwa, zostały określone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Ustawa zasadnicza określa również kompetencje organów władzy wykonawczej, do której zalicza Prezydenta RP i Radę Ministrów<sup>30</sup>. Zawarte w Konstytucji regulacje mają charakter bardzo ogólny i zostały doprecyzowane w ustawach. Zakres kompetencji tych organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności określony został w odrębnych ustawach. Z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa zasadnicze znaczenie mają przepisy ustawy o *powszechnym obowiązku obrony RP*.

Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, organy administracji publicznej prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą. Wiodącą rolę w tym względzie pełnią wojewodowie, którzy kierują działa-

29 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., s. 38.

30 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 10.

niami na rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej, niezespolonej oraz przedsiębiorców.

### Kompetencje Prezydenta RP

Prezydent RP jest ważnym, samodzielnym podmiotem realizującym określone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* funkcje ustrojowe oraz kompetencje i uprawnienia. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma treść art. 126 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zgodnie z którym Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, a swoje zadania wykonuje na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Określone w przywołanym przepisie funkcje stanowią podstawę rozwinięcia konstytucyjnych uprawnień Prezydenta. Wśród nich szczególne miejsce zajmują kompetencje w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i wojny<sup>31</sup>.

Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa określa art. 134 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Ustanawia głowę państwa najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, który w czasie pokoju sprawuje tę funkcję za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Należy zaznaczyć, że przyznanie najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP nie daje Prezydentowi szczególnych uprawnień w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz kształtowania polityki obronnej państwa. Prezydent stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium może wpływać na kształt tej polityki, ale decydujący głos należy do Rady Ministrów. Jedynie w sytuacjach szczególnych zagrożeń dla państwa (art. 228) Konstytucja uzależnia podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i wojennego od zgody Prezydenta.

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności, istotne dla przygotowań obronnych państwa, zostały doprecyzowane w przepisach ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W art. 4a ustawy określono, że: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności: zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady

31 Tamże, art. 134–136.

Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie”.

Zatwierdzane i wydawane przez Prezydenta dokumenty stanowią podstawę do realizacji przedsięwzięć oraz planowania zamierzeń w sferze polityki bezpieczeństwa narodowego, jak również podejmowania czynności mających na celu doskonalenie Systemu Obronnego Państwa. Należy podkreślić, że zatwierdzona przez Prezydenta RP *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi podstawę planowania obronnego, które jest wspólną dziedziną integrującą przygotowania obronne państwa. Ponadto Prezydent RP określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych<sup>32</sup>.

### Kompetencje i zadania Rady Ministrów

Kompetencje i zadania Rady Ministrów wynikają z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawy o *Radzie Ministrów*<sup>33</sup>. Rada Ministrów (rząd) jest naczelnym, kolegialnym organem państwowym, będącym konstytucyjnie władzą wykonawczą<sup>34</sup>. Rada Ministrów składa się w większości z podmiotów mających status oddzielnych naczelnych lub centralnych organów administracji publicznej. W jej skład wchodzi „co do zasady: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a podmiotami fakultatywnymi mogą być

32 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 5.

33 Zob. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.).

34 Zgodnie z określoną w art. 10 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zasadą trójpodziału i równoważenia się władz.

wiceprezesa Rady Ministrów (zależy od woli premiera) i przewodniczący komitetów określonych w ustawach (art. 147 Konstytucji) – obecnie są to: Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych i Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej”<sup>35</sup>.

Zgodnie z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej* podstawowym zadaniem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowanie administracją rządową (art. 146 ust. 1 i 3). Pozostałe zadania, przemieszane z kompetencjami, wylicza enumeratywnie art. 146 ust. 4 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Z wyszczególnionych w wymienionym przepisie zadań można wyodrębnić następujące grupy kompetencji Rady Ministrów<sup>36</sup>:

- 1) zapewnienie wykonywania ustaw i wydawanie rozporządzeń (pkt 1–2);
- 2) koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej (pkt 3);
- 3) wykonywanie zadań w zakresie skarbu i budżetu państwa (pkt 4, 5 i 6);
- 4) **wykonywanie zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności** (pkt 7, 8 i 11); wykonywanie zadań w zakresie polityki zagranicznej (pkt 9 i 10);
- 5) określanie trybu i organizacji własnej pracy (pkt 12).

Do obronnych kompetencji Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych właściwości, a doprecyzowanych w przepisach art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony *Rzeczypospolitej Polskiej* w zakresie zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; 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 sojuszników; 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 *Rzeczypospolitej Polskiej* o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżenie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obron-

35 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 147.

36 Tamże, s. 148.

ności, 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 oraz prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń wykonawczych, tryb realizacji zadań dotyczących przygotowań obronnych państwa<sup>37</sup>. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku 2. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów stworzyły ramy prawne do szerokiego udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa.

### Kompetencje Prezesa Rady Ministrów

Zasadniczy zakres kompetencyjny oraz właściwość Prezesa Rady Ministrów określone są w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawy o Radzie Ministrów<sup>38</sup>. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i przewodniczy jej posiedzeniom. Dalsze konstytucyjne kompetencje mają związek z tą funkcją i polegają na reprezentowaniu Rady Ministrów, zapewnieniu wykonywania polityki Rady Ministrów i określaniu sposobów jej wykonywania oraz koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów, a także sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym (w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach) i zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej<sup>39</sup>.

Szczegółowe kompetencje Prezesa Rady Ministrów, wynikające z konstytucyjnych uprawnień oraz ustaw obejmują między innymi: tworzenie rządu; powoływanie ministrów; wystąpienie z exposé oraz z wnioskiem o wotum zaufania do Sejmu<sup>40</sup>; prawo ustalenia w drodze rozporządzeń

37 Zastąpiły one pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

38 Zob. Ustawa o Radzie Ministrów, wyd. cyt.

39 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 148.

40 Tamże, art. 154.

szczegółowego zakresu działań poszczególnych ministrów; zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenie im (wyjątkiem jest Rada Gabinetowa); powoływanie sekretarzy i podsekretarzy stanu na wniosek ministra; możliwość uchylenia rozporządzenia i zarządzenia ministra; nadzór nad organami centralnymi i terytorialnymi administracji rządowej oraz wybór obsady personalnej szeregu organów administracji rządowej<sup>41</sup>.

W literaturze przedmiotu określa się Prezesa Rady Ministrów jako odrębny naczelny organ administracji publicznej o kompetencjach generalnych, który jest podstawowym łącznikiem całej administracji publicznej w państwie. Szereg wymienionych wcześniej szczegółowych kompetencji (zadań) Prezesa Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych uprawnień i ustaw, jest wprost związanych z funkcją administracyjną<sup>42</sup>.

Organami pomocniczymi Prezesa Rady Ministrów są wiceprezesa Rady Ministrów, którzy mogą pełnić równocześnie funkcję ministra. Wiceprezesa wykonują zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto mogą oni kierować pracami Rady Ministrów, w charakterze organów administrujących, w razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów<sup>43</sup>.

Obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów Rady Ministrów, a także Kolegium do Spraw Służb Specjalnych; Rady Legislacyjnej oraz Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii określa jej statut nadany w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów<sup>44</sup>.

### Kompetencje i zadania Ministra Obrony Narodowej

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa, kierującym działem administracji rządowej „obrona narodowa”. Właściwość Ministra Obrony Narodowej oraz zakres jego działania wynika z: *konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP*, a dotyczących pośrednictwa Ministra Obrony Narodowej w sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz wnioskowania na określone w ustawach stopnie wojsko-

41 Zob. Ustawa o Radzie Ministrów, wyd. cyt., art. 5.

42 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 151.

43 Zob. Ustawa o Radzie Ministrów, wyd. cyt., art. 6.

44 Tamże, art. 26 i 31.

we<sup>45</sup>; **przepisów ustawy o działach administracji rządowej**, która określa zamknięty katalog spraw należących do działu administracji rządowej „obrona narodowa”, a dotyczących obrony państwa oraz Sił Zbrojnych RP, a także udziału Polski w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych<sup>46</sup>; **przepisów ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej**, która określa zakres działania Ministra Obrony Narodowej sprowadzający się między innymi do<sup>47</sup>: kierowania w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP; realizowania generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań; sprawowania, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty; sprawowania ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony; kierowania administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony; określania celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego; realizowania celów oraz zobowiązań sojuszniczych wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP); wykonywania uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych oraz współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi.

Ponadto przepisy **rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej**<sup>48</sup>, które doprecyzowuje właściwość Ministra Obrony Narodowej w realizacji zadań określonych w przywołanej wcześniej ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Przepisy rozporządzenia określają między innymi zakres działania Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji pań-

45 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 134 ust. 2 i 5.

46 Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.), art. 19.

47 Zob. Ustawa 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.), art. 2.

48 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 94, poz. 426).

stwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i inne podmioty.

Do właściwości Ministra Obrony Narodowej w przedmiotowym zakresie należy: koordynowanie planowania obronnego przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i inne podmioty oraz koordynowanie przygotowań tych organów i podmiotów do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także przedstawianie informacji Radzie Ministrów o stanie realizacji zadań obronnych<sup>49</sup>.

Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. W zakresie realizacji przedmiotowych zadań Minister Obrony Narodowej współdziała z właściwymi organami państwowymi, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi<sup>50</sup>.

### Kompetencje i zadania ministrów

Z przepisów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* wynika, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, a zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy<sup>51</sup>. Zgodnie z uregulowaniami przyjętymi w ustawie *o Radzie Ministrów* oraz ustawie *o działach administracji rządowej* rysuje się „dualistyczny charakter organów nazwanych *ministrami*”<sup>52</sup>. Z jednej strony są oni członkami Rady Ministrów, a z drugiej organami kierującymi działem (działami) administracji rządowej. Można więc przyjąć, że ministrowie są „naczelnymi organami administracji rządowej, zajmującymi się poszczególnymi dziedzinami tej administracji”<sup>53</sup>.

Zakres działania każdego ministra wynikający z przywołanych wcześniej przepisów obejmuje między innymi<sup>54</sup>: przygotowywanie prognoz, programów i koncepcji działalności objętych działem administracji rządowej; sporządzanie ocen funkcjonowania struktur organizacyjnych w danym

49 Tamże, § 1 pkt 3.

50 Tamże, § 3.

51 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 149 ust. 1.

52 Zob. J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 152.

53 Tamże.

54 Szerzej: E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej...*, wyd. cyt., s. 35–36.

dziale administracji rządowej i opracowywanie wynikających z tego wniosków i zaleceń; sprawy związane z inicjowaniem polityki rządu w zakresie właściwości ministra oraz przygotowywaniem i przedstawianiem Radzie Ministrów projektów aktów normatywnych w tym zakresie; wykonywanie zadań wynikających z przepisów ustaw oraz powierzonych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów; współdziałanie z innymi organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami społecznymi; nadzorowanie i kontrola działalności podporządkowanych organów, urzędów i jednostek; przedstawianie Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących działania podległych mu urzędów centralnych; zapewnienie przestrzegania prawa podczas wykonywanej działalności.

Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane<sup>55</sup>.

Do zadań ministrów należy kierowanie określonymi działami administracji rządowej oraz realizacja zadań wyznaczonych im przez Prezesa Rady Ministrów. Do zasadniczych zadań realizowanych we wszystkich działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych należą zadania obronne. Ministrowie organizują wykonywanie tych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi<sup>56</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym minister kierujący określonym działem administracji rządowej wykonuje, określone w odrębnych przepisach, zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa<sup>57</sup>, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych<sup>58</sup>. Ponadto wszyscy ministrowie organizują i uruchamiają główne stanowiska kierowania w stałych i zastępczych miejscach pracy; planują

55 Zob. Ustawa o działach administracji rządowej, wyd. cyt., art. 34.

56 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 18 ust. 3.

57 Zob. Ustawa o działach administracji rządowej, wyd. cyt., art. 37.

58 Tamże, art. 37.

i organizują świadczenia na rzecz obrony, w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji.

W celu realizacji swoich zadań minister współdziała z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych<sup>59</sup>.

Ustawa o działach administracji rządowej określa również administrację rządową, która nie jest objęta zakresem działów, którą wykonują: Główny Urząd Statystyczny; Polski Komitet Normalizacyjny; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Urząd Zamówień Publicznych oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Działalność oraz związane z tym potrzeby wymienionej administracji są uwzględniane podczas określania potrzeb obronnych na szczeblu centralnym.

### Kompetencje i zadania wojewody

Status prawny wojewody oraz jego miejsce w organach administracji publicznej określiły przepisy *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Zgodnie z treścią art. 152 wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a jego tryb powoływania i odwoływania oraz zakres jego działania określa ustawa. W obowiązującym stanie prawnym funkcje wojewody oraz jego zakres działania oraz zasady funkcjonowania, a także tryb powoływania i odwoływania zostały określone w przepisach ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*<sup>60</sup>.

W literaturze przedmiotu można znaleźć twierdzenie, że wojewoda jest terenowym organem rządowej administracji publicznej o kompetencji ogólnej, który wykonuje funkcje określone w wymienionej ustawie<sup>61</sup>. Wojewoda jest: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; organem administracji rządowej w województwie, do

59 Tamże, art. 38.

60 Zob. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), art. 1.

61 Zob. J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 161.

którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach; organem wyższego stopnia w rozumieniu *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Do właściwości wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji<sup>62</sup>. Przepis ten uwydatnia „podział na organy administracji rządowej w województwie o kompetencji ogólnej (wojewoda) i o kompetencji szczególnej (organy wyspecjalizowane, niezespólone)”<sup>63</sup>. Kompetencje wojewody, jako przedstawiciela Rady Ministrów, dotyczą spraw z zakresu administracji rządowej, z podziałem na należące do wojewody (wojewódzka administracja zespólona) oraz należące do innych organów (wojewódzka administracja niezespólona). Należy podkreślić, że generalną formą realizacji wszelkich kompetencji wojewody są zarządzenia<sup>64</sup>.

Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego<sup>65</sup> oraz może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z właściwym organem lub kierownikiem wymienionych jednostek<sup>66</sup>.

Obowiązki wojewody w zakresie wykonywania polityki Rady Ministrów w województwie obejmują w szczególności<sup>67</sup>: dostosowanie do miejscowych warunków celów polityki Rady Ministrów oraz koordynację i kontrolę wykonania wynikających stąd zadań; zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska,

62 Zob. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wyd. cyt., art. 3.

63 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 163.

64 Zob. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wyd. cyt., art. 17.

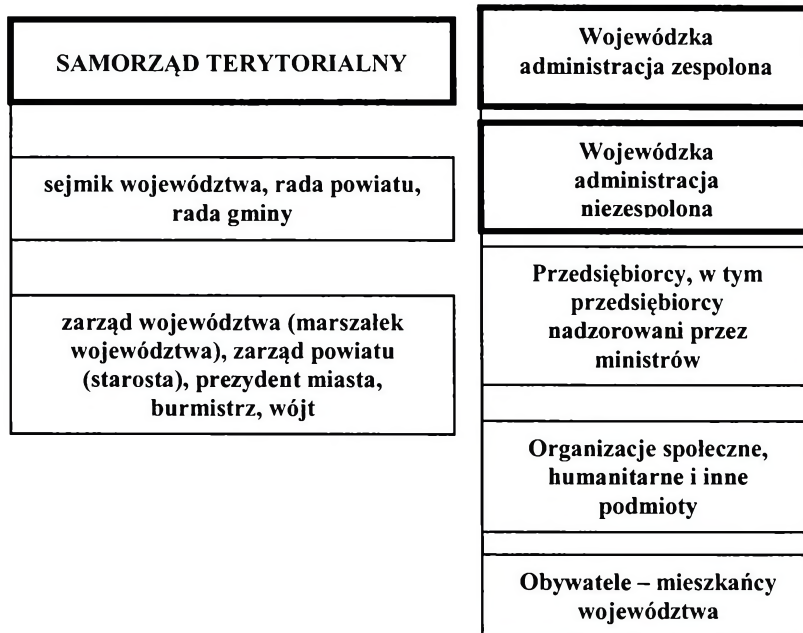
65 Tamże, art. 12.

66 Tamże, art. 20.

67 Tamże, art. 22.

**bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego**, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach; dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego; wykonywanie i koordynowanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw; przedstawianie Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa oraz wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach oraz ustalonych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

**WOJEWODA  
ORGAN ADMINISTRACJI  
RZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE**



Opracowanie własne na podstawie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

**Rysunek 10. Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy na poziomie województwa**

Do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodę należy koordynowanie w województwie procesu przygotowań obronnych państwa<sup>68</sup>. Podmiotowo w zakresie oddziaływania wojewody – w związku z koniecznością wykonywania wymienionych funkcji oraz zadań – pozostają organy administracji samorządowej oraz organy wojewódzkiej administracji zespolonej, organy wojewódzkiej administracji niezespolonej, przedsiębiorcy, organizacje społeczne i humanitarne, struktury nadzorowane przez ministrów i szefów urzędów centralnych, a także mieszkańcy i osoby przebywające na terenie województwa. Organy administracji publicznej i przedsiębiorców na poziomie województwa przedstawiono na rysunku 10.

### Wojewódzka administracja zespolona

Wojewódzka administracja zespolona jest drugim, obok wojewody, ogniwem administracji rządowej w województwie. Ramy prawne funkcjonowania zespolonej administracji rządowej w województwie zostały określone w ustawie *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania, a także ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania<sup>69</sup>. Organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę i zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów<sup>70</sup>.

W skład wojewódzkiej administracji zespolonej wchodzi obok wojewody różne jednostki organizacyjne, tzw. „służby, inspekcje i straże”. Zostały one wyodrębnione na podstawie odrębnych ustaw, według kryterium przedmiotowego zajmują się poszczególnymi działami administracji publicznej w województwie. Ustawy odróżniają służby, inspekcje i straże od kierowników tych jednostek, którzy mają status jednoosobowych organów administracji publicznej<sup>71</sup>. Obecnie do tych podmiotów zespolonych z urzędem wojewody należy zaliczyć na mocy ustaw następujące organy: komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej; wojewódzkich komendantów Policji; kuratorów oświaty; wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych; wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej; woje-

68 Podstawy prawne oraz zakres przedmiotowy zadań obronnych realizowanych w województwie został przedstawiony w podrozdziale 5.3 niniejszego opracowania.

69 Zob. *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, wyd. cyt., art. 51.

70 Tamże, art. 52 ust. 2.

71 Szerzej: J. Zimmermann, wyd. cyt., s. 167.

wódzkich inspektorów, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego; wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego; wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa; wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska; wojewódzkich inspektorów transportu drogowego; wojewódzkich konserwatorów zabytków i wojewódzkich lekarzy weterynarii.

Wszyscy wymienieni kierownicy służb, inspekcji i straży wykonują zadania w imieniu wojewody, na podstawie ustaw szczególnych, przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chociaż na podstawie tych przepisów mają swoje aparaty pomocnicze, odpowiednio: komendy, kuratoria, inspektoraty itd. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne, których regulaminy zatwierdzane są przez wojewodę. W celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędów je obsługujących<sup>72</sup>. Należy podkreślić, że w przepisach ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* został dookreślony rodzaj zespolenia organizacyjnego zakładający włączenie aparatu wykonawczego kierowników tych służb w strukturę urzędu wojewódzkiego, jednak w ustawie kompetencyjnej wszystkie podstawowe służby i inspekcje pozostały organizacyjnie poza urzędem wojewódzkim<sup>73</sup>. Statut organizacyjny urzędu wojewódzkiego określa organizację całej zespolonej administracji rządowej w województwie. Powiązanie regulaminu urzędu wojewódzkiego z regulaminami komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych oznacza uzyskanie przez wojewodę, w formie władczej, zasadniczego wpływu na ukształtowanie tych jednostek organizacyjnych. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią i koordynuje jej działalność; kontroluje jej działalność; zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania<sup>74</sup>.

Z organizacyjnym aspektem zespolenia jest związane zespolenie osobowe i kompetencyjne. To pierwsze oznacza uzyskanie przez wojewodę stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w wojewódzkiej administracji zespolonej. Do kompetencji opiniodawczych wojewody,

72 Zob. Ustawa *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, wyd. cyt., art. 53 i 54.

73 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 168.

74 Zob. Ustawa *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, wyd. cyt., art. 51.

na podstawie odrębnych ustaw, należy opiniowanie kandydatów na kierowników zespolonych, wojewódzkich służb, inspekcji lub straży z wyjątkiem wojewódzkich komendantów Policji oraz komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, którzy są powoływani przez ministra właściwego ds. wewnętrznych. Można więc zauważyć podwójne podporządkowanie kierowników służb, inspekcji i straży, którzy podlegają jednocześnie wojewodzie i swoim organom nadrzędnym (ministrom). Status prawny tych jednostek organizacyjnych jest skomplikowany, a nieostra regulacja prawna, rozrzucona po wielu aktach normatywnych, czyni całą tę dziedzinę nieprzejrzystą i rodzi wiele dyskusji<sup>75</sup>.

Ustawowym obowiązkiem wojewody jako zwierzchnika jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie jest między innymi zapewnienie warunków do skutecznego ich działania. Dotyczy to obok wspomnianego zespolenia organizacyjnego również zapewnienia warunków finansowych. Należy zauważyć, że zasady finansowania tych jednostek są zróżnicowane. Źródłami finansowania są budżety odpowiednich organów centralnych. Powoduje to dużą niezależność poszczególnych służb, inspekcji i straży. W efekcie osłabieniu ulega wpływ wojewody na działalność wspomnianych służb, inspekcji i straży<sup>76</sup>.

### Wojewódzka administracja niezespolona

Przywołana wcześniej ustawa *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* określa **organy niezespolonej administracji rządowej**. Są to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie<sup>77</sup>. Należy podkreślić, że ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie drogą ustawową, a ponadto działalność takiego organu musi mieć charakter ogólnopaństwowy lub zasięg terytorialny przekraczający obszar jednego województwa<sup>78</sup>.

Brak zespolenia tych organów oznacza, że wojewoda nie sprawuje wobec nich zwierzchnictwa, a jego wpływ na działania tych organów jest nie-

75 J. Zimmermann, wyd. cyt., s. 168.

76 Tamże.

77 Zob. Ustawa *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, wyd. cyt., art. 56 ust. 1.

78 Tamże, art. 57.

wielki. Wojewoda może jednak wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, w tym organy niespolonej administracji rządowej<sup>79</sup>. Organy te są obowiązane do składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie<sup>80</sup>. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, organy niespolonej administracji rządowej mogą stanowić, po uprzednim uzgodnieniu z wojewodą, akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części<sup>81</sup>. Ponadto w szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań, wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych<sup>82</sup>.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa kryteria, które umożliwiają tworzenie i nazywanie terenowych organów rządowej administracji niespolonej<sup>83</sup>:

1) *podporządkowania ministrom i kierownikom urzędów centralnych* – chodzi o więzi organizacyjne wyrażające się w tym, że organy administracji niespolonej są terenowymi agendami, np. izby i urzędy skarbowe ministerstwa finansów, terenowe urzędy statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego;

2) *terytorialnego zasięgu działania organów administracji niespolonej* – działają one również w jednostkach podziału terytorialnego specjalnego, tworzonego z myślą o działaniu konkretnego systemu organów administracji niespolonej. Tak np. urzędy górnicze działają w okręgach górniczych, zaś linię brzegu morskiego dzieli się dla potrzeb funkcjonowania urzędów morskich.

Podczas tworzenia terenowych organów administracji niespolonej uwzględnia się potrzebę zapewnienia operatywnego kierownictwa w skali kraju (np. administracja wojskowa, urzędy statystyczne). W wielu przypadkach istniejący podział terytorialny okazuje się nieprzystający do potrzeb danego rodzaju administracji. W związku z tym tworzy się podziały terytorialne specjalne, np. dla urzędów górniczych, urzędów celnych itp.

79 Tamże, art. 25 ust.1.

80 Tamże, art. 58 ust.1.

81 Tamże, art. 59.

82 Tamże, art. 28 ust.2.

83 Zob. E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 93.

Ustalony w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wykaz organów administracji niezespalonej obejmuje<sup>84</sup>: szefów wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komendantów uzupełnień; dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych; dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej; dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i dyrektorów Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorów okręgowych urzędów miar i naczelników obwodowych urzędów miar; dyrektorów okręgowych urzędów probierczych; dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorów urzędów morskich; dyrektorów urzędów statystycznych; dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej; granicznych i powiatowych lekarzy weterynarii; komendantów oddziałów Straży Granicznej oraz komendantów placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego; państwowych granicznych inspektorów sanitarnych; regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że nie jest to wykaz zamknięty, ponieważ ustanowienie organów administracji niezespalonej może następować wyłącznie drogą ustawową, a ponadto działalność takiego organu musi mieć charakter ogólnopaństwowy lub zasięg terytorialny przekraczający obszar jednego województwa<sup>85</sup>. W związku z tym można wyróżnić inne organy administracji niezespalonej, jak dyrektorzy delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dyrektorzy delegatur ministerstwa Skarbu Państwa, czy dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>86</sup>.

### Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, określoną w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* jest gmina, a inne jednostki szczebla lokalnego i regionalnego określa ustawa<sup>87</sup>. Jednostki te zostały określone ustawami, odpowiednio: ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>88</sup>; ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

84 Zob. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wyd. cyt., art. 56 ust. 1.

85 Tamże, art. 57.

86 Szerzej: M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2003, s. 207–211.

87 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 164.

88 Zob. Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128.

powiatowym<sup>89</sup> oraz ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>90</sup>. Mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa z mocy prawa tworzą wspólnoty samorządowe, odpowiednio: mieszkańcy gminy i powiatu – lokalną, a mieszkańcy województwa – regionalną wspólnotę samorządową.

Konstytucja wprowadziła, podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone<sup>91</sup>. Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, w szczególności w zakresie<sup>92</sup>: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; **obronności**; bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa<sup>93</sup>.

**Sejmik województwa** jest organem stanowiącym i kontrolnym. Sejmik województwa wybiera marszałka województwa i pozostałych członków zarządu województwa na wniosek marszałka bezwzględną większością głosów. Sejmik województwa pełni funkcje kontrolne w stosunku do działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

**Zarząd województwa** to organ wykonawczy. W jego skład wchodzi: marszałek województwa jako jego przewodniczący, wiceprzewodniczący i pozostali członkowie w liczbie czterech. Zadania zarządu obejmują: wykonywanie uchwał sejmiku, gospodarowanie mieniem województwa, przygotowywanie projektu i wykonywaniem budżetu, przygotowywanie

89 Zob. Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055.

90 Zob. Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

91 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 166 ust. 1.

92 Tamże, art. 14 ust. 1.

93 Tamże, art. 15.

i wykonywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego, programów wojewódzkich.

**Do zakresu działania marszałka województwa** należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej z zakresu: **powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**, w szczególności są to zadania obronne wykonywane w województwie przez organy województwa; ochrony informacji niejawnych; ochrony danych osobowych, w szczególności nadzoru przestrzegania zasad ochrony danych osobowych; oświadczeń majątkowych składanych marszałkowi, publikacji w BIP oświadczeń majątkowych; zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z kompetencji zarządu oraz bezpieczeństwa publicznego – wydawanie uchwał i zarządzeń w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz wspieranie działania wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej.

Należy podkreślić, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu wojewódzkiego nie są wobec powiatu i gminy organami nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

#### Zakres działania i zadania powiatu

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie<sup>94</sup>: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego; ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu; współpracy i działalności na rzecz orga-

94 Zob. Ustawa o samorządzie powiatowym, wyd. cyt., art. 4.

nizacji pozarządowych; oraz działalności w zakresie telekomunikacji. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Za wykonanie tych czynności powiatowi przysługuje zwrot wydatków i nakładów od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności<sup>95</sup>.

Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie: wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego<sup>96</sup>.

Mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum powiatowe – lub za pośrednictwem organów powiatu, którymi są: rada powiatu oraz zarząd powiatu<sup>97</sup>.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, a do jej wyłącznej właściwości należy<sup>98</sup>: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu; wybór i odwołanie zarządu oraz powoływanie i odwoływanie skarbnika powiatu; stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu; uchwalanie budżetu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych oraz wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami; podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych; podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych; uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu; podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu; po-

95 Tamże, art. 7.

96 Tamże, art. 5.

97 Tamże, art. 8.

98 Tamże, art. 9.

dejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Rada powiatu na wniosek zarządu powiatu uchwała regulamin organizacyjny powiatu, który określa organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu (wybrany przez radę powiatu), a w jego skład wchodzi: starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie<sup>99</sup>. Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone przepisami prawa, a w szczególności: przygotowywanie projektów i wykonywanie uchwał rady; gospodarowanie mieniem powiatu; wykonywanie budżetu powiatu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy powiatowej administracji zespolonej, którą stanowią starostwo powiatowe oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w tym powiatowy urząd pracy<sup>100</sup>.

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W ramach realizowanych zadań starosta: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>101</sup>.

W zakresie **bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego** starosta, w ramach ustawowych kompetencji<sup>102</sup>: jest szefem obrony cywil-

99 Tamże, art. 26.

100 Tamże, art. 33.

101 Tamże, art. 34 i 35.

102 R. Dynak, P. Górski, K. Radoń, *Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej, działającymi na terenie województwa i ich oddziaływanie na realizację zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pk. „Samorząd”*, Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 153–154.

nej powiatu i realizuje zadania obrony cywilnej na administrowanym terenie<sup>103</sup>; powołuje i kieruje działaniem powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego (PZZK) oraz wyznacza szefa PZZK; jako organizator prac zarządu powiatu i starostwa powiatowego posiada ustawowe uprawnienia do jednoosobowego zarządzania w sytuacjach szczególnych (kryzysowych) – w czasie ich zaistnienia kieruje wspólnymi działaniami jednostek, w stosunku do których sprawuje zwierzchnictwo; odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu i starostwa powiatowego oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące wójtom, burmistrzom (miasta i gmin wchodzącym w skład powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazywanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu; odpowiada za ochronę informacji niejawnych w starostwie; organizuje planowanie obronne i operacyjne, w uzgodnieniu z właściwym wojewodą; planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości miejscowej i rzeczowej; przygotowuje główne stanowiska kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania; powołuje pod swoim przewodnictwem komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnia jej obsługę oraz składa radzie powiatu coroczne sprawozdanie z jej pracy; opracowuje projekt i przekazuje do uchwalenia radzie powiatu *Powiatowy program zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*; podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu, życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne; nie dotyczy to przepisów porządkowych wydawanych przez radę powiatu; współorganizuje na swoim terenie system ratownictwa medycznego, na zasadach ustawy *o państwowym ratownictwie medycznym*<sup>104</sup> oraz opracowuje powiatowy

103 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 17.

104 Zob. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207).

roczny plan zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych, w uzgodnieniu z właściwym wojewodą oraz organizuje i przeprowadza pobór na terenie powiatu, jako zadanie zlecone administracji rządowej.

### Zakres działania i zadania gminy

Zadania publiczne samorządu terytorialnego gminy, określone w przepisach przywołanej wcześniej ustawy *o samorządzie gminnym* dzieli na własne i zlecone.

**Zadania własne gminy** obejmują sprawy<sup>105</sup>: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; gminnego budownictwa mieszkaniowego (mieszkania komunalne); edukacji publicznej (utrzymanie szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli, innych placówek oświatowo-wychowawczych); kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prozdinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej; promocji gminy; współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

**Zadania zlecone** są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia. Obejmują one głównie sprawy obywatelskie, wydawanie dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego obronności i obrony cywilnej oraz organizację wyborów powszechnych i referendum.

105 Zob. Ustawa *o samorządzie gminnym*, wyd. cyt., art. 7.

Organami gminy są rada gminy oraz wójt lub burmistrz (prezydent miasta)<sup>106</sup>. **Rada gminy** jest organem stanowiącym i kontrolnym. Na czele rady gminy stoi przewodniczący wybierany w drodze głosowania, który organizuje pracę rady i prowadzi obrady. Główne zadania rady to: uchwalenie i kontrola wykonania budżetu gminy, uchwalanie programów gospodarczych, planów zagospodarowania przestrzennego, ustalanie zakresu działań jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach gminy, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej.

**Wójt, burmistrz lub prezydent miasta** to jednoosobowe organy wykonawcze gminy, wybierane w bezpośrednich wyborach i usuwalne w przypadkach ustawowo określonych. Wykonują oni uchwały rady i zadania gminy określone przepisami prawa i statutem gminy oraz kierują bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentują ją na zewnątrz. Odpowiadają za prawidłową gospodarkę finansową, określenie sposobu wykonania uchwał rady gminy, gospodarują mieniem komunalnym, przygotowują projekt budżetu gminy, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Sprawują bezpośredni nadzór nad stanowiskami pracy w urzędzie i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych.

W zakresie **bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego** wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w ramach ustawowych kompetencji<sup>107</sup>: posiada uprawnienia szefa obrony cywilnej gminy, który kieruje, koordynuje i nadzoruje realizację zadań obrony cywilnej na administrowanym terenie<sup>108</sup>; powołuje i kieruje działaniem gminnego zespołu zarządzania kryzysowego w tym tworzy funkcjonujące w systemie całodobowym gminne centrum zarządzania kryzysowego oraz wyznacza szefa zespołu; odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią; ogłasza i odwołuje alarm przeciwpowodziowy; w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony

106 Tamże, art. 11a.

107 R. Dynak, P. Górski, K. Radoń, *Zależności zachodzące między poszczególnymi organami...*, wyd. cyt., [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego...*, wyd. cyt., s. 147–148.

108 Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 17.

przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy; odpowiada za ochronę informacji niejawnych na terenie gminy; planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej; organizuje planowanie obronne (w tym operacyjne) w zakresie realizacji zadań obronnych zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych; opracowuje plan operacyjny funkcjonowania gminy, w uzgodnieniu z właściwym wojewoda oraz zgodnie z planem operacyjnym powiatu; przygotowuje główne stanowisko kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania; nakłada decyzje administracyjne do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz opracowuje gminny plan świadczeń na okres pokoju i wojny; może wydawać przepisy porządkowe (w przypadkach niecierpiących zwłoki) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu rady gminy; zarządza ewakuację, jak również może podejmować inne działania w sytuacji zagrożenia oraz posiada uprawnienia dotyczące organizowania akcji ratowniczej, w tym koordynacji działań w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie gminy oraz opiniuje kandydata na komendanta komisariatu policji.

### **5.3. Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie**

Przygotowania obronne w województwie, obejmujące związane z tym zadania, realizowane są przez terenowe organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Wiodącą rolę w tym względzie pełni wojewodowie<sup>109</sup>, którzy kierując sprawami obronności w województwie, na zasadach i w trybie określonym w ustawach, zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej oraz niezespolonej, a także przedsiębiorców<sup>110</sup>.

**109** Status prawny wojewody oraz jego miejsce w organach administracji publicznej, a także realizowane przez niego funkcje zostały przedstawione w podrozdziale 4.2.6.

**110** Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 20.

### 5.3.1. Realizacja zadań obronnych przez organy administracji rządowej w województwie

Zadania obronne administracji rządowej w województwie wykonują wojewoda; organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; organy niezespolonej administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw<sup>111</sup>.

Analizę zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie należy rozpocząć od przedstawienia kompetencji wojewody, jako organu kierującego sprawami obronności w województwie. Zasadnicze kompetencje i obowiązki oraz zadania obronne wojewody zostały określone w ustawie o *powszechnym obowiązku obrony* oraz w przepisach szeregu aktów prawnych wynikających m.in. z ustaw o stanach nadzwyczajnych<sup>112</sup>. Wojewoda w ramach kierowania przygotowaniem obronnym w województwie wykonuje zadania, na zasadach określonych w przywołanych wcześniej ustawach, a w szczególności<sup>113</sup>: 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 marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa; koordynuje przedsięwzięcia niezbędne do zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony; kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygoto-

111 Tamże, art. 2.

112 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558); ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

113 Zob. Ustawa o *powszechnym obowiązku obrony RP*, wyd. cyt., art. 20.

waniem 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 oraz organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodę należy organizacja obronności w województwie, w tym koordynowanie procesu pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zakres przedmiotowy zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie mieści się w obszarze tych przygotowań. W obowiązującym stanie prawnym nadano wojewodzie szczególne uprawnienia w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych, dotyczące między innymi realizacji zadań w zakresie:

- **planowania obronnego i programowania obronnego** – wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...<sup>114</sup>, nakładających na wojewodę obowiązków: opracowania *Planu Operacyjnego Funkcjonowania Województwa*, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych; wyznaczenia zadań operacyjnych do realizacji jednostkom administracji rządowej i samorządowej oraz zatwierdzania planów operacyjnych opracowanych przez marszałków województw, starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), wójtów i burmistrzów (prezydentów miast); sporządzenie programu pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa oraz programu doskonalenia obrony cywilnej województwa<sup>115</sup>;

- **przygotowania stanowisk kierowania wojewody** oraz sprawowanie nadzoru merytorycznego nad stanowiskami kierowania kierownikami jednostek samorządu terytorialnego województwa w zakresie oraz na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem...<sup>116</sup> Obo-

114 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań..., wyd. cyt.

115 Tamże, § 5 ust. 1 pkt 4 i 8; § 6 ust.1 pkt 3; § 7 pkt 3 oraz § 9 ust. 1 pkt 3 i 4.

116 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.).

wiązkiem wojewody jest przygotowanie na własne potrzeby głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Przygotowuje się je w stałej siedzibie wojewody oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadnia się je z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, natomiast usytuowanie zapasowego stanowiska kierowania wojewodowie uzgadniają z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej. Wojewodowie, w ramach zapasowych stanowisk kierowania, zapewniają miejsca pracy marszałkowi województwa lub komisarzowi rządowemu powołanemu na podstawie odrębnych przepisów, a także innym organom niezbędnym w kierowaniu obroną województwa<sup>117</sup>;

• **utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższenia**, w tym organizacji systemu stałych dyżurów wojewody w celu przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) oraz organom wojewódzkiej niezespoliczonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych i mających swoją siedzibę na terenie województwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa...*<sup>118</sup>;

• **przygotowania transportu i infrastruktury transportowej województwa na potrzeby obronne** na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa...*<sup>119</sup>. Określanie potrzeb obronnych województwa w zakresie transportu należy do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodów w procesie przygotowań obronnych. Następuje to między innymi przez organizację rejonów przeładunkowych oraz realizację zadań związanych z organizacją skoncentrowanego transportu samochodowego. W ramach przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa, do wojewody należy zapewnienie realizacji zadań związanych z budową

117 Tamże, § 11 ust. 1 i ust. 2 oraz § 12 ust. 1–3.

118 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz. U. Nr 219, poz. 2218 z późn. zm.).

119 Zob. 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. Nr 34, poz. 294).

i utrzymaniem drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez siły zbrojne i wojska sojusznice, zgodnie z umowami międzynarodowymi. Wojewodowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, zapewniają przygotowanie do sformowania jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do realizacji zadań osłony technicznej infrastruktury drogowej oraz sieci kolejowej na terenie województwa, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Ponadto wojewodowie wspólnie z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw transportu zapewniają ochronę i obronę obiektów infrastruktury transportowej, obiektów i urzędzeń lotnictwa cywilnego oraz portów morskich i rzecznych. Dotyczy to ochrony obiektów i urzędzeń zapewniających kierowanie transportem lotniczym, morskim i żegluga śródlądową, punktów załadowniczych, punktów przeładunkowych, baz remontowych statków, stacji oraz przewożonych towarów i osób przed oddziaływaniem przeciwnika oraz obrony przeciwdywersyjnej i antyterrorystycznej, a także obronę i ochronę przed środkami masowego rażenia<sup>120</sup>;

• **przygotowania i wykorzystywania podmiotów leczniczych województwa na potrzeby obronne państwa** w zakresie planowania i realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa...*<sup>121</sup>, obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych; wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zabezpieczenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenie sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz określenie sposobu realizacji świadczeń

120 Tamże, § 12 pkt 5; § 15 ust. 2; § 23 ust. 3 pkt 2; § 24 ust. 1 oraz § 30 ust. 1 pkt 1 i 2.

121 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz. U. z 2012 r. poz. 741).

na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość wojewody w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na wojewodę obowiązek przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia bilansu personelu medycznego na terenie województwa<sup>122</sup>;

• **przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa** określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*<sup>123</sup>. Wojewoda przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności ma obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W tym celu wojewoda zapewnia: opracowywanie potrzeb w zakresie łączności jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim, oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów oraz planowanie, organizowanie i realizację przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemów łączności stanowisk kierowania tych podmiotów<sup>124</sup>;

• **przygotowania do militaryzacji** jednostek organizacyjnych administracji publicznej w województwie wykonujących zadania obronne, w tym przedsiębiorców podlegających wojewodom, na zasadach i w trybie określonym w dziale V ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* oraz rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów *w sprawach militaryzacji*<sup>125</sup>.

122 Tamże, § 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3; § 4; § 9; § 15 ust. 5; § 16 ust. 2 oraz § 17 ust. 1 pkt 5.

123 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz. U. Nr 180, poz. 1855 z późn. zm.).

124 Tamże, § 9 oraz § 11 ust. 1 pkt 6.

125 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. Nr 29 poz. 1612); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. *w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych* (Dz. U. Nr 41, poz. 234); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. *w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji* (Dz. U. Nr 264, poz. 2627); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. *w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji* (Dz. U. Nr 17, poz. 143.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. *w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych* (Dz. U. z 2012 r. poz. 359).

Wojewodowie oraz ministrowie są organami właściwymi do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o objęcie militaryzacją wymienionych jednostek organizacyjnych. Po ustaleniu przez Radę Ministrów wykazu jednostek przewidzianych do militaryzacji, podlegają one wnioskodawcom (ministrom i wojewodom) w sprawach przygotowania do militaryzacji. Wojewodowie w ramach przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją mają do wykonania obszerny katalog zadań. Do głównych zadań w tym zakresie należy: określenie zakresu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do militaryzacji oraz szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania, a także wyznaczenie podległych i nadzorowanych organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć oraz ustalenie sposobu zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie oraz dysponowanie przydzielonymi środkami finansowymi na realizację przedmiotowych zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych. Ponadto do zadań wojewodów należy ustalanie programów szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie i organizowanie kontroli podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji. Jednostki zmilitaryzowane podlegają właściwym miejscowo wojewodom, zgodnie z ogólnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami;

• **przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów** znajdujących się we właściwości wojewody, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*<sup>126</sup>. Wojewodowie są organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności, w stosunku do obiektów znajdujących się w ich właściwości, obiektów jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a także obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych. Ponadto, wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów, wojewodowie organizują szczególną ochronę obiektów, w tym: określają zakres prac związanych

126 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz. U. Nr. 116, poz. 1090).

z przygotowaniem tej ochrony i osoby odpowiedzialne za ich realizację; koordynują i nadzorują prace związane z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów; realizują zadania związane z uzyskaniem limitów osobowych, środków finansowych oraz innych zasobów niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; organizują szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają sprawność, ciągłość i terminowość prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, a także ujmują problematykę szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych państwa<sup>127</sup>;

♦ **organizowania szkolenia obronnego** na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*<sup>128</sup>. Wojewodowie i wicewojewodowie jako osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej uczestniczą w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne. Wojewodowie są zobowiązani do organizowania szkolenia obronnego w województwie prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń wojewódzkich, obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa; opracowywania wieloletnich programów szkolenia i corocznych planów szkolenia (uzgadnianych z Ministrem Obrony Narodowej) oraz prowadzenia dokumentacji szkoleniowej; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu oraz zapewnienia właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia. Szkolenie realizowane przez wojewodów finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest wojewoda<sup>129</sup>;

♦ **prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych** przez wojewodę na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*<sup>130</sup>. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespółonej administracji rządowej; komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; jednostek organizacyjnych podległych

127 Tamże, § 4 ust. 1 pkt 5 oraz § 5–7.

128 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz. U. Nr 16, poz. 150).

129 Tamże, § 3 ust. 1; § 5 pkt 3; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 1.

130 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz. U. Nr 16, poz. 151).

albo nadzorowanych przez wojewodów, organów niezespołonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Wojewodowie planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a także koordynują działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych<sup>131</sup>;

♦ **koordynowania świadczeń na rzecz obrony**, co wynika z przepisów działu VII ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* oraz rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów *w sprawach świadczeń na rzecz obrony*<sup>132</sup>. Wojewoda koordynuje na obszarze województwa działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym: prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń osobistych i rzeczowych przewidzianych do realizacji na obszarze województwa; planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku tych świadczeń oraz analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń. Ponadto wojewoda jest organem, który rozpatruje odwołania osób przeznaczonych do wykonywania świadczeń osobistych oraz posiadaczom nieruchomości lub rzeczy ruchomej, a także wnioskodawcom od decyzji wydanych przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Wojewodowie organizują wykonywanie wymienionych zadań przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi,

131 Tamże, § 2 pkt 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

132 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz. U. Nr 229, poz. 2307, z późn. zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych realizowanych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz. U. Nr 181 poz. 1872) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (Dz. U. Nr 203 poz., 2081).

a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów<sup>133</sup>. W celu realizacji zadań, wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra<sup>134</sup>.

### 5.3.2. Realizacja zadań obronnych przez samorzady terytorialne

Samorzady terytorialne prowadzą przygotowania obronne do realizacji określonych zadań obronnych w ramach niemilitarnych struktur Systemu Obronnego Państwa. Struktury te obejmują ogniwa pozamilitarne oraz podsystem kierowania dla organów władzy ogólnej, odpowiednio: wójta lub burmistrza (prezydenta miasta); starosty oraz marszałka województwa. Zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności określiły dla wymienionych organów samorządu terytorialnego szereg kompetencji związanych z kreowaniem polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności i obrony cywilnej. Należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym nie zostały określone ustawowe zależności i relacje pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą w realizacji zadań obronnych. Natomiast kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego na terenie województwa należy do ustawowych kompetencji wojewody<sup>135</sup>, który w czasie stanów nadzwyczajnych kieruje realizacją zadań obronnych.

Władze samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację zadań obronnych na administrowanym terenie, których podstawy prawne są określone w ustawach<sup>136</sup> oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw, a także w wytycznych nadrzędnych organów administracji rządowej. Zgodnie z obo-

133 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 18 ust. 4.

134 Tamże, art. 25

135 Zob. tamże, art. 18 ust. 4.

136 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt.; Ustawa o samorządzie powiatowym, wyd. cyt.; Ustawa o samorządzie gminnym, wyd. cyt. oraz ustawa o samorządzie województwa, wyd. cyt.

wiązującymi przepisami zadania obronne w samorządach lokalnych szczebla powiatowego i gminnego są zadaniami zleconymi przez administrację rządową na zasadzie ustawy lub porozumienia<sup>137</sup>. W przypadku przekazania zadań w formie ustawy, samorządy nie mają wyboru i muszą zadanie przyjąć do realizacji. Wówczas administracja rządowa jest zobowiązana zapewnić samorządom niezbędną ilość środków na ich realizację. Zatem organy samorządu na wykonanie zleconych przez administrację rządową zadań obronnych powinny otrzymać odpowiednią ilość środków finansowych, w formie subwencji lub dotacji celowych, umożliwiających realizację tych zadań.

**Realizowane obecnie przez samorządy terytorialne zadania obronne można ująć w trzy zasadnicze grupy zadaniowe (kategorie)<sup>138</sup>:** *pierwsza grupa zadań obronnych* obejmujących ochronę ludności i struktur państwa w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny; *druga grupa zadań obronnych* to zapewnienie informacyjnych, duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny oraz *trzecia grupa zadań obronnych* to uzupełnianie zasobami ludzkimi i sił zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium naszego państwa.

Wymienione zadania obronne realizowane są przez samorządy terytorialne pod przewodnictwem wojewody w ramach pozamilitarnych struktur Systemu Obronnego Państwa. W obowiązującym stanie prawnym oraz zgodnie z zaleceniami właściwych organów nadrzędnych<sup>139</sup> główne zadania obronne samorządów dotyczą: organizowania cywilno-gospodarczego wsparcia układu militarnego zgodnie z potrzebami sił zbrojnych własnych i sojuszniczych oraz zapewnienia ochrony ludności, a także porządku publicznego na administrowanym terenie, poprzez wszystkie możliwe do wykorzystania siły i środki wspólnoty terytorialnej z uwzględnieniem ściśle-

137 Konstytucja wprowadziła, podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone (art. 166 ust 1). Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

138 Zob. W. Kitler (kier. nauk), *Zadania obronne samorządu terytorialnego...*, wyd. cyt., s. 120.

139 Wojewoda, jako terenowy organ administracji rządowej w województwie, stawia zadania obronne samorządom i finansuje je w ramach zadań zleconych administracji rządowej, a także kieruje i kontroluje ich wykonanie.

go współdziałania między organami administracji publicznej wszystkich szczebli<sup>140</sup>.

Opisując rodzaje zadań obronnych, do jakich wykonywania zobowiązane są organy samorządowe, trzeba pamiętać, że jedną ze specyficznych cech występujących w czasie ich przygotowania oraz realizacji jest różnorodność współdziałania (określona przepisami ustaw i rozporządzeń)<sup>141</sup>. Należy podkreślić, że obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą.

Ze względu na temat i cel niniejszego opracowania w opisie skupiono się na tych zadaniach, które są bezpośrednio związane z pozamilitarnymi przygotowaniem obronnymi oraz administrowaniem zasobami ludzkimi i rzeczowymi na potrzeby obronności państwa. W opracowaniu pominięto m.in. zadania związane z zarządzaniem kryzysowym w okresie pokoju oraz obroną cywilną, a także powszechną samoobroną. Autor ma pełną świadomość, że jakość i sposób realizacji przedsięwzięć w tych obszarach ma niewątpliwie bardzo duży wpływ na skuteczność realizacji wielu zadań obronnych zaplanowanych do wykonania w czasie osiągnięcia wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

**Zadania obronne samorządów terytorialnych** wynikają z przepisów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>142</sup> oraz szeregu ustaw i przepisów wykonawczych do tych ustaw. Kluczowe znaczenie w tym zakresie zawierają przepisy ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>143</sup>, które do podstawowych zadań obronnych realizowanych przez organy samorządu terytorialnego zaliczyły:

- przeprowadzanie czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współdziałanie z organami wojskowymi w zakresie administrowania rezerwami osobowymi<sup>144</sup> oraz uwzględnianie w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulatów dotyczących potrzeb Sił Zbrojnych, przekazywanych przez Ministra Obrony

140 Zob. W. Kitler (kier. nauk), *Zadania obronne samorządu terytorialnego...*, wyd. cyt., s. 122.

141 Możliwość realizacji zadań obronnych przez samorządy terytorialne należy rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego, który dotyczy gminy i powiatu oraz szczebla regionalnego, tj. samorządu województwa.

142 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., art. 5.

143 Zob. *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, wyd. cyt.

144 Tamże, art. 25 ust. 1.

Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione (gmina, powiat, województwo samorządowe)<sup>145</sup>;

- prowadzenie rejestracji (gmina) na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej osób objętych rejestracją, a także wzywanie ich do stawienia się do kwalifikacji wojskowej<sup>146</sup>;

- współudział (powiat) w organizowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej poprzez zabezpieczenie pomieszczeń i dokumentacji<sup>147</sup>;

- prowadzenie spraw (gmina) związanych z wojskowym obowiązkiem meldunkowym<sup>148</sup>;

- organizowanie w ramach akcji kurierskiej (w gminach i powiatach) systemu doręczania kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, okresowej służby wojskowej pełnionej w trybie natychmiastowego stawiennictwa, oraz do czynnej służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny<sup>149</sup>; wydawanie decyzji (gmina) w sprawie przeznaczenia osób do funkcji kuriera (następuje z urzędu lub na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień)<sup>150</sup>;

- rozplakatowanie obwieszczeń (gmina) o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny<sup>151</sup>;

- planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny oraz wydawanie decyzji administracyjnych o nałożeniu obowiązku świadczeń, a także wzywanie do ich wykonania (gmina)<sup>152</sup>; prowadzenie ewidencji nieruchomości i rzeczy ruchomych (gmina) mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych oraz udzielania informacji o ich stanie na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwych organów obrony cywilnej<sup>153</sup>; wykonywanie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny świadczeń rzeczowych (gmina), polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez siły zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa<sup>154</sup>; zobowiązanie do odpłat-

145 Tamże, art. 19.

146 Tamże, art. 31 ust. 4 i 5 oraz art. 32 ust. 5.

147 Tamże, art. 35 ust. 2.

148 Tamże, art. 53 ust. 3.

149 Tamże, art. 60 ust. 4.

150 Tamże, art. 203 ust. 2.

151 Tamże, art. 60 ust. 6.

152 Tamże, art. 203 ust. 1, art. 210 ust. 1 oraz art. 219 ust. 1.

153 Tamże, art. 212 ust. 2.

154 Tamże, art. 217 ust. 1.

nego dostosowywania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa oraz przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych i wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa (w sposób niezmienny ich właściwości i przeznaczenia), a także gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania wymienionych czynności oraz wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych – na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ<sup>155</sup>.

Szczegółowe zadania dla organów samorządów terytorialnych dotyczące pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz innych przedsięwzięć związanych z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania i kierowania gminą, powiatem i województwem samorządowym, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, zostały określone w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony<sup>156</sup>. Wymienione rozporządzenia stworzyły ramy prawne udziału organów samorządu terytorialnego w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa. **Zakres przedmiotowy tych przygotowań** obejmuje między innymi realizację zadań w zakresie:

- **planowania obronnego** wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...<sup>157</sup>, a dotyczącego m.in. opracowania: *planów operacyjnych funkcjonowania urzędów marszałkowskich*, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; *planów operacyjnych funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów*, które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; *Planu Operacyjnego Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy*, który sporządza Prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim oraz *planów operacyjnych funkcjonowania gmin* (gmin o statusie miasta), które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami<sup>158</sup>;

- **przygotowania stanowisk kierowania organów wykonawczych samorządu terytorialnego** (wójta lub burmistrza/prezydenta miasta oraz marszałka województwa) na zasadach i w trybie określonym przepisami

155 Tamże, art. 221 ust. 1 i ust. 2.

156 Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres podmiotowo-przedmiotowy przedstawiono w załączniku 2.

157 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań..., wyd. cyt.

158 Tamże, § 5 ust 1, pkt 5–8.

z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem...*<sup>159</sup> Obowiązkiem organów wykonawczych samorządu terytorialnego jest przygotowanie na własne potrzeby głównego stanowiska kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadnia się z właściwym wojewodą<sup>160</sup>;

• **utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższenia** przez organy samorządu terytorialnego (marszałków województwa, starostów, wójtów lub burmistrzów/prezydentów miast) wytypowane do wykonania określonych zadań obronnych w systemie stałych dyżurów wojewody – na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa...*<sup>161</sup>;

• **przygotowania dróg i wykorzystania transportu na potrzeby obronne** na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa...*<sup>162</sup> Organy samorządu terytorialnego oraz kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez te organy, a także dla których są one organami założycielskimi, uwzględniają potrzeby obronne państwa w zakresie transportu, stosownie do zakresu działania<sup>163</sup>. Na poziomie samorządu województwa, powiatu i gminy realizowane są również zadania dotyczące przygotowania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych na potrzeby obronne, które zostały określone w wykazie dróg o znaczeniu obronnym<sup>164</sup>;

• **przygotowania i wykorzystywania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne** w zakresie planowania i realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obron-*

159 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym...*, wyd. cyt.

160 Tamże, § 11 ust 1, pkt 6 i ust. 4.

161 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej...*, wyd. cyt.

162 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa...*, wyd. cyt.

163 Tamże, § 3.

164 Zob. Ustawa z dnia 21 marca 2005 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.), art. 4a ust. 2.

ne państwa...<sup>165</sup>, obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmianę jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych; wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zabezpieczenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenie sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych realizacji tych zadań w formie planów<sup>166</sup>;

• **przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa** określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*<sup>167</sup>. Organy samorządu terytorialnego przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności mają obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach przygotowania i wykorzystania obronnych systemów łączności wójt lub burmistrz (prezydenta miasta) oraz marszałek województwa, według swojej właściwości, zaspokajają potrzeby dotyczące funkcjonowania obronnych systemów łączności w szczególności na stanowiskach kierowania<sup>168</sup>;

165 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne...*, wyd. cyt.

166 Tamże, § 3.

167 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne...*, wyd. cyt.

168 Tamże, § 11 ust.1.

• **przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów** znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*<sup>169</sup>. Organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności jest właściwy terytorialnie wojewoda. Ponadto wojewodowie, wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów wojewodowie, określają m.in. zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony i osoby z jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialne za ich realizację oraz koordynują i nadzorują prace z tym związane. Natomiast szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty<sup>170</sup>;

• **szkolenia obronne** zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*<sup>171</sup>. Organy samorządowe wszystkich szczebli (marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy) są zobowiązane do: udziału w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne; organizowania i prowadzenia szkolenia obronnego – w odniesieniu do szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio województwa, powiatowym i gminnym; opracowywania i uzgadniania planów i programów szkolenia z wojewodą; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu; zapewnienia właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia; prowadzenia dokumentacji szkoleniowej. Szkolenie realizowane przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest wojewoda<sup>172</sup>;

• **kontroli realizacji zadań obronnych** przez organy samorządu terytorialnego na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady

169 Zob. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa...*, wyd. cyt.

170 Tamże, § 4 ust. 2, pkt 5 b; § 5 ust. 4, pkt 5 b oraz § 7 ust. 1, pkt 5 b.

171 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, wyd. cyt.

172 Tamże, § 3 ust. 1; § 5 pkt 4; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2.

Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych<sup>173</sup>. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw oraz jednostek organizacyjnych, dla których organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim. Zakres kontroli obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Organy samorządu terytorialnego planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a wojewodowie koordynują działalność w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych<sup>174</sup>.

Możliwość realizacji zadań obronnych przez samorządy terytorialne należy rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego, który dotyczy gminy i powiatu oraz szczebla regionalnego, tj. samorządu województwa. Należy podkreślić, że zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą. Natomiast kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego na terenie województwa, należy do ustawowych kompetencji wojewody<sup>175</sup>.

#### **5.4. Realizacja zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców**

Właściwe przygotowania oraz realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorców w zasadniczy sposób warunkują osiągnięcie gotowości obronnej przez wykonawcze komponenty Systemu Obronnego Państwa, a tym samym wpływają na skuteczność reagowania w przypadku zaistnienia kryzysu polityczno-militarnego. Należy podkreślić, że skuteczność przygotowań obronnych państwa bez udziału przedsiębiorców jest niemożliwa. W związku z tym, w procesie przygotowań obronnych państwa, realizo-

173 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, wyd. cyt.

174 Tamże, § 2 pkt 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

175 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, wyd. cyt., art. 18 ust. 4.

wanych w czasie pokoju, należy odpowiednio przygotowywać siły i środki przedsiębiorców do ich wykorzystania w czasie mobilizacji i wojny.

Zasadniczym celem tych przygotowań jest zabezpieczenie materialnych podstaw funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego. Zakres przedmiotowy zadań realizowanych przez przedsiębiorców obejmuje m.in. przedsięwzięcia związane z: utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do uruchomienia mobilizacji gospodarki; przygotowaniem do działania w warunkach zakłóceń dostaw, w tym tworzeniem i utrzymaniem rezerw strategicznych oraz zapewnieniem szybkiego odtwarzania zniszczonej infrastruktury państwa w kluczowych dla obronności obszarach (gospodarka, rolnictwo, łączność, transport, energetyka, ochrona zdrowia).

Jakość i stopień zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa są uzależnione od możliwości produkcyjno-usługowych przedsiębiorców, a w szczególności od **Przemysłowego Potencjału Obronnego** (PPO). Stanowią go zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy<sup>176</sup>. Do spółek przemysłowego potencjału obronnego zalicza się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej, oraz spółki powstałe w wyniku komercjalizacji tych przedsiębiorstw, jak również jednostki badawczo-rozwojowe prowadzące działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>177</sup>.

Przemysłowy Potencjał Obronny tworzy obecnie ponad 100 firm wytwarzających wyroby, usługi lub zajmujących się handlem na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zajmujących się obrotem tego typu produktów<sup>178</sup>. Z sektorem PPO kooperuje drugie tyle przedsiębiorstw

176 Zob. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.), art. art. 4 ust. 1.

177 Tamże, art. 2 ust.1.

178 Szczegółowy wykaz spółek znajduje się w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 198, poz. 1313).

zobowiązanych wypełniać specyficzne wymogi wynikające z prawa dotyczącego obrotu Uzbrojeniem i Sprzętem Wojskowym (UiSW).

Zasady i tryb organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz organy administracji rządowej właściwe w tym zakresie, a także sposób finansowania tych zadań określono w ustawie *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*<sup>179</sup>.

**Do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców**, w rozumieniu przywołanej wcześniej ustawy, należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie<sup>180</sup>: **mobilizacji gospodarki**, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; **militaryzacji**, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją; **planowania operacyjnego**, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; **szkolenia obronnego**, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych oraz zadań wynikającym z **obowiązków państwa-gospodarza** (HNS), obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.

Przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest przedsiębiorca realizujący zadania, o których mowa powyżej, 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 wojsko-

179 Zob. 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 z późn. zm.), art. 1.

180 Tamże, art. 2.

wego; realizacja obrotu specjalnego; transport; usługi pocztowe; usługi telekomunikacyjne oraz wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej<sup>181</sup>.

Organami administracji rządowej właściwymi do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorcę (spółkę handlową) są: Minister Skarbu Państwa oraz właściwy terytorialnie wojewoda – z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa<sup>182</sup>, a także organy wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>183</sup> – wobec przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Są to: minister właściwy do spraw: gospodarki; Skarbu Państwa; gospodarki morskiej; transportu; łączności; zdrowia oraz Minister Obrony Narodowej – każdy w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w odpowiedniej części załącznika do rozporządzenia<sup>184</sup>.

Zadania na rzecz obronności państwa są nakładane na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ administracji rządowej<sup>185</sup>. Wykonywanie zadań obronnych następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez organ, który wydał decyzję nakładającą obowiązek ich realizacji, i jest finansowane z budżetu państwa oraz planowane w części budżetowej organu będącego stroną umowy. Natomiast prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy<sup>186</sup>. Należy podkreślić, że również zapisy ustawy *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP* zezwalają na nakładanie na przedsiębiorców dodatkowych zadań, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności<sup>187</sup>.

181 Tamże, art. 3.

182 Tamże, art. 5.

183 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, wyd. cyt.

184 Tamże, § 2.

185 Określony w art. 5 ustawy *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*.

186 Tamże, art. 7.

187 Zob. Ustawa *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych...*, wyd. cyt., art. 25.

Niezależnie od powyższego, z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>188</sup> wynika, iż organ założycielski ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa lub wyznaczyć przedsiębiorstwu zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. W takim przypadku organ założycielski musi zapewnić przedsiębiorstwu środki niezbędne do wykonania nałożonego na przedsiębiorstwo zadania. Wykonanie zadania następuje na podstawie umowy zawartej między przedsiębiorstwem, a jednostką organizacyjną wskazaną przy nakładaniu zadania.

## Konkluzje

Na przygotowania obronne państwa do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom polityczno-militarnym składa się całościowo przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych realizowanych przez organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych.

Administracja publiczna oraz przedsiębiorcy pełnią wiodącą rolę wśród podmiotów realizujących zadania obronne w ramach Systemu Obronnego Państwa. Odpowiadają oni za przygotowania obronne we wszystkich jego obszarach określonych w podrozdziale 2.3. niniejszego opracowania. Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą w ramach przygotowań obronnych państwa.

Wprowadzając i umacniając zasadę decentralizacji władzy państwowej w Polsce, znaczną część zadań państwowych przekazano wspólnotom samorządowym i reprezentującym je organom. Struktura jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest ściśle związana z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego w państwie. Podstawową cechą struktury polskiego samorządu terytorialnego jest niezależność jego jednostek organizacyjnych od siebie, chociaż zostały na trzech poziomach podziału terytorialnego (gmina, powiat i województwa samorządowe), a ich układ przypomina strukturę hierarchiczną<sup>189</sup>.

188 Zob. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1981, Nr 112, poz. 981. z późn. zm.).

189 Zob. J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 73.

Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, organy administracji publicznej prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą. Wiodącą rolę w tym względzie pełnią wojewodowie, którzy kierują działaniami na rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej, niezespolonej oraz przedsiębiorców.

## 6. PLANOWANIE OBRONNE JAKO WAŻNY ELEMENT POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

---

W wymiarze narodowym planowanie obronne przekłada się na określanie zadań obronnych dla wykonawczych podmiotów Systemu Obronnego Państwa, w tym zadań dla organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Planowanie obronne jest dziedziną integrującą system pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa oraz stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki obronnej państwa w zakresie utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Rozumiane jako „całokształt przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ram działania, umożliwiających zharmonizowanie planowania sojuszniczego z narodowym w odniesieniu do poszczególnych dziedzin/dyscyplin planistycznych”<sup>1</sup>. Jego istotą jest ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków.

Natomiast w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* planowanie obronne to „proces kształtowania Systemu Obronnego Państwa, umożliwiający wytyczanie i osiągnięcie celów w dziedzinie obronności, obejmujący etapy planowania, programowania i budżetowania, proces ich monitorowania i ewaluacji, a także planowanie operacyjne. Narodowe planowanie obronne obejmuje Siły Zbrojne RP i struktury administracyjno-gospodarcze oraz jest zharmonizowane z planowaniem sojuszniczym”<sup>2</sup>.

### 6.1. Podstawy prawne planowania obronnego

Planowanie obronne w naszym kraju odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>3</sup> oraz *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obron-*

1 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 99.

2 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 67.

3 *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt.

nych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Natomiast warunki oraz tryb planowania obronnego przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zostały określone w przepisach 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<sup>5</sup>.

Treści przywołanej *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* według ustaleń której odbywa się **planowanie operacyjne** w naszym kraju<sup>6</sup> stanowią podstawę i „są rozwijane w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*”<sup>7</sup>. Założenia do **programowania** przygotowań obronnych państwa natomiast, zostały określone w Wytycznych Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013–2022*.

Najważniejszym aktem prawnym określającym zasady i tryb organizowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców jest Ustawa o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>8</sup>. W rozumieniu ustawy (art. 2) do zadań na rzecz obronności państwa należy między innymi planowanie operacyjne obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Aktem prawnym określającym zasady planowania i programowania w Siłach Zbrojnych RP jest ustawa o *przebudowie i modernizacji technicz-*

4 Wytyczne wyznaczają kierunki doskonalenia podsystemu niemilitarnego SOP w ramach narodowego systemu planowania obronnego skorelowanego z systemem obronnym NATO i Unii Europejskiej oraz stanowią podstawą do opracowania: *Programu mobilizacji gospodarki na lata 2013–2022, Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2022 oraz Programu doskonalenia obrony cywilnej w latach 2013–2022*.

5 Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

6 *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* – stanowi wykonawczą dyrektywę strategiczną do SBN RP. Opracowuje ją Minister Obrony Narodowej we współpracy z właściwymi ministrami i szefami urzędów, wydaje w drodze postanowienia Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Podstawa prawna: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2012 poz. 461 z późn. zm.). Kadencja: w horyzoncie obowiązywania SBN RP – z możliwością aktualizacji.

7 *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 153.

8 Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, wyd. cyt.

nej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP<sup>9</sup>. Celem ustawy jest zapewnienie warunków do stopniowego osiągnięcia przez Siły Zbrojne pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach<sup>10</sup>.

Merytorycznym uzupełnieniem wymienionych aktów prawnych, określającym strukturę oraz zasady redagowania dokumentów planowania obronnego są następujące dokumenty normalizacyjne: norma obronna *System Obronny Państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060) oraz podręczniki normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO-02-A075:2008); *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO-02-A074:2010) oraz *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO-02-A071:2010)<sup>11</sup>.

Zawarte w wymienionych dokumentach normalizacyjnych zasady i ustalenia są wykorzystywane w działalności administracji publicznej oraz przedsiębiorców podczas opracowywania planów operacyjnego funkcjonowania oraz programów obronnych, a także dokumentów sprawozdawczych sporządzanych w ramach okresowych przeglądów obronnych.

## 6.2. Istota i cel oraz zakres i struktura planowania obronnego

Planowanie obronne jest podstawowym narzędziem realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych Systemu Obronnego Państwa. Istotą planowania

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz. U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Tamże, art. 1.

<sup>11</sup> Wymienione dokumenty normalizacyjne zostały opracowane przez służbę normalizacyjną Ministra Obrony Narodowej (Wojskowy Komitet Normalizacyjny – WKN), a koordynatorem prowadzącym nadzór nad stosowaniem tych dokumentów jest Wojskowe Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji (WCNJiK). Zostały wprowadzone do stosowania Decyzją Nr 199/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia i wprowadzenia do stosowania dokumentów normalizacyjnych dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. MON z dnia 9 lipca 2013 r., poz. 188).

obronnego jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków. Podczas planowania obronnego, obejmującego swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy Systemu Obronnego Państwa, określa się czas ich realizacji oraz wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie.

Celem planowania obronnego jest synchronizacja przedsięwzięć realizowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz pozostałe struktury administracyjne państwa w ramach przygotowań do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, racjonalne wykorzystanie środków budżetowych na realizację przedsięwzięć w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych oraz efektywne wykorzystanie rezerw organizacyjnych, a także tworzenie i doskonalenie procedur działania zapewniających organom kierowania efektywne zarządzanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Zakres planowania obronnego został określony w przywołanym wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie planowania obronnego*<sup>12</sup>. Przepisy rozporządzenia definiują planowanie obronne jako „ustalenie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne”<sup>13</sup>. Obejmuje ono wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych oraz dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych<sup>14</sup>. Elementy planowania obronnego oraz zachodzące między nimi relacje przedstawiono na rysunku 11.

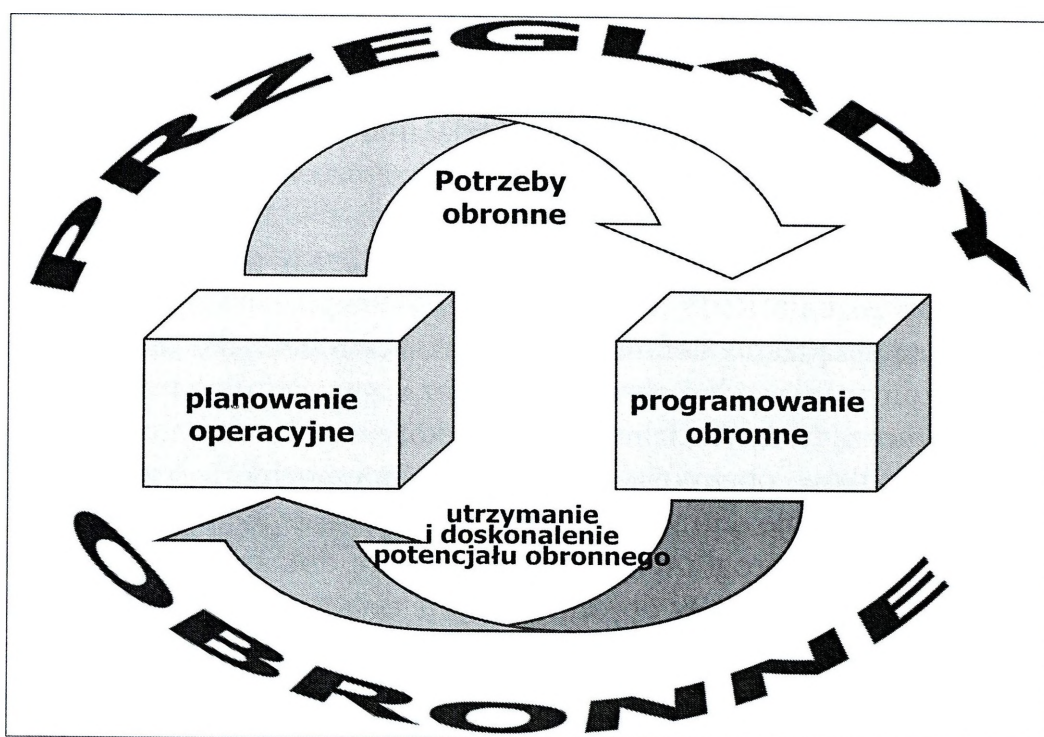
Planowanie obronne dzieli się na dwa zasadnicze obszary (nurty): **planowanie operacyjne** – „to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania” oraz **programowanie obronne** – rozumiane jako „ustalenie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się

12 Zob. Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

13 Tamże, § 2 pkt 6.

14 Tamże, § 3 ust. 1.

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 projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel”<sup>15</sup>. Ponadto ważnym elementem planowania obronnego są dokumenty analityczne sporządzane w ramach **okresowych przeglądów obronnych**. Należy do nich zaliczyć „analizy, ankiety, raporty, sprawozdania i inne dokumenty wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunki doskonalenia Systemu Obronnego Państwa i poszczególnych jego elementów”<sup>16</sup>.



Opracowanie własne na podstawie materiałów DSiPO MON.

**Rysunek 11. Relacje między elementami planowania obronnego**

15 Tamże, § 2 pkt 7 i 8.

16 Tamże, § 2 pkt 12.

### 6.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego

Planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>17</sup>, dokumencie wykonawczym do *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014. Dyrektywa jest dokumentem wyjściowym (podstawą) do planowania operacyjnego w państwie. Identyfikuje ona zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa (sytuacje planistyczne) oraz określa zasadnicze zadania obronne do wykonania przez elementy wykonawcze Systemu Obronnego Państwa (scenariusze reagowania). W planowaniu operacyjnym uczestniczą wszystkie organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a rolę koordynatora z ramienia Rady Ministrów pełni Minister Obrony Narodowej.

W procesie tym uwzględnia się infrastrukturę państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki<sup>18</sup>. Obowiązujący w naszym państwie tryb planowania operacyjnego został przedstawiony na rysunku 12.



Opracowanie własne na podstawie materiałów DSiPO MON.

**Rysunek 12. Tryb planowania operacyjnego**

17 Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2015 r. poz. 697).

18 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań..., wyd. cyt., § 4 ust. 1.

Ustalając określony w przepisach tryb planowania operacyjnego, przyjęto następujące założenia dotyczące planów operacyjnych: muszą być realne; powinny wspomagać zarządzanie podległymi strukturami, nie zaś stwarzać dodatkowe problemy organizacyjne; muszą opierać się na aktualnym stanie prawnym, posiadanych w danej chwili możliwości organizacyjnych i finansowych oraz istniejącym potencjale obronnym RP, a także muszą być stale aktualizowane.

W ramach planowania operacyjnego sporządza się plany operacyjne umiejscowione są na dwóch poziomach<sup>19</sup>: **centralnym**: *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* (PRO RP), *Plan Użycia Sił Zbrojnych RP* (PU SZ), *Plan Operacyjny Funkcjonowania Działu Administracji Rządowej* (POF DAR) oraz *Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Centralnego* (POF UC); **regionalnym**: *Plan Operacyjny Funkcjonowania Województwa* (POF W), *Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Marszałkowskiego* (POF UM), *Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy* (POF m. st. Warszawa), *Plan Operacyjny Funkcjonowania Powiatu* (POF P) oraz *Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy* (POF G).

Plany operacyjne szczebla ministerialnego i wojewódzkiego oraz urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów są opracowywane na podstawie zadań operacyjnych wynikających z PRO RP. Należy podkreślić, iż w odniesieniu do POF DAR, POF UC oraz POF W obowiązuje zasada „zgodności” z *Planem Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, który sporządzany jest przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z: ministrami kierującymi działami administracji rządowej, Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefem Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości. Podobne relacje występują pomiędzy POF UM, POF P i POF G, a „nadrzędnym” dla tych planów POF W – właściwego terytorialnie wojewody.

Zasada „zgodności” nie oznacza oczywiście ograniczenia możliwości ujęcia w planach własnych rozwiązań, niestosowanych przez inne orga-

19 Są one zatwierdzane przez organy, które organizują wykonywanie zadań operacyjnych w ramach powszechnego obowiązku obrony w trybie określonym w art. 18 ust. 2–4 ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* i podlegają aktualizacji w razie zmian w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* oraz *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP* lub w innych uzasadnionych przypadkach.

ny sporządzające plany<sup>20</sup>. Zasadnicze procedury działania oraz zadania operacyjne wykonywane we współdziałaniu z innymi podmiotami, muszą jednak być identyczne jak w planie „wyższego szczebla”. Również oceny bezpieczeństwa państwa nie mogą odbiegać od przyjętych na „wyższym szczeblu”, przy czym mogą one przybierać postać „szczątkową” w celu obniżenia klauzuli tajności planu niższego szczebla, ale jednocześnie powinny być rozszerzane przez organ sporządzający o szczegółowe analizy dotyczące jego właściwości (w przypadku ministrów, kierowników urzędów centralnych i państwowych jednostek organizacyjnych).

## 6.4. Zasady i tryb programowania obronnego

Programowanie obronne jest częścią systemu planowania obronnego i stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki obronnej państwa w zakresie utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Istotą programowania jest ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a także projektowanie środków finansowych na ten cel.

Programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, których projekt sporządza raz na cztery lata Minister Obrony Narodowej z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania, oraz przedkłada Radzie Ministrów do dnia 30 września w roku nieparzystym<sup>21</sup>.

W ramach programowania obronnego istotną rolę odgrywają pozamilitarne przygotowania obronne, których realizacja odbywa się w ramach trzech niżej wymienionych programów<sup>22</sup>: ***Program pozamilitarnych***

20 Organ sporządzający – to organ administracji rządowej, kierownik państwowej jednostki organizacyjnej, marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, wójt lub burmistrz – wykonujący, uzgadniający i aktualizujący plan operacyjny, program obronny lub dokument sporządzony w ramach przeglądu obronnego.

21 Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, wyd. cyt., § 7.

22 Tamże, § 9 ust. 1.

**przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (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 sojusznicznych, w czasie zewnętrznego zagrożenia i wojny; **Program Doskonalenia Obrony Cywilnej (PDOC)** – obejmujący kierunki doskonalenia i przekształceń ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie obrony cywilnej, przewidziane do realizacji w czasie pokoju, w celu przygotowania organów administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych na rzecz ludności i formacji Obrony Cywilnej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; **Program mobilizacji gospodarki (PMG)** – obejmujący zadania, przewidziane do realizacji w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium RP; jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i Ministrowi Sprawiedliwości oraz jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Program wskazuje możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki.

Podstawą prawną do opracowania PPPO i PDOC jest przywołane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie planowania obronnego*, natomiast PMG jest opracowywany na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*.

Ponadto w ramach programowania obronnego sporządza się *Program rozwoju Sił Zbrojnych RP (PRSZ)*, który zawiera zadania dotyczące rozwoju podsystemu militarnego SOP, tj. Sił Zbrojnych RP<sup>23</sup>. Zasady i tryb programowania w Siłach Zbrojnych RP określa ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP*<sup>24</sup>.

23 Tamże, § 9 ust. 1.

24 Zob. Dz. U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z późn. zm.

## 6.5. Okresowe przeglądy obronne jako element planowania obronnego

Celem okresowych przeglądów obronnych, które są integralnym elementem planowania obronnego jest analiza danych liczbowych i opisowych ocen stanu przygotowań obronnych oraz sformułowanie propozycji kierunków działań zmierzających do doskonalenia Systemu Obronnego Państwa na kolejne cztery lata. Okresowe przeglądy obronne, z punktu widzenia systemu planowania obronnego są instrumentem poprawy jego efektywności i skuteczności, natomiast z punktu widzenia organów władzy publicznej stanowi źródło wiedzy o potencjale obronnym państwa i jego zdolnościach do wykonywania misji i zadań.

Warunki i tryb okresowych przeglądów obronnych oraz rodzaje i zawartość sporządzanych w tym zakresie dokumentów zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie planowania obronnego. W ramach okresowych przeglądów obronnych sporządzane są następujące dokumenty:

- **Ocena Sił Zbrojnych** – przedstawia analizę stanu Sił Zbrojnych RP oraz możliwości realizacji przez nie zadań, a sporządzana jest przez Ministra Obrony Narodowej i przedkładana Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych;

- **Narodowe Kwestionariusze Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych** sporządzane przez dysponentów części budżetowych, zawierają dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych działu administracji rządowej, centralnego organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz województwa, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku; odpowiedzi zawarte w NKPPO przekazywane są do MON w celu ich wykorzystania w procesie opracowania oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych RP;

- **Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej**, którą sporządza Minister Obrony Narodowej i przedkłada Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych; ocena zawiera diagnozę stanu przygotowania struktur pozamilitarnych Systemu Obronnego Państwa do realizacji zadań obronnych oraz propozycje kierunków dalszych działań na okres czterech kolejnych lat (syntezę informacji zawartych w NKPPO); ocena jest jednym z podstawowych materiałów (w części dotyczącej pozamilitarnych przygotowań obronnych) do opracowania *Raportu o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP*;

- **Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej** – zawiera diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami; sporządza ją Szef Obrony Cywilnej Kraju i przedkłada do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a następnie przedkłada Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych;

- **Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej** – sporządzany jest przez Ministra Obrony Narodowej we współpracy z ministrami i centralnymi organami administracji rządowej, z uwzględnieniem treści wcześniej wymienionych dokumentów, zawiera kompleksową analizę i ocenę stanu przygotowań obronnych w państwie oraz propozycje kierunków dalszych działań i zadań zmierzających do doskonalenia systemu obronnego na okres czterech kolejnych lat; raport przedkładany jest Radzie Ministrów do dnia 30 sierpnia w latach nieparzystych, a następnie Prezes Rady Ministrów przedkłada go Prezydentowi RP.

## **6.6. Dostosowanie systemu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO**

Planowanie obronne NATO jest fundamentalnym elementem porozumień umożliwiających państwom członkowskim czerpanie korzyści politycznych i militarnych, jak również korzystanie z zasobów Sojuszu w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności. Zapobiega ono także nacjonalizacji polityki obronnej, uznając jednocześnie suwerenność państwową. Celem planowania obronnego jest uzgodnienie wymagań sojuszniczych w możliwie najbardziej efektywny sposób.

W ujęciu sojuszniczym planowanie obronne jest rozumiane dwojako. W szerszym sensie obejmuje wszystkie dziedziny planowania takie jak: planowanie sił, uzbrojenia i logistyczne, oraz jest blisko związane z innymi dyscyplinami, np. planowaniem operacyjnym, standaryzacją i planowaniem obrony powietrznej. W węższym sensie natomiast, planowanie obronne odnosi się do planowania sił i jego relacji z innymi dziedzinami.

Proces dostosowania planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO został rozpoczęty przed wstąpieniem naszego państwa do tej organizacji. Pierwszym dokumentem w tym zakresie były *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu*

*obronności Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>25</sup>. Zasadniczym celem tego dokumentu było ukierunkowanie prac nad opracowaniem programu przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego w Polsce w latach 2001–2006 i kontynuowanie jego realizacji w kolejnych cyklach i okresach planistycznych, zgodnych z procedurami stosowanymi w NATO<sup>26</sup>.

Kolejnym dokumentem, który przybliżył zasady narodowego planowania obronnego do systemu obowiązującego w NATO była *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r. W strategii została określona polityka obronna państwa oraz sposób realizacji przygotowań obronnych, a także struktura planowania obronnego i główne dokumenty planistyczne tworzone w jego ramach. Przy braku stosownych aktów prawnych, dokument ten był podstawą do wprowadzania nowych procedur i tworzenia dokumentów planowania i programowania obronnego dostosowanych do zasad obowiązujących w NATO<sup>27</sup>.

Ustalenia zawarte w strategii dotyczyły sposobów realizacji zadań obronnych, mających odbywać się w ramach planowania obronnego, podzielonego na dwa obszary: planowanie strategiczno-operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych. Jego podstawę stanowiły decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa. Dyrektywnym punktem wyjścia dla tego procesu były *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego*, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie, wydawane cyklicznie, co dwa lata, w terminach odpowiednio skorelowanych z *Wytycznymi ministerialnymi NATO*.

W strategii przyjęto również zasadę, że w ramach planowania strategiczno-operacyjnego opracowywana będzie *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna* określająca sposób funkcjonowania SOP w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz odpowiednie plany użycia i funkcjonowania struktur systemu obronnego w tych sytuacjach. Ustalono ponadto, że w ramach programowania obronnego mają być opracowywane sześcioletnie programy przygotowań obronnych usta-

25 Zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 1999 r., a projekt tego dokumentu został opracowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej, przy udziale innych ministerstw i urzędów centralnych.

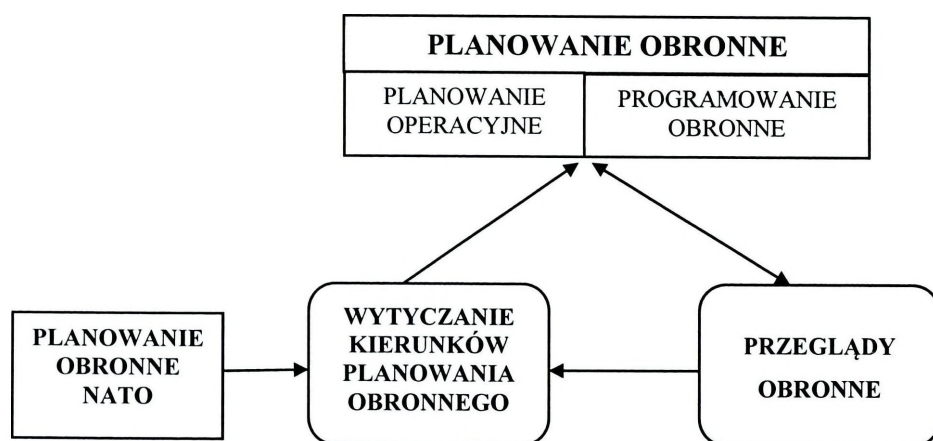
26 Szerzej: J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006, s. 17.

27 Rozdział 5 Strategii był podstawą do tworzenia nowych procedur i dokumentów planistycznych dostosowywanych do obowiązujących zasad w NATO.

lające przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia podsystemów wykonawczych Systemu Obronnego Państwa oraz wysokość nakładów na ich realizację<sup>28</sup>.

Proces dostosowania planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych do systemu planowania obronnego NATO został zakończony wprowadzeniem w życie przywołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. W rozporządzeniu określono prawne warunki i tryb planowania obronnego, w tym programowania przygotowań pozamilitarnych, który zastąpił dotychczas stosowany przy użyciu uchwał Rady Ministrów. Zawarto w nim definicje podstawowych pojęć z obszaru planowania i programowania obronnego oraz zsynchronizowano narodowe planowanie obronne z zasadami obowiązującymi w NATO, a także zastąpiono dwuletni cykl planowania obronnego sześcioletnim okresem planistycznym.

W rozporządzeniu doprecyzowano ponadto zasady planowania obronnego w Polsce, w ramach którego ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych NATO mają znaczący wpływ na proces planowania w naszym państwie. Planowanie obronne NATO jest istotnym elementem planowania obronnego w naszym państwie (rysunek 13). Ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych Sojuszu są uwzględniane w procesie planowania obronnego i wpływają między innymi na sposób oraz zakres programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych.



Opracowanie własne na podstawie materiałów DSiPO MON.

**Rysunek 13. Ogólny schemat planowania obronnego w Polsce**

28 Zob. *Strategia obronności RP*, wyd. cyt., pkt 120 i 121.

W państwach członkowskich NATO zakończono w tym czasie proces zmian usprawniających proces planowania obronnego, w tym określania w dłuższej perspektywie celów, jakie należy osiągnąć w obszarze obronności. Przyjęte zmiany dotyczyły również zasad opracowywania dokumentów planowania i programowania obronnego oraz przeglądów obronnych. Od 2004 r. rozpoczęto proces wdrażania nowej procedury planowania, polegającej na zmianie dwuletniego cyklu planistycznego na czteroletni oraz sześcioletniego okresu planistycznego na dziesięcioletni.

Zmiany te, usprawniające proces planowania obronnego w NATO, wywołały potrzebę uruchomienia kolejnego procesu dostosowania zasad planowania obronnego w Polsce do systemu obowiązującego w NATO. Proces ten został zrealizowany w 2007 r. w ramach nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*<sup>29</sup>. Wprowadzone w znowelizowanym rozporządzeniu rozwiązania dostosowują procedury, okres i cykl planistyczny w Polsce do rozwiązań obowiązujących w Sojuszu. Ponadto doprecyzowują zakres przedmiotowy programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOC) i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych (PPPO).

## **6.7. Ocena planowania obronnego w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce**

Ocenę planowania obronnego, w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, przeprowadzono w oparciu o doświadczenia autora z praktycznej realizacji zadań w przedmiotowym zakresie oraz dostępną literaturę przedmiotu, wykorzystując do tego celu analizę SWOT<sup>30</sup>. Okazała się ona bardzo użytecznym narzędziem badawczym, ponieważ umożliwiła określanie mocnych i słabych stron planowania obronnego w przedmiotowym zakresie, w aspekcie występujących

**29** Zob. Dz. U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426.

**30** Analiza SWOT (ang. SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) jest metodą znajdowania swoich mocnych i słabych stron, a tym samym przekonywania się o okazjach i zagrożeniach jakie na nas czekają. Przeprowadzenie analizy SWOT pomoże nam skupić się na aktywnościach w obszarach, w których jesteśmy mocni i w których leżą nasze największe szanse i okazje.

szans i zagrożeń. Przeprowadzona ocena planowania obronnego stanowi podstawę do określenia atutów i słabości w przedmiotowym zakresie, przy uwzględnieniu występujących szans i zagrożeń.

**Do mocnych stron planowania obronnego** w kontekście sprawnej realizacji przygotowań obronnych państwa należy zaliczyć: dostosowanie procesu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO w zakresie procedur, okresu oraz cyklu planistycznego; prawno-organizacyjne rozwiązania planowania obronnego umożliwiające przygotowanie organów administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców do właściwego funkcjonowania tych podmiotów w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; sprawne planowanie zadań operacyjnych dla wszystkich podmiotów Systemu Obronnego Państwa (obejmuje wszystkie szczeble administracji publicznej oraz wybrane instytucje administracji państwowej – łącznie około 3000 podmiotów); określenie możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowych wybranych działów gospodarki (PMG); monitorowanie i ocenę rozwoju Systemu Obronnego Państwa w ramach okresowych przeglądów obronnych; realność programów obronnych poprzez ujmowanie w dokumentach przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, które mogą być sfinansowane z budżetu państwa; określanie przez organ nakładający zadania obronne na przedsiębiorcę formy i zakresu opracowywanej przez przedsiębiorcę dokumentacji planowania operacyjnego: ustalenia dokumentów normalizacji obronnej<sup>31</sup>, wykorzystywane w działalności administracji publicznej oraz przedsiębiorców podczas opracowywania dokumentów planowania obronnego oraz standaryzacja zasad opracowania planów operacyjnych oraz sposobu wykonania tabel i kart realizacji zadań operacyjnych.

**Słabe strony planowania obronnego** w kontekście sprawnej realizacji przygotowań obronnych państwa to przede wszystkim: uregulowanie zasad i trybu planowania obronnego aktem prawnym rangi rozporządzenia; niedoprecyzowany zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego, w szczególności na

31 Norma obronna *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060) oraz podręczniki normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO-02-A075:2008); *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO-02-A074:2010) oraz *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO-02-A071:2010).

szczeblu lokalnej administracji publicznej (powiatu i gmin) – stanowiących podstawowy poziom wykonawczy na rzecz planowania obronnego; ponoszenie przez organ sporządzający wydatków, ze środków własnych, związanych z procesem planowania obronnego; finansowane ze środków własnych przedsiębiorców prac, mających charakter planistyczny, związanych z prowadzeniem przez nich przygotowań do realizacji zadań obronnych; wyłączenie problematyki planowania, w ramach PMG, tzw. środków niezbędnych do przetrwania dla ludności; niedoprecyzowanie zadań państwa-gospodarza (HNS) dla jednostek samorządu terytorialnego w dokumentach planowania obronnego; brak w dokumentach planowania obronnego przedsięwzięć rzeczowo-finansowych związanych z demobilizacją państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenia zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa; niedostateczny system teleinformatycznego wsparcia procesu planowania operacyjnego na poszczególnych szczeblach administracji publicznej; niewystarczające wsparcie merytoryczne i materialne ze strony wojewodów dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i realizacji zadań związanych z pozamilitarnymi przygotowaniem obronnymi państwa; niedostateczne uprawnienia starostów w procesie sprawowania nadzoru w zakresie planowania oraz wykonania zadań obronnych na administrowanym terenie, stosownie do właściwości rzeczowo-miejscowej oraz niedostateczne zespolenie służb resortowych z organami wykonawczymi administracji samorządowej w procesie planowania i wykonania zadań operacyjnych.

**Do szans planowania obronnego** w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa należy zaliczyć: konieczność recypowania dorobku prawnego NATO w obszarze spraw dotyczących planowania obronnego w celu utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści; przyjęcie *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* oraz „nowej” *Strategii systemu bezpieczeństwa narodowego RP* jako dokumentu wyjściowego do narodowego planowania obronnego, które obejmuje Siły Zbrojne RP i struktury administracyjno-gospodarcze oraz jest zharmonizowane z planowaniem sojuszniczym; korekta ilości zadań operacyjnych (poprzez ich merytoryczną weryfikację) oraz ich uszeregowanie według obszarów zadaniowych, stosownie do przyjętych sytuacji planistycznych i scenariuszy reagowania obronnego w „nowym” cyklu planowania obronnego, zgodnie z ustaleniami „nowej” *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP*; prowadzenie okresowych przeglądów obronnych, w tym cyklicznych strategicznych przeglą-

dów obronnych w celu monitorowania i oceny przygotowań obronnych realizowanych przez podmioty Systemu Obronnego Państwa; ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów planowania obronnego na wszystkich poziomach administracji publicznej oraz przedsiębiorców; doskonalenie procesu przyjmowania i realizowania Celów NATO dla Polski oraz zwiększenie spójności militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego poprzez m.in. ustanowienie mechanizmu zapewniającego sprawniejszą koordynację prac związanych z określaniem i aktualizacją potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych zabezpieczanych przez pozamilitarne struktury obronne.

**Główne zagrożenia planowania obronnego w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** to przede wszystkim: zacieranie się różnic między bezpieczeństwem zewnętrznym a wewnętrznym państwa oraz powstanie zagrożeń asymetrycznych, które wymuszają planowanie działań angażujących szerokie spektrum sił i środków państwa na rzecz reagowania i przeciwdziałania tym zagrożeniom; mała ilość planowanych ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych; problemy planowania operacyjnego na szczeblu lokalnym (powiatowym) związane ze współdziałaniem organów lokalnych służb resortowych w realizacji określonych zadań, przekazanych przez wojewodę, ponieważ organy te otrzymują również zadania operacyjne od swoich wojewódzkich organów nadrzędnych; oraz powielanie wielu zadań operacyjnych z zadaniami na rzecz obrony cywilnej, spowodowane złym powiązaniem planów operacyjnych (koordynowanych przez MON) z planami obrony cywilnej (koordynowanych przez MSW), a także brak synergii i współdziałania na rzecz integracji systemu bezpieczeństwa narodowego.

W oparciu o przedstawioną ocenę, w zakończeniu opracowania zostały sformułowane wnioski końcowe oraz wskazane kierunki działań w zakresie planowania obronnego, umożliwiające przygotowanie administracji publicznej, Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców do sprawnej realizacji zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

## Konkluzje

Planowanie obronne jest podstawowym narzędziem realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych Systemu Obronnego Państwa. Rozumiane jest jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy admi-

nistracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, a obejmuje planowanie operacyjne i programowanie obronne.

Podczas planowania operacyjnego i programowania obronnego, obejmujących swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy Systemu Obronnego Państwa, określa się czas ich realizacji oraz wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie. Struktury pozamilitarne, obejmujące swoim zakresem cywilne elementy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, i wykonawcze ogniwa administracji publicznej oraz przedsiębiorców, spełniają bardzo ważną rolę w Systemie Obronnym Państwa.

Obowiązujący w naszym państwie system planowania obronnego podlega ciągłym modyfikacjom i procesowi dostosowywania jego zasad do systemu obowiązującego w NATO. Przełomowe w tym zakresie był lata 2004 i 2007, kiedy wprowadzono do realizacji stosowne ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów.

Z uwagi na potrzebę dostosowywania procesu planowania obronnego do zmieniających się uwarunkowań, w tym skorelowanie z tworzonym systemem zarządzania rozwojem kraju oraz planowaniem obronnym NATO, konieczna jest poprawa narodowego planowania obronnego. Powinna ona być ukierunkowana na zwiększanie jego przejrzystości i spójności, przede wszystkim na szczeblu strategicznym oraz w odniesieniu do Sił Zbrojnych RP. Główne działania w tym zakresie powinny objąć: ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów planowania obronnego o charakterze strategicznym; doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego oraz doskonalenie procesu przyjmowania i realizowania Celów NATO dla RP, a także zwiększenie spójności militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego<sup>32</sup>.

Planowanie obronne w Polsce ma za sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Doskonalenie systemu programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych jest niezbędne, ponieważ realizowane w jego ramach przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe mają bezpośredni wpływ na stan Systemu Obronnego Państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań oraz zapewnić poprawę efektywności działań

32 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 68.

podejmowanych w ramach poszczególnych elementów systemu planowania obronnego. Należy przy tym dążyć do dalszej harmonizacji planowania narodowego z sojuszniczym.

Procesy transformacyjne prawa obronnego powinny zmierzać do stworzenia w drodze ustawowej jednolitej podstawy prawnej dla wszystkich przedsięwzięć związanych z planowaniem obronnym. Ustawa powinna definiować podstawowe pojęcia, określać dokumenty strategiczne i doktrynalne stanowiące podstawę planowania obronnego, wymieniać dokumenty planistyczne, wraz z zasadami i trybem ich opracowania, wykonania i zatwierdzania, a także określać rolę i zadania organów władzy państwowej w tych sprawach.

## **7. MILITARYZACJA JAKO FORMA REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH – WYBRANE PROBLEMY PRZYGOTOWAŃ DO MILITARYZACJI**

---

Militaryzację zrodziła potrzeba zapewnienia możliwości funkcjonowania państwa w czasie mobilizacji i wojny, a także konieczność zaangażowania do jego obrony potencjału gospodarki narodowej. Obszarem stosowania militaryzacji są głównie ogniwa ochrony państwa i wybrane ogniwa gospodarczo-obronne o istotnym znaczeniu dla obrony i bezpieczeństwa państwa. Właściwe funkcjonowanie poszczególnych ogniw Systemu Obronnego Państwa w okresie kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny uzależnione jest w dużym stopniu od stanu przygotowań w dziedzinie militaryzacji. Jedną z form umożliwiających dostosowanie administracji publicznej i gospodarki państwa do takich wymagań jest możliwość objęcia militaryzacją ustalonych w czasie pokoju jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań.

Celem niniejszego rozdziału jest próba usystematyzowania i uporządkowania wiedzy z obszaru przygotowań do militaryzacji, w oparciu o analizę obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego i doświadczeń wyniesionych z praktycznej realizacji tych przygotowań. Podjęto ponadto próbę odpowiedzi na pytanie o status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz o ich prawa w czasie konfliktu zbrojnego.

### **7.1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie**

Dostępna literatura przedmiotu podaje różne definicje „militaryzacji”. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, będący zbiorem pojęć i definicji odpowiadających aktualnym poglądom na obronność i bezpieczeństwo narodowe, definiuje „militaryzację” jako „przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadaniu im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowa-

nych. Objęcie militaryzacją określonych przez uprawnione organa państwowe, działów i jednostek organizacyjnych (powołanie osób do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych) następuje w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych ustaw”<sup>1</sup>.

Z przedstawionej definicji wynika **istota militaryzacji**, przejawiająca się z jednej strony na zwiększeniu dyspozycyjności stanów osobowych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, a z drugiej na zwiększeniu skuteczności kierowania jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. W stosunku do obywateli militaryzacja wprowadza w miejsce obowiązującego w czasie pokoju stosunku pracy, wynikającego z kodeksu pracy, obowiązek służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji oraz ich struktury zostają dostosowane do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Ustanowione są ponadto określone relacje podporządkowania tych jednostek pod określone organy właściwe w sprawach militaryzacji.

Głównym celem militaryzacji jest zabezpieczenie – w drodze szczególnego obowiązku pracy i odpowiednich form organizacji jego spełnienia – sprawnego funkcjonowania działów administracji państwowej i gospodarki narodowej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne z punktu widzenia obronności państwa. Istota militaryzacji sprowadza się z jednej strony do przeniesienia w obręb stosunków cywilnych form i metod zbliżonych do służby i dyscypliny wojskowej, a z drugiej do powstania z mocy prawa stosunku służbowego militaryzacji z jednoczesnym zawieszeniem dotychczasowego stosunku pracy osób powołanych do służby w jednostce zmilitaryzowanej<sup>2</sup>.

W naszym ustawodawstwie „militaryzacja” ukształtowała się przede wszystkim jako szczególna forma wykonywania zadań obronnych przewidzianych do realizacji w czasie mobilizacji i wojny. Najpełniej jej istotę odaje zapis art. 174 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>3</sup>, w brzmieniu: „W razie ogło-

1 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 66.

2 Osoby pełniące służbę w jednostkach zmilitaryzowanych nie mogą jednostronnie rozwiązać stosunku służbowego oraz mogą być wyznaczone z urzędu na inne stanowiska pracy lub przenoszone do innych jednostek, a także mogą być skoszarowane, umundurowane i uzbrojone. Podlegają one odpowiedzialności karnej według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej w czasie wojny.

3 Zob. Dz. U. z 2015 poz. 827 z późn. zm.

szenia mobilizacji i w czasie wojny Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań”. Te same jednostki organizacyjne mogą także zostać objęte militaryzacją również w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>.

Kwestia możliwości zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiająca sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych jest niezwykle istotna z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych szczególnie ważnych punktu widzenia obronności państwa. Przedstawione kanony militaryzacji zostały ukształtowane w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku i mimo przeobrażeń ustrojowych i gospodarczych w naszym kraju pozostały praktycznie niezmienione.

## **7.2. Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań do militaryzacji**

Przeobrażenia ustrojowe oraz transformacja systemu społeczno-gospodarczego w Polsce lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziły do zastąpienia mechanizmów centralnego zarządzania gospodarką narodową instrumentami właściwymi dla gospodarki rynkowej. Wywarło to wpływ na wszystkie obszary działalności państwa, w tym również na sferę obronności. Należy podkreślić, że o ile przemiany w obszarze gospodarki były bardzo dynamiczne, to przeobrażenia w sferze obronności, a szczególnie w nowelizacji „prawa obronnego”, miały charakter ewolucyjny i długofalowy. Potwierdzeniem tej tendencji jest fakt, że do sierpnia 2002 r. naczelnym organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa był Komitet Obrony Kraju (KOK). Do tego czasu w mocy pozostawały uchwały KOK oraz zarządzenia Przewodniczącego KOK w obszarze obronności państwa, w tym szeroko rozumianych przygotowań do

4 Tamże, art. 174 ust. 4.

militaryzacji<sup>5</sup>. W świetle uchwały Nr 02/89 Komitetu Obrony Kraju z dnia 4 sierpnia 1989 r. w sprawie *militaryzacji*<sup>6</sup> określone dziedziny administracji państwowej i działy gospodarki narodowej, a także jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności państwa oraz jego bezpieczeństwa i porządku publicznego podlegały militaryzacji. Militaryzacją obejmowano wówczas całe gałęzie gospodarki, a na przygotowanie i wyposażenie jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji przeznaczano z budżetu państwa określone środki finansowe. Dotyczyło to głównie państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, w których Skarb Państwa posiadał większość udziałów, na które w świetle obowiązującego prawa mogły być nakładane zadania obronne realizowane w formie militaryzacji<sup>7</sup>.

Rola i znaczenie prywatnych podmiotów gospodarczych w obszarze obronności państwa była w tamtym okresie marginalna. Taki stan rzeczy miał miejsce w Polsce do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Jednakże dynamiczny proces prywatyzacji i komercjalizacji państwowych przedsiębiorstw spowodował odpowiednie do tego procesu zmniejszanie się liczby państwowych przedsiębiorców wykonujących zadania obronne. W zaistniałej sytuacji oraz wobec braku zmiany przepisów prawa, które zastąpiłyby między innymi wspomnianą wcześniej uchwałę KOK, w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych zaniechano prowadzenia jakichkolwiek przygotowań do militaryzacji. Dokumenty organizacyjno-mobilizacyjne z zakresu militaryzacji zniszczono, a fachowców zajmujących się militaryzacją zwolniono lub skierowano do wykonywania innych zadań<sup>8</sup>.

Punktem zwrotnym wznowienia przygotowań do militaryzacji było zniesienie w 1998 r., w wyniku nowelizacji ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, ustawowego ograniczenia stosowania militaryzacji jedynie do państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, w których większość udziałów posiadał Skarb Państwa. Ponadto w 2001 r. stworzono ustawowe podstawy do ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji przez Radę Ministrów na wniosek ministrów i wojewodów.

5 Od wejścia w życie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Komitet Obrony Kraju w zasadzie nie funkcjonował.

6 Zob. Dz. Urz. KOK Nr 16, poz. 114, niepubl.

7 Szerzej: L. Sawicki, *Uwarunkowania realizacji zadań uzasadniających militaryzację przedsiębiorców*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, red. nauk. Z. Piątek, MON, Warszawa, 2006, s. 98.

8 Tamże, s. 123.

Nadal jednak podstawowy problem stanowił brak ustawowych podstaw w zakresie zasad i trybu przekazywania przedsiębiorcom zadań obronnych oraz sprawowania nadzoru nad ich realizacją. W sposób zasadniczy tę niekorzystną sytuację zmieniło wejście w życie ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*<sup>9</sup>. Zakres podmiotowy i przedmiotowy tej ustawy został przedstawiony w rozdziale 3.1.2 niniejszego opracowania. Należy podkreślić, że atutem regulacji w tej ustawie było określenie zadań na rzecz obronności państwa oraz określenie zasad i trybu wykonywania tych zadań przez przedsiębiorców bez względu na ich status własnościowy.

Kolejnym impulsem wznowienia procesu przygotowań do militaryzacji było pokonanie w 2001 r. przeszkody formalno-prawnej wynikającej z kolizji przepisów o ochronie informacji niejawnych z konstytucyjnym wymogiem ogłaszania przepisów wykonawczych, w tym dotyczących militaryzacji. W świetle art. 88 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W zaistniałej sytuacji pojawiła się bariera podania do publicznej wiadomości zakresu militaryzacji, informacji stanowiącej tajemnicę państwową. Problem ten został rozwiązany w 2001 r. w drodze kolejnej nowelizacji ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*<sup>10</sup>. Należy zaznaczyć, że Rada Ministrów na podstawie przepisów działu V ustawy oraz wydanego w 2002 r. rozporządzenia wykonawczego *w sprawie militaryzacji*<sup>11</sup> przejęła zadania KOK w zakresie przygotowań do militaryzacji.

W wyniku przeprowadzenia kolejnych nowelizacji ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* został utworzony system aktów prawnych dotyczących militaryzacji. Obok dokumentów dokotrynalno-strategicznych tworzą go przede wszystkim przepisy ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz rozporządzenia wykonawcze do działu V tej ustawy<sup>12</sup>.

9 Zob. Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

10 Zob. Dz. U. z 2004, Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

11 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. 2002 r. Nr 78, poz. 707).

12 W aspekcie organizacyjnym przepisy te regulują obszar spraw związanych z przygotowaniem jednostek organizacyjnych do militaryzacji oraz problematykę podległości jednostek po zmilitaryzowaniu. Natomiast w aspekcie osobowym normują zagadnienia pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz sprawy związane z odbywaniem ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.

Podjęcie przygotowań do militaryzacji wiązało się też z „Programem przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2001–2006” zakładającym między innymi przesunięcie wielu zadań remontowo-produkcyjnych, usługowych i logistycznych realizowanych dotąd przez jednostki wojskowe do sektora cywilnego, co uzasadniało także militaryzację niektórych jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej.

Te doniosłe zmiany pozwoliły na zbudowanie nowego systemu przygotowań jednostek organizacyjnych do militaryzacji, który funkcjonując w warunkach radykalnych przeobrażeń w obszarze strategii bezpieczeństwa i obronności, zapewnia skuteczność działań w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w tym w zakresie wszechstronnego wsparcia sojusznicznych sił wzmocnienia.

Podstawy prawne przygotowań do militaryzacji

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 r.*<sup>13</sup>

Jako ustawa zasadnicza jest najważniejszym aktem prawa konstytucyjnego<sup>14</sup>, zespołem norm prawnych określających: ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, hierarchię aktów prawnych; prawa, wolności i obowiązki obywatela; sposób tworzenia prawa; kompetencje i sposób powoływania najwyższych organów państwowych oraz relacje zachodzące pomiędzy organami władzy państwowej i administracji publicznej. Jej postanowienia określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju, w zakresie i na zasadach określonym w ustawach<sup>15</sup>.

*Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>16</sup>

Jest najważniejszym aktem prawa obronnego w naszym państwie. W przepisach ustawy został określony zakres oraz formy powszechnego obowiązku obrony, a wśród nich odbywanie ćwiczeń w jednostkach przewidzianych

13 Zob. Dz. U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

14 W Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z Konstytucją, co stanowi treść tzw. zasady konstytucyjności.

15 Szerzej: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy...*, wyd. cyt., rozdz. 9.

16 Zob. Dz. U. z 2015 r. poz. 827 z późn. zm.

do militaryzacji i pełnienie służby w jednostkach zmilitaryzowanych<sup>17</sup>. Ramy prawne przygotowań do militaryzacji jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostek organizacyjnych specjalnie tworzonych do wykonywania takich zadań określa **dział V ustawy** oraz rozporządzenia Rady Ministrów, wykonawcze do delegacji ustawowych zawartych w przepisach tego działu. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku nr 3.

Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów określiły szczegółowe zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań.

*Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*<sup>18</sup>

Jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorców. Sprecyzowano w niej pojęcie „zadań na rzecz obronności państwa” oraz określono zasady i tryb organizowania tych zadań realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie nakładania zadań obronnych, organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań.

Do wymienionych w ustawie zadań na rzecz obronności państwa, które mogą być nałożone na wspomnianych przedsiębiorców, należą między innymi przedsięwzięcia w zakresie militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych<sup>19</sup>.

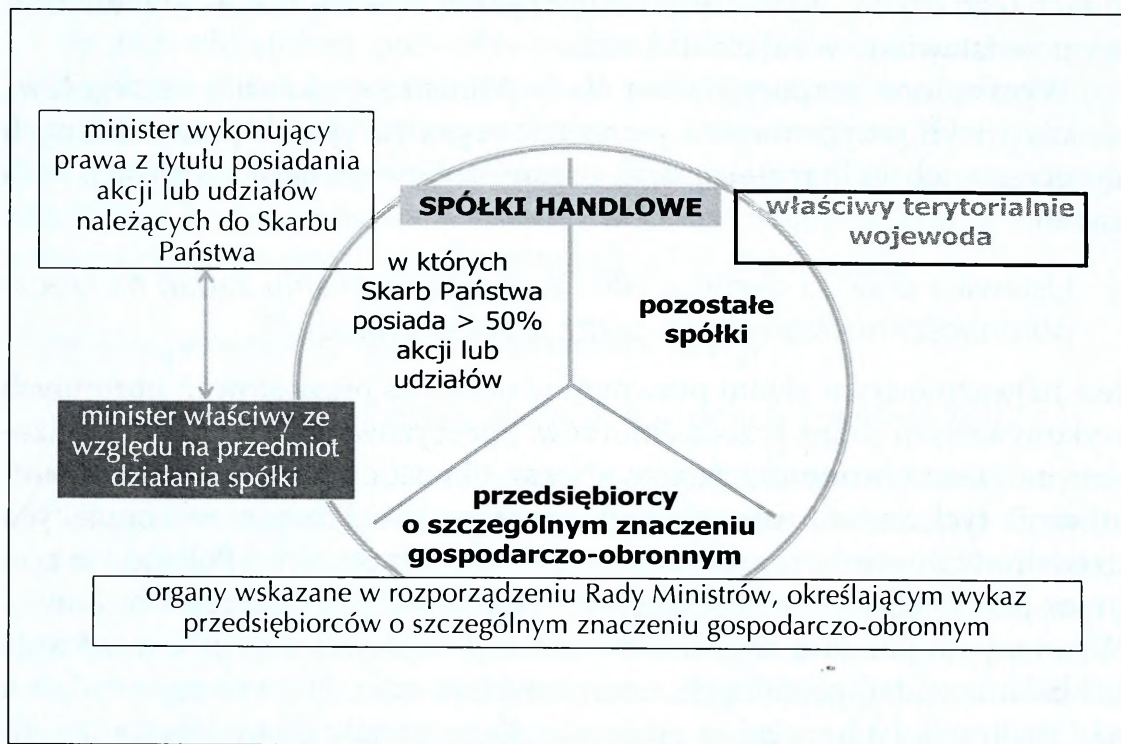
Organami administracji rządowej właściwymi do nakładania zadań obronnych na przedsiębiorców, organizowania i sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań są właściwi ministrowie lub wojewodowie, w zależności od statusu przedsiębiorców. Ustawa określa trzy grupy przedsiębiorców zobowiązanych do realizacji zadań obronnych. Dwie z nich kwa-

17 Tamże, art. 4 ust. 2.

18 Zob. Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

19 Tamże, art. 2.

likuje przedsiębiorców (spółki handlowe) ze względu na stan posiadania przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w tych spółkach, zaś trzecią stanowią przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>20</sup>. Właściwość organów administracji rządowej w zakresie nakładania zadań obronnych na wymienione trzy grupy przedsiębiorców przedstawia rysunek 14.



Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców, wyd. cyt., art. 5.

**Rysunek 14. Właściwość organów administracji rządowej w zakresie nakładania zadań obronnych**

W rozumieniu ustawy przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest taki, który realizuje zadania obronne, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub 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 telekomunika-

20 Tamże, art. 5.

cyjne oraz wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej. Wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz organy organizujące i nadzorujące wykonywanie zadań obronnych przez poszczególnych przedsiębiorców określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia<sup>21</sup>.

Atutem regulacji tej ustawy jest unormowanie zasad wykonywania zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców bez względu na ich status własnościowy, zaś pewnym mankamentem jest sposób finansowania przygotowań do realizacji tych zadań. Zadania na rzecz obronności państwa są nakładane na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ (rysunek 14). Wykonywanie tych zadań następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez organ, który wydał decyzję nakładającą obowiązek ich realizacji, i jest finansowane z budżetu państwa. Natomiast prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań obronnych mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy<sup>22</sup>. W praktyce zdecydowana większość zadań obronnych, w tym prowadzenie przygotowań do militaryzacji, ma właśnie charakter planistyczny. Skutkuje to tym, że przedsiębiorcy uciekają się do różnych sposobów, by unikać decyzji nakładającej owe zadania.

Decyzja Nr 94 Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania przez organy wojskowe zadań w zakresie militaryzacji<sup>23</sup>

Decyzja określa zakres przygotowań do militaryzacji w resorcie obrony narodowej, w tym: przedsięwzięcia związane z militaryzacją jednostek organizacyjnych resortu oraz organy wojskowe odpowiedzialne za realizację tych przedsięwzięć; warunki i tryb prowadzenia przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w tych jednostkach; przedsięwzięcia organizacyjno-etatowe oraz tryb aktualizacji danych dotyczących gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, a także organizację wykonywania zadań w zakresie koordynacji i sprawowania przez Ministra Obrony Narodowej ogólnego nadzoru nad działalnością organów administracji rządowej związanych z przygotowaniem do militaryzacji<sup>24</sup>.

21 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, wyd. cyt.

22 Tamże, art. 7.

23 Zob. Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 86

24 Tamże, § 1.

Organem właściwym Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie jest Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, który przy realizacji przedmiotowych zadań współdziała z dyrektorami komórek do spraw obronnych ministerstw i urzędów centralnych oraz dyrektorami Wydziałów Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich<sup>25</sup>.

W oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych przygotowań do militaryzacji w dalszej części niniejszego rozdziału zostały przedstawione zasady i tryb tych przygotowań oraz właściwość organów w przedmiotowym zakresie.

### 7.3. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji

W oparciu o wymienione akty prawne i normatywne, została przeprowadzona szczegółowej analiza problematyki przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji, pod kątem praktycznych aspektów tych przygotowań<sup>26</sup>. Próba systematyzacji wiedzy w tym zakresie pozwoliła autorowi na wyodrębnienie czterech zasad militaryzacji jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Zadania te realizowane są przez organy władzy i administracji publicznej oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych w przypadku zaistnienia kryzysu polityczno-militarnego. Przedstawione poniżej zasady wpisują się zarówno w przedmiotowy, jak i podmiotowy charakter przygotowań do militaryzacji.

**Zasada 1** – Militaryzacją mogą być objęte jednostki organizacyjne, które w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będą wykonywać zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa

25 Tamże, § 18 ust. 2.

26 W latach 2004–2008 autor jako specjalista DSiPO MON uczestniczył zarówno w pracach legislacyjnych przy opracowaniu projektów wielu aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, jak i kontrolach problemowych realizacji zadań obronnych w działach administracji rządowej i administracji.

państwa – **uzasadniająca militaryzację** – a także jednostki specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań. Obowiązujące kategorie zadań uzasadniająca militaryzację<sup>27</sup> przedstawiono na rysunku 15.

KATEGORIE ZADAŃ	
1.	Produkcja wyrobów, wykonywanie usług oraz prac wdrożeniowych i ekspertyz niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa.
2.	Wykonywanie przewozów wojskowych oraz logistycznego wsparcia Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza.
3.	Funkcjonowanie systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego, a także wykonywanie funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej.
4.	Budowa, rozbudowa i odtwarzanie infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej, a także gromadzenie i utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych na potrzeby osłony technicznej tej infrastruktury.
5.	Informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronności państwa.
6.	Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego.
7.	Prowadzenie ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie *militaryzacji jednostek organizacyjnych...*, wyd. cyt., § 3

### **Rysunek 15. Kategorie zadań uzasadniająca militaryzację**

**Zasada 2** – Jednostki przewidziane do militaryzacji oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych (jednostki przewidziane do militaryzacji) ustala Rada Ministrów, na wniosek ministrów lub wojewodów, po wyrażeniu opinii przez Ministra Obrony Narodowej<sup>28</sup>.

**Zasada 3** – Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki przewidziane do militaryzacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej

<sup>27</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie *militaryzacji jednostek organizacyjnych...*, wyd. cyt., § 3

<sup>28</sup> Rada Ministrów, na wniosek ministrów i wojewodów po uprzednim zaopiniowaniu przez Ministra Obrony Narodowej, ustala istniejące i specjalnie tworzone jednostki organizacyjne, które przewiduje się objąć militaryzacją (jednostki przewidziane do militaryzacji) oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, a także limity osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

Polskiej. Jednostki zmilitaryzowane podlegają określonym ministrom i wojewodom.

**Zasada 4** – Przeznaczenie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych następuje w drodze nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do tych jednostek. Osoby pełniące służbę w jednostkach zmilitaryzowanych są obowiązane do wykonywania poleceń przełożonych wydanych w sprawach służbowych. Niewykonanie polecenia przełożonego wydanego w sprawach służbowych oznacza niewykonanie rozkazu, według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej.

Dzięki militaryzacji jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji następuje z jednej strony podporządkowanie tych jednostek organom administracji rządowej (określonym ministrom lub wojewodom), a z drugiej ustanowienie stosunku służbowego w relacjach pracownik pełniący służbę – przełożony.

#### Wznowienie przygotowań do militaryzacji

Wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*<sup>29</sup> otworzyło drogę do wznowienia przygotowań do militaryzacji, które zaniechano na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jego przepisy określiły kategorie zadań uzasadniających militaryzację, tryb ustalania jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, zadania organizacyjno-mobilizacyjne przygotowaniem do militaryzacji oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań, a także zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy. Przepisy końcowe rozporządzenia wyznaczyły harmonogram działań w tym zakresie<sup>30</sup>.

Ministrowie i wojewodowie zostali zobowiązani do wykonania, w terminie do dziewięciu miesięcy od dnia ustalenia przez Radę Ministrów jednostek przewidzianych do militaryzacji, prac przygotowawczych obejmujących wydanie przepisów wewnętrznych<sup>31</sup>. W następnej fazie przygotowań

29 Zob. Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 707.

30 Tamże, § 22.

31 W opracowanych przez ministrów i wojewodów koncepcjach i aktach kierowania wewnętrznego zostały określone przedsięwzięcia związanych z przygotowaniem do militaryzacji, w tym szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej i województwach oraz sposób zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także wyznaczone zo-

w okresie kolejnych 6 miesięcy powinny być opracowane i zatwierdzone opracowane dokumenty organizacyjne, w tym regulaminy plany formowania jednostek zmilitaryzowanych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem w terminie 15 miesięcy od ustalenia jednostek przewidzianych do militaryzacji powinny one osiągnąć gotowość do działania. Nie odnosząc się do określonych w wymienionym harmonogramie terminów, można wyodrębnić **trzy fazy przygotowań do militaryzacji**:

#### I faza przygotowań do militaryzacji

Największą trudnością tej fazy okazało się właściwe wytypowanie jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją. Ministrowie i wojewodowie w swoich wnioskach do Rady Ministrów zaproponowali w większości te same jednostki organizacyjne (z aktualną nazwą), które obejmowano militaryzacją na mocy uchwały KOK z 1989 r. W trakcie opiniowania wniosków w Ministerstwie Obrony Narodowej okazało się, że w wielu przypadkach wytypowane jednostki organizacyjne nie wykonują zadań obronnych uzasadniających militaryzację, ponieważ nie zostały one nałożone przez właściwe organy w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne, nieprecyzyjne okazało się zakwalifikowanie tych jednostek do odpowiednich kategorii zadań uzasadniających militaryzację, określonych w §3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w *sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*<sup>32</sup>.

Decydujące znaczenie w kontekście określenia zakresu militaryzacji w państwie miało ustanowienie i przyjęcie zasad planowania obronnego. Istota planowania sprowadza się do bilansowania potrzeb wynikających z zadań ujętych w planach operacyjnych z możliwościami ich zabezpieczenia w dokumentach programowania obronnego w wieloletniej perspektywie czasowej<sup>33</sup>. Ministrowie i wojewodowie w procesie planowania obronnego dokonali weryfikacji wcześniejszych wniosków w sprawie militaryzacji, dostosowując liczbę ujętych w nich jednostek organizacyjnych do realnych potrzeb wynikających z planów operacyjnych odpowiednio działów administracji rządowej oraz województw. Na podstawie zgłoszo-

stały podległe i nadzorowane organy odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć.

32 Zob. Dz. U. Nr 78 poz. 707.

33 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w *sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, wyd. cyt.

nych wniosków w MON został opracowany projekt wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, który po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej został skierowany do Prezesa Rady Ministrów w drugiej połowie 2004 r.

Rada Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r. przyjęła „Wykaz jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji”, zobowiązując: „1) Ministra Obrony Narodowej do przekazania właściwym ministrom i wojewodom danych zawartych w Wykazie, a także do wypracowania systemu identyfikacji tych jednostek; 2) ministrów i wojewodów do wypracowania w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, koncepcji systemu kierowania jednostkami przewidzianymi do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach oraz zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji tego programu”<sup>34</sup>.

Zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej przekazał właściwym ministrom i wojewodom dane zawarte w wykazie i uruchomił prace związane z wypracowaniem systemu identyfikacji jednostek zmilitaryzowanych. Zainteresowani ministrowie i wojewodowie przystąpili natomiast, do wypracowania w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej koncepcji systemu kierowania jednostkami przewidzianymi do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach oraz zapewnienia warunków organizacyjnych do realizacji przygotowań do militaryzacji<sup>35</sup>.

Ustalenie przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r. *Wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji* zakończyło **I fazę procesu przygotowań do militaryzacji** i jednocześnie wyznaczyło ramy czasowe kolejnych faz tego procesu<sup>36</sup>.

## II faza przygotowań do militaryzacji

Zakres przedmiotowy tej fazy przygotowań do militaryzacji obejmował uregulowanie w działach administracji rządowej i województwach sposobu kierowania procesem tych przygotowań oraz określenia zakres, przed-

<sup>34</sup> Zob. Protokół ustaleń Nr 27/2005 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r., pkt 19, pkt 2.

<sup>35</sup> Określone dla Ministra Obrony Narodowej zadania w zakresie koordynacji i sprawowania ogólnego nadzoru nad działalnością ministrów i wojewodów w dziedzinie przygotowań do militaryzacji realizował Dyrektor Departamentu Polityki Obronnej MON, a od 2007 r. Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

<sup>36</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych...*, wyd. cyt., § 22.

sięwzięć przygotowawczych, a także szczegółowe zasady oraz tryb ich wykonywania. Wymienione zadania powinny zostać uregulowane w aktach kierowania wewnętrznego poszczególnych ministrów i wojewodów w terminie 9 miesięcy od dnia ustalenia *Wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji*.

Nadsyłane przez ministrów i wojewodów do Departamentu Polityki Obronnej MON koncepcje systemu kierowania jednostkami organizacyjnymi podlegającymi militaryzacji przedstawiały zróżnicowane, ze względu na specyfikę działów administracji rządowej i województw, uwarunkowania i metody zarządzania. Niezależnie od prezentowanych sposobów i procedur kierowania sprawami militaryzacji, w nadesłanych materiałach zgłaszano również szereg pytań dotyczących zestawień zadań oraz innych dokumentów opracowywanych w obecnej fazie przygotowań do militaryzacji.

Mając na względzie znaczenie resortowych i wojewódzkich zestawień zadań w kolejnych fazach procesu przygotowań do militaryzacji, jak również potrzebę skoordynowania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obecnym etapie tych przygotowań w MON, zostały opracowane i przekazane do zainteresowanych ministrów i wojewodów zalecenia dotyczące organizacji tego procesu oraz sporządzania i prowadzenia przedmiotowych zestawień zadań<sup>37</sup>.

## **7.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji**

Przygotowania do militaryzacji obejmują zespół przedsięwzięć organizacyjno-mobilizacyjnych zapewniających osiągnięcie i utrzymanie wymaganego stopnia gotowości ustalonych jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, w celu wykonywania zadań szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Zakres tej działalności obejmuje sfery planowania i organizacji oraz koordynacji i nadzoru. W procesie przygotowań do militaryzacji uczestniczą zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Szczególną rolę w procesie przygotowań do militaryzacji spełnia Minister Obrony Narodowej, który niezależnie od zadań związanych z militaryzacją w kierowanym przez siebie

37 Jako specjalista DPO MON autor aktywnie uczestniczył w opracowaniu zaleceń MON dotyczących organizacji procesu przygotowań do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach.

dziale administracji rządowej jest uprawniony, z mocy ustawy, do sprawowania ogólnego nadzoru oraz koordynacji działalności ministrów i wojewodów w tym procesie.

Właściwości Rady Ministrów w zakresie przygotowań do militaryzacji

Ze względu na fakt, że Rada Ministrów jest organem zapewniającym wykonanie postanowień ustawowych w zakresie obronności państwa, spełnia więc kluczową rolę zarówno w procesie przygotowań do militaryzacji w czasie pokoju, jak i w jej funkcjonowaniu w czasie wojny. Do właściwości Rady Ministrów należy określenie: kategorii zadań uzasadniających militaryzację oraz zasad i trybu przygotowań do militaryzacji, a w szczególności ustalanie: jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, obejmujące istniejące jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz bazy formowania jednostek specjalnie tworzonych do wykonywania takich zadań; limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; zasad i trybu postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych; szczegółowych zasad pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wynagradzania osób pełniących w nich służbę; zakresu i zasad wyposażania jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz specjalistyczny sprzęt wojskowy i uzbrojenie; trybu postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji; zasad przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organów właściwych w tych sprawach; zadań w obszarze przygotowań do militaryzacji dla naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, a także zadań dla Ministra Obrony Narodowej, jako koordynatora tych przygotowań w skali kraju oraz zasad i trybu finansowania przedsięwzięć związanych z militaryzacją.

Rola Ministra Obrony Narodowej w procesie przygotowań do militaryzacji

Minister Obrony Narodowej jest organem koordynującym działalność planistyczną oraz organizacyjno-mobilizacyjną związaną z przygotowaniem do militaryzacji w skali kraju, a także nadzorującym i kontrolującym stan tych przygotowań w czasie pokoju. Do zadań Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie należy w szczególności: prowadzenie wykazu ustalonych przez Radę Ministrów jednostek organizacyjnych podlegających milita-

ryzacji oraz zbiorczego zestawienie zadań w zakresie militaryzacji; przygotowanie projektów ustaleń Rady Ministrów i aktów normatywnych dotyczących przygotowania do militaryzacji; przygotowanie wieloletnich i rocznych planów szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także projektów dokumentów w sprawie ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją w raporcie o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Obrony Narodowej zapewnia ponadto gromadzenie i wymianę informacji niezbędnych do koordynacji przygotowań do militaryzacji oraz aktualizację bazy danych dotyczących gotowości jednostek organizacyjnych ustalonych na mocy rozporządzenia, a także ustala na potrzeby ministrów i wojewodów numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz nazwy jednostek zmilitaryzowanych.

#### Kompetencje ministrów i wojewodów w procesie przygotowań do militaryzacji

Do kompetencji ministrów i wojewodów w problematyce przygotowań do militaryzacji należą sprawy dotyczące określenia zakresu tych przygotowań oraz szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej oraz województwach, a w szczególności wymienione organy: ustalają sposób zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji; uzgadniają z Ministrem Obrony Narodowej zmiany dotyczące terminów osiągnięcia gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz informują właściwe organy o zmianach wynikających z aktualizacji odpowiednich zestawień zadań; planują, w sporządzanych programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, środki finansowe na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych oraz dysponują przydzielonymi środkami finansowymi i limitami osób; ustalają struktury organizacyjne i etaty jednostek zmilitaryzowanych oraz tabele należności sprzętu, urządzeń oraz środków materiałowych dla tych jednostek; zatwierdzają regulaminy organizacyjny i plany formowania jednostek zmilitaryzowanych; ustalają, stosownie do specyfiki jednostek przewidzianych do militaryzacji, szczegółowe warunki i tryb prowadzenia przygotowań do militaryzacji a także sposób zakwaterowania i wyżywienia stanów osobowych tych jednostek; ustalają programy szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji oraz planują i organizują kontrole podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji.

## Zadania kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji

Kierownik jednostki organizacyjnej przewidzianej do militaryzacji jest organem właściwym, na szczeblu podstawowym, odpowiedzialnym za realizację przygotowania tej jednostki do militaryzacji. Do najważniejszych zadań organizacyjno-mobilizacyjnych należy: opracowanie regulaminu organizacyjnego jednostki zmilitaryzowanej; planowanie uzupełnienia potrzeb osobowych, sprzętowych i materiałowych jednostki przewidzianej do militaryzacji; planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji oraz jednostki zmilitaryzowanej; współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki zmilitaryzowanej, a także ustalania sposobu uruchamiania tych świadczeń; zapewnienie obsady kadrowej jednostki zmilitaryzowanej, w szczególności przez prowadzenie postępowania reklamacyjnego oraz nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych pracownikom jednostki organizacyjnej przewidzianej do służby w tej jednostce; aktualizowanie dokumentacji dotyczącej zadań jednostki zmilitaryzowanej; organizowanie i prowadzenie szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych.

Do zadań **kierowników baz formowania** należy ponadto opracowanie planu formowania jednostki zmilitaryzowanej oraz przesyłanie corocznie do organu sprawującego nadzór nad przygotowaniem do militaryzacji oraz wojskowego komendanta uzupełnień właściwego ze względu na siedzibę bazy formowania, wypełnionej karty gotowości jednostki zmilitaryzowanej.

## 7.5. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych<sup>38</sup>

Z punktu bezpieczeństwa państwa, jednostki zmilitaryzowane wykonują bardzo ważne zadania, dlatego należy założyć, że w czasie konfliktu zbrojnego przeciwnik będzie dążył do zakłócenia ich funkcjonowania. W tym celu może zniszczyć obiekty należące do jednostek zmilitaryzowanych lub podjąć próby wyeliminowania w różny sposób pracujących w nich osób. Z tego też powodu istotne jest określenie zarówno statusu osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych, jak i określenie ich praw w czasie konfliktu zbrojnego.

Każdego człowieka we współczesnym świecie chronią trzy generacje praw funkcjonujących obok siebie, obejmujących pewien katalog i nawzajem się uzupełniających. Są to prawa tzw. I generacji dotyczące wolności osobistych i politycznych, II generacji tyżące praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych i wreszcie III generacji – tzw. prawa solidarnościowe. Obowiązują one na poziomie krajowym, ponadnarodowym (regionalnym) i najbardziej nas interesującym, międzynarodowym, czyli w zasadzie powszechnym. Kierowane są do wszystkich państw, i choć nie zawsze przez wszystkie akceptowane stały się normami powszechnie obowiązującymi, jak *Karta Narodów Zjednoczonych*, czy *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*. Można więc mówić o pewnym systemie uniwersalnym, obejmującym swoim zasięgiem całą grupę praw człowieka, ale i partykularnym, odnoszącym się np. do dzieci, osób pozbawionych wolności, uchodźców, kobiet oraz praw człowieka w konfliktach zbrojnych. Jako że w przypadku osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, problematyczne staje się jednoznaczne zakwalifikowanie ich do ludności cywilnej, bądź kombatantów, wydaje się, że to tu – wśród praw uniwersalnych, zawsze mogą szukać swoich uprawnień. Prawo humanitarne zawiera bowiem reguły postępowania służące człowiekowi, jego godności, zdrowiu i życiu, w postaci norm uchwalonych wspólnie przez państwa i przyjętych

38 Analizę tego zagadnienia przeprowadził M. Kuliczkowski i J. Walczak (członkowie Podgrupy Problemowej Nr 8 i Nr 9) w ramach prac *Strategicznego Przeglądu Obronnego* (SPO) w oparciu o dokumenty międzynarodowego prawa humanitarne konfliktów zbrojnych i badania przeprowadzone w AON pod kierunkiem płk. dr. Tadeusza Kubaczyka, których wyniki zawarto w projekcie badawczym z 2009 r. „Stosowanie międzynarodowego prawa humanitarne go we współczesnych konfliktach zbrojnych”.

powszechnie w prawie międzynarodowym w formie konwencji i innych umów międzynarodowych, a także przyjęte zwyczajowo. Normy te mają zastosowanie na całym świecie w czasie pokoju, podczas wojny oraz w innych okolicznościach, tworząc zespół przepisów uchwalonych i przyjętych z myślą o niesieniu pomocy oraz w trosce o człowieka (przede wszystkim *Konwencji Genewskie (I–IV) z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny* oraz *Protokoły Dodatkowe (I–II) z 1977 r. do tych Konwencji*). Bezapelacyjnie najistotniejszą w przedmiotowej sprawie<sup>39</sup> jest *IV Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949 r.* Zobowiązuje ona m.in. do zapewnienia ludności cywilnej podstawowego minimum warunków egzystencji, do traktowania jej w sposób humanitarny i otoczenia troską osób potrzebujących pomocy. Protokoły Dodatkowe idą jeszcze dalej, uniwersalistycznie mówiąc, że w przypadkach, w których nie są objęte Konwencją, bez różnicy, osoby cywilne i kombatanci pozostają pod ochroną i władzą zasad prawa międzynarodowego wynikających z ustalonych zwyczajów, zasad humanizmu oraz wymagań powszechnego sumienia. Stąd już tylko krok do, mającego wydzźwięk jednoznacznie humanistyczny, statutu utworzonego 17 lipca 1998 r. *Międzynarodowego Trybunału Karnego*. Definiuje on zbrodnię ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, wojenne oraz zbrodnię agresji<sup>40</sup> i przewiduje odpowiedzialność sprawców oraz współuczestniczących w dokonywaniu przestępstw przewidzianych w statucie, a ten ma wydzźwięk wyraźnie humanistyczny.

Reasumując, pełniący służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, występując w dotychczasowym stanie prawnym jako osoby o nieustalonym jednoznacznie statusie, mogą być narażone na różnego rodzaju dolegliwości z tego wynikające. Zawsze chronione są prawami uniwersalnymi, natomiast mogą utracić uprawnienia wynikające ze statusu cywila. W żadnym razie nie mogą być jednak uznani za kombatantów, choć należy przypuszczać, że kierujące się zasadami humanitarnymi wojujące strony, powinny przyznać im status jeńca wojennego. III Konwencja Genewska przewiduje co prawda status nie-kombatanta<sup>41</sup>, a więc osoby, która jest w danym momencie członkiem sił zbrojnych, nie spełniając jednak funkcji wojskowych

39 O ile uznamy, że osoba pełniąca służbę w jednostce zmilitaryzowanej zachowuje status osoby cywilnej, nie wykonując prac o charakterze czysto wojskowym.

40 Zbrodnie agresji nie została dotąd jednoznacznie zdefiniowana – przypis autora.

41 Ta sama Konwencja przewiduje status „osób towarzyszących”, którym przysługują prawa jeńców lecz rezerwuje je dla np. cywilnych załóg samolotów i korespondentów wojennych.

w świetle krajowych przepisów<sup>42</sup>. W przypadku pojmania przez przeciwnika, przysługuje im status jeńca wojennego ze wszystkimi uprawnieniami. Nie wydaje się jednak żeby obdarzenie takim statusem interesujących nas osób było możliwe.

Wobec powyższego, w związku z całym szeregiem wątpliwości, istnieje pilna potrzeba określenia w przepisach prawa polskiego statusu osób będących przedmiotem rozważań i jednoznacznego zakwalifikowania ich do kombatantów lub nie-kombatantów lub cywili. Prawo międzynarodowe pozostawia bowiem te kwestie prawodawstwu narodowemu, podobnie jak pozostawia w gestii państw, które krajowe podmioty zaliczane są w poczet sił zbrojnych.

## Konkluzje

Militaryzacja w państwie to planowe i zorganizowane przekształcenie struktur organizacyjnych i stanów liczebnych, a także zamiana stosunku pracy na stosunek służbowy w jednostkach organizacyjnych podlegających militaryzacji, co umożliwi realizowanie zadań obronnych przez te jednostki w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, mobilizacji i w czasie wojny. Pozwoli to na sprawne funkcjonowanie państwa w tych szczególnych okresach.

Możliwość zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiające sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych, jest niezwykle istotna z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych, a służba osób w jednostkach zmilitaryzowanych jedną z form spełniania przez nich powszechnego obowiązku obrony.

Wyniki prac autora potwierdzają ocenę, że obowiązujący system przygotowań do militaryzacji jest właściwie zorganizowany, aby sprostać stawianym przed nim wymaganiom. Na taką ocenę składa się z jednej strony system aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, a z drugiej przygotowanie i wiedza osób odpowiedzialnych za wspomniane przygotowania. Należy podkreślić, że znaczenie militaryzacji dla bez-

42 Jako członkowie sił zbrojnych, choć nie uzbrojeni, zmuszeni są jednak do noszenia munduru.

pieczeństwa, w tym obronności państwa, zostało należycie potraktowane przez organy władzy wykonawczej oraz władzę ustawodawczą. Znalazło to przełożenie w obowiązujących aktach prawnych i normatywnych omówionych w niniejszym rozdziale.

Przedsięwzięcia składające się na osiągnięcie i utrzymanie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji są realizowane w ramach przygotowań obronnych państwa. Proces tych przygotowań został uruchomiony w lipcu 2005 r., po kilkunastu latach przerwy w prowadzeniu tego rodzaju przygotowań. Tak długa przerwa spowodowała, że proces przygotowań do militaryzacji należało uruchamiać od podstaw. Wprawdzie reguły tych przygotowań zasadniczo się nie zmieniły to ich uruchomienie wymagało z jednej strony zorganizowania i przeprowadzenia w resortach i województwach specjalistycznych szkoleń, a z drugiej ujednoczenie przygotowań do militaryzacji w skali państwa.

Realizacja przygotowań do militaryzacji wskazuje, że osiągnięcie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji nie oznacza zakończenia omawianego procesu. Poważnym wyzwaniem może okazać się jej utrzymanie w ramach gotowości mobilizacyjnej państwa. W tym obszarze mieszczą się bowiem nie do końca doprecyzowane zagadnienia dotyczące szkolenia stanów osobowych jednostek podlegających militaryzacji oraz sposobu zabezpieczenia ich potrzeb w specjalistyczny sprzęt wojskowy i materiały. Do głównych czynników obniżających efektywność tych przygotowań należy zaliczyć niewystarczające instrumenty finansowe motywujące podmioty prawne i fizyczne oraz przedsiębiorców do większego zaangażowania w proces realizacji zadań obronnych, w tym przygotowań do militaryzacji

Przygotowania do militaryzacji w Polsce ma za sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Doskonalenie systemu tych przygotowań jest niezbędne, ponieważ realizowane w tej formie zadania obronne mają bezpośredni wpływ na stan Systemu Obronnego Państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań oraz zapewnić poprawę efektywności działań podejmowanych w ramach poszczególnych elementów systemu planowania obronnego.

## 8. OCHRONA OBIEKTÓW SZCZEGÓLNIIE WAŻNYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA

---

**Szczególna ochrona obiektów** rozumiana jest jako „całokształt przedsięwzięć koncepcyjnych, planistycznych, organizacyjnych, logistycznych, technicznych, szkoleniowych oraz kontrolnych, obejmujących przygotowanie i prowadzenie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, w razie ogłoszenia mobilizacji, w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP”<sup>1</sup>. Zakres przedmiotowy i podmiotowy tej ochrony zawiera się w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych<sup>2</sup>.

Problematyka ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa ustawie pojawiła się w naszym systemie prawnym w 2002 r. i ma swoje umocowanie w ustawie o *powszechnym obowiązku obrony RP*. Z zapisów przedmiotowej ustawy wynika, że określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony należy do właściwości Rady Ministrów. Stanowią one również, iż obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach są określane w akcie wykonawczym<sup>3</sup>. W praktyce zasadnicze zagadnienia związane z przygotowaniem do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów są uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów w *sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*<sup>4</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym problematyka związana z ochroną obiektów umocowana w przepisach trzech ustaw. Przedstawiono w nich

1 Jest to autorska próba zdefiniowania pojęcia szczególnej ochrony obiektów, które zostało przyjęte w niniejszej pracy badawczej.

2 Miejsce szczególnej ochrony obiektów w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych w ramach systemu obronnego państwa zostało przedstawione w podrozdziale 3.3.

3 Zob. Ustawa o *powszechnym obowiązku obrony RP*, art. 6 ust. 1 pkt 5 i ust 2 pkt 4.

4 Zob. 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).

zasady i tryb prowadzenia zarówno obowiązkowej ochrony obiektów<sup>5</sup> oraz szczególnej ochrony obiektów<sup>6</sup>, jak i ochrony obiektów zaliczanych do infrastruktury krytycznej<sup>7</sup>. Spośród przedstawionych trzech rodzajów ochrony obiektów zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia przygotowań obronnych będą miały działania ukierunkowane na zapewnienie ochrony obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Poddając analizie wymienione formy ochrony obiektów (rysunek 16), ze względu na fazę planowania i realizacji oraz stany funkcjonowania państwa można zauważyć, że szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana w stałej gotowości obronnej państwa, zaś prowadzona będzie przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązkowa ochrona obiektów natomiast, jest planowana i na bieżąco prowadzona w czasie pokoju. Z kolei ochrona infrastruktury krytycznej sprowadza się do działań planistycznych podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego, zaś ochrona fizyczna obiektów zakwalifikowanych do infrastruktury krytycznej<sup>8</sup> lub odpowiednie ich zabezpieczenie techniczne stanowią tylko jeden z wielu elementów kompleksowej ochrony tej infrastruktury.

Należy podkreślić, że z wymienionych (na rysunku 16) rodzajów ochrony obiektów zasadnicze znaczenie dla obronności państwa ma ochrona obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Podstawy prawne określające zasady i tryb przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów zostały przedstawione w podrozdziale 8.2.

5 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.).

6 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

8 Obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych, art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.



Opracowanie własne na podstawie, L. Sawicki, *Jednostki organizacyjne oraz obiekty ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa w świetle kodyfikacji prawa wojkowego*, [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011 s. 102.

**Rysunek 16. Wspólne obszary klasyfikacji obiektów podlegających różnym formom ich ochrony**

## 8.1. Podstawy prawne szczególnej ochrony obiektów

W obowiązującym stanie prawnym szczególna ochrona obiektów rozumiana jest jako całokształt przedsięwzięć koncepcyjnych, planistycznych, organizacyjnych, logistycznych, technicznych, szkoleniowych oraz kontrolnych, obejmujących przygotowanie i prowadzenie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, w razie ogłoszenia mobilizacji, w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP. Szczególna ochrona obiektów prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów<sup>9</sup>, jednostki zmilitaryzowane – zmilitaryzowane oddziały ochrony obiektów.

Ramy prawne przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów stanowi przywołana wcześniej ustawa *o powszechnym obowiązku*

<sup>9</sup> Obejmują akty prawne i normatywne z zakresu militaryzacji, które zostały omówione w podrozdziale 5.9.2.

obrony RP oraz, wykonawcze do ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony<sup>10</sup>. Natomiast ogólne wymagania dotyczące przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów zostały określone w wytycznych ministrów: odpowiednio Ministra Obrony Narodowej w zakresie obiektów kategorii I oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w odniesieniu do kategorii II. Wykaz zasadniczych aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów przedstawia załącznik 5.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>

Podstawą prawną regulującą zadania z zakresu szczególnej ochrony obiektów jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>12</sup>, która wśród wielu zadań przewidzianych do realizacji przez Radę Ministrów, w ramach wykonywania obowiązków z dziedziny zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa z obszaru obronności kraju, wymienia zadanie związane z „określaniem obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywaniem ich szczególnej ochrony”<sup>13</sup>. Zakres, zasady oraz tryb realizacji przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów dotyczący w szczególności określenia „obektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach” został określony w przywołanym wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony<sup>14</sup>.

10 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090).

11 Ustawa w sposób systemowy precyzuje obszary przygotowań ochronno-obronnych państwa, określając podstawowe zadania i organy je realizujące, a także wskazuje miejsce i rolę przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz każdego obywatela w systemie tych przygotowań.

12 Ustawa w art. 6 ust. 1 wymienia obszary przygotowań ochronno-obronnych państwa, określając w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2 ustawy (patrz tabela 1) zasady i tryb realizacji tych przygotowań.

13 Zob. art. 6 ust.1 pkt 5 ustawy.

14 Na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony

W przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony zostały określone rodzaje obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ze względu na ich znaczenie dla systemu obronnego państwa oraz zasady i tryb przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów. Rozporządzenie określa również podział tych obiektów na dwie kategorie: „obiekty kategorii I”<sup>15</sup> oraz „obiekty kategorii II”<sup>16</sup>, a także ustala właściwość ministrów koordynatorów w zakresie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów odpowiednio Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do obiektów kategorii I oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie obiektów kategorii II. Przepisy rozporządzenia określają ponadto, że „w wykonywaniu zadań w zakresie przygotowania szczególnej ochrony obiektów wykorzystuje się ewidencje i plany ochrony tych obiektów, opracowywane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, a także wyniki prac planistycznych związanych z prowadzeniem przygotowań do realizacji przez przedsiębiorców zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320 oraz z 2002 r. Nr 188, poz. 1571)”<sup>17</sup>.

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii I<sup>18</sup>

Przepisy Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie ogólnych wymagań przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii I mają zastosowanie przy pracach koncepcyjnych, planistycznych, organizacyjnych, logistycznych, technicznych, szkoleniowych i kontrolnych, dotyczących szczególnej ochrony obiektów kategorii I w przypad-

15 Patrz: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych..., wyd cyt, § 2 pkt 1–9.

16 Tamże, § 2 pkt 9–19.

17 Zob. tamże, § 8.

18 Zob. Sygn. Szt. OT Wewn. 1/2005 z późn. zm.

ku gdy szczególna ochrona obiektów jest: **przygotowywana** przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty kategorii I; **prowadzona** przez specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane oraz **przygotowywana i prowadzona** z udziałem Sił Zbrojnych RP.

Należy podkreślić, że przedmiotowe wytyczne obowiązują organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze oraz inne podmioty, którym podlegają obiekty kategorii I umieszczone przez Radę Ministrów w wykazie obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 roku w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczegółowej ochrony obiektów<sup>19</sup>

Przepisy Wytycznych Ministra Obrony Narodowej adresowane są do organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony obiektów i w swej treści ustalają zasady i tryb zabezpieczenia sił i środków niezbędnych do prowadzenia tej ochrony. W przepisach przedmiotowych wytycznych doprecyzowano sposób zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych i reklamowania ich od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz zabezpieczenie potrzeb w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także wykorzystania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w celu zapewnienia szczególnej ochrony obiektów. W przepisach końcowych wytycznych ustalono, że kierownik jednostki zmilitaryzowanej specjalnie tworzonej do szczególnej ochrony obiektu decyduje zarówno o przydatności przedmiotów świadczeń rzeczowych dla danej jednostki, przyjmując jako kryterium spełnianie przez te przedmioty wymogów wynikających z potrzeb (etaty i tabele należności) oraz możliwości ich eksploatacji w jednostce<sup>20</sup>, jak i o zakresie wyposażenia i dostosowania tych środków do potrzeb ich eksploatacji w tej jednostce<sup>21</sup>.

19 Zob. Dz. Urz. MON z 2005 r. Nr 3, poz.17.

20 Zob. § 25 wytycznych.

21 Zob. § 25 wytycznych.

Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, oraz procedura opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II<sup>22</sup>

Przepisy wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalają ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, oraz procedurę opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II. W dokumencie określono zarówno ogólne wymagania prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, jak i szczegółowe uwarunkowania przygotowania i prowadzenia tej ochrony oraz ustalono procedurę opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II, a także sposób kierowania, współdziałania i zasady zapewnienia zasobów, w tym ludzkich, finansowych i materiałowych, niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów. W ustaleniach końcowych stwierdzono, że ustalenia zawarte w przedmiotowym dokumencie dotyczące przygotowania szczególnej ochrony obiektów kategorii II będą weryfikowane w czasie ich realizacji oraz ćwiczeń i innych form szkolenia obronnego, co może skutkować zmianą lub uzupełnieniem treści ustaleń, w trybie dotyczącym opracowywania i uzgadniania ogólnych wymagań oraz procedury.

Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2010 r. dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów<sup>23</sup>

Opracowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalenia dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów, określiły zarówno zakres i sposób uczestnictwa wymienionych formacji w przygotowaniu i prowadzeniu tej ochrony, jak i zasady i tryb podejmowania decyzji w sprawie udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej

<sup>22</sup> Zob. *Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz procedura opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II*, Załącznik Nr 2 do pisma MSWiA Nr INO-V-4401-20/05 z dnia 21.01.2005 r.

<sup>23</sup> *Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów*. MSWiA, kwiecień 2007 r., Warszawa.

w szczególnej ochronie obiektów. W dokumencie wskazano Dyrektora Departamentu Zarządzania Kryzysowego MSWiA jako odpowiedzialnego za wdrożenie i monitorowanie stanu realizacji przedmiotowych ustaleń, a także koordynowanie skutecznego i terminowego ich wykonywania.

Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr Z-8/MON z dnia 30 lipca 2008 r., zmieniająca decyzję Ministra Obrony Narodowej Nr Z-12/MON z dnia 27 grudnia 2005 r. w *sprawie udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie obiektów*

Ustalenia decyzji dotyczą określenia zakresu i sposobu udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie obiektów w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Decyzja określa wielkość pododdziałów sił zbrojnych wydzielonych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, kluczowych w systemie obronnym państwa. Zakres tego udziału został dostosowany z jednej strony do wielkości sił i środków posiadanych przez poszczególne obiekty oraz jednostki zmilitaryzowane specjalnie tworzone do szczególnej ochrony tych obiektów, a z drugiej do możliwości resortu obrony narodowej<sup>24</sup>. W decyzji wskazano osoby funkcyjne MON odpowiedzialne za koordynowanie przygotowania sił i środków wydzielanych przez siły zbrojne do szczególnej ochrony obiektów kategorii I oraz organizowanie i prowadzenie specjalistycznych szkoleń dla osób organizujących wykonywanie zadań w zakresie tej ochrony. Należy zaznaczyć, że wejście w życie przedmiotowej decyzji rozpoczęło proces reorganizacji dotychczasowych pododdziałów ochrony i obrony obiektów oraz dostosowanie ich struktur organizacyjnych, uzbrojenia i wyposażenia do nowych rozwiązań związanych ze szczególną ochroną obiektów.

Norma Obronna – Szczególna ochrona obiektów, Oznaczenie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>25</sup>

W normie obronnej określono sposób oznaczania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Przedstawiono budowę bloku identyfikacyjnego poszczególnych obiektów oraz opis jego członów, a także zasady i tryb nadawania numerów ewidencyjnych tym obiektom. Określone w niniejszej normie zasady i tryb nadawania numerów ewidencyj-

<sup>24</sup> W załączniku do decyzji przedstawiono „Zakres udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie obiektów kategorii I”.

<sup>25</sup> Zob. Dz. Urz. MON, nr 13, poz. 166.

nych mają zastosowanie przy ustalaniu obiektów podlegających szczególnej ochronie i są przeznaczone do wykorzystania przez wszystkie organy administracji publicznej uczestniczące w procesie przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. W niniejszej normie zdefiniowano ponadto podstawowe terminy z zakresu szczególnej ochrony obiektów.

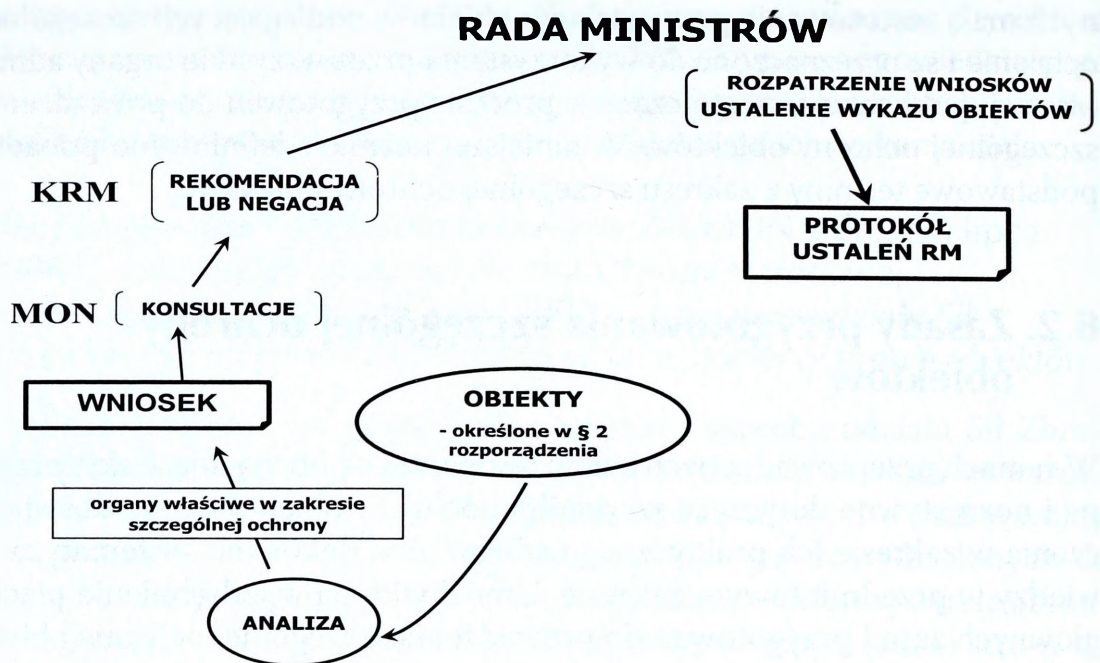
## 8.2. Zasady przygotowania szczególnej ochrony obiektów

W ramach przeprowadzonych badań, w oparciu o obowiązujące akty prawne i normatywne dotyczące szczególnej ochrony obiektów oraz doświadczenia w zakresie ich praktycznego stosowania, dokonano systematyzacji wiedzy w przedmiotowym zakresie. Umożliwiło na wyodrębnienie pięciu głównych zasad przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, które określają zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy charakter tych przygotowań.

**Zasada 1** – Obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa są obiekty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*<sup>26</sup>, podzielone na dwie kategorie, stanowiące podstawę do obejmowania ich szczególną ochroną. Wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, z podziałem ich na kategorie przedstawiono w tabeli (załącznik 6).

**Zasada 2** – Rada Ministrów ustala wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa – na wniosek organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony, tj.: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów; Prezesa Narodowego Banku Polskiego; Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wojewodów. Procedurę ustalania obiektów podlegających szczególnej ochronie przedstawiono na rysunku 17.

26 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa...*, wyd. cyt., § 2 pkt 1–19.



Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa..., wyd. cyt.

**Rysunek 17. Procedura ustalania obiektów podlegających szczególnej ochronie**

**Zasada 3** – Rada Ministrów jest organem uprawnionym do podjęcia decyzji o objęciu szczególną ochroną ustalonych obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa w razie ogłoszenia mobilizacji, w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP.

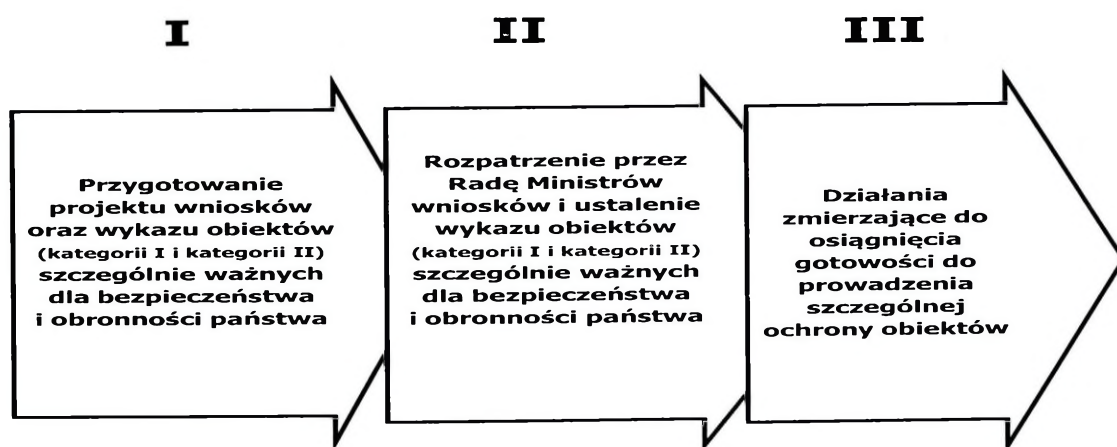
**Zasada 4** – Szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty, a prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane – zmilitaryzowane oddziały ochrony obiektów.

**Zasada 5** – Szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana i prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej, z tym że zakres i sposób udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie określa Minister Obrony Narodowej, zaś Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej – minister właściwy do spraw wewnętrznych.

### 8.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres szczególnej ochrony obiektów

Zakres podmiotowy i przedmiotowy przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz tryb tych przygotowań został określony w przywołanych wcześniej aktach prawnych i dokumentach normatywnych. W procesie tych przygotowań wyróżnia się dwie zasadnicze fazy: **przygotowanie szczególnej ochrony obiektów** oraz **prowadzenie szczególnej ochrony obiektów**.

**Faza pierwsza – przygotowanie szczególnej ochrony obiektów**, obejmuje prace koncepcyjne, planistyczne, organizacyjne, logistyczne, techniczne, szkoleniowe i kontrolne mające na celu: opracowanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów szczególnej ochrony obiektów; zapewnienie zasobów ludzkich, finansowych i materiałowych, niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; utworzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów, zorganizowanie współdziałania oraz określenie sposobu prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. Realizacja wymienionych zadań tej fazy procesu odbywa w trzech etapach. Etapy procesu przygotowań do szczególnej ochrony obiektów przedstawiono na rysunku 18.



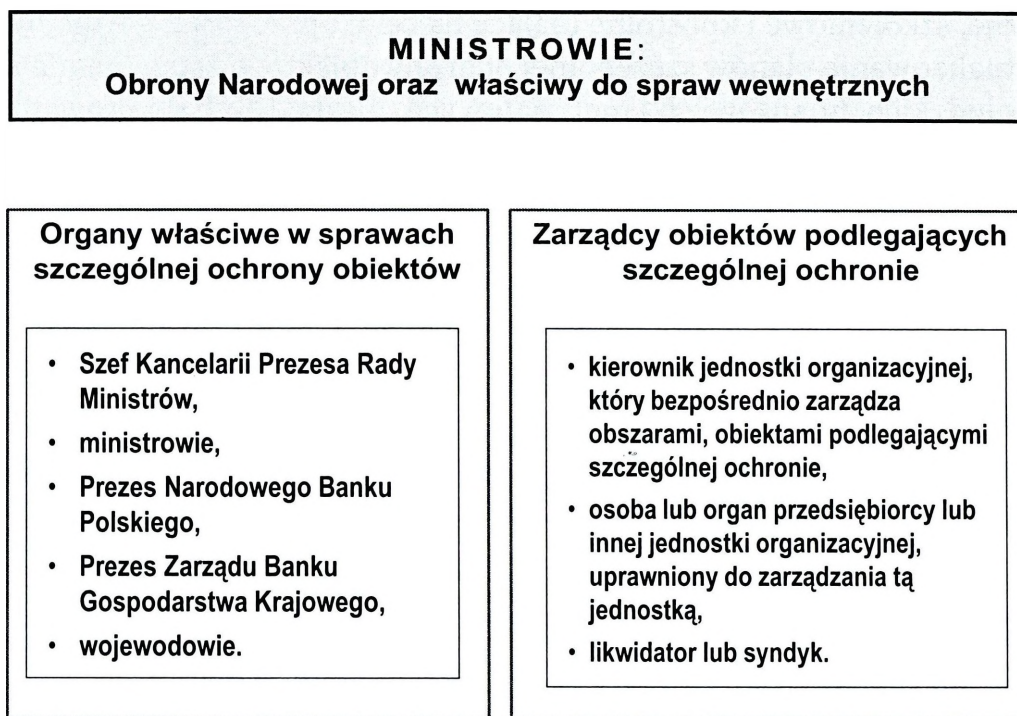
Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia RM w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa..., wyd. cyt.

**Rysunek 18. Etapy procesu przygotowań do szczególnej ochrony obiektów**

**Faza druga – prowadzenie szczególnej ochrony obiektów** obejmuje w szczególności: bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne; inne działania mające na celu ochronę obiektu, które wynikają z jego specyfiki i charakteru zagrożeń dla jego funkcjonowania;

przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu alarmowania i powiadamiania oraz wymiany informacji o zagrożeniach oraz działania obronne, obejmujące w szczególności rozbudowę inżynieryjną terenu na podejściach i wewnątrz bronionego obiektu, system ognia broni palnej, powszechną obronę przeciwlotniczą oraz ochronę przed skażeniami.

Z uwagi na zasadniczy cel opracowania, w dalszej części niniejszego rozdziału, skoncentrowano się na udziale organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony obiektów oraz zarządców obiektów podlegających szczególnej ochronie, w realizacji zadań związanych z przygotowaniem do jej prowadzenia. Organy zobowiązane do realizacji przygotowań szczególnej ochrony obiektów przedstawiono na rysunku 19.



Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia RM w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa..., wyd. cyt.

**Rysunek 19. Organy zobowiązane do realizacji przygotowań szczególnej ochrony obiektów**

**Organami właściwymi w sprawach szczególnej ochrony obiektów są<sup>27</sup>: Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w stosunku do obiektów organów administracji rządowej nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów,**

27 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa..., wyd. cyt., § 4 ust. 2.

na wnioski tych organów; *ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów* – w stosunku do obiektów będących w ich właściwości oraz obiektów organów, formacji i jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nich nadzorowanych, a także obiektów instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, według właściwości wynikającej z ustaw; *Prezes Narodowego Banku Polskiego* – w stosunku do obiektów znajdujących się w jego właściwości; *Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego* – w stosunku do obiektów znajdujących się w jego właściwości oraz *wojewodowie* – w stosunku do obiektów znajdujących się w ich właściwości, obiektów jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a także obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych, po zasięgnięciu opinii organów wykonawczych właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

**Organy właściwe w sprawach szczególnej ochrony obiektów**, które wystąpiły do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa, każdy w zakresie obiektów ujętych w przedmiotowym wniosku, realizują zadania związane z przygotowaniem tej ochrony, a w szczególności<sup>28</sup>: określają zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony oraz osoby odpowiedzialne za jej realizację, a także określają terminy wykonania tych prac; ujmują problematykę szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej; opracowują, uzgadniają i aktualizują plany szczególnej ochrony obiektów, zgodnie z ogólnymi wymaganiami prowadzenia tej ochrony oraz obowiązującą w tym zakresie procedurą; koordynują i nadzorują prace związane z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają warunki do realizacji tych prac; realizują zadania związane z uzyskaniem limitów osobowych, środków finansowych oraz innych zasobów niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, a także dysponują przydzielonymi limitami i środkami przeznaczonymi na tę ochronę; organizują szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów; organizują współdziałanie w zakresie dotyczącym szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają sprawność, ciągłość i terminowość prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, w stosunku do których wystąpiły z wnioskiem o uznanie za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

28 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa..., wyd. cyt., § 7 ust. 1.

**Do zadań Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych**, koordynatorów przygotowań szczególnej ochrony obiektów, odpowiednio kategorii I oraz kategorii II należy ponadto: określanie ogólnych wymagań przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; prowadzenie, na podstawie ustalonego przez Radę Ministrów wykazu obiektów podlegających szczególnej ochronie, ewidencji tych obiektów; określanie, po zasięgnięciu opinii organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony obiektów, sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów; podejmowanie decyzji, zgodnie z właściwością, w sprawie udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów, a także ustalanie zakresu i sposobu tego udziału w szczególnej ochronie obiektów oraz organizowanie i prowadzenie (wspólnie) specjalistycznego szkolenia dla osób organizujących wykonywanie zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów.

Do zadań Ministra Obrony Narodowej należy ponadto opracowywanie planów szczególnej ochrony obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

**Zarządcy obiektów** podlegających szczególnej ochronie realizują zadania związane z przygotowaniem odpowiednich sił i środków do prowadzenia tej ochrony (pierwsza faza przygotowań) oraz jej prowadzeniem po objęciu przez Radę Ministrów szczególną ochroną tych obiektów (faza II procesu). Zakres zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w przedmiotowym zakresie dotyczy w szczególności: opracowania, uzgadniania i aktualizacji projektów planów szczególnej ochrony obiektów, zgodnie z ogólnymi wymaganiami prowadzenia tej ochrony oraz obowiązującą w tym zakresie procedurą; zabezpieczenie potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów<sup>29</sup>; prowadzenia prac organizacyjno-mobilizacyjnych związanych z przygotowaniem specjalnie tworzonych jednostek

<sup>29</sup> W oparciu o *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów*, rozdział II–IV.

zmilitaryzowanych, przeznaczonych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o militaryzacji; prowadzenia szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów oraz zapewnienia sprawności, ciągłości i terminowości prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.

**Osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów** obejmuje: opracowanie i uzgodnienie planów szczególnej ochrony obiektów, zorganizowanie i sprawdzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów oraz zabezpieczenie sił i środków niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, w tym przygotowanie jednostek zmilitaryzowanych specjalnie tworzonych do jej prowadzenia.

## 8.4. Kierunki zmian w zakresie szczególnej ochrony obiektów

Problematyka szczególnej ochrony obiektów w naszym systemie prawnym została formalnie umocowana w 2002 roku w drodze nowelizacji ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*. W wykonaniu delegacji ustawowej, Rada Ministrów w dniu 24 czerwca 2003 roku wydała rozporządzenie *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*. Wdrożenie przepisów omawianego aktu wykonawczego, ze względu na konieczność zorganizowania od podstaw systemu kierowania szczególną ochroną w resortach i województwach, jak i złożoność przygotowania sił i środków do zapewnienia takiej ochrony, wymagało zorganizowanego dochodzenia do uzyskania oczekiwanego poziomu ochrony obiektów uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że obowiązujący system przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów jest właściwie zorganizowany, aby sprostać zasadniczemu celowi tej ochrony. Jest nim zapewnienie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa w warunkach zagrożenia i w czasie wojny. Na taką ocenę składa się zarówno system aktów prawnych i normatywnych dotyczących szczególnej ochrony obiektów, jak i zaangażowanie osób odpowiedzialnych za wspomniane przygotowania.

W oparciu o doświadczenia uzyskane z praktycznego stosowania obowiązujących dotąd przepisów w zakresie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa oraz kierując się konstytucyjną zasadą, że wszelkie zadania realizowane przez administra-

cję publiczną, przedsiębiorców i obywatela powinny być ustalane w trybie ustawowym koniecznym jest podniesienie do rangi ustawowej obszaru zadaniowego szczególnej ochrony obiektów, określonego dotychczas w przepisach wykonawczych<sup>30</sup>. Ustawa ta powinna zawierać w szczególności: zadania przewidziane dla Ministra Obrony Narodowej dotyczące obiektów kategorii I oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczące obiektów kategorii II; ramy prawne do nakładania zadań obronnych na specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne w zakresie szczególnej ochrony obiektów, obejmujące bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne oraz inne działania ochronne wynikające ze specyfiki i charakteru zagrożeń; oraz upoważnienie Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia: klasyfikacji i kategoryzacji obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, zadań w zakresie przygotowania szczególnej ochrony obiektów i właściwość organów w tych sprawach; oraz organu właściwego do prowadzenia wykazu tych obiektów, a także zasad finansowania zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów. W wytycznych do opracowania przedmiotowego aktu wykonawczego należy uwzględnić: właściwość organów w zakresie koordynowania przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz sposób ewidencjonowania tych obiektów, racjonalność wykorzystania sił i środków do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, oraz tryb wnioskowania o wpisanie (wykreślenie) obiektów do wykazu i tryb aktualizowania danych o obiektach ujętych w wykazie, a także wzory wniosków w tych sprawach.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, oraz wydane na jego podstawie wytyczne MON i MSWiA – zostały omówione w podrozdziale 8.1.

## **9. DOSTOSOWANIE POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA DO WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ I ZAGROŻEŃ – KIERUNKI ZMIAN**

---

Z przedstawionych dotychczas dociekań autora wynika, że pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem bardzo złożonym, obejmującym realizację przedsięwzięć polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez zobowiązane do tego niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa. Ma to na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Identyfikacja tych zagrożeń ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego przygotowań obronnych państwa oraz wyznacza kierunki transformacji systemu tych przygotowań do nowych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.

Dociekania badawcze w zakresie odzwierciedlonym w tytule rozdziału należy rozpocząć od identyfikacji i charakterystyki wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Na tej podstawie oraz w oparciu o ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa możliwe było określenie kierunków dostosowania tych przygotowań do nowych wyzwań i zagrożeń.

### **9.1. Identyfikacja wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego RP oraz ich charakterystyka w kontekście obowiązujących dokumentów strategicznych**

Przystępując do identyfikacji potencjalnych zagrożeń systemu bezpieczeństwa narodowego RP, należy zwrócić uwagę na różnorodność tych zagrożeń oraz złożoność problematyki związanej z zapobieganiem ich powstawaniu, a także ograniczaniem ich negatywnych skutków. W literaturze przedmiotu często przedstawia się bezpieczeństwo narodowe jako: „stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia kon-

fliktów a potencjałem obronnym<sup>1</sup>; stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości<sup>2</sup>; zdolności narodu do ochrony jego wartości wewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi<sup>3</sup>; taki rzeczywisty stan stabilności zewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjonalnych i behawiorystycznych społeczeństwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)<sup>4</sup>. Bezpieczeństwo narodowe, jako wartość ma zatem charakter zbioru wielu wartości szczegółowych i jest „najważniejszą wartością (...), systemem wartości stanowiących o jego istocie (...)”<sup>5</sup>.

Do dalszych rozważań przyjęto definicję bezpieczeństwa narodowego jako „jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania (aktywności) państwa, mającą zapewnić możliwości przetrwania, ale przede wszystkim rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie **wyzwań**, wykorzystywanie szans, redukcjonowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju **zagrożeniom** dla jego interesów zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość, czy też pewność rozwoju”<sup>6</sup>.

W przedstawionych powyżej definicjach oraz w licznych analizach dotyczących bezpieczeństwa narodowego rozpatruje się występowanie dwóch zjawisk negatywnie wartościowanych, do których zalicza się wyzwania i zagrożenia. Przez „**wyzwania**” rozumie się dylematy, przed jakimi stoi państwo w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa. Wyzwania mogą być podjęte lub zignorowane. W korzystnych warunkach mogą stwarzać dodatkowe szanse<sup>7</sup>, w niekorzystnych zaś rodzić dodatkowe zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego<sup>8</sup>. Natomiast „**zagrożenia**” postrzegane są

1 Zob. W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Warszawa 1991, s. 73.

2 Zob. C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie. Koncepcje. Doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.

3 Zob. R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2002, s. 32.

4 Zob. S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 16.

5 Zob. J. Kukułka, *Bezpieczeństwa a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa 1982, nr 7, s. 29.

6 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 17.

7 Przez szanse rozumiemy okoliczności sprzyjające realizacji interesów oraz osiągnięciu celów.

8 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt. s. 133.

jako „pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływanie na państwo. Egzemplifikują się w postaci konfliktów”<sup>9</sup>. Mogą być odbiciem realnego stanu rzeczy lub przesadnych wyobrażeń. Ponadto mogą odnosić się do oceny stanu w określonym momencie historycznym, a także rozumiane są jako zagrożenie realne, lub stanowią ekstrapolację (przewidywanie) rozwoju wydarzeń i towarzyszących im niekorzystnych zmian, tzw. zagrożenia potencjalne<sup>10</sup>.

Rozważając pojęcia wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, w aspekcie przygotowań obronnych państwa, należy zwrócić uwagę, że dawniej definiowane były w ścisłym związku z przyjmowanym za priorytetowy, militarnym obszarem bezpieczeństwa narodowego. Z upływem czasu i różnymi katastrofalnymi wydarzeniami zidentyfikowano nowe obszary bezpieczeństwa narodowego. Współcześnie obejmuje ona w coraz większym stopniu również zdolności ochrony i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi, gdyż zagrożenia, takie jak katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe i skażenie środowiska, są równe skutkom wojny. W związku z tym, współczesna definicja zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (państwa) jest to „splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.”<sup>11</sup> Można stwierdzić, że ilość czynników generujących zagrożenia wraz z rozwojem cywilizacyjnym stale wzrasta, pomimo stosowania coraz doskonalszych systemów zabezpieczeń.

Ze względu na źródło (przyczynę) powstania zagrożenia możemy je podzielić na dwie grupy<sup>12</sup>: **zagrożenia naturalne** – związane z działaniami sił przyrody, będącymi przyczynami powstania katastrof naturalnych, oraz **zagrożenia cywilizacyjne** związane z działalnością człowieka, mogące być przyczyną powstania katastrof i awarii technicznych.

9 Tamże.

10 Zob. A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa In statu nascendi*, Wyd. PISM, Warszawa 1990 r., s. 5.

11 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. cyt., s. 173.

12 Zob. E. Kołodziński, J. Matela, T. Pietkiewicz: *Komputerowe wspomaganie zarządzania bezpieczeństwem cywilnym*, Warszawa 2003.

Przedstawiony podział zagrożeń jest podziałem otwartym. Nie zawsze w pełni i jednoznacznie pozwalającym oddzielić od siebie poszczególne zagrożenia i przyczyny ich powstawania. W rzeczywistości są to zbiory zagrożeń, mogące wzajemnie się wzmacniać (efekt synergii), przenikać lub uzupełniać, np. w przypadku katastrofy kolejowej z udziałem materiałów niebezpiecznych w pobliżu ujęcia wody pitnej, może wystąpić efekt domina – oprócz ofiar ludzkich i strat materialnych może dojść do skażenia wody pitnej i w konsekwencji przerwania jej dostaw dla ludności. Działania terrorystyczne mogą spowodować powstanie zarówno zagrożeń naturalnych, jak i cywilizacyjnych, których skutki mogą być przyczyną powstania sytuacji noszącej znamiona kryzysowej i mogącej prowadzić do konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej lub innego stanu nadzwyczajnego.

Występowanie bądź brak zagrożeń jest jednym z zasadniczych elementów bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w kontekście przygotowań obronnych państwa. Ich charakter jest zarówno obiektywny, jak i subiektywny oraz dotyczy sfery świadomości. Obiektywny występuje wówczas, gdy zachodzą zjawiska bądź zdarzenia, które powodują stan niepewności oraz obaw człowieka, społeczeństw, państw, systemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Subiektywny, gdy występuje postrzeganie zdarzeń i zjawisk niekorzystnych. Są to rzeczywiste zachowania innych państw lub procesy w nich zachodzące sprzeczne z interesami danego państwa bądź organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>13</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że ilość czynników generujących zagrożenia wraz z rozwojem cywilizacyjnym stale wzrasta, pomimo stosowania coraz doskonalszych systemów zabezpieczeń. Optymistyczne jest to, że w miarę jak pojawiają się nowe rodzaje zagrożenia, ludzkość potrafi przeciwstawiać się im, tworząc nowe lub doskonaląc stare, sposoby zabezpieczania się przed nimi.

Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego RP  
w kontekście obowiązujących dokumentów strategicznych

Na przełomie XX i XXI wieku nastąpiły istotne zmiany w globalnym środowisku bezpieczeństwa, które znacząco determinują stan bezpieczeństwa naszego państwa. Polska umocniła swoją pozycję na arenie międzynarodowej, stając się liczącym się członkiem NATO i Unii Europejskiej. Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego RP w XXI wieku stanowią

13 Zob. R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa 1989 nr 10, s. 50 i kolejne.

pochodną globalnych, regionalnych i subregionalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w wymiarze narodowym i ponadnarodowym. Należy podkreślić, że nasze bezpieczeństwo w coraz większym stopniu zależy od skutków globalizacji i fragmentacji postępujących we współczesnym świecie i wiąże się ze skutkami osłabiania możliwości regulacyjnych państw i organizacji międzynarodowych, pogłębiającą się polaryzacją poziomu rozwoju i życia między krajami bogatymi i biednymi oraz rosnącą na tym tle frustracją i niezadowoleniem społecznym. Ponadto zagrożenia bezpieczeństwa narodowego RP pozostają w ścisłym związku z zagrożeniami globalnymi, a katalog tych zagrożeń jest w zasadzie tożsamy z zagrożeniami międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa – różnice dotyczą jedynie odmiennego rozłożenia akcentów.

Przeprowadzona przez autora analiza potencjalnych wyzwań i zagrożeń systemu bezpieczeństwa narodowego RP, zgodnie z tytułem niniejszego podrozdziału, została oparta na ustaleniach obowiązujących dokumentów strategicznych: *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*<sup>14</sup> oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*<sup>15</sup>, a także *Strategii Sprawne Państwo 2020*<sup>16</sup>. W tych najważniejszych, oficjalnie przyjętych przez kierownictwo państwa dokumentach dotyczących bezpieczeństwa narodowego RP, w tym obronności państwa określono, że Polska znajduje się obecnie w korzystnym środowisku bezpieczeństwa. W Europie znikła groźba wybuchu konfliktu międzynarodowego, który zagrażałby realizacji polskich celów. Poprzez członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim Polska uzyskała skuteczne gwarancje bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że jest ona całkowicie wolna od wyzwań i zagrożeń, ponieważ środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się współwystępowaniem i wzajemnym przenikaniem się zagrożeń militarnych i pozamilitarnych, często o charakterze asymetrycznym. Ryzyko konfliktu zbrojnego na dużą skalę zmniejszyło się radykalnie, natomiast nie zniknęła groźba konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym<sup>17</sup>, dlatego Polska będzie utrzymywać zdolności pozwalające na reagowanie na takie zagrożenia.

14 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., rozdz. 2.2.

15 Zob. *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., rozdział I i II.

16 Przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r., Monitor Polski z 2013 r., poz. 136.

17 Konflikt w Gruzji oraz aneksja Krymu potwierdziły aktualność tradycyjnych zagrożeń militarnych i znaczenie siły zbrojnej w Europie, a także w bliskim otoczeniu Polski. Nie można wykluczyć dalszego wystąpienia zjawisk konfliktogennych oraz nasilenia się sporów na Bałkanach. Poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa na świecie

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 r. został określony katalog wyzwań i zagrożeń w wymiarze: globalnym; regionalnym oraz krajowym<sup>18</sup>. Do najważniejszych **wyzwań i zagrożeń w wymiarze globalnym** należy zaliczyć między innymi: **wątpliwą wiarygodność porozumień rozbrojeniowych** – zagrożenie to w głównej mierze dotyczy broni masowego rażenia. Niepokojący jest jej niekontrolowany rozwój, a także uzyskanie dostępu do tego typu broni przez organizacje o charakterze terrorystycznym; **terroryzm i przestępczość zorganizowaną** – uważane są za jedne z przyczyn braku stabilności, wewnętrznych konfliktów w wielu państwach, a także podłoże do nielegalnego handlu bronią, ludźmi czy narkotykami; **cyberprzestępczość** – w dobie Internetu oraz cyfrowego dostępu do wszelkiego rodzaju danych należy obawiać się wrogich działań na tym polu. Konflikty teleinformatyczne mogą nieść za sobą również poważne konsekwencje, takie jak konflikty militarne z użyciem broni konwencjonalnej. Istotnym wyzwaniem i zagrożeniem dla bezpieczeństwa stają się różne formy **ekstremizmu**, który rozwija się na podłożu politycznym, religijnym, etnicznym, społeczno-ekonomicznym i innym. Jest on szczególnie niebezpieczny, gdy wykorzystuje terroryzm jako instrument działania. Zjawisko ekstremizmu może mieć zorganizowany charakter, jak również wynikać z działań pojedynczych osób. Ponadto w konsekwencji dynamicznego rozwoju społecznego, gospodarczego i technologicznego świata wyzwaniem staje się **wzrost zapotrzebowania na energię, żywność i wodę pitną**. Surowce energetyczne i metale ziem rzadkich występują często na obszarach niestabilnych politycznie lub stają się narzędziami realizacji celów politycznych państw eksporterów. Rosnący popyt na żywność jest konsekwencją obserwowanej w wielu częściach świata eksplozji demograficznej, zmian klimatu oraz nierównomiernego rozwoju gospodarczego. Prowadzi to do wzrostu cen żywności i niezdolności niektórych państw do zaspokojenia potrzeb żywnościowych ludności. Kurczące się zasoby wody pitnej oraz znaczne zanieczyszczenie jej ujęć mogą w przyszłości stać się przyczyną konfliktów i wojen.

**W wymiarze regionalnym** w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, mogących angażować nasze państwo pośrednio lub bezpośrednio. Polska nie jest też wolna od form nacisku politycznego wykorzystującego argumentację wojskową. W jej

stanowią napięcia na linii Zachód – świat muzułmański, a także istnienie szerokiej strefy niestabilności obejmującej obszar postradziecki, Bliski i Środkowy Wschód oraz Afrykę Północną.

18 *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., s. 17–26

najbliższym otoczeniu występuje duże skupienie potencjałów wojskowych, także o konfiguracji ofensywnej. Zagrożenia dla Polski mogą w niesprzyjających okolicznościach przyjąć charakter niemilitarny i militarny. W przypadku zagrożeń militarnych mogą one przybrać postać zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, to jest konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę<sup>19</sup>. Ponadto do najważniejszych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego RP zaliczono między innymi *tendencję spadkową wielkości budżetów obronnych państw członkowskich NATO i UE*, która będzie negatywnie wpływać na obniżenie zdolności działania obu tych organizacji. Szansą dla poprawy tego stanu może być wzmocnienie strategicznej i operacyjnej współpracy NATO i UE w sferze bezpieczeństwa oraz polepszenie *relacji z Rosją*, która próbuje odbudować swą mocarstwową pozycję<sup>20</sup>. Poważnym wyzwaniem dla europejskiej polityki bezpieczeństwa w regionie jest bezpieczeństwo państw – *wschodnich sąsiadów UE*. Należy podkreślić, że wielowymiarowa presja Rosji utrudnia tym państwom realizację własnych interesów, potęgując napiętą atmosferę i brak poczucia bezpieczeństwa w regionie. Ich integracja z europejskimi strukturami może przynieść korzyści dla całego regionu. Ponadto *starzenie się ludności państw europejskich* będzie powodowało obciążenia dla finansów publicznych. Zapewnienie zastępowalności pokoleń wymusza na Unii Europejskiej, w tym i na Polsce, wypracowanie wspólnych rozwiązań dotyczących migracji, doskonalenie standardów w zakresie polityki rodzinnej państw członkowskich, a także upowszechnienie polityki aktywnego i zdrowego starzenia. W interesie Polski jest, aby polityka migracyjna UE nie dyskryminowała państw Partnerstwa Wschodniego i umożliwiała napływ wysoko wykwalifikowanych pracowników. Do najważniejszych wyzwań i zagrożeń państw Unii Europejskiej należy zaliczyć ich zależność od importu surowców energetycznych. W związku z tym zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, poprzez nieprzerwane oraz zdywersyfikowane źródła dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej, jest dużym wyzwaniem UE. Wyzwaniem będą również skutki ograniczenia transportu ropy naftowej przez terytorium Polski do państw Europy Środkowej, podobnie jak importu tego surowca do Polski przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury. Szansą będzie budowa wspólnego europejskiego rynku energii, utrzymanie solidarnych zachowań państw członkowskich, służących stwo-

19 Tamże, pkt 36.

20 Konfrontacyjna polityka Rosji (przykładem może być aneksja Krymu) negatywnie wpływa na sytuację bezpieczeństwa w regionie Polski.

rzeniu jednolitych reguł i instrumentów podnoszących bezpieczeństwo energetyczne. Wyzwaniem dla Polski będzie zapewnienie efektywnych warunków instytucjonalnych

Natomiast w wymiarze krajowym do najważniejszych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego RP należy: *pogarszająca się sytuacja demograficzna* spowodowana malejącym przyrostem naturalnym i emigracją zarobkową – wiąże się to z rozlicznymi zagrożeniami, w tym związanymi z niedoborem siły roboczej, znacznym obciążeniem dla systemu ubezpieczeń społecznych oraz z koniecznością zapewnienia warunków dla wydłużenia aktywności zawodowej i społecznej osób starszych; *poziom bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego*, związany z ochroną ludności, bezpieczeństwem imprez masowych i ruchu drogowego oraz przestępczością zorganizowaną, gospodarczą, narkotykową i handlem ludźmi; *międzynarodowy terroryzm* oraz intensywność jego przejawów sprawiają, że Polska nie jest wolna od tego typu zagrożeń – szczególnie niebezpieczne mogą okazać się pojedyncze osoby lub małe grupy osób wykorzystujące metody terroru jako narzędzia do realizowania własnych celów o podłożu politycznym, społecznym, ekonomicznym lub religijnym; *wzrost zainteresowania obcych służb wywiadowczych naszym krajem*, który spowodowany jest rosnącą pozycją Polski na arenie międzynarodowej oraz członkostwo w NATO i UE – nieuprawnione ujawnienie, czy kradzież informacji niejawnych oraz innych chronionych prawem danych może spowodować straty dla bezpieczeństwa narodowego i interesów Rzeczypospolitej Polskiej; *korupcja* stanowiąca poważną barierę dla dalszego rozwoju Polski i wyzwanie dla jej bezpieczeństwa ekonomicznego – obszary szczególnie nią zagrożone to: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, obronność, energetyka oraz ochrona środowiska; *bezpieczny system finansowy*, który powinien być oparty na zrównoważonych w średnim okresie finansach publicznych, z instytucjami finansowymi zbudowanymi adekwatnie do wyzwań czasu, jest jednym z najważniejszych instrumentów stabilnego rozwoju państwa. Ponadto wyzwaniem dla bezpieczeństwa narodowego RP jest *uzależnienie krajowej gospodarki od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła* oraz wahania cen tych surowców spowodowane wydarzeniami na rynkach międzynarodowych, a także *stan polskiej gospodarki i przemysłu*, który pozostaje kluczowym czynnikiem budowania dobrobytu i mocnej pozycji Polski na arenie europejskiej i międzynarodowej – wyzwaniem będzie utrzymanie silnej krajowej bazy przemysłowej. Konkurencyjna, nowoczesna i przyjazna środowisku gospodarka umożliwi obniżenie cen i kosztów oraz tworzenie nowych, lepszych dóbr i usług, co przełoży się na lepszy

rozwój społeczeństwa oraz wzrost poziomu bezpieczeństwa kraju i obywateli. Należy zauważyć przy tym, że dekapitalizacja majątku narodowego, w szczególności infrastruktury przemysłowej, energetycznej, transportowej oraz mieszkaniowej, może powodować wzrost zagrożenia katastrofami o podłożu technicznym. Szczególną uwagę należy zwrócić na jej elementy zaliczane do infrastruktury krytycznej.

Analizując zapisy *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*<sup>21</sup>, w kontekście charakteru współczesnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, zauważa się, że w perspektywie najbliższych lat główne wyzwania i zagrożenia dla Polski będą związane z: dynamiką relacji w ramach NATO i UE oraz skalą zaangażowania Stanów Zjednoczonych Ameryki w bezpieczeństwo europejskie; dynamiką przemian reżimów kontroli zbrojeń i rozbiorzenia zwiększających ich skuteczność; dynamiką relacji dwustronnych i wielostronnych; zapewnieniem skuteczności prawa międzynarodowego; oddziaływaniem konfliktów lokalnych na bezpieczeństwo światowe; międzynarodowym terroryzmem i zorganizowaną przestępczością międzynarodową oraz postępującą proliferacją broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia<sup>22</sup>. Wymienione procesy i zjawiska kształtujące międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa w znaczący sposób oddziałują na bezpieczeństwo Polski. Dodatkowo na bezpieczeństwo naszego kraju wpływają czynniki o charakterze **regionalnym** i **lokalnym** (krajowym)<sup>23</sup>. Odnosząc się do zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa Polski, podkreślono, że korzystny kształt środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego oraz polskie powiązania sojusznicze prowadzą do tego, iż obecnie i w najbliższej przyszłości prawdopodobieństwo konwencjonalnej agresji zbrojnej jest małe. Nie można jednak całkowicie wykluczyć pojawienia się w pobliżu granic Rzeczypospolitej Polskiej sytuacji użycia siły bądź groźby jej użycia. Ponadto, zważywszy na występowanie w sąsiedztwie Polski znaczących potencjałów militarnych, w tym niekonwencjonalnych, Polska będzie utrzymywać i rozwijać zdolności pozwalające na skuteczną reakcję na tego rodzaju zagrożenia. Jednocześnie dbać będzie o utrzymywanie otwartości, przejrzystości i przewidywalności

21 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., rozdział I.

22 Tamże, s. 11.

23 Zostały one wymienione i scharakteryzowane w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r.

działalności wojskowej, zapewnianych przez system kontroli zbrojeń oraz regionalnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa<sup>24</sup>.

Do współczesnych wyzwań i zagrożeń Polski odnoszą się również zapisy *Strategii Sprawne Państwo 2020*<sup>25</sup>. Jednym z zasadniczych celów tego dokumentu jest *zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego*<sup>26</sup>. Dokument skupia się na zagrożeniach i wyzwaniach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, jego tematyka jest węższa od określonej w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* i dotyczy między innymi kwestii: *przeciwdziałania przestępczości; zapewnienia bezpieczeństwa granicy UE oraz ratownictwa i ochrony ludności*. Kolejnym ważnym wyzwaniem jest stworzenie nowoczesnych regulacji prawnych dotyczących sfery obrony cywilnej, adekwatnych do współczesnych zagrożeń. Ponadto do zasadniczych zagrożeń, w przedmiotowym zakresie, wskazanych w strategii należy zaliczyć: relatywnie niski poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w odniesieniu do innych państw europejskich; zwiększenie nierówności w dostępie do usług zdrowotnych; nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa) i wysoka jego szczegółowość; niski etos pracy urzędniczej; brak efektywnych rozwiązań na rzecz wzmocnienia zarządzania zasobami ludzkimi, brak wystarczających środków finansowych na zatrudnienie wysokokwalifikowanej kadry urzędniczej co powoduje odpływ specjalistów do sektora prywatnego; wzrost liczby nowych zadań nakładanych na organy administracji publicznej; brak ciągłości w realizacji programów rządowych (uzależnienie od zmian politycznych); niedostateczne uelastycznienie procedur i kanałów przepływu informacji oraz niedostateczne wsparcie dla zachowania dokumentacji, w tym dokumentacji elektronicznej, w długim czasie.

Dokumentem, który odnosi się również do współczesnych wyzwań i zagrożeń dla Polski jest *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>27</sup>. Wynikające z analizy zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa wyzwania i zagrożenia dla Polski, mają przede wszystkim niemilitarny charakter. Najpoważniejsze wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa pozamilitarnego, z którymi będzie musiała się zmierzyć Polska,

24 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 12.

25 *Strategia Sprawne Państwo 2020* z dnia 12 lutego 2013 r. (Monitor Polski z 2013 r. poz. 136), s. 91–101.

26 Tamże, s. 91–101.

27 Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydana w dniu 24 maja 2013 r., rozdział 1.

wiążą się z zapewnieniem niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej uwzględniającej przeciwdziałanie nadchodzącemu niżowi demograficznemu. Istotne dylematy strategiczne, jakim Polska będzie musiała stawić czoło w perspektywie nadchodzącego dwudziestolecia, związane są także z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz przeciwdziałania dekapitalizacji infrastruktury przemysłowej i transportowej.

Dekapitalizacja, a często również dewastacja infrastruktury powodują, że z każdym rokiem wzrasta ryzyko wystąpienia katastrof o podłożu przemysłowym i technicznym. Zidentyfikowane w dokumencie zagrożenia militarne natomiast, mogą mieć charakter kryzysów polityczno-militarnych, prowokowanych dla wywierania presji strategicznej w ramach bieżącej polityki, bez przekraczania progu wojny. Działania takie mogą przejawiać się w formie skokowej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, praktycznej demonstracji siły, czy szantażu militarnego. Nie można jednak wykluczyć także bezpośrednich zagrożeń zbrojnych. Wśród nich należy wyróżnić dwa rodzaje: po pierwsze – zagrożenia, które najogólniej można określić terytorialnymi (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli uderzenia punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu (często skryte, z tylko „domyślnym autorstwem”), obliczone na szantażowanie państwa bądź też zmuszenie do odpowiedniego kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO, w wyniku tworzenia tzw. sytuacji trudnokonsensusowych, w których trudno byłoby o uzyskanie zgody wśród sojuszników co do sposobu i zakresu reakcji); po drugie – zagrożenia związane z sytuacją dzisiaj zdecydowanie mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce w warunkach radykalnej zmiany obecnego kursu polityki międzynarodowej, a więc musiałaby zostać poprzedzona raczej długotrwałą zmianą sytuacji politycznej i strategicznej w świecie. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także tej kolektywnej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

Oceny i prognozy dotyczące stanu bezpieczeństwa narodowego zostały przedstawione w *Białej Księdze* w trzech wymiarach: globalnym, regionalnym i krajowym<sup>28</sup>. W wymiarze globalnym, dokument wskazuje zasadnicze

28 Przedstawione w *Białej Księdze* oceny i prognozy oraz wyzwania i zagrożenia dotyczące stanu bezpieczeństwa narodowego stanowiły podstawę zapisów w *Strategia*

zagrożenia w procesie globalizacji i rozwoju technologii. Przy wielu pozytywnych aspektach tych zjawisk nie należy jednak zapomnieć, że wiążą się one również z bardzo gwałtownym wzrostem zużycia surowców naturalnych i wody, co odbija się na światowej gospodarce, polityce, a także procesach społecznych. Poważnym wyzwaniem w skali ogólnoswiatowej jest również aspekt państw upadłych oraz upadających. Wewnętrzny rozpad, brak kontroli nad własnym terytorium negatywnie mogą wpływać na stan bezpieczeństwa w ich regionie. Zjawiska terroryzmu i cyberterroryzmu również zostały zakwalifikowane do katalogu zagrożeń globalnych. Każde z państw powinno zakładać, że jest potencjalnym celem tego typu działań. *Biała Księga* zwraca również uwagę na coraz słabszą rolę organizacji międzynarodowych, które mają coraz większe problemy z inicjalizowaniem skutecznych mechanizmów wpływających na poprawę stanu bezpieczeństwa na świecie (jako przykład na arenie europejskiej podano OBWE).

W wymiarze regionalnym w *Białej Księdze* zostały określone szanse i zagrożenia związane z Unią Europejską (problemy z rozwojem WPBiO, konieczność aktualizacji *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* z 2003 roku) oraz NATO. Wyzwaniem przed jakim stoi Sojusz jest redefinicja swojej roli i skupienie się na swym głównym zadaniu – obronie jego członków. Poruszana jest również kwestia relacji z Rosją, która dążąc do odbudowy swej mocarstwowości wprowadza niepokój nie tylko na skalę regionalną, ale i globalną.

Zgodnie z treścią dokumentu wyzwania i zagrożenia w wymiarze krajowym mają przede wszystkim charakter niemilitarny. Najpoważniejszymi wyzwaniami według *Białej Księgi* będą między innymi problemy związane z rozwojem gospodarczym, niżem demograficznym, czy też bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. Zagrożenia militarne nie zostały jednak pominięte. Wskazuje się na możliwość wystąpienia kryzysów polityczno-militarnych, lecz nie przewiduje się przekroczenia progu wojny<sup>29</sup>. Spośród zaprezentowanych zagrożeń wiodącą, nadrzędną rolę odgrywają zagrożenia o charakterze politycznym. Z nich bowiem mogą wynikać innego rodzaju zagrożenia, które mogą być impulsem wyzwalamym wystąpienie innego rodzaju zagrożeń, szczególnie ekonomicznych, militarnych i społecznych. W skomplikowanej rzeczywistości stosunków międzynarodowych zagrożenia mogą się wzajemnie przenikać, występować pojedynczo lub kompleksowo, a niekiedy przybrać charakter lawinowy. W pewnych

*Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r.

<sup>29</sup> Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 11–14.

sytuacjach zagrożenia jednego typu mogą przybrać formę zagrożenia innego typu.

W okresie globalizacji coraz więcej zagrożeń ma charakter transgraniczny, czyli oddziałują one ponad granicami wielu państw. Taki charakter mają zagrożenia społeczne w formie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, zagrożenia ekonomiczne, wynikające z oddziaływania rynków kapitałowych, kapitału spekulacyjnego i transnarodowych korporacji oraz zagrożenia ekologiczne. Jednocześnie następuje poszerzenie zakresu podmiotów, będących nośnikami określonych zagrożeń (np. zagrożenia o charakterze społecznym są powodowane przez podmioty niepaństwowe, takie jak międzynarodowe struktury i grupy przestępcze oraz terrorystyczne). Zwłaszcza w ostatnich latach następuje intensyfikacja zagrożeń z ich strony. Rośnie też skala możliwych zagrożeń o charakterze asymetrycznym. Cechą niektórych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego jest ich oderwanie od jakiegokolwiek lokalizacji w transnarodowej przestrzeni społecznej. Do takich zagrożeń zaliczyć można terroryzm międzynarodowy, przestępczość zorganizowaną i globalne zagrożenia ekologiczne w postaci efektu cieplarnianego oraz niszczenia powłoki ozonowej. Wszystkie wskazane zagrożenia, w różnym stopniu dotyczą bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, w perspektywie długofalowej bezpieczeństwo Polski w znacznej mierze zależy od zdolności państwa do stawienia czoła wyzwaniom, które wykraczają poza tradycyjnie rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa. Wyzwania te są konsekwencją sprzężonych ze sobą procesów politycznych, ekonomiczno-społecznych, demograficznych i ekologicznych o zasięgu często wykraczającym daleko poza granice kraju. Ważnymi wyzwaniami pozostają: konieczność dokończenia transformacji polskiego systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności i wynikających z tego konsekwencji oraz poprawa stanu infrastruktury, w szczególności stworzenie nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej i transportowej, a także sieci służącej do przesyłu i magazynowania nośników energii. Niezbędne jest ponadto zwiększenie sprawności struktur administracyjnych w celu optymalnego wykorzystania możliwości rozwojowych, które oferuje uczestnictwo w Unii Europejskiej i w innych instytucjach międzynarodowych.

O zdolności naszego państwa do stawienia czoła wymienionym wyzwaniom zadecyduje zasięg i przebieg procesu zmniejszania dystansu technologicznego między Polską a rozwiniętymi państwami europejskimi. W tym kontekście niepokój budzą zmiany demograficzne w Polsce, a szczególnie charakter i skala migracji z Polski do innych państw w poszukiwaniu pracy

i lepszych warunków życia, a także malejący przyrost naturalny i w konsekwencji starzenie się społeczeństwa. Ponadto zwiększające się różnice w zamożności i poziomie życia obywateli oraz dystans między poszczególnymi regionami Polski mogą wywołać napięcia, przyczyniając się do zmniejszenia spójności społeczeństwa.

Malejący poziom zastępowalności pokoleń spowoduje, że aby utrzymać tempo rozwoju gospodarczego, Polska i inne kraje UE będą musiały w perspektywie długookresowej przyjmować znaczne ilości imigrantów. Wymusi to konieczność wypracowywania skutecznych polityk i działań włączających nowo przybyłych do społeczeństw poszczególnych krajów, z pełnym poszanowaniem ich odrębności kulturowej i religijnej, aby uniknąć negatywnych zjawisk obserwowanych w niektórych krajach Europy Zachodniej. Pogłębiające się dysproporcje w poziomie życia pomiędzy państwami UE a innymi obszarami świata, jak również niestabilna sytuacja polityczna i konflikty zbrojne, mogą stać się przyczyną masowych ruchów migracyjnych. Zagrożeniem dla Polski jest nielegalna migracja, a zwłaszcza jej zorganizowane formy<sup>30</sup>.

Obecne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli są liczniejsze i bardziej kompleksowe niż miało to miejsce kilkadziesiąt, a nawet kilkanaście lat temu. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga zmodyfikowania podejścia instytucji państwowych, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych do spraw edukowania społeczeństwa w zakresie wiedzy o bezpieczeństwie. Celem tego działania powinna być budowa powszechnej woli i gotowości społecznego zaplecza systemu bezpieczeństwa narodowego do jego obywatelskiego wsparcia oraz gospodarczego zasilania<sup>31</sup>.

Charakteryzując potencjalne zagrożenia systemu bezpieczeństwa narodowego RP, należy zwrócić uwagę różnorodność tych zagrożeń oraz złożoność problematyki związanej z zapobieganiem ich powstawania lub ograniczaniem ich negatywnych skutków w przypadku ich zaistnienia. Całość działań związanych z ochroną przed zagrożeniami można podzielić na cztery podstawowe etapy: **przygotowanie** – ocena potencjalnych zagrożeń, ich analiza oraz określenie stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia, na tym etapie prowadzone są zadania planistyczne, opracowywane są plany działania w sytuacjach niebezpiecznych i procedury działania, ocena własnych sił i środków niezbędnych do podjęcia

30 Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 28 i 29.

31 *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 180–181.

i prowadzenia działań; **zapobieganie** – działania, których podstawowym celem jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a jeśli jest to niemożliwe, do ograniczenia jego skutków – działania te dotyczą uodpornienia infrastruktury technicznej, szkolenie personelu oraz realizacji przedsięwzięć zwiększających bezpieczeństwo; **reagowanie** – praktyczne działanie w przypadku wystąpienia konkretnego zagrożenia do momentu jego ustania i zlikwidowania jego źródła oraz **odbudowa** – przywrócenie podstawowych funkcji uszkodzonego systemu, zapewnienie realizacji podstawowych potrzeb poszkodowanej ludności, a w dalszej kolejności całkowita odbudowa uszkodzonego systemu do kształtu z przed zagrożenia.

## 9.2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – analiza SWOT

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, pod względem zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych, przeprowadzono w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu oraz materiały pozyskane przez autora z wywiadu skategoryzowanego<sup>32</sup>, przy pomocy kwestionariusza wywiadu eksperckiego (załącznik 7)<sup>33</sup>. Analiza SWOT<sup>34</sup> okazała się bardzo użytecznym narzędziem badawczym, ponieważ umożliwiła określić mocne i słabe strony systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa oraz występujące szanse i zagrożenia w przedmiotowym zakresie.

32 Wywiad skategoryzowany (standaryzowany, kwestionariuszowy) – prowadzony według listy (kwestionariusza wywiadu) pytań zamkniętych, jednakowych dla wszystkich respondentów – zob. T. Majewski, *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 14–16 oraz L. Sołoma, *Metody badań socjologicznych*, WSP, Olsztyn, 1995, s. 69–80.

33 Badaniu, które autor przeprowadził w 2015 roku, poddano dwie grupy respondentów, specjalistów w tej dziedzinie. Pierwszą grupę stanowili eksperci – praktycy, a drugą grupę eksperci – teoretycy (naukowcy). Kryterium, jakie przyjęto przy doborze badanej populacji pierwszej grupy, to wszyscy eksperci są specjalistami pracujący minimum pięć lat na stanowiskach związanych z problematyką pozamilitarnych przygotowań obronnych w administracji publicznej.

34 Analiza SWOT (ang. SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) jest metodą znajdowania swoich mocnych i słabych stron, a tym samym przekonywania się o okazjach i zagrożeniach jakie na nas czekają. Przeprowadzenie analizy SWOT pomoże nam skupić się na aktywnościach w obszarach, w których jesteśmy mocni i w których leżą nasze największe szanse i okazje.

Przedstawiona w niniejszym podrozdziale ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w aspekcie zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych, stanowiła podstawę do określenia atutów i słabości w przedmiotowym zakresie, przy uwzględnieniu występujących szans i zagrożeń.

**Do mocnych stron pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa**, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych należy zaliczyć: zmianę w podejściu organów władzy i administracji rządowej do problematyki obronności państwa<sup>35</sup>; prawno-organizacyjne rozwiązania pozamilitarnych przygotowań obronnych stanowiące zasadniczy mechanizm bezpieczeństwa państwa w razie wystąpienia zagrożenia polityczno-militarnego oraz w czasie wojny; powszechny obowiązek realizacji zadań obronnych przez organy władzy i administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców; organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne) – w zakresie określonym w ustawach; sprawnie działający system planowania zadań obronnych umożliwiający funkcjonowanie organów administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; określenie stanów gotowości obronnej państwa oraz warunków i trybu ich wprowadzania w celu realizacji zadań obronnych ustalonych dla tych stanów; systemu rezerw strategicznych, który powinien zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki oraz zapewnia podstawowe potrzeby bytowe ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów; dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur; dobrze działający system szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych; skuteczność działań służb specjalnych w ramach sprawnej kooperacji z innymi organami i służbami państwowymi oraz udziału w międzynarodowej współpracy wywiadowczej i kontrwywiadowczej oraz regularne monitorowanie i ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w ra-

35 Spowodowała ona znaczne przeobrażenia sfery prawnej, organizacyjnej, planistycznej i realizacyjnej systemu obronnego państwa. W efekcie podjętych działań, a w szczególności wydania przez Radę Ministrów dziesięciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, większość istotnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa doczekała się regulacji prawnych.

mach okresowych przeglądów obronnych, w tym prowadzonych cykliczne strategicznych przeglądów obronnych.

**Słabe strony pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa**, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych, to przede wszystkim: rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki obronnej, w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w wielu aktach prawnych i utrata czytelności wielokrotnie nowelizowanych przepisów<sup>36</sup>; uregulowanie niektórych, szczególnie ważnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, jakimi są np. planowanie obronne oraz przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obrona państwa – aktem prawnym rangi rozporządzenia; brak prawno-organizacyjnych uregulowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym oraz brak zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa w planach i programach obronnych; brak regulacji prawnych, które łączyłyby pozamilitarnych przygotowania obronne realizowane w systemie obronnym państwa z działaniami w systemie zarządzania kryzysowego w jeden spójny system kierowania bezpieczeństwem narodowym; zakres realizacji zadań obronnych jest ograniczany posiadanymi możliwościami (głównie organizacyjnymi i finansowymi) zarówno organów organizujących, jak i potencjalnych realizatorów uczestniczących w przygotowaniach obronnych państwa; brak rozwiązań prawnych motywujących podmioty (przedsiębiorców), na których nałożono zadania obronne, do aktywnego udziału w procesie przygotowań obronnych państwa; brak sformalizowanego i ujednoliconego procesu planowania, przygotowania i udziału resortów i pracowników cywilnych w operacjach wojskowych powoduje niski odsetek cywilnych ekspertów biorących udział w operacjach reagowania kryzysowego poza granicami kraju; niski poziom kompetencji obronnych w społeczeństwie, będący rezultatem niedostatecznej edukacji w obszarze obronnym, braku narzędzi oceniających te kompetencje oraz nowoczesnych środków edukacji.

**Do szans pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa**, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych należy zaliczyć: wzmacnianie pozycji międzynarodowej Polski w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza w NATO i UE oraz ukierunkowanie polityki zagranicznej Polski w kształtowania stabilnego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym; konieczność recypowania

<sup>36</sup> Istnieje potrzeba kontynuowania prac legislacyjnych nad aktami prawnymi regulującymi problematykę bezpieczeństwa i obronności (kodyfikacja prawa obronnego), ochrony ludności oraz obrony cywilnej.

dorobku prawnego NATO w obszarze spraw dotyczących udziału w kolektywnym tworzeniu siły obronnej Sojuszu oraz utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści; dostosowanie rozwiązań prawnych i funkcjonalnych przygotowań obronnych państwa do „nowych” wyzwań i zagrożeń w ramach tworzonego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego; podjęcie strategicznej decyzji dotyczącej zwiększenia inwestycji w polski przemysł obronny i związany z nim sektor naukowy; rozwijanie zdolności przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz prowadzenia ćwiczeń przygotowujących niemilitarne podmioty, w tym administrację publiczną i przedsiębiorców do realizacji zadań państwa gospodarza (HNS); stabilność długoterminowego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w oparciu o rozwój krajowego przemysłowego potencjału obronnego (ppo)<sup>37</sup> oraz rozwój zdolności tego potencjału poprzez uczestnictwo w międzynarodowych programach obronnych, w tym Europejskiej Agencji Obrony (EDA), a także wzajemne sprzężenie i rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa oraz wykorzystywanie jej elementów zarówno dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również dla rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków);

**Główne zagrożenia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** w kontekście zapewnienia realizacji zadań obronnych to przede wszystkim: współzależność konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz ich często ogólny charakter utrudnia sprawne kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; zacieranie się różnic między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz powstanie zagrożeń asymetrycznych, które wymusza podejmowanie działań angażujących szerokie spektrum sił i środków państwa na rzecz reagowania i przeciwdziałania tym zagrożeniom; utrwalająca się tendencja niepełnego finansowania zadań z zakresu mobilizacji gospodarki, co może skutkować zmniejsz-

37 Przemysłowy potencjał obronny zdefiniowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 198, poz. 1313).

szeniem realizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców; potencjalne pozbawienie stabilności długoletniego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w oparciu o rozwój krajowego **przemysłowego potencjału obronnego** (ppo); brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie pozamilitarnych struktur i systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności, które osłabia przygotowania zarówno w obszarze obrony narodowej, jak i zarządzania kryzysowego; brak prawno-organizacyjnych unormowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenie zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa; mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych.

### 9.3. Kierunki dostosowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń

W oparciu o przedstawioną ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, zapisy obowiązujących dokumentów strategicznych<sup>38</sup> oraz materiały źródłowe pozyskane przez autora z wywiadu eksperckiego, w niniejszym rozdziale została przeprowadzona analiza, której celem było wskazanie kierunków dostosowania tych przygotowań do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Prowadząc przedmiotową analizę, autor kierował się słowami Tadeusza Kotarbińskiego, iż: „(...) w doskonaleniu sprawności wszelkiego działania idzie zawsze o jakiś akt organizacji, czyli takiego ustosunkowania się składników całości, iż całość ta jest jakoś bardziej utrwalona i odporna; a wszelki akt organizacyjny sprowadza się do jakiegoś łączenia lub rozłączenia lub jakiegoś spiętrzenia połączeń lub rozłączeń rozmaitego rodzaju ze względu na rozmaite relacje, pośrednio zaś – do jakichś rozmieszczeń składników całości”<sup>39</sup>.

38 *Strategia systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 9 listopada 2014 r.; *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* z 9 kwietnia 2013 r. oraz *Strategia Rozwoju Kraju 2020* z dnia 25 września 2012 r.

39 T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 339.

Warunki funkcjonowania i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w tym przygotowań obronnych państwa, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej, zostały określone w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*<sup>40</sup>. Założono, że w horyzoncie obowiązywania dokumentu, akcent strategiczny będzie położony na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. Jest to realizacja postulatów średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*<sup>41</sup>, która w obszarze strategicznym *Sprawne i efektywne państwo* wskazuje na potrzebę podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa<sup>42</sup>.

W świetle zapisów przywołanej *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP* optymalizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań, a główne zadania w tym zakresie to<sup>43</sup>: *poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* poprzez systematyczne doskonalenie kompetencji i umiejętności organów oraz wzbogacanie infrastruktury technicznej systemu kierowania; *utworzenie w organach administracji publicznej jednolitej informatycznej bazy danych* o dostępnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sojuszniczych Sił Wzmocnienia; *usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki* poprzez stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających dostosowanie zakresu zadań ujmowanych w *Programie Mobilizacji Gospodarki* do zmieniających się potrzeb systemu obronnego państwa, a także utworzenie procedur szybkiego pozyskiwania artykułów na rynku wewnętrznym i międzynarodowym oraz jasne określenie uprawnień i kompetencji organów administracji rządowej w zakresie przygotowań do mobilizacji gospodarki; *poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego* w państwie, m.in. poprzez zapewnienie regularności oraz zwiększenie skuteczności szkolenia obronnego prowadzonego w formie zajęć praktycznych, w szczególności ćwiczeń o zasięgu krajowym i regionalnym realizowanych

40 Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 377).

41 Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

42 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 7.

43 Tamże, s. 64.

łącznie z wieloszczeblowym, operacyjnym ćwiczeniem sił zbrojnych pk. „Anakonda”<sup>44</sup>.

Ponadto doskonalenie przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na: wzrost zaangażowania struktur pozamilitarnych w ćwiczeniach i treningach wojskowych oraz zwiększenie udziału w szkoleniu obronnym osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych; rozszerzenie formuły prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych o elementy praktyczne w celu sprawdzenia realnego przygotowania pozamilitarnych struktur obronnych do funkcjonowania w razie zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz stworzenie mechanizmu umożliwiającego kierowanie do przedsiębiorców ekspertów w celu prowadzenia w należących do nich przedsiębiorstwach przygotowań obronnych, zapewniających uzyskanie i utrzymanie założonego poziomu zdolności produkcyjno-usługowych na czas wojny.

Umacnianie zdolności państwa do obrony, w tym zapewnienie przetrwania ludności i funkcjonowania struktur państwa oraz skutecznego działania Sił Zbrojnych RP, wymaga znacznego zaangażowania jego pozamilitarnych struktur gospodarczych, tworzących **przemysłowy potencjał obronny** (ppo)<sup>45</sup> i realizujących zadania gospodarczo-obronne. Dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur. Przemysł krajowy pozostaje kluczowym źródłem zaopatrzenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, a polskie placówki naukowo-badawcze są znaczącym dostawcą technologii i myśli technicznej w zakre-

44 Ćwiczenie „Anakonda-16” zostało przeprowadzone w Polsce w dniach 7–17 czerwca 2016 roku. W ćwiczeniu zaangażowane było ok. 26 tys. żołnierzy z 26 państw, w tym ok. 14 tys. żołnierzy z 21 państw sojuszniczych i z pięciu państw Partnerstwa dla Pokoju. Ogólnym celem ćwiczenia było „Zgrywanie narodowe oraz sojusznicze dowództwa i wojska w ramach prowadzenia operacji obronnej, w wymiarze połączonym i międzynarodowym”. Natomiast wśród głównych problemów operacyjnych ćwiczenia było „Współdziałanie sił zbrojnych z układem pozamilitarnym w środowisku zagrożeń hybrydowych, jak również w trakcie prowadzonej operacji obronnej”. W trakcie ćwiczenia potwierdzona została gotowość do dowodzenia połączonej operacji obronnej w sposób kompleksowy, obejmujący układ pozamilitarny, we współpracy z siłami koalicyjnymi.

45 Przemysłowy potencjał obronny zdefiniowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych..., wyd. cyt.

sie technologii obronnych. Za utrzymaniem i wspieraniem przemysłowego potencjału obronnego przemawia również interes polskiej gospodarki (postęp technologiczny, miejsca pracy, wymiana handlowa z partnerami zagranicznymi, zasilanie budżetu państwa w przychody z tytułu podatków i opłat)<sup>46</sup>.

Istotny wpływ na pozycję rynkową polskiego przemysłowego potencjału obronnego będzie miało dokończenie procesu przekształceń strukturalnych tego sektora<sup>47</sup> oraz zwiększenie nakładów na prace badawczo-rozwojowe związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. W ramach współpracy z NATO Polska uczestniczy w realizacji wielonarodowych programów, mających zasadnicze znaczenie dla wzmacniania jego potencjału obronnego oraz bierze udział w pracach sojuszniczych instytucji zajmujących się pozyskiwaniem nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia. Aktywne uczestnictwo w działalności tych gremiów daje szansę na włączanie potencjału obronnego naszego kraju we wspólnie budowany system uzbrojenia Sojuszu, umożliwia bezpośredni kontakt z ekspertami branżowymi z innych krajów oraz stwarza możliwość wejścia w kooperację lub wspólne programy z innymi producentami. Konieczne jest efektywniejsze wykorzystanie przez krajowe podmioty gospodarcze wyżej wymienionych obszarów współpracy w ramach NATO.

Ważnym elementem przemysłowego potencjału obronnego jest zaplecze prowadzące **badania naukowe i prace rozwojowe w sektorze obronnym**<sup>48</sup>. Należy zmierzać do zacieśniania współpracy pomiędzy instytucjami badawczymi, optymalnie wykorzystując ich możliwości do zwiększenia zdolności konkurencyjności na europejskim i światowym rynku. W tym kontekście uzasadnione są podejmowane w MON prace nad konsolidacją zaplecza badawczo-rozwojowego, dostosowanego do bieżących i perspektywicznych potrzeb Sił Zbrojnych RP. Niezbędne jest również przeprowadzenie konsolidacji zadaniowej sektora i przede wszystkim utworzenie – na wzór rozwiązań zagranicznych – narodowej grupy kapitałowej

46 Szerzej: *Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020* (projekt z dnia 3.12.2012 opracowany przez Ministerstwo Gospodarki).

47 Kierunek przekształceń własnościowych spółek ppo określił dokument rządowy *Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r. Jego następcą będzie *Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020*.

48 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 22.

przemysłu zbrojeniowego, w której uprawnienia majątkowe powinien wykonywać Skarb Państwa.

Istotnym obszarem pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest **posiadanie wydajnego systemu rezerw strategicznych**. Zabezpiecza on prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów. Istnienie sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw wspomaga realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa i obrony państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej, a zwłaszcza w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego, a także w okresie odbudowy po zażegnaniu zagrożenia. Ponadto system rezerw strategicznych wspiera odtwarzanie infrastruktury krytycznej, łagodzi zakłócenia w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowaniu ich życia i zdrowia, a także wypełnianie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Prowadzony podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych **rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa** są wzajemnie sprzężone<sup>49</sup>. Z jednej strony budowa nowoczesnego systemu transportowego, a w szczególności dróg publicznych, modernizacja kolei, portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych połączona z wprowadzeniem nowoczesnych środków transportu, stanowi jedną z kluczowych dziedzin w systemie przygotowań obronnych oraz reagowania kryzysowego państwa. Przyczyni się ona również do zapewnienia potrzeb bytowych ludności, w tym do możliwości jej ewakuacji, a także stanie się istotnym elementem wsparcia Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w przypadku kryzysu lub konfliktu zbrojnego. Z drugiej strony rozwój infrastruktury sektora bezpieczeństwa wpływa na rozwój infrastruktury w regionach, w których funkcjonują obiekty tego sektora.

W ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych kluczowe znaczenie odgrywa polityka przestrzenna. W wymienionych wcześniej obszarach tych przygotowań należy dążyć, w miarę możliwości, do wspólnego wykorzystania infrastruktury zarówno do celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również dla rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków). Należy podkreślić, że **planowanie i zagospodarowanie przestrzenne** muszą tworzyć warunki do uwzględ-

49 Tamże, s. 26.

niania wymagań obronności i bezpieczeństwa państwa we wszystkich opracowaniach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Efektem realizacji polityki przestrzennej powinno być m.in. sprawne i bezkolizyjne funkcjonowanie sił zbrojnych oraz instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednocześnie polityka ta powinna wykorzystywać cechy obszarów służących obronności i bezpieczeństwu państwa do celów rozwoju regionu.

Poważnym problemem w tej sferze jest nikłe zainteresowanie samorządów wykonaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów sąsiadujących z terenami zamkniętymi wojska. Na skutek braku odpowiednich środków prawnych mobilizujących władze samorządowe do wykonania tych planów, przeciągają się sprawy związane z ustalaniem stref ochronnych dla terenów zamkniętych tego wymagających. Ogranicza to możliwość prowadzenia działań planistycznych przez wojskowych zarządców nieruchomości oraz skutkuje konfliktami przestrzennymi związanymi z funkcjonowaniem kompleksów wojskowych.

Wzmacnianie zdolności państwa do obrony, realizowane przez niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa, wymagają bliskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym społecznymi organizacjami ratowniczymi<sup>50</sup> oraz innymi partnerami społecznymi. Powinna ona służyć aktywizacji społeczeństwa w dziedzinie obronności oraz budowie społecznego zaplecza dla Sił Zbrojnych RP. Współpraca z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność na rzecz obronności ma dobre oprzyrządowanie prawno-organizacyjne. Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich latach jest rosnące zaangażowanie i wzrost aktywności organizacji pozarządowych w sferze obronności i działalności sił zbrojnych. Widoczny jest także rozwój współpracy organizacji pozarządowych z poszczególnymi jednostkami wojskowymi. Konieczne jest większe rozpoznanie przez siły zbrojne potencjału tych organizacji oraz traktowanie ich jako partnerów w wykonywaniu wspólnych zadań obronnych. Inną barierą mającą wpływ na rozwój zdolności do obrony państwa jest skromne zaplecze analityczne dla obronności, co skutkuje niewielkim

50 Wśród nich najważniejsze to: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (MWOPR), Mazurska Służba Ratownicza (MSR), Ochotnicza Straż Pożarna (OSP).

przepływem wiedzy do sfery obronnej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest mała liczba ośrodków eksperckich zajmujących się problematyką obronną oraz postrzeganie tematyki obronnej jako hermetycznej<sup>51</sup>.

## Konkluzje

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem bardzo złożonym, obejmującym realizację przedsięwzięć polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez zobowiązane do tego niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa. Mają one na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Przeprowadzona w niniejszym rozdziale identyfikacja tych zagrożeń ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu przygotowań obronnych państwa oraz wyznacza kierunki transformacji systemu tych przygotowań do nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.

Do newralgicznych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w aspekcie zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych należą: organizacja oraz zabezpieczenie logistyczne i techniczne systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; szkolenie obronne oraz kontrole wykonywania zadań obronnych; przygotowanie przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych oraz objęcie militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Wzmacnianie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa jest warunkiem przetrwania i sprawnego funkcjonowania kraju w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny, a także w okresie demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym.

Doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowane na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań, a główne zadania w tym zakresie to: doprecyzowanie uprawnień i kompetencji organów administracji rządowej w zakresie tych przygotowań; poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz

51 Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 30.

wzbogacanie infrastruktury technicznej systemu kierowania; utworzenie w organach administracji publicznej jednolitej informatycznej bazy danych o dostępnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia, a także usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki oraz poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie.

Biorąc powyższe pod uwagę, uważa się, że prace nad tworzeniem zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa powinny bazować na ustaleniach dokumentów strategicznych (*Strategii systemu bezpieczeństwa narodowego RP* i *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*) oraz uwzględniać wnioski i zalecenia zawarte w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP* dotyczące określonych działań preparacyjnych na poziomie: legislacyjnym<sup>52</sup> oraz decyzji rządowych<sup>53</sup>.

**52** Na poziomie legislacyjnym należy podjąć działania w celu przyjęcia lub znowelizowanie ustaw: o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym; o stanie wojennym; o obronności – cel: zastąpienie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (uregulowanie kwestii dotyczących realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny oraz zadań i zasad funkcjonowania Sił Zbrojnych RP). Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 245.

**53** Działania na poziomie decyzji władz rządowych powinny dotyczyć: utrzymania w wieloletniej perspektywie budżetu obronnego na poziomie 2.0 proc. PKB z roku poprzedniego; konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej oraz profesjonalizacji SZ RP, w tym konsekwentna realizacja priorytetów modernizacyjnych; zapewnienia powszechności przygotowań struktur państwa i obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym przyjęcie programu w zakresie edukacji, kształcenia i badań naukowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 245.

## ZAKOŃCZENIE

---

Współcześnie problemy bezpieczeństwa narodowego RP należy postrzegać i rozumieć w ponadnarodowym wymiarze: regionalnym, cywilizacyjnym i globalnym. Na bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku wpływ wywierają procesy zachodzące w globalnym środowisku bezpieczeństwa. Cechują się one dużą dynamiką i złożonością zmian oraz występowaniem zagrożeń asymetrycznych, z których najgroźniejsze to: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodowa przestępczość zorganizowana oraz zagrożenia w cyberprzestrzeni<sup>1</sup>.

Zmieniające się pojmowanie bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń wymagają kompleksowego podejścia do problematyki przygotowań obronnych państwa. Z uwagi na wydłużanie się fazy postkonfliktowej rośnie rola instrumentów niemilitarnych w procesie tych przygotowań, których zasadniczym celem jest zabezpieczenie operacji militarnych. Skłania to do poszukiwania odpowiednich mechanizmów i procedur koordynujących działania zarówno podmiotów biorących udział w tych operacjach, jak i podmiotów je zabezpieczających. Konieczna jest zatem synchronizacja politycznych, ekonomicznych, społecznych i militarnych instrumentów państwa oraz ich ukierunkowanie na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa we współczesnych warunkach są przedsięwzięciem obejmującym wszystkie dziedziny życia państwowego, prywatnego i społecznego. Coraz większą rolę w tej dziedzinie zaczynają odgrywać uwarunkowania wynikające z przynależności państwa do militarnych oraz gospodarczych przymierzy. Należy pamiętać, że uczestnictwo w sojuszach i koalicjach jest czynnikiem wspomagającym i nie zastępuje narodowej odpowiedzialności w zapewnieniu zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Dlatego wszelkie głosy mówiące o tym, że nic nam nie zagraża, a gwarantem naszego bezpieczeństwa jest członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim należy traktować z rezerwą. Takie zapewnienia przyczyniają się tylko do „rozbrajania” społeczeństwa.

Prawdziwa i ponadczasowa jest teza, że „Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, gdy będzie chciała i mogła bronić się sama, jeże-

1 *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022*, wyd. cyt., s. 3.

li zdobędzie własne możliwości odstraszenia napastnika”<sup>2</sup>. Jakże aktualna dzisiaj jest myśl wybitnego stratega H.v. Moltkego, który analizując przyczyny upadku Polski w XVIII w. stwierdził „Bieda temu narodowi, którego byt ma zależeć od układu, gwarancji, którego ona w swojej własnej sile nie posiada”<sup>3</sup>. Ta „własna siła” powinna być oparta na przygotowaniach obronnych państwa, które powinny uwzględniać zarówno uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne Polski, jak i określone wyzwania oraz zagrożenia, a także szanse mające na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom.

To na państwie i jego obywatelach spoczywają zadania związane z zapewnieniem możliwości przetrwania państwa, rozwojem i swobodą realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów. Przekłada się to na tworzeniu oraz utrzymywaniu i doskonaleniu określonych systemów przeznaczonych do podejmowania przez państwo określonych działań, adekwatnych do możliwych zagrożeń. Zasadniczym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym jest System Obronny Państwa. Zarówno struktura systemu oraz relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi jego elementami w zasadniczy sposób wpływają na określenie kierunków i priorytetów przygotowań obronnych oraz poziom ich finansowania z budżetu państwa.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa realizowane są w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnej i realizacyjnej. Sfera koncepcyjna przejawia się przede wszystkim w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej państwa oraz w konkretyzowaniu tej polityki pod postacią programów obronnych. Istota sfery realizacyjnej natomiast, zawiera się w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne. Należy podkreślić przy tym, że polityka obronna państwa, planowanie i programowanie obronne mają jeden wspólny obiekt zainteresowania – System Obronny Państwa, natomiast obiektem programowania gospodarczo-obronnego jest gospodarka narodowa będąca źródłem potencjału gospodarczo-obronnego, czyli zdolności do materialnego zaspokojenia potrzeb systemu obronnego.

W aktualnym stanie prawnym i funkcjonalnym przygotowania obronne realizowane przez niemilitarne struktury systemu obronnego państwa rodzą wiele problemów i wątpliwości. Zakres ich realizacji jest ograniczany posiadanymi możliwościami, głównie organizacyjnymi i finansowymi,

2 Zob. J. Nowak-Jeziorański, *Stoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.

3 Zob. H.v. Moltke, *O Polsce*, Warszawa 1996, s. 79.

zarówno organów organizujących, jak i potencjalnych realizatorów uczestniczących w przygotowaniach obronnych państwa. Skomplikowane przepisy i procedury związane z możliwymi do nałożenia obowiązkami nie pomagają w działaniu. Koszty ponoszone przez realizatorów zadań obronnych powodują negatywne nastawienie społeczne oraz nie zachęcają ich do udziału w procesie przygotowań obronnych państwa.

Sygnaly dochodzące od praktyków wskazują ponadto, że obecny stan prawny w zakresie szeroko pojętych pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa rodzi wiele problemów wykonawczych związanych przede wszystkim z podejmowaniem stosownych działań przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców. Dotyczy to głównie braku precyzyjnego określenia zadań i kompetencji organów władzy i administracji publicznej w przedmiotowym zakresie. Powstała sytuacja w pełni dojrzała do przeprowadzenia konfrontacji teoretycznych założeń z praktycznymi aspektami przygotowań obronnych państwa.

Zasadniczym celem niniejszej publikacji było zebranie, usystematyzowanie i rozwinięcie wiedzy naukowej oraz doświadczeń praktycznych dotyczących złożonej problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Zawarte w poszczególnych częściach publikacji treści wskazują na duże znaczenie tych przygotowań realizowanych przez administrację publiczną oraz przedsiębiorców w integrującym się systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Wskazują one również na potrzebę stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych realizowanych przez pozamilitarne podmioty systemu obronnego państwa. Należy podkreślić, że obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne oraz funkcjonalne systemu tych przygotowań zapewniają sprawne rozwinięcie określonych elementów na rzecz prowadzenia obrony państwa w przypadku kryzysu polityczno-militarnego. Przejawia się to zarówno w procesie planowania, jak i nakładania oraz wykonywania zadań obronnych w określonych stanach gotowości obronnej państwa.

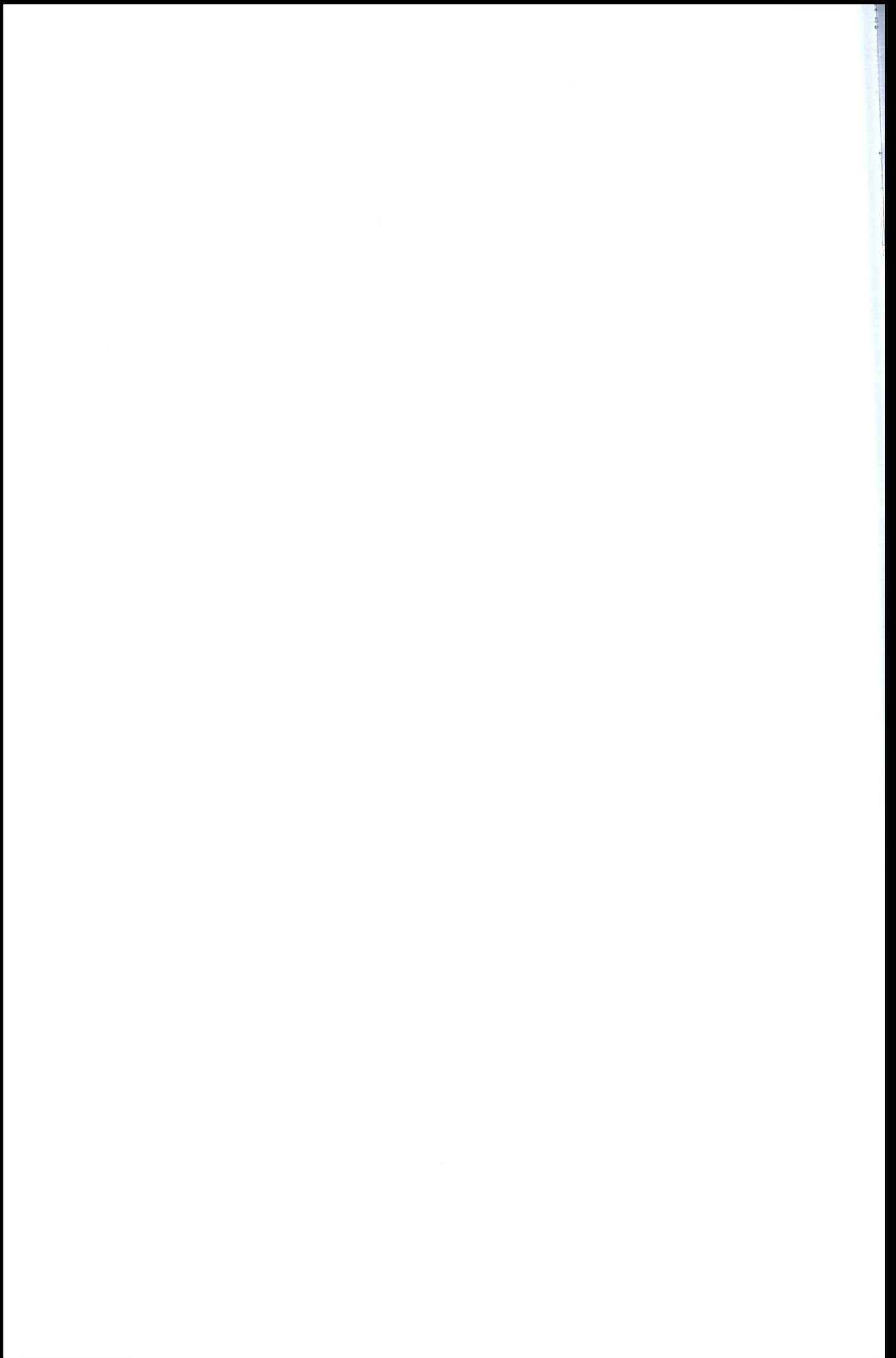
Dostrzega się jednak „rozproszenie” istotnych zagadnień dotyczących problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w wielu aktach prawnych. Rodzi to określone problemy wykonawcze, które dotyczą podejmowania stosownych działań przez organy władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Konieczne jest wprowadzenie prawnych instrumentów finansowych motywujących zarówno organy administracji publicznej, jak i przedsiębiorców do udziału w procesie tych przygotowań. Zdynamizowaniu powinna ulec także działalność szkoleniowa i kontrolna państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, szczególnie aspektów praktycznych tych przygotowań na wszystkich szczeblach wykonawczych.

Na podstawie przeprowadzonych przez autora badań w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa należy stwierdzić, że optymalizacja tych przygotowań powinna być ukierunkowana głównie na zwiększenie ich efektywności oraz koordynacji działań organów władzy i administracji publicznej, a także przedsiębiorców w obszarze tych przygotowań. Do zasadniczych wyzwań i zadań w tym zakresie należą między innymi: doprecyzowanie uprawnień i kompetencji wymienionych organów w przedmiotowym zakresie; poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utworzenie w organach administracji publicznej jednolitej struktury organizacyjnej do spraw obronnych oraz informatycznej bazy danych o dostępnych pozamilitarnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia, a także usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki oraz poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie. Uważa się, że doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce powinno bazować na ustaleniach obowiązujących dokumentów strategicznych oraz dokumentach analitycznych sporządzanych w ramach okresowych przeglądów obronnych, w tym Strategicznych Przeglądów Obronnych<sup>4</sup>.

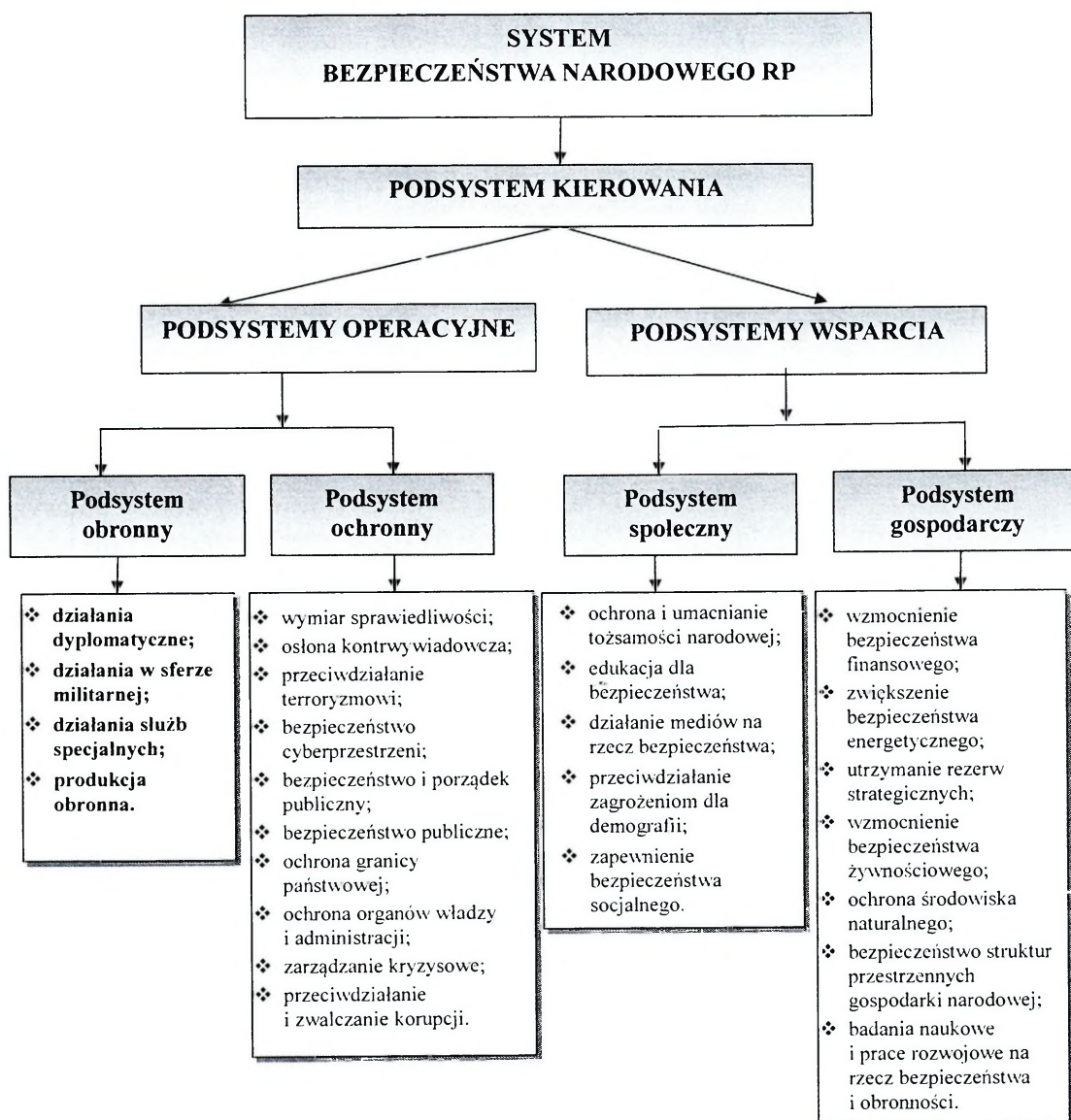
Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że zarówno system bezpieczeństwa narodowego, jak i zawierające się w tym systemie pozamilitarne przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Problematyka ta powinna być przedmiotem dalszych badań naukowych oraz konfrontacji teoretycznych założeń z jej praktycznymi aspektami w celu wypracowania „nowych” systemowych rozwiązań prawnych usprawniających organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że zachodzące przeobrażenia w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, wymuszają podejmowanie odpowiednich kroków dostosowujących zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego RP, w tym przygotowania obronne państwa do nowych zagrożeń i wyzwań XXI wieku.

4 Autor jest członkiem zespołu *Strategicznego Przeglądu Obronnego*, powołanego decyzją Nr 207/MON z dnia 24.06.2016 r., którego celem jest określenie kierunków rozwoju systemu obronnego państwa w perspektywie najbliższych 15 lat. Przegląd będzie podstawą dla aktualizacji i nowych edycji programu rozwoju sił zbrojnych oraz planów modernizacji technicznej, przygotowań pozamilitarnych i użycia sił zbrojnych.

# Załączniki



## Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz realizowane przez niego zadania w podsystemach operacyjnych i wsparcia



Opracowano na podstawie: *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 15.

**Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie  
art. 6 ust. 2 ustawy oraz ich zakres przedmiotowy**

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. <i>w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach</i> (Dz. U. z 2013 r. poz. 96)	Rozporządzenie określa organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwość organów w tych sprawach.
2	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. <i>w sprawie gotowości obronnej państwa</i> (Dz. U. Nr 219, poz. 2218)	Rozporządzenie określa: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji; organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach.
3	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. <i>w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa</i> (Dz. U. Nr 180, poz. 1855)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów władzy publicznej w tych sprawach.
4	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. <i>w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego</i> (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)	Rozporządzenie określa: warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; warunki i tryb finansowania zadań obronnych oraz sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów w tych sprawach.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
5	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2012 r. poz. 741)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz koordynowania planowania i realizacji zadań w tym zakresie, a także współdziałania organów administracji publicznej, podmiotów leczniczych i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.
6	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 34, poz. 294)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny, oraz właściwość organów w tych sprawach.
7	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98, poz. 978)	Rozporządzenie określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.
8	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1829)	Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie; podmioty podlegające szkoleniu oraz zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia, a także właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie.
9	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych. (Dz. U. Nr 16, poz. 151)	Rozporządzenie określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia kontroli.
10	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. Nr 116, poz. 1090)	Rozporządzenie określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach.

Opracowanie własne na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

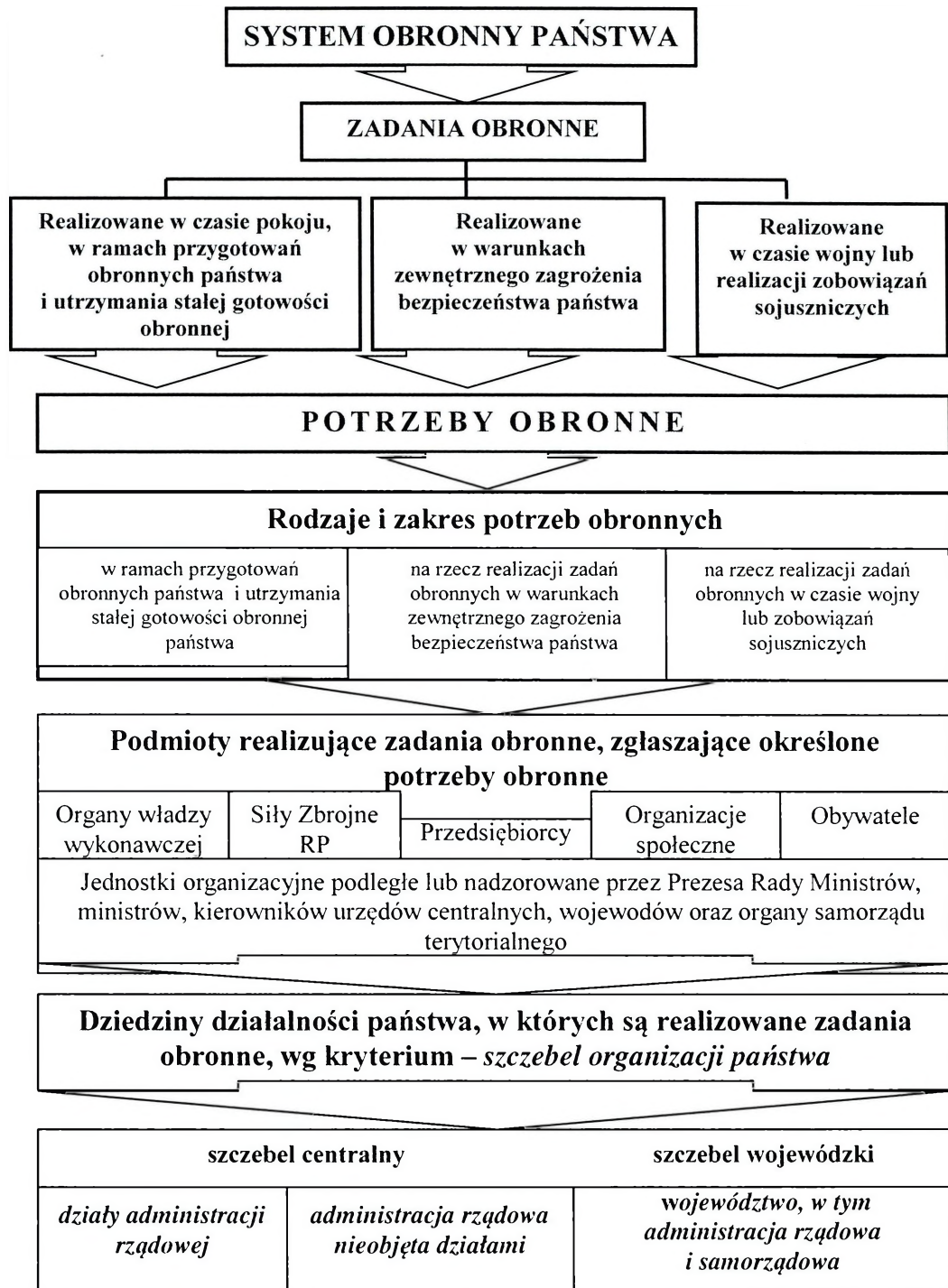
## Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących militaryzacji oraz ich zakres przedmiotowy

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie <i>militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa</i> (Dz. U. Nr 210 poz. 1612)	Rozporządzenie określa kategorie zadań uzasadniających militaryzację; tryb ustalania istniejących i specjalnie tworzonych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; wzór wniosku o objęcie poszczególnych jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji; zadania związane z przygotowaniem jednostek do militaryzacji, a także zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organy właściwe w tych sprawach.
2	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie <i>nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych</i> (Dz. U. Nr 41, poz. 234)	Rozporządzenie określa: tryb postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz wzór zbiorowej listy imiennej osób przeznaczonych do służby w jednostce przewidzianej do militaryzacji i wzór karty przydziału.
3	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie <i>powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji</i> (Dz. U. Nr 264, poz. 2627)	Rozporządzenie określa tryb postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń oraz wzór wezwania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.
4	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie <i>wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji</i> (Dz. U. Nr 17, poz. 143.)	Rozporządzenie określa stawki wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji niezatrudnionych w tych jednostkach oraz tryb wypłacania przez jednostkę przewidzianą do militaryzacji przysługującego im wynagrodzenia.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
5.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 359)	Rozporządzenie określa szczegółowe zasady przydzielania jednostek zmilitaryzowanych ministrom (województw) albo organom obrony cywilnej, a także do Sił Zbrojnych RP oraz tryb postępowania w sprawach przydzielania jednostek zmilitaryzowanych tym organom.

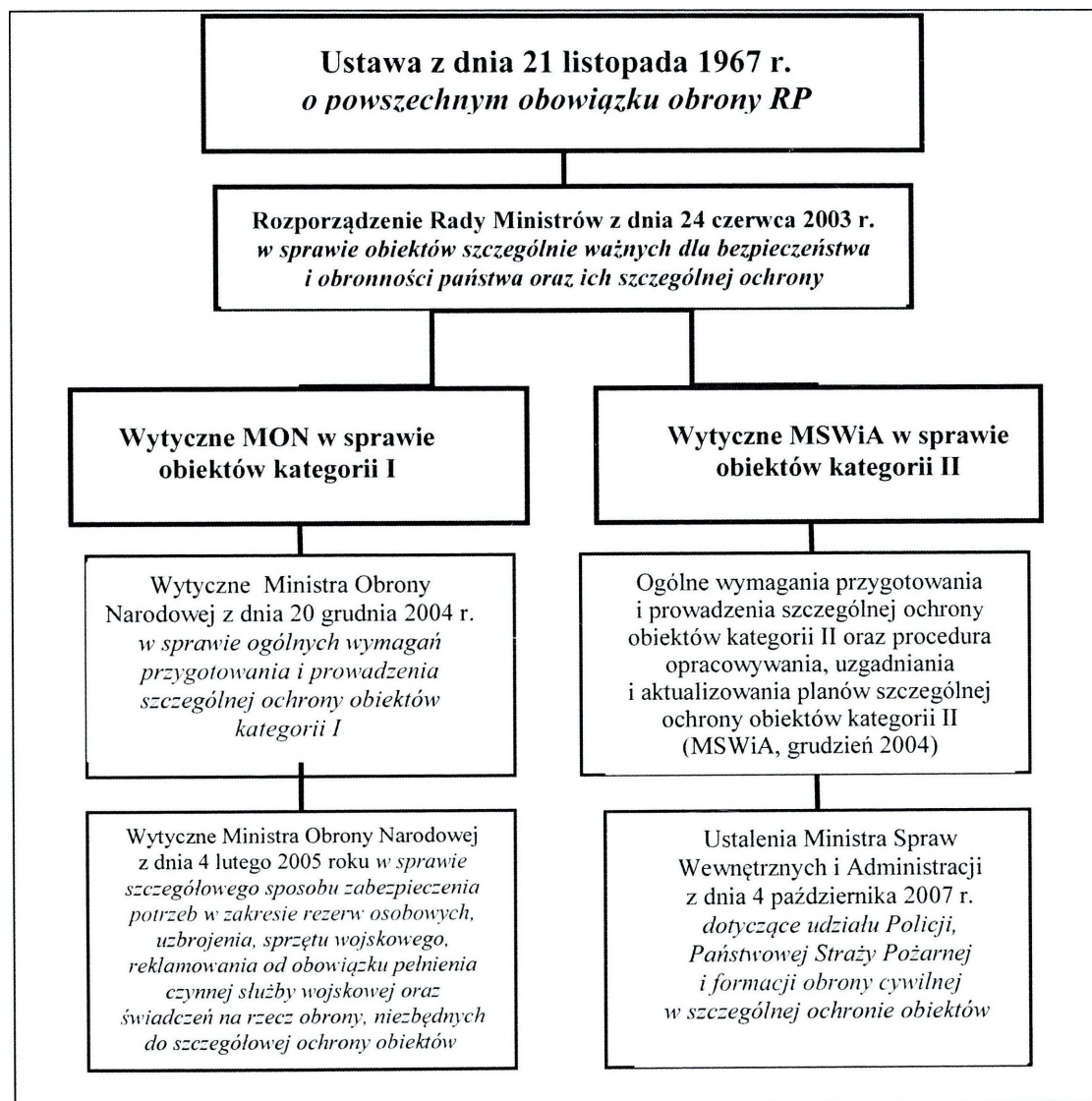
Opracowanie własne na podstawie działu V ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

## Typologia potrzeb obronnych



Opracowanie własne na podstawie W. Kitler, *Podstaw teoretyczne przygotowań obronnych...*, [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne...*, wyd. cyt., s. 21–23.

## Wykaz zasadniczych aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów



Opracowanie własne.

## Wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, z podziałem ich na kategorie

Obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa	
1) zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady, w których są prowadzone prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa; 2) magazyny rezerw państwowych, w tym bazy i składy paliw płynnych, żywności, leków i artykułów sanitarnych; 3) obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; 4) obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności oraz ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; 5) zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne; 6) obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu; 7) obiekty: a) Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, b) Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Państwowej S.A.; 8) obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze; 9) obiekty telekomunikacyjne przeznaczone do nadawania programów radia publicznego i telewizji publicznej;	Kategoria I
10) obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowanych; 11) obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych; 12) obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 13) obiekty Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej; 14) obiekty znajdujące się we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości; 15) zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem kopalin podstawowych; 16) obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe; 17) obiekty, w których prowadzi się działalność, z wykorzystaniem toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, a także środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt;	Kategoria II

- |  |  |
|--|--|
| 18) elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne;  |  |
| 19) inne obiekty będące we właściwości organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, formacji, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa. |  |

Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*, wyd. cyt., § 3.



---

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ  
WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

---

KWESTIONARIUSZ  
ANKIETY / WYWIADU EKSPERCKIEGO

Celem ankiety/wywiadu jest poznanie opinii ekspertów dotyczących zarówno oceny stanu przygotowań obronnych w pozamilitarnej części systemu obronnego państwa, jak i kierunków doskonalenia tych przygotowań w celu dostosowania ich do nowych wyzwań i zagrożeń.

Wyniki badań uzyskane tą drogą wzbogacą wiedzę z zakresu rozpatrywanych zagadnień i stanowiąc będą podstawę do badań i opracowania wniosków oraz weryfikacji przyjętych założeń i hipotez badawczych w badaniach na temat: „**Pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej**”.

Kwestionariusz jest anonimowy, wyniki badań będą wykorzystane wyłącznie do celów naukowych i prezentowane w sposób zbiorczy.

Serdecznie dziękuję za pomoc

dr inż. Marian KULICZKOWSKI



**4. Jak ocenia Pan/Pani stan aktualnie obowiązującego „prawa obronnego”<sup>1</sup> regulującego proces pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem jednej wybranej odpowiedzi)*

- 1) mierny      2) dostateczny      3) dobry      4) bardzo dobry

Proszę uzasadnić swoją ocenę:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**5. Jak ocenia Pan/Pani rolę organów administracji publicznej w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem jednej wybranej odpowiedzi)*

- 1) mało ważna      2) dość ważna      3) ważna      4) bardzo ważna

Proszę uzasadnić swoją ocenę:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**6. Czy Pana/Pani zdaniem likwidacja etatów dla żołnierzy zawodowych w komórkach właściwych ds. obronnych w resortach będzie miała wpływ na poziom realizacji zadań obronnych, w tym związanych z zabezpieczeniem potrzeb SZ RP oraz wojsk sojusznicznych?**

*(proszę o zakreślenie kółkiem jednej wybranej odpowiedzi)*

- 1) tak      2) raczej tak      3) nie      4) nie mam zdania

Jeśli „tak” lub „raczej tak”, to proszę uzasadnić swoją ocenę:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**1** Dokumenty strategiczne oraz akty prawne i normatywne dotyczące obronności państwa.

**7. Czy w ramach obowiązującego prawa minister obrony narodowej jest w stanie właściwie koordynować realizację pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa na wszystkich szczeblach administracji publicznej?**

*(proszę o zaznaczenie krzyżykiem jednej wybranej odpowiedzi na każdym szczeblu administracji)*

	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Nie mam zdania
działy administracji rządowej					
urzędy centralne					
województwa (województwie)					
województwo samorządowe					
powiat					
gmina					

Jeśli „raczej nie” lub „nie”, to jakie zmiany Pan/Pani proponuje?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**8. W jaki sposób wymienione poniżej uwarunkowania oraz ich elementy wpływają na poziom pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa? Które z nich są najbardziej istotne dla obronności?**

**a) Ocena uwarunkowań** (proszę nadać rangę każdemu uwarunkowaniu) *(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 - najniższa, 5 - najwyższa)*

Uwarunkowania	Ocena w skali 1÷5
Polityczno-strategiczne	
Gospodarczo-obronne	
Społeczne	
Edukacyjne	
Inny podział uwarunkowań wpływających na obronność (jaki?)	
.....	
.....	
.....	
.....	

**b) Ocena elementów uwarunkowań (proszę nadać rangę każdemu uwarunkowaniu)**

*(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 – najniższa, 10 – najwyższa)*

Uwarunkowania		Ocena w skali 1÷10
Polityczno-strategiczne	interesy narodowe i cele strategiczne RP w dziedzinie bezpieczeństwa	
	wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego	
	system bezpieczeństwa narodowego	
	system obronny państwa	
	przygotowania obronne państwa	
	inne (jakie?): .....	
	inne (jakie?):.....	

*(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 – najniższa, 10 – najwyższa)*

Uwarunkowania		Ocena w skali 1÷10
Gospodarczo-obronne	budżet obronny	
	przemysłowy potencjał obronny	
	mobilizacja gospodarki	
	rezerwy strategiczne	
	przygotowanie infrastruktury technicznej państwa do obrony	
	przygotowania do militaryzacji	
	szczególna ochrona obiektów	
	świadczenia na rzecz obrony (rzeczowe, osobiste i szczególne)	
	inne (jakie?): .....	

*(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 – najniższa, 10 – najwyższa)*

Uwarunkowania		Ocena w skali 1÷10
Społeczne	organy władzy	
	administracja publiczna	
	przedsiębiorcy, w tym przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu obronnym	
	organizacje polityczne	
	organizacje pozarządowe	
	osoby prywatne	
	inne (jakie?): .....	

*(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 – najniższa, 10 – najwyższa)*

Uwarunkowania		Ocena w skali 1÷10
Edukacyjne	szkolenie obronne administracji publicznej	
	szkolenie obronne przedsiębiorców	
	szkolenie obronne w jednostkach przewidzianych do militaryzacji	
	edukacja obronna społeczeństwa	
	inne (jakie?): .....	

Czy chciałby Pan/Pani odnieść się do oceny powyższych uwarunkowań?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**9. Czy Pana/Pani zdaniem zaproponowana definicja „przygotowań obronnych państwa” oddaje istotę problemu?**

„Przygotowania obronne państwa, to proces realizowany przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny”<sup>2</sup>.

*(proszę o zakreślenie kółkiem jednej wybranej odpowiedzi)*

1) tak 2) raczej tak 3) raczej nie 4) nie 5) nie mam zdania

Jeśli „nie w pełni” lub „nie”, to proszę o przedstawienie własnej propozycji lub ewentualnie zmiany powyższej definicji:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2 Przedstawiona definicja stanowi doprecyzowanie tego terminu, które zostało zaprezentowane podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob.: M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. nauk. M. Kuliczkowski, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (65) 2011, s. 60.



**12. Proszę o ocenę niżej wymienionych zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.**

*(tę samą ocenę można użyć kilka razy, gdzie: 1 - najniższa, 10 - najwyższa)*

Lp.	Zadania	Ocena w skali 1÷10
1.	Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa (zadania ochronne)	
2.	Zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa	
3.	Realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)	
4.	Zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania	
5.	Organizowanie zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców	
6.	Planowanie i organizacja szkolenia obronnego	
7.	Prowadzenie kontroli wykonywania zadań obronnych, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców	
8.	Inne (jakie?) .....	

Czy chciałby Pan/Pani odnieść się do powyższych ocen?

.....

.....

.....

.....

.....

**13. Jakie są Pana/Pani zdaniem pożądane kierunki zmian w zakresie przygotowań obronnych państwa w niemilitarnej części systemu obronnego państwa, w kontekście zadań określonych w pkt 12?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**14. Jakie zmiany należy wprowadzić do systemu „prawa obronnego” w celu stworzenia warunków motywujących obywateli oraz przedsiębiorców do większego zaangażowania w procesie realizacji zadań obronnych”**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**15. Jaka jest Pana/Pani zdaniem rola organizacji społecznych w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (np. TWO, PCK, LOK, OSP, ZHP, „Strzelec” i inne)?**

*(proszę o zakreślenie jednej wybranej odpowiedzi)*

1) mało ważna            2) dość ważna            3) ważna            4) bardzo ważna

Proszę uzasadnić swoje zdanie:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**16. Które pytanie Pana/Pani zdaniem było niezrozumiałe lub utrudniało jego zrozumienie?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**17. Jakie ważne problemy Pana/Pani zdaniem nie zostały poruszone w tym kwestionariuszu?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## METRYCZKA

1. Województwo: .....

2. Wykształcenie:

średnie     wyższe     doktorat     inne: .....

2. Wiek:

20–25 lat     26–35 lat     36–50 lat     51–60 lat     powyżej 60 lat

3. Staż na stanowisku związanym z obronnością:

do 5 lat     6–10 lat     11–15 lat     powyżej 15 lat

**Bardzo dziękuję za wypełnienie ankiety!**

## BIBLIOGRAFIA

---

### A. Opracowania zwarte

- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Wyd. Bellona, Warszawa 1997.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Łódź 2003.
- Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszenie i strategia*, Warszawa 1968.
- Carl von Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo „Test”, Lublin 1995.
- Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2003.
- Czyżewska-Madajewicz K., Jerzy Künstler M, Tłumski Z, *Dialogi konfucjańskie*; Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976.
- Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1996.
- Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN, wydanie piętnaste, Warszawa 1985.
- Encyklopedia Powszechna*, Wydawnictwa Gutenberga, Warszawa 1994.
- Gašiorek K., Kitler W. (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
- Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, (materiał dla Wyższych Kursów Obronnych), Wyd. AON, Warszawa 2007.
- Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń. Uwarunkowania oceny i akceptacji ryzyka*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Jakubczak R., Flis J. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.
- Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 1, *Podsystemy pozamilitarne w systemie obronnym RP i wybranych państw NATO*, Warszawa 2000.
- Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

- Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wyd. AON, BBN, Warszawa 1998.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kitler W., *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pk. „Samorząd”*, Wyd. AON, Warszawa 2004.
- Kitler W. (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych, Wyd. AON, Warszawa 2010.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyczny” nr 1 (61), Warszawa 2010.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, sygn. AON 6033/11, Warszawa 2011.
- Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Warszawa 1975.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
- Kukułka J., *Bezpieczeństwa a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa 1982, nr 7.
- Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problematyczny” nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011.
- Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Teoria i praktyka – wybrane problemy*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2011.
- Kuliczkowski M., *Pozamilitarne przygotowania obronne Państwa wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 2 (83), Warszawa 2011.
- Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy*, [w:] opracowaniu: M. Kuliczkowski, M. Olszewski, S. Olearczyk (red. naukowa) *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. AON, sygn. AON 6036/11, Warszawa 2011.

- Kuliczkowski M., Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji, Wyd. AON, sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013
- Kownacki J. (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Oficyna Drukarska, Warszawa 2004.
- Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006.
- Kuźniar R., *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum” z dnia 7.07.2002 r.
- Kuźniar R., Szczepanik K., *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
- Kuźma T., *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji, rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1978.
- Majewski T., *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995.
- Maslow A., *Motivation and Personality*, New York, 1958.
- Moltke H.v., *O Polsce*, Warszawa 1996.
- Napoleon B., *Maksymy*, Warszawa 1983.
- Nowak D., *Realizacja zadań obronnych przez system niemilitarny w województwie*, rozprawa doktorska, kier. nauk. Kitler W., Wyd. AON, Warszawa 2011.
- Nowak-Jeziorański J., *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.
- Nowak K., *Leksykon złotych myśli, wybór*, Warszawa 1998.
- Piątek Z. (kier. naukowe), *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*, praca naukowo-badawcza, Wyd. AON, Warszawa 2007.
- Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.
- Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa In statu nascendi*, Wyd. PISM, Warszawa 1990.
- Rutkowski C., *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie. Koncepcje. Doktryny*, Warszawa 1995.
- Sikorski W., *Przyszła wojna*, Wyd. MON, wydanie II, Warszawa 1984.
- Skrzydło W. (red. Nauk.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.

- Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.1.gazeta.pl.
- Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Zdrodowski B. (kier. nauk.), Wyd. 6, Wyd. AON, Warszawa 2008.
- Sochala C., *Programowanie obronne w niemilitarnej części systemu obronnego państwa*, rozprawa doktorska, kier. nauk. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2009.
- Sołoma L., *Metody badań socjologicznych*, WSP, Olsztyn 1995.
- Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Warszawa 1994.
- Stańczyk J., *Współczesne Pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. ISP, Warszawa 1996.
- Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
- Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Warszawa 1994.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. ISP, Warszawa 1996.
- Starzyński R., *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930,
- Sulek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008.
- Uniwersalny słownik języka polskiego* (online); <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=4125>.
- Wiśniewski B., *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, (rozprawa habilitacyjna), Wyd. AON, Warszawa 2008.
- Wojnarowski J., *System obronności państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
- Wojnarowski J., Wojnarowska-Szpucha S., *Wpływ mobilizacji gospodarki na system bezpieczeństwa narodowego RP „MOB-GOSP”*, Wyd. AON, Warszawa 2010.
- Wojnarowski J., Kuliczkowski M., Olszewski M., *Przygotowania obronno-ochronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (II.1.9.1.0)*, Wyd. AON – sygn. S/8349, Warszawa 2012 r.
- Zięba R. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2010.

## B. Akty prawne i dokumenty normatywne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2015, poz. 827 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych*, (Dz. U. 1987 r. Nr 35, poz. 201).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r. Nr 10 poz. 56).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 875).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).

Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. *o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz. U. z 1999 r., Nr 13, poz. 111).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (Dz. U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558).
- 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).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
- Ustawa z dnia 21 marca 2005 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz. U. z 1993 r. Nr 69, poz. 331).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 94, poz. 426).

- 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).
- 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. 152).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).
- 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).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1309).
- 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).
- 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).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2307).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz. U. Nr 264, poz. 2627).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz. U. Nr 17, poz. 143).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 29, poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz. U. Nr 41, poz. 234).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 198, poz. 1313).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 359).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2012 r. poz. 741).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2013 r. poz. 96).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1829).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1871).
- Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013–2022.
- Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii I.
- Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów (Dz. Urz. MON z 2005 r. Nr 3, poz.17).

- Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, oraz procedura opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr Z-8/MON z dnia 30 lipca 2008 r., zmieniająca decyzję Ministra Obrony Narodowej Nr Z-12/MON z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie obiektów.
- Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczegółowej ochrony obiektów.
- Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2007 r. dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów.
- Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2010 r. dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów.

### C. Dokumenty strategiczne

- Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012 z dnia 31 sierpnia 2007 r.*
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 r. – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – utraciła moc.*
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 z dnia 25 września 2012 r.*
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 -przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).*
- Strategia Sprawne Państwo 2020 z dnia 12 lutego 2013 r.*
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 r.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (M. P. z 2015 r. poz. 697).

#### D. Dokumenty normalizacji obronnej

Norma obronna NO-02-A060 – *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (Dz. Urz. MON z 2008 r. nr 13, poz.166)

Norma Obronna NO-02-A077 – *Militaryzacja, Numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji* (Dz. Urz. MON. z 2010 nr 10, poz.110).

Norma Obronna NO-02-A078 – *Szczególne ochrona obiektów, Oznaczenie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa* (Dz. Urz. MON z 2008, nr 13, poz. 166).

Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO–02–A075:2008).

Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO–02–A074:2010)

Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO–02–A071:2010).

#### D. Strony internetowe

Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej: <http://www.bip.gov.pl>

Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: <http://www.kprm.gov.pl>

Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej: <http://www.mon.gov.pl>

Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl>

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://mswia.gov.pl>

Strona internetowa Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl>

Strona internetowa Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl>

## WYKAZ RYSUNKÓW

---

1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego.....	34
2. System Obrony Państwa w ujęciu funkcjonalnym .....	38
3. Struktura Sytemu Obronnego Państwa oraz misje realizowane w jego podsystemach .....	39
4. Typologia prawa regulującego problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym „prawa obronnego” .....	48
5. Dziedziny przygotowań obronnych państwa .....	62
6. Klasyfikacja zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według kryterium rodzaju .....	73
7. Klasyfikacja zadań obronnych Systemu Obronnego Państwa według kryterium celu i etapu realizacji .....	75
8. Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach demobilizacji państwa .....	84
9. Struktura administracji publicznej w ujęciu podmiotowym .....	92
10. Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy na poziomie województwa .....	110
11. Relacje między elementami planowania obronnego .....	150
12. Tryb planowania operacyjnego .....	151
13. Ogólny schemat planowania obronnego w Polsce .....	158
14. Właściwość organów administracji rządowej w zakresie nakładania zadań obronnych .....	171
15. Kategorie zadań uzasadniające militaryzację .....	175
16. Wspólne obszary klasyfikacji obiektów podlegających różnym formom ich ochrony .....	189
17. Procedura ustalania obiektów podlegających szczególnej ochronie .....	196
18. Etapy procesu przygotowań do szczególnej ochrony obiektów .....	197
19. Organy zobowiązane do realizacji przygotowań szczególnej ochrony obiektów .....	198

BG-Archiwum AON  
nr ewid. 78340



## WYDAWNICTWO

**e-mail: [wydawnictwo@aon.edu.pl](mailto:wydawnictwo@aon.edu.pl)**

**tel. 261 813 671, tel./fax 261 813 752**

## KSIĘGARNIA

**e-mail: [ksiegarnia.akademicka@aon.edu.pl](mailto:ksiegarnia.akademicka@aon.edu.pl)**

**261 814 608**

**261 814 055**

## SKLEP INTERNETOWY

**[www.ksiegarnia.aon.edu.pl](http://www.ksiegarnia.aon.edu.pl)**

**al. gen. A. Chruściela 103, 00-910 Warszawa**



### **Oferujemy następujące usługi:**

- przygotowanie projektów graficznych**
- opracowanie redakcyjne i korektę**
  - usługi introligatorskie**
  - skład komputerowy**
  - drukowanie**

### **Nasze atuty:**

- długoletnie doświadczenie**
- kompleksowa obsługa**
- konkurencyjne ceny**
  - wysoka jakość**
  - krótkie terminy**



**Dr hab. inż. Marian KULICZKOWSKI**

Absolwent Wojskowej Akademii Technicznej, doktor nauk wojskowych w specjalności mobilizacja państwa i sił zbrojnych, doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie.

W latach 1980–2003 zajmował stanowiska w jednostkach wojskowych oraz Sztabie Generalnym WP. Po odejściu ze służby w Wojsku Polskim w latach 2004–2008 pracował w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON. Od 2009 r. nauczyciel akademicki w Akademii Obrony Narodowej. Od 2 września 2016 r. szef Katedry Przygotowań Obronnych Państwa w Instytucie Bezpieczeństwa Państwa na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON. Od 2010 r. kierownik krótkoterminowych Kursów Obronnych organizowanych przez WBN AON, dla pracowników

administracji publicznej oraz przedsiębiorstw.

Specjalizuje się w problematyce pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Ponadto uczestniczy w pracach Zespołu Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz Zespołu Kontrolnego Prezesa Rady Ministrów do przeprowadzania kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych w działach administracji rządowej i województwach.

*...przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny.  
Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy.*

*Sun Tzu, Sztuka Wojny*

Zaprezentowane w niniejszej publikacji treści są rezultatem badań Autora nad wybranymi problemami pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w integrującym się systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Zasadniczym celem publikacji było zebranie, usystematyzowanie i rozwinięcie wiedzy naukowej oraz doświadczeń praktycznych w zakresie procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce.

**ISBN 978-83-7523-518-0**

