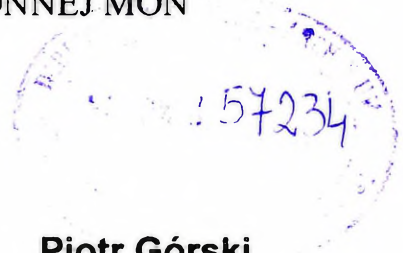


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ  
DEPARTAMENT POLITYKI OBRONNEJ MON



**Piotr Górski**

**PLANOWANIE OPERACYJNE  
FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ I PRZEDSIĘBIORCÓW  
W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO  
ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA  
I W CZASIE WOJNY**

WARSZAWA 2004



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

# SPIS TREŚCI

1. WSTĘP .....	5
2. SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA – ASPEKTY NIEMILITARNE .....	6
2.1. Struktura systemu obronnego państwa .....	6
2.1.1. Podsystem kierowania obronnością .....	8
2.1.2. Podsystem niemilitarny .....	10
2.1.3. Podsystem militarny .....	12
2.2. Funkcjonowanie podsystemu niemilitarnego .....	12
2.2.1. Działania ogólne o charakterze przygotowawczym .....	20
2.2.2. Działania dyplomatyczne .....	20
2.2.3. Działania informacyjne .....	22
2.2.4. Działania ochronne w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa .....	25
2.2.5. Działania ochronne w zakresie zapewnienia ochrony i podstawowych potrzeb bytowych ludności .....	26
2.2.6. Działania gospodarczo-obronne .....	27
3. WYBRANE ASPEKTY HISTORYCZNE PLANOWANIA NIEMILITARNYCH DZIAŁAŃ OBRONNYCH .....	33
3.1. Planowanie działań obronnych sektora niemilitarnego w latach 1936–1939 .....	33
3.1.1. Plan „W” .....	37
3.1.2. Plan transportowy .....	40
3.1.3. Plan organizacji i ochrony komunikacji w czasie wojny .....	42
3.1.4. Plan łączności .....	43
3.1.5. Plan kwatermistrzowski .....	44
3.1.6. Plan wycofania .....	46
3.1.7. Plan finansowy .....	47
3.2. Planowanie obronne w okresie przynależności Polski do UKŁADU WARSZAWSKIEGO .....	48
3.3. Koncepcje planowania obronnego w okresie tzw. „samodzielności obronnej” .....	60
3.4. Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców wg koncepcji z 1999 roku .....	68
3.4.1. Przygotowania do uruchomienia planowania operacyjnego .....	70
3.4.2. Tryb i zasady planowania operacyjnego .....	75

4. PERSPEKTYWY PLANOWANIA OBRONNEGO W PAŃSTWIE .....	80
4.1. Stan aktualny i koncepcja dalszych działań .....	80
4.2. Nowy system planowania obronnego w państwie .....	84
4.3. Nowy model planowania operacyjnego .....	87
4.4. Tryb i zasady opracowania planów operacyjnych .....	93
4.5. Układ planów operacyjnych .....	97
4.6. Aktualizacja planów operacyjnych .....	97
4.7. Inne sprawy organizacyjne .....	98
 ZAKOŃCZENIE .....	 99
 BIBLIOGRAFIA .....	 101
 AKTY PRAWNE POWOŁANE .....	 103
 ZAŁĄCZNIKI .....	 107

# 1. WSTĘP

Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny<sup>1</sup> zaczęło funkcjonować w obecnym kształcie w 1999 roku. Pracownicy komórek obronnych ministerstw, urzędów centralnych i innych instytucji państwowych oraz urzędów wojewódzkich zarówno podczas zajęć na Wyższych Kursach Obronnych, jak i kontaktów roboczych<sup>2</sup>, wielokrotnie zgłaszali zapotrzebowanie na opracowanie materiału analitycznego na temat aspektów historycznych, procesu dochodzenia do obowiązujących obecnie zasad i trybu planowania operacyjnego realizowanego przez struktury niemilitarne, a także jego podstaw prawnych i dalszych kierunków rozwoju.

Niniejsze opracowanie jest próbą wyjścia naprzeciw temu zapotrzebowaniu. Ma ono na celu przybliżenie przedmiotowej tematyki przede wszystkim osobom uczestniczącym w Wyższych Kursach Obronnych, które zgodnie z obowiązującą obecnie procedurą biorą bezpośredni udział w opracowaniu planów operacyjnych lub te plany zatwierdzają i przedkładają do akceptacji właściwym organom władzy i administracji publicznej.

Planowanie operacyjne jest jednym z dwóch „filarów” planowania obronnego w państwie. Programowanie obronne stanowiące jego „drugi filar” nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Wszelkie informacje w tym zakresie zawarte w opracowaniu mają jedynie charakter pomocniczy i służą zilustrowaniu tła, na jakim przebiegają procesy planowania operacyjnego.

W opracowaniu przyjęto stan prawny na dzień 16 lutego 2004 r.

---

<sup>1</sup> W dalszej części opracowania stosuje się uproszczoną nazwę „planowanie operacyjne”.

<sup>2</sup> Autor jest pracownikiem komórki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej zajmującej się koordynowaniem planowania operacyjnego.

## 2. SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA – ASPEKTY NIEMILITARNE

Właściwe zrozumienie istoty planowania operacyjnego wymaga zapoznania się z ogólnym kształtem systemu obronnego państwa, w tym zwłaszcza umiejscowienia w nim elementów niemilitarnych. System obronny państwa można rozpatrywać w aspekcie strukturalnym i funkcjonalnym<sup>3</sup>. Z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania, zasadne wydaje się skupienie uwagi na strukturze całego systemu obronnego państwa (ze szczególnym uwzględnieniem elementów niemilitarnych) oraz na zasadach funkcjonowania podsystemu niemilitarnego, które to zagadnienia mają fundamentalne znaczenie dla omawianej tematyki planowania operacyjnego.

### 2.1. STRUKTURA SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

*System obronny państwa (SOP) stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów kierowania (polityczno-administracyjnych) i wykonawczych (militarnych i niemilitarnych), a także realizowanych przez te elementy funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń).*

*SOP tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. W strukturze SOP wyróżnia się trzy podsystemy:*

1) *podsystem kierowania obronnością (PK) – utworzony z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą;*

2) *dwa podsystemy wykonawcze:*

*– podsystem militarny (PM) – utworzony z sił zbrojnych RP,*

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej: P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, AON, Warszawa 1998.

– *podsystem niemilitarny (PN)* – utworzony z niemilitarnych elementów wykonawczych wraz z obsługującymi urządzeniami i niezbędną infrastrukturą.

W *załączniku 1* przedstawiono model strukturalny **SOP**. Jest on ukształtowany przez relacje normatywne ( $N_U$ ) w postaci Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz ustaw uchwalanych przez parlament (władzę ustawodawczą). W przypadku, gdy zapisy ustawowe w sferze obronności (zwłaszcza dotyczące kompetencji organów administracji publicznej) budzą kontrowersje, interpretacji poszczególnych zapisów dokonuje Trybunał Konstytucyjny (władza sądownicza).

Na podstawie delegacji ustawowych Rada Ministrów lub właściwi ministrowie (elementy podsystemu kierowania obronnością) wydają rozporządzenia, które obrazują relacje normatywne wykonawcze ( $N_R$ ) dotyczące podsystemów wykonawczych **SOP**: podsystemu militarnego i podsystemu niemilitarnego. Wszystkie relacje normatywne dotyczą nie tylko elementów **SOP** oraz relacji między nimi zachodzących, ale również społeczeństwa, czyli pośrednio wkraczają w otoczenie **SOP**.

Relacje informacyjne (**I**) przebiegają od otoczenia (informacje o sytuacji zewnętrznej) do wewnątrz **SOP**, a także od podsystemów wykonawczych (w postaci informacji o działaniach w podsystemach militarnym i niemilitarnym) do podsystemu kierowania obronnością. Sytuacje informacyjne ulegają transformacji na sytuacje decyzyjne w podsystemie kierowania. Decyzje (w ramach powszechnie obowiązującego prawa – relacje  $N_U$  i  $N_R$ ) dotyczące struktury i funkcjonowania **SOP** (relacja **D**) zapadają w podsystemie kierowania, a dotyczą zarówno podsystemów wykonawczych, jak i samego podsystemu kierowania.

Relacje współdziałania ogólne (**W**) zachodzą pomiędzy podsystemami wykonawczymi, jak również pomiędzy nimi a otoczeniem **SOP** (w tym społeczeństwem). Specyficzna jest relacja współdziałania sojuszniczego (**W<sub>S</sub>**). Zachodzi ona pomiędzy **SOP** a **NATO** i ma wielopłaszczyznowy charakter. Zakres tego współdziałania jest określony traktatem waszyngtońskim, koncepcją strategiczną Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz wieloma szczegółowymi dokumentami implementacyjnymi, a także sojusznicznymi planami obronnymi i operacyjnymi.

Wyróżniono trzy typy relacji materialnych: finansowe ( $M_F$ ), usługowe ( $M_U$ ) oraz usługowe i produkcyjne ( $M_{UW}$ ). Relacje finansowe ( $M_F$ ) charakteryzują budżetowanie wydatków obronnych i przebiegają od decydenta (parlament) do elementów SOP. Relacje usługowe ( $M_U$ ) przebiegają od podsystemu militarnego do podsystemów niemilitarnego i kierowania. Charakteryzują one w głównej mierze usługi realizowane w czasie pokoju przez siły zbrojne w sytuacjach kryzysów o podłożu niemilitarnym (np. klęski żywiołowe i katastrofy techniczne). Relacje usługowe i produkcyjne ( $M_{UW}$ ) dotyczą zaspokojenia potrzeb wszystkich elementów SOP w zakresie wyrobów, usług materialnych i niematerialnych (w tym dostaw dla sił zbrojnych, wsparcia państwa-gospodarza udzielanego wojskom sojuszniczym przemieszczającym się lub stacjonującym na terytorium RP, zaopatrzenia ludności oraz zabezpieczenia właściwego funkcjonowania struktur państwa, w tym gospodarki).

Tak, więc struktury SOP nie wolno utożsamiać wyłącznie z wojskiem i jego bezpośrednim zapleczem. Siły zbrojne były i są nadal filarem tego systemu, ale należy pamiętać o tym, że również elementy cywilne (niemilitarne) SOP realizują szereg odpowiedzialnych zadań, zarówno o charakterze kierowniczym, jak i wykonawczym.

### 2.1.1. Podsystem kierowania obronnością

Zadania o charakterze kierowniczym w SOP wykonują organy władzy i administracji publicznej, będące decydentami i/lub koordynatorami działań obronnych w sferze swoich właściwości, realizujące funkcje kierownicze przy pomocy odpowiednich struktur sztabowych wywodzących się z obsługujących je urzędów oraz organów opiniodawczo-doradczych.

Cywilne organy władzy publicznej wraz z dowództwem sił zbrojnych tworzą podsystem kierowania obronnością, który w sytuacji zewnętrznej zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny może być przekształcony w *system kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa*. W warunkach członkostwa Polski w Sojuszu, pojawiła się bardzo istotna rola kierownictwa państwa – uczestnictwo w konsultacjach i procesie decyzyjnym, realizowanymi w strukturach politycznych i wykonawczych NATO.

*Podsystem kierowania obronnością jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem elementów (organów) władzy i administracji publicznej wraz ze strukturami sztabowymi i odpowiednimi organami opiniodawczo-doradczymi, wewnątrz którego zachodzą procesy informacyjne i decyzyjne mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa w okresie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.*

Realizację decyzji naczelnych organów kierowania obronnością (prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów), zapewniają organy kierowania na niższych szczeblach struktury państwowej – organy dowodzenia siłami zbrojnymi (stosownie do swych kompetencji), ministrowie, wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie, prezydenci miast, wójtowie i burmistrzowie – stawiając zadania podległym i nadzorowanym jednostkom organizacyjnym lub nakładając zadania obronne według odpowiednich procedur prawnych na przedsiębiorców (w ramach programu mobilizacji gospodarki oraz świadczeń rzeczowych), a także na osoby fizyczne (w ramach świadczeń osobistych i rzeczowych).

Naczelne organy kierowania (władzy publicznej) są wspomagane przez podmioty zajmujące się zbieraniem i przetwarzaniem informacji na szczeblu nadrzędnym. Zalicza się do nich przede wszystkim: ministra właściwego do spraw zagranicznych, agencje: Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu, Wojskowe Służby Informacyjne, Główny Urząd Statystyczny, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i inne organy administracji rządowej stosownie do ich właściwości. Ważnym zadaniem jest zabezpieczenie przepływu informacji i współpraca z krajami członkowskimi NATO.

Ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej są wspomagani informacyjnie przez nadrzędny organ decyzyjny w podsystemie kierowania obronnością (Radę Ministrów), a także przez właściwe komórki organizacyjne obsługujących ich urzędów (elementy sztabowe) oraz podległych i nadzorowanych przez nich jednostek organizacyjnych. Również na tym szczeblu kierowania występują elementy opiniodawczo-doradcze.

Wojewódzkie organy kierowania (wojewodowie) są wspomagani informacyjnie przez nadrzędny organ decyzyjny w podsystemie kierowania obronnością (Radę Ministrów), centralne organy kierowania: ministrów w sferze ich właściwości, terenowe agendy elementów in-

formacyjnych szczebla centralnego (np. wojewódzkie urzędy statystyczne), organy samorządu terytorialnego, a także przez właściwe komórki organizacyjne obsługujących ich urzędów wojewódzkich oraz podległych i nadzorowanych przez nich jednostek organizacyjnych. Funkcje sztabowe są tu realizowane przez Wydziały Zarządzania Kryzysowego w urzędach wojewódzkich, zaś funkcje opiniotwórcze pełnić powinien zespół złożony z kierowników administracji zespolonej i niezespolonej w województwie oraz (jeśli zachodzi taka potrzeba) niezależnych ekspertów.

### 2.1.2. Podsystem niemilitarny

Druga część zadań, realizowanych przez elementy niemilitarne systemu obronnego państwa, **ma charakter wykonawczy** i jest realizowana przez cywilne elementy wykonawcze, tworzące podsystem niemilitarny.

*Podsystem niemilitarny systemu obronnego państwa jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem niemilitarnych elementów wykonawczych oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń) połączonych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny wspólnymi celami:*

1) *zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działania dla utrzymania bezpieczeństwa, odpowiednio: państwa, województwa, powiatu, miasta lub gminy;*

2) *zasilanie zasobami ludzkimi oraz cywilne wsparcie sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i jednostek zmilitaryzowanych;*

3) *realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza<sup>4</sup>;*

4) *zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności<sup>5</sup> oraz tworzenie warunków do jej przetrwania.*

---

<sup>4</sup> Świadczenie cywilnej pomocy w ramach wsparcia państwa-gospodarza (Host Nation Support - HNS) udzielanego siłom sojuszniczym i organizacjom NATO, które są rozmieszczone na/lub są w trakcie przemieszczania przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>5</sup> Utrzymanie akceptowalnego przez ludność poziomu materialnych i duchowych podstaw jej egzystencji w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny.

Niemilitarne elementy wykonawcze systemu obronnego państwa, stanowią wszystkie (poza siłami zbrojnymi) podmioty, wykonujące zadania obronne. Nie należy ich, jak to często bywa, utożsamiać wyłącznie z ministerstwami, urzędami centralnymi, wojewódzkimi, marszałkowskimi, gminnymi, miejskimi, czy też starostwami. Podsystem niemilitarny należy rozpatrywać jako strukturę macierzową, której zasadniczymi elementami są działy administracji rządowej. W strukturze systemu obronnego państwa należy oczywiście również uwzględnić organy administracji rządowej nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów niewchodzące w skład działów administracji rządowej (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Główny Urząd Statystyczny), inne instytucje państwowe niewchodzące w skład administracji rządowej (np. Narodowy Bank Polski, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), przedsiębiorców i inne podmioty, na które są nakładane lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w ramach powszechnie obowiązującego prawa.

W ramach działów administracji rządowej zadania obronne są realizowane zarówno przez ministrów, jak i podległe oraz nadzorowane przez nich organy administracji rządowej i przedsiębiorców, ale nie tylko przez te podmioty. W zależności od właściwości kompetencyjnych, zadania przypisane poszczególnym działom realizują również wojewodowie, organy administracji zespolonej i niezespolonej województwa, a także organy wykonawcze samorządu terytorialnego. W zależności od działu administracji rządowej, ciężar realizacji większości zadań obronnych niekoniecznie musi spoczywać na właściwym ministrze. O ile w przypadku działu administracji rządowej „sprawy zagraniczne”, gros zadań realizuje minister przy pomocy struktur organizacyjnych obsługującego urzędu, to minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej – dla przykładu – nie ma możliwości zapewnienia zakwaterowania siłom zbrojnym wykonującym zadania poza miejscem stałej dyslokacji, a zadania tego rodzaju powinny być realizowane przez wójtów w ramach nakładania świadczeń rzeczowych.

W sensie organizacyjnym niemilitarne elementy wykonawcze funkcjonują w ramach struktur państwowych oraz samorządowych.

### 2.1.3. Podsystem militarny

*Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, tworzące podsystem militarny systemu obronnego państwa, to wyspecjalizowana struktura państwowa, w której skład wchodzi wojska lądowe, siły powietrzne i marynarka wojenna, przeznaczona do realizacji jego interesów poprzez wykorzystanie jej jako czynnika odstraszania przed agresją lub – w razie konieczności – prowadzenia walki zbrojnej aż do osiągnięcia założonego celu politycznego, określonego przez najwyższe organy władzy państwowej.*

W nieco innym ujęciu możemy powiedzieć, iż **podsystem militarny** jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem militarnych elementów obronnych: dowodzenia i wykonawczych (lub bojowych i wsparcia) oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń).

W czasie pokoju siły zbrojne RP są utrzymywane w gotowości bojowej i mobilizacyjnej zapewniającej sprawność działania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych (potrzeba udziału w misjach humanitarnych, rozwiązywaniu kryzysów polityczno-militarnych, akcjach ratowniczych, itp.) oraz operacyjnego rozwinięcia na wypadek wojny. Potencjał sił zbrojnych RP w okresie pokoju jest dostosowany do potrzeb i możliwości ekonomicznych państwa oraz skoordynowany z potrzebami NATO. Siły zbrojne RP dzielą się na wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej.

## 2.2. FUNKCJONOWANIE PODSYSTEMU NIEMILITARNEGO

W załączniku 2 przedstawiono model funkcjonalny podsystemu niemilitarnego SOP, traktowanego jako system.

Opis funkcjonalny charakteryzuje oddziaływania między procesami zachodzącymi w obiektach. Wyrażające te oddziaływania związki można podzielić na<sup>6</sup>:

- **współdziałania**, czyli powiązania obiektów (ich cech), przy czym mogą one mieć charakter kooperacyjny lub konfliktowy;
- **funkcjonalne**, zapewniające właściwy przebieg procesów (realizację funkcji);

---

<sup>6</sup> Zob.: P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów kierowania*, Warszawa 1988.

- **energetyczne**, wyrażające oddziaływania energetyczne (energo-materialne) obiektów;
- **informacyjne**, wyrażające oddziaływania informacyjne (informacyjno-decyzyjne) obiektów.

Funkcją systemu lub jego elementu w modelu funkcjonalnym jest ta jego własność, która stanowi podstawę jego wyróżnienia i określenia w stosunku do otoczenia. Funkcje analizowanego systemu wyróżniające go od innych systemów działających w państwie nazywa się niekiedy funkcjami zewnętrznymi<sup>7</sup>. Funkcjami podsystemu niemilitarnego spełniającymi ten warunek są:

- funkcje zaspokojenia potrzeb podsystemu kierowania obronnością ( $F_5$ );
- funkcje zaspokojenia potrzeb **podsystemu militarnego** ( $F_6$ );
- funkcje zaspokojenia potrzeb **podsystemu niemilitarnego** ( $F_7$ );
- funkcje utrzymania materialnych i duchowych podstaw godziwej egzystencji ludności i jej przetrwania ( $F_8$ ).

Na wewnętrzne funkcje systemu składają się zadania tradycyjnych dyscyplin, np. planowania, finansowania, statystyki. Za pomocą funkcji wewnętrznych następuje w systemie połączenie celów i metod funkcjonowania systemu<sup>8</sup>.

W przedstawionym modelu podsystemu niemilitarnego<sup>9</sup>, połączenie celów i metod funkcjonowania systemu następuje za pomocą funkcji wewnętrznych: kierowania ( $F_1$ ) i finansowania ( $F_2$ ). Funkcje wewnętrzne ( $F_1$  i  $F_2$ ) wpływają na funkcje wytwarzania wyrobów ( $F_3$ ) i świadczenia usług materialnych i niematerialnych ( $F_4$ ) na potrzeby szeroko pojętej obrony narodowej. Z kolei poprzez odpowiednie ukierunkowanie funkcji wytwarzania wyrobów i świadczenia usług, odbywa się realizacja funkcji zewnętrznych podsystemu niemilitarnego ( $F_5$ – $F_8$ ).

Funkcje wytwarzania wyrobów ( $F_3$ ) i świadczenia usług ( $F_4$ ) mają charakter pośredni, albowiem funkcje zewnętrzne podsystemu niemilitarnego ( $F_5$ – $F_8$ ), mogą być zrealizowane dopiero po połączeniu wybranych elementów funkcji  $F_3$  i  $F_4$ . Dla przykładu, realizacja jednego

<sup>7</sup> Por.: A. Rogucki, *Analiza systemów w planowaniu obrony. Aspekty ekonomiczno-polityczne*, Warszawa 1975.

<sup>8</sup> Zob.: A. Rogucki, op. cit.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, op. cit.

z elementów funkcji  $F_8$  – ochrony zdrowia ludności – może być zrealizowana po połączeniu wielu funkcji, wśród których w pierwszym rzędzie należy wymienić: funkcje wytwarzania produktów leczniczych i wyrobów medycznych (element „produkcja przemysłowa” funkcji  $F_3$ ), oraz elementy funkcji  $F_4$ : przechowywania i dystrybucji produktów leczniczych i wyrobów medycznych, ochrony ujęć wody pitnej (zarówno do produkcji tych środków, jak i do zabezpieczenia procesu leczenia), transportu (zarówno chorych, jak i lekarzy – pogotowie ratunkowe), świadczenia usług medycznych i inne funkcje, których szczegółowe określenie wymaga dogłębnej znajomości przedmiotu.

Funkcjonowanie podsystemu niemilitarnego określają relacje normatywne (N) w postaci Konstytucji RP i ustaw, a także wydanych na ich podstawie aktów prawnych wykonawczych (rozporządzeń i zarządzeń).

W modelu funkcjonalnym relacje współdziałania (W) mogą mieć zarówno charakter kooperacyjny, jak i konfliktowy<sup>10</sup>. W prezentowanym modelu, relacje o charakterze kooperacyjnym zachodzą pomiędzy funkcjami  $F_5$  i  $F_8$ . Zupełnie inny charakter mają relacje współdziałania zachodzące pomiędzy funkcjami zewnętrznymi ( $F_5$ – $F_8$ ), a także pomiędzy funkcjami wewnętrznymi ( $F_1$  i  $F_2$ ). Są to typowe relacje konfliktowe.

Konflikt pomiędzy funkcjami wewnętrznymi polega na tym, że realizacja funkcji kierowania wymaga zawsze większej ilości środków finansowych, niż jest w stanie zapewnić realizacja funkcji finansowania.

Konflikt pomiędzy funkcjami zewnętrznymi ma inne podłoże. Pełna realizacja każdej z funkcji zewnętrznych jest niewykonalna z uwagi na ograniczone środki, jakie mogą być na ten cel przeznaczone. Stąd też w pełnym zakresie realizuje się zwykle funkcje priorytetowe, zaś pozostałe jedynie w ograniczonym zakresie. Zawsze tworzy to wrażenie, że realizacja poszczególnych elementów jednej z funkcji odbywa się kosztem nierealizowania, bądź realizowania w niepełnym zakresie elementów innej funkcji.

Relacje te, są jednak czymś normalnym w każdej organizacji. Nie są one groźne dla funkcjonowania systemu jako całości, co więcej – ich istnienie jest pożądane z uwagi na wymuszanie przez nie racjonal-

---

<sup>10</sup> Por. s. 12 – Podział związków wyrażających oddziaływania między procesami zachodzącymi w obiektach.

nej gospodarki zasobami pozostającymi w dyspozycji elementów kierowania danego systemu.

Przebieg relacji informacyjnych (**I**) ustalono w sposób następujący: pomiędzy funkcjami zewnętrznymi a funkcjami kierowania zachodzi informacja jednokierunkowa o potrzebach elementów tych funkcji (**I<sub>P</sub>**); w elemencie planowania funkcji kierowania dochodzi do zagregowania informacji o potrzebach (z wykorzystaniem informacji z otoczenia systemu), która następnie jest przekazywana do funkcji finansowania, gdzie jest konfrontowana z możliwościami zaspokojenia potrzeb przez jej elementy (budżet państwa, budżety organów samorządu terytorialnego, ewentualne darowizny krajowe i zagraniczne oraz pożyczki i inne formy finansowania); po dokonaniu bilansu potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, z uwzględnieniem informacji z otoczenia systemu, następuje przekazanie informacji o budżetowaniu (**I<sub>Z</sub>**) do funkcji kierowania.

W omawianym modelu zidentyfikowano następujące relacje materialne: budżetowania (**M<sub>F</sub>**), finansowania budżetu (**M<sub>F'</sub>**), zasilania wyrobami i surowcami (**M<sub>W</sub>**) oraz zasilania usługami (**M<sub>U</sub>**).

Relacje budżetowania (**M<sub>F</sub>**) przebiegają od funkcji finansowania (**F<sub>2</sub>**) do funkcji wytwarzania wyrobów i świadczenia usług (**F<sub>3</sub>** i **F<sub>4</sub>**). Realizacja funkcji **F<sub>3</sub>** i **F<sub>4</sub>** pozwala na zasilanie elementów funkcji zewnętrznych (**F<sub>5</sub>–F<sub>8</sub>**) wyrobami i surowcami (relacja **M<sub>W</sub>**) oraz usługami (relacja **M<sub>U</sub>**), co pozwala na realizację tych funkcji. Od wytworzonych wyrobów i usług, a także od zysków (poborów) obywateli, do budżetu państwa oraz budżetów samorządowych „spływają” podatki, które tworzą relacje finansowania budżetu (**M<sub>F'</sub>**).

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup> określała, iż wśród „ogniów pozamilitarnych”<sup>12</sup> występują **ogniwa informacyjne, ochronne i gospodarcze**, funkcjonujące w sensie organizacyjnym w ramach resortowych i terytorialnych systemów obronnych. Obecnie podejście to wydaje się nie do zaakceptowania zważywszy, że trudno

---

<sup>11</sup> Strategia Obronności RP z dnia 23 maja 2000 r. wynikała bezpośrednio ze Strategii Bezpieczeństwa RP z dnia 4 stycznia 2000 i utraciła moc z dniem 8 września 2003 r., kiedy to nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP została podpisana przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>12</sup> Właściwsze wydaje się określenie „elementów niemilitarnych” – w systemie wyróżniamy „elementy”, nie zaś „ogniwa”.

jest jednoznacznie określić, które z elementów podsystemu niemilitarnego można zaliczyć do tak wyspecyfikowanych grup.

Dla przykładu, struktury Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zajmują się zarówno sprawami gospodarczo-obronnymi (działy administracji rządowej – „gospodarka”, „turystyka”, „praca”), jak i ochronnymi (dział „zabezpieczenie społeczne”). Można także znaleźć przykłady, gdzie w ramach jednego działu występuje kilka funkcji. W dziale „środowisko” w sposób ewidentny łączą się funkcje gospodarczo-obronne, związane z gospodarką leśną i ochronne (ochrona środowiska, atomistyka<sup>13</sup>). Zwróćmy również uwagę na to, że struktury Ministerstwa Środowiska pełnią także ogromną rolę informacyjną, chociażby w zakresie monitorowania środowiska.

Czy w związku z tym mamy to ministerstwo zaliczyć również do ogniw informacyjnych?

Czy w systemie mogą występować elementy wchodzące w skład kilku różnych podsystemów?

Czy taki podsystem (niemilitarny) może, zatem w ogóle funkcjonować?

Odpowiedź na te pytania może być tylko jedna: nie istnieje coś takiego, jak wyodrębnione jednoznacznie spośród zbioru elementów podsystemu niemilitarnego, funkcjonujące oddzielnie ogniwa (elementy) informacyjne, gospodarcze i ochronne, bowiem w dobie łączenia struktur administracyjnych szczebla centralnego zatarły się różnice pomiędzy nimi. Obecnie, stosując powyższy podział możemy mówić jedynie o funkcjach tego rodzaju, spełnianych stosownie do potrzeb przez poszczególne elementy podsystemu niemilitarnego. Stąd też autor opracowania proponuje rozpatrywanie podsystemu niemilitarnego jako struktury macierzowej, z której stosownie do rodzaju zagrożenia, zaistniałego kryzysu polityczno-militarnego lub wybuchu wojny, wykorzystuje się te elementy, które są właściwe w danej sytuacji kryzysowej (wojennej).

Czy jest to rozwiązanie idealne? Być może nie, ale planiści zajmujący się przygotowaniem obronnych struktur niemilitarnych nie mają prawa „obrażać się” na otaczającą ich rzeczywistość, bowiem trudno jest dziś oczekiwać, że ktokolwiek będzie budował struktury

---

<sup>13</sup> Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad prezesem Państwowej Agencji Atomistyki.

państwa w taki sposób, aby sprawdzały się one przede wszystkim w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Wychodząc z takiego założenia nie tylko łatwiej jest pogodzić się z tym, że przygotowania obronne sektora niemilitarnego były łatwe tylko w czasach gospodarki centralnie sterowanej, która bywa często określana mianem gospodarki wojennej realizowanej w okresie pokoju, ale również dążyć do maksymalnego wykorzystania w pracach planistycznych stanu istniejącego.

W związku z powyższym zasadne wydaje się dokonanie podziału podejmowanych w warunkach kryzysu polityczno-militarnego działań obronnych struktur niemilitarnych w inny sposób. Można chociażby wyszczególnić kilka sfer aktywności sektora niemilitarnego, których uczestnikami mogą być wybrane, stosownie do swoich właściwości, odpowiednie elementy struktury niemilitarnej systemu obronnego państwa.

Dokonany podział zawsze będzie subiektywny, jedynie „jeden z możliwych” i niekoniecznie najlepszy. Należy mieć pełną świadomość tego, iż wyspecyfikowane działania **zawsze będą się wzajemnie przenikały** i tak naprawdę, zakwalifikowanie konkretnego zadania jako informacyjnego, gospodarczego czy też ochronnego będzie za każdym razem dyskusyjne.

Dla przykładu:

– czy wzmożone działania mające na celu zapobieganie nielegalnemu handlowi bronią jest działaniem w zakresie ochrony struktur państwa, czy też może ochrony ludności, przeciwko której ta broń może być użyta?

– czy przemycona broń nie może być użyta przeciwko siłom zbrojnym? Więc może są to działania na rzecz sił zbrojnych?

– czy nielegalny przemyt broni nie nosi w sobie znamion przestępstwa gospodarczego? Czy znaczy to, że możemy w tym przypadku mówić o działaniach gospodarczych?

– wzmożenie przeciwdziałania nielegalnemu handlowi bronią, to również „sztandarowe zadanie” służb informacyjnych. Możemy więc dojść do (słusznego skądinąd) wniosku, że jest to element działań informacyjnych!

Tego rodzaju przykłady możnaby mnożyć. Autor zdając sobie sprawę z niedoskonałości przyjętej metodologii, dokonał jednak próby podziału działań, podejmowanych w warunkach zewnętrznego zagro-

zenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny przez struktury niemilitarne, na grupy, przyjmując jako wyróżnik podstawowy aspekt poszczególnych działań oraz „lidera” na szczeblu państwa (właściwego ministra) bezpośrednio odpowiedzialnego za ich koordynację.

Dokonany podział działań przedstawia się następująco:

- ogólne o charakterze przygotowawczym,
- dyplomatyczne,
- informacyjne,
- ochronne, w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa,
- ochronne, w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych i ochrony ludności,
- gospodarczo-obronne.

Biorąc pod uwagę omówione wcześniej dylematy, związane z zakwalifikowaniem poszczególnych zadań do konkretnej ich grupy, analizowane wcześniej zadanie w zakresie zapobiegania nielegalnemu handlowi bronią, przypisano do działań w zakresie ochrony struktur państwa, z koordynacyjną rolą ministra właściwego do spraw wewnętrznych (np. Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców) we współdziałaniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi przez szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu, ministrowi obrony narodowej (WSI), ale również ministrom właściwym do spraw: finansów publicznych (służby celne), gospodarki (nadzór nad firmami handlującymi bronią), a nawet środowiska (nadzór nad Państwową Agencją Atomistyki – współpraca w zakresie wykrywania materiałów rozszczepialnych).

Należy wyrazić nadzieję, że tego rodzaju podejście do problematyki działań elementów niemilitarnych systemu obronnego państwa pozwoli, mimo opisanych powyżej trudności interpretacyjnych, na lepsze zrozumienie problemów, związanych głównie z koordynacją działań realizowanych przez struktury niemilitarne w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej w tym zakresie bardzo często przenikają się wzajemnie, co sprawia, że nawet w okresie pokoju ich skoordynowanie jest trudne.

Trudności te narastają w sposób lawinowy w czasie kryzysu polityczno-militarnego, a tym bardziej w czasie wojny i wynikają nie tyl-

ko z niedoskonałości systemu (nie do końca dopracowane procedury działania), ale również są potęgowane stresem decydentów oraz ich aparatu sztabowego i doradczego w zaistniałej sytuacji kryzysowej (wojennej) i nieprzewidywalnością zdarzeń.

**Należy w tym miejscu nadmienić, że każda z wyspecyfikowanych wcześniej grup zawiera zadania w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych RP oraz sojuszniczych.**

Zadania w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych RP dzieli się na dwie zasadnicze grupy:

– zadania w zakresie ich zasilania zasobami ludzkimi, wykonywane przez organy samorządu terytorialnego wspierane przez jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, we współdziałaniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez ministra obrony narodowej,

– zadania w zakresie cywilnego wsparcia zabezpieczenia logistycznego sił zbrojnych RP i jednostek zmilitaryzowanych, wykonywane przez właściwe organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców, na których właściwy organ nałożył zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie<sup>14</sup>.

Zadania w zakresie świadczenia cywilnej pomocy w ramach wsparcia państwa-gospodarza dla sił sojuszniczych i organizacji NATO, które mogą być rozmieszczone na (lub są w trakcie przemieszczania przez) terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (*Host Nation Support - HNS*), są realizowane zgodnie z umowami (porozumieniami) w tej sprawie.

Podstawę HNS stanowią zapisy wynikające z bilateralnych lub multilateralnych porozumień zawartych pomiędzy NATO lub organizacjami wchodzącymi w skład Sojuszu Północnoatlantyckiego a państwem-gospodarzem. Wsparcie państwa-gospodarza obejmuje zarówno pomoc cywilną, jak i wojskową<sup>15</sup>. Przedsięwzięcia w tym zakresie są koordynowane przez ministra obrony narodowej i obejmują w głównej mierze:

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej: Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (DzU nr 122, poz. 1320 oraz z 2002 r., nr 188, poz. 1571).

<sup>15</sup> Pomoc cywilna stanowi jedynie jego część, która jest ściśle skoordynowana z pomocą wojskową w tym zakresie.

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

### **2.2.1. Działania ogólne o charakterze przygotowawczym**

Działania ogólne o charakterze przygotowawczym mają na celu stworzenie warunków organizacyjnych do funkcjonowania w założonej sytuacji planistycznej, a przez to osiągnięcie zdolności do realizacji zadań operacyjnych. W ramach planowania operacyjnego opracowuje się katalog tego rodzaju działań, z którego każdy z organów administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych, innych instytucji państwowych i wojewodów wybiera te, które uważa za niezbędne do realizacji postawionych przed nim zadań o charakterze merytorycznym. Zadania te w przeważającej części są realizowane przez wszystkie wymienione powyżej struktury administracji. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja na szczeblu samorządowym, gdzie realizowane są zadania określone przez wojewodę z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych wykonawcy.

### **2.2.2. Działania dyplomatyczne**

Wśród zadań operacyjnych podejmowanych przez struktury cywilne w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ważną rolę odgrywają działania o charakterze politycznym. To od decyzji politycznych, bowiem są uzależnione wszelkie działania militarne i niemilitarne, zarówno w czasie pokoju, jak i w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny.

Najważniejszym zadaniem struktur politycznych w każdej fazie kryzysu jest dążenie do jego zażegnania wszelkimi dostępnymi środkami o charakterze niemilitarnym. W przypadku wybuchu lokalnego konfliktu zbrojnego, bądź też wojny powszechnej, działania politycz-

ne powinny wspomagać działania zbrojne, toteż muszą być prowadzone równoległe do nich.

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

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

Do elementów politycznych SOP należy zaliczyć prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw zagranicznych i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Jakkolwiek polityczne są bez wątpienia również stanowiska ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, to jednak w praktyce organy te realizują politykę rządu, nie zaś własną „politykę resortową”, tak więc w systemie obronnym państwa pełnią raczej funkcje administracyjno-wykonawcze niż polityczne<sup>16</sup>.

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

---

<sup>16</sup> Nie pozostawiają wątpliwości w tym względzie ustalenia zawarte w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r., Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. nr 13, poz. 221), w tym zwłaszcza § 4.

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

- podejmowanie natychmiastowych działań na arenie międzynarodowej, w celu zabezpieczenia podstawowych interesów państwa i obywateli w obliczu zagrożeń,

- prowadzenie bieżących analiz i dokonywanie ocen aktualnej sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania eskalacji kryzysu (wojny) środkami politycznymi,

- informowanie międzynarodowej opinii publicznej o zaistniałej sytuacji oraz inicjowanie działań organizacji i instytucji międzynarodowych na rzecz zażegnania konfliktu mając na celu spowodowanie potępienia ewentualnej agresji oraz włączenie się międzynarodowych organizacji politycznych, społecznych, gospodarczych i militarnych w jej likwidowanie.

### **2.2.3. Działania informacyjne**

Zintensyfikowanie wysiłków na rzecz zapewnienia koniecznego potencjału informacyjno-obronnego państwa jest jednym z priorytetowych zadań w dziedzinie obronności u progu XXI wieku. Oznacza konieczność szczególnej troski o rozwój infrastruktury informacyjnej, w tym zwłaszcza informatycznej i telekomunikacyjnej. Ważne znaczenie ma właściwe wykorzystanie mediów w realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Z informacją mamy do czynienia na każdym etapie planowania i realizacji zadań obronnych zarówno w warunkach pokoju, kryzysu, jak i w czasie wojny. Na podstawie informacji o potrzebach obronnych oraz możliwości ich zaspokojenia, konstruowane są plany operacyjne i programy obronne. Bieżące informacje w tym zakresie, pozwalają na aktualizację, zwłaszcza planów operacyjnych i dostosowanie procedur w nich zawartych do aktualnej fazy kryzysu lub wojny. W sytuacji kryzysowej wiadomości o niej, treść i sposób przekazywania – mogą przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania struktur państwa, właściwego postępowania ludności w zaistniałej sytuacji, tworzenia właściwej atmosfery wokół problemów obrony narodowej, jak również wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej.

W sferze informacyjnej struktury niemilitarne realizują zadania związane z ochroną i propagowaniem polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjnym osłabianiem przeciwnika oraz umacnianiem woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny poprzez informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania całego systemu obronnego państwa oraz informacyjne oddziaływanie zarówno na przeciwnika, jak i na własne społeczeństwo.

Zbieraniem i przetwarzaniem informacji na szczeblu centralnym, zajmują się wszystkie organy władzy i administracji publicznej. Istnieją jednak wyspecjalizowane organy, które tego rodzaju zadania realizują w ramach ustawowych i statutowych właściwości kompetencyjnych. Do takich organów zaliczamy: ministra właściwego do spraw zagranicznych, szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu, prezesów: Głównego Urzędu Statystycznego oraz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Każda z tych instytucji posiada przetworzoną bazę danych, oraz potencjalne możliwości jej poszerzenia i uaktualnienia. Dostęp do rzetelnej, obiektywnej informacji czyni Radę Ministrów organem „najlepiej poinformowanym” w strukturach państwa.

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

Zbieraniem i przetwarzaniem informacji, zajmują się również, co oczywiste, niezależne media, a także ośrodki badania opinii społecznej. Mają one do spełnienia jedną z najważniejszych ról w całym systemie obronnym państwa. Media są jednak „narzędziem” tyleż pożytecznym, co niebezpiecznym. Właściwości mediów i dociekliwość dziennikarzy mogą mieć zarówno konstruktywny, jak i destruktywny wpływ na przebieg kryzysu. Zależy to od profesjonalizmu dziennikarzy i przygotowania merytorycznego do „obsługi” kryzysu, ale również od uwarunkowań formalno-prawnych, które winny być stworzone w czasie pokoju i organizacji centrum informacyjnego przez organy administracji publicznej po zaistnieniu kryzysu. Elementy kierowania obronnością korzystają z potencjału niezależnych podmiotów,

do których zalicza się m.in.: Polską Agencję Prasową, ośrodki badania opinii publicznej, publiczne oraz prywatne radio, telewizję, prasę, a także PPUP „Poczta Polska”, na zasadach określonych w ustawach oraz w formie zadań zleconych.

Do podstawowych zadań mediów, można zaliczyć:

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

#### **2.2.4. Działania ochronne w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa**

Zadania w zakresie zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa są realizowane w pierwszym rzędzie siłami i środkami ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, we współdziałaniu z odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez ministrów: obrony narodowej i sprawiedliwości oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych. Zadania w tym zakresie są realizowane również:

- na szczeblu centralnym (w mniejszym zakresie) przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez pozostałych ministrów i inne centralne organy administracji rządowej,
- na szczeblu lokalnym – przez siły i środki będące w dyspozycji wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego.

Do najważniejszych zadań w tej sferze, należy zaliczyć:

- ochronę granicy państwowej,
- ochronę osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz osób, które ze względu na dobro państwa należy objąć szczególną ochroną,
- ochronę delegacji państw obcych przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i przedstawicieli organizacji międzynarodowych w naszym kraju,
- zapewnienia należytego funkcjonowania i ochrony urządzeń i obiektów służących najwyższym organom państwowym,
- rozwoju i utrzymania systemów łączności i informatyki w celu zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej,
- szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności,
- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zapewnienia ochrony przeciwpożarowej,
- w czasie wojny – zapewnienie przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa obowiązujących w warunkach stanu wojennego.

## 2.2.5. Działania ochronne w zakresie zapewnienia ochrony i podstawowych potrzeb bytowych ludności

Zadania w zakresie zapewnienia ochrony i podstawowych potrzeb bytowych ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych są realizowane głównie na szczeblach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym a koordynowane i wspomagane przez szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Wykonawców zadań w sferze zaopatrywania i ochrony ludności, wspierają merytorycznie ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej, każdy w sferze swoich właściwości. Największą rolę odgrywają ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, administracji publicznej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, gospodarki, rolnictwa, transportu, środowiska, oświaty i wychowania, budżetu i finansów publicznych.

Współczesne podejście do problemów ochrony ludności nie może się ograniczać jedynie do zapewnienia przetrwania narodu. Zapewnienie godziwej (możliwej do akceptacji w warunkach nadzwyczajnych) egzystencji człowieka powinno obejmować również potrzeby duchowe. Stąd do ogniw ochrony ludności należy zaliczyć jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw kultury oraz oświaty i wychowania.

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

- zaopatrzenie w produkty spożywcze, z uwzględnieniem ich reglamentacji oraz dystrybucji,
- zaopatrzenie w wodę pitną,
- zaopatrzenie w artykuły przemysłowe powszechnego użytku z uwzględnieniem reglamentacji wybranego asortymentu,

- zaopatrzenie w produkty naftowe z uwzględnieniem reglamentacji paliw samochodowych,
- dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych (węgiel, gaz) dla celów komunalnych,
- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności,
- ewakuację ludności z terenów uznanych za szczególnie zagrożone (okolic zapór i zbiorników wodnych, rejonów w pobliżu zakładów chemicznych, dużych zbiorników gazu i paliw płynnych) oraz z terenów przewidywanych działań zbrojnych własnych wojsk, wraz z planami rozmieszczenia w zastępczych miejscach zakwaterowania (szkoły, internaty, ośrodki wczasowo-wypoczynkowe, itp.),
- przygotowanie budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla ludności oraz doraźnego przystosowania istniejących budowli do celów ochrony ludności przed skutkami kryzysów i działań wojennych,
- zaopatrzenie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej,
- likwidację skażeń i zakażeń,
- organizację ochrony zdrowia,
- usługi transportowe, obejmujące przewozy pasażerskie i towarowe, z uwzględnieniem środków transportu kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego,
- opiekę nad dziećmi i młodzieżą z uwzględnieniem, w miarę możliwości, kontynuowania nauki.

## **2.2.6. Działania gospodarczo-obronne**

W sferze gospodarczo-obronnej realizowane są zadania związane z zapewnieniem materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w warunkach kryzysu i w czasie wojny. Do najważniejszych należy zaliczyć zapewnienie finansowania kryzysu lub wojny, zapewnienie ciągłości produkcji przemysłu, energetyki, rolnictwa, a także dostaw surowców strategicznych, tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych na potrzeby obronne, zapewnianie uwzględniania wymagań obronnych w realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego, utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych na rzecz obrony państwa.

Szczególnie ważne jest w tym przypadku uczestnictwo w wykonywaniu zadań HNS, a także w realizacji sojusznicych inwestycji obronnych zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich NATO.

W celu utrzymania przemysłowego potencjału obronnego na poziomie niezbędnym z punktu widzenia potrzeb obronnych konieczna jest jego restrukturyzacja i unowocześnianie oraz rozwijanie ścisłej współpracy z przemysłem obronnym państw NATO i Unii Europejskiej.

Zadania gospodarczo-obronne są bardzo szerokie i obejmują, m.in.:

- przygotowania w okresie pokoju wybranych elementów infrastruktury gospodarczej dla potrzeb obronnych, w tym głównie utrzymanie nieczynnych mocy produkcyjnych przemysłu obronnego w celu realizacji zadań w czasie kryzysu i wojny, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, mających zastosowanie obronne,

- przygotowania wybranych przedsiębiorców do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych ujętych w programie mobilizacji gospodarki oraz do pełnego uruchomienia tego programu w zakresie zadań produkcyjno-usługowych i remontowych,

- tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych,

- przygotowanie do funkcjonowania obiektów i infrastruktury gospodarczej w warunkach ograniczonych dostaw i wymiany handlowej z zagranicą,

- przygotowanie do selektywnych przejść gospodarki do funkcjonowania w warunkach wojennych (ograniczeń, reglamentacji),

- uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych niezbędnych do rozwinięcia sił zbrojnych i wojennego systemu kierowania państwem,

- realizację zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki w zakresie dostaw i usług na rzecz sił zbrojnych i elementów podsystemu niemilitarnego, a także ludności,

- militaryzację wybranych jednostek wykonujących zadania o szczególnym znaczeniu dla obrony narodowej,

- wzmożoną ochronę obiektów i urzędzeń na terenie całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem przeznaczonych do realizacji zadań programu mobilizacji gospodarki, mobilizacyjnego rozwinięcia okre-

ślonych jednostek sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych,

- przygotowania do ewakuacji rezerw państwowych z prawdopodobnych rejonów zagrożeń,

- organizację zabezpieczenia i przyspieszonego zakończenia strategicznie ważnych inwestycji,

- przygotowania środków i systemów łączności na potrzeby powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz bazy szpitalnej do przyjmowania rannych i chorych,

- wprowadzenie ograniczeń na rzecz potrzeb wojennych, w komunikacji, łączności, produktach leczniczych i wyrobach medycznych, żywności,

- odtwarzanie infrastruktury zniszczonej na skutek działań wojennych,

- zabezpieczenie potrzeb ochrony cywilnej w zakresie sprzętu, materiałów i środków ochrony,

- zaopatrywanie ludności w podstawowe produkty żywnościowe, nośniki energii, wodę, lekarstwa, usługi medyczne i komunikacyjne, a także zakwaterowanie,

- monitorowanie potencjału obronno-ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia,

- monitorowanie potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w zakresie zaopatrzenia ludności w artykuły konsumpcyjne zarówno spożywcze, jak i pozostałe (np.: środki higieny osobistej, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego) oraz podstawowe usługi, w tym usługi medyczne.

Zadania w sferze gospodarczej są realizowane przez organy administracji publicznej, podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz bezpośrednio przez przedsiębiorców. Wszelkie działania podejmowane w tym zakresie należy podzielić na dwie grupy: działania polityczno-administracyjne oraz bezpośrednia realizacja zadań.

Zadania ministrów, w tym przede wszystkim właściwych do spraw Skarbu Państwa, gospodarki, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, transportu, łączności, środowiska, rynków rolnych i rolnictwa, polegają przede wszystkim na kreowaniu polityki rządu w sferze ich właściwości. Ministrowie organizują również wykonywanie zadań

w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi<sup>17</sup>.

Z kolei wojewodowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów<sup>18</sup>.

Bezpośrednia realizacja zadań gospodarczo-obronnych spoczywa na przedsiębiorcach, na których zostały nałożone zadania obronne. Zgodnie z ustawą<sup>19</sup>, organem administracji rządowej właściwym do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, wykonywanych przez przedsiębiorcę, są:

- minister wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, w uzgodnieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działania spółki – wobec spółek handlowych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów,

- organy wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>20</sup> – wobec przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym,

- właściwy terytorialnie wojewoda – wobec pozostałych spółek.

W *załączniku 3* przedstawiono wykaz organów administracji rządowej sprawujących nadzór nad przedsiębiorcami o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

---

<sup>17</sup> Zob. art. 18 ust. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205, nr 74, poz. 676, nr 81, poz. 732, nr 113, poz. 984 i 985, nr 156, poz. 1301, nr 166, poz. 1363, nr 199, poz. 1673 i nr 200, poz. 1679 i 1687 oraz z 2003 r., nr 45, poz. 391, nr 90, poz. 844, nr 96, poz. 874, nr 139, poz. 1326, nr 179, poz. 1750, nr 210, poz. 2036 i nr 223, poz. 2217).

<sup>18</sup> Zob.: art. 18, ust. 4 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, op. cit.

<sup>19</sup> Zob.: Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, op. cit.

<sup>20</sup> Zob.: DzU nr 13, poz. 122 i nr 71, poz. 663.

Przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest przedsiębiorca realizujący zadania w zakresie:

- 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,

- wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, 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,

a także przedsiębiorca, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest:

- eksploatacja lotnisk i portów morskich,
- kolportaż,
- nadawanie programów radiowych i telewizyjnych,
- produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych,
- produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego,

- realizacja obrotu specjalnego,

- transport,

- usługi pocztowe,

- usługi telekomunikacyjne,

- wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej.

Należy nadmienić, że zadania na rzecz obronności państwa, o których mowa powyżej, są nakładane w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji rządowej właściwy do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, wykonywanych przez przedsiębiorcę. 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 oraz planowane w części budżetowej organu, który nałożył zadanie. Wyjątek stanowią prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa mające charakter planistyczny, które są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy.

### 3. WYBRANE ASPEKTY HISTORYCZNE PLANOWANIA NIEMILITARNYCH DZIAŁAŃ OBRONNYCH

#### 3.1. PLANOWANIE DZIAŁAŃ OBRONNYCH SEKTORA NIEMILITARNEGO W LATACH 1936–1939

Śledząc historię odnosi się nieodparte wrażenie, iż skala trudności i złożoności procesu planowania działań niemilitarnych rzadko docierała do świadomości czynników państwowych i wojskowych zawczasu (w okresie pokojowym), kiedy istniały realne możliwości prowadzenia prac koncepcyjnych, legislacyjnych i planistycznych w tym zakresie. Następowало to dopiero wówczas, gdy trudne i bolesne doświadczenia początkowego okresu wojny, wymuszały określone (zwykle spóźnione) działania w tej sferze. Na tym etapie zmagają wojennych, ich realizacja stawała się trudna lub wręcz niemożliwa<sup>21</sup>.

Rzeczą znaną było zaskoczenie (w początkowym okresie pierwszej wojny światowej) wszystkich rządów i ich sztabów generalnych niespodziewanym zasięgiem mobilizacji gospodarczej<sup>22</sup>. Dopiero po upływie dwóch lat wojny uporały się one z przestawieniem gospodarek swych krajów na warunki charakterystyczne dla okresu wojennego. Również w czasie drugiej wojny światowej wyłoniły się poważne trudności podczas przeprowadzania mobilizacji gospodarczej. Pojawiły się one w związku z wystąpieniem nowych wyzwań o niespodziewanym zasięgu.

Przeanalizujemy wybrane zagadnienia dotyczące prac planistycznych w sektorze niemilitarnym oraz organizacji aparatu zajmującego się powyższą problematyką w Polsce<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Por.: Z. Kłoczewski, *Przygotowania polskiej gospodarki narodowej do pracy w warunkach wojennych (konceptje i rozwiązania z lat 1918–1939)*, „Myśl Wojskowa” nr 4, Warszawa 1987.

<sup>22</sup> Por. C. Berman, *Mobilizacja w teorii i praktyce*, Warszawa 1964.

<sup>23</sup> Zob. szerzej: P. Górski, *Obrona cywilna w ujęciu historycznym: aspekty gospodarcze obrony cywilnej* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi* – cz. I, program badawczy, AON, Warszawa 1999.

Wzmożenie prac przygotowawczych, związanych z rozbudową potencjału obronnego państwa w latach 1936–1939, determinowało potrzebę określenia naczelných organów kierowania obronnością, koordynujących współpracę resortów cywilnych z władzami wojskowymi. Dekretem prezydenta RP<sup>24</sup> został utworzony Komitet Obrony Rzeczypospolitej (KOR), którego zakres działania obejmował:

– rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa i ustalanie wytycznych w tej dziedzinie dla rządu;

– koordynowanie prac nad przygotowaniem obrony państwa.

Przewodniczącym KOR był prezydent RP, zaś jego zastępcą – Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. W skład komitetu wchodziłi, jako stali członkowie:

- prezes Rady Ministrów;
- ministrowie: spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, spraw wojskowych, skarbu oraz przemysłu i handlu;
- szefowie: Sztabu Głównego, Administracji Armii oraz zastępca szefa Sztabu Głównego<sup>25</sup>.

Należy nadmienić, że w 1926 r. przeprowadzona została reorganizacja naczelných władz wojskowych<sup>26</sup>. Polegała ona na oddzieleniu kierownictwa nad bieżącą działalnością sił zbrojnych w czasie pokoju od kierowania przygotowaniem obronnymi na wypadek wojny<sup>27</sup>. Sfera administrowania siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz sprawowania kierownictwa i nadzoru nad wyszkoleniem wojsk należała do kompetencji ministra spraw wojskowych. Przygotowanie struktur państwa do działalności w warunkach wojennych było domeną Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Urząd ten, był obsadzany przez generała, który był przewidywany do objęcia stanowiska naczelnego wodza w czasie wojny. Wkrótce również Sztab Generalny WP został przemianowany na Sztab Główny i podporządkowany Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych.

---

<sup>24</sup> Zob.: Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju (DzU RP nr 38, poz. 286).

<sup>25</sup> Szefowie wymienieni w pkt. 3 nie mieli prawa głosowania.

<sup>26</sup> Zob.: Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (DzU RP nr 79, poz. 445).

<sup>27</sup> Obowiązywała tzw.: „dwutorowość” – „tor wojenny” i „tor pokojowy”.

Organem sztabowym, który przygotowywał, a następnie sprawował nadzór nad wcielaniem w życie decyzji KOR, był Sekretariat KOR (SeKOR) przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych<sup>28</sup>, którego kierownikiem był zastępca szefa Sztabu Głównego. SeKOR w imieniu Generalnego Inspektora kontrolował sposób realizacji zadań wynikających z uchwał KOR przez działy administracji państwowej.

Odpowiednikami SeKOR-u (jako organu centralnego) były biura wojskowe w poszczególnych ministerstwach, które funkcjonowały wcześniej, zanim został powołany KOR. Na żądanie Generalnego Inspektora skierowane do poszczególnych ministrów, odpowiedni dyrektorzy departamentów (równorzędni), współpracowali z Sekretariatem KOR w zakresie przygotowań obronnych oraz opracowania planów mobilizacyjnych na okres wojny. Wytyczne w tym zakresie dla organów administracji państwowej były opracowywane przez SeKOR. Określały one zakres właściwości poszczególnych ministrów w sferze przygotowania obrony państwa.

Poszczególne ministerstwa realizowały wówczas następujące zadania<sup>29</sup>:

1) **Ministerstwo Przemysłu i Handlu:** współpracowało z SeKOR i biurem przemysłu wojennego ministerstwa spraw wojskowych w zakresie rozbudowy centralnego okręgu przemysłowego (w tym przemysłu zbrojeniowego), budowy sieci rurociągów gazowych, planu elektryfikacji kraju, planu „surowcowego” (w tym planu pokrycia zapotrzebowań na materiały pędne) oraz mobilizacji przemysłu;

2) **Ministerstwo Rolnictwa:** przygotowywało plany wyżywienia wojska i ludności cywilnej na wypadek wojny (pracami tymi kierował podsekretarz stanu do spraw aprowizacyjnych na podstawie dyrektyw SeKOR);

3) **Ministerstwo Skarbu:** przygotowywało realizację zapotrzebowania środków finansowych dla sił zbrojnych na pierwsze 3 miesiące wojny i opracowywało wojenny plan finansowy państwa;

4) **Ministerstwo Komunikacji:** w ścisłym współdziałaniu ze Sztabem Głównym, realizowało zadania w zakresie:

<sup>28</sup> Zob.: Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r., op. cit.

<sup>29</sup> Zob.: J. Antoniewicz, *Niektóre dane o przygotowywaniu i przeprowadzaniu mobilizacji gospodarczej w Polsce w latach 1930–1939*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965 r.

- opracowania planu inwestycji kolejowych i drogowych, istotnych z punktu widzenia potrzeb wojennych,
- przygotowania wyższych kadr administracyjnych kolejnictwa do wykonywania zadań charakterystycznych dla okresu wojennego, na kursach organizowanych przez Szefostwo Komunikacji Wojskowej Sztabu Głównego,
- organizowania i współuczestnictwa w grach wojennych o tematyce transportowej,
- opracowania planów transportu na czas wojny,
- opracowania wojennej organizacji i mobilizacji kolejnictwa,
- opracowania „zasad motoryzacji kraju”;

5) **Ministerstwo Poczty i Telegrafów:** prowadziło prace przygotowawcze wspólnie ze Sztabem Głównym (szefem łączności) w dwóch zasadniczych kierunkach: inwestycyjnym i organizacyjno-mobilizacyjnym:

- w zakresie inwestycji realizowano prace wynikające z planu rozbudowy sieci łączności państwa z punktu widzenia okresu wojennego, który był opracowany przez Sztab Główny,
- w odniesieniu do zagadnień organizacyjno-mobilizacyjnych, Sztab Główny wspólnie z Ministerstwem Poczty i Telegrafów opracował plan wojennej organizacji i mobilizacji państwowej sieci łączności;

6) **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych:** poza zadaniami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zmobilizowana policja państwowa miała powierzona na wypadek wojny ochronę linii kolejowych i obiektów drogowych, a ponadto przewidywane było sformowanie specjalnych kompanii ochrony linii kolejowych oraz oddziałów ochrony ważniejszych mostów drogowych i innych szczególnie ważnych obiektów użyteczności publicznej (np. elektrowni).

Podczas opracowywania planu inwestycji realizowanych w ministerstwach „cywilnych”, Sztab Główny określał żądania w zakresie inwestycji koniecznych z punktu widzenia przygotowania do wojny.

W związku z realizowanym planem rozbudowy sił zbrojnych, realizowano koncepcję rozwinięcia przemysłu wojennego w sposób umożliwiający wyprodukowanie w czasie pokoju, w określonym czasie potrzebnej ilości sprzętu wojskowego i środków bojowych w celu zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych. Zakładano, że moce produkcyjne rozwiniętego zgodnie z planami przemysłu wojennego, powinny pokryć normalne zużycie wojenne, głównie w zakresie broni i amunicji zmobilizowanych jednostek.

Najważniejszym niedomaganiem organizacyjnym polskiego przemysłu wojennego był brak zharmonizowania jego produkcji. Było to wynikiem braku ogólnego planu produkcyjnego, opartego na ustalonych zapotrzebowaniach pokojowych i wojennych. Właśnie na to zagadnienie zwrócono szczególną uwagę w związku z jego rozbudową.

Bardzo ważną rolę przy wyborze rejonu budowy nowych zakładów przemysłowych odgrywał czynnik bezpieczeństwa na wypadek prowadzenia działań wojennych na terenie Polski. Uznano, że „trójkąt bezpieczeństwa” znajduje się w widłach Wisły i Sanu i opiera się o Karpaty. W tym właśnie rejonie powstał tzw. Centralny Okręg Przemysłowy (COP).

### 3.1.1. Plan „W”

Prace nad planem mobilizacyjnym oznaczonym literą „W”, rozpoczęto w 1935 r. i prowadzone były pod kierunkiem szefa Oddziału I Sztabu Głównego. Plan ten, przewidziany do realizacji w przypadku zarządzenia mobilizacji, zaczął częściowo obowiązywać w lipcu 1937 r., a całkowicie – począwszy od maja 1938 r. Był on wspólny dla obydwu kierunków zagrożenia: wschodniego i zachodniego.

Plan „W” był oparty na następujących podstawowych zasadach<sup>30</sup>:

1. Ilość jednostek mobilizacyjnych w mobilizacji powszechnej została zredukowana do minimum. Mobilizacja powszechna musiała być zarządzana obwieszczeniami publicznymi (plakatami), co wykluczało jej tajność. Ponadto, musiała być przeprowadzona – przynajmniej częściowo – eksterytorialnie, co oczywiście wymagało dłuższych terminów pogotowia.

2. Cała mobilizacja alarmowa została oparta na zasadzie terytorialnej, zasadniczo w obrębie poszczególnych okręgów korpusu tak, że powołani rezerwiści mogli się stawić w nowych jednostkach w bardzo krótkich terminach.

3. Celem uniknięcia rozgłosu, mobilizacja alarmowa przeprowadzana była drogą powoływania rezerwistów przy pomocy wezwań in-

---

<sup>30</sup> Zob.: *Materiały informacyjne do wykorzystania przy prowadzeniu szkoleń*, pr. zbiorowa, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965.

dywidualnych („mobilizacja cicha” systemem „kartkowym”). To samo dotyczyło poboru koni, wozów i pojazdów mechanicznych.

W planie „W” przewidywano mobilizowanie w zależności od znaczenia poszczególnych jednostek:

- w całości w alarmie,
- częściowo w alarmie,
- w całości w mobilizacji powszechnej.

Plan był tak skonstruowany, że mobilizacja alarmowa mogła zarówno poprzedzić mobilizację powszechną, jak też odbywać się (częściowo lub całkowicie) łącznie z mobilizacją powszechną. Plan mobilizacji alarmowej opracowany został w ten sposób, że miał zapewniać maksimum szybkości, tajności i elastyczności. Niestety, był on jednak trudny do bieżącej aktualizacji, co znacznie obniżało jego walory.

W przypadku ogłoszenia powszechnej mobilizacji wszyscy rezerwiści należący do kategorii wymienionych w obwieszczeniach, mieli obowiązek stawienia się w określonych jednostkach zgodnie z przydziałem mobilizacyjnym<sup>31</sup>. Równocześnie do nakazanych miejsc zbiórki miały być dostarczone konie, wozy i pojazdy mechaniczne<sup>32</sup>. W celu uniknięcia zmasowania napływu rezerwistów w pierwszych dniach mobilizacji powszechnej dokonano jej podziału na dwa rzuty. Dla jednostek mobilizowanych w pierwszym rzucie określono terminy gotowości w granicach do 76 dni. Mobilizacja drugiego rzutu miała się rozpocząć w dniu oznaczonym literą „X”, na podstawie specjalnych obwieszczeń, przygotowanych zawczasu i zdeponowanych w starostwach. Rozplakatowanie tych obwieszczeń następowało na zarządzenie Sztabu Głównego. Określano w nich konkretnie dzień „X” (siódmy dzień mobilizacji), a tym samym precyzowano terminy stawienia się rezerwistów drugiego rzutu oraz terminy dostaw koni, wozów i pojazdów mechanicznych dla jednostek mobilizowanych w drugim rzucie.

---

<sup>31</sup> Por.: Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (DzU RP nr 25, poz. 220) oraz rozporządzenie ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z dnia 7 lutego 1939 r. (DzU RP nr 20, poz. 131).

<sup>32</sup> Por.: Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych (DzU RP nr 30, poz. 200) oraz rozporządzenie ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Opieki Społecznej oraz Poczty i Telegrafów z dnia 26 sierpnia 1939 r. w sprawie wykonania ustawy o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych (DzU RP nr 81, poz. 529).

Oddziały mobilizujące się w drugim rzucie osiągały gotowość przeważnie w czasie od X+3 do X+5, tzn. między 10 a 12 dniem mobilizacji.

Z planem mobilizacji sił zbrojnych ściśle uzgodniona była mobilizacja oddziałów formowanych przez Ministerstwo Komunikacji oraz Ministerstwo Poczty i Telegrafów. Ministerstwo Komunikacji<sup>33</sup> w wypadku mobilizacji miało sformować szereg oddziałów techniczno-budowlanych. Ich mobilizacja przewidywana była łącznie z mobilizacją wojsk kolejowych, tj. w okresie wprowadzania mobilizacji alarmowej. Ministerstwo Poczty i Telegrafów<sup>34</sup> wystawiało 8 kompanii naprawczych i ok. 30 plutonów naprawczych z pocztowego przysposobienia obronnego. Miały one za zadanie naprawę linii napowietrznych oraz – w razie potrzeby – budowę nowych linii. Plutony miały być rozmieszczone w terenie, w dyspozycji urzędów obwodowych, a kompanie były pomyślane jako odwód ministerstwa, względnie naczelnego dowódcy łączności.

Stanowisko, jakie zajęła Polska w stosunku do żądań niemieckich wysuniętych w marcu 1939 r., wymagało odpowiednich i natychmiastowych zarządzeń wojskowych. W dwojaki sposób powiększono wówczas siły zbrojne:

- przez wzmocnienie stanów jednostek pokojowych, drogą powołania pewnej ilości rezerwistów na ćwiczenia,
- przez planowe zmobilizowanie.

Wprowadzenie częściowej mobilizacji pociągnęło za sobą zintensyfikowanie prac nad elementami składowymi planu mobilizacyjnego. Dotyczyło to, m.in. planów<sup>35</sup>: transportowego, łączności, kwatermistrzowskiego i wycofania. Plany te były ściśle zintegrowane z działaniami w sferze gospodarczej. **Scharakteryzowane poniżej plany można bez wątpienia określić mianem planów operacyjnych, w ich obecnym znaczeniu.**

---

<sup>33</sup> W zadaniach, jakie realizowało Ministerstwo Komunikacji, można obecnie doszukiwać się analogii do zadań operacyjnych określonych w planie operacyjnym funkcjonowania działu administracji rządowej „Transport”.

<sup>34</sup> W zadaniach, jakie realizowało Ministerstwo Poczty i Telegrafów, można obecnie doszukiwać się analogii do zadań operacyjnych określonych w planie operacyjnym funkcjonowania działu administracji rządowej „Łączność”.

<sup>35</sup> Zob.: *Materiały informacyjne do wykorzystania przy prowadzeniu szkoleń*, pr. zbiorowa, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, op. cit.

### 3.1.2. Plan transportowy

Plan transportowy miał zapewnić masowy przewóz wojsk z rejonów ich mobilizacji do rejonów przeznaczonych dla poszczególnych jednostek<sup>36</sup>. Kiedy w marcu 1939 r. zarysował się kryzys w stosunkach polsko-niemieckich, w Szefostwie Komunikacji Sztabu Głównego ukończono właśnie prace nad planem na wypadek wojny na wschodzie. Praca ta trwała przez okres dziesięciu miesięcy. W opracowaniu tego planu brała udział duża grupa kolejowych urzędników cywilnych (ok. 100 osób). Na wypadek wojny na zachodzie planu transportowego nie było. Co więcej, nie można było od razu przystąpić do sporządzania takiego planu (!). Do rozpoczęcia prac w tym zakresie były bowiem niezbędne takie dane z zakresu mobilizacji (terminy pogotowia jednostek mobilizowanych w miejscach mobilizacji, dane dotyczące koncentracji, a także rejonny wyładowania poszczególnych jednostek), które w większości były dopiero w opracowaniu.

W związku z możliwością wybuchu wojny, Szefostwo Komunikacji Sztabu Głównego otrzymało rozkaz opracowania prowizorium przewozów, zanim plan będzie gotowy. Praca nad właściwym planem, po otrzymaniu niezbędnych danych, rozpoczęła się w maju. Ogółem 2/3 wojska miano koncentrować przy pomocy kolei. Ilość składów transportowych potrzebnych do wykonania przewozów tej ilości wojsk wynosiła blisko 3000. Kiedy rozpoczynano prace planistyczne w tym zakresie, wiedziano, że Niemcy górowały nad Polską pod względem możliwości koncentracyjnych, gdyż posiadały rozbudowaną w dostosowaniu do potrzeb wojennych sieć transportową. Ponadto, posiadając inicjatywę, mogli oni uprzedzić Polskę w rozpoczęciu koncentracji, toteż podstawowym wymogiem, jaki miał spełniać opracowywany plan, było uzyskanie jak największego tempa wykonywania planowanych przewozów. Na drugim miejscu postawiono wymóg elastyczności planu. Chodziło o to, aby powyższy plan przewidywał maksymalną ilość przewidywanych rozwojów sytuacji.

Przewidywano, że mobilizacja mogła być zarządzana równocześnie dla jednostek alarmowych i niealarmowych (wypadek najtrudniejszy do realizacji) lub oddzielnie – najpierw dla jednostek alarmo-

---

<sup>36</sup> Por.: Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony Państwa (DzU RP nr 29, poz. 195).

wych, a potem dla reszty jednostek. W tym drugim wypadku, zarządzenie mobilizacji powszechnej mogło nastąpić: albo po zakończeniu mobilizacji alarmowej (przypadek najłatwiejszy do opracowania), albo już w trakcie trwania mobilizacji alarmowej.

Jeszcze większe trudności wystąpiły przy opracowywaniu planu, kiedy to badano możliwości techniczno-eksploatacyjne kolei. Okazało się wówczas, że będący w dyspozycji tabor kolejowy umożliwiał zestawienie jedynie 800 składów transportowych. Ponieważ do wykonania całości przewozów wojskowych potrzeba było 3000 transportów, przeto każdy skład transportowy musiał wykonać 3–4 nawroty.

Dodatkowa trudność polegała na tym, że znaczna większość taboru kolejowego czynna była i znajdowała się w czasie pokoju na zachodzie Polski, a największe skupienia tegoż taboru znajdowały się właśnie na obszarach najbardziej zagrożonych (Śląsk i obszar nadmorski). Tymczasem przewozy kolejowe miały się odbywać ze wschodu na zachód.

Oprócz transportów koncentracyjnych, konieczne było zapewnienie w tym samym czasie również innych transportów. W szczególności plan transportowy przewidywał:

1) transporty powołanych rezerwistów do ich miejsc przydziału mobilizacyjnego (w mobilizacji alarmowej trzeba było przewieźć ok. 800 tys. rezerwistów (przeważnie jednak na niewielkie odległości); w mobilizacji powszechnej chodziło już tylko o przewóz ok. 400 tys. rezerwistów, ale za to w przeważającej części na duże odległości;

2) transporty mobilizacyjne (stosunkowo nieliczne), miały za zadanie przewóz materiałów i drobnych oddziałów dla mobilizujących się jednostek;

3) transporty kwatermistrzowskie – początkowo nieliczne, a w miarę postępu koncentracji coraz bardziej znaczące – były przewidziane dla celów zaopatrywania koncentrujących się armii;

4) transporty wycofania – zostały jedynie częściowo opracowane, chociaż ich plan, do chwili wybuchu wojny ostatecznie nie został zgrany z planem transportów koncentracyjnych.

Przystępując do prac nad planem obliczono, że jego całościowe opracowanie (w dwóch wariantach), trwać będzie ok. 8 miesięcy. Skonstatowano, że termin ten jest zbyt długi, więc zdecydowano się opracować w pierwszej kolejności jedynie wariant II, jako dalej idący (wypadek nagłego wybuchu wojny). Jak się okazało był to wybór ze wszech miar słuszny, jako że już w dniu 22 sierpnia, masowy przewóz

wszystkich jednostek alarmowych do rejonów koncentracyjnych poszczególnej armii stał się nagle aktualny. Prace nad planem transportowym były już w tym czasie na tyle zaawansowane, chociaż nie był on do końca opracowany, że w Sztabie Głównym zdecydowano o możliwości jego uruchomienia w razie potrzeby.

### 3.1.3. Plan organizacji i ochrony komunikacji w czasie wojny

Za komunikacje<sup>37</sup> w rozumieniu ustawy<sup>38</sup> uważano zespół środków i czynności związanych z przenoszeniem na odległość osób, rzeczy i wiadomości. Na czas wojny przewidywane było ściśle zespolenie Ministerstwa Komunikacji z Szefostwem Komunikacji Sztabu Głównego. Minister komunikacji miał objąć funkcję szefa komunikacji w Sztabie Naczelnego Wodza, a jego zastępcą miał zostać szef komunikacji Sztabu Głównego.

Łączność na kolei (zarówno w czasie pokoju, jak również na czas wojny) nie należała do sfery kompetencji naczelnego dowódcy łączności, lecz znajdowała się w sferze kompetencji ministra komunikacji (na czas wojny – szefa komunikacji w Sztabie Naczelnego Wodza).

Ochrona linii kolejowych przed sabotażem należała do służby kwaterymistrzowskiej i miała być zapewniona przez mobilizowane oddziały policji.

Naprawę zniszczeń na liniach kolejowych miały zapewnić wojska kolejowe. Naczelną dowódcą wojsk kolejowych w kraju podlegał szefowi komunikacji i dysponował wszystkimi formacjami wojsk kolejowych nieprzydzielonymi do poszczególnych armii.

Planowano, że wojska kolejowe powinny być już przed wybuchem wojny gotowe do działania i rozmieszczone wzdłuż sieci kolejowej, a przede wszystkim na liniach transportowo-koncentracyjnych. Z dwóch baonów istniejących w okresie pokojowym, przewidywano mobilizację 30 kompanii mostów kolejowych oraz wystawienie 32 różnych kompanii roboczych i ruchowych. Nie wystarczało to jednak do zabezpieczenia sieci kolejowej. Sytuację pogarszał fakt, że jedynie 50% kompanii mogło być mobilizowanych w trybie alarmowym.

<sup>37</sup> Nie należy poprawiać słowa „komunikacje” na „komunikację” – brzmienie oryginalne.

<sup>38</sup> Zob.: Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony państwa, op. cit.

### 3.1.4. Plan łączności

Podstawowym założeniem planu była zasada, że cała łączność telefoniczna i telegraficzna Naczelnego Dowództwa z armiami (w przeważającej części również łączność armii z wielkimi jednostkami)<sup>39</sup>, ma być oparta na sieci telefonicznej i telegraficznej Ministerstwa Poczty i Telegrafów. W związku z powyższym, cały personel ministerstwa na obszarze operacyjnym miał być zmilitaryzowany i podporządkowany naczelnemu dowódcy łączności. Na obszarze krajowym natomiast, personel cywilny podlegać miał nadal ministerstwu, które miało ściśle współpracować z naczelnym dowódcą łączności<sup>40</sup>.

Celem ułatwienia tej współpracy, jeden z wyższych urzędników ministerstwa był przewidywany na stanowisko II zastępcy naczelnego dowódcy łączności. Do dyspozycji tegoż II zastępcy, ministerstwo miało oddać specjalną ekipę, złożoną z wybitnych specjalistów-inżynierów.

W zakresie łączności drutowej i kablowej przyjęto zasadę, że Naczelne Dowództwo ma być powiązane z armiami w ten sposób, aby w każdej armii były 3 połączenia telefoniczne i 3 połączenia telegraficzne. Pomiędzy armiami sąsiednimi miały być wytrasowane po 2 połączenia telefoniczne i po 2 telegraficzne. Zalecono przy tym, aby zarówno połączenia Naczelnego Dowództwa z armiami, jak i połączenia między armiami przebiegały (w miarę możliwości) co najmniej dwiema oddzielnymi trasami. Wszędzie tam, gdzie to było możliwe miał być wykorzystywany kabel podziemny.

W tak pomyślanej sieci łączności, przewidziane były 3 stadia jej uruchomienia:

1) w pierwszym stadium, już w okresie pogotowia, każda armia miała dysponować jednym połączeniem telefonicznym i jednym połączeniem telegraficznym z Naczelnym Dowództwem;

2) drugie stadium miało nastąpić z chwilą wybuchu wojny – miały być wówczas uruchomione po dwa połączenia telefoniczne i po dwa połączenia telegraficzne pomiędzy armiami i Naczelnym Dowódz-

---

<sup>39</sup> Dywizje piechoty i brygady kawalerii

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony państwa, op. cit.

twem i po jednym połączeniu telefonicznym i telegraficznym pomiędzy sąsiednimi armiami;

3) w trzecim stadium, po ukończeniu mobilizacji, sieć miała być skompletowana do pełnej ilości przewidzianych połączeń.

Pierwsze stadium zostało zrealizowane z początkiem kwietnia 1939 r. Podczas szczegółowego rozpracowywania planu okazało się, że uboga sieć telekomunikacyjna nie może zapewnić wykonania zadań wynikających z powyższego planu. W związku z powyższym, przystąpiono do intensywnej rozbudowy sieci łączności. Ostatecznie sieć telefoniczna i telegraficzna doprowadzona została w drugiej połowie sierpnia do takiego stanu, że w tej dziedzinie plan łączności stał się pod względem technicznym zupełnie realny.

Ze względu na to, iż armia posiadała przestarzały sprzęt, na szczeblu operacyjnym nie przywiązywano większej wagi do łączności radiowej. Krótkofalowa sieć policji (stacje w Warszawie i miastach wojewódzkich oraz niektórych komisariatach) miała zostać oddana do dyspozycji szefa komunikacji.

W wypadkach pilnej potrzeby wojsko mogło korzystać z istniejącej sieci radiowej, tzn. z sieci Polskiego Radia, Ochrony Pogranicza, Ministerstwa Poczty i Telegrafów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i innych.

### **3.1.5. Plan kwatermistrzowski**

Równoległe z innymi planami prowadzone były (w Oddziale IV Sztabu Głównego) prace nad planem kwatermistrzowskim. Za podstawę planu przyjęto opisany poniżej system dowozu i ewakuacji.

Dowóz zaopatrzenia na front był oparty na transporcie kolejowym z magazynów i składnic centralnych położonych w głębi kraju, poprzez stacje magazynowo-rozdzielcze do wysuniętych ku frontowi stacji zaopatrywania i składów armijnych.

Transport kolejowy na obszarach operacyjnych miał być przedłużany i dublowany transportem samochodowym. Organizacja transportu samochodowego natrafiała na ogromne trudności ze względu na brak samochodów ciężarowych.

Plan mobilizacyjny przewidywał wystawienie 22 kolumn samochodów ciężarowych. Każda kolumna miała mieć po 20 samochodów.

Aczkolwiek zorganizowano dodatkowo 11 kolumn samochodowych, to jednak nadal była to jedynie „kropla w morzu potrzeb”. Wielkie jednostki posiadały jedynie tzw. „środki konne”. Dowóz opierał się na kolumnach taborowych, pochodzących z poboru. Kolumny taborowe z poboru miały otrzymać również armie.

Ewakuacja rannych i chorych miała się odbywać przez stacje ewakuacyjne (drogowe i kolejowe) do szpitali ewakuacyjnych i dalej do szpitali wojennych organizowanych w głębi kraju. Ewakuacja sanitarna miała się odbywać środkami konnymi jednostek, samochodami sanitarnymi, pociągami sanitarnymi (stałymi, półstałymi i improwizowanymi). Wystawiono ogółem 17 kolumn samochodów sanitarnych.

Ewakuacja sprzętu i materiału zużytego, zepsutego i zdobywanego miała być przeprowadzona środkami transportowymi używanymi w celu dowozu zaopatrzenia. Plan przewidywał następującą organizację zaopatrywania<sup>41</sup>:

#### 1. Żywność

Zapasy żywnościowe według planu kwatermistrzowskiego były przygotowane na pierwsze 15 dni wojny. *Plan wyżywienia sił zbrojnych* opierał się na ogólnym *planie aprowizacji kraju* opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa<sup>42</sup>. Plan ten wchodził w życie automatycznie z chwilą ogłoszenia mobilizacji. Według tego planu już od 10. dnia mobilizacji władze wojskowe mogły czerpać potrzebne zapasy żywnościowe ze składnic, uzupełnianych przez władze aprowizacyjne.

#### 2. Amunicja

Przygotowane na terenie armii zapasy amunicji były obliczone na okres pierwszych 15 dni wojny. Od 16. dnia mobilizacji miał funkcjonować normalny dowóz amunicji z magazynów rezerw głównych.

#### 3. Materiały pędne

Mobilizacyjne wyposażenie wyjściowe zabezpieczało 5 dni wojny w oddziałach lądowych i 7 dni w lotnictwie. Ponadto przygotowano zapasy na okres 15 dni wojny. Były one rozmieszczone w pobliżu stacji rozdzielczych i znajdowały się częściowo w cysternach kolejowych, w zbiornikach wojskowych składnic intendenckich i w zbiornikach firm prywatnych.

<sup>41</sup> Zob.: J. Antoniewicz, op. cit.

<sup>42</sup> W zadaniach, jakie realizowało Ministerstwo Rolnictwa, można obecnie doszukiwać się analogii do zadań operacyjnych określonych w planie operacyjnym funkcjonowania działu administracji rządowej „Rynki Rolne”.

#### 4. Szpitalnictwo i ewakuacja sanitarna

Plan szpitalnictwa przewidywał ogółem 60 tys. łóżek. Ilość ta nie była wystarczająca, gdyż potrzeby pierwszego okresu wojny obliczone były na 100 tys. łóżek.

Ukompletowanie szpitali w artykuły medyczno-sanitarne i sprzęt medyczny było niewystarczające. Wyposażenie intendenckie szpitali wojennych (bielizna pościelowa, koce, sprzęt kwaterunkowy, sprzęt kuchenny itp.) miało być dostarczone z poboru i z zakupu w czasie mobilizacji.

Zapasy materiału sanitarnego<sup>43</sup> wynosiły ogółem:

- 1-miesięczny zapas w wielkich jednostkach,
- 1-miesięczny zapas w połowych składnicach sanitarnych armii (dowóz na front miał się odbywać z centralnej składnicy sanitarnej w Warszawie).

#### 3.1.6. Plan wycofania

Prace nad planem wycofania rozpoczęły się z początkiem 1939 r.<sup>44</sup> w opracowanym planie na wypadek zagrożenia od strony zachodniej przyjęto następujące zasady:

Wprowadzono 3 strefy wycofania:

- strefa I (nadgraniczna), obejmująca pas szerokości 10–15 km oraz część obszaru Pomorza,
- strefa II (właściwego wycofania), obejmująca na ogół pas terenu szerokości 1–2 powiatów,
- strefa III (ewentualnego wycofania).

W strefie I wycofaniu podlegały jedynie rodziny osób wojskowych oraz funkcjonariusze administracji państwowej wraz z rodzinami i mieniem prywatnym (o wadze 25–100 kg). W strefie II wycofaniu podlegały, m.in. zakłady przemysłowe i cenniejsze mienie tych zakładów.

Osobne, szczegółowe zarządzenie regulowało wycofanie kolei, zakładów przemysłu wojennego i ogólnego, a także określonych dóbr

<sup>43</sup> Obecnie: produkty lecznicze, wyroby medyczne i wyposażenie wyrobów medycznych.

<sup>44</sup> Por.: Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów państwa (DzU RP nr 29, poz. 197).

w zakresie rolnictwa. Rejony rozmieszczenia przewidywane były w południowo-wschodniej Polsce.

Określono również tzw. „transporty wycofywania”. Wycofanie ze strefy I i II było przygotowane pod względem transportowym w odniesieniu do osób i instytucji wojskowych (ok. 4000 wagonów), władz administracji państwowej (ok. 4000 wagonów), kolei (ok. 5000 wagonów) oraz przemysłu wojennego (ok. 8000 wagonów, w tym większość węglarek).

Plan tychże transportów nie był jednak uzgodniony z ogólnym planem transportowym, gdyż wycofanie nie było związane na sztywno z mobilizacją i koncentracją. **W tej dziedzinie liczone się z koniecznością improwizacji (!).**

Transporty wycofania przemysłu ogólnego (ok. 30 000 wagonów) i rolnictwa (ok. 10 000 wagonów) nie były szczegółowo opracowane. Ustalono jedynie potrzeby (dla strefy II) w zakresie taboru, rejony załadowania i kierunki „odpływu” w głąb kraju.

**Wycofanie ze strefy III nie było opracowane pod względem transportowym.**

### 3.1.7. Plan finansowy

Opracowane zostały zarządzenia, niezbędne w celu zapewnienia środków pieniężnych na pokrycie potrzeb wojennych i do rozpoczęcia „przestawiania państwa na tory gospodarki wojennej”. Przygotowano m. in. projekty następujących dekretów<sup>45</sup>:

- o kredytach wojennych,
- o upoważnieniu ministra skarbu<sup>46</sup> do przeprowadzenia operacji kredytowych na cele obrony państwa,
- o podwyższeniu ogólnej sumy mogących znajdować się w obiegu biletów skarbowych.

---

<sup>45</sup> Zob.: J. Antoniewicz, op. cit.

<sup>46</sup> W zadaniach, jakie realizowało Ministerstwo Skarbu, można obecnie dostrzec analogii do zadań operacyjnych określonych w planach operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej: „Finanse publiczne”, „Budżet” i „Instytucje finansowe” oraz w planie operacyjnym funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego.

Dekrety miały być wydane i obowiązywać bezpośrednio po wybuchu wojny. Jednak już marcowe zarządzenia mobilizacyjne obciążły bardzo poważnie skarb państwa. Wysuwano obawy, że koszty powiększanego w dalszym ciągu pogotowia militarnego mogą spowodować załamanie się całego systemu pokojowej gospodarki państwa i poważne trudności wewnątrzgospodarcze.

### **3.2. PLANOWANIE OBRONNE W OKRESIE PRZYNALEŻNOŚCI POLSKI DO UKŁADU WARSZAWSKIEGO**

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

Polska i pozostałe państwa koalicji otrzymywały wytyczne w postaci tzw. „rekomendacji” Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego, precyzujących zadania dotyczące zarówno sfery militarnej, jak i niemilitarnej, a w szczególności<sup>47</sup>:

- wydzielenia wojsk w skład zjednoczonych sił zbrojnych państw-stron Układu Warszawskiego (skład, liczebność, wyposażenie),
- rozwoju organizacyjno-technicznego wojsk wydzielanych w skład zjednoczonych sił zbrojnych państw-stron Układu Warszawskiego,
- operacyjnego przygotowania obszaru kraju jako części teatru działań wojennych (zadania realizowane przez elementy militarne i niemilitarne).

W procesie planowania obronnego powstawały dwa rodzaje planów:

---

<sup>47</sup> Zob. szerzej: W. Bułka, I. Teodorowicz, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, Warszawa 1998.

– **plany działania** sił zbrojnych i niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa w okresie zagrożenia i wojny,

– **plany przygotowań obronnych**, w tym rozwoju sił zbrojnych i niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa, realizowane w okresie pokoju.

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

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

– planowanie działania niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,

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

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

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

Do roku 1989 systemowe regulacje prawne określające zadania obronne realizowane w czasie pokoju i zadania przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, a także struktury organizacyjne realizujące te zadania tworzyły spójny system, dostosowany do zarządzania państwem i funkcjonowania gospodarki w tamtym okresie. Akty prawne w tym przedmiocie były wydawane przez KOK i Radę Ministrów. Miały one z reguły charakter niejawni i były publikowane w dziennikach urzędowych i biuletynach KOK.

KOK i jego organy, w ramach posiadanych uprawnień, regulowały całokształt spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

stwa w drodze uchwał i wytycznych lub zarządzeń. Zawarte w nich ustalenia obowiązywały wszystkie organy administracji państwowej oraz podległe tym organom i nadzorowane przez nie jednostki organizacyjne.

Ważnym aktem prawnym, ustalającym zadania o charakterze organizacyjnym, do których realizacji należało przystąpić w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, przeznaczonym dla ministrów i wojewodów, było zarządzenie nr 02/86 przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. w sprawie zadań związanych z osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa, wydane na podstawie uchwały nr 01/75 Komitetu Obrony Kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej państwa. Określone tym zarządzeniem zestawy zadań przewidziane do realizacji przez ministrów i wojewodów w kolejnych stanach gotowości obronnej, stanowiły swoistego rodzaju harmonogram działań, jakie należało wykonać we wszystkich jednostkach organizacyjnych (resortowych i wojewódzkich) w przypadku podjęcia przez Komitet Obrony Kraju decyzji o wprowadzeniu podwyższonej gotowości obronnej państwa. Istotą powyższych regulacji prawnych było zsynchronizowanie osiągania gotowości obronnej w gospodarce z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej w siłach zbrojnych.

Przedmiotowe uchwały KOK oraz zarządzenia właściwych ministrów (w sprawie przygotowania na potrzeby obronne państwa, transportu, łączności, służby zdrowia itd.) określały szczegółowe zadania, jakie należało realizować w czasie pokoju. Planowanie funkcjonowania wojennego systemu kierowania państwem oraz przygotowań obronnych niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa realizował sekretariat KOK.

W warunkach gospodarki centralnie sterowanej, kiedy mechanizmy rynkowe były podporządkowane ustaleniom planistów, organizacja zaopatrzenia i ochrony ludności na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny była znacznie łatwiejsza niż w warunkach gospodarki rynkowej. Nie bez przyczyny, gospodarkę socjalistyczną nazywa się często gospodarką wojenną realizowaną w okresie pokoju. Posiadała ona bowiem wiele cech charakterystycznych dla gospodarki wojennej, jak np.:

- centralne rozdzielnictwo pełnego asortymentu wyrobów, w tym paliw i artykułów pierwszej potrzeby (spożywczych i pozostałych),
- scentralizowany system transportowy (niemalże 100% taboru transportowego do przewozu towarów w dyspozycji państwa),
- scentralizowany handel hurtowy i znacząca większość handlu detalicznego,
- możliwość obligatoryjnego nakładania zadań produkcyjnych na podmioty gospodarcze.

Przedsięwzięcia w zakresie przygotowań obronnych w sferze gospodarki były koordynowane na szczeblu centralnym przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów (KPpRM), natomiast na szczeblu wojewódzkim przez Wojewódzkie Komisje Planowania (WKP).

Przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej i administracji państwowej realizowane były poprzez<sup>48</sup>:

- uwzględnianie aspektów obronnych w pokojowej działalności gospodarczej,
- realizację określonych zadań rzeczowych w ramach limitów wydatków obronnych,
- prowadzenie prac planistyczno-organizacyjnych polegających na opracowaniu odpowiednich dokumentów regulujących sprawy działalności gospodarczej i funkcjonowania administracji państwowej i gospodarki narodowej w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W latach osiemdziesiątych zadania związane z uwzględnianiem aspektów obronnych w pokojowej działalności gospodarczej wynikały zarówno z Ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, jak również z Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Druga z ww. ustaw określając cele planowania przestrzennego, wymieniała wśród nich konieczność podnoszenia zdolności obronnej państwa poprzez tworzenie uwarunkowań sprzyjających sprawnej i niezawodnej realizacji zadań obronnych oraz określała sposoby osiągania celów obronnych.

Uwzględnianie aspektów obronnych w działalności gospodarczej odbywało się poprzez kojarzenie problemów obronnych z celami po-

---

<sup>48</sup> Zob. szerzej: Ł. Turyńska, *Materiały szkoleniowe dla pracowników Wojewódzkich Komisji Planowania*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1986.

kojowymi w toku sporządzania założeń i projektów planów perspektywicznego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju, regionów i jednostek osadniczych. Dokonywane analizy i oceny – z „punktu widzenia” obronności – istniejącego stanu gospodarki narodowej oraz jej organizacji przestrzennej, pozwalały na bardziej racjonalne uwzględnianie problematyki obronnej w działalności planistycznej, administracyjnej i inwestycyjnej centralnych i terenowych organów administracji państwowej.

W celu ułatwienia realizacji zadań obronnych, wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym, prezes Rady Ministrów określił<sup>49</sup> zasady i tryb uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym. W świetle tego zarządzenia, do uwzględniania aspektów obronnych w zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązani byli zarówno ministrowie, jak i terenowe organy administracji państwowej szczebla wojewódzkiego i podstawowego.

Planowanie i realizowanie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej w czasie pokoju miało na celu przygotowanie odpowiednich warunków do realizacji zwiększonych zadań obronnych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Rzeczowe przygotowania mobilizacyjne swoim zakresem przedmiotowym obejmowały<sup>50</sup>:

- zadanie inwestycyjne związane z przystosowaniem infrastruktury kraju do potrzeb wojennych,
- tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych specjalistycznych,
- zakup i przechowywanie sprzętu wojskowego i specjalistycznego, przeznaczonego na potrzeby stanowisk kierowania, jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji oraz obrony cywilnej,
- zadania dotyczące przygotowania środków transportowych przewidzianych do przekazania na rzecz obronności,

---

<sup>49</sup> Zob.: Zarządzenie nr 7 prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (DzUrz. KOK nr 6, poz. 54).

<sup>50</sup> Zob.: Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 6 marca 1981 r. w sprawie planowania i realizacji zadań obronnych w gospodarce narodowej w ramach wydatków na obronę i bezpieczeństwo kraju (Biul. KOK nr 35-A, poz. 170).

- przedsięwzięcia związane z przygotowaniem mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych,
- szkolenie obronne,
- inne zadania służące celom obronnym.

Przygotowania mobilizacyjne o charakterze rzeczowym, prowadzone były głównie w: przemyśle, górnictwie, energetyce, transporcie i łączności, służbie zdrowia oraz w sferze obrony cywilnej. Zadania w tym zakresie realizowano zarówno na szczeblu resortowym, jak i wojewódzkim.

Przygotowania mobilizacyjne w przemyśle polegały przede wszystkim na:

- utrzymaniu zdolności produkcyjnych na maksymalnie wysokim (w warunkach zakłóceń procesu produkcyjnego oraz ograniczeń wynikających z prowadzonych działań wojennych) poziomie, w zakresie: uzbrojenia, bojowych środków pola walki i sprzętu wojskowego,

- gromadzeniu rezerw państwowych specjalistycznych surowców i materiałów, niezbędnych do zwiększenia produkcji na potrzeby sił zbrojnych lub przynajmniej utrzymania jej ciągłości,

- tworzeniu rezerw materiałów i urządzeń, niezbędnych do usuwania awarii w systemie energetycznym i utrzymania ciągłości jego pracy.

Przygotowania mobilizacyjne w transporcie i łączności, koncentrowały się na:

- realizacji inwestycji postulowanych przez Komitet Obrony Kraju (dotyczących stanowisk kierowania), Sztab Generalny WP (dotyczących zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych) oraz Sztab Obrony Cywilnej Kraju (w zakresie ochrony ludności),

- gromadzeniu rezerw państwowych specjalistycznych komunikacyjnych i łączności,

- przygotowaniu środków transportowych dla potrzeb obronnych.

Inwestycje postulowane obejmowały: budowę obwodnic pozwalających na ominięcie ważniejszych węzłów kolejowych; rozbudowę sieci łączności kolejowej; rozbudowę linii kolejowych; budowę baz przeładunkowych na stacjach kolejowych; budowę i przebudowę dróg; budowę dwupoziomowych skrzyżowań i objazdów większych miast oraz drogowych odcinków lotniskowych (DOL); przygotowanie przepraw promowych przez większe rzeki, przystosowanie portów morskich do realizacji zadań w okresie zagrożenia i wojny; rozbudo-

wę krajowej sieci łączności i wdrażanie rozwiązań technicznych uodparniających ją na zniszczenia.

W ramach rezerw komunikacyjnych gromadzone były:

- szyny i rozjazdy kolejowe,
- konstrukcje mostów kolejowych i drogowych,
- radiostacje i ruchome obiekty telekomunikacyjne,
- agregaty prądotwórcze i kable telefoniczne.

Przygotowania taboru samochodowego dla potrzeb obronnych obejmowały:

– dostosowanie określonych pojazdów samochodowych i maszyn do eksploatacyjnych potrzeb sił zbrojnych i jednostek zmilitaryzowanych poprzez wyposażenie ich w niezbędny, dodatkowy sprzęt (np.: kanistry do paliwa i oleju silnikowego, lejki do kanistrów itp.),

– dokonywanie sprawdzających, okresowych poborów tych pojazdów przez wojsko w ramach ćwiczeń.

Przygotowania mobilizacyjne w służbie zdrowia polegały na:

– gromadzeniu środków farmaceutycznych, materiałów medycznych i sprzętu medycznego przeznaczonego do poszerzenia istniejącej bazy leczenia oraz budowy magazynów do przechowywania wymienionych wyżej rezerw,

– wyposażenia szpitali w zapasowe źródła energii elektrycznej,

– tworzeniu zapasowych miejsc szpitalnych, rozwijanych głównie na bazie szkół i ośrodków wypoczynkowych.

W obronie cywilnej, przygotowania mobilizacyjne w sferze gospodarczo-obronnej obejmowały:

– budowę stanowisk kierowania dla centralnych i wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej,

– rozbudowę, modernizację i utrzymywanie w stałej sprawności budowli ochronnych,

– modernizację i rozbudowę systemów powszechnego ostrzegania,

– zakup sprzętu wojskowego dla formacji obrony cywilnej i jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji oraz budowę magazynów sprzętu OC.

Rzeczowe przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej były realizowane w ramach wydatków na obronę i bezpieczeństwo państwa. Wielkość i struktura wydatków ustalana była na okresy pięcioletnie przez Komitet Obrony Kraju i Prezydium Rządu. Roczne limity wydatków, w tym również na przygotowania mobilizacyjne

w gospodarce narodowej, określane były w oparciu o ustalenia planu pięcioletniego, stosownie do bieżących możliwości realizacyjnych. Wielkości te wstępnie określane były przez komisję planowania przy Radzie Ministrów w uzgodnieniu z Ministerstwem Obrony Narodowej. Ostateczną decyzję, co do wielkości wydatków w danym pięcioletniu podejmowała Rada Ministrów i Sejm w trybie przewidzianym dla rozpatrywania i ustalania planów społeczno-gospodarczych.

Do podstawowych dokumentów planistyczno-organizacyjnych w zakresie przygotowań mobilizacyjnych gospodarki należały:

- plan na rok obliczeniowy (RO),
- zestawy zadań dotyczące osiągania podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa,
- ogólne założenia funkcjonowania gospodarki w czasie wojny.

Plany na rok obliczeniowy (RO) były skorelowane z centralnymi planami rocznymi (CPR) realizowanymi w okresie pokoju. Ścisłe określone zasady współpracy międzynarodowej w ramach RWPG oraz Układu Warszawskiego obejmowały również wymianę towarową pomiędzy państwami członkowskimi na wypadek wojny.

**Plan na rok obliczeniowy**<sup>51</sup> był jednym z podstawowych dokumentów mobilizacyjnych. Na mocy ustaleń międzynarodowych (państw-stron Układu Warszawskiego), opracowywany był przez wszystkie państwa członkowskie.

Zgodnie z przyjętą metodologią, plan ten był opracowywany okresowo, co pięć lat, równoległe z opracowywaniem narodowych planów społeczno-gospodarczych (NPSG), a w określonym zakresie, stosownie do ustaleń, corocznie lub okresowo aktualizowany.

Plan na rok obliczeniowy określał w skali roku dyrektywne zadania gospodarki narodowej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, do czasu wystąpienia masowych zniszczeń. Plan ten obejmował wszystkie działy gospodarki narodowej i opracowywany był pod kątem potrzeb resortowych i wojewódzkich.

Centralny plan na rok obliczeniowy zatwierdzany był uchwałą Komitetu Obrony Kraju. Zakładano, że plan ten zaktualizowany zostanie podczas podwyższania gotowości obronnej państwa. W przy-

---

<sup>51</sup> Ostatni plan na rok obliczeniowy był opracowany na podstawie zarządzenia nr 10 Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie opracowania projektu planu na rok obliczeniowy 1986 (niepublikowane) przez ministerstwa i urzędy wojewódzkie.

padku podjęcia decyzji o jego uruchomieniu, miał on stanowić podstawę do ukierunkowania działalności gospodarczej na potrzeby obronne.

Wielkość i rodzaj zadań ustalano w planie na rok obliczeniowy w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu zaspokoić potrzeby obronne państwa, zwłaszcza sił zbrojnych i obrony cywilnej.

Podczas określania zadań w planie na rok obliczeniowy zakładano<sup>52</sup>:

- przerwanie obrotów towarowych z „krajami kapitalistycznymi”,
- określanie wielkości produkcji przemysłowej w oparciu o istniejące moce produkcyjne, krajowe zasoby surowców, zapasy i rezerwy materiałowe oraz wzajemne uzgodnienia dostaw z państw-stron Układu Warszawskiego,
- zastosowanie złagodzonych norm technicznych i procesów technologicznych oraz krajowych surowców i materiałów zastępczych w miejsce importowanych,
- nieuwzględnianie zniszczeń wojennych w potencjale gospodarczym.

**Zestawy zadań<sup>53</sup> związane z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa** spełniały funkcje planu działania, umożliwiającego kierowanie procesem przestawienia gospodarki narodowej z działalności pokojowej na działalność wojenną.

Zestawy określały zadania, których realizacja miała zapewnić osiągnięcie przez jednostki gospodarki narodowej i administracji państwowej wyższych stanów gotowości obronnej, stosownie do tempa eskalacji zagrożenia.

Zadania te zawarte były w czterech kolejnych zestawach:

1) *zestaw przygotowawczy* ujmował przedsięwzięcia organizacyjno-planistyczne, których wykonanie miało zapewnić organom władzy, administracji państwowej i gospodarki narodowej – gotowość do ciągłego i operatywnego działania;

---

<sup>52</sup> Zob.: Wytyczne Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do opracowania projektu planu na rok obliczeniowy 1986, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1985.

<sup>53</sup> Zob.: Zarządzenie nr 02 Przewodniczącego KOK i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. w sprawie zadań związanych z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa (Dz. Urz. KOK nr 6, poz. 52).

2) *zestaw pierwszy* zawierał przedsięwzięcia umożliwiające częściowe rozwinięcie potencjału obronnego państwa i uzyskanie gotowości jednostek gospodarki narodowej do realizacji zadań obronnych;

3) *zestaw drugi* określał, m.in. przedsięwzięcia umożliwiające zwiększenie produkcji amunicji, sprzętu wojskowego i kwatermistrzowskiego oraz sposób przystąpienia do częściowej realizacji zadań planu na rok obliczeniowy;

4) *zestaw trzeci* formułował przedsięwzięcia, których realizacja zapewniała pełne rozwinięcie potencjału gospodarczo-obronnego państwa, co miało oznaczać pełną realizację planu na rok obliczeniowy oraz ustanowienie nadrzędności zadań obronnych nad pokojowymi; organem uprawnionym do podejmowania decyzji o realizacji określonych zestawów zadań (całościowo lub selektywnie) był Komitet Obrony Kraju.

**Ogólne założenia funkcjonowania gospodarki narodowej w czasie wojny** były dokumentem określającym ramowo założenia systemu zarządzania i planowania oraz operatywnego sterowania działalnością gospodarczą w czasie wojny. Zakładano, że system ten powinien uwzględniać warunki i wymogi tego specyficznego okresu. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że stawiano sobie za cel maksymalne (w miarę możliwości) zachowanie tych elementów pokojowego systemu kierowania gospodarką narodową, w przypadku których dokonywanie zmian nie było konieczne. Na potwierdzenie powyższej tezy posłużmy się materiałami szkoleniowymi Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 1975 roku<sup>54</sup>, w których zamieszczono szczegółową analizę podjętych na początku lat siedemdziesiątych prób utworzenia jednolitej struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich na czas wojny, różniącej się od obowiązującej w czasie pokoju. Okazało się, że podczas ćwiczeń system ten nie zdał egzaminu. We wspomnianych wyżej materiałach szkoleniowych stwierdza się, że struktury organizacyjne urzędów wojewódzkich funkcjonujące w czasie pokoju były w stanie w pełni zrealizować zadania spoczywające na nich w okresie wojny, a wszelkie próby ich zmiany (na okres wojny), powodowały jedynie dezorganizację sprawnie działającego systemu.

---

<sup>54</sup> Zob.: *Ogólne kierunki działalności gospodarczo-obronnej w systemie obronnym państwa*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1975.

W ogólnych założeniach funkcjonowania gospodarki narodowej w czasie wojny<sup>55</sup> przyjmowano następujące kryteria:

– zadania gospodarczo-obronne będą realizowane w ramach istniejących struktur organizacyjnych gospodarki narodowej i administracji państwowej, ze zmianami w systemie zarządzania działalnością gospodarczą dokonywanymi jedynie w zakresie niezbędnym dla priorytetowej realizacji zadań obronnych,

– w działach i dziedzinach gospodarki narodowej o podstawowym znaczeniu dla obronności kraju, tj. w: przemyśle, energetyce, transporcie, łączności, handlu zagranicznym, wprowadzone będzie centralne, dyrektywne zarządzanie,

– dziedzinami związanymi z zaopatrzeniem i ochroną ludności zarządzać będą terenowe organy administracji państwowej; w gestii tych organów pozostawać będą również: rolnictwo i skup produktów rolnych, handel, ochrona zdrowia i opieka społeczna, oświata i wychowanie, drobna wytwórczość, gospodarka komunalna oraz gospodarowanie zasobami siły roboczej, z tym, że w zarządzaniu tymi dziedzinami będą uwzględnione – przygotowane w okresie pokoju – ustalenia o charakterze ogólnokrajowym<sup>56</sup>,

– w warunkach uniemożliwiających kierowanie i zarządzanie przez naczelne i centralne organy (np. w razie braku łączności), w sytuacjach wymagających niezwłocznego rozstrzygnięcia spraw gospodarczych, terenowe organy władzy i administracji państwowej podejmować miały decyzje w zakresie całej działalności gospodarczej, a więc także w dziedzinach, w których zakładano centralne kierowanie,

– na szczeblu centralnym i terenowym przewidywano przejście na dyrektywno-nakazowy system zarządzania.

Przewidywano również wydanie odpowiedniego aktu normatywnego<sup>57</sup>, na podstawie którego nastąpić miało:

– zawieszenie uprawnień samorządów i organów kolegialnych,  
– wzmocnienie zasady jednoosobowego kierowania w podejmowaniu decyzji, a także jednoosobowej odpowiedzialności,

---

<sup>55</sup> Zob.: Ł. Turyńska, op. cit. s. 21.

<sup>56</sup> Miało to dotyczyć np. ustaleń w zakresie norm zaopatrzenia ludności oraz obowiązku dostaw produktów rolnych.

<sup>57</sup> Akty prawne, które miały być wydane po ogłoszenia stanu wojennego były przygotowane zawczasu i przygotowane do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

- wprowadzenie centralnego, dyrektywno-nakazowego planowania w odniesieniu do dziedzin działalności szczególnie ważnych dla gospodarki wojennej,
- uproszczenie systemu ekonomiczno-finansowego,
- wprowadzenie nadzwyczajnych, uproszczonych metod i trybu obiegu informacji gospodarczej,
- stosowanie administracyjnych metod w sterowaniu zatrudnieniem,
- militaryzację określonych działów i jednostek gospodarki narodowej.

Zakładano również, że po wystąpieniu strat i zniszczeń, podstawowym rodzajem planowania będzie krótkookresowe planowanie operatywne. Polegać ono miało na ustaleniu podstawowych zadań gospodarczych, stosownie do warunków, jakie zaistnieją w gospodarce narodowej. Zadania te dotyczyć miały w szczególności odtwarzania potencjału produkcyjnego, systemu paliwowo-energetycznego, sieci transportu i łączności, produkcji, dostaw i usług na rzecz sił zbrojnych, formacji obrony cywilnej, a także zaopatrzenia ludności.

Do roku 1989 państwo było dysponentem wszelkich sił i środków, niezbędnych do organizacji zaopatrzenia zarówno sił zbrojnych, jak i niemilitarnych ogniw obronnych. W warunkach gospodarki sterowanej centralnie, kiedy to mechanizmy rynkowe były podporządkowane ustaleniom planistów, organizacja zaopatrzenia i ochrony ludności na okres zagrożenia bezpieczeństwa i wojny była znacznie łatwiejsza niż w warunkach gospodarki rynkowej (co nie oznacza jej większej efektywności). Posiadała ona bowiem wiele cech charakterystycznych dla gospodarki wojennej, jak np.:

- centralne rozdzielnictwo pełnego asortymentu wyrobów,
- scentralizowany system transportowy,
- scentralizowany handel hurtowy,
- możliwość obligatoryjnego nakładania zadań produkcyjnych na podmioty gospodarcze.

Utrzymywane pod pełną kontrolą centrum: baza hurtowo-detaliczna i „nerw” systemu – transport, pozwalały na optymalne przygotowanie systemu zaopatrywania ludności na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

System nakazowo-rozdzielczy bardzo przystawał do wojennego systemu zaopatrywania. Nic w tym dziwnego, ponieważ wojenny

system zaopatrywania w owym czasie różnił się od pokojowego (oczywiście przyjmując pewne uproszczenia) jedynie tym, iż do podziału przewidywano mniejszą ilość dóbr konsumpcyjnych oraz mniej urozmaicony ich asortyment. Zarówno kanały dystrybucji artykułów konsumpcyjnych, jak i ośrodek decyzyjny (zarówno w sferze ich produkcji, jak i podziału), pozostawały niezmienione.

W gospodarce nakazowo-rozdzielczej nie stwarzało problemów regulowanie cen artykułów konsumpcyjnych w celu zapobiegnięcia ich gwałtownemu wzrostowi oraz utrzymania stałego poziomu podaży<sup>58</sup>. Zamrożenie cen bez jednoczesnego wprowadzenia racjonowania konsumpcji może spowodować rozwój „czarnego rynku”<sup>59</sup>. Stąd też niezbędne stało się planowanie wprowadzenia w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza w czasie wojny, reglamentacji niektórych artykułów konsumpcyjnych. W owym czasie był przygotowany system reglamentacji na okres wojny. W urzędach wojewódzkich były zdeponowane karty zaopatrzeniowe przygotowane do natychmiastowego użycia. Ówczesny polski model reglamentacji ziścił się w pamiętnych latach 1981–1983.

### **3.3. KONCEPCJE PLANOWANIA OBRONNEGO W OKRESIE TZW. „SAMODZIELNOŚCI OBRONNEJ”**

Równocześnie z rozwiązaniem Układu Warszawskiego, a tym samym zaniknięciem koalicyjnego ogniwa planowania polityczno-strategicznego, Rzeczpospolita Polska pozostała bez własnego, narodowego planu obrony państwa. W wyniku politycznych zmian, jakie zaszły w środkowej i wschodniej Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w tym również w Polsce, wystąpiły nowe uwarunkowania zewnętrznego bezpieczeństwa naszego kraju. Geopolityczne i geostrategiczne usytuowanie Polski w Europie, a także charakter potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, stały się inspiracją do wypracowania oficjalnych (obowiązujących)

---

<sup>58</sup> Manewr ten (z reguły) staje się konieczny wówczas, gdy wzrost cen artykułów konsumpcyjnych powoduje naciski na wzrost płac.

<sup>59</sup> Zob.: W. Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1982.

założeń polityki i strategii obronnej odpowiadających nowym warunkom, w jakich znalazła się Polska.

B. Balcerowicz<sup>60</sup> pisze na ten temat w sposób następujący: *Gdy u progu lat dziewięćdziesiątych stanęliśmy przed koniecznością sformułowania podstawowych założeń strategii obronnej naszego państwa, uświadomiliśmy sobie braki właściwej teorii strategii. Przez pół wieku funkcjonowania w nierównoprawnym sojuszu polityczno-militarnym nie dane nam było zajmować się gruntowniej strategią państwa w pełni suwerennego.*

Zarządzeniem prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 1991 r. powołano przy Biurze Bezpieczeństwa Narodowego międzyresortowy zespół, którego zadaniem było opracowanie strategii (doktryny obronnej) państwa. W wyniku prac tego zespołu powstały dwa dokumenty: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, sygnowane przez prezydenta RP oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Dokumenty te zostały przyjęte przez Komitet Obrony Kraju 2 listopada 1992 r. Miały one charakter deklaracji politycznej oraz ustaleń normujących ogólne zasady utrzymywania i funkcjonowania elementów systemu obronnego państwa. Nie precyzowały one natomiast mechanizmów działania państwa w czasie wojny oraz nie zawierały w swojej treści danych niezbędnych w procesie planowania obronnego, w tym użycia sił zbrojnych i realizacji zadań niemilitarnych w czasie wojny (m. in. możliwych wariantów konfliktów zbrojnych, w których mogłaby uczestniczyć Polska; liczebności i składu sił zbrojnych na czas „W” itp.).

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

- operacyjno-strategiczne planowanie użycia sił zbrojnych w czasie zagrożenia i wojny realizowane przez Sztab Generalny WP,
- planowanie działania niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, realizowane przez resorty i województwa; w ramach tego planowania opracowano, m.in. „Centralny program mobilizacji gospodarki (CPMG) na lata 1993–1995”, wprowadzony uchwałą Rady Ministrów nr 88/93 z dnia 12 października 1993 r. w miejsce obowiązujące-

---

<sup>60</sup> Zob.: B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994 r.

go do 1992 r. „Planu na rok obliczeniowy” (głównym wykonawcą i koordynatorem CPMG był Centralny Urząd Planowania we współpracy z ministerstwami, urzędami centralnymi i wojewódzkimi).

W obszarze planowania przygotowań obronnych w czasie pokoju opracowano w Sztabie Generalnym WP trzyletni program rozwoju sił zbrojnych RP.

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

- utworzenie samorządu terytorialnego (gminy),
- wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej (w tym podjęte na dużą skalę procesy przekształceń własnościowych w gospodarce),
- reforma „centrum administracyjno-gospodarczego”,
- wejście w życie nowej Konstytucji RP,
- „reforma samorządowa” (samorządowe województwa i powiaty),
- inne reformy, w tym przede wszystkim przekształcenia w systemie opieki zdrowotnej.

Wspomniane wyżej reformy ustrojowe, a w szczególności zastosowanie reguł gospodarki rynkowej sprawiły, że istniejące przed 1989 rokiem rozwiązania w sferze przygotowań obronnych większości niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa straciły aktualność. Zmiany regulacji prawnych w sferze szeroko rozumianej obronności nie nadążały za tymi bardzo niezbędnymi i słusznymi skądinąd przeobrażeniami. Potężny pakiet aktów prawnych o charakterze niejawnym, zamieszczanych w biuletynach KOK i regulujących kompleksowo sprawy przygotowań obronnych w systemie nakazowo-rozdzielczym, stawały się nieadekwatne do nowych uwarunkowań i chociaż nie zostały uchylone, to stojąc na gruncie prawa w praktyce nie powinny być stosowane.

Kolejne nowelizacje ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP miały charakter doraźny i nie spowodowały rewolucyjnych, koniecznych w nowych warunkach politycznych i gospodarczych, zmian w sferze planowania obronnego. Brak dostosowanych do nowych zasad funkcjonowania gospodarki, ustawowych regulacji w dziedzinie przygotowań obronnych, powodował poważne ograniczenie możliwości określania i nakładania zadań obronnych, zwłaszcza w zakresie

rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych. W tym stanie rzeczy dla zachowania ciągłości przygotowań obronnych (w oczekiwaniu na nowe regulacje ustawowe w sferze obronności) organem stanowiącym prawo pozostawała Rada Ministrów. Uchwały Rady Ministrów w tych sprawach, podejmowane sporadycznie na podstawie ogólnych kompetencji w dziedzinie obronności, nie znajdowały oparcia w konkretnych delegacjach ustawowych i stąd miały charakter samoistny, co dyskwalifikowało je w świetle postanowień Konstytucji RP.

W latach 1990–1999 pomimo zmian ustrojowych i trwającego procesu transformacji gospodarki oraz braku regulacji ustawowych dostosowanych do nowych warunków, zadania obronne przewidziane do realizacji w czasie pokoju były na ogół wykonywane, chociaż ich realizacja była znacznie utrudniona, a środki finansowe asygnowane z budżetu państwa były zbyt małe w stosunku do minimalnych potrzeb. Podstawowe zadania w zakresie przygotowań obronnych nadal wykonywane były w strukturach organizacyjnych ministerstw (równorzędnych) oraz urzędów wojewódzkich. Administracja rządowa stała przed nowymi wyzwaniami, szczególnie w sferze legislacyjnej, organizacyjnej i gospodarczej, związanymi z określeniem od nowa zasad przygotowań obronnych państwa i jego struktur<sup>61</sup>.

W procesie kierowania przygotowaniem obronnymi niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa, nastąpiła jednak istotna zmiana roli ministrów i wojewodów, z uwagi na:

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

W 1994 r. przystąpiono do uruchomienia polityczno-strategicznego planowania obronnego na szczeblu państwa w warunkach tzw. „samodzielności obronnej” (nie byliśmy wówczas członkiem Soju-

---

<sup>61</sup> Zob.: Załącznik 4.

szu). Opracowano wówczas dwa podstawowe dokumenty implementacyjne:

– „**Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej**” – jako implementację operacyjną założeń polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej,

– **plany i programy rozwoju sił zbrojnych** – stanowiące podstawę budowy i utrzymywania sił zbrojnych.

„**Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej**” zawierał ocenę przewidywanych zagrożeń i konfliktów wojennych, myśl przewodnią obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz główne zadania poszczególnych elementów systemu obronnego państwa. Plan ten opracowało Ministerstwo Obrony Narodowej we współpracy z innymi organami administracji rządowej.

„**Plan użycia sił zbrojnych RP**” opracowywany w Sztabie Generalnym WP określał sposoby prowadzenia przez siły zbrojne działań wojennych w poszczególnych wariantach konfliktów, ze szczególnym uwzględnieniem:

– strategicznego (mobilizacyjnego i operacyjnego) rozwinięcia sił zbrojnych,

– prowadzenia kampanii strategicznej lub innych działań zbrojnych,

– dowodzenia siłami zbrojnymi.

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

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

mowane były w rozdziale 9819 – „pozostałe wydatki obronne” – budżetu państwa.

„Plan rozwoju sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” określał zamierzenia organizacyjno-etatowe (skład bojowy wojsk i ich struktury organizacyjne), materiałowo-techniczne (zakupy uzbrojenia i wyposażenia), zmiany rozmieszczenia jednostek wojskowych, inwestycje wojskowe, zamierzenia szkoleniowe oraz środki (fundusze) i sposoby realizacji zamierzeń. Organizatorem prac nad tymi dokumentami był szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a uczestniczyły w nich instytucje Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowództwa okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Stronę realizacyjną poszczególnych planów stanowiły zadania rzeczowo-finansowe określone w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej i programach rządowych.

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

W sferze planowania operacyjnego (planowania działań obronnych na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny), dokumentem kluczowym miał być wspomniany wcześniej „Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej”. Zakładano, że opracowany równoległe „Plan użycia sił zbrojnych RP” będzie „wspomagany” przez plany działania: ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W MON opracowano wytyczne ministra obrony narodowej do opracowania powyższych planów oraz podjęto desperacką próbę określenia trybu i zasad planowania działań obronnych w (jak to wówczas określano) „układzie pozamilitarnym”<sup>62</sup>, w drodze kolejnej „samoistnej” uchwały Rady Ministrów. Projekt uchwały Rady Ministrów o planowaniu obronnym był wzorowany na (również „samoistnej”) *uchwale nr 1 Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1995 r. w sprawie opracowania centralnego programu mobilizacji gospodarki na*

---

<sup>62</sup> Obecnie należałoby mówić o podsystemie niemilitarnym systemu obronno-go państwa – takie określenie występuje w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej RP.

*lata 1996–2000.* Niestety (a może „na szczęście”?), prace te zbiegły się w czasie z uchwaleniem nowej Konstytucji RP oraz z tzw. „reformą centrum administracyjno-gospodarczego”. Nie był to czas odpowiedni na regulowanie tak skomplikowanej i trudnej materii jak planowanie działań obronnych w drodze aktu prawnego tak niskiej rangi. W Konstytucji RP jasno określono, iż aktem prawa powszechnie obowiązującego jest ustawa lub wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie Rady Ministrów lub jednego z ministrów. A przecież rozwiązania proponowane w projekcie uchwały ewidentnie miały charakter powszechnie obowiązującego prawa...

Reforma centrum administracyjno-gospodarczego z kolei, spowodowała tak duże zmiany we właściwościach poszczególnych organów administracji rządowej, że ustalenia przyjęte w „Polityczno-strategicznym planie obrony Rzeczypospolitej Polskiej”, odnoszące się do zakresu zadań realizowanych przez nie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, przestały być aktualne. Aby sprostać nowym wyzwaniom, a także uodpornić kształtowany właśnie system planowania operacyjnego działań struktur niemilitarnych, powstała koncepcja opracowania w miejsce planów działania ministerstw – planów funkcjonowania działów administracji rządowej<sup>63</sup>.

Prace nad projektem uchwały zostały wstrzymane przede wszystkim ze względów formalno-prawych. Nie bez znaczenia było również to, że przyjęta wcześniej koncepcja była zbyt podatna na każdą zmianę w zasadach funkcjonowania administracji publicznej. Ponieważ od początku przyjmowano, że administracja publiczna powinna funkcjonować w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w tych samych strukturach, co w czasie pokoju, „podatność” ta stanowiła poważny problem. Każda kolejna zmiana, podporządkowująca dany dział administracji rządowej innemu niż dotąd ministrowi rodziłaby konieczność opracowywania na nowo planów operacyjnych, co najmniej dwóch ministerstw. Ponadto, pojawiło się również wiele zmian w zakresie właściwości wojewodów. Dawało się zaobserwować przenoszenie wielu zadań, realizowanych dotąd przez mini-

---

<sup>63</sup> Utworzone przepisami Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (obecnie – tekst jednolity ustawy w DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1548).

strów oraz podległe i podporządkowane im i nadzorowane przez nich organy administracji rządowej i przedsiębiorców na wojewodów wraz z podległymi im i nadzorowanymi przez nich strukturami organizacyjnymi (administracja zespolona, firmy, w których udziały Skarbu Państwa były niższe niż 50% oraz przedsiębiorcy sprywatyzowani w 100%).

Z wielkich zamierzeń objęcia planowaniem operacyjnym wszystkich struktur administracji państwowej, a w perspektywie również samorządu terytorialnego, pozostał w warunkach samodzielności obronnej jedynie (nieaktualny wkrótce po jego opracowaniu) „Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Plan użycia sił zbrojnych RP”.

„Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej” miał być aktualizowany wraz ze zmianą warunków bezpieczeństwa państwa (zagrożeń, celów obronnych, możliwości ekonomicznych, itp.) lub zmianą stanu prawnego. Korekty do decyzji zawartej w omawianym planie miały być wprowadzane także na podstawie wniosków z analiz i ocen sytuacji strategicznej Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanych w czasie prowadzonych przez prezydenta RP gier strategicznych z kierownictwem państwa. W praktyce sprowadziło się to do opracowania w 1997 r. jednego aneksu aktualizacyjnego do powyższego planu, uwzględniającego zmiany wynikające z reformy centrum administracyjno-gospodarczego, który jednak nie doczekał się zatwierdzenia przez prezesa Rady Ministrów i pozostał na zawsze „reliktem epoki minionej”.

W latach 1997 i 1999 trwały dalsze prace nad systemem planowania obronnego w państwie, przy czym były one zdecydowanie ukierunkowane na integrację z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego. Kolejną fazę prac nad planowaniem obronnym zapoczątkowały, wytyczne Rady Ministrów z listopada 1999 r., pn. „Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymywania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>64</sup>. W dniu 4 stycznia 2000 roku

---

<sup>64</sup> Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej „wylansowała” nową nazwę systemu, wcześniej nazywanego „systemem obronnym państwa” – „system obronności Rzeczypospolitej Polskiej”. Nazwa ta, prawdopodobnie wskutek „oporu materii” wywołanego przyzwyczajeniem do „starej” nazwy nigdy tak naprawdę się nie przyjęła. W jednej z kolejnych nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony ustawodawca wrócił do pierwotnej nazwy, nie-

Rada Ministrów przyjęła strategię bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, zaś w dniu 23 maja 2000 r. – strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione powyżej dokumenty, szczególnie rozdział 5 *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, ukierunkowały działania w sferze planowania obronnego w państwie. Dokumentem kluczowym miały być wydawane cyklicznie, co dwa lata, w terminach odpowiednio skorelowanych z wytycznymi ministerialnymi NATO, *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego*, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronnego państwa w wieloletniej perspektywie. W ramach *planowania strategiczno-operacyjnego* działań obronnych miała być opracowywana i sukcesywnie uaktualniana na szczeblu państwa *Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna*, określająca sposób funkcjonowania całego systemu obronnego państwa w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Na jej podstawie miały być przygotowywane plany użycia i funkcjonowania poszczególnych elementów SOP w tych sytuacjach.

Powyższe koncepcje od początku zakładały, iż w procesie narodowego programowania obronnego oraz planowania operacyjnego uwzględniane będą zobowiązania sojusznicze Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasady planowania obronnego (*defence planning*) i operacyjnego (*operational planning*) obowiązujące w NATO.

#### **3.4. PLANOWANIE OPERACYJNE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRZEDSIĘBIORCÓW WG KONCEPCJI Z 1999 ROKU**

Koncepcja planowania operacyjnego funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny powstała na początku 1999 r. Z inspiracji ówczesnego dyrektora Departamentu Systemu Obronnego MON, gen. bryg. prof. dr. hab. Stani-

---

stety po raz kolejny bez sprecyzowania jej definicji ustawowej. Autor w całym opracowaniu stosuje konsekwentnie, w celu ujednoczenia, termin „system obronny państwa”. Wyjątek stanowi nazwa dokumentu opatrzonego niniejszym przypisem, zawierającego nazwę używaną w latach 2000–2002.

sława Kozieja, trwały wówczas intensywne prace nad strategiami: bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i obronności Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie prac nad strategiami, przyjęto obowiązujący obecnie podział planowania obronnego w państwie na: planowanie operacyjne, czyli planowanie działań sił zbrojnych i elementów niemilitarnych systemu obronnego państwa oraz programowanie obronne, kojarzone z przedsięwzięciami rzeczowo-finansowymi podejmowanymi w okresie pokoju w celu przygotowania sił zbrojnych (w ramach programów ich rozwoju) oraz struktur administracji publicznej (w ramach programów pozamilitarnych przygotowań obronnych) do działania w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego i obrony państwa w czasie wojny.

W dziedzinie programowania obronnego w sektorze niemilitarnym przygotowano koncepcję, a następnie opracowano pierwszy „Program pozamilitarnych przygotowań obronnych”. Dysponenci części budżetowych opracowali również „Narodowe kwestionariusze pozamilitarnych przygotowań obronnych”, które miały formę ankiety, zawierającej dane niezbędne do opracowania raportu o stanie obronności, który również został opracowany w Ministerstwie Obrony Narodowej we współpracy z organami administracji rządowej.

W tym samym czasie w Sztabie Generalnym WP opracowano również projekt strategii wojskowej. Uznano jednak, że strategia obronności RP obejmuje całe spektrum problematyki obronnej i dodatkowa strategia wojskowa jest niepotrzebna. W rezultacie dokument ten nie doczekał się akceptacji ówczesnych władz<sup>65</sup>.

Po 1999 r. pojawiło się również (nareszcie!) wiele nowych regulacji prawnych, mających duże znaczenie dla planowania działań obronnych. Dało się zaobserwować tendencję do regulowania wielu dziedzin mających wpływ na bezpieczeństwo i obronność w drodze zapisów w ustawach „branżowych”, w których znalazło się szereg delegacji ustawowych do wydania przez Radę Ministrów rozporządzeń, m. in. w sprawie:

– wykazu linii kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe (DzU z 2000 r. nr 13, poz. 156),

– zasad koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa (DzU z 2001 r., nr 32, poz. 363),

---

<sup>65</sup> Obecnie trwają prace nad nową strategią wojskową.

– ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (DzU z 2001 r., nr 120, poz. 1283),

– wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (DzU z 2002 r., nr 13, poz. 122).

Minister łączności wydał z kolei rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu sporządzania przez operatorów publicznych planu działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz jego aktualizacji (DzU z 2001 r., nr 66, poz. 667).

W tym samym czasie, na podstawie delegacji zawartych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, Rada Ministrów wydała nowe rozporządzenia w sprawie: świadczeń na rzecz obrony (DzU z 2002 r., nr 18, poz. 168) oraz szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (DzU z 2002 r., nr 96, poz. 850), a także bardzo długo oczekiwane rozporządzenie w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (DzU z 2002 r., nr 78, poz. 707).

„Milowym krokiem” w dziedzinie porządkowania stanu prawnego w dziedzinie obronności było uchwalenie przez parlament ustaw o stanach nadzwyczajnych, w tym przede wszystkim Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>66</sup>. Ustawą tą znowelizowano również ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP. Rada Ministrów uzyskała delegacje do wydania 11 rozporządzeń, które powinny zastąpić „antyczne” akty prawne ogłaszane w dziennikach urzędowych i biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

### **3.4.1. Przygotowania do uruchomienia planowania operacyjnego**

W I kwartale 1999 r. została opracowana pierwsza, robocza wersja „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej” – dokumentu implementacyjnego w stosunku do strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej. W kwietniu 1999 r. odbyła się pierwsza konferencja plani-

---

<sup>66</sup> Zob.: DzU nr 156, poz. 1301 oraz z 2003 r., nr 228, poz. 2261.

styczna, podczas której przedstawiciele ministrów, kierowników urzędów centralnych nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów, prezesów: Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli oraz wojewodów, zostali zapoznani z koncepcją planowania operacyjnego. Podczas konferencji przedstawiono, m.in. harmonogram działań mających na celu doprowadzenie do opracowania zestawów zadań operacyjnych, które miały być realizowane w poszczególnych działach administracji rządowej, urzędach centralnych, NBP, NIK oraz na szczeblu wojewódzkim, a następnie planów operacyjnych, w które te zadania miały być wkomponowane.

Szczególnie trudne okazało się opracowanie *zadań operacyjnych, definiowanych jako ta część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*<sup>67</sup>. Za punkt wyjścia nie mogły już służyć zadania, określone w zarządzeniu nr 02/86 Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. w sprawie zadań związanych z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa, wydane na podstawie uchwały nr 01/75 Komitetu Obrony Kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej państwa. Zadania te, na skutek całkowicie odmienionej po 1989 r. struktury administracji publicznej i nieporównywalnego w większości przypadków zakresu kompetencji poszczególnych ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów w stosunku do kompetencji analogicznych organów administracji funkcjonujących przed 1989 r., stały się niemożliwe do realizacji w nowych warunkach.

Cytując P. Sienkiewicza<sup>68</sup>: *systemem nazywamy każdy obiekt złożony, wyróżniony z badanej rzeczywistości, przedstawiany jako pewna całość i tworzony przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi*. Budowany z mozołem w latach przynależności Polski do Układu Warszawskiego podsystem niemilitarny<sup>69</sup> „runął w gruzy” na skutek zerwania **relacji** pomiędzy jego elementami. Zadania operacyjne nie mogły być „kalkowane ze starego systemu”, ponieważ zmieniła się sytuacja geopolityczna, gospodarcza,

---

<sup>67</sup> Zob.: załącznik 5.

<sup>68</sup> Zob.: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania. Tom 1 – Wstęp do systemologii*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.

<sup>69</sup> Zwany wówczas „układem pozamilitarnym”.

militarna i wiele z nich nie miało zastosowania w istniejącej rzeczywistości, a inne nie odpowiadały współczesnym wyzwaniom.

Należało również znaleźć miejsce w nowo budowanym podsystemie niemilitarnym dla nieistniejących w okresie minionym organów samorządu terytorialnego. Wiązało się to oczywiście z koniecznością realizacji przez nie określonych zadań operacyjnych przy braku stosownych podstaw prawnych do nałożenia obowiązku ich realizacji.

Opracowywanie zadań operacyjnych było tym trudniejsze, że polski system prawny, jak wulkan, eksplodował co jakiś czas kolejną zmianą struktur administracji publicznej. Tworzono nowe działy administracji rządowej i urzędy centralne, zaś likwidowano inne. Urzędy centralne podlegały ministrom, by za chwile stać się organami nadzorowanymi przez prezesa Rady Ministrów. Klasycznymi przykładami są tu: Państwowa Agencja Atomistyki, która na przestrzeni ostatnich lat była nadzorowana przez: prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw gospodarki, a obecnie ministra właściwego do spraw środowiska, czy też Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty, nadzorowany przez: prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw gospodarki, a obecnie ministra właściwego do spraw łączności.

*Zestawy zadań operacyjnych*, definiowane jako *usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, kierownika państwowej jednostki organizacyjnej, wojewodę albo określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy: marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów, burmistrzów oraz podległych im jednostek organizacyjnych*, były gotowe i uzgodnione z organami administracji rządowej, które miały je realizować, już we wrześniu 2001 r. Zmiany spowodowane ostatnią z reform administracji rządowej, która zakończyła się w kwietniu 2002 r. sprawiły jednak, iż należało te zestawy zweryfikować. Ostateczna wersja zestawów zadań operacyjnych powstała w czerwcu 2002 r.<sup>70</sup>

Wracając jednak do chronologii wydarzeń, po wspomnianej wyżej konferencji planistycznej z kwietnia 1999 r., prace zaczęły przebiegać równolegle na dwóch płaszczyznach.

---

<sup>70</sup> Przebieg prac planistycznych przedstawiono w załączniku 6.

Na płaszczyźnie pierwszej prowadzono konsultacje i uzgodnienia treści „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej” oraz trwały przygotowania do pierwszej od wielu lat strategicznej gry obronnej na szczeblu państwa, z udziałem prezesa Rady Ministrów, większości ministrów, szefa Urzędu Ochrony Państwa oraz szefów: Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pk. „KIEROWNICTWO-2000”.

Na płaszczyźnie drugiej, pełnomocni przedstawiciele ministrów, kierowników urzędów centralnych, NBP, NIK i wojewodów do spraw planowania operacyjnego we współdziałaniu z pełnomocnymi przedstawicielami ministra obrony narodowej opracowywali wspomniane wyżej zestawy zadań operacyjnych oraz procedury działania poszczególnych elementów niemilitarnych systemu obronnego państwa. W tym samym kierunku toczyły się prace nad metodyką planowania operacyjnego, opracowywaną w Ministerstwie Obrony Narodowej.

We wrześniu 2000 r. odbyła się strategiczna gra obronna (SGO) pk. „KIEROWNICTWO-2000”, podczas której zapadły decyzje o kluczowym znaczeniu dla procesu planowania operacyjnego<sup>71</sup>. Celem głównym SGO było rozpatrzenie i zweryfikowanie projektu podstawowych założeń „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej”, zaś cele szczegółowe obejmowały:

- dokonanie polityczno-strategicznej oceny warunków zewnętrznego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej u progu XXI wieku oraz rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie przyjmowanych scenariuszy zagrożeń i sytuacji planistycznych,

- rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie ogólnej koncepcji przeciwstawienia się Rzeczypospolitej Polskiej możliwym zagrożeniom zewnętrznym oraz myśli przewodniej (zarysu) tzw. planów wariantowych (contingency plans), stosownie do przyjętych strategicznych sytuacji planistycznych,

- rozpatrzenie, weryfikację i zaakceptowanie podstawowych zadań na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w ramach przyjętych strategicznych sytuacji planistycznych.

Cele gry zostały osiągnięte. Zaakceptowano koncepcje, zamiary i ogólne zadania obronne przedstawione w toku gry przez ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Generalnego WP. Wszystkie wnioski

---

<sup>71</sup> SGO miała status rozszerzonego posiedzenia Rady Ministrów, z którego sporządzony został stosowny protokół ustaleń.

wynikające z wystąpień uczestników gry oraz dyskusji, co do których uczestnicy nie przedstawili odrębnych poglądów, przyjęto do realizacji przez właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów.

Podczas SGO zapadły, m.in. decyzje o opracowaniu przez ministra obrony narodowej i przedłożeniu do akceptacji przez prezesa Rady Ministrów „**Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej**”, a także o podjęciu przez wszystkich ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów prac nad stosownymi planami operacyjnymi funkcjonowania działów administracji rządowej, urzędów centralnych i innych instytucji państwowych oraz województw na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Postanowiono, że odtąd strategiczne gry obronne na szczeblu państwa będą organizowane co dwa lata, z udziałem konstytucyjnego składu Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów, prezesów NBP i NIK oraz wojewodów<sup>72</sup>.

Dnia 24 stycznia 2001 r. minister obrony narodowej przedłożył prezesowi Rady Ministrów do akceptacji „Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną” oraz „Metodykę opracowania planów operacyjnych funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny”. Dokumenty te zostały podpisane tego samego dnia przez prezesa Rady Ministrów, a w dniu 25 stycznia 2001 r. dyrektywa została również zaakceptowana i podpisana przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Od tego momentu prace planistyczne uległy przyspieszeniu. Odbywały się one na podstawie wspomnianej wyżej metodyki, zaś doświadczenia uzyskane w trakcie tego procesu posłużyły do prac nad projektami aktów prawnych wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>73</sup>, w tym kluczowego dla planowania

---

<sup>72</sup> Obecnie, po kolejnej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stosownie do zapisów art. 4a ust. 1 pkt 3, prezydent RP zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem.

<sup>73</sup> Zob. nowelizacja wynikająca z ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 156, poz. 1301).

obronnego w państwie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego<sup>74</sup>.

### 3.4.2. Tryb i zasady planowania operacyjnego

Ustalając tryb i zasady planowania operacyjnego<sup>75</sup> przyjęto założenia, iż plany operacyjne:

- 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,
- muszą być stale aktualizowane.

Uznano, że brak pożądaných rozwiązań w sferze legislacji, jak również odpowiednich do potrzeb środków w budżecie państwa, przeznaczonych na finansowanie przygotowań obronnych, nie może usprawiedliwiać zaniechania planowania sposobu ewentualnego działania w razie wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego, a tym bardziej – wybuchu wojny.

Przyjęta metodyka planowania zawierała ramowe ustalenia odnoszące się do sfery organizacyjnej i merytorycznej planów operacyjnych, nie wprowadzała natomiast ograniczeń w zakresie poszerzenia ich treści, stosownie do potrzeb właściwych dla danego działu administracji rządowej, województwa, urzędu administracji rządowej. Co więcej, wskazywała potrzebę elastycznego podejścia do prac planistycznych w celu uwzględnienia w procesie opracowywania planów operacyjnych specyfiki wykonawców.

Ustalono, że w planowaniu operacyjnym uczestniczyć będą wszystkie organy administracji rządowej, a jego koordynatorem z ra-

---

<sup>74</sup> Zob. szerzej w rozdziale „Stan aktualny i dalsze perspektywy planowania obronnego w Polsce”.

<sup>75</sup> Dotychczasowy tryb opracowania planów operacyjnych przedstawiono w załączniku 7.

mienia Rady Ministrów ustanowiono ministra obrony narodowej<sup>76</sup>. Należy podkreślić, że planowaniem operacyjnym winny być objęte wszystkie urzędy administracji publicznej, nawet te, którym trudno jest przypisać do realizacji jakiegokolwiek działania obronne. Ważnym problemem wydaje się określenie listy organów administracji publicznej, które w przypadku wprowadzenia stanu wojennego zawieszają swoją działalność, z uwagi na brak możliwości realizacji ustawowych i statutowych zadań okresu pokojowego. Organy te powinny już w czasie pokoju opracować plan operacyjny zupełnie inny niż podmioty, które kontynuują działalność w warunkach wojennych. Ich plany operacyjne zawierać powinny procedury zawieszenia działalności, zabezpieczenia ważnej dokumentacji i mienia urzędu oraz restytuowania działalności po zakończeniu konfliktu zbrojnego. Wbrew pozorom, ustalenie tego rodzaju procedur, a w warunkach stanu wojennego – wprowadzenie ich w życie – może nastrożać większych problemów niż dalsze prowadzenie działalności w warunkach wojennych.

Ustalenia zawarte w zestawach zadań operacyjnych przygotowanych zgodnie z „Polityczno-strategiczną dyrektywą obronną” stanowiły podstawę do opracowania planów operacyjnych funkcjonowania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny szczebla centralnego i regionalnego, w tym również planów, których zasady i tryb opracowania oraz organy zobowiązane do ich wykonania, określały odrębne przepisy.

Minister obrony narodowej, we współpracy z ministrami, kierownikami urzędów centralnych i wojewodami, opracował i przesłał właściwym organom administracji rządowej zestawy zadań operacyjnych (z podziałem na sytuacje planistyczne określone w PSDO) oraz wyciąg z PSDO, dostosowany odpowiednio do właściwości i zakresu przewidywanych do realizacji zadań danego organu administracji rzą-

---

<sup>76</sup> Na podstawie art. 2 pkt. 3 i 4 Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, nr 102, poz. 474, z 1997 r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2001 r., nr 123, poz. 1353, nr 154, poz. 1800, z 2002 r., nr 156, poz. 1301 oraz z 2003 r., nr 210, poz. 2036) oraz § 1, pkt. 1, lit. c i lit. d, pkt. 2, lit. b oraz pkt. 3, lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (DzU nr 94, poz. 426).

dowej. Zawierał on informacje niezbędne do opracowania planu operacyjnego przez adresata wyciągu.

Ministrowie, wojewodowie, kierownicy urzędów centralnych nie objętych zakresem działań administracji rządowej oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, po otrzymaniu zestawów zadań operacyjnych oraz wyciągów z PSDO opracowali własne plany operacyjne i przedłożyli je do uzgodnienia z ministrem obrony narodowej oraz do zatwierdzenia przez prezesa Rady Ministrów, a także spowodowali opracowanie stosownych planów operacyjnych przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne.

Opracowano następujące typy planów:

1) *Plan operacyjny funkcjonowania działu administracji rządowej (POFDAR)* – opracowywany przez właściwych ministrów, uzgadniany z ministrem obrony narodowej oraz zatwierdzany przez prezesa Rady Ministrów;

2) *Plan operacyjny funkcjonowania urzędu (POFU)* – opracowywany przez właściwych kierowników urzędów centralnych i innych instytucji państwowych:

a) nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów – uzgadniany z ministrem obrony narodowej oraz zatwierdzany przez prezesa Rady Ministrów,

b) nadzorowanego przez właściwego ministra, uzgadniany z tym ministrem oraz przez niego zatwierdzany;

3) *Plan operacyjny funkcjonowania województwa (POFW)* – opracowywany przez wojewodów, uzgadniany z ministrem obrony narodowej oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej oraz zatwierdzany przez prezesa Rady Ministrów.

Przewidywano również opracowanie planów operacyjnych funkcjonowania: urzędów marszałkowskich, powiatów, miast i gmin. Realizację tego przedsięwzięcia uzależniono jednak od wejścia w życie stosowanych regulacji prawnych.

W przypadku zaistnienia potrzeby aktualizacji planów operacyjnych, miała się ona odbywać na podstawie zarządzenia prezesa Rady Ministrów wydanego na wniosek ministra obrony narodowej, w przypadku:

- wprowadzenia zmian w strategii obronności RP,
- wprowadzenia zmian w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej,

- reformy struktur i zmiany zakresu kompetencji organów administracji publicznej,
- zaistnienia istotnych zmian potencjału gospodarczo-obronnego państwa,
- wprowadzenia istotnych zmian w strukturze organizacyjnej sił zbrojnych RP,
- rekomendowania do realizacji przez Radę Ministrów wniosków wynikających z gier wojennych i ćwiczeń, prowadzonych na różnych szczeblach administracji publicznej,
- zmiany sojuszniczych dokumentów strategicznych.

Ustalono, że aktualizacji planów operacyjnych dokonuje się poprzez opracowanie aneksu do istniejącego planu operacyjnego, jeśli wprowadzone korekty nie spowodują zmiany struktury tego dokumentu lub trudności w korzystaniu z niego, zaś w przeciwnym wypadku opracowuje się nowy dokument. Aneks aktualizacyjny miał być opracowywany, uzgadniany i zatwierdzany w takim samym trybie jak aktualizowany plan.

W sprawach związanych z opracowaniem lub aktualizacją planów operacyjnych minister obrony narodowej zwraca się bezpośrednio do ministrów, wojewodów oraz kierowników urzędów centralnych podległych Radzie Ministrów lub prezesowi Rady Ministrów. W sprawach związanych z opracowaniem lub aktualizacją planów operacyjnych organów administracji rządowej podległych i nadzorowanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, minister obrony narodowej zwraca się do właściwego ministra, który jest zobowiązany do podjęcia działań w celu opracowania stosownych zapisów lub zmian w planie operacyjnym funkcjonowania właściwego działu administracji rządowej oraz podległego lub nadzorowanego urzędu, a jeśli zachodzi taka potrzeba – również propozycji zmian w planach operacyjnych szczebla regionalnego.

W przypadku, gdy zmiany w treści planu operacyjnego określonego działu administracji rządowej, urzędu lub województwa implikują konieczność dokonania zmian w planach operacyjnych innych działów administracji lub województw, minister obrony narodowej organizuje konferencję planistyczną, mającą na celu wypracowanie wspólnego stanowiska zainteresowanych organów.

Jeżeli jeden lub kilka organów uczestniczących w konferencji planistycznej oraz procesie uzgodnień zgłasza zdanie odrębne do uzgod-

nionych treści zapisów, minister obrony narodowej przedkłada do akceptacji prezesa Rady Ministrów projekt zapisów aktualizacyjnych w dwóch (lub więcej) wersjach do wyboru wraz z uzasadnieniem oraz zgłoszonymi przez organy uzgadniające zdaniem odrębnymi, z których ich autorzy nie wycofali się do końca procesu uzgodnień. Prezes Rady Ministrów podejmuje ostateczną decyzję, co do treści zapisów aktualizacyjnych.

Prace nad planami operacyjnymi na szczeblu centralnym i wojewódzkim zakończono w dniu 19 listopada 2002 r., kiedy to podczas strategicznej gry obronnej pk. „KIEROWNICTWO 2002”, zostały one zatwierdzone, przez:

- prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – plan użycia sił zbrojnych RP oraz plany operacyjne funkcjonowania: Narodowego banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli;

- prezesa Rady Ministrów – plany operacyjne funkcjonowania wszystkich działów administracji rządowej, urzędów centralnych i innych instytucji państwowych nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów oraz województw.

W późniejszym terminie ministrowie i wojewodowie zatwierdzili plany operacyjne funkcjonowania podległych i nadzorowanych podmiotów.

W ten sposób zakończono pierwszy etap prac planistycznych. Był on najtrudniejszy, bowiem polegał na odbudowaniu relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi elementami systemu obronnego państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Podczas prac natknięto się na szereg barier, które nie pozwalały na zastosowanie, wydawałoby się, rutynowych rozwiązań. Z reguły były to bariery formalno-prawne i finansowe. Zaistniałe problemy wymusiły poszukiwanie rozwiązań zastępczych. Dzięki temu podstawowe założenie planowania operacyjnego – plany muszą być realne – zostało spełnione, a jednocześnie znaleziono sposoby realizacji zadań, które muszą być podjęte przez struktury państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

## 4. PERSPEKTYWY PLANOWANIA OBRONNEGO W PAŃSTWIE

### 4.1. STAN AKTUALNY I KONCEPCJA DALSZYCH DZIAŁAŃ

Doświadczenia zebrane w trakcie opracowywania planów operacyjnych pozwoliły na zidentyfikowanie wielu obszarów wymagających pilnych regulacji prawnych oraz nowych rozwiązań organizacyjnych, które – w przypadku ich zastosowania – przyczynią się do sprawniejszego funkcjonowania struktur administracji publicznej w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny, a tym samym stworzą warunki do lepszego zabezpieczenia, zarówno potrzeb sił zbrojnych polskich i sojusznicznych, jak i akceptowalnego poziomu egzystencji ludności w takiej sytuacji.

Podczas wspomnianej w poprzednim rozdziale strategicznej gry obronnej (SGO) pk. „KIEROWNICTWO 2002”, rozpatrywano zarówno propozycje nowych rozwiązań prawnych, jak i organizacyjnych w sferze szeroko pojętych przygotowań obronnych państwa. W SGO, mającej status rozszerzonego posiedzenia Rady Ministrów, uczestniczyli ministrowie, kierownicy urzędów centralnych nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów, prezesi: Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli, wojewodowie, szef Sztabu Generalnego WP i jego zastępcy oraz kierownik zespołu organizacyjnego SGO – podsekretarz stanu ds. polityki obronnej w MON. Towarzyszyli im ich pełnomocni przedstawiciele do spraw planowania operacyjnego. Gra odbyła się, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, pod kierownictwem prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioski z przebiegu gry pozwoliły na określenie kierunków dalszych działań. W efekcie ustalono plan prac planistycznych, legislacyjnych i organizacyjnych na kolejne dwa lata. Przyjęto, że zostaną opracowane (i poddane obowiązującej procedurze) następujące dokumenty:

- strategia bezpieczeństwa narodowego<sup>77</sup>,
- polityczno-strategiczna dyrektywa obronna Rzeczypospolitej Polskiej<sup>78</sup>,

– plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, w sferze legislacyjnej, podjęto, m.in. prace nad projektami:

– zmiany Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw<sup>79</sup>, w kierunku doprecyzowania rozdziału kompetencji w zakresie rezerw państwowych produktów leczniczych i wyrobów medycznych pomiędzy gestora tych rezerw, ministra właściwego do spraw zdrowia, a pełniącego funkcję organu nadzorującego w stosunku do utrzymującej te rezerwy Agencji Rezerw Materiałowych ministra właściwego do spraw gospodarki,

– rozporządzenia 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>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>81</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji i warunków przygotowania oraz funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach promienio-

---

<sup>77</sup> Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r. i podpisany przez prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r., w trybie określonym w art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (tekst dokumentu na stronie internetowej [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)).

<sup>78</sup> W trakcie procedowania (będzie wydana w drodze postanowienia prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 2 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

<sup>79</sup> Zob.: DzU z 2003 r., nr 24, poz. 197.

<sup>80</sup> W trakcie uzgodnień międzyministerialnych.

<sup>81</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony weszło w życie z dniem 18 lipca 2003 r. (DzU nr 116, poz. 1090).

twórczych na terytorium RP oraz właściwości organów w tych sprawach<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu morskiego, samochodowego, kolejowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej oraz drogownictwa i kolejnictwa na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przygotowania ochrony zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach<sup>80</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego<sup>82</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych<sup>83</sup>,

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony<sup>84</sup>.

Ustalono również, że niezbędne jest podjęcie prac nad aktami prawnymi wykonawczymi do Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>85</sup> oraz Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawne wykonawcze do tych ustaw określają zasady funkcjonowania państwa po wprowadzeniu, odpowiednio: stanu wyjątkowego lub wojennego, w tym ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Stąd też nie jest możliwe ich ogłoszenie w dzien-

---

<sup>82</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego weszło w życie z dniem 18 lutego 2004 r. (DzU z 2004 r., nr 16, poz. 150).

<sup>83</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych weszło w życie z dniem 18 lutego 2004 r. (DzU z 2004 r., nr 16, poz. 151).

<sup>84</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2004 r. (DzU z 2004 r. nr 16, poz. 152).

<sup>85</sup> Zob.: DzU nr 113, poz. 985 oraz nr 153, poz. 1271

niku ustaw bez wprowadzenia tych stanów. Tym niemniej, akty prawne tego rodzaju powinny być starannie przygotowane, opracowane i pozostawać w „stanie uśpionym” do chwili, kiedy zaistnieje konieczność ich wydania. Oczywiście tego rodzaju akty prawne wymagać będą okresowych przeglądów i przystosowywania ich do zmieniającego się stanu prawnego, ale ich opracowanie zawczasu znacznie ułatwi prace legislacyjne wówczas, gdy stan wyjątkowy lub wojenny zostanie wprowadzony.

W sferze organizacyjnej zaplanowano, m.in. opracowanie i wniesienie pod obrady Rady Ministrów propozycji rozwiązań prawnych umożliwiających budowę zintegrowanego systemu kierowania i zarządzania reagowaniem kryzysowym oraz powołanie na szczeblu centralnym etatowego organu koordynacyjnego.

Realizacja powyższych przedsięwzięć pozwoli na uruchomienie drugiego etapu prac w sferze planowania operacyjnego. Obowiązujące dotychczas, wynikające ze „starej” polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej z dnia 25 stycznia 2002 r., tryb i zasady planowania operacyjnego ulegną modyfikacjom.

W tym miejscu należy podkreślić, że projektowane regulacje prawne zastępują niejawne (często o bardzo wysokiej klauzuli tajności) akty prawne publikowane „w okresie minionym” w dziennikach urzędowych i biuletynach Komitetu Obrony Kraju. Stanowi to wyzwanie dla zespołów opracowujących te akty prawne, bowiem niezbędne jest znalezienie „złotego środka” pomiędzy koniecznością ujawnienia pewnego zakresu przygotowań obronnych w państwie tak, aby powszechnie obowiązujące prawo było – w zgodzie z Konstytucją RP – ogólnodostępne, a koniecznością zachowania w tajemnicy spraw, które w każdym państwie są niejawne. W szczególności dotyczy to problematyki gotowości obronnej państwa, systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, ale także niektórych aspektów planowania obronnego w państwie, w tym szczególnie planowania operacyjnego.

W projektowanych regulacjach prawnych przyjęto zasadę, iż tryb i zasady prowadzenia przygotowań obronnych oraz opracowywania dokumentów w tym zakresie powinien być jawny tak, aby podmioty uczestniczące w tym procesie miały do nich dostęp. Niejawne pozostaną natomiast dokumenty, w tym plany operacyjne, które zawierają konkretne dane i przewidziane do realizacji przedsięwzięcia obronne,

mające fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, województwa, powiatu czy też gminy.

Uzupełnieniem powyższych regulacji w sferze planowania operacyjnego będą dwa dokumenty normalizacyjne:

– norma obronna (NO) „System obronny państwa. Plany obronne. Klasyfikacja”<sup>86</sup>, która m. in. ustali schemat klasyfikacyjny oraz zasady oznaczania dokumentów w zakresie planowania operacyjnego, szczegółowe zasady oznaczania zadań operacyjnych, a także klasyfikacji i oznaczania zestawów tych zadań;

– podręcznik normalizacji obronnej (PDNO)<sup>87</sup>, w którym określone będą zasady opracowywania planów operacyjnych, wzory tabel i formularzy, układ planów, wzór strony tytułowej oraz sposób oznaczenia go numerem przydzielonym według normy obronnej „System obronny państwa. Plany obronne. Klasyfikacja.”

#### **4.2. NOWY SYSTEM PLANOWANIA OBRONNEGO W PAŃSTWIE**

Projektowane regulacje skorygują do pewnego stopnia dotychczasowy tryb i zasady planowania operacyjnego<sup>88</sup>. System planowania obronnego w państwie będzie oparty na dwóch „filarach”<sup>89</sup>: planowaniu operacyjnym i programowaniu obronnym. W ramach przeglądów obronnych będą prowadzone analizy, na których podstawie będą formułowane wnioski zarówno do planowania operacyjnego, jak i do programowania obronnego. Zakres przedsięwzięć rzeczowo-finansowych podejmowanych w ramach programowania obronnego będzie wpływał na możliwości realizacji zadań operacyjnych, wykonywanych według procedur ustalonych w planach operacyjnych. Z kolei wnioski wynikające podczas opracowywania planów operacyjnych, dotyczące przedsięwzięć inwestycyjnych i innych, których podjęcie

---

<sup>86</sup> Projekt normy obronnej znajduje się w końcowej fazie procedowania.

<sup>87</sup> PDNO zastąpi metodykę opracowania planów operacyjnych, która po wejściu w życie postanowienia prezydenta RP o wydaniu polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej RP utraci moc wraz z polityczno-strategiczną dyrektywą obronną z dnia 25 stycznia 2001 r.

<sup>88</sup> Zob.: załącznik 8.

<sup>89</sup> Zob.: załącznik 9.

jest niezbędne w celu realizacji planu operacyjnego, pomogą w zidentyfikowaniu tych obszarów przygotowań obronnych, które powinny otrzymać priorytet w ramach programowania obronnego.

**Planowanie obronne w państwie** definiowane będzie jako *ustalenie sposobów wykonywania zadań obronnych oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne.*

**Planowanie operacyjne** definiowane będzie jako *ustalenie określonych 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 sił i środków niezbędnych do ich wykonania.*

**Programowanie obronne** definiowane będzie jako *ustalenie zakresu przygotowań obronnych na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, które mają być wykonane w czasie pokoju w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do wykonywania zadań obronnych, a także wielkości środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.*

W planowaniu obronnym w państwie uczestniczyć będą organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, uwzględniając w sporządzanych planach i programach wszystkie podmioty działające w sferach należących do ich właściwości. Planowanie obronne w państwie obejmować będzie wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie: planów operacyjnych, programów obronnych i dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych.

Pod pojęciem **planów operacyjnych** należy rozumieć *dokumenty planistyczne wykonywane w ramach planowania operacyjnego*, zaś pod pojęciem **programów obronnych** – *dokumenty planistyczne wykonywane w ramach programowania obronnego.*

Należy nadmienić, że udział przedsiębiorców w planowaniu obronnym w państwie będzie się odbywał, jak dotychczas, według przepisów ustawy<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Zob.: Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, op. cit.

Zarówno narodowe, jak i sojusznicze planowanie obronne wymaga szczegółowych analiz, raportów i ocen przygotowań obronnych, na których podstawie formułuje się wnioski, co do kierunków dalszych prac planistycznych. Pewnym novum w stosunku do dotychczas obowiązujących rozwiązań jest wprowadzenie pojęcia **przeглядów obronnych**, definiowanych jako *raporty, analizy, ankiety i sprawozdania wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunki doskonalenia systemu obronnego państwa i poszczególnych jego elementów.*

Wykonywane cyklicznie przeglądy obronne (analogiczne do sojuszniczych), pozwolą na usystematyzowanie materiałów analitycznych dotyczących obronności, przedkładanych Radzie Ministrów oraz sformułowanie realnych, uwzględniających pełny zakres uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, programów obronnych i planów operacyjnych.

Przeгляды obronne będą przeprowadzane w ramach planowania obronnego w państwie i będą obejmowały:

1) **ocenę sytuacji międzynarodowej i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa**, którą sporządzać będzie minister właściwy do spraw zagranicznych we współpracy z szefem Agencji Wywiadu, zawierającą analizę wpływu sytuacji międzynarodowej na bezpieczeństwo państwa, kierunków i rodzajów zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz propozycje przedsięwzięć zapobiegawczych zmierzających do ich neutralizacji;

2) **ocenę sił zbrojnych**, którą sporządzać będzie minister obrony narodowej, zawierającą analizę stanu sił zbrojnych RP oraz możliwości realizacji przez nie zadań;

3) **Narodowe kwestionariusze pozamilitarnych przygotowań obronnych (NKPPO)**, które sporządzać będą dysponenci części budżetowych, stanowiące ankiety zawierające dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych, odpowiednio: działu administracji rządowej, urzędu administracji rządowej, państwowej jednostki organizacyjnej lub województwa, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku;

4) **ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej** według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku, któ-

ra sporządzać będzie minister obrony narodowej, stanowiącą syntezę informacji zawartych w NKPPO;

5) **ocenę stanu rezerw państwowych oraz zapasów obowiązkowych paliw**, którą sporządzać będzie minister właściwy do spraw gospodarki, zawierającą analizę stanu rezerw państwowych mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw gospodarczych, kierunków ich rozwoju oraz wpływu ich poziomu na obronność i bezpieczeństwo państwa;

6) **raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej**, który sporządzać będzie minister obrony narodowej na podstawie dokumentów, o których mowa w pkt 1–2 i 4–5, zawierający kompleksową analizę i ocenę stanu przygotowań obronnych państwa oraz propozycje kierunków dalszych działań na okres dwóch lat.

Relacje pomiędzy programami obronnymi, planami operacyjnymi i przeglądami obronnymi ilustruje *załącznik 10*.

#### 4.3. NOWY MODEL PLANOWANIA OPERACYJNEGO

Omawiając nowy model planowania operacyjnego, należy wspomnieć o tym, w jaki sposób w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny mogą być wykorzystane produkty tego planowania, czyli plany operacyjne. Bardzo wiele zależy od tego, w jaki sposób państwo, ministerstwo, urząd centralny, województwo, powiat, gmina potrafi uruchomić i podjąć sprawną realizację zadań określonych w planie operacyjnym. Plany operacyjne powinny być sporządzane w taki sposób, aby zadania operacyjne i procedury ich realizacji umożliwiały spełnianie w sytuacjach nadzwyczajnych funkcji podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym państwa, do których zaliczamy:

- zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działania dla utrzymania bezpieczeństwa, odpowiednio: państwa, województwa, powiatu, miasta lub gminy;
- zasilanie zasobami ludzkimi oraz cywilne wsparcie sił zbrojnych i jednostek zmilitaryzowanych;
- realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;

– zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania.

Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne różnice, jakie występują pomiędzy reagowaniem na kryzys o podłożu niemilitarnym (klęska żywiołowa, katastrofa techniczna), a reagowaniem na kryzys polityczno-militarny, czyli kryzys w stosunkach międzynarodowych, który w przypadku jego eskalacji może, chociaż nie musi (!), doprowadzić do ograniczonego, bądź globalnego konfliktu zbrojnego.

W przypadku kryzysu o podłożu niemilitarnym, jako pierwsze reagują terenowe struktury administracji publicznej. To na wójtach (burmistrzów, prezydentów miasta) spoczywa główny ciężar podejmowanych działań. W przypadku, gdy organy samorządu gminnego, wraz z podległymi strukturami organizacyjnymi, nie mogą sobie dać rady z zaistniałą sytuacją kryzysową lub kryzys (np. spowodowany powodzią) rozprzestrzenia się na inne gminy (miasta), do działań przystępują struktury powiatu, ze starostą jako „liderem”. Analogicznie, w sytuacji, gdy kryzys obejmuje kilka powiatów lub starosta nie może podołać zaistniałej sytuacji przy pomocy pozostających w jego dyspozycji sił i środków, do akcji wkraczają służby podległe wojewodzie, a jeśli i to nie wystarcza lub kryzys przekracza granice jednego województwa, do pomocy są uruchamiane wszelkie siły i środki, jakimi dysponuje państwo. Dopiero w ostatniej kolejności, kiedy nawet struktury państwa nie są w stanie podołać kataklizmowi, minister właściwy do spraw zagranicznych, we współdziałaniu z innymi, właściwymi do spraw związanych z kryzysem ministrami, występuje o pomoc do państw sojusznicznych, a jeśli istnieje taka konieczność – również do innych państw i instytucji międzynarodowych.

Całkowicie odwrotnie reaguje się w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego. W pierwszej jego fazie, a w przypadku kryzysu tzw. „dalekiego”<sup>91</sup> nawet w fazie największej jego eskalacji, działania są podejmowane przez najwyższe organy władzy państwowej oraz przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W zależności od rozwoju sytuacji kryzysowej, mniej lub bardziej aktywnie są podejmowane również działania struktur Agencji Wywiadu. Są to rutynowe, jak przystało na dyplomację, nie mówiąc o wywiadzie, działania podejmowane w spo-

---

<sup>91</sup> Kryzys polityczno-militarny rozgrywający się w dużej odległości od granic Rzeczypospolitej Polskiej, niestanowiący bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa.

sób niejawnym, o których wiedzę posiadają nieliczne osoby w państwie. Bardzo często na takich działaniach aktywność państwa się kończy, jeśli kryzys dalej nie eskaluje, bądź interesy państwa lub sojuszników nadal nie są naruszone.

W kolejnej fazie eskalacji kryzysu polityczno-militarnego, zwłaszcza wówczas, gdy interesy państwa stają się w jakiś sposób zagrożone, reakcja właściwych struktur władzy i administracji państwowej staje się bardziej zdecydowana. Pojawiają się oficjalne komunikaty dla mediów o działaniach podejmowanych przez dyplomację, włączają się do działania przede wszystkim struktury podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także struktury Ministerstwa Obrony Narodowej. Uaktywniają się struktury (zarówno wojskowe, jak i cywilne) odpowiedzialne za monitorowanie różnego rodzaju zagrożeń (militarnych, terrorystycznych, gospodarczych, epidemiologicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego) i wielu innych (zagrożenia polityczne są monitorowane od samego początku kryzysu).

Jeżeli kryzys nadal eskaluje, bądź jego dalsze utrzymywanie na takim samym poziomie godzi wyraźnie w interesy państwa, uaktywnia się działania podejmowane przez wszystkie ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje państwowe (np. NBP), zaś w przypadku, gdy istnieje realna obawa przed rozprzestrzenieniem kryzysu (w jakiejkolwiek formie) na terytorium RP, uaktywnione zostają również struktury wojewódzkie, które monitorują sytuację na administrowanym terenie oraz podejmują przedsięwzięcia przygotowawcze, niezbędne do szybkiego rozwinięcia wojewódzkiego systemu kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Tak na dobrą sprawę, mimo, że nie można tego traktować jako reguły, organy samorządu terytorialnego reagują dopiero wówczas, kiedy kryzys polityczno-militarny przybiera niebezpieczną postać i zagrożenie bezpieczeństwa obywateli staje się bardzo realne<sup>92</sup>. Podkre-

---

<sup>92</sup> Niektóre organy samorządu terytorialnego (zwłaszcza w metropoliach, z Warszawą na czele oraz położone na terenie bezpośrednio sąsiadującym z zarzewiem kryzysu, jeśli taka sytuacja ma miejsce) podejmują wszelkie działania zapobiegawcze wcześniej niż pozostałe, ponieważ są one w pierwszej kolejności zagrożone, chociażby atakami terrorystycznymi lub działaniami służb specjalnych i dywersyjnymi).

ślenie bezpieczeństwa obywateli w poprzednim zdaniu jest o tyle istotne, że działania organów samorządu terytorialnego na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa są ograniczone, zarówno z uwagi na zakres kompetencji tych organów, jak również z uwagi na niewielkie możliwości organizacyjne, techniczne oraz – tak naprawdę – zupełny brak możliwości finansowych, które pozwoliłyby na aktywniejszy udział w tego rodzaju przedsięwzięciach.

Dopiero wprowadzenie stanu wojennego i/lub agresja zbrojna na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uaktywnia w pełni działania podejmowane przez wszelkie struktury administracyjne państwa, w tym również przez organy samorządu terytorialnego, który obok standardowych zadań (akcja kurierska, świadczenia osobiste i rzeczowe, obrona cywilna), staje przed nowymi wyzwaniami, wynikającymi z działań sił zbrojnych własnych i sojusznicznych oraz działaniami niestandardowymi, których zaplanowanie z uwagi na nieprzewidywalność sytuacji nie jest możliwe.

Oczywiście przedstawione powyżej modele działania struktur państwa w reakcji na kryzys niemilitarny i polityczno-militarny są bardzo uproszczone, żeby nie powiedzieć strywializowane, ale jest to zabieg celowy. Autor pragnie podkreślić, iż istnieją zasadnicze różnice w reagowaniu na poszczególne rodzaje kryzysów i stąd sprowadzanie ich do wspólnego mianownika jest bardzo niebezpieczne. Procedury reagowania na powódź, bądź rozległy pożar lasu mogą się sprawdzić podczas reagowania na kryzys polityczno-militarny, ale jedynie w sferze ochrony ludności, chociaż i to nie jest takie oczywiste, zważywszy na to, że w czasie pokoju struktury reagowania na kryzys niemilitarny są aktywnie wspomagane przez wojsko i inne służby mundurowe oraz wolontariuszy, a regiony niedotknięte kataklizmem mają możliwość wspierania finansowego i rzeczowego (dary) ludzi poszkodowanych.

Podczas bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza w czasie wojny, trudno sobie wyobrazić, że wojsko będzie w stanie, **mimo najszczerzych chęci**, porzucić zadania obrony państwa i wspomagać walkę z powodzią, która akurat w tym nieszczęśliwym okresie nawiedzi któryś z regionów kraju. Podobna niestety sytuacja będzie występować z innymi służbami mundurowymi, których zadania w tym okresie rosną w postępie geometrycznym, ponieważ uaktywniają się wszelkie formy przestępczości i pojawiają wyzwania niespotykane w warunkach pokojowych, którym to one

właśnie mają zadanie sprostac. Struktury te realizuja rowniez wiele dzialan na rzecz sil zbrojnych wlasnych, jak rowniez sojusznicznych, jezeli takowe beda w tym czasie stacjonowaly, przemieszczaly sie lub dzialaly na naszym terytorium, a takze podsystemu kierowania obronoscia (zabezpieczenie stanowisk kierowania). Nalezzy sie tez liczyc z mniejsza aktywnoscia w niesieniu pomocy poszkodowanym przez przecietnego obywatela, zajetego zabezpieczeniem wlasnej rodziny przed skutkami negatywnych oddzialywan kryzysu polityczno-militarnego.

Powyzsze uwarunkowania nie prowadza bynajmniej do wniosku, iz nalezaloby stworzyc dwa niezalezne systemy reagowania na kryzysy o podlozu niemilitarnym i polityczno-militarnym. Wskazane bylo by jednak ustanowienie ponadministerialnej (podleglej bezposrednio prezesowi Rady Ministrów) struktury organizacyjnej, ktora bylaby w stanie zapewnic prezesowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów merytoryczne i organizacyjne wsparcie procesu decyzyjnego w warunkach kryzysów zarowno niemilitarnych jak i polityczno-militarnych. Istniejace struktury panstwa, wraz ze swoimi strukturami reagowania kryzysowego, sa bowiem zbyt monotematyczne i ukszaltowane (zreszta slusnie) z mysla o zabezpieczeniu merytorycznym i organizacyjnym „swojego ministra” lub kierownika urzedu centralnego.

Powyzsza struktura organizacyjna powinna byc zbudowana z trzech pionów: planistycznego, analitycznego oraz monitorowania i reagowania.

Pion planistyczny winien odpowiadac za opracowanie, we wspolpracy ministrami i kierownikami urzedów centralnych, w tym w szczegolnosc z ministrem obrony narodowej, ministrami wlasnymi do spraw wewnetrznych, zagranicznych, transportu, laczności, gospodarki, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, srodowiska, Skarbu Panstwa, budzetu i finansów publicznych oraz z szefami agencji Bezpieczenstwa Wewnetrznego i Wywiadu – procedur reagowania obronnego struktur panstwa, a takze ich ciagla aktualizacje, stosownie do zmieniajacych sie uwarunkowan zewnetrznych i wewnetrznych. Komorka ta powinna opiniowac wszelkie akty prawne, ktore zawieraja przepisy zmieniajace zasady funkcjonowania struktur administracyjnych panstwa. Pozwoli to na reagowanie juz na etapie procesu le-

gislacyjnego na takie rozwiązania prawne, które mogą spowodować utrudnienie funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>93</sup>.

Pion analityczny powinien odpowiadać za analizowanie wszelkiego rodzaju kryzysów oraz tworzenie, we współdziałaniu z komórkami kryzysowymi ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich koncepcji rozwiązań, które mogłyby być wykorzystywane w reagowaniu kryzysowym i obronie państwa.

Pion monitorowania i reagowania powinien natomiast odpowiadać za bieżące monitorowanie i reagowanie, według ustalonych ściśle procedur, na sytuacje kryzysowe w systemie całodobowym.

Tego rodzaju rozwiązanie miałoby sens jedynie wówczas, gdyby zostali w nim zatrudnieni fachowcy z wszystkich dziedzin funkcjonowania państwa. Musieliby to być doświadczeni planiści, którzy pracowali wcześniej w komórkach planowania kryzysowego i wojennego w ministerstwach lub województwach, analitycy posiadający rozeznanie w funkcjonowaniu struktur administracji publicznej i gospodarki, a jednocześnie wyspecjalizowani na wysokim poziomie w dziedzinie, którą mieliby analizować na potrzeby kryzysowe oraz wysokokwalifikowany personel pełniący całodobowe służby dyżurne, który byłby zdolny do natychmiastowego uruchomienia realizacji zadań, które muszą być podjęte jak najwcześniej, według ściśle określonych na tę okazję procedur działania.

Kwestią dyskusyjną jest usytuowanie takiej struktury w administracji rządowej. Ministerstwo, to zdecydowanie zbyt wysoki status, zarówno ze względu na skalę możliwych obecnie do zdefiniowania zagrożeń, jak i możliwości budżetu państwa. Poza tym, ministerstwo

---

<sup>93</sup> Dla przykładu: po zlikwidowaniu Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych podległej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i przekazaniu utrzymywanych w niej rezerw produktów leczniczych, wyrobów medycznych i wyposażenia wyrobów medycznych Agencji Rezerw Materiałowych nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki, bardzo trudny do zdefiniowania jest tryb uruchamiania tych rezerw. Gestorem rezerw jest, jak dawniej, minister właściwy do spraw zdrowia, podczas gdy nie posiada on kompetencji w stosunku do organu tworzącego i utrzymującego te rezerwy. Rodzi to pewne perturbacje już w czasie pokoju, które pogłębiają się wówczas, gdy trzeba zaplanować funkcjonowanie systemu rezerw w sytuacjach nadzwyczajnych, a zwłaszcza w czasie wojny. Obecnie istnieje potrzeba nowelizacji Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw (DzU z 2003 r., nr 24, poz. 197).

kryzysowe jest może potrzebne w Rosji, USA, bądź w Chinach, gdzie chociażby z uwagi na obszar kraju i ilość obywateli, sytuacje kryzysowe różnego rodzaju są „chlebem powszednim”. W Polsce tego rodzaju rolę może spełniać agencja, bądź komórka organizacyjna Kancelarii prezesa Rady Ministrów. Zdecydowanie najtańszym rozwiązaniem jest bez wątpienia to ostatnie. Zmniejszenie kosztów można by uzyskać również wówczas, gdyby dokonano rekrutacji do pracy w tej strukturze spośród obecnych pracowników ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, którzy przeszliby do pracy w nowej strukturze wraz ze swoimi „etatami”. Taka koncepcja mogłaby się spotkać ze sprzeciwem przełożonych kandydatów, bowiem nikt nie ma ochoty rozstawać się z wysokokwalifikowanymi pracownikami, ale w przypadku jej zrealizowania – bez wątpienia nowo powstała struktura od początku istnienia mogłaby bez problemu realizować powierzone jej zadania. Dodatkowo, tego rodzaju rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie „resortowego” podejścia do planowania operacyjnego.

#### **4.4. TRYB I ZASADY OPRACOWANIA PLANÓW OPERACYJNYCH**

Planowanie operacyjne odbywać się będzie na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego<sup>94</sup> oraz w polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>95</sup>.

W planowaniu tym, uwzględniać się będzie regulacje prawne, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, umowy cywilnoprawne zawarte z przedsiębiorcami w ramach programu mobilizacji gospodarki oraz infrastrukturę państwa według stanu na dzień, w którym zatwierdzono dany plan operacyjny. Ma to na celu zachowanie „realności” planów operacyjnych i zapobieżenie występującym niekiedy tendencjom do planowania czynności przekraczających realne możliwości wykonawców<sup>96</sup>.

W ramach planowania operacyjnego wykonywane będą:

---

<sup>94</sup> Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

<sup>95</sup> Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

<sup>96</sup> Zob. załącznik 11.

1) **plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP)**, który sporządza minister obrony narodowej w uzgodnieniu z ministrami kierującymi działami administracji rządowej, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, szefem Kancelarii prezesa Rady Ministrów oraz szefami agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu – stosownie do ich właściwości;

2) **plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej (POFDAR)**, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej;

3) **plany operacyjne funkcjonowania urzędów administracji rządowej (POFUAR) i państwowych jednostek organizacyjnych (POFPJO)**, które sporządzają ich kierownicy w uzgodnieniu z:

a) ministrem obrony narodowej – w przypadku planów sporządzanych przez organy podległe i nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów,

b) ministrem kierującym odpowiednim działem administracji rządowej – w przypadku planów sporządzanych przez organy podległe i nadzorowane przez tego ministra;

4) **plany operacyjne funkcjonowania województw (POFW)**, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej oraz z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i do spraw wewnętrznych;

5) **plany funkcjonowania urzędów marszałkowskich (PFUM)**, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z wojewodami;

6) **plany funkcjonowania powiatów (PFP) i miast na prawach powiatów (PFM)**, które sporządzają odpowiednio: starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z wojewodami;

7) **„Plan funkcjonowania miasta stołecznego Warszawy” (PFMS<sub>st</sub>W)**, który sporządza prezydent m. st. Warszawy w uzgodnieniu z wojewodą mazowieckim;

8) **plany funkcjonowania gmin (PFG)**, które sporządzają odpowiednio: wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z wojewodami.

POFDAR, POFW, a także OFUAR i OFPJO organów podległych i nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów muszą być zgodne z PRO RP. Zasada „zgodności” nie oznacza oczywiście ogra-

niczenia możliwości ujęcia w planach własnych rozwiązań, nie stosowanych przez inne organy sporządzające<sup>97</sup> plany. Zasadnicze procedury działania oraz zadania operacyjne wykonywane we współdziałaniu z innymi podmiotami, muszą być jednak identyczne jak w planie „wyższego szczebla”. Również oceny zagrożeń 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) lub administrowanego terenu (w przypadku wojewodów i organów samorządu terytorialnego).

Podobne relacje występują również pomiędzy PFUM, PFM i PFG a „nadrzędnym” dla tych planów POFW właściwego terytorialnie wojewody oraz pomiędzy POFUAR i POFPJO organów podległych i nadzorowanych przez ministrów a POFDAR właściwego ministra kierującego danym działem administracji rządowej.

Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami, minister sporządza tyle planów operacyjnych, ile działów znajduje się w sferze jego właściwości. Specyficzna sytuacja występuje wówczas, gdy dany minister kieruje kilkoma działami administracji rządowej. Plany operacyjne, oprócz merytorycznych zadań organu sporządzającego, powinny zawierać również zadania o charakterze organizacyjnym, dotyczące bezpośrednio komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ten organ. W przypadku ministrów właściwych do spraw kilku działów administracji rządowej, opracowujących plany operacyjne oddzielnie dla każdego z działów, przyjęto zasadę ujmowania zadań operacyjnych obsługujących ich urzędów jedynie w jednym ze sporządzanych przez nich planów. Brak tego rodzaju zapisu spowodowałby konieczność powielania tych samych treści w każdym z POFDAR, bądź też rozdzielanie zadań jednolitej struktury ministerstwa na poszczególne działy, co z przyczyn organizacyjnych jest niewskazane. W celu unik-

---

<sup>97</sup> Organ sporządzający – definiowany jako 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 sporządzany w ramach przeglądu obronnego.

nięcia powtarzania w każdym z opracowywanych przez tegoż ministra planów tych samych zagadnień dotyczących kierowania ministerstwem, przyjęto zasadę, iż zadania obsługującego go urzędu ujmuje się tylko w jednym z POFDAR sporządzanych przez tego ministra. Aczkolwiek ministrom nie narzuca się konkretnych rozwiązań w tym zakresie, to jednak logicznym wydaje się, że sprawy kierowania całym ministerstwem powinny się znaleźć w planie operacyjnym tego działu administracji rządowej, w ramach którego minister realizuje najważniejsze zadania operacyjne. Dla przykładu wydaje się, iż w przypadku Ministerstwa Infrastruktury zadania urzędu obsługującego ministra powinny się znaleźć w POFDAR „Transport”, zaś w przypadku Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w POFDAR „Gospodarka”. Decyzja w tej sprawie należeć będzie jednak do właściwego ministra.

Niezwykle istotne dla jakości wykonywania zadań operacyjnych są kwestie współdziałania w ich realizacji. W przypadku, gdy wykonanie zadania operacyjnego wymaga współdziałania:

1) kilku ministrów, centralnych organów administracji rządowej, kierowników państwowych jednostek organizacyjnych lub wojewodów;

2) ministrów, centralnych organów administracji rządowej lub kierowników państwowych jednostek organizacyjnych z wojewodami;

3) ministrów, centralnych organów administracji rządowej, kierowników państwowych jednostek organizacyjnych lub wojewodów z siłami zbrojnymi RP i wojskami sojusznicy.

W PRO RP ustala się organ wiodący i organy współuczestniczące w realizacji tego zadania. Ustalony w ten sposób organ wiodący, jest zobowiązany do uzgodnienia procedur współdziałania z organami współuczestniczącymi w realizacji określonego zadania operacyjnego<sup>98</sup>.

Plan reagowania obronnego RP, stanowiący podstawowy dokument planistyczny najwyższych organów władzy państwowej i przewidziany do wykorzystania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny na centralnym stanowisku kierowania obro-

---

<sup>98</sup> Zasady współdziałania w realizacji zadań obronnych określone zostały szczegółowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (DzU nr 16, poz. 152).

ną państwa, musi określać organ wiodący i organy współuczestniczące w realizacji poszczególnych zadań, ponieważ jest to niezbędne w celu sprawnego kierowania państwem w tego rodzaju sytuacjach. Umożliwia to również wypracowanie procedur współdziałania w trybie bezpośrednich uzgodnień pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, co pozwala im na zastosowanie najefektywniejszych, „nienarzuconych z zewnątrz” rozwiązań.

#### 4.5. UKŁAD PLANÓW OPERACYJNYCH

W układzie planu operacyjnego wyróżniamy:

1) elementy, które są umieszczone przed spisem treści: stronę tytułową, arkusz uzgodnień, tabelę zmian aktualizacyjnych, podstawy prawne opracowania planu, wykaz dokumentów bazowych oraz ustalenia dotyczące prawa wglądu do planu i prowadzenia prac planistycznych z jego wykorzystaniem;

2) spis treści;

3) elementy, które są umieszczone po spisie treści: zagadnienia merytoryczne, wykaz załączników oraz wykaz dokumentów powołanych w planie;

4) arkusz przeznaczony na notatki.

Układ planu operacyjnego przedstawiono w *załączniku 13*.

#### 4.6. AKTUALIZACJA PLANÓW OPERACYJNYCH

Plany operacyjne będą podlegały aktualizacji w przypadku zmian w strategii bezpieczeństwa narodowego, polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej RP lub w innych uzasadnionych przypadkach. Jeżeli wprowadzone korekty nie spowodują zmiany struktury planu operacyjnego lub trudności w korzystaniu z niego, aktualizacji można będzie dokonać w formie aneksu do istniejącego planu operacyjnego. W przypadku, gdy okaże się to niemożliwe, aktualizacja zostanie dokonana poprzez opracowanie nowego planu.

Aktualizacja będzie się odbywać w trybie i na zasadach określonych dla opracowywania planów operacyjnych. Od tej reguły istnieje jeden wyjątek. Aktualizacja POFDAR, POFUAR, POFPJO, POFW,

która wynika bezpośrednio ze zmiany stanu prawnego polegającej na zmianie właściwości organów sporządzających te plany, nie wymaga zatwierdzenia w trybie określonym dla opracowywania nowego planu, a jedynie uzgodnienia z ministrem obrony narodowej. Pozwala to na uniknięcie sytuacji, gdy niewielka korekta w POFDAR, która nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie całego podsystemu niemilitarnego, powodować będzie konieczność angażowania właściwych struktur Kancelarii prezesa Rady Ministrów i osobiście prezesa Rady Ministrów i do zatwierdzenia aneksu aktualizacyjnego. Tego rodzaju zaangażowanie prezesa Rady Ministrów będzie jednak konieczne wówczas, gdy aktualizacja będzie dokonywana w formie opracowania nowego planu operacyjnego.

#### **4.7. INNE SPRAWY ORGANIZACYJNE**

Plany operacyjne będą zatwierdzane przez organy, które organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony w trybie określonym w art. 18 ust. 2-4 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności: PRO RP, POFDAR, POFW, a także POFUAR, POFPJO organów podległych i nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów będą zatwierdzane przez prezesa Rady Ministrów, POFUAR i POFPJO organów podległych i nadzorowanych przez ministrów – przez tych ministrów, zaś PFUM, PFM i PFG – przez właściwych terytorialnie wojewodów.

Opracowywanie, uzgadnianie i aktualizację planów operacyjnych koordynować będzie, tak jak dotychczas, minister obrony narodowej.

## ZAKOŃCZENIE

Obecna sytuacja polityczno-militarna na świecie charakteryzuje się odejściem od konfrontacji w skali globalnej i dużą dozą nieprzewidywalności, związaną z istnieniem wielu realnych i potencjalnych ognisk kryzysów. W przypadku nasilenia się intensywności kryzysów, może dojść do sytuacji, że obejmą one również swym oddziaływaniem nasze państwo. Możliwość ta powoduje potrzebę rozwoju systemu obronnego państwa w kierunku szybkiego reagowania na zagrożenia wywołujące kryzysy, w tym również na związane z nimi konflikty zbrojne. Do realizacji tego zadania zaangażowane powinny być wszystkie elementy systemu obronnego państwa, zarówno w czasie pokoju – poprzez wykonywanie prac przygotowawczych do sprawnego działania w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny, jak i w przypadku pojawienia się zagrożeń – poprzez wykonywanie zadań zawartych w planach operacyjnych.

Nawet najlepiej opracowany plan operacyjny nie zapewni sukcesu w reagowaniu na kryzys polityczno-militarny, ani w działaniach wojennych. Atak na World Trade Center pokazał, jak bardzo trudne do przewidzenia są niektóre sytuacje kryzysowe, z jakimi możemy się spotkać.

Plan operacyjny może okazać się bardzo pomocny w sytuacji kryzysowej, kiedy to decydent nie ma czasu na gruntowną analizę możliwych do podjęcia działań. Proces opracowywania takiego planu stymuluje poszukiwanie przez opracowujących rozwiązań sytuacji kryzysowych wówczas, kiedy jeszcze do takiego kryzysu nie doszło. Zmusza do przemyślenia pewnych działań na etapie, kiedy jest na to wystarczająco dużo czasu. Pozwala na uzgodnienie pewnych posunięć, wymagających współdziałania z innymi podmiotami.

Plan operacyjny powinien zapewniać możliwość natychmiastowego uruchomienia zadań operacyjnych według określonych w planie, **przemyślanych zawczasu** (podczas opracowywania planu) procedur działania. Co prawda nie jest możliwe zidentyfikowanie wszystkich możliwych sytuacji kryzysowych oraz określenie wszystkich możliwych do podjęcia działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a tym bardziej w czasie wojny, to jednak spo-

rzządzenie realnego, przemyślanego i sprawdzonego w trakcie ćwiczeń i gier decyzyjnych planu operacyjnego tworzy nową jakość: zamiast zastanawiać się **co robić** „w ogóle” w zaistniałej sytuacji kryzysowej, decydent wraz z obsługującym go aparatem urzędniczym zastanawia się **jak wykonać zaplanowane zadania**, biorąc oczywiście pod uwagę sytuację rzeczywistą, nigdy niepokrywającą się w pełni z założonymi scenariuszami rozwoju kryzysu.

## BIBLIOGRAFIA

1. Antoniewicz J., *Niektóre dane o przygotowywaniu i przeprowadzaniu mobilizacji gospodarczej w Polsce w latach 1930–1939*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965.
2. Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, Warszawa 1994.
3. Berman C., *Mobilizacja w teorii i praktyce*, Warszawa 1964.
4. Bułka W., Teodorowicz I., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, Warszawa 1998.
5. Dokument KOK Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992 r.
6. Dokument MON Projekt Normy Obronnej „System obronny. Plany obronne. Klasyfikacja.”
7. Dokument rządowy Strategia Bezpieczeństwa RP z dnia 4 stycznia 2000 r.
8. Dokument rządowy Strategia Obronności RP z dnia 23 maja 2000 r.
9. Dokument rządowy Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z dnia 8 września 2003 r.
10. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, AON, Warszawa 1998.
11. Górski P., *Obrona cywilna w ujęciu historycznym: aspekty gospodarcze obrony cywilnej [w:] „Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi” - cz. I, program badawczy*, AON, Warszawa 1999.
12. Kłoczewski Z., *Przygotowania polskiej gospodarki narodowej do pracy w warunkach wojennych (konceptje i rozwiązania z lat 1918–1939)*, „Myśl Wojskowa” nr 4, Warszawa 1987.
13. *Materiały informacyjne do wykorzystania przy prowadzeniu szkolenia*, pr. zbiorowa, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965.
14. *Ogólne kierunki działalności gospodarczo-obronnej w systemie obronnym państwa*, pr. zbiorowa, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1975.
15. Rogucki A., *Analiza systemów w planowaniu obrony. Aspekty ekonomiczno-polityczne*, Warszawa 1975.
16. Stankiewicz W., *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1982.

17. Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów kierowania*, Warszawa 1988.
18. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania. Tom 1 – Wstęp do systemologii*. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.
19. Turyńska Ł., *Materiały szkoleniowe dla pracowników Wojewódzkich Komisji Planowania*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1986.

## AKTY PRAWNE POWOŁANE

1. Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (DzU RP nr 79, poz. 445).
2. Dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (DzU RP nr 38, poz. 286).
3. Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (DzU RP nr 25, poz. 220).
4. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony Państwa (DzU RP nr 29, poz. 195).
5. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów państwa (DzU RP nr 29, poz. 197).
6. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych (DzU RP nr 30, poz. 200).
7. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205, nr 74, poz. 676, nr 81, poz. 732, nr 113, poz. 984 i 985, nr 156, poz. 1301, nr 166, poz. 1363, nr 199, poz. 1673 i nr 200, poz. 1679 i 1687 oraz z 2003 r., nr 45, poz. 391, nr 90, poz. 844, nr 96, poz. 874, nr 139, poz. 1326, nr 179, poz. 1750, nr 210, poz. 2036 i nr 223, poz. 2217).
8. Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym.
9. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, nr 102, poz. 474, z 1997 r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2001 r., nr 123, poz. 1353, nr 154, poz. 1800, z 2002 r., nr 156, poz. 1301 oraz z 2003 r., nr 210, poz. 2036).
11. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw (DzU z 2003 r., nr 24, poz. 197).
12. Ustawa z dnia z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (DzU nr 122, poz. 1320 oraz z 2002 r., nr 188, poz. 1571).
13. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU nr 113, poz. 985 oraz nr 153, poz. 1271).

14. 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 (DzU nr 156, poz. 1301 oraz z 2003 r., nr 228, poz. 2261).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU nr 94, poz. 426).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie wykazu linii kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe (DzU nr 13, poz. 156).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad koordynacji działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa (DzU nr 32, poz. 363).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (DzU nr 120, poz. 1283 oraz z 2003 r., nr 174, poz. 1683).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (DzU nr 13, poz. 122 i nr 71, poz. 663).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (DzU nr 18, poz. 168).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (DzU nr 78, poz. 707).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (DzU nr 96, poz. 850).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (DzU nr 116, poz. 1090).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (DzU nr 16, poz. 150).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (DzU nr 16, poz. 151).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (DzU nr 16, poz. 152).
27. Rozporządzenie ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z dnia 7 lutego 1939 r. (DzU RP nr 20, poz. 131).

28. Rozporządzenie ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Opieki Społecznej, oraz Poczty i Telegrafów z dnia 26 sierpnia 1939 r. w sprawie wykonania ustawy o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych (DzU RP nr 81, poz. 529).

29. Rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 7 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu sporządzania przez operatorów publicznych planu działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz jego aktualizacji (DzU nr 66, poz. 667).

30. Uchwała KOK nr 01/75 z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. Urz. KOK nr 6 poz. 56 – tekst jednolity).

31. Uchwała KOK nr 06/81 z 24 sierpnia 1981 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w zakresie obronności w resortach (Biuletyn KOK nr 2, poz. 14).

32. Uchwała nr 58/81 Rady Ministrów z dnia 6 marca 1981 r. w sprawie planowania i realizacji zadań obronnych w gospodarce narodowej w ramach wydatków na obronę i bezpieczeństwo kraju (Biuletyn KOK nr 35-A, poz. 170).

33. Uchwała nr 88/93 Rady Ministrów z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1993–1995 (niepublikowana).

34. Uchwała nr 59/96 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996–2000 (niepublikowana).

35. Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. nr 13, poz. 221).

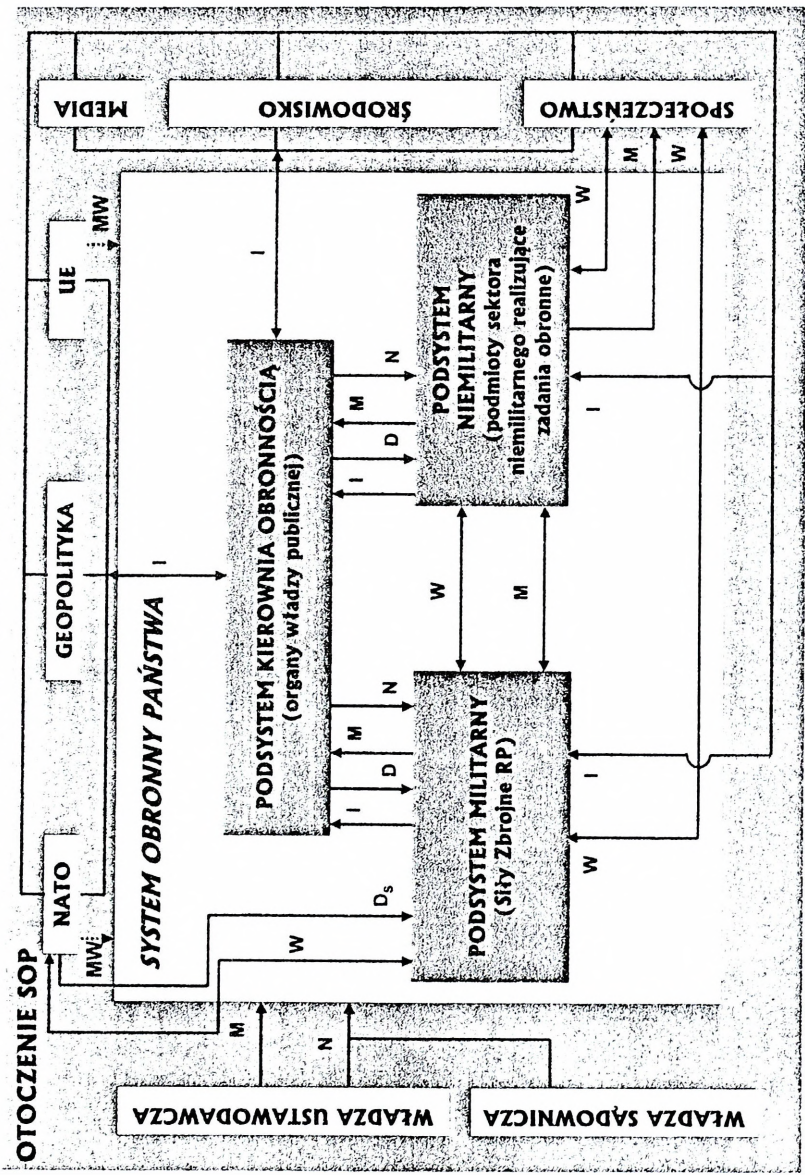
36. Zarządzenie nr 7 prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (Dz. Urz. KOK nr 6, poz. 54).

37. Zarządzenie nr 02/86 Przewodniczącego KOK i prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. w sprawie zadań związanych z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa (Dz. Urz. KOK nr 6, poz. 52).

38. Zarządzenie nr 10 Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie opracowania projektu planu na rok obliczeniowy 1986 (niepublikowane).

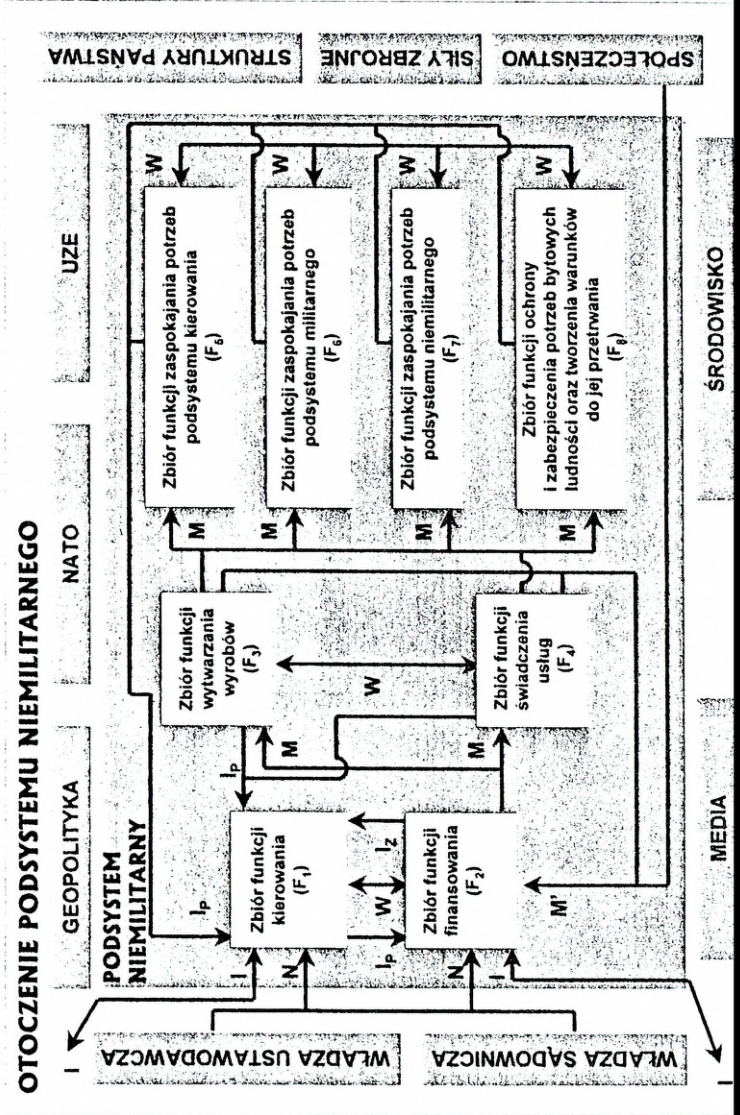
39. Wytyczne Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do opracowania projektu planu na rok obliczeniowy 1986, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1985 (niepublikowane).

# MODEL STRUKTURALNY SOP



Źródło: opracowanie własne

# MODEL FUNKCYONALNY PODSYSTEMU NIEMILITARNEGO



**WYKAZ  
organów administracji rządowej sprawujących nadzór nad  
przedsiębiorcami o szczególnym znaczeniu gospodarczo-  
obronnym**

**I. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW GOSPODARKI**

1. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. w Warszawie
2. Południowy Koncern Energetyczny S.A. w Katowicach
3. Elektrownie Szczytowo-Pompowe S.A. w Warszawie
4. Elektrownia Bełchatów S.A. w Rogowcu
5. Zespół Elektrowni „Pątnów–Adamów–Konin” S.A. w Koninie
6. Zespół Elektrowni „Dolna Odra” S.A. w Nowym Czarnowie
7. Elektrownia „Turów” S.A. w Bogatyni
8. Elektrownia „Kozienice” S.A. w Świerżach Górnych
9. Zespół Elektrowni „Ostrołęka” S.A. w Ostrołęce
10. Elektrownia im. Tadeusza Kościuszki S.A. w Połańcu
11. Elektrownia Stalowa Wola S.A. w Stalowej Woli
12. Elektrownia „Rybnik” S.A. w Rybniku
13. Elektrownia „Opole” S.A. w Brzeziu k. Opola
14. Elektrownia „Skawina” S.A. w Skawinie
15. Elektrownia „Chorzów” S.A. w Chorzowie
16. Zespół Elektrowni Wodnych „Porąbka-Żar” S.A. w Międzybrodziu Żywieckim
17. Zespół Elektrowni Wodnych „Dychów” S.A. w Dychowie
18. Elektrownia Wodna „Żarnowiec” S.A. w Żarnowcu
19. Zespół Elektrowni Wodnych „Solina-Myczkowce” S.A. w Solinie
20. Kopalnia Węgla Brunatnego „Bełchatów” S.A. w Rogowcu k. Bełchatowa
21. Kopalnia Węgla Brunatnego „Turów” S.A. w Bogatyni
22. Kopalnia Węgla Brunatnego „Konin” S.A. w Kleczewie k. Konina
23. Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów” S.A. w Turku
24. Przedsiębiorstwo Budownictwa Elektroenergetycznego „Elbud” Warszawa Sp. z o.o. w Warszawie
25. Przedsiębiorstwo Budownictwa Elektroenergetycznego „Elbud” Katowice Sp. z o.o. w Katowicach

26. Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne BELMA S.A. w Bydgoszczy
27. Fabryka Broni „Łucznik” – Radom Sp. z o.o. w Radomiu
28. Zakłady Chemiczne NITRO-CHEM S.A. w Bydgoszczy
29. Zakłady Mechaniczne TARNÓW S.A. w Tarnowie
30. Zakłady Metalowe DEZAMET S.A. w Nowej Dębie
31. Zakłady Tworzyw Sztucznych GAMRAT S.A. w Jaśle
32. Zakłady Metalowe MESKO S.A. w Skarżysku-Kamiennej
33. Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. w Warszawie
34. Zakłady Radiowe RADMOR S.A. w Gdyni
35. Przemysłowe Centrum Optyki S.A. w Warszawie
36. Tłocznia Metali PRESSTA S.A. w Bolechowie
37. Zakłady Produkcji Specjalnej Sp. z o.o. w Pionkach
38. Huta STALOWA WOLA S.A. w Stalowej Woli
39. Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego MASKPOL S.A. w Konieczkach
40. Zakłady Elektroniczne WAREL S.A. w Warszawie
41. Zakłady Sprzętu Przeciwpożarowego PROGAS S.A. w Łodzi
42. Zakłady Tworzyw Sztucznych NITRON S.A. w Krupskim Młynie
43. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-RZESZÓW S.A. w Rzeszowie
44. Państwowe Zakłady Lotnicze WARSZAWA-OKĘCIE S.A. w Warszawie
45. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-ŚWIDNIK S.A. w Świdniku
46. Kombinat PZL-HYDRAL S.A. we Wrocławiu
47. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-WARSZAWA II S.A. w Warszawie
48. Zakłady Tworzyw Sztucznych ERG-BIERUŃ S.A. w Bieruniu
49. Zakłady Mechaniczne BUMAR-ŁABĘDY S.A. w Gliwicach
50. Zakłady Mechaniczne PZL-WOLA S.A. w Warszawie
51. STOMIL-POZNAŃ S.A. w Poznaniu
52. Zakłady Metalowe KRAŚNIK Sp. z o.o. w Kraśniku
53. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-KALISZ S.A. w Kaliszu
54. Polskie Zakłady Lotnicze Sp. z o.o. w Mielcu
55. Morska Stocznia Remontowa S.A. w Świnoujściu
56. Szczecińska Stocznia Remontowa „GRYFIA” S.A. w Szczecinie
57. Stocznia Remontowa „NAUTA” S.A. w Gdyni

58. Przedsiębiorstwo Handlowo-Uslugowe CENREX Sp. z o.o. w Warszawie
59. Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego CENZIN Sp. z o.o. w Warszawie
60. Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego BUMAR Sp. z o.o. w Warszawie
61. „Milargo-Powlekarnia” Sp. z o.o. w Grudziądu
62. Fabryka Urządzeń Mechanicznych i Sprężyn „FUMIS-bumar” Sp. z o.o. w Wadowicach
63. Instytut Lotnictwa w Warszawie
64. Centrum Techniki Morskiej w Gdyni
65. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy „Skarżysko” w Skarżysku-Kamiennej
66. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Sprzętu Mechanicznego w Tarnowie
67. Fabryka Łożysk Toczących KRAŚNIK S.A. w Kraśniku
68. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych OBRUM w Gliwicach
69. Przemysłowy Instytut Telekomunikacji w Warszawie
70. Instytut Przemysłu Organicznego w Warszawie
71. Przedsiębiorstwo Innowacyjno-Wdrożeniowe „WIFAMA-PREXER” Sp. z o.o. w Łodzi
72. Stocznia Żuławy Sp. z o.o. w Piaskowcu k. Ostaszewa

## **II. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW SKARBU PAŃSTWA**

73. „STOEN” S.A. w Warszawie
74. Zakład Energetyczny Warszawa – Teren S.A. w Warszawie
75. Łódzki Zakład Energetyczny S.A. w Łodzi
76. Zakład Energetyczny Łódź – Teren S.A. w Łodzi
77. Zakład Energetyczny Płock S.A. w Płocku
78. Zakład Energetyczny Białystok S.A. w Białymstoku
79. Zakład Energetyczny Słupsk S.A. w Słupsku
80. Zakład Energetyczny Koszalin S.A. w Koszalinie
81. Zakład Energetyczny Olsztyn S.A. w Olsztynie
82. Zakład Energetyczny Bydgoszcz S.A. w Bydgoszczy
83. Zakład Energetyczny Toruń S.A. w Toruniu
84. Elbląskie Zakłady Energetyczne S.A. w Elblągu
85. „ENERGA” – Gdańska Kompania Energetyczna S.A. w Gdańsku
86. Zakład Energetyczny Wrocław S.A. we Wrocławiu
87. Zakład Energetyczny Wałbrzych S.A. w Wałbrzychu

88. Zakład Energetyczny Jelenia Góra S.A. w Jeleniej Górze
89. Zakład Energetyczny Legnica S.A. w Legnicy
90. Zakład Energetyczny Gorzów S.A. w Gorzowie Wielkopolskim
91. Energetyka Poznańska S.A. w Poznaniu
92. Energetyka Kaliska S.A. w Kaliszu
93. Energetyka Szczecińska S.A. w Szczecinie
94. Zielonogórskie Zakłady Energetyczne S.A. w Zielonej Górze
95. Lubelskie Zakłady Energetyczne „LUBZEL” S.A. w Lublinie
96. Zakład Energetyczny Okręgu Radomsko-Kieleckiego S.A. w Skarżysku-Kamiennej
97. Rzeszowski Zakład Energetyczny S.A. w Rzeszowie
98. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. w Zamościu
99. Będziński Zakład Energetyczny S.A. w Będzinie
100. Górnośląski Zakład Energetyczny S.A. w Gliwicach
101. Beskidzka Energetyka S.A. w Bielsku-Białej
102. Zakład Energetyczny Częstochowa S.A. w Częstochowie
103. Zakład Energetyczny Opole S.A. w Opolu
104. Zakład Energetyczny Kraków S.A. w Krakowie
105. Zakład Energetyczny Tarnów S.A. w Tarnowie
106. Nafta Polska S.A. w Warszawie
107. Polski Koncern Naftowy „ORLEN” S.A. w Płocku
108. Rafineria Gdańsk S.A. w Gdańsku
109. Dyrekcja Eksploatacji Cystern Sp. z o.o. w Warszawie
110. „NAFTOBAZY” Sp. z o.o. w Warszawie
111. Telewizja Polska S.A. w Warszawie
112. Polskie Radio S.A. w Warszawie
113. Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A. w Płocku
114. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. w Warszawie
115. RUCH S.A. w Warszawie
116. Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodnego S.A. w Warszawie

### **III. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW GOSPODARKI MORSKIEJ**

117. Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni
118. Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście S.A. w Szczecinie
119. Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku
120. Polskie Ratownictwo Okrętowe w Gdyni
121. Polska Żegluga Morska w Szczecinie

122. „POLLEVANT” Linie Żeglugowe Sp. z o.o. w Gdyni
123. „EUROAFRICA” Linie Żeglugowe Sp. z o.o. w Szczecinie
124. Polska Żegluga Bałtycka S.A. w Kołobrzegu
125. Gdańska Stocznia Remontowa im. J. Piłsudskiego S.A. w Gdańsku
126. Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych „DRAGMOR” Sp. z o.o. w Szczecinie
127. Przedsiębiorstwo Robót Czerpalnych i Podwodnych Sp. z o.o. w Gdańsku
128. „ODRATRANS” S.A. we Wrocławiu
129. „ŻEGLUGA BYDGOSKA” S.A. w Bydgoszczy
130. Polskie Linie Oceaniczne S.A. w Gdyni

#### **IV. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW TRANSPORTU**

131. Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie oraz spółki utworzone do zarządzania infrastrukturą, prowadzenia przewozów towarowych, pasażerskich, utrzymania infrastruktury oraz napraw obiektów inżynierskich oraz energetyczna i telekomunikacyjna
132. Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. w Warszawie
133. Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. w Warszawie
134. Warszawskie Przedsiębiorstwo Mostowe „MOSTY” S.A. w Warszawie
135. Płockie Przedsiębiorstwo Robót Mostowych S.A. w Płocku
136. Przedsiębiorstwo Robót Mostowych „MOSTY” S.A. w Łodzi
137. Kieleckie Przedsiębiorstwo Robót Mostowych S.A. w Kielcach
138. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” w Warszawie

#### **V. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW ŁĄCZNOŚCI**

139. Telekomunikacja Polska S.A. w Warszawie
140. Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”

#### **VI. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW INSTYTUCJI FINANSOWYCH**

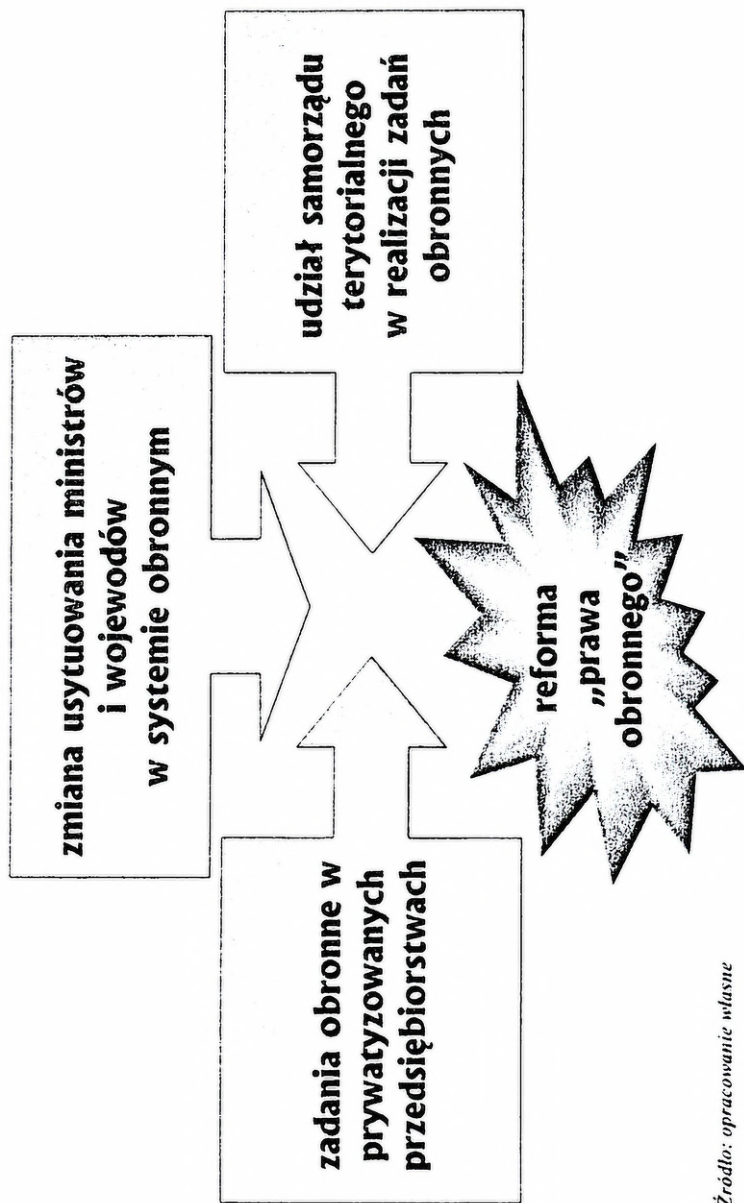
141. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie

#### **VII. MINISTER OBRONY NARODOWEJ**

142. Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne Nr 5 w Poznaniu
143. Wojskowe Zakłady Mechaniczne w Siemianowicach Śląskich

144. Wojskowe Zakłady Inżynieryjne w Dęblinie
145. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 w Łodzi
146. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 2 w Bydgoszczy
147. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 3 w Dęblinie
148. Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 4 w Warszawie
149. Wojskowe Zakłady Uzbrojenia Nr 2 w Grudziądzu
150. Wojskowe Zakłady Elektroniczne w Zielonce
151. Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 w Zegrzu
152. Wojskowe Zakłady Łączności Nr 2 w Czernicy
153. Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne w Warszawie
154. Stocznia Marynarki Wojennej w Gdyni
155. Dom Wydawniczy „Bellona” w Warszawie
156. Wojskowe Zakłady Graficzne w Warszawie
157. Wojskowa Drukarnia w Łodzi
158. Wojskowe Zakłady Kartograficzne w Warszawie
159. Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej we Wrocławiu
160. Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii w Warszawie
161. Wojskowy Instytut Techniki Panczernej i Samochodowej w Sulejówku
162. Wojskowy Instytut Techniczny i Uzbrojenia w Zielonce
163. Wojskowy Instytut Łączności w Zegrzu
164. Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych w Warszawie
165. Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Materiałów Pędnych i Smarów w Warszawie
166. Wojskowe Biuro Studiów Projektów Budowlanych i Lotniskowych w Warszawie
167. Wojskowe Biuro Projektów Budowlanych w Poznaniu
168. Wojskowe Biuro Projektów Budowlanych we Wrocławiu

# NOWE WYZWANIA DLA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ



Źródło: opracowanie własne

## ZADANIA OBRONNE I OPERACYJNE

### ZADANIA OBRONNE

przedsięwzięcia wykonywane przez organy władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w ramach powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej realizowane w czasie pokoju, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny

### ZADANIA OPERACYJNE

- ta część zadań obronnych (ustalonych w planach operacyjnych), które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa
- i w czasie wojny

## PRZEBIEG PRAC PLANISTYCZNYCH

SGO KIEROWNICTWO 2000

16.09.2000 r.

Podpisanie PSDO przez Prezesa RM i Prezydenta RP

24-25.01.2001r.

Podpisanie „Metodyki opracowywania planów ...” przez Prezesa RM  
Syg. Dep.SO, wew 1/01

24.01.2001r.

Rozesłanie wyciągów z PSDO i zestawów zadań operacyjnych  
04-06.2001r.

Korekta zestawów zadań operacyjnych

12.2001-06.2002r.

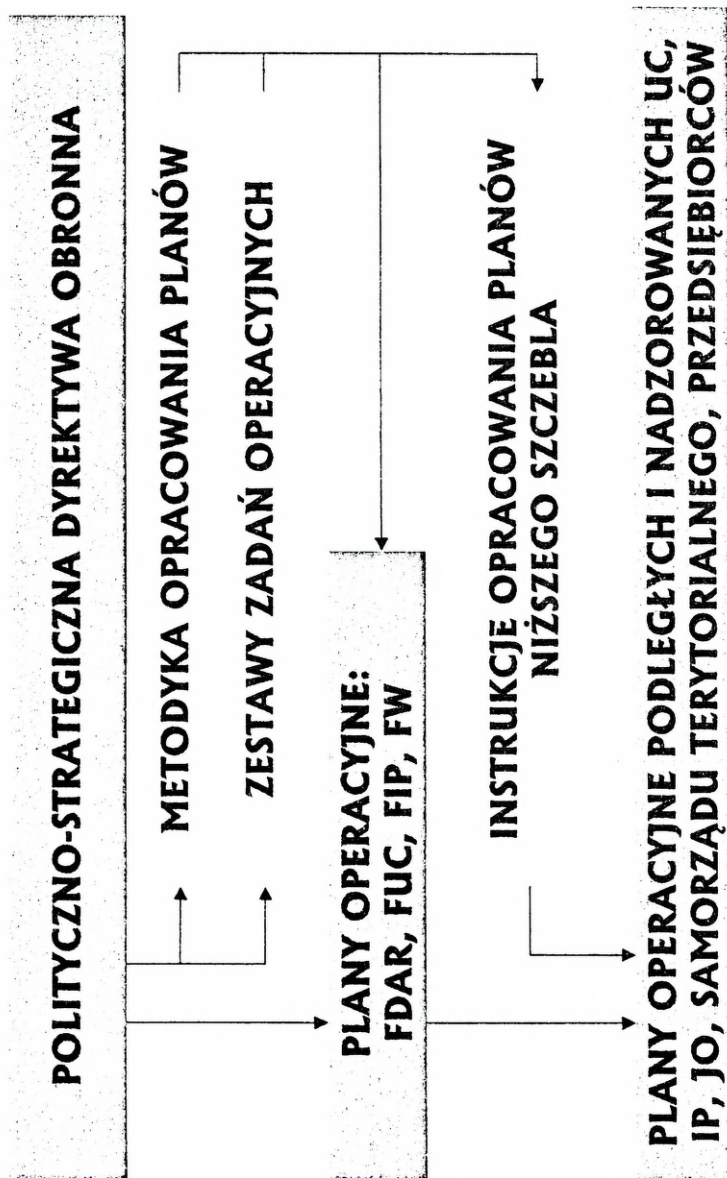
Opracowanie i uzgodnienie POF -DAR, -U, -W  
07.2001 - 30.09.2002 r.

SGO KIEROWNICTWO 2002

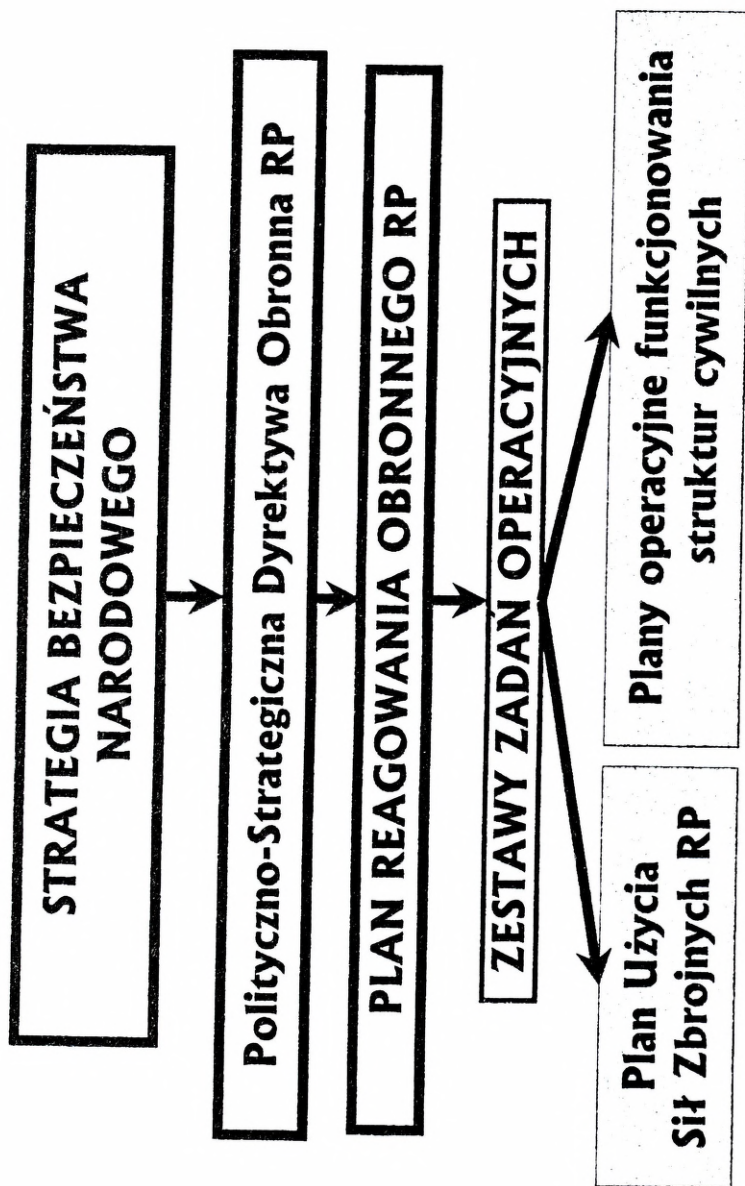
19.11.2002 r.

*Źródło: opracowanie własne*

## DOTYCHCZASOWY TRYB OPRACOWANIA PLANÓW OPERACYJNYCH

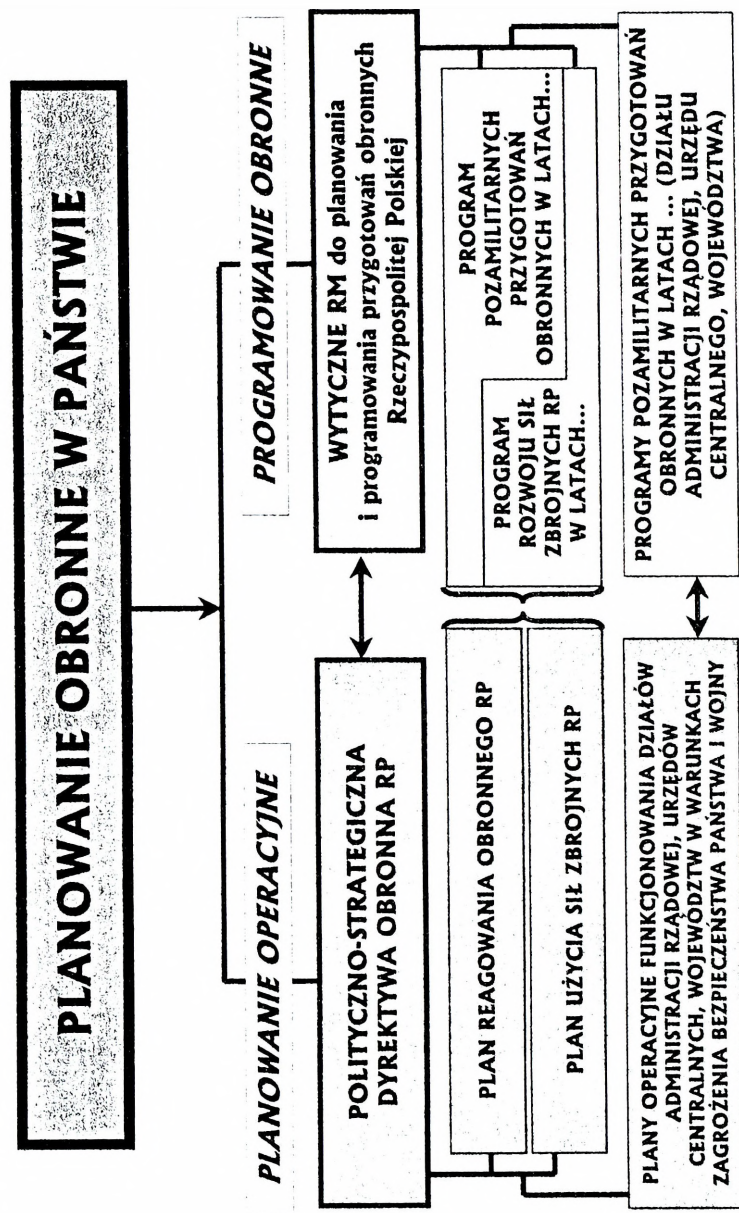


# NOWY TRYB OPRACOWANIA PLANÓW OPERACYJNYCH



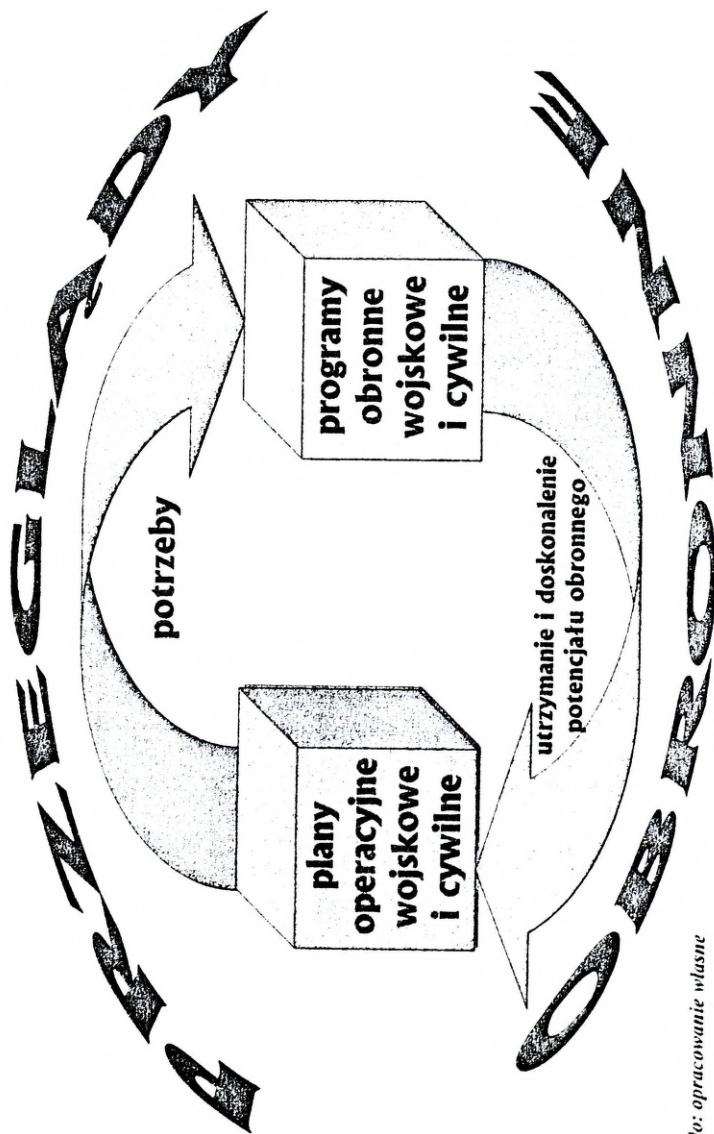
Źródło: opracowanie własne

# STRUKTURA PLANOWANIA OBRONNEGO W PAŃSTWIE



Źródło: opracowanie własne

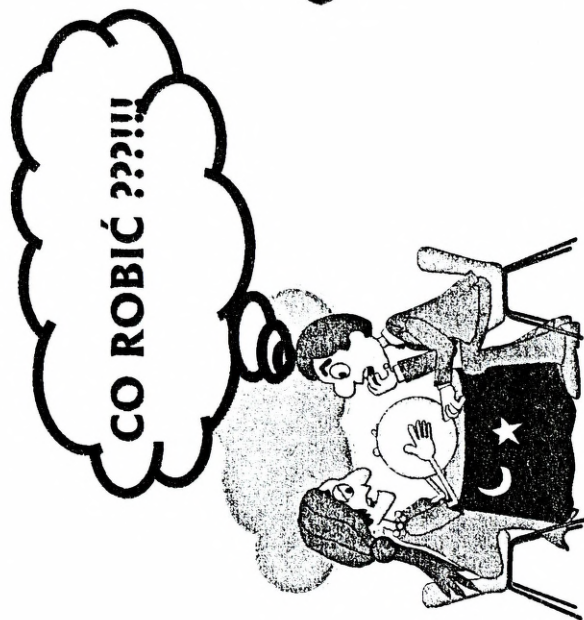
# RELACJE PROGRAMOWANIE OBRONNE – PLANOWANIE OPERACYJNE – PRZEGLĄDY OBRONNE



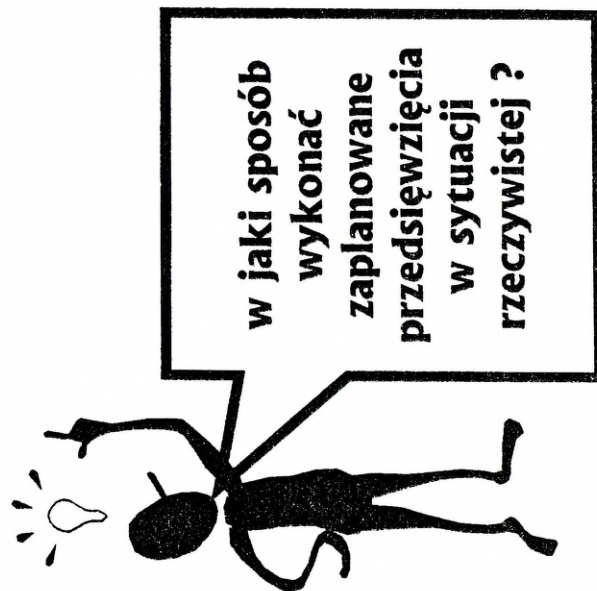
Źródło: opracowanie własne

## ISTOTA PLANOWANIA OPERACYJNEGO

**Brak planu działania:**



**Opracowany plan działania:**



**Załącznik 12: Karta realizacji zadania operacyjnego – „awers”**

ZATWIERDZAM:

.....  
(kierownik komórki organizacyjnej)

TYP ZADANIA	<b>KARTA REALIZACJI ZADANIA OPERACYJNEGO</b>	NUMER ZADANIA GŁÓWNEGO
SYTUACJA PLANISTYCZNA		NUMER ZADANIA WŁASNEGO
ODPOWIEDZIALNY: (kierownik komórki organizacyjnej)		WYKONAWCA: (osoba lub zespół osób bezpośrednio realizujących zadanie)
Uwaga! Wypełnić ołówkiem.		Uwaga! Wypełnić ołówkiem.
TREŚĆ ZADANIA GŁÓWNEGO		
TREŚĆ ZADANIA WŁASNEGO		
TERMIN WYKONANIA ZADANIA (od momentu otrzymania zadania)		
PROCEDURA		

**Załącznik 12: Karta realizacji zadania operacyjnego – „rewers”**

PODMIOTY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE ZEWNĘTRZNE  
*(komórki organizacyjne innych organów administracji publicznej, sił zbrojnych, przedsiębiorcy)*

PODMIOTY WSPÓŁDZIAŁAJĄCE WEWNĘTRZNE  
*(macierzyste komórki organizacyjne)*

DOKUMENTACJA BAZOWA  
*(plany i inne dokumenty warunkujące realizację zadania i miejsce ich przechowywania)*

DODATKOWE USTALENIA

Egz.

---

**URZĄD**  
**KOMÓRKA ORGANIZACYJNA OPRACOWUJĄCA**

ZATWIERDZAM

/NAZWA ORGANU NADZORUJĄCEGO/

.....  
/imię, nazwisko/

**PLAN OPERACYJNY**  
nazwa planu, np.  
**FUNKCJONOWANIA DZIAŁU**  
**ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ „PRACA”**

w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa  
i w czasie wojny

NAZWA ORGANU SPORZĄDZAJĄCEGO

.....  
/imię, nazwisko/

---

**MIEJSCOWOŚĆ**

**MIESIĄC**

**ROK**

NUMER

KLAUZULA Str. 125/136

### 1.1. ARKUSZ UZGODNIENÍ

Lp.	Zakres uzgodnień	Nazwa organu uzgadniającego	Podpis	Data
1.	Całość planu	Minister obrony narodowej <i>/.../</i>		
2.	Odpowiedni rozdział planu lub jego część podlegająca uzgodnieniu	Minister .... (Wojewoda...; Prezes ....; Szef ...; Dyrektor ....; Zarządca ... itp. <i>/.../</i>		
3.	itd.	j.w.		

## 1.2. TABELA ZMIAN AKTUALIZACYJNYCH

Lp.	Zakres zmian	Podstawa dokonania zmiany	Osoba aktualizująca		Data
			imię, nazwisko	podpis	

### **1.3. PODSTAWY PRAWNE OPRACOWANIA PLANU**

1. *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej stanowiąca załącznik do postanowienia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia .....<sup>99</sup>*
2. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy sił zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 156, poz. 1301).*
3. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205 – tj. z późn. zm.).*
4. *itd.<sup>100</sup>*

### **1.4. WYKAZ DOKUMENTÓW BAZOWYCH**

1. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 2003 r.*
2. *Wypisy z Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP przekazane przez MON.*
3. *Stosowne normy obronne i podręczniki normalizacji obronnej.*
4. *Materiały metodyczne i instrukcje opracowane przez organy wiodące w realizacji zadań operacyjnych.*
5. *Inne opracowania wykorzystane podczas wykonywania planu – wg uznania organu sporządzającego.*

---

<sup>99</sup> Postanowienie w trakcie procedowania.

<sup>100</sup> W tym miejscu należy wpisać wszelkie akty prawne, zarówno bezpośrednio dotyczące obronności, jak i inne ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, decyzje oraz porozumienia zawarte pomiędzy organami administracji publicznej, dotyczące realizacji zadań operacyjnych ujętych w planie.

## **USTALENIA DOTYCZĄCE PRAWA WGLĄDU DO PLANU I PROWADZENIA PRAC PLANISTYCZNYCH Z JEGO WYKORZYSTANIEM**

*Należy wyszczególnić osoby posiadające stosowne poświadczenia bezpieczeństwa, upoważnione przez właściwego przełożonego do opracowania planu, prowadzenia prac z jego wykorzystaniem oraz wglądu do dokumentu w związku z zajmowanym stanowiskiem służbowym.*

### **SPIS TREŚCI**

#### **TREŚĆ MERYTORYCZNA PLANU**

W części merytorycznej POFDAR, POFW, a także POFUAR i POFPJO organów podległych i nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów ujmuje się:

– przekazane przez ministra obrony narodowej wypisy z PRO RP, zawierające: ocenę zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zamiar reagowania obronnego państwa, zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz organy wiodące i organy współuczestniczące w ich realizacji, przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa, a także przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów

w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>101</sup>;

- ocenę organu sporządzającego zawierającą szczegółową analizę zagrożeń w sferze jego właściwości;

- zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego określonych do wykonania przez ten organ, a także zadań operacyjnych określonych do wykonania przez podległe i nadzorowane organy administracji rządowej i kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, a w przypadku, gdy organem sporządzającym plan jest wojewoda – również marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów;

- przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej działu administracji rządowej (w przypadku POFDAR), urzędu administracji rządowej (w przypadku POFUAR), państwowej jednostki organizacyjnej (w przypadku POFPJO) lub województwa (w przypadku POFW);

- zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz z siłami zbrojnymi i wojskami sojuszniczymi;

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

**W części merytorycznej POFUAR i POFPJO organów podległych i nadzorowanych przez właściwych ministrów ujmuje się:**

---

<sup>101</sup> Projekt rozporządzenia w trakcie uzgodnień międzyministerialnych.

– przekazane przez właściwego ministra wypisy z planu, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 2, zawierające: ocenę zagrożeń dotyczącą odpowiedniego działu administracji rządowej, zamiar właściwego ministra realizacji zadań operacyjnych, zadania operacyjne przewidziane do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu, przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania działem administracji rządowej, zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz z siłami zbrojnymi i wojskami sojusznicznymi;

– ocenę organu sporządzającego zawierającą szczegółową analizę zagrożeń w sferze jego właściwości;

– zamiar działania organu sporządzającego;

– karty realizacji zadań operacyjnych<sup>102</sup>;

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

**W części merytorycznej PFUM, PFP, PFM i PFG ujmuje się:**

– przekazane przez właściwego wojewodę wypisy z POFW zawierające: ocenę zagrożeń województwa, zamiar wojewody realizacji zadań operacyjnych, zadania operacyjne przewidziane

---

<sup>102</sup> Karta realizacji zadania operacyjnego – część składowa planu operacyjnego zawierająca szczegółową procedurę działania osoby lub komórki organizacyjnej bezpośrednio realizującej zadanie operacyjne – zob. załącznik 12.

do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu, przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania województwem, zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz z siłami zbrojnymi i wojskami sojusznymi;

-- ocenę organu sporządzającego zawierającą szczegółową analizę zagrożeń dotyczącą administrowanego przez ten organ terenu;

– zamiar działania organu sporządzającego;

– karty realizacji zadań operacyjnych;

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

## **WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW**

*Opracować w formie wyszczególnienia załączonych do planu zestawień tabelarycznych, kart realizacji zadań operacyjnych, rysunków, schematów organizacyjnych, map, a także projektów aktów prawnych w sferze właściwości kompetencyjnych wykonawcy planu, które w razie potrzeby mogłyby wspomóc kierowanie instytucją w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny (ewentualnie odwołanie się do innych dokumentów).*

## **12. WYKAZ DOKUMENTÓW POWOŁANYCH**

*Opracować w formie wyszczególnienia niezałączonych do planu zestawień tabelarycznych, rysunków, schematów organizacyjnych, map, a także innych powołanych w tekście planu dokumentów, opracowywanych na podstawie przepisów odrębnych – np. planu obrony cywilnej lub programu mobilizacji gospodarki – których uruchomienie jest powiązane z realizacją zadań określonych w niniejszym planie.*

KLAUZULA

Egz.

---

2. MIEJSCE NA NOTATKI

---

Wykonano w 2 egz.

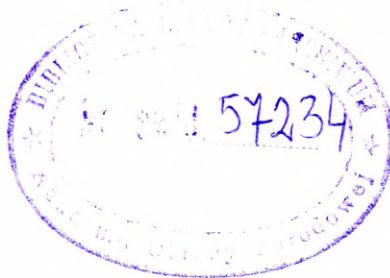
Egz. nr 1 -

Egz. nr 2 -

Numer

Sporządził:

Wykonał:



KLAUZULA Str. 134/136