WYŻSZE KURSY OBRONNE

Marian KULICZKOWSKI

PRZYGOTOWANIA OBRONNE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

WARSZAWA 2021

Recenzenci
prof. dr hab. Jacek PAWŁOWSKI
prof. dr hab. Jan WOJNAROWSKI

Redakcja
Anna Jankowska

© Copyright by Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2021

ISBN 978-83-8263-001-5
ISBN 978-83-8263-002-2 (pdf)

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

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./faks 261-813-752
e-mail: wydawnictwo@akademia.mil.pl
Zam. nr 208/21

SPIS TREŚCI

WSTĘP 7
1. POZAMILITARNE PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – MIEJSCE I ROLA 11
   1.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego 11
   1.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce 13
   1.3. Organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego państwa 17
   1.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa 22
2. FORMALNOPRAWNE UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA W POLSCE 25
   2.1. Dokumenty strategiczne w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa 27
   2.2. Prawne aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 31
3. DZIEDZINY I ZAKRES ORAZ ZASADY POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE 44
   3.1. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 44
   3.2. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 47
   3.3. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 48
4. POTRZEBY OBRONNE WYZNACZNIKIEM PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE. ISTOTA I TYPOLOGIA POTRZEB OBRONNYCH 52
5. POJĘCIE, ISTOTA ORAZ KLASYFIKACJA ZADAŃ OBRONNYCH 55
   5.1. Pojęcie i istota zadań obronnych 55
   5.2. Klasyfikacja zadań obronnych ze względu na ich rodzaj oraz cel i etap realizacji 58
   5.3. Charakterystyka wybranych zadań obronnych (przygotowawcze, interwencyjne i odbudowy) 64
6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PROCESIE POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA 75

6.1. Pojęcie, struktura i organizacja administracji publicznej 76
6.2. Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 84
6.3. Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 103
6.4. Realizacja przygotowań obronnych w województwie 112
6.5. Realizacja zadań obronnych przez samorządy terytorialne 122
7. PLANOWANIE OBRONNE OBSZAREM INTEGRUJĄCYM PRZYGOTOWANIA OBRONNE W POLSCE 133
7.1. Podstawy prawne planowania obronnego 133
7.2. Istota i cel oraz zakres planowania obronnego 135
7.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego 137
7.4. Zasady i tryb programowania obronnego 139
7.5. Okresowe przeglądy obronne elementem planowania obronnego 141
7.6. Dostosowanie systemu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO 143
8. PRZYGOTOWANIA DO MILITARYZACJI JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WYKONUJĄCYCH ZADANIA OBRONNE 148
8.1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie 148
8.2. Podstawy prawne przygotowań do militaryzacji 150
8.3. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji 152
8.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji 155
8.5. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych 159
9. OCHRONA OBIEKTÓW SZCZEGÓLNIE WAŻNYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA (SZCZEGÓLNA OCHRONA OBIEKTÓW) 164
9.1. Istota i cel oraz podstawy prawne szczególnej ochrony obiektów 166
9.2. Zasady przygotowania szczególnej ochrony obiektów 170
9.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres szczególnej ochrony obiektów 171

10. OCENA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ ICH DOSTOSOWANIE DO WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ 176
10.1. Charakterystyka współczesnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski 176
10.2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej 180
10.3. Kierunki dostosowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń – kierunki zmian w świetle obowiązujących Strategii 184
ZAKOŃCZENIE 191
ZAŁĄCZNIKI 195
BIBLIOGRAFIA 210
SPIS RYSUNKÓW 218
SPIS ZAŁĄCZNIKÓW 219

WSTĘP

Każde suwerenne państwo, w tym również Polska, dąży do zapewnienia swoim obywatelom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, wyrażonego zdolnością obrony i ochrony własnych wartości i interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów. Polska, działając w złożonym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, musi pamiętać o budowaniu własnego bezpieczeństwa narodowego. Dla suwerennego i demokratycznego państwa oraz aktywnego podmiotu wielu organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE, NATO, UE), priorytetowym celem jest zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego. Jest to szczególnie ważne z uwagi na geostrategiczne znaczenie Polski dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz bolesne doświadczenia historyczne.

W sytuacji występujących przesłanek zaistnienia w najbliższym otoczeniu Polski możliwości wybuchu kryzysu polityczno-militarnego, państwo powinno być dobrze do niej przygotowane. Prawdziwa jest teza, że znacznie skuteczniej[1] radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują. Należy mieć świadomość, że zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrośliśmy w czasach zimnej wojny. Współcześnie granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne[2].

---

[1] Według T. Kotarbińskiego skuteczność (…) *polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów*. T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975, s. 3.

[2] J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo,* www. 1.gazeta.pl [dostęp: 19 listopada 2002].

Tylko merytoryczne podejście do własnego bezpieczeństwa oraz właściwe prowadzenie przygotowań obronnych państwa daje z jednej strony poczucie siły, a drugiej działa odstraszająco na ewentualnych agresorów, którzy chcieliby godzić w nasze narodowe interesy. Przygotowania obronne związane są z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli i obejmują: potrzebę zachowania niepodległości i suwerenności państwa oraz jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacniania demokratycznego porządku politycznego. Prowadzenie przygotowań obronnych to bezwzględny priorytet polskiej polityki bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że stałą funkcją państwa jest prowadzenie tych przygotowań w aspekcie konieczności utrzymywania i rozwijania swojej indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści, odpowiednio do interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Potrzeba całościowej analizy przygotowań obronnych w Polsce sprawiła, że przedmiotem swoich zainteresowań badawczych od kilkunastu lat autor objął problematykę tych przygotowań realizowanych przez niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa. W dotychczasowej działalności publicystyczno-naukowej autor podjął próbę naukowego zdefiniowania zarówno samego pojęcia przygotowań obronnych państwa oraz określenia dziedzin i zasad ich realizacji, jak i określenia miejsca oraz roli administracji publicznej i przedsiębiorców w procesie tych przygotowań[3]. Sentencją pracy na etapie pogłębiania wiedzy w przedmiotowym zakresie było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że" ani „wiedzieć jak", ale trzeba „wiedzieć dlaczego".

[3] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013 oraz M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON, sygn. AON 6415/16, Warszawa 2016.

Niniejsza monografia kontynuuje dotychczasowy dorobek publicystyczno-naukowy autora. Zawiera niektóre, uzupełnione i poszerzone elementy oraz stanowi efekt aktywności w licznych projektach o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym i naukowym[4]. Zaprezentowane w opracowaniu treści są rezultatem dociekań autora nad wybranymi problemami planowania i realizacji zadań obronnych w administracji publicznej. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Przyjęte zatem musiały być przez autora pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów. Pozwoliło to na przygotowanie spójnej tematycznie monografii o charakterze poznawczo-naukowym, którą autor pozwala sobie tą drogą rekomendować czytelnikom, w tym uczestnikom Wyższych Kursów Obronnych organizowanych w Akademii Sztuki Wojennej[5]. Wyraża przy tym nadzieję, że publikacja ta spotka się z zainteresowaniem szerokiego grona osób zajmujących się sprawami obronnymi oraz pozwoli przybliżyć przedmiotową problematykę studentom macierzystej uczelni.

Kierując się sentencją: „Non enim paranda nobis solum, sed fruenda sapientia est[6]", autor ma nadzieję, że zawarte w monografii treści będą pomocne w odpowiedzi na pytanie: **Jaki jest stan przygotowań administracji publicznej do realizacji zadań obronnych oraz w jakim kierunku należy doskonalić proces tych przygotowań w celu**

---

[4] Udział w pracach: zespołu kontrolnego Prezesa RM do kontroli kompleksowych realizacji zadań obronnych w działach administracji rządowej i województwach (2004–2018); zespołu *Strategicznego Przeglądu Obronnego* (2016–2017) oraz kierowanie projektem badawczym pt. *Przygotowania obronne państwa oraz zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego RP – kierunki integracji*, ASzWoj 2017–2018.

[5] Wyższe Kursy Obronne rozpoczęły swoją działalność na podstawie uchwały Nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. *w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej*. Zakres programowy WKO oraz zasady i tryb kwalifikowania na kurs znajdują się na stronie internetowej ASzWoj.

[6] „Nie tylko powinniśmy zdobywać mądrość, lecz także z niej korzystać".

zabezpieczenia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie kryzysu polityczno-militarnego?

Podziękowania oraz wyrazy głębokiego szacunku autor składa na ręce recenzentów niniejszej publikacji – prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego i prof. dr. hab. Jana Wojnarowskiego, za dogłębną analizę jej zawartości oraz szereg cennych uwag o charakterze merytoryczno-redakcyjnym.

1. POZAMILITARNE PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – MIEJSCE I ROLA

W celu właściwego zrozumienia miejsca i roli pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego konieczne wydaje się usystematyzowanie i poznanie podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Gąszcz obowiązujących pojęć: „bezpieczeństwo narodowe"; „bezpieczeństwo państwa"; „system bezpieczeństwa narodowego"; „obrona narodowa" oraz „system obronny państwa" utrudnia przeciętnemu obywatelowi zrozumienie, co jest istotne do zagwarantowania interesów narodowych oraz celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że znajomość terminologii w tym zakresie nie zawsze jest wystarczająca, co prowadzi niekiedy do różnych nieporozumień.

1.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego

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

wolnorynkowej, w których prawa jednostki i grup społecznych mają kluczowe znaczenie.

Zwraca na to uwagę W. Kitler, który dokonał próby usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz określenia zachodzących miedzy nimi zależności[7]. Według W. Kitlera bezpieczeństwo narodowe stanowi jedną z najistotniejszych potrzeb społeczeństwa oraz jest priorytetowym celem działań państwa, związanym z realizacją funkcji państwa na rzecz zachowania terytorium oraz przetrwania narodu. Natomiast samo pojęcie bezpieczeństwa narodowego rozszerza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa związane z realizacją funkcji państwa na rzecz zachowania terytorium, przetrwania narodu, zachowania suwerennej władzy oraz ładu wewnętrznego i porządku prawnego o ochronę i obronę wartości, potrzeb, a także wsparcie realizacji celów i interesów właściwych jednostkom oraz grupom społecznym, z grupą państwową włącznie, historycznie, sytuacyjnie, przedmiotowo i podmiotowo zmiennych[8].

Zasłużeni w zakresie upowszechnienia znajomości terminologii z zakresu bezpieczeństwa narodowego są wykładowcy Akademii Sztuki Wojennej, których zespół autorski pod kierownictwem prof. Jacka Pawłowskiego opracował kompleksowy *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[9]. W kolejnej edycji *Słownika*[10] pojęcie *bezpieczeństwo narodowe* zostało zdefiniowane jako: *dziedzina bezpieczeństwa, dotycząca narodu; jest realizowane poprzez zapewnienie bytu i trwałego, wolnego od zakłóceń jego rozwoju*[11]. Natomiast *system bezpieczeństwa narodowego* zdefiniowano jako: *wszystkie podmioty państwa (narodu) wraz z zasobami i wszelkimi powiązaniami,*

[7] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo AON, Warszawa 211, s. 23–26.

[8] W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 39.

[9] J. Pawłowski, (kier. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2002.

[10] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

[11] Ibidem, s. 25.

odpowiednio zorganizowane, przygotowane i utrzymywane do sprawnego i efektywnego przeciwstawienia wszelkim jego zagrożeniom, likwidacji ich skutków oraz zapewnienia rozwoju w konkretnych uwarunkowaniach. Składa się z podsystemów: kierowania, operacyjnych (obronnego i ochronnych) i wsparcia (społecznych i gospodarczych)[12].

Na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu można postawić tezę, że w Polsce nie funkcjonuje system bezpieczeństwa narodowego (SBN) spełniający definicyjne cechy „systemu". Taka ocena jest wynikiem przeprowadzonej analizy istoty „systemu" w kontekście obowiązującej definicji systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wniosków płynących z analizy stanu prawnego, formalnej organizacji struktur realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, a także relacji zachodzących w sferze kompetencyjnej i funkcjonalnej. W sensie prawnym system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej. Zasadniczą formą jego organizacji i działania pozostaje system obronny państwa (SOP)[13].

1.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce

Należy podkreślić, że w Polsce podejmowane są szeroko zakrojone działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Zostały określone i zdefiniowane interesy bezpieczeństwa narodowego. Obowiązują regulacje prawne oraz dokumenty strategiczne określające poszczególne obszary bezpieczeństwa narodowego, a także korzysta się z określonego zasobu narzędzi i środków w przedmiotowym zakresie. Do najważniejszych środków bezpieczeństwa narodowego, które w świetle polskiego prawa mogą być stosowane, należą głównie: środki dyplomatyczne, ekonomiczne, militarne (wojskowe), specjalne (służb specjalnych), ideologiczne (psychospołeczne, kulturowe), naukowo-techniczne,

[12] Ibidem, s. 221.

[13] W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego…*, op. cit., s. 193.

ekologiczne i normatywne. Natomiast do narzędzi bezpieczeństwa narodowego należą przede wszystkim: organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, Prezes Rada Ministrów, ministrowie, kierownicy centralnych organów administracji rządowej, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego, terenowe organy administracji zespolonej i niezespolonej, w tym terenowe organy administracji wojskowej oraz kierownicy straży, służb i inspekcji); dyplomacja; Siły Zbrojne RP; jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane (w obszarze realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego) przez premiera, ministrów; kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego (w tym straże, służby, inspekcje i agencje państwowe); gospodarkę (w tym przedsiębiorców); organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne). Wymieniony zbiór narzędzi można określić jako grupę o charakterze materialno-energetycznym. Ważną rolę odgrywają również narzędzia niematerialne, do których należą: organizacja państwa i społeczeństwa; kultura i jakość władzy; morale narodowe; kultura i dziedzictwo narodowe; prawo; strategia bezpieczeństwa narodowego; nauka i edukacja[14].

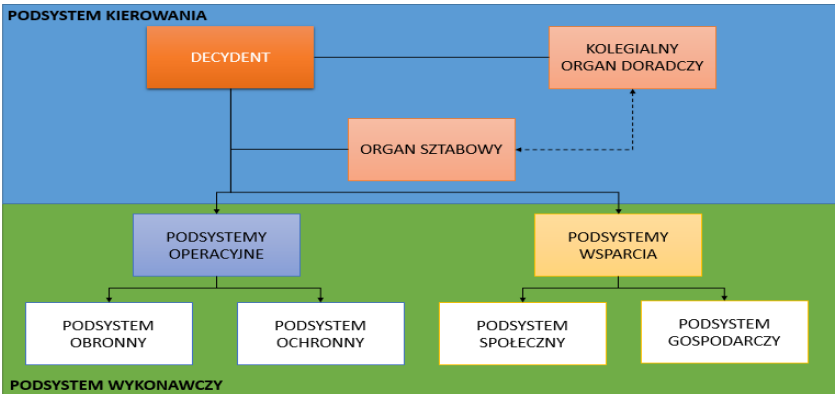
Opierając się na obowiązującym w Polsce stanie prawnym oraz istniejących rozwiązaniach organizacyjnych, wymienione powyżej środki i narzędzia wykorzystuje się do budowy systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Według *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* system bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej *obejmuje środki, siły i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji celów w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio utrzymywane, zorganizowane i przygotowywane*[15]. System składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych, które stanowią siły i środki przewidziane do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Dzielą się one na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze)[16]. Należy podkreślić, że

[14] Ibidem, s. 470–474.

[15] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 r., pkt 15.

[16] Ibidem.

podsystemy operacyjne przeznaczone są *do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym i pozamilitarnym. Podsystemy wsparcia bezpieczeństwa narodowego RP (społeczne i gospodarcze) zasilają je odpowiednimi zdolnościami i zasobami*[17]. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiono na rysunku 1.



Źródło: opracowanie na podstawie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014, pkt 15–17.

Rysunek 1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego

Zgodnie z zapisami *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych, które dzielą się na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze). Strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz realizowane przez niego zadania w podsystemach operacyjnych i wsparcia przedstawiono w załączniku 1. Należy podkreślić, że określony w *Strategii* podsystem obronny jest jednym z dwóch podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

[17] Ibidem, pkt 17.

Natomiast w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* określono, że system obronny państwa pozostaje zasadniczą formą organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. System ten utrzymywany jest w celu zapewnienia ochrony żywotnych interesów narodowych, a w szczególności suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Jego głównym przeznaczeniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) i zachowanie potencjału państwa gwarantującego zdolność do efektywnego reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne, a w razie wojny – zdolność do szybkiego odparcia agresji[18].

W obowiązującym stanie prawno-organizacyjnym system obronny państwa ukierunkowany jest na przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym bezpieczeństwa państwa – kryzysom polityczno-militarnym. Jednak charakter, skala i zakres współczesnych zagrożeń niemilitarnych jest nie do końca określony i zagrożenia wzajemnie się przenikają. Obecnie coraz trudniej rozróżnić źródło, miejsce, czas, postać i skutek zagrożenia, a co za tym idzie, coraz trudniej jest korzystać z dobrodziejstwa „narzędziowego" ujmowania działań systemu obronnego państwa, polegającego na stałym i niezmiennym przypisywaniu określonych ról podmiotom tego systemu. Asymetryczność zagrożeń wywołuje potrzebę asymetrycznego podejścia do działań zapobiegawczych oraz reagowania, a także odbudowy w procesie przywracania normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu zagrożenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, że funkcjonujący w Polsce **System Obronny Państwa**, który tworzy zasadniczą część systemu bezpieczeństwa narodowego, występuje w obowiązujących aktach prawnych m.in. w *Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[19] oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy[20]. W związku z tym

[18] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego*…, op. cit., s.14

[19] Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z póz. zm.

[20] Między innymi w: *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań*

w dalszych rozważaniach przedstawiono organizację i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa (SOP) oraz określono miejsce i rolę przygotowań obronnych w tym systemie.

1.3. Organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego państwa

W celu przeciwdziałania zagrożeniom polityczno-militarnym w czasie pokoju oraz realizacji wewnętrznych i zewnętrznych zadań obronnych w Polsce utrzymuje się i rozwija na czas zagrożenia i wojny **system obronny państwa**, który stanowią *wszystkie podmioty państwa, wraz z zasobami i wszelkimi powiązaniami, odpowiednio zorganizowane, przygotowane i utrzymywane do przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony. Tworzą go podsystemy: militarny, niemilitarny oraz kierowania. Jego strukturę przedmiotową tworzą zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa we wszystkich sferach działalności w ramach przygotowań obronnych państwa w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny*[21].

Fundamentem polskiej obronności jest jej powszechność. Obowiązek obrony i świadczeń na jej rzecz spoczywa na wszystkich obywatelach i strukturach państwa. Obrona powszechna – wynikająca z *Konstytucji RP* i polskiego prawa obronnego – zakłada w czasie wojny zespolenie w jeden system działań wysiłków całego narodu i wszystkich jego struktur państwowych, militarnych i pozamilitarnych, wykorzystujących naturalne zasoby, walory obronne, a także operacyjnie

---

obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z póz. zm.), *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218), *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. z 2015 r. Nr 16, poz. 150) *oraz rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151).

[21] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów*…, op. cit., s. 222.

przygotowaną infrastrukturę kraju oraz zaangażowanego w obronę Polski potencjału sojuszniczego[22].

Wzajemne powiązanie i oddziaływanie na siebie wszystkich elementów systemu obronnego państwa stwarza możliwość efektywnej integracji potencjału obronnego z odpowiednio przygotowaną administracją i gospodarką oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem. Celem systemu obronnego państwa jest uzyskanie zdolności do prowadzenia w pełnym zakresie skutecznych działań obronnych dla przeciwstawienia się agresji militarnej. W ramach tego systemu realizowane są zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymuje się konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia potencjału obronnego na wypadek zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego i wojny. W skład systemu wchodzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Aby swobodnie można realizować zadania nałożone na poszczególne organy systemu obronnego państwa, zakłada się kompleksowość i spójność rozwiązywania wielu wzajemnie powiązanych przedsięwzięć polityczno-społecznych, gospodarczych, ochronnych, militarnych w ramach przygotowań obronnych państwa. Organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego państwa oparte są na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną.

System obronny państwa (SOP) tworzy zasadniczą część systemu bezpieczeństwa narodowego RP, ukierunkowaną na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym. W ujęciu funkcjonalnym SOP jest *skoordynowanym organizacyjnie (wewnętrznie) zbiorem sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem*

[22] S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001, s.32.

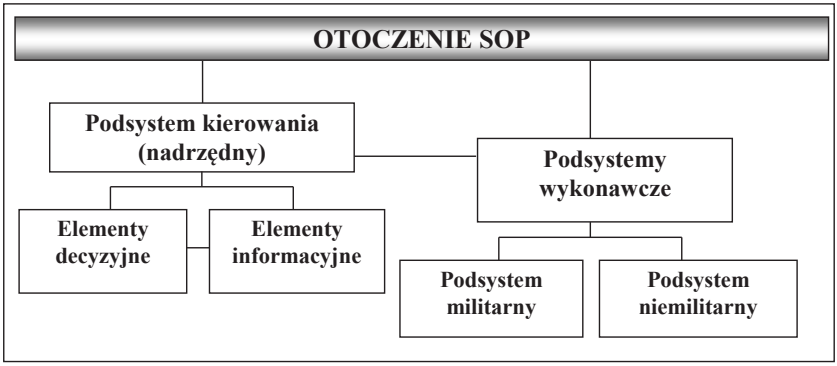
obrony[23]. W związku z tym system obronny państwa jako ważny element bezpieczeństwa narodowego ukierunkowany jest głównie na przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, kryzysowym i wojennym. Oznacza to w szczególności gotowość sił zbrojnych oraz ogniw niemilitarnych państwa do: obrony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienia nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych, udziału we wspólnej obronie państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, kształtowania bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza z sąsiadami.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym system obronny państwa tworzą podsystem kierowania oraz dwa podsystemy wykonawcze – militarny i niemilitarny. Jego strukturę przedmiotową wyznaczają zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa we wszystkich sferach działalności państwa w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny. W ujęciu podmiotowym system obronny państwa stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane w jego poszczególnych podsystemach. Podstawę systemu obronnego stanowią: przygotowane obronnie społeczeństwo (społeczna baza bezpieczeństwa narodowego), infrastruktura obronna państwa oraz polityka i strategia obronna. Ponadto system obronny powiązany jest z zewnętrznymi elementami środowiska bezpieczeństwa – podmiotami prawa międzynarodowego i sojuszniczym systemem bezpieczeństwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że zdefiniowane w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r*. elementy systemu obronnego – dyplomacja, Siły Zbrojne RP, służby specjalne i przemysłowy potencjał obronny, powinny być traktowane jako główne podmioty i nie wyczerpują one w pełni zakresu podmiotowego tego systemu. W tym samym bowiem dokumencie stwierdza się, że (p.115)

[23] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów*..., op. cit., s. 222.

obszarem wiążącym podsystem obronny z pozostałymi podsystemami jest planowanie obronne. Wobec powyższego należy traktować system obronny państwa jako system dystrybutywny, w którym wielość niezależnych od siebie podmiotów działających na jego rzecz i związany z nią brak koordynacji stwarza przesłanki do przekształcenia go w system kolektywny z uwagi na nadrzędny cel, jakim jest obrona państwa. Ogólną strukturę sytemu obronnego RP w ujęciu funkcjonalnym przedstawiono na rysunku 2.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii obronności RP,* op. cit., rozdz. III.

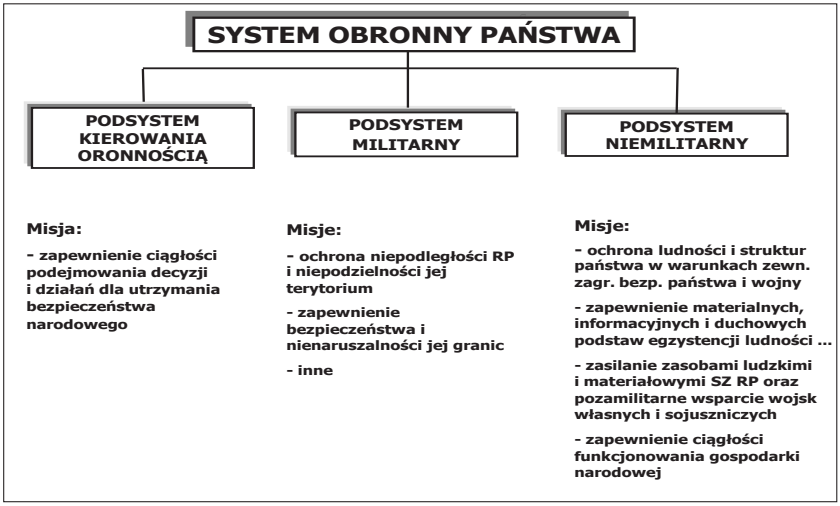
Rysunek 2. System obronny państwa w ujęciu funkcjonalnym

System obronny państwa w ujęciu funkcjonalnym składa się z nadrzędnego podsystemu kierowania wraz z elementami decyzyjnymi i informacyjnymi oraz podsystemów wykonawczych: militarny i niemilitarny. W skład systemu wchodzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Jego organizacja i funkcjonowanie oparta jest na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną[24].

[24] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r*., pkt 57.

Sprawność systemu obronnego państwa jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzących go podsystemów przedstawionych na powyższym schemacie. Należy podkreślić, że otoczenie jest ważnym elementem mającym wpływ na funkcjonowanie systemu obronnego państwa. Do otoczenia systemu należy zaliczyć: zbiór czynników społecznych; materialno-energetycznych i kulturowych, niewchodzących w skład obrony narodowej, lecz wpływających na nią w sposób bezpośredni lub pośredni, do których można zaliczyć m.in. społeczeństwo, czynniki geopolityczne i geostrategiczne, powiązania międzynarodowe (ONZ, NATO, UE, OBWE i inne), środowisko naturalne, władzę ustawodawczą, organizacje międzynarodowe o charakterze humanitarnym i wiele innych[25].

Strukturę systemu obronnego państwa oraz misje zadaniowe realizowane w jego podsystemach przedstawiono na rysunku 3.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii obronności RP,* op. cit. rozdz. III.

Rysunek 3. Struktura sytemu obronnego państwa oraz misje realizowane w jego podsystemach

[25] R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*…, op. cit., cz. 2, s. 14.

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

1.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa

W obowiązujących unormowaniach prawnych nie zostało zdefiniowane pojęcie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. W sposób ogólny i najprostszy pozamilitarne przygotowania obronne państwa można określić jako *proces realizowany przez wszystkie niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny*[26].

[26] Przedstawiona definicja stanowi doprecyzowanie tego terminu, które zostało przedstawione podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. M. Kuliczkowski *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wydawnictwo AON – Sygn. 6181/13, Warszawa 2013, s. 60.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa, w zakresie podmiotowym, realizowane są w podsystemach (kierowania i niemilitarnym) systemu obronnego państwa przez zobowiązane do tego wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach[27].

Istotą pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest realizacja przedsięwzięć obronnych polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez wszystkie niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa w następujących jego podsystemach[28]:

– ***podsystemie kierowania obronnością***, który jest zasadniczym elementem podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tworzą go powiązane organizacyjnie i informacyjnie organy władzy i administracji publicznej (wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z obronnością, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, adekwatnie do ich hierarchicznego podporządkowania i prawnie określonych kompetencji. Przeznaczony jest on do zapewnienia optymalnych warunków do sprawnego podejmowania decyzji oraz ciągłego i trwałego koordynowania działań przez organy władzy i administracji publicznej wszystkich szczebli, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, w czasie wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa. Należy podkreślić, że zapewnienie ciągłości kierowania stanowi jeden z podstawowych czynników warunkujących wykonywanie zadań obronnych w powyższych stanach, niosących za sobą szereg czynników determinujących proces kierowania, do których można zaliczyć: presję czasu w podejmowaniu decyzji, a podczas jej realizacji trudno przewidywalny i dynamiczny przebieg zdarzeń; presję

---

[27] *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony…*, op. cit., art.2.

[28] Zasadnicze misje realizowane w tych podsystemach przedstawiono na rysunku 3 (rozdział 1.2).

mediów poszukujących sensacji; wzrastający, a w czasie wojny bardzo wysoki, stopień zagrożenia bezpieczeństwa organów kierujących (zarządzających) bezpieczeństwem państwa i systemu wzajemnych powiązań informacyjnych, a także duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na terenach nieobjętych bezpośrednimi działaniami wojennymi, związane z aktami sabotażu, dywersji i terroryzmu.

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

2. FORMALNOPRAWNE UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA W POLSCE

Prawo jest jednym z najbardziej znaczących uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, które w sposób bezpośredni wpływa na funkcjonowanie państwa i niemal wszystkich podmiotów w jego granicach terytorialnych (prawo krajowe) oraz na funkcjonowanie państw i podmiotów międzynarodowych w ramach stosunków międzynarodowych (prawo międzynarodowe). We wszystkich przypadkach prawo stanowi zbiór wartości i norm postępowania ustanowionych jako obowiązujące w określonych granicach przestrzennych i czasowych w odniesieniu do konkretnych podmiotów owego prawa.

Ostatnia dekada ubiegłego wieku oraz początek XXI charakteryzowały się wprowadzeniem nowych dokumentów strategicznych (doktrynalnych) oraz wielu aktów prawnych i normatywnych w obszarze przygotowań obronnych w naszym państwie. Określiły one między innymi ramy prawne i organizacyjne systemu obronnego państwa, a w tym zakres, zasady i tryb przygotowań obronnych. Przeprowadzona po 1989 roku reforma „prawa obronnego”[29] spowodowała, niemającą precedensu w powojennej historii Polski, zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych państwa. Według W. Kitlera obecnie prawo obronne reguluje w szczególności kwestie: systemu obronnego państwa; kompetencje organów władzy publicznej w dziedzinie obronnej; przygotowania i zadań organów

[29] W ogólnych podziałach działów (czy nawet gałęzi) prawa na gruncie nauk prawnych (prawoznawstwa) prawo obronne nie występuje. Według W. Kitlera prawo obronne to (...) *zbiór aktów prawnych, które dotyczą: sfery obronności państwa, w tym kompetencji i zadań obronnych oraz rodzajów obowiązku obrony niezwiązanych ze służbą wojskową* (…) i jest stanowione w czasie normalnym (pokoju) – już obowiązujące oraz w czasie stanu wojennego – służące m.in. realizacji celów na rzecz obrony państwa, szerzej W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, ss.140 i 141.

władzy oraz administracji publicznej i przedsiębiorców, a także obywateli do działania w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny[30].

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

Analizę podstaw prawnych w obszarze przygotowań obronnych państwa w kontekście zobowiązań sojuszniczych należy rozpocząć od obowiązujących w tym zakresie dokumentów strategicznych (doktrynalnych), które, nie posiadając cech aktu prawnego, stanowią swoistą osnowę dla obowiązujących rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Według W. Kitlera dokument zwany *Strategią bezpieczeństwa narodowego* odgrywa ważną rolę w określaniu kierunków działania państwa na rzecz jego bezpieczeństwa we wszystkich obszarach jego działalności, a zarazem jako wytyczna postępowania władzy wykonawczej i swoisty projekt organizacji i funkcjonowania państwa w tym zakresie. Stanowi źródło, z którego powinna wynikać inicjatywa i działalność prawodawcza w zakresie prawa krajowego[31].

---

[30] W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego…*, op. cit., s. 129.

[31] Ibidem, op. cit., s. 214.

2.1. Dokumenty strategiczne w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa

Podstawowymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego RP, odnoszącymi się w wielu zapisach do przygotowań obronnych państwa, są: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 12 maja 2020 r.[32] oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* z dnia 9 kwietnia 2013 r.[33]. Należy podkreślić, że wymienione strategie różnią się strukturą oraz mają inne podstawy prawne[34].

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP jest najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa i obronności państwa. Zawiera system założeń i zasad działania państwa zmierzający do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Opracowanie i realizacja *Strategii* wynika z potrzeby zapewnienia zdolności państwa do przeciwdziałania zagrożeniom i sprostania wyzwaniom wynikającym ze zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Ma również na celu wykorzystanie szans, dzięki którym możliwe będą: poprawa bezpieczeństwa państwa i obywateli, zapewnienie jego dalszego rozwoju oraz wzmacnianie pozycji

---

[32] Została zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2020 r, na podstawie art. 4a *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z póz. zm.). Z dniem zatwierdzenia *Strategii* przez Prezydenta RP utraciła moc *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydana w 2014 roku.

[33] Stanowi załącznik do uchwały Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (MP z 2013 r. poz. 377).

[34] *Strategia systemu bezpieczeństwa narodowego RP* została opracowana na podstawie art. 4a *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, a *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, które doprecyzowują *Strategię Rozwoju Kraju 2020*. Podstawą prawną do opracowania *Strategii Rozwoju Kraju* 2020 była *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658, ze zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej[35]. Dokument jest próbą zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego oraz stwarza podstawy do uporządkowanego myślenia o bezpieczeństwie narodowym uwzględniającego zarówno zewnętrzne warunki bezpieczeństwa, jak i wewnętrzne uwarunkowania tworzące system bezpieczeństwa narodowego.

Strategia określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Uwzględnia aspekt podmiotowy (wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa narodowego oraz środowisko międzynarodowe – stosunki bilateralne, współpracę regionalną, w skali globalnej oraz współpracę na forach organizacji międzynarodowych) oraz przedmiotowy (uwzględnia wszystkie wymiary funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego). Interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały sformułowane w zgodzie z wartościami narodowymi określonymi w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*[36].

Zapisy *Strategii* prezentują wieloaspektowe podejście do zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, a kwestie bezpośrednio związane z potencjałem Sił Zbrojnych RP stanowią tylko (chociaż bardzo istotny) element tego dokumentu. Ponadto jest w nim mowa m.in. o bezpieczeństwie ekonomicznym i energetycznym, rozbudowie infrastruktury transportowej, ochronie środowiska naturalnego i dziedzictwa narodowego, a także o kwestiach naukowo-technicznych czy rozwoju społecznym i gospodarczym kraj oraz budowaniu pozytywnego wizerunku Polski za granicą przy wykorzystaniu dyplomacji oraz innych narzędzi komunikacyjnych.

W dokumencie w sposób ogólny odniesiono się do problematyki przygotowań obronnych państwa, które są niezbędne do zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa w razie kryzysu polityczno-militarnego. Wśród zadań dotyczących podniesienia odporności państwa na zagrożenia oraz budowania jego zdolności obronnych określono potrzebę *stworzenia w obszarze pozamilitarnych przygotowań*

[35] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2020, Wstęp, s. 5

[36] Ibidem.

obronnych optymalnych warunków prawnych i organizacyjnych do elastycznego działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, kryzysu i w czasie wojny[37].

Za realizację postanowień zawartych w niniejszej *Strategii* odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, w których właściwościach pozostają kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Są oni zobowiązani do uwzględnienia interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, ujętych w niniejszej *Strategii* we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej [38].

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym systemie odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne), w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Z tego też względu główny obszar zainteresowania niniejszej strategii będzie ukierunkowany na bezpieczeństwo zewnętrzne i militarne. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – *Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa.*

Za cel główny *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako synergia wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych

[37] Ibidem, s. 17, pkt. 2.16.
[38] Ibidem, s. 33.

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Jednym z przyjętych priorytetów, w ramach celu drugiego „Umocnienie zdolności państwa do obrony" jest kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym. Określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego. Aby zaspokoić potrzeby obronne Polski, organizowany jest i utrzymywany system obronny państwa. Jego sprawność jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzącego go podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych – militarnego i niemilitarnego.

Prognozując rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średniookresowej przyjęto, że będzie się on opierał na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym. Wszystkie te rozwiązania powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowić dzięki temu zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Będzie się on nadal rozwijał, opierając się na dwu zasadniczych elementach: **systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego**. Podkreślono, że posiadanie i rozwijanie sprawnego i efektywnego systemu obronnego państwa jest niezbędne do funkcjonowania państwa w dynamicznym i złożonym środowisku bezpieczeństwa, w którym występują zagrożenia militarne i pozamilitarne. Natomiast zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz w czasie wojny, a także budowanie silnej pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE, wymaga posiadania profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz efektywnego wykorzystania służb specjalnych, struktur administracyjno-gospodarczych i potencjału naukowo-badawczego.

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

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

2.2. Prawne aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

Przygotowania obronne w Polsce prowadzone są na podstawie obowiązującego systemu aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny, a źródłami powszechnie

obowiązującego prawa są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły[39].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483)

Jest najważniejszym aktem prawnym – najwyższą kartą praw i obowiązków obywatelskich, świadectwem suwerenności i niezawisłości państwa polskiego. Jako ustawa zasadnicza jest najwyższym aktem prawa konstytucyjnego, zespołem norm prawnych określających: ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, hierarchię aktów prawnych; prawa, wolności i obowiązki obywatela; sposób tworzenia prawa; kompetencje i sposób powoływania najwyższych organów państwowych oraz relacje zachodzące pomiędzy organami władzy państwowej i administracji publicznej. Konstytucja nie tylko stoi na czele aktów prawa powszechnie obowiązującego, lecz także jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio.

Postanowienia *Konstytucji RP* określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju. Szczególną rolę w tym zakresie ustawa zasadnicza powierza Parlamentowi (Sejm i Senat), Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów[40].

Sejm i Senat zajmują szczególną rolę w procesie tworzenia podstaw bezpieczeństwa narodowego. Przejawia się to w stanowieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego w postaci ustaw. Parlament może podejmować uchwały, wśród których mogą występować akty normatywne, a także realizując funkcję ustrojodawczą, dysponuje prawem dokonywania zmian w obowiązującej Konstytucji (art. 235). Obie izby parlamentu spełniają ponadto rolę kreacyjną[41], polegającą na

[39] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 87.

[40] Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa narodowego wyznaczona jest przez zasadę podziału władz i zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa i obronności określono w przepisach Konstytucji RP oraz ustawach.

[41] W. Skrzydło (red. nauk.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 210.

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

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

Pozycja **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów** w systemie bezpieczeństwa narodowego wyznaczona jest przez zasadę podziału władz i zasadę dualizmu władzy wykonawczej[42]. Kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa i obronności określono w przepisach *Konstytucji RP* oraz ustawach. Z konstytucyjnej zasady działania organów publicznych wynika, że wypełniając wymienione zadania zarówno Prezydent RP, jak i Rada Ministrów, działają na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach[43].

[42] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 10 ust. 2.

[43] Ibidem: art. 126 ust. 3 i art. 146 ust. 4.

Należy podkreślić, że tylko w drodze ustawy można dookreślić prawa i obowiązki organów państwowych, organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców, a także każdego obywatela dotyczące między innymi przygotowań obronnych państwa. W Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z *Konstytucją RP*. Stanowi to treść tzw. **zasady konstytucyjności**[44]**,** obowiązującej w państwach demokratycznych.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z póz. zm.)

Jest podstawowym aktem prawnym, określanym często mianem konstytucji obronności, regulującym obszar obronności państwa. Zgodnie z przepisami ustawy *umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach*[45].

W przepisach ustawy zostały doprecyzowane zadania i kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, wojewodów, samorządów terytorialnych oraz terenowych organów administracji wojskowej w zakresie obronności państwa, w tym przygotowań obronnych państwa. Ustawa w sposób systemowy określa obszary pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym zadania wynikające ze zobowiązań sojuszniczych. W przepisach ustawy zostały doprecyzowane zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, w tym realizacja zadań wykonywanych na rzecz

[44] Kontrola konstytucyjności prawa została określona w art. 188 Konstytucji, z którego wynika, że orzekanie w tym zakresie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

[45] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony*..., op. cit., art. 2.

sił zbrojnych oraz wojsk sojuszniczych[46]. Natomiast zakres oraz tryb tych przygotowań, realizowanych przez organy administracji publicznej został określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy[47]. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku nr 2. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów określiły ramy prawne do udziału organów władzy i administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym realizację zadań wykonywanych na rzecz sił zbrojnych oraz wojsk sojuszniczych.

Przedstawiona poniżej analiza przywołanych wcześniej rozporządzeń Rady Ministrów uwzględnia problematykę planowania i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z póz. zm.)

W przepisach rozporządzenia zostały określone ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Wskazano ministrów i wojewodów jako organy odpowiedzialne za tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych.

Wymienione zadania obejmują: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych oraz zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych (§ 1 ust.1).

[46] Ibidem, art. 6 ust. 1.

[47] Ibidem, art. 6 ust. 2.

Powinny one zapewnić między innymi: efektywność, ciągłość i terminowość działania w dziale administracji rządowej oraz w województwie podczas podwyższania gotowości obronnej państwa; wykonywanie zadań obronnych, w tym ich uruchamianie oraz rozwijanie struktur i systemów tworzonych na potrzeby ich realizacji; ciągłość działania organów i ich struktur wykonawczych oraz wykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych, a także bezpieczeństwo wykonywania zadań obronnych (§ 3 ust. 2).

W rozporządzeniu określono ponadto, że współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców i kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz władz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych ma na celu zapewnienie optymalnych warunków ich wykonywania i obejmuje w szczególności: wymianę doświadczeń i informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych; uzgadnianie działań dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na tym samym poziomie decyzyjnym oraz inicjowanie i podejmowanie współpracy międzydziałowej lub regionalnej, a także integrowanie wysiłków i współpracę w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej[48].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. ***w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*** (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z póz. zm.)

Zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia obejmuje tryb planowania i finansowania zadań obronnych oraz definiuje podstawowe pojęcia z zakresu planowania obronnego, a w tym: planowanie obronne; planowanie operacyjne; programowanie obronne; przeglądy obronne (§ 2). Rozporządzenie stanowi podstawę prawną do opracowania dokumentów planowania operacyjnego w państwie. Określa ponadto zasady i tryb programowania obronnego, które odbywa się

[48] *Rozporządzenie RM w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, op. cit., § 6.

na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz w *wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* na piętnastoletni okres planistyczny.

Zgodnie z zapisami przedmiotowego rozporządzenia w programach obronnych ujmowane są przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia i utrzymywania struktur systemu obronnego państwa, tym związane z realizacją zadań wykonywanych na rzecz sił zbrojnych oraz wojsk sojuszniczych w ramach zadań państwa-gospodarza (HNS).

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

W przepisach rozporządzenia zostały określone organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Podczas przygotowania tego systemu uwzględnia się przedsięwzięcia wynikające z umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w zakresie udzielenia stosownego wsparcia siłom sojuszniczym (§ 4 ust. 4).

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

W przepisach rozporządzenia zostały określone stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje oraz warunki i tryb wprowadzania tych stanów, a także zadania realizowane w określonych stanach. Jednakże wskazuje się w nim, że zadania określone w *Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* realizuje się z uwzględnieniem pierwszeństwa zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojuszniczych (§ 6 ust. 2). Z uwagi na fakt, iż plany operacyjne funkcjonowania, opracowywane w działach administracji rządowej, przez wojewodów, administrację samorządową i przez przedsiębiorców, zawierają wśród zadań operacyjnych takie, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się działaniami na rzecz wojsk sojuszniczych, to podwyższanie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się z realizacją zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

Na podstawie przedmiotowego rozporządzenia tworzony jest również system stałych dyżurów, których zasadniczym zadaniem jest zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP*. Należy zaznaczyć, że podwyższanie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się z realizacją określonych zadań operacyjnych, wynikających z obowiązków państwa – gospodarza, realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych.

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

W przepisach rozporządzenia zostały określone zasady i tryb przygotowywania i wykorzystania systemów łączności do celów obronnych. Wskazano, że powinny one zapewnić współpracę z systemami łączności państw sojuszniczych, a także uwzględniać zgłaszane przez MON warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej i pocztowej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny przez jednostki sił zbrojnych oraz państw sojuszniczych przebywających czasowo na terytorium Polski – na podstawie umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Problematyka łączności i jej przygotowywania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza ujmowana jest także w Ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne* (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. ***w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny; oraz właściwości organów w tych sprawach*** (Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).

W przepisach rozporządzenia określono, że minister właściwy do spraw transportu, w ramach koordynacji przygotowania i funkcjonowania transportu na potrzeby obronne państwa, podejmuje stosowne przedsięwzięcia w zakresie zawierania i realizacji umów międzynarodowych dotyczących współpracy w dziedzinie rozwoju transportu oraz zapewnienia potrzeb przewozowych Sił Zbrojnych RP i sojuszniczych sił wsparcia, realizowanych w ramach obowiązku państwa-gospodarza

(§ 4 ust. 1 i 2 pkt 5). Minister właściwy do spraw transportu jest również odpowiedzialny za koordynowanie i nadzorowanie zadań w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa i wdrażanie wymagań techniczno-obronnych w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to miedzy innymi budowy i utrzymania drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez Siły Zbrojne RP i wojska sojusznicze, zgodnie z umowami międzynarodowymi (§ 23 ust. 2 pkt 5).

Przygotowanie transportu morskiego na potrzeby obronne państwa wymaga opracowania przez Ministra Obrony Narodowej wniosków dotyczących określania obszarów oraz akwenów, przez które może następować przemieszczanie Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych (§ 12). Za jego przygotowanie, w zakresie przeładunków i przewozów morskich Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Natomiast wojewodowie odpowiadają za organizację i uruchomienie przepraw promowych dla Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych w ustalonych miejscach i czasie, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

Realizacja postanowień przedmiotowego rozporządzenia ma fundamentalne znaczenie dla realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przemieszczania się wojsk sojuszniczych na terytorium Polski. Należy podkreślić, że pobyt i przemieszczanie się wojsk sojuszniczych na terytorium Polski związane jest z wykorzystaniem infrastruktury transportowej, środków transportowych oraz łączności.

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

W rozporządzeniu określono warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach. Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów przygotowania podmiotów leczniczych, sporządzanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów i organy jednostek samorządu terytorialnego.

Rozporządzenie określa także sposób planowania liczby łóżek bazy szpitalnej w województwie, która powinna wynosić nie mniej niż 75 łóżek szpitalnych na 10 tysięcy mieszkańców, przy czym 50% powinny stanowić łóżka zabiegowe, w tym łóżka przewidziane na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wojsk sojuszniczych, organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Planowanie świadczeń dla wojsk sojuszniczych odbywa się w ramach potrzeb zgłaszanych przez Ministra Obrony Narodowej (§ 20 ust. 3).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. z 2015 r, poz. 1829).

Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające szkoleniu obronnemu w państwie, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie. Realizowanie specjalistycznych zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, przez administrację publiczną oraz przedsiębiorców, wymaga odpowiednio przeszkolonych stanów osobowych, a także nadzoru nad ich realizacją. Obowiązek uczestniczenia w szkoleniu obronnym mają w szczególności osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne. Zakres przedmiotowy szkolenia obejmuje m.in. kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych. Realizuje się je zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się również problematykę realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych.

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

Rozporządzenie określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia kontroli. Kontrole prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz stanu przygotowań obronnych w państwie, w tym sprawdzenie stanu faktycznego, w szczególności w zakresie: przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP oraz przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych (§ 4 pkt 4).

Konkluzje

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

Wiele wątpliwości budzi brak precyzyjnego umiejscowienia *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* w polskim systemie źródeł prawnych. Dlatego warto rozważyć nadanie tej *Strategii* statusu aktu prawa powszechnie obowiązującego. Ciekawym rozwiązaniem mogłoby być przyjmowanie strategii – podobnie jak budżetu państwa – w formie ustawy. Taka ustawa, przygotowana przez Radę Ministrów i uchwalona przez parlament, a następnie podpisana przez Prezydenta RP, miałaby większą legitymizację oraz zobowiązywałaby poszczególnych wykonawców do realizacji postanowień określonych w strategii. Uważam ponadto, że realizacja postanowień *Strategii* powinna zostać poddana ewaluacji. W związku z tym warto zastanowić się nad opracowaniem

odpowiednich narzędzi i mierników umożliwiających sprawdzenie i dokonanie oceny, czy określone zadania zostały zrealizowane, a cele osiągnięte.

Pozamilitarne przygotowania obronne w naszym kraju prowadzone są na podstawie obowiązującego systemu aktów prawnych i normatywnych, który wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Podczas tych przygotowań podejmowane są określone decyzje przez organy właściwe w tym zakresie, na podstawie obowiązującego prawa. W procesie podejmowania tych decyzji należy dążyć do uzyskania kompromisu określonych celów przygotowań obronnych z możliwościami finansowymi budżetu państwa.

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

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

W ciągu ostatnich 25 lat dokumenty strategiczne regulujące problematykę bezpieczeństwa państwa, w tym przygotowań obronnych państwa, przyjmowały różne formy. Warto się zastanowić nad stworzeniem

ich jednolitej struktury. Wiele wątpliwości budzi brak precyzyjnego umiejscowienia strategii bezpieczeństwa narodowego RP w polskim systemie źródeł prawnych. Dlatego warto rozważyć nadanie SBN statusu aktu prawa powszechnie obowiązującego. Ciekawym rozwiązaniem mogłoby być przyjmowanie strategii – podobnie jak budżetu państwa – w formie ustawy. Taka ustawa, przygotowana przez Radę Ministrów i uchwalona przez parlament, a następnie podpisana przez Prezydenta RP, miałaby większą legitymizację. Ponadto tego typu forma prawna zobowiązywałaby poszczególnych wykonawców do realizacji postanowień określonych w strategii.

3. DZIEDZINY I ZAKRES ORAZ ZASADY POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE

Przedsięwzięcia w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce realizowane są już w czasie pokoju przez wszystkie niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Przedstawione w niniejszym rozdziale dziedziny i zakres oraz zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa mają na celu zapewnienie racjonalnego postępowania wszystkich podmiotów w procesie podejmowania określonych decyzji i działań podczas tych przygotowań[49].

3.1. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

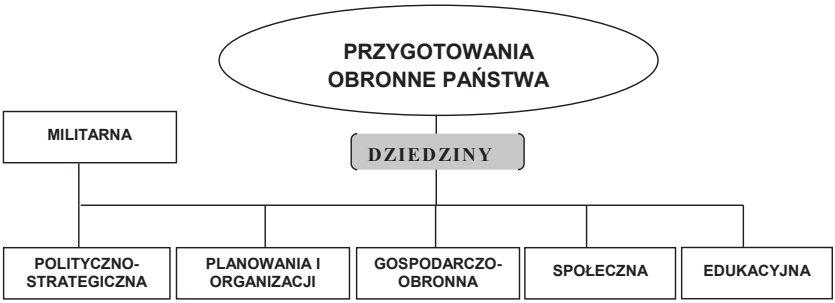
Dziedziny przygotowań obronnych w Polsce, które wpisują się ramy określonych rodzajów bezpieczeństwa narodowego, obejmują określone misje zadaniowe, które są realizowane przez wszystkie podmioty wykonawcze systemu obronnego państwa[50]. Dziedziny przygotowań obronnych w Polsce przedstawiono na rysunku 4.

Przygotowania obronne państwa realizowane są przez wszystkie podmioty wykonawcze systemu obronnego zarówno w obszarze militarnym; dziedzina militarna, jak i pozamilitarnym: dziedzina polityczno-strategiczna; dziedzina planowania i organizacji; dziedzina gospodarczo-obronna; dziedzina społeczna oraz dziedzina edukacyjna.

---

[49] Przedmiotowa problematyka była przedmiotem rozważań podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob.: M. Kuliczkowski *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Zeszyt Problemowy TWO nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011, s. 53.

[50] Szerzej: M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Podręcznik*, Wydawnictwo ASzWoj, Warszawa 2020.



Źródło: M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Podręcznik…*, op. cit., s. 41

Rysunek 4. Dziedziny przygotowań obronnych w Polsce

Dziedzina militarna – obejmuje działania państwa w obszarze militarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie – dotyczy Sił Zbrojnych RP[51]. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego opracowania nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań.

Opierając się na wiedzy ekspertów (przedstawiciele nauki i praktycy) oraz formalnoprawnych uwarunkowaniach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa określono następujące **dziedziny tych przygotowań**[52]:

1. **Dziedzina polityczno-strategiczna** – obejmuje działania państwa w obszarze polityki obronnej, których zasadniczym celem jest zapewnienie suwerenności państwa oraz warunków niezakłóconego funkcjonowania w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów

[51] Zasadniczym celem tych przygotowań jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie.

[52] Szerzej M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Podręcznik…*, op. cit., s. 40–42.

polityczno-militarnych. Działania te powinny uwzględniać priorytetowo proces przygotowania sił i środków oraz sposobów działania podmiotów systemu obronnego państwa do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

2. **Dziedzina planowania i organizacji** – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których istotą jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania w formie planów operacyjnych i programów obronnych oraz właściwa organizacja sił i optymalne użycie środków, a także skoordynowana realizacja działań umożliwiająca wykonanie przedmiotowych zadań obronnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

3. **Dziedzina gospodarczo-obronna** – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków gospodarczych, niezbędnych do sprawnego działania państwa w celu skutecznego przeciwstawiania się wszelkiego rodzaju kryzysom polityczno-militarnym.

4. **Dziedzina społeczna** – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków do życia obywateli w sytuacji zagrożeń oraz stworzenie podstaw egzystencjalnych do przetrwania społeczeństwa, w tym zabezpieczenie mienia i dobytku osób poszkodowanych i wymagających szczególnej troski w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów polityczno-militarnych.

5. **Dziedzina edukacyjna** – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa poprzez przygotowanie osób do realizacji zadań obronnych i ochrony ludności oraz kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem elementów systemu obronnego państwa do działania podczas wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów polityczno-militarnych.

3.2. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

Przedsięwzięcia w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowane są w dwóch współzależnych (obszarach) sferach: koncepcyjnej i realizacyjnej. Sfera koncepcyjna przejawia się w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej (polityki bezpieczeństwa) z jednej strony, a z drugiej w konkretyzowaniu polityki obronnej pod postacią programów obronnych. Sfera realizacyjna przejawia się przede wszystkim w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne[53].

Obecnie zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa znacznie się rozszerzył na ważne obszary niewojskowe, a zwłaszcza polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe itp. Przygotowania obronne państwa realizowane są przez organy władzy i administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego obywatela, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Są one przedsięwzięciem wymagającym przygotowania wymienionych podmiotów do wykonywania zadań obronnych na zasadach i w trybie określonym w obowiązujących aktach prawnych i normatywnych.

Należy zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym tylko w przepisach *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* został określony zakres przygotowań obronnych państwa. Treść art. 6 ust.1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja natomiast ma miejsce w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2[54].

---

[53] Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, BELLONA, Warszawa 2008, s. 5.

[54] Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w załączniku 2.

Określony w wymienionych aktach prawnych **zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa obejmuje:** planowanie obronne, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne; przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania, w tym organizację systemu stałych dyżurów; mobilizację gospodarki; tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych; przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju na potrzeby obronne; przygotowanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa; przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa; przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne; przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; organizowanie szkolenia obronnego oraz kontrolę wykonywania zadań obronnych.

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

3.3. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem podejmowania określonych działań przez organy właściwe w tym zakresie na podstawie obowiązującego prawa. Ważnym aspektem w procesie tych przygotowań, zapewniającym racjonalne postępowanie wszystkich jego uczestników, jest określenie zasad (reguł) obowiązujących w procesie tych przygotowań. W oparciu o formalnoprawne uwarunkowania

pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa określono i zdefiniowano osiem następujących zasad tych przygotowań[55]:

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

2. **Zasada nadrzędności interesu narodowego podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** wpisuje się w jedną z najważniejszych funkcji państwa odnoszącą się do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Ochrona i obrona żywotnych interesów narodowych jest przewodnim celem działania zarówno władz publicznych, jak i innych podmiotów uczestniczących w procesie przygotowań obronnych państwa. Obowiązuje przy tym prawidłowość, że *utrzymywanie i rozwijanie swojej indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści*[56] jest warunkiem uzyskania i zachowania wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej, a także zapewnienia korzystnych warunków bytu i rozwoju narodowego.

3. **Zasada nakładania zadań obronnych przez uprawnione organy administracji rządowej** – wyrażająca się nakładaniem zadań obronnych na uczestniczące w procesie przygotowań obronnych państwa podmioty systemu obronnego państwa, w drodze decyzji

[55] Wymienione podmioty, realizując określone zadania w procesie przygotowań obronnych, opierają się wprost na ustawowych przepisach prawnych oraz aktach normatywnych niższej rangi. Szerzej M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Podręcznik*…, op. cit., s. 45–47.

[56] Art. 3 *Traktatu Północnoatlantyckiego sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 2000 r., Nr 87, poz. 879).

administracyjnej wydanej przez organ administracji rządowej, określony w ustawie, właściwy do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań.

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

5. **Zasada celowości pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** oznacza, że proces przygotowania sił i środków oraz sposobów działania niemilitarnych podmiotów systemu obronnego państwa do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, powinien opierać się na rzetelnej analizie zagrożeń polityczno-militarnych państwa, jego zasobów i możliwości oraz uzasadnionej i wiarygodnej prognozie przebiegu wszelkiego rodzaju potencjalnych kryzysów polityczno-militarnych. Dlatego każde zadanie obronne planowane w ramach przygotowań obronnych państwa powinno być poddane wnikliwej analizie i ocenie z punktu widzenia jego celowości.

6. **Zasada efektywności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – wyrażająca się optymalnym doborem sił i środków oraz sposobów działania niemilitarnych podmiotów systemu obronnego państwa zapewniających skuteczną obronę państwa w przypadku wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego. Wydzielone w procesie przygotowań obronnych siły i środki powinny być używane w sposób gwarantujący uzyskanie efektów adekwatnych do poniesionych nakładów. Jednocześnie zasada dopuszcza możliwość przygotowania niektórych zadań obronnych w sposób pozwalający na ich uruchomienie w razie wystąpienia na części lub całości terytorium państwa sytuacji kryzysowej niemilitarnej.

7. **Zasada ciągłości i elastyczności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa** – wyrażająca się ciągłością działania podmiotów systemu obronnego państwa w procesie przygotowań obronnych w czasie pokoju, mających na celu optymalne, uwzględniające możliwość ich modyfikacji wraz ze zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa, przygotowanie sił i środków będących w dyspozycji państwa do skutecznej obrony w przypadku wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego. Powinna być realizowana z uwzględnieniem: strategicznego, kreatywnego myślenia; otwartości na innowacyjność oraz gotowość do ciągłego doskonalenia.

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

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

4. POTRZEBY OBRONNE WYZNACZNIKIEM PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE. ISTOTA I TYPOLOGIA POTRZEB OBRONNYCH

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

W literaturze przedmiotu potrzeby obronne określane są jako: *część potrzeb z zakresu bezpieczeństwa narodowego, dotycząca oczekiwanych stanów zasobów ludzkich, materialno-energetycznych, finansowych, informacyjnych oraz zdolności usługowych, niezbędna do utrzymania sprawności SOP i realizacji zadań obronnych, w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny, a także w trakcie usuwania skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa*[57]. Natomiast według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* potrzeby obronne to: *część potrzeb z zakresu bezpieczeństwa narodowego, dotycząca oczekiwanych stanów zasobów ludzkich, materialno-energetycznych, finansowych, informacyjnych oraz zdolności usługowych, niezbędna do utrzymania sprawności SOP i realizacji zadań obronnych, w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny, a także w trakcie usuwania*

[57] Kitler W., *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych…* [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne…*, op. cit., s. 21.

skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa [58].

Typologię potrzeb obronnych niezbędną do utrzymania sprawności systemu obronnego państwa oraz realizacji zadań obronnych przedstawia załącznik 3. Została ona oparta na założeniu, iż zadania obronne realizowane są: w czasie pokoju, na rzecz utrzymania stałej gotowości obronnej; w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, na rzecz podwyższania gotowości obronnej i reagowania kryzysowego oraz w czasie wojny na rzecz realizacji zadań obrony państwa oraz zobowiązań sojuszniczych.

Na podstawie przyjętej typologii potrzeb obronnych zostały określone: rodzaje i zakres potrzeb obronnych realizowanych w trzech stanach gotowości obronnej państwa; podmioty realizujące zadania obronne oraz zgłaszające określone potrzeby obronne a także dziedziny działalności państwa, w których są realizowane zadania obronne wg kryterium – szczebel organizacji państwa[59].

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

---

[58] Zdrodowski B. (kier. zespołu), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego…*, op. cit., s. 104.

[59] W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych…* [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne…*, op. cit., s. 21–23.

Konkluzje

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

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

5. POJĘCIE, ISTOTA ORAZ KLASYFIKACJA ZADAŃ OBRONNYCH

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

5.1. Pojęcie i istota zadań obronnych

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

Waldemar Kitler – uwzględniając złożoność zakresu przedmiotowego tego terminu – zaproponował bardziej uniwersalną definicję, przyjmując, że zadania obronne stanowiące część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego to: (…) *skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez Siły Zbrojne RP, organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje społeczne oraz poszczególnych obywateli, związane z: przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; realizację określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem konsekwencji po zażegnaniu zagrożenia, z przywróceniem stanu normalnego funkcjonowania państwa włącznie*[60].

[60] W. Kitler (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych*, Wyd. AON, Warszawa 2006, s. 19.

Po wprowadzeniu niewielkich zmian definicja ta znalazła się w *Strategii obronności RP* w brzmieniu: *zadania obronne, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa*[61].

W aktualnym stanie prawnym zadania związane z umacnianiem obronności państwa oraz przygotowaniem ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach[62]. Natomiast zasady wykonywania zadań obronnych w ramach powszechnego obowiązku obrony, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne określono w rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*[63].

Z ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz innych ustaw, a także rozporządzeń i dokumentów planistycznych wynika, że zadania obronne realizują zarówno organy władzy wykonawczej: Prezydent RP; Rada Ministrów i premier; ministrowie kierujący określonymi

[61] *Strategia obronności RP*, op. cit., pkt 67.

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

[63] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań…*, op. cit., § 1 ust 1.

działami administracji rządowej; centralne organy administracji rządowej; wojewodowie; organy samorządu terytorialnego (także jednoosobowe organy wykonawcze samorządu terytorialnego: marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, prezydenci miast, burmistrzowie); terenowe organy administracji rządowej, (zespolonej i niezespolonej), w tym terenowe organy administracji wojskowej oraz kierownicy straży, służb i inspekcji, jak i Siły Zbrojne RP; jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego; przedsiębiorcy; organizacje społeczne oraz obywatele (osoby fizyczne)[64].

Wykaz zadań obronnych, określonych ustawami, rozporządzeniami i zarządzeniami właściwych organów, jest niezwykle obszerny. Dzieje się to na mocy wielu źródeł prawa i decyzji administracyjnych: począwszy od wspomnianej ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*, ustawy *o stanie wojennym* i wielu innych ustaw, a na dziesiątkach rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów, zarządzeń centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, starostów i wójtów oraz decyzjach organów zarządzających przedsiębiorstwami kończąc. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie postanowienia, które pojawiają się w dokumentach decyzyjnych niższej rangi niż ustawa, są jedynie uszczegółowieniem kluczowych ustaleń zasadniczego źródła prawa[65].

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

---

[64] W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych państwa w kontekście potrzeb i zadań obronnych* [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne…*, op. cit., s. 15.

[65] Ibidem.

5.2. Klasyfikacja zadań obronnych ze względu na ich rodzaj oraz cel i etap realizacji

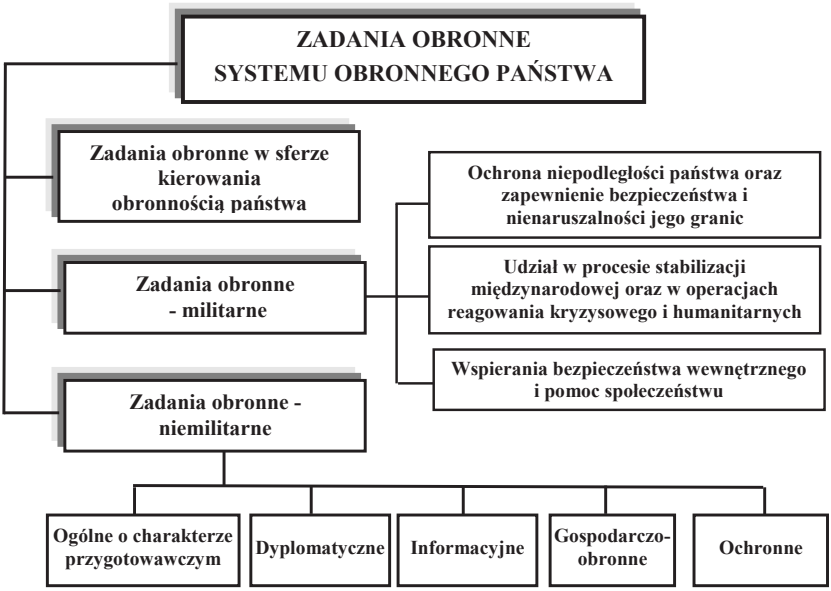
Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu dotyczącej istoty oraz zakresu zadań obronnych do dalszych rozważań przyjęto podział zadań obronnych ze względu na ich **rodzaj** oraz **cel i etap realizacji.**

Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na ich rodzaj jest podstawowym podziałem zadań obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury obronne państwa. Według tego kryterium wyróżnia się następujące rodzaje zadań obronnych: ogólne o charakterze przygotowawczym; dyplomatyczne; informacyjne; ochronne, w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa; ochronne, w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych, duchowych i ochrony ludności oraz gospodarczo-obronne. Przedstawiona klasyfikacja zadań dotyczy sfery niemilitarnej, dlatego uwzględniając misje realizowane przez pozostałe ogniwa systemu obronnego państwa w podsystemach kierowania oraz militarnym, należy wyróżnić zadania w zakresie kierowania obronnością państwa oraz o zadania o charakterze militarnym realizowane przez Siły Zbrojne RP. Klasyfikacja zadań obronnych systemu obronnego państwa według kryterium rodzaju została przedstawiona na rysunku 5.

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

Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego opracowania przedmiotem dalszych rozważań będą zadania obronne realizowane przez

pozamilitarne struktury systemu obronnego państwa w podsystemie **kierowania obronnością państwa** oraz **podsystemie niemilitarnym**[66]:



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii obronności RP,* op. cit., rozdz. III i IV.

Rysunek 5. Klasyfikacja zadań obronnych systemu obronnego państwa według kryterium rodzaju

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

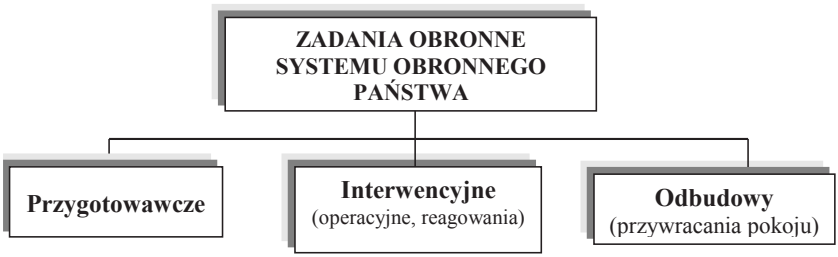
[66] Zadania obronne militarne doczekały się już szczegółowych analiz i wieloaspektowych badań. Na ich podstawie zostały określone potrzeby obronne, choć i pod tym względem jest ostatnio wiele sprzeczności, wynikających z modernizacji technicznej oraz profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP.

Zadania obronne realizowane przez niemilitarne struktury systemu obronnego państwa obejmują omówione wcześniej zadania obronne realizowane w obszarze kierowania obronnością państwa, a także[67]: zadania ogólne o charakterze przygotowawczym służące stworzeniu warunków organizacyjnych do funkcjonowania struktur niemilitarnych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa i w czasie ich podwyższania; zadania dyplomatyczne mające na celu minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych oraz założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania; zadania informacyjne służące ochronie i propagowaniu polskich interesów, informacyjnemu osłabianiu przeciwnika, umacnianiu woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa; zadania gospodarczo-obronne mające na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym: utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG; przygotowanie do produkcji i usług oraz realizacja zadań ujętych w PMG; tworzenie i utrzymanie rezerw; przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych; utrzymywanie rezerw strategicznych; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; zapewnienie zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa oraz zadania ochronne mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa oraz ochrony i zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności. Stanowią bardzo ważną część zadań obronnych realizowanych przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa i obejmują zadania ochronne związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa oraz zadania związane z ochroną i zapewnieniem potrzeb bytowych ludności.

[67] *Strategia obronności RP*, op. cit., pkt 69–74.

Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na kryterium celu i etapu realizacji

Podział zadań obronnych przy zastosowaniu kryterium celu i etapu realizacji obejmuje zadania: **przygotowawcze**; **interwencyjne** (operacyjne, reagowania) oraz **odbudowy** (przywracania pokoju)[68]. Klasyfikację zadań obronnych systemu obronnego państwa według tego kryterium przedstawiono na rysunku 6.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych ...* [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne*…, op. cit., s. 18.

Rysunek 6. Klasyfikacja zadań obronnych systemu obronnego państwa według kryterium celu i etapu realizacji

Zadania przygotowawcze rozumiane jako *część zadań obronnych realizowanych w czasie normalnego funkcjonowania państwa (braku realnych zagrożeń), która ma na celu przygotowanie państwa, organów władzy publicznej, sił zbrojnych, straży, służb, inspekcji i innych instytucji państwowych, gospodarki narodowej, dóbr materialnych i kulturalnych oraz całego społeczeństwa do działania i (lub) przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny*[69] stanowi doprecyzowanie „zadań ogólnych o charakterze przygotowawczym" – omówionych wcześniej wśród zadań obronnych klasyfikowanych według kryterium rodzaju.

[68] W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych…* [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne…*, op. cit., s.18.

[69] Ibidem, s. 18.

Zadania operacyjne to *część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*[70]. Należy zauważyć, że przy braku jednolitej (uniwersalnej) definicji zadań obronnych przedstawiona definicja zadań operacyjnych może stwarzać pewne problemy interpretacyjne. Z tego względu zadania operacyjne rozumiane są jako *wyodrębniona, w myśl określonego celu działania i ujęta w formie planów operacyjnych, część zadań obronnych, która jest realizowana przez określone podmioty prawa państwowego, każdy w zakresie swoich ustawowych właściwości, w warunkach zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (i jego symptomów), kryzysu i wojny, mająca na celu zapobieżenie powstałemu zagrożeniu lub jego symptomom, przygotowanie się do jego usunięcia stosownie do oceny sytuacji zagrożenia oraz niezbędne reagowanie*[71]. Przedstawiony termin, nie zmieniając istoty definicji prawnej, doprecyzowuje tę część zadań obronnych.

Charakter zadań operacyjnych został określony w dokumentach normatywnych ustalających zasady planowania operacyjnego. Dzielą się one na: zadania ogólne – realizowane w urzędach administracji rządowej i innych państwowych jednostkach organizacyjnych; zadania merytoryczne – realizowane w poszczególnych działach administracji rządowej przez ministrów i podlegające im centralne organy administracji rządowej; zadania merytoryczne – realizowane przez urzędy centralne nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz zadania realizowane w województwie[72].

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

---

[70] *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania…*, § 2, pkt 4.

[71] W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań...*, op. cit., s. 20.

[72] Norma obronna. *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060).

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

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że dziedziną integrującą system pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym określanie zadań obronnych, jest planowanie obronne rozumiane jako *całokształt przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ram działania, umożliwiających zharmonizowanie planowania sojuszniczego z narodowym w odniesieniu do poszczególnych dziedzin/dyscyplin planistycznych*[73]. Planowanie obronne stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki obronnej państwa w zakresie przygotowania, utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Jego istotą jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków.

W ramach planowania obronnego określane są zadania obronne **przygotowawcze** oraz **zadania interwencyjne** (operacyjne, reagowania). Brak jest natomiast **zadań odbudowy** (przywracania pokoju) zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa[74] po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego.

---

[73] B. Zdrodowski (kier. zespołu), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego…*, op. cit., s. 99.

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

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

Zadania przygotowawcze realizowane są w czasie pokoju, w ramach przygotowań obronnych, przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych[75]. Zakres przedmiotowy zadań przygotowawczych obejmują głównie: planowanie obronne; budżetowanie obronne; edukację obronną, w tym: wychowanie patriotyczno-obronne; nauczanie w systemie oświaty i kształcenie w szkołach wyższych; szkolenie obronne; badania naukowe oraz szeroko rozumiane spełnianie powszechnego obowiązku obrony[76]. Natomiast określony w dokumentach programowania obronnego zakres przedmiotowy zadań przygotowawczych dotyczy przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a w tym[77]:

1) utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, dotyczącego w szczególności: przygotowania systemu kierowania, w tym inwestycji lub budowy, przebudowy, remontu oraz wyposażania stanowisk kierowania; programowania mobilizacji gospodarczej; zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił zbrojnych; militaryzacji, w tym przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne

[75] Przedmiotowy i podmiotowy zakres przygotowań obronnych państwa oraz zasadnicze obszary tych przygotowań zostały określone w monografii M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce*..., op. cit., s. 46.

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

[77] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań*..., op. cit., § 10.

dla obronności lub bezpieczeństwa państwa; przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz organizacji szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych;

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

3) tworzenia, przechowywania i utrzymywania rezerw strategicznych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej[78].

Należy podkreślić, że kluczowe znaczenie dla istnienia całego systemu obronnego państwa mają zadania przygotowawcze związane z szeroko pojętą mobilizacją państwa. Przygotowania mobilizacyjne elementów systemu obronnego państwa są *warunkiem sine qua non celowości istnienia całego systemu obronnego*[79]. Dotyczy to również zadań realizowanych w ramach przygotowań gospodarczo-obronnych, które mają na celu stworzenie warunków do sprawnego przystosowania gospodarki do zaspokajania materialnych potrzeb obronnych państwa,

[78] *Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z póz. zm.), art. 3.

[79] M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, op. cit., s. 239.

a w szczególności: zapewnienia optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju oraz przygotowania bazy do wykonania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także stworzenie warunków przetrwania ludności w warunkach ekstremalnych[80].

Biorąc powyższe pod uwagę, w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, **zakres przedmiotowy zadań obronnych przygotowawczych** sprowadza się do realizacji dwóch rodzajów działań strategicznych: utrzymywania sprawności i doskonalenia SOP, zintegrowanego z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa oraz kształtowania środowiska międzynarodowego na rzecz umacniania obronności państwa[81].

W ramach utrzymywania sprawności i doskonalenia SOP realizuje się zadania z zakresu przygotowań obronnych państwa, obejmujące w szczególności: prowadzenie analiz oraz dokonywanie ocen wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego; wykrywanie i neutralizowanie działalności wywiadowczej skierowanej przeciwko obronności i bezpieczeństwu państwa; planowanie obronne, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne; doskonalenie wspólnych (narodowych i sojuszniczych) procedur działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny; zwiększanie zdolności Sił Zbrojnych RP do szybkiego reagowania na bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa, w tym zwiększenie ich zdolności do prowadzenia samodzielnych działań; utrzymywanie i doskonalenie zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymywanie zdolności do wprowadzania stosownych do skali i charakteru zagrożeń wyższych stanów gotowości obronnej państwa; zapewnienie warunków do przyjęcia na swoim terytorium Sojuszniczych Sił Wzmocnienia poprzez realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS); utrzymanie gotowości do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych określonych w *Programie Mobilizacji Gospodarki* (PMG); utrzymywanie

[80] Ibidem, s. 240.

[81] *Strategia obronności RP*, op. cit., rozdz. 2.3.

niezbędnego poziomu rezerw strategicznych i osobowych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz rozbudowę i utrzymanie infrastruktury obronnej, a także edukację w zakresie obronności oraz patriotyczne wychowanie społeczeństwa.

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

Zadania interwencyjne, reagowania (wykonawcze o charakterze operacyjnym) to *część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*[82]. Należy podkreślić, że są one realizowane przez administrację publiczną i przedsiębiorców, mają charakter niejawny i ze względów formalnych nie mogą być przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszym opracowaniu.

Na podstawie przeprowadzonych badań i dostępnych źródeł prawa można skonstatować, czego dotyczą owe zadania operacyjne. Są to zadania określone w zestawach zadań operacyjnych[83] dla: ministrów;

[82] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania…*, op. cit., § 2, pkt 4.

[83] Zestaw zadań operacyjnych — należy przez to rozumieć usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodów,

centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów – na podstawie przekazanych tym organom przez Ministra Obrony Narodowej tabel realizacji zadań operacyjnych stanowiących zasadniczą część wypisu z *Planu Reagowania Obronnego RP*[84]. W wymienionych tabelach ujęte są: zestawy zadań ogólnych mających charakter przygotowania organów administracji publicznej, kierowników państwowych jednostkach organizacyjnych oraz przedsiębiorców do realizacji określonych zadań operacyjnych związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa; zestawy zadań działów administracji rządowej oraz zestawy zadań urzędów centralnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, a także zestawy zadań realizowanych w województwie.

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

W literaturze przedmiotu okres przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu określany jest mianem **demobilizacji,** rozumianej jako *ogół przedsięwzięć związanych z przejściem państwa oraz sił zbrojnych ze stanu wojennego w stan pokojowy; przeciwieństwo mobilizacji. W znaczeniu wojskowym demobilizacja polega na rozwiązywaniu jednostek nieprzydatnych w czasie pokoju,*

---

kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określona grupa tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania…*, op. cit., § 2, pkt 5.

[84] Ibidem, § 2, pkt 4.

sprzedaży lub zniszczeniu zbędnych materiałów wojennych i broni oraz przejściu do pokojowego uzupełnienia i szkolenia wojsk[85].

Problematyka demobilizacji państwa, w tym zadań odbudowy, nie była dotychczas tematem specjalnych badań i opracowań. Nieliczne opracowania dotyczyły wyłącznie demobilizacji sił zbrojnych[86]. Autor niniejszego opracowania podjął próbę określenia zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy oraz ich charakterystykę w ramach projektu badawczego, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju[87]. Przedstawiona poniżej charakterystyka zadań odbudowy jest częścią zrealizowanych przez autora badań w ramach wymienionego projektu[88].

Zadania odbudowy, w zakresie przedmiotowym, zawierają ogół przedsięwzięć związanych z przejściem państwa oraz sił zbrojnych ze stanu wojennego w stan pokojowy, realizowanych w ramach demobilizacji. Stanowiąc przeciwieństwo mobilizacji państwa, demobilizacja

---

[85] Zdrodowski B. (kier. zespołu), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, op. cit., s. 30.

[86] Szerzej, opracowanie Sztabu Generalnego WP, *Przejście Sił Zbrojnych ze struktury organizacyjnej czasu „W" na strukturę organizacyjną czasu „P" (Demobilizacja)*, J. Małolepszy (kier. naukowe), Plan prac naukowo –badawczych SGWP z 1997 r., Dział II poz. 2.10; J. Krzemiński, *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001 r. oraz Z. Piątek (kier. nauk.), *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*, praca naukowo-badawcza, AON, Warszawa 2007 r.

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

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

opiera się na dwóch zasadniczych filarach: demobilizacji Sił Zbrojnych oraz demobilizacji gospodarczej.

Demobilizacja Sił Zbrojnych rozumiana jako rozbrojenie to: sprowadzenie armii ze stanu wojennego do stanu pokojowego; rozwiązanie i zniesienie formacji czysto wojennych oraz związane z tym zwalnianie (przenoszenie do rezerwy) części żołnierzy służby czynnej oraz zwrot pobranego z gospodarki narodowej sprzętu (maszyn, pojazdów), a także przechodzenie na system pokojowego uzupełnienia i szkolenia wojsk[89].

Demobilizacja gospodarcza zajmuje się sprowadzeniem stosunków wytworzonych wojną do normy pokojowej, a w szczególności: rozwiązaniem kontraktów dostaw wojennych; przestawieniem produkcji na potrzeby gospodarki cywilnej, a także zapewnieniem miejsc pracy dla zdemobilizowanych żołnierzy. Dużym wyzwaniem w tym okresie jest zabezpieczenie potrzeb bytowych ludności oraz jej „rozbrojenie duchowe" poprzez uspokojenie wrogich nastrojów tworzonych w czasie wojny.

Demobilizacja gospodarki narodowej wiąże się *z zasadniczą zmianą struktury produkcji i metod zarządzania życiem gospodarczym. W znaczeniu społeczno-psychologicznym demobilizacja polega na zmianie nastrojów wywołanych przez wojnę i przystosowaniu psychiki społeczeństwa do pracy pokojowej. W zakresie stosunków prawnych demobilizacja oznacza ustanie właściwości sądów wojskowych w dziedzinie przestępstw pospolitych, popełnionych przez żołnierzy w czasie służby wojskowej, oraz przestępstw nie związanych ze służbą*[90].

W procesie demobilizacji, tj. przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego, należy uwzględniać potrzeby gospodarki narodowej w zakresie zabezpieczenia jej funkcjonowania pod względem kadry fachowej, środków transportowych i materiałowych. Jednocześnie trzeba brać pod uwagę problem, że demobilizacja sił zbrojnych będzie nierozerwalnie związana z demobilizacją gospodarki narodowej. W związku z tym będą musiały być zrealizowane następujące przedsięwzięcia: opracowanie

[89] *Encyklopedia Powszechna*, Wydawnictwa Gutenberga, Warszawa 1994, s. 296.
[90] *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1978, s.84.

niezbędnych dokumentów programowych i podstaw prawnych; wprowadzenie pokojowych stosunków społecznych i gospodarczych; zmiana metod kierowania życiem państwa; zniesienie wojennych ograniczeń prawnych i organizacyjnych; rozwiązanie umów na dostawy wojenne oraz przestawienie przemysłu na potrzeby pokojowe, a także zapewnienie miejsc pracy w tym dla zdemobilizowanych żołnierzy. Zasadniczy zakres przedmiotowy przedsięwzięć realizowanych w ramach demobilizacji państwa przedstawiono w załączniku 4.

Proces przywracania normalnego stanu funkcjonowania państwa po zakończonym kryzysie polityczno-militarnym musi się odbywać na podstawie decyzji władz państwowych i administracji publicznej i z ich udziałem na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zakres przedmiotowy zadań odbudowy, realizowanych przez organy władzy i administracji publicznej, obejmuje w szczególności: pomoc medyczną, psychologiczną i społeczną ofiarom agresji militarnej; przywracanie funkcjonowania urządzeń użyteczności publicznej i niezbędnej infrastruktury krytycznej oraz odtwarzanie pełnej sprawności obiegu informacji, a także odtwarzanie sprawności działań sił ratowniczych, które poniosły straty w wyniku działań wojennych.

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

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

wypracowanie wniosków i przygotowanie propozycji doskonalenia systemu ochrony ludności.

Ważną rolę w procesie odbudowy będą spełniały siły i środki, pozostające do dyspozycji właściwych władz i służb oraz organów administracji publicznej, w ramach systemu zarządzania kryzysowego[91]. Należy podkreślić, że na każdym poziomie administracji publicznej zostały opracowane plany zarządzania kryzysowego obejmujące m.in. analizę zagrożeń, bilans potrzeb, sił i środków własnych oraz procedury uzyskiwania pomocy zewnętrznej (w tym stosowne umowy, porozumienia, plany)[92]. Natomiast sposoby reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz odtwarzania tej infrastruktury krytycznej określone są w *Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. W programie określone są narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej, a także szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli[93].

W obowiązującym stanie prawnym nie wskazano zadań wspólnych dla systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego oraz nie ustalono mechanizmów płynnego przechodzenia od stanu

---

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

[92] Tworzy się *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, art. 5 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, op. cit.

[93] Ibidem, art. 5b.

gotowości obronnej państwa czasu wojny do stanu stałej gotowości obronnej państwa. Właściwe zaplanowanie i przygotowanie, a także właściwa koordynacja wykorzystania sił i środków wchodzących w skład wymienionych systemów, będą miały istotne znaczenie w procesie odbudowy. Należy podkreślić, że zadania odbudowy realizowane będą w warunkach zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia. W celu złagodzenia tych zakłóceń minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze decyzji, udostępnia niezwłocznie rezerwy strategiczne na zasadach i w trybie określonym w przepisach[94].

Ważne znaczenie w procesie przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego będą miały siły i środki oraz informacje zawarte w **Programie Mobilizacji Gospodarki.** Wykorzystanie mocy produkcyjnych i remontowych przedsiębiorców, ustalonych w przedmiotowym programie, będzie miało kluczowe znaczenie w procesie odbudowy. Potencjał tych przedsiębiorców powinien stanowić bazę materialną do realizacji określonych zadań odbudowy. W procesie przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa kluczowe znaczenie mają zadania związane z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych ludności. W procesie decyzyjnym, podczas określania zadań w przedmiotowym zakresie, powinny być uwzględnione zarówno ustalone w PMG możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki (gospodarka, rolnictwo, transport, środowisko, gospodarka morska oraz zdrowie), jak i zbilansowane możliwości ich realizacji przez gospodarkę narodową. Dotyczy to w szczególności dostaw: artykułów żywnościowych; produktów leczniczych i wyrobów medycznych; paliw i energii oraz surowców energetycznych, a także zabezpieczenia usług transportowych[95].

---

[94] *Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych* (Dz.U. Nr 229, poz. 1496, z póz. zm.).

[95] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz szereg innych ustaw, a także rozporządzeń i dokumentów planistycznych.

Konkluzje

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

Przedstawione w niniejszym rozdziale wybrane zadania obronne realizowane są przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, a ich zestawienie zawarto w dokumentach planowania obronnego. Zakres przedmiotowy zadań obronnych obejmuje przedsięwzięcia realizowane zarówno przez Siły Zbrojne RP, jak i organy władzy wykonawczej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli. Są one związane z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny oraz realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach. Brak jest natomiast zadań odbudowy zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnaniu kryzysu polityczno-militarnego, demobilizacji państwa. Przedstawioną w niniejszym rozdziale charakterystykę zadań odbudowy, realizowanych w ramach demobilizacji państwa, należy traktować jako wstęp i podstawę do podjęcia dalszych badań. Ich celem powinno być zarówno systemowe prawno-organizacyjne unormowanie problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenie zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa.

6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PROCESIE POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Właściwe rozstrzygnięcie kwestii ustroju państwowego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i ochrony praw oraz interesów obywatela. Dla skutecznego działania konstytucyjnych organów niezbędny jest odpowiedni aparat wykonawczy stanowiony przez administrację rozumianą jako zespół organów i urzędników, z którymi obywatel styka się stale w coraz większym stopniu[96]. Z tego względu, dla właściwego funkcjonowania państwa we wszystkich jego obszarach niezbędna jest administracja publiczna, odpowiednio zorganizowana i wyposażona.

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

Najważniejsze funkcje administracji publicznej wiążą się z organizacją zadań obronnych realizowanych w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Podmiotowo w zakresie oddziaływania organów administracji rządowej pozostaje administracja samorządowa oraz przedsiębiorcy, organizacje społeczne i humanitarne, a także struktury przez nich nadzorowane. Skuteczność instytucji publicznych jest priorytetowym składnikiem potencjału bezpieczeństwa narodowego[97]. Administracja publiczna powinna być dobrze przygotowana do realizacji zadań obronnych zarówno w warunkach czasu pokoju, jak i kryzysu polityczno-militarnego. Wspomniane zadania obronne wynikające z po-

[96] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004, s. 9.

[97] Według T. Kotarbińskiego skuteczność (…) *polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów*. T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975, s. 3.

trzeby zapewnienia bezpieczeństwa państwa rzutują na cały system przygotowań obronnych. Wśród podmiotów organizujących i wykonujących te zadania główną rolę spełniają organy administracji publicznej[98].

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

6.1. Pojęcie, struktura i organizacja administracji publicznej

W nauce prawa administracyjnego można spotkać szereg określeń dotyczących terminu **administracji publicznej**. W ujęciu przedmiotowo-podmiotowym rozumiana jest jako *zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*[99]. Administracja publiczna może być postrzegana (…) *zarówno jako aparat wykonawczy państwa, czyli odpowiednie struktury powołane do realizacji zadań państwa lub jego funkcji, jak i działania mające na celu organizowanie warunków oraz zasad kształtowania stosunków społecznych, realizowanych przy zastosowaniu obowiązujących procedur prawnych*[100]. Administracja publiczna definiowana jest również jako *celowa, planowa i praktyczna oparta na prawie działalność różnych podmiotów, organów i instytucji, służąca interesowi publicznemu*[101]. W ujęciu podmiotowym administra-

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

[99] *Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN, Warszawa 1985, s. 93.

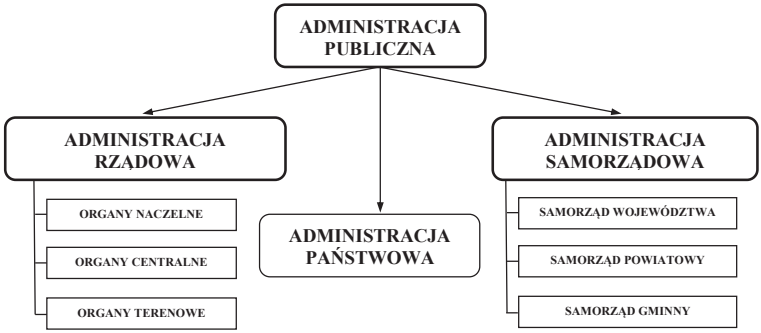
[100] E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 9.

[101] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów…*, op. cit., s. 8.

cję publiczną stanowi zespół organów i urzędników, z którymi obywatel styka się stale w coraz większym stopniu[102].

Administracja publiczna jest najbardziej dynamicznym elementem władzy publicznej, bowiem w zakresie jej właściwości leży wdrażanie w życie norm porządku prawnego ustalonego przez konstytucję i ustawy, a jej działanie związane z realizacją zadań publicznych podporządkowane jest regułom prawa administracyjnego i silnie powiązane z prawem konstytucyjnym i innymi gałęziami prawa[103].

W literaturze przedmiotu przyjęto podział administracji publicznej na **administrację rządową** realizującą te zadania państwa, których z wielorakich względów nie przekazano samorządom oraz **administrację samorządową** realizującą zadania własne oraz przekazane im zadania zlecone[104], a także **administrację państwową**, do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej. Strukturę administracji publicznej w ujęciu podmiotowym przedstawiono na rysunku 7.



Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna…,* op. cit., rozdz. V.

Rysunek 7. Struktura administracji publicznej w ujęciu podmiotowym

[102] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004, s. 9.

[103] W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 211.

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

Administracja rządowa

Administracja rządowa stanowi *część administracji publicznej w Polsce obejmującej organy kierowane przez Radę Ministrów, pełniące funkcje administracyjne*[105]. W obowiązującym stanie prawnym administrację rządową w Polsce tworzą **organy naczelne, centralne** oraz **terenowe organy administracji rządowej**.

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

Organy centralne to takie organy, które obejmują swoją kompetencją terytorium całego państwa. Wszystkie organy naczelne będą więc organami centralnymi, ale już nie wszystkie organy centralne będą organami naczelnymi. Jeśli organ centralny podlega jakiemuś innemu organowi administracyjnemu, to nie będzie wtedy organem naczelnym[106]. Konstytucja nie reguluje pozycji centralnych organów administracji rządowej, a nawet ich w ten sposób nie definiuje. Możemy jednak na jej podstawie wyróżnić dwie nowe kategorie organów centralnych: **centralne konstytucyjne organy państwa** oraz **centralne organy państwowe**[107].

Centralne konstytucyjne organy administracji państwowej są jednostkowe w skali państwa oraz mają kompetencje rozciągające się na obszar całego państwa. Ich nazwa własna jest określona w *Konstytucji RP* lub należą do wyróżnionej w konstytucji niepowtarzalnej kategorii

[105] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów*…, op. cit., s. 9.

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

[107] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 106.

organów. Natomiast centralne organy państwowe mają te same cechy z wyłączeniem nazwy własnej[108].

Centralne organy administracji państwowej tworzone są drogą aktów rangi ustawowej, a wyjątkowo aktami niższego rzędu. Ich tworzenie i znoszenie odbywa się dosyć często, więc lista w zasadzie nie jest stała. Konstytucja nie stwarza bezpośrednich podstaw do tworzenia tych organów.

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

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

Istniejąca obecnie w Polsce terenowa administracja rządowa została zorganizowana w województwie. Opiera się na działalności wojewody jako jedynego przedstawiciela rządu w województwie. Terenowe

[108] Ibidem.

organy administracji rządowej obejmują w każdym województwie urząd wojewódzki oraz **zespoloną administrację rządową** w województwie, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody i składającą się ze służb, inspekcji i straży, a także **niezespoloną** – podlegającą pod bezpośrednim zwierzchnictwem ministrów lub centralnych organów administracji rządowej[109].

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

Podstawy prawne, organizację i zasady funkcjonowania zespolonej administracji rządowej w województwie oraz wojewódzkiej administracji niezespolonej, a także właściwość wojewody w tym zakresie przedstawiono w podrozdziale 6.4 niniejszego opracowania.

Państwowe jednostki organizacyjne niebędące ani ministerstwami, ani urzędami centralnymi

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

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

[109] Ibidem, s. 159–161.

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

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

Administracja samorządowa

Definiowanie samorządu ma długą historię i było podejmowane na podstawie różnych kryteriów. Przy określaniu pojęcia samorządu terytorialnego kryterium mającym najważniejsze znaczenie jest zamieszkiwanie osób na wspólnym terytorium. Zgodnie z przyjętą i stosowaną w demokratycznym państwie prawa definicją samorząd terytorialny to: *społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form działania, charakterystycznych dla administracji publicznej*[110].

Współczesne definicje samorządu terytorialnego spotykane w literaturze przedmiotu są bardzo różnorodne. Przy określaniu pojęcia samorządu terytorialnego kryterium mającym najważniejsze znaczenie

[110] W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17–18.

jest zamieszkiwanie osób na wspólnym terytorium. Zgodnie z przyjętą i stosowaną w demokratycznym państwie prawa definicją samorząd terytorialny to: *część administracji publicznej obejmująca podmioty realizujące zadania państwa w terenie w imieniu i na rzecz społeczności lokalnych. W Polsce występuje na szczeblu województwa (marszałek, sejmik, zarząd województwa), powiatu (starosta, zarząd powiatu, rada powiatu) oraz gminy (prezydent miasta, burmistrz lub wójt, rada gminy)*[111].

Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego w Polsce stanowią przepisy *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) oraz trzech ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa. Przyjęta w Polsce struktura samorządu terytorialnego oraz jego zasady funkcjonowania wynikają z przepisów EKSL, zgodnie z którymi generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

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

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą. Jednostki

[111] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów*…, op. cit., s. 9.

samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe) wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając przy tym osobowość prawną.

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

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

Do zasadniczych zdań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego należą zadania obronne wykonywane w procesie przygotowań obronnych państwa. Zakres przedmiotowy tych zadań został przedstawiony w podrozdziale 6.5 niniejszego opracowania.

Administracja państwowa

Mimo że niekiedy administracja państwowa bywa utożsamiana z administracją rządową i odwrotnie, to zasadne jest wyodrębnienie w strukturze administracji publicznej osobnej administracji państwowej, rozumianej jako *część administracji publicznej, obejmująca podmioty utworzone i wyposażone ustawami w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności państwa, niewchodząca w skład administracji rządowej i administracji samorządowej*[112].

W polskim modelu ustrojowym do organów administracji państwowej można zaliczyć m.in.: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; organy Najwyższej Izby Kontroli; Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; Rzecznika Praw Obywatelskich; Krajową Radę Sądownictwa; organy Narodowego Banku Polskiego oraz centralne organy administracji podległe Sejmowi.

6.2. Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

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

Podstawowe kompetencje organów administracji publicznej w zakresie obronności, w tym przygotowań obronnych państwa zostały określone w *Konstytucji RP.* Ustawa zasadnicza określa również kompetencje organów władzy wykonawczej, do której zalicza Prezydenta RP i Radę Ministrów[113]. Zawarte w konstytucji regulacje mają

[112] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów*..., op. cit., s. 8.

[113] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 10.

charakter bardzo ogólny i zostały doprecyzowane w ustawach. Zakres kompetencji tych organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności określony został w odrębnych ustawach. Z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa zasadnicze znaczenie mają przepisy ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*.

Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, organy administracji publicznej prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą. Naczelną rolę w tym względzie pełnią wojewodowie, którzy kierują działaniami na rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej, niezespolonej oraz przedsiębiorców.

Kompetencje Prezydenta RP

Prezydent RP jest ważnym, samodzielnym podmiotem realizującym określone w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* funkcje ustrojowe oraz kompetencje i uprawnienia. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma treść art. 126 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, a swoje zadania wykonuje na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Określone w przywołanym przepisie funkcje stanowią podstawę rozwinięcia konstytucyjnych uprawnień prezydenta. Wśród nich szczególne miejsce zajmują kompetencje w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i wojny[114].

Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa określa art. 134 Konstytucji. Ustanawia głowę państwa najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, który w czasie pokoju sprawuje tę funkcję za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Należy zaznaczyć, że przyznanie najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP nie daje prezydentowi szczególnych uprawnień

[114] Ibidem, art. 134–136.

w zakresie zapewnienia bezpieczeństwo zewnętrznego państwa oraz kształtowania polityki obronnej państwa. Prezydent stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium może wpływać na kształt tej polityki, ale decydujący głos należy do Rady Ministrów. Jedynie w sytuacjach szczególnych zagrożeń dla państwa (art. 228) konstytucja uzależnia podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i wojennego od zgody Prezydenta.

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności, istotne dla przygotowań obronnych państwa, zostały doprecyzowane w przepisach *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*. W art. 4a ustawy określono, że: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności: zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie*.

Zatwierdzane i wydawane przez prezydenta dokumenty stanowią podstawę do realizacji przedsięwzięć oraz planowania zamierzeń w sferze polityki bezpieczeństwa narodowego, jak również podejmowania czynności mających na celu doskonalenie systemu obronnego państwa. Należy podkreślić, że zatwierdzona przez Prezydenta RP *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi podstawę planowania obronnego, które jest wspólną dziedziną integrującą przygotowania obronne państwa. Ponadto Prezydent RP określa, na wniosek Ministra Obrony

Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych[115].

Kompetencje i zadania Rady Ministrów

Kompetencje i zadania Rady Ministrów wynikają z *Konstytucji RP* oraz ustawy *o Radzie Ministrów*[116]. Rada Ministrów (rząd) jest naczelnym, kolegialnym organem państwowym, będącym konstytucyjnie władzą wykonawczą[117]. Rada Ministrów składa się w większości z podmiotów mających status oddzielnych naczelnych lub centralnych organów administracji publicznej. W jej skład wchodzą, *co do zasady: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a podmiotami fakultatywnymi mogą być wiceprezesi Rady Ministrów (zależy od woli premiera) i przewodniczący komitetów określonych w ustawach (art. 147 Konstytucji) – obecnie są to: Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych i Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej*[118].

Zgodnie z *Konstytucją RP* podstawowym zadaniem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowanie administracją rządową (art. 146 ust. 1 i 3). Pozostałe zadania, przemieszane z kompetencjami, wylicza enumeratywnie art. 146 ust. 4 *Konstytucji RP*. Z wyszczególnionych w wymienionym przepisie zadań można wyodrębnić następujące grupy kompetencji Rady Ministrów[119]: zapewnienie wykonywania ustaw i wydawanie rozporządzeń (pkt 1–2); koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej (pkt 3); wykonywanie zadań w zakresie skarbu i budżetu państwa (pkt 4, 5 i 6); **wykonywanie zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności** (pkt 7, 8 i 11); wykonywanie zadań w zakresie polityki zagranicznej (pkt 9 i 10) oraz określanie trybu i organizacji własnej pracy (pkt 12).

---

[115] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 5.

[116] *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z póz. zm.).

[117] Zgodnie z określoną w art. 10 ust. 2 *Konstytucji RP* zasadą trójpodziału i równoważenia się władz.

[118] Szerzej: J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 147.

[119] Ibidem, s. 148.

Do obronnych kompetencji Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych właściwości, a doprecyzowanych w przepisach art. 6 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* w zakresie zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

Rada Ministrów na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń wykonawczych, tryb realizacji zadań dotyczących przygotowań obronnych państwa[120]. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w podrozdziale 3.1.2

[120] Zastąpiły one pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju – przypis autora.

(tabela 1). Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów stworzyły ramy prawne do szerokiego udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa.

Kompetencje Prezesa Rady Ministrów

Zasadniczy zakres kompetencyjny oraz właściwość Prezesa Rady Ministrów określone są w przepisach *Konstytucji RP* oraz ustawy *o Radzie Ministrów*[121]. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i przewodniczy jej posiedzeniom. Dalsze konstytucyjne kompetencje mają związek z tą funkcją i polegają na reprezentowaniu Rady Ministrów, zapewnieniu wykonywania polityki Rady Ministrów i określaniu sposobów jej wykonywania oraz koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów, a także sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym (w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach) i zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej[122].

Szczegółowe kompetencje Prezesa Rady Ministrów, wynikające z konstytucyjnych uprawnień oraz ustaw obejmują miedzy innymi: tworzenie rządu; powoływanie ministrów; wystąpienie z exposè oraz z wnioskiem o wotum zaufania do Sejmu[123]; prawo ustalenia w drodze rozporządzeń szczegółowego zakresu działań poszczególnych ministrów; zwoływanie posiedzeń RM i przewodniczenie im (wyjątkiem jest Rada Gabinetowa); powoływanie sekretarzy i podsekretarzy stanu na wniosek ministra; możliwość uchylenia rozporządzenia i zarządzenia ministra; nadzór nad organami centralnymi i terytorialnymi administracji rządowej oraz wybór obsady personalnej szeregu organów administracji rządowej[124].

W literaturze przedmiotu określa się Prezesa Rady Ministrów jako odrębny naczelny organ administracji publicznej o kompetencjach generalnych, który jest podstawowym łącznikiem całej administracji publicznej w państwie. Szereg wymienionych wcześniej szczegółowych kompetencji

---

[121] *Ustawa o Radzie Ministrów*, op. cit.

[122] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 148.

[123] Ibidem, art. 154.

[124] *Ustawa o Radzie Ministrów*, op. cit., art. 5.

(zadań) Prezesa Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych uprawnień i ustaw, związanych jest wprost z funkcją administracyjną[125].

Organami pomocniczymi Prezesa Rady Ministrów są wiceprezesi Rady Ministrów, którzy mogą pełnić równocześnie funkcję ministra. Wiceprezesi wykonują zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów. Mogą oni ponadto kierować pracami Rady Ministrów w charakterze organów administrujących, w razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów[126].

Obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów Rady Ministrów, a także Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej oraz Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii określa jej statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia[127].

Kompetencje i zadania Ministra Obrony Narodowej

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, kierującym działem administracji rządowej „obrona narodowa". Właściwość Ministra Obrony Narodowej oraz jego zakres działania wynika z: ***konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP***, a dotyczących pośrednictwa Ministra Obrony Narodowej w sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz wnioskowania na określone w ustawach stopnie wojskowe[128]; **przepisów *ustawy o działach administracji rządowej*,** która określa zamknięty katalog spraw należących do działu administracji rządowej „obrona narodowa", a dotyczących obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych RP, a także udziału Polski w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów

[125] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 151.

[126] *Ustawa o Radzie Ministrów*, op. cit., art. 6.

[127] Ibidem, art. 26 i 31.

[128] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 134 ust. 2 i 5.

międzynarodowych[129]; **przepisów *ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej,*** która określa zakres działania Ministra Obrony Narodowej sprowadzający się między innymi do[130]: kierowania w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP; realizowania generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowania realizacji wynikających z nich zadań; sprawowania, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty; sprawowania ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony; kierowania administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony; określania celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego; realizowania celów oraz zobowiązań sojuszniczych wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP); wykonywania uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych oraz współdziałania z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi. Ponadto przepisy **rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej***[131] doprecyzowały właściwość Ministra Obrony Narodowej w realizacji zadań określonych w przywołanej wcześniej ustawie *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*. Przepisy rozporządzenia określają między innymi zakres działania Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i inne podmioty.

---

[129] *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z póz. zm.), art. 19.

[130] *Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Ministrze Obrony Narodowej* (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z póz. zm.), art. 2.

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

Do właściwości Ministra Obrony Narodowej w przedmiotowym zakresie należy: koordynowanie planowania obronnego przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i inne podmioty oraz koordynowanie przygotowań tych organów i podmiotów do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także przedstawianie informacji Radzie Ministrów o stanie realizacji zadań obronnych [132].

Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. W zakresie realizacji przedmiotowych zadań Minister Obrony Narodowej współdziała z właściwymi organami państwowymi, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi[133].

Kompetencje i zadania ministrów

Z przepisów *Konstytucji RP* wynika, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, a zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy[134]. Zgodnie z uregulowaniami przyjętymi w ustawie *o Radzie Ministrów* oraz ustawie *o działach administracji rządowej* rysuje się *dualistyczny charakter organów nazwanych ministrami*[135]. Z jednej strony są oni członkami Rady Ministrów, a z drugiej organami kierującymi działem (działami) administracji rządowej. Można więc przyjąć, że ministrowie są *naczelnymi organami administracji rządowej, zajmującymi się poszczególnymi dziedzinami tej administracji*[136].

Zakres działania każdego ministra wynikający z przywołanych wcześniej przepisów obejmuje między innymi[137]: przygotowywanie pro-

---

[132] Ibidem, § 1 pkt.3.

[133] Ibidem, § 3.

[134] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 149 ust. 1.

[135] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 152.

[136] Ibidem.

[137] E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej…*, op. cit., s. 35–36.

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

Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane[138].

Do zadań ministrów należy kierowanie określonymi działami administracji rządowej oraz realizacja zadań wyznaczonych im przez Prezesa Rady Ministrów. Do zasadniczych zadań realizowanych we wszystkich działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych należą zadania obronne. Ministrowie organizują wykonywanie tych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi[139].

W obowiązującym stanie prawnym minister kierujący określonym działem administracji rządowej wykonuje, określone w odrębnych

[138] *Ustawa o działach administracji rządowej*, op. cit., art. 34.

[139] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 18 ust.3.

przepisach, zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa[140] z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych[141]. Wszyscy ministrowie ponadto: przygotowują (powinni przygotowywać?) rezerwy osobowe na potrzeby jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykonywania zadań obronnych; przygotowują i wdrażają, w czasie obowiązywania stanu wojennego, akty prawne wykonawcze, w zakresie swoich właściwości; organizują i uruchamiają główne stanowiska kierowania w stałych i zastępczych miejscach pracy; planują i organizują świadczenia na rzecz obrony w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji.

W celu realizacji swoich zadań minister współdziała z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych[142].

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

Kompetencje i zadania wojewody

Status prawny wojewody oraz jego miejsce w organach administracji publicznej określiły przepisy *Konstytucji RP*. Zgodnie z treścią art. 152 wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a tryb jego powoływania i odwoływania oraz zakres działania

[140] *Ustawa o działach administracji rządowej*, op. cit., art. 37.

[141] Ibidem, art. 37.

[142] Ibidem, art. 38.

określa ustawa. W obowiązującym stanie prawnym funkcje wojewody oraz zakres jego działania oraz zasady funkcjonowania, a także tryb powoływania i odwoływania zostały określone w przepisach ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*[143].

W literaturze przedmiotu można znaleźć twierdzenie, że wojewoda jest terenowym organem rządowej administracji publicznej o kompetencji ogólnej, który wykonuje funkcje określone w wymienionej ustawie[144]. Wojewoda jest: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach; organem wyższego stopnia w rozumieniu *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Do właściwości wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji[145]. Przepis ten uwydatnia *podział na organy administracji rządowej w województwie o kompetencji ogólnej (wojewoda) i o kompetencji szczególnej (organy wyspecjalizowane, niezespolone*)[146]. Kompetencje wojewody, jako przedstawiciela Rady Ministrów, dotyczą spraw z zakresu administracji rządowej, z podziałem na należące do wojewody (wojewódzka administracja zespolona) oraz należące do innych organów (wojewódzka administracja niezespolona). Należy podkreślić, że generalną formą realizacji wszelkich kompetencji wojewody są zarządzenia[147].

---

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

[144] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 161.

[145] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 3.

[146] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 163.

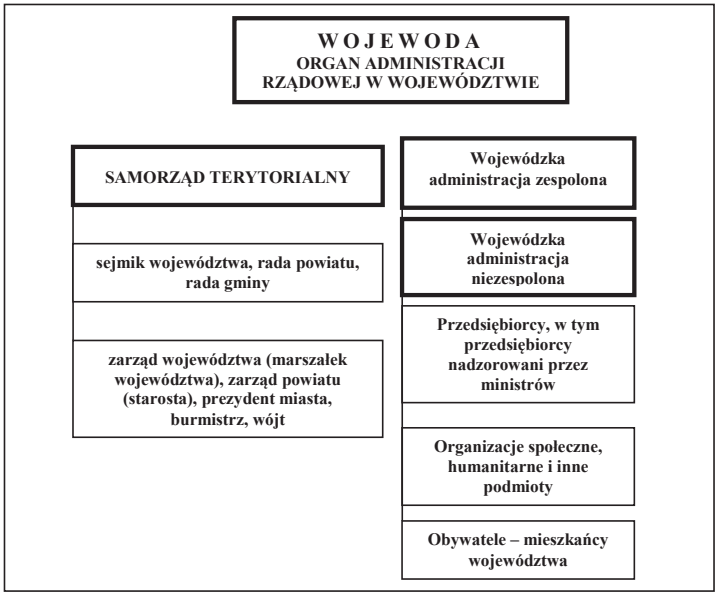
[147] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 17.

Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego[148] oraz może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z właściwym organem lub kierownikiem wymienionych jednostek[149].

Obowiązki wojewody w zakresie wykonywania polityki Rady Ministrów w województwie obejmują w szczególności[150]: dostosowanie do miejscowych warunków celów polityki Rady Ministrów oraz koordynację i kontrolę wykonania wynikających stąd zadań; zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, **bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego**, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach; dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego; wykonywanie i koordynowanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw; przedstawianie Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa oraz wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach oraz ustalonych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

[148] Ibidem, art. 12.
[149] Ibidem, art. 20.
[150] Ibidem, art. 22.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodę należy koordynowanie w województwie procesu przygotowań obronnych państwa[151]. Podmiotowo w zakresie oddziaływania wojewody – w związku z koniecznością wykonywania wymienionych funkcji oraz zadań – pozostają organy administracji samorządowej oraz organy wojewódzkiej administracji zespolonej, organy wojewódzkiej administracji niezespolonej, przedsiębiorcy, organizacje społeczne i humanitarne, struktury nadzorowane przez ministrów i szefów urzędów centralnych, a także mieszkańcy i osoby przebywające na terenie województwa. Struktura administracji publicznej na poziomie województwa została przedstawiona na rysunku 8.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*.

Rysunek 8. Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy na poziomie województwa

[151] Podstawy prawne oraz zakres przedmiotowy zadań obronnych realizowanych w województwie został przedstawiony w podrozdział 4.4 niniejszego opracowania.

Wojewódzka administracja zespolona

Wojewódzka administracja zespolona jest drugim, obok wojewody, ogniwem administracji rządowej w województwie. Ramy prawne funkcjonowania zespolonej administracji rządowej w województwie zostały określone w ustawie *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*[152]. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania, a także ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania[153]. Organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę i zatwierdzony przez Prezesa RM[154].

W skład wojewódzkiej administracji zespolonej wchodzą obok wojewody różne jednostki organizacyjne, tzw. „służby, inspekcje i straże". Zostały one wyodrębnione na podstawie odrębnych ustaw według kryterium przedmiotowego oraz zajmują się poszczególnymi działami administracji publicznej w województwie. Ustawy odróżniają służby, inspekcje i straże od kierowników tych jednostek, którzy mają status jednoosobowych organów administracji publicznej[155]. Obecnie do tych podmiotów zespolonych z urzędem wojewody należy zaliczyć na mocy ustaw następujące organy: komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej; wojewódzkich komendantów Policji; kuratorów oświaty; wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych; wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej; wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego; wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego; wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa; wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska; wojewódzkich inspektorów transportu drogowego; wojewódzkich konserwatorów zabytków i wojewódzkich lekarzy weterynarii.

---

[152] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit.

[153] Ibidem, art. 51.

[154] Ibidem, art. 52 ust. 2.

[155] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 167.

Wszyscy wymienieni kierownicy służb, inspekcji i straży wykonują zadania w imieniu wojewody na podstawie ustaw szczególnych, przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chociaż na podstawie tych przepisów mają swoje aparaty pomocnicze, odpowiednio: komendy, kuratoria, inspektoraty itd. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne, których regulaminy zatwierdzane są przez wojewodę. W celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędów je obsługujących[156]. Należy podkreślić, że w przepisach ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* został dookreślony rodzaj zespolenia organizacyjnego zakładający włączenie aparatu wykonawczego kierowników tych służb w strukturę urzędu wojewódzkiego, jednak w ustawie kompetencyjnej wszystkie podstawowe służby i inspekcje pozostały organizacyjnie poza urzędem wojewódzkim[157]. Statut organizacyjny urzędu wojewódzkiego określa organizację całej zespolonej administracji rządowej w województwie. Powiązanie regulaminu urzędu wojewódzkiego z regulaminami komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych oznacza uzyskanie przez wojewodę, w formie władczej, zasadniczego wpływu na ukształtowanie tych jednostek organizacyjnych. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią i koordynuje jej działalność; kontroluje jej działalność; zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania[158].

Z organizacyjnym aspektem zespolenia związane zespolenie osobowe i kompetencyjne. To pierwsze oznacza uzyskanie przez wojewodę stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w wojewódzkiej administracji zespolonej. Do kompetencji opiniodawczych wojewody, na podstawie odrębnych ustaw, należy opiniowanie kandydatów na kierowników zespolonych, wojewódzkich służb, inspekcji

---

[156] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 53 i 54.

[157] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 168.

[158] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 51.

lub straży z wyjątkiem wojewódzkich komendantów Policji oraz komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, którzy są powoływani przez ministra właściwego ds. wewnętrznych. Można więc zauważyć pewne podwójne podporządkowanie kierowników służb, inspekcji i straży, które podlegają jednocześnie wojewodzie i swoim organom nadrzędnym (ministrom). Status prawny tych jednostek organizacyjnych jest skomplikowany, a nieostra regulacja prawna, rozrzucona po wielu aktach normatywnych, czyni całą tę dziedzinę nieprzejrzystą i rodzi wiele dyskusji[159].

Ustawowym obowiązkiem wojewody, jako zwierzchnika jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie, jest między innymi zapewnienie warunków do skutecznego jej działania. Dotyczy to obok wspomnianego zespolenia organizacyjnego również zapewnienia warunków finansowych. Należy zauważyć, że zasady finansowania tych jednostek są zróżnicowane. Źródłami finansowania są budżety odpowiednich organów centralnych, co powoduje dużą niezależność poszczególnych służb, inspekcji i straży. W efekcie osłabia to wpływ wojewody na działalność wspomnianych służb, inspekcji i straży[160].

Wojewódzka administracja niezespolona

Przywołana wcześniej *ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* określa **organy niezespolonej administracji rządowej**. Są to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie[161]. Należy podkreślić, że ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie drogą ustawową, a ponadto działalność takiego

[159] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 168.

[160] Ibidem.

[161] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 56 ust. 1.

organu musi mieć charakter ogólnopaństwowy lub zasięg terytorialny przekraczający obszar jednego województwa[162].

Brak zespolenia tych organów oznacza, że wojewoda nie sprawuje wobec nich zwierzchnictwa, a jego wpływ na działania tych organów jest niewielki. Wojewoda może jednak wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w tym organy niezespolonej administracji rządowej[163]. Organy te są obowiązane do składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie[164]. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach organy niezespolonej administracji rządowej mogą stanowić, po uprzednim uzgodnieniu z wojewodą, akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części[165]. Ponadto w szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych[166].

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa kryteria, które umożliwiają tworzenie i nazywanie terenowych organów rządowej administracji niezespolonej[167]: *kryterium podporządkowania ministrom i kierownikom urzędów centralnych* – chodzi o więzi organizacyjne wyrażające się w tym, że organy administracji niezespolonej są terenowymi agendami np. izby i urzędy skarbowe ministerstwa finansów, terenowe urzędy statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego oraz *kryterium terytorialnego zasięgu działania organów administracji niezespolonej* – działają one również w jednostkach podziału terytorialnego specjalnego, tworzonego z myślą o działaniu konkretnego systemu organów administracji niezespolonej. Tak np. urzędy górnicze działają

[162] Ibidem, art. 57.

[163] Ibidem, art. 25 ust.1.

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

[165] Ibidem, art. 59.

[166] Ibidem, art. 28 ust.2.

[167] E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 93.

w okręgach górniczych, zaś linię brzegu morskiego dzieli się na potrzeby funkcjonowania urzędów morskich.

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

Ustalony w ustawie *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* wykaz organów administracji niezespolonej obejmuje[168]: szefów wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komendantów uzupełnień; dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych; dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej; dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i dyrektorów Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorów okręgowych urzędów miar i naczelników obwodowych urzędów miar; dyrektorów okręgowych urzędów probierczych; dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorów urzędów morskich; dyrektorów urzędów statystycznych; dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej; granicznych i powiatowych lekarzy weterynarii; komendantów oddziałów Straży Granicznej oraz komendantów placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego; państwowych granicznych inspektorów sanitarnych; regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że nie jest to wykaz zamknięty, ponieważ ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie drogą ustawową, a ponadto działalność takiego organu ma mieć charakter ogólnopaństwowy lub zasięg terytorialny przekraczający obszar jednego województwa[169]. W związku z tym można wyróżnić inne organy administracji niezespolonej jak: dyrektorzy delegatur

[168] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 56 ust. 1.

[169] Ibidem, art. 57.

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dyrektorzy delegatur ministerstwa Skarbu Państwa czy dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad[170].

6.3. Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, określoną w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, jest gmina, a inne jednostki szczebla lokalnego i regionalnego określa ustawa[171]. Jednostki te zostały określone ustawami, odpowiednio: *Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*[172]; *Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*[173] oraz *Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*[174]. Mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa z mocy prawa tworzą wspólnoty samorządowe, odpowiednio: mieszkańcy gminy i powiatu – lokalną, a mieszkańcy województwa – regionalną wspólnotę samorządową.

Konstytucja wprowadziła podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone[175]. Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

Zakres działania samorządu województwa

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych

---

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

[171] *Konstytucja RP*, op. cit., art. 164.

[172] Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128.

[173] Dz.U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055.

[174] Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

[175] *Konstytucji RP*, op. cit., art. 166 ust. 1.

ustawami na rzecz organów administracji rządowej, w szczególności w zakresie[176]: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; **obronności;** bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa[177]:

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

Zarząd województwa to organ wykonawczy. W jego skład wchodzą: marszałek województwa jako jego przewodniczący, wiceprzewodniczący i pozostali członkowie w liczbie czterech. Zadania zarządu obejmują: wykonywanie uchwał sejmiku, gospodarowanie mieniem województwa, przygotowywanie projektu i wykonywaniem budżetu, przygotowywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego, programów wojewódzkich i ich wykonywanie.

Do zakresu działania marszałka województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej z zakresu: **powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**, w szczególności zadań obronnych wykonywanych w województwie przez organy województwa; ochrony informacji niejawnych; ochrony danych osobowych, w szczególności nadzoru przestrzegania zasad ochrony danych osobowych; oświadczeń majątkowych składanych

[176] Ibidem, art. 14 ust. 1.

[177] Ibidem, art. 15.

marszałkowi /odpowiada także za publikację w BIP oświadczeń majątkowych/; zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z kompetencji zarządu oraz bezpieczeństwa publicznego – wydawanie uchwał i zarządzeń w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz wspieranie działania wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej.

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

Zakres działania i zadania powiatu

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie[178]: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; oraz działalności w zakresie telekomunikacji. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania

[178] *Ustawa o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 4.

określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Za wykonanie tych czynności powiatowi przysługuje zwrot wydatków i nakładów od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności[179].

Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie: wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego[180].

Mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum powiatowe lub za pośrednictwem organów powiatu, którymi są: rada powiatu oraz zarząd powiatu[181].

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, a do jej wyłącznej właściwości należy[182]: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu; wybór i odwołanie zarządu oraz powoływanie i odwoływanie skarbnika powiatu; stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu; uchwalanie budżetu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych oraz wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami; podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych; podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych; uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; uchwalanie powiatowego programu

[179] Ibidem, art. 7.
[180] Ibidem, art. 5.
[181] Ibidem, art. 8.
[182] Ibidem, art. 9.

przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu; podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Rada powiatu na wniosek zarządu powiatu uchwala regulamin organizacyjny powiatu, który określa organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu (wybranym przez radę powiatu), a w jego skład wchodzą starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie[183]. Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone przepisami prawa, a w szczególności: przygotowywanie projektów i wykonania uchwał rady; gospodarowanie mieniem powiatu; wykonywanie budżetu powiatu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy powiatowej administracji zespolonej, którą stanowią starostwo powiatowe oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w tym powiatowy urząd pracy[184].

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

[183] Ibidem, art. 26.
[184] Ibidem, art. 33.

zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży[185].

W zakresie bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego starosta w ramach ustawowych kompetencji[186]: jest szefem obrony cywilnej powiatu i realizuje zadania obrony cywilnej na administrowanym terenie[187]; powołuje i kieruje działaniem powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego (PZZK) oraz wyznacza szefa PZZK; jako organizator prac zarządu powiatu i starostwa powiatowego posiada ustawowe uprawnienia do jednoosobowego zarządzania w sytuacjach szczególnych (kryzysowych), w czasie ich zaistnienia kieruje wspólnymi działaniami jednostek, w stosunku do których sprawuje zwierzchnictwo; odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu i starostwa powiatowego oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące wójtom, burmistrzom (miasta i gmin wchodzącym w skład powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazywanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu; odpowiada za ochronę informacji niejawnych w starostwie; organizuje planowanie obronne i operacyjne w uzgodnieniu z właściwym wojewodą; planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości miejscowej i rzeczowej; przygotowuje główne

---

[185] Ibidem, art. 34 i 35.

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

[187] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 17.

stanowiska kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania; powołuje pod swoim przewodnictwem komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnia jej obsługę oraz składa radzie powiatu coroczne sprawozdanie z jej pracy; opracowuje projekt i przekazuje do uchwalenia radzie powiatu *Powiatowy program zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*; podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu, życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne; nie dotyczy to przepisów porządkowych wydawanych przez radę powiatu; współorganizuje na swoim terenie system ratownictwa medycznego na zasadach ustawy o państwowym ratownictwie medycznym[188] oraz opracowuje powiatowy roczny plan zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych w uzgodnieniu z właściwym wojewodą oraz organizuje i przeprowadza pobór na terenie powiatu jako zadanie zlecone administracji rządowej.

Zakres działania i zadania gminy

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

Zadania własne gminy obejmują sprawy[189]: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; gminnego budownictwa mieszkaniowego (mieszkania komunalne); edukacji publicznej

[188] *Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207).

[189] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7.

(utrzymanie szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli, innych placówek oświatowo-wychowawczych); kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej; promocji gminy; współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

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

Organami gminy są rada gminy oraz wójt lub burmistrz (prezydent miasta)[190]. **Rada gminy** jest organem stanowiącym i kontrolnym. Na czele rady gminy stoi przewodniczący wybierany w drodze głosowania, który organizuje pracę rady i prowadzi obrady. Główne zadania rady to: uchwalenie i kontrola wykonania budżetu gminy, uchwalanie programów gospodarczych, planów zagospodarowania przestrzennego, ustalanie zakresu działań jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach gminy, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta to jednoosobowe organy wykonawcze gminy, wybierane w bezpośrednich wyborach i usuwalne w przypadkach ustawowo określonych. Wykonują oni uchwały rady i zadania gminy określone przepisami prawa i statutem gminy, kierują bieżącymi sprawami gminy, a także reprezentują ją na zewnątrz.

[190] Ibidem, art. 11a.

Odpowiadają za prawidłową gospodarkę finansową, określenie sposobu wykonania uchwał rady gminy, gospodarują mieniem komunalnym, przygotowują projekt budżetu gminy, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Sprawują bezpośredni nadzór nad stanowiskami pracy w urzędzie i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych.

W zakresie bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego wójt, burmistrz lub prezydenta miasta w ramach ustawowych kompetencji[191]: posiada uprawnienia szefa obrony cywilnej gminy, którym kieruje, koordynuje i nadzoruje realizację zadań obrony cywilnej na administrowanym terenie[192]; powołuje i kieruje działaniem gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym tworzy funkcjonujące w systemie całodobowym gminne centrum zarządzania kryzysowego oraz wyznacza szefa zespołu; odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią; ogłasza i odwołuje alarm przeciwpowodziowy; w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy; odpowiada za ochronę informacji niejawnych na terenie gminy; planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej; organizuje planowanie obronne (w tym operacyjne) w zakresie realizacji zadań obronnych zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych; opracowuje plan operacyjny funkcjonowania gminy w uzgodnieniu z właściwym wojewodą oraz zgodnie z planem operacyjnym powiatu; przygotowuje główne

[191] R. Dynak, P. Górski, K. Radoń, *Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej…*, op. cit., s. 147–148.

[192] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 17.

stanowisko kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania; nakłada decyzje administracyjne do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz opracowuje gminny plan świadczeń na okres pokoju i wojny; może wydawać przepisy porządkowe (w przypadkach niecierpiących zwłoki) w formie zarządzenia, które podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu rady gminy; zarządza ewakuację, może również podejmować inne działania w sytuacji zagrożenia oraz posiada uprawnienia dotyczące organizowania akcji ratowniczej, w tym koordynacji działań w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie gminy oraz opiniuje kandydata na komendanta komisariatu policji.

6.4. Realizacja przygotowań obronnych w województwie

Przygotowania obronne w województwie obejmujące związane z tym zadania realizowane są przez terenowe organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Główną rolę w tym względzie pełnią wojewodowie[193], którzy kierując sprawami obronności w województwie na zasadach i trybie określonym w ustawach, zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej oraz niezespolonej, a także przedsiębiorców[194].

Zadania obronne administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda; organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; organy niezespolonej administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej

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

[194] *Ustawa z o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 20.

wynika z odrębnych ustaw oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw[195].

Analizę zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie należy rozpocząć od przedstawienia kompetencji wojewody jako organu kierującego sprawami obronności w województwie. Zasadnicze kompetencje i obowiązki oraz zadania obronne wojewody zostały określone w ustawie *o powszechnym obowiązku obrony* oraz w przepisach szeregu aktów prawnych wynikających m.in. z ustaw o stanach nadzwyczajnych[196]. Wojewoda w ramach kierowania przygotowaniami obronnymi w województwie wykonuje zadania na zasadach określonych w przywołanych wcześniej ustawach, a w szczególności[197]: określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych; kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa; koordynuje przedsięwzięcia niezbędne do zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony; kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych; organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym; kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje oraz organizuje eduka-

---

[195] Ibidem, art. 2.

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

[197] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 20.

cję społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodę należy organizacja obronności w województwie, a w tym koordynowanie procesu przygotowań obronnych. Zakres przedmiotowy zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie mieści się w obszarze przygotowań obronnych państwa. W obowiązującym stanie prawnym nadano wojewodzie szczególne uprawnienia w zakresie przygotowań obronnych dotyczących między innymi realizacji zadań w zakresie: **planowania obronnego i programowania obronnego** wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań* (…)[198] nakładającego na wojewodę obowiązek: opracowania *Planu Operacyjnego Funkcjonowania Województwa* w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych; wyznaczenia zadań operacyjnych do realizacji jednostkom administracji rządowej i samorządowej oraz zatwierdzania planów operacyjnych opracowanych przez marszałków województw, starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), wójtów i burmistrzów (prezydentów miast); sporządzenia programu pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa oraz programu doskonalenia obrony cywilnej województwa[199]; **przygotowania stanowisk kierowania wojewody** oraz sprawowania nadzoru merytorycznego nad stanowiskami kierowania kierowników jednostek samorządu terytorialnego województwa w zakresie oraz na zasadach i trybie określonym przepisami z *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem* (…)[200]. Obowiązkiem wojewody jest przygotowanie na własne potrzeby głównego i zapasowego stanowiska

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

[199] Ibidem, § 5 ust.1 pkt. 4 i 8; § 6 ust.1 pkt. 3; § 7 pkt. 3 oraz § 9 ust.1 pkt. 3 i 4.

[200] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. Nr 98, poz. 978 z póz. zm.).

kierowania. Główne stanowisko kierowania przygotowuje się w stałej siedzibie wojewody oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadniają z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, natomiast usytuowanie zapasowego stanowiska kierowania wojewodowie uzgadniają z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej. Wojewodowie, w ramach zapasowych stanowisk kierowania, zapewniają miejsca pracy marszałkowi województwa lub komisarzowi rządowemu powołanemu na podstawie odrębnych przepisów, a także innym organom niezbędnym w kierowaniu obroną województwa[201]; **utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższania**, w tym organizację systemu stałych dyżurów wojewody w celu przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) oraz organom wojewódzkiej niezespolonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych i mających swoją siedzibę na terenie województwa – na zasadach i trybie określonym przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa* (…)[202]; **przygotowania transportu i infrastruktury transportowej województwa na potrzeby obronne** na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa*...[203]. Określanie potrzeb obronnych województwa w zakresie transportu należy do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodów w procesie przygotowań obronnych. Następuje to miedzy innymi przez

[201] Ibidem, § 11 ust.1 i ust. 2 oraz § 12 ust.1–3.

[202] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. Nr 219, poz. 2218 z póz. zm.).

[203] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. Nr 34, poz. 294).

organizację rejonów przeładunkowych oraz realizację zadań związanych z organizacją skoncentrowanego transportu samochodowego. W ramach przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa do wojewody należy zapewnienie realizacji zadań związanych z budową i utrzymaniem drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez Siły Zbrojne i wojska sojusznicze, zgodnie z umowami międzynarodowymi. Wojewodowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, zapewniają przygotowanie do sformowania jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do realizacji zadań osłony technicznej infrastruktury drogowej oraz sieci kolejowej na terenie województwa zarówno w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa, jak i w czasie wojny. Ponadto wojewodowie wspólnie z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw transportu, zapewniają ochronę i obronę obiektów infrastruktury transportowej, obiektów i urządzeń lotnictwa cywilnego oraz portów morskich i rzecznych. Dotyczy to ochrony obiektów i urządzeń zapewniających kierowanie transportem lotniczym, morskim i żeglugą śródlądową, punktów załadowczych, punktów przeładunkowych, baz remontowych statków, stacji oraz przewożonych towarów i osób przed oddziaływaniem przeciwnika oraz obronę przeciwdywersyjną i antyterrorystyczną, a także obronę i ochronę przed środkami masowego rażenia[204]; **przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych województwa na potrzeby obronne państwa** dotyczące planowania i realizacji zadań określonych w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa* (…)[205], obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych;

[204] Ibidem, § 12 pkt 5; § 15 ust. 2; § 23 ust. 3 pkt 2; § 24 ust. 1 oraz § 30 ust. 1 pkt 1 i 2.

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

wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zabezpieczenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenie sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość wojewody w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na wojewodę obowiązek przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia bilansu personelu medycznego na terenie województwa[206]; **przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa** określone w przepisach *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*[207]. Wojewoda przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności ma obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W tym celu wojewoda zapewnia: opracowywanie potrzeb w zakresie łączności jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim, oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów oraz planowanie, organizowanie

[206] Ibidem, § 3 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 pkt. 2 oraz ust. 3; § 4; § 9; § 15 ust. 5; § 16 ust. 2 oraz § 17 ust. 1 pkt. 5.

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

i realizację przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemów łączności stanowisk kierowania tych podmiotów[208]; **przygotowania do militaryzacji** jednostek organizacyjnych administracji publicznej w województwie wykonujących zadania obronne, w tym przedsiębiorców podlegających wojewodom, na zasadach i w trybie określonym w dziale V *ustawy o powszechnym obowiązku obrony* oraz *rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów w sprawach militaryzacji* (wykaz tych rozporządzeń zawiera załącznik 7). Wojewodowie oraz ministrowie są organami właściwymi do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o objęcie militaryzacją wymienionych jednostek organizacyjnych. Po ustaleniu przez Radę Ministrów wykazu jednostek przewidzianych do militaryzacji podlegają one wnioskodawcom (ministrom i wojewodom) w sprawach przygotowania do militaryzacji. Wojewodowie w ramach przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją mają do wykonania obszerny katalog zadań. Do głównych zadań w tym zakresie należy: określenie zakresu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do militaryzacji oraz szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania, a także wyznaczenie podległych i nadzorowanych organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć oraz ustalenie sposobu zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie oraz dysponowanie przydzielonymi środkami finansowymi na realizację przedmiotowych zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych. Do zadań wojewodów należy ponadto ustalanie programów szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie i organizowanie kontroli podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji. Jednostki zmilitaryzowane podlegają właściwym miejscowo wojewodom, zgodnie z ogólnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami; **przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów** znajdujących się we właściwości wojewody, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa,

[208] Ibidem, § 9 oraz § 11 ust. 1 pkt. 6.

na zasadach i w trybie określonym przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*[209]. Wojewodowie są organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności w stosunku do obiektów znajdujących się w ich właściwości, obiektów jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a także obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych. Ponadto wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów, wojewodowie organizują szczególną ochronę obiektów, w tym: określają zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony i osoby odpowiedzialne za ich realizację; koordynują i nadzorują prace związane z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów; realizują zadania związane z uzyskaniem limitów osobowych, środków finansowych oraz innych zasobów niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; organizują szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają sprawność, ciągłość i terminowość prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, a także ujmują problematykę szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych państwa[210]; **organizowania szkolenia obronnego** na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*[211]. Wojewodowie i wicewojewodowie jako osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej uczestniczą w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne. Wojewodowie są zobowiązani do: organizowania szkolenia

[209] *Rozporządzenia Rady Ministrów w z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. Nr. 116, poz. 1090 z póz. zm.).

[210] Ibidem, § 4 ust. 1 pkt. 5 oraz § 5–7.

[211] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1829).

obronnego w województwie prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń wojewódzkich, obejmujących dwa powiaty lub więcej na obszarze województwa; opracowywania wieloletnich programów szkolenia i corocznych planów szkolenia (uzgadnianych z Ministrem Obrony Narodowej) oraz prowadzenia dokumentacji szkoleniowej; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu oraz zapewnienia właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia. Szkolenie realizowane przez wojewodów finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest wojewoda[212]; **prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych** przez wojewodę na zasadach i trybie określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*[213]. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespolonej administracji rządowej; komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez wojewodów, organy niezespolonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a jej zakres obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Wojewodowie planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a także koordynują działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych[214]; oraz koordynowania **świadczeń na rzecz obrony** wynikające z przepisów działu VII ustawy *o powszechnym* ob*owiązku obrony* oraz rozporządzeń wykonawczych

[212] Ibidem, § 3 ust. 1; § 5 pkt.. 3; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 1.

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

[214] Ibidem, § 2 pkt. 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

Rady Ministrów *w sprawach świadczeń na rzecz obrony*[215]. Wojewoda koordynuje na obszarze województwa działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym: prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń osobistych i rzeczowych przewidzianych do realizacji na obszarze województwa; planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku tych świadczeń oraz analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń. Ponadto wojewoda jest organem, który rozpatruje odwołania osób przeznaczonych do wykonywania świadczeń osobistych oraz posiadaczy nieruchomości lub rzeczy ruchomej, a także wnioskodawców od decyzji wydanych przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Wojewodowie organizują wykonywanie wymienionych zadań przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów[216]. W celu realizacji zadań wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra[217].

---

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

[216] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 18 ust. 4.

[217] Ibidem, art. 25

6.5. Realizacja zadań obronnych przez samorządy terytorialne

Samorządy terytorialne prowadzą przygotowania obronne do realizacji określonych zadań obronnych w ramach niemilitarnych struktur systemu obronnego państwa. Struktury te obejmują ogniwa pozamilitarne oraz podsystem kierowania dla organów władzy ogólnej, odpowiednio: wójta lub burmistrza (prezydenta miasta); starosty oraz marszałka województwa. Zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności, określiły dla wymienionych organów samorządu terytorialnego szereg kompetencji związanych z kreowaniem polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności i obrony cywilnej. Należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym nie zostały określone ustawowe zależności i relacje pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą w realizacji zadań obronnych. Natomiast kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego na terenie województwa należy do ustawowych kompetencji wojewody[218], który w czasie stanów nadzwyczajnych kieruje realizacją zadań obronnych.

Władze samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację zadań obronnych na administrowanym terenie, których podstawy prawne są określone w ustawach[219] oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw, a także w wytycznych nadrzędnych organów administracji rządowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zadania obronne w samorządach lokalnych szczebla powiatowego i gminnego są zadaniami zleconymi przez administrację rządową na zasadzie ustawy lub porozumienia[220]. W przypadku przekazania zadań w formie ustawy samorządy

[218] Ibidem, art. 18 ust. 4.

[219] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit.; *Ustawa o samorządzie powiatowym*, op. cit.*; Ustawa o samorządzie gminnym*, op. cit. oraz *Ustawa o samorządzie województwa*, op. cit.

[220] Konstytucja wprowadziła podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone (art. 166 ust 1). Istnieje więc zasada, że zadania

nie mają wyboru i muszą zadanie przyjąć do realizacji. W tym przypadku administracja rządowa jest zobowiązana zapewnić samorządom niezbędną ilość środków na ich realizację. Zatem organy samorządu na wykonanie zleconych przez administrację rządową zadań obronnych powinny otrzymać odpowiednią ilość środków finansowych w formie subwencji lub dotacji celowych, umożliwiających realizację tych zadań.

Realizowane obecnie przez samorządy terytorialne zadania obronne można ująć w trzy zasadnicze grupy zadaniowe (kategorie)[221]: *pierwsza grupa zadań obronnych* obejmujących ochronę ludności i struktur państwa w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny; *druga grupa zadań obronnych* to zapewnienie informacyjnych, duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny oraz *trzecia grupa zadań obronnych* to uzupełnianie zasobami ludzkimi i Sił Zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium naszego państwa.

Wymienione zadania obronne realizowane są przez samorządy terytorialne pod przewodnictwem wojewody w ramach pozamilitarnych struktur systemu obronnego państwa. Według obowiązującego stanu prawnego oraz zaleceń właściwych organów nadrzędnych[222] główne zadania obronne samorządów dotyczą: organizowania cywilno-gospodarczego wsparcia układu militarnego zgodnie z potrzebami sił zbrojnych własnych i sojuszniczych oraz zapewnienia ochrony ludności oraz porządku publicznego na administrowanym terenie poprzez

---

publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

[221] W. Kitler (Kierownik nauk), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał…*, op. cit., s.120.

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

wszystkie możliwe do wykorzystania siły i środki wspólnoty terytorialnej z uwzględnieniem ścisłego współdziałania między organami administracji publicznej wszystkich szczebli[223].

Opisując rodzaje zadań obronnych do jakich wykonywania zobowiązane są organy samorządowe, trzeba pamiętać, że jedną ze specyficznych cech występujących w czasie ich przygotowania oraz realizacji jest różnorodność współdziałania (określona przepisami ustaw i rozporządzeń)[224]. Należy podkreślić, że obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą.

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

Zadania obronne samorządów terytorialnych wynikają z przepisów *Konstytucji RP* oraz szeregu ustaw i przepisów wykonawczych do tych ustaw. Kluczowe znaczenie w tym zakresie zawierają przepisy *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[225], które do podstawowych zadań obronnych realizowanych przez organy samorządu terytorialnego zaliczyły: przeprowadzanie czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz

[223] W. Kitler (Kierownik nauk), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 122.

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

[225] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit.

współdziałanie z organami wojskowymi w zakresie administrowania rezerwami osobowymi[226], a także uwzględnianie w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulatów dotyczących potrzeb Sił Zbrojnych, przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione (gmina, powiat, województwo samorządowe)[227]; prowadzenie rejestracji (gmina) na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej osób objętych rejestracją, a także wzywanie ich do stawienia się do kwalifikacji wojskowej[228]; współudział (powiat) w organizowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej poprzez zabezpieczenie pomieszczeń i dokumentacji[229]; prowadzenie spraw (gmina) związanych z wojskowym obowiązkiem meldunkowym[230]; organizowanie w ramach akcji kurierskiej (w gminach i powiatach) systemu doręczania kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, okresowej służby wojskowej, pełnionej w trybie natychmiastowego stawiennictwa, oraz do czynnej służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny[231]; wydawanie decyzji (gmina) w sprawie przeznaczenia osób do funkcji kuriera (następuje z urzędu lub na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień)[232]; rozplakatowanie obwieszczeń (gmina) o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny[233]; planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny oraz wydawanie decyzji administracyjnych o nałożeniu obowiązku świadczeń, a także wzywanie do ich wykonania (gmina)[234]; prowadzenie ewidencji nieruchomości i rzeczy ruchomych (gmina) mogących być przedmiotem świadczeń

[226] Ibidem, art. 25 ust.1.
[227] Ibidem, art. 19.
[228] Ibidem, art. 31 ust. 4 i 5 oraz art. 32 ust. 5.
[229] Ibidem, art. 35 ust. 2.
[230] Ibidem, art. 53 ust. 3.
[231] Ibidem, art. 60 ust. 4.
[232] Ibidem, art. 203 ust. 2.
[233] Ibidem, art. 60 ust. 6.
[234] Ibidem, art. 203 ust. 1, art. 210 ust.1 oraz art. 219 ust.1.

rzeczowych oraz udzielanie informacji o ich stanie na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwych organów obrony cywilnej[235] oraz wykonywanie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny świadczeń rzeczowych (gmina), polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa[236] oraz zobowiązanie do odpłatnego dostosowywania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa oraz przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych i wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa (w sposób niezmieniający ich właściwości i przeznaczenia), a także gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania wymienionych czynności, a także wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych – na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ[237].

Szczegółowe zadania dla organów samorządów terytorialnych dotyczące pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz innych przedsięwzięć związanych z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania i kierowania gminą, powiatem i województwem samorządowym, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, zostały określone w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*[238]. Wymienione rozporządzenia stworzyły ramy prawne udziału organów samorządu terytorialnego w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa. **Zakres przedmiotowy tych przygotowań** obejmuje między innymi realizację zadań **planowania obronnego** wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań* (…)[239] Dotyczą

[235] Ibidem, art. 212 ust. 2.

[236] Ibidem, art. 217 ust. 1.

[237] Ibidem, art. 221 ust. 1 i ust. 2.

[238] Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres podmiotowo-przedmiotowy przedstawiono w podrozdziale 2.1.2 (tabela 1).

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

one opracowania: *planów operacyjnych funkcjonowania urzędów marszałkowskich*, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; *planów operacyjnych funkcjonowania* powiatów i miast na prawach powiatów, które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; *Planu Operacyjnego Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy*, który sporządza Prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim oraz *planów operacyjnych funkcjonowania gmin* (gmin o statusie miasta), które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami[240]; **przygotowania stanowisk kierowania organów wykonawczych samorządu terytorialnego** (wójta lub burmistrza (Prezydenta miasta) oraz marszałka województwa) na zasadach i w trybie określonym przepisami z *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem* (…)[241]. Obowiązkiem organów wykonawczych samorządu terytorialnego jest przygotowanie na własne potrzeby głównego stanowiska kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadniają z właściwym wojewodą[242]; **utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania** przez organy samorządu terytorialnego (marszałków województwa, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast)) wytypowane do wykonania określonych zadań obronnych w systemie stałych dyżurów wojewody – na zasadach i w trybie określonym przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa* (…)[243]; **przygotowania dróg i wykorzystania transportu na potrzeby obronne** na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania*

[240] Ibidem, § 5 ust 1, pkt 5–8.

[241] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*…., op. cit.

[242] Ibidem, § 11 ust 1, pkt. 6 i ust. 4.

[243] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej* (…), op. cit.

i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa (…)[244]. Organy samorządu terytorialnego oraz kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez te organy, a także dla których są one organami założycielskimi, uwzględniają potrzeby obronne państwa w zakresie transportu stosownie do zakresu działania[245]. Na poziomie samorządu województwa, powiatu i gminy realizowane są również zadania dotyczące przygotowania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych na potrzeby obronne, które zostały określone w wykazie dróg o znaczeniu obronnym[246]; **przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne** dotyczące planowania i realizacji zadań określonych w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa* (…)[247], obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych; wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zabezpieczenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenie sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz

---

[244] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także* (…), op. cit.

[245] Ibidem, § 3.

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

[247] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne* (…), op. cit.

określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych realizacji tych zadań w formie planów[248]; **przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa** określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*[249]. Organy samorządu terytorialnego przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności mają obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach przygotowania i wykorzystania obronnych systemów łączności wójt lub burmistrz (prezydent miasta) oraz marszałek województwa, według swojej właściwości, zaspokajają potrzeby dotyczące funkcjonowania obronnych systemów łączności w szczególności na stanowiskach kierowania[250]; **przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów** znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*[251]. Organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności jest właściwy

[248] Ibidem, § 3.

[249] *Rozporządzenia Rady Ministrów dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne* (…), op. cit.

[250] Ibidem, § 11 ust.1.

[251] *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa….*, op. cit.

terytorialnie wojewoda. Ponadto wojewodowie, wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów, określają m.in. zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony i osoby z jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialne za ich realizację oraz koordynują i nadzorują prace z tym związane. Natomiast szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty[252]; **szkolenia obronnego** zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*[253]. Organy samorządowe wszystkich szczebli (marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy) są zobowiązane do: udziału w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne; organizowania i prowadzenia szkolenia obronnego – w odniesieniu do szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio województwa, powiatowym i gminnym; opracowywania i uzgadniania planów i programów szkolenia z wojewodą; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu; zapewnienia właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia; prowadzenia dokumentacji szkoleniowej. Szkolenie realizowane przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest wojewoda[254] oraz **kontroli realizacji zadań obronnych** przez organy samorządu terytorialnego na zasadach i trybie określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*[255]. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw oraz jednostek organizacyjnych, dla których organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim, a jej zakres obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz

[252] Ibidem, § 4 ust. 2, pkt. 5 b; § 5 ust. 4, pkt. 5 b oraz § 7 ust. 1, pkt. 5 b.

[253] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego*, op. cit.

[254] Ibidem, § 3 ust. 1; § 5 pkt.4; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2.

[255] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, op. cit.

przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Organy samorządu terytorialnego planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a wojewodowie koordynują działalność w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych[256].

Możliwość realizacji zadań obronnych przez samorządy terytorialne należy rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego, który dotyczy gminy i powiatu oraz szczebla regionalnego, tj. samorządu województwa. Należy podkreślić, że zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji między samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą. Natomiast kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego na terenie województwa należy do ustawowych kompetencji wojewody[257].

Konkluzje

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

Administracja publiczna oraz przedsiębiorcy pełnią główną rolę wśród podmiotów realizujących zadania obronne w ramach systemu obronnego państwa. Odpowiadają za przygotowania obronne we wszystkich jego obszarach określonych w podrozdziale 3.2. niniejszego opracowania. Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, prowadzą

[256] Ibidem, § 2 pkt. 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

[257] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony* RP, op. cit., art. 18 ust. 4.

działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą w ramach przygotowań obronnych państwa.

Wprowadzając i umacniając zasadę decentralizacji władzy państwowej w Polsce, znaczną część zadań państwowych przekazano wspólnotom samorządowym i reprezentującym je organom. Struktura jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest ściśle związana z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego w państwie. Podstawową cechą struktury polskiego samorządu terytorialnego jest niezależność jego jednostek organizacyjnych od siebie, chociaż zostały na trzech poziomach podziału terytorialnego (gmina, powiat i województwa samorządowe), a ich układ przypomina strukturę hierarchiczną[258].

Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, organy administracji publicznej prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą. Ważną rolę w tym względzie pełnią wojewodowie, którzy kierują działaniami na rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej, niezespolonej oraz przedsiębiorców.

[258] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 73.

7. PLANOWANIE OBRONNE OBSZAREM INTEGRUJĄCYM PRZYGOTOWANIA OBRONNE W POLSCE

Planowanie obronne jest podstawowym narzędziem realizacji przygotowań obronnych w Polsce, integrującym wszystkie obszary tych przygotowań, realizowanych przez militarne i niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa. Podczas planowania obronnego, obejmującego swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne podmioty systemu obronnego państwa, określa czas ich realizacji oraz wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie.

Planowanie obronne to proces kształtowania systemu obronnego państwa, umożliwiający wytyczanie i osiąganie celów w dziedzinie obronności, obejmujący etapy planowania, programowania i budżetowania, proces ich monitorowania i ewaluacji, a także planowanie operacyjne. Narodowe planowanie obronne obejmuje Siły Zbrojne RP i struktury administracyjno-gospodarcze oraz jest zharmonizowane z planowaniem sojuszniczym[259]. W wymiarze narodowym planowanie obronne przekłada się na określanie zadań obronnych dla wykonawczych podmiotów systemu obronnego państwa, w tym zadań dla organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców.

7.1. Podstawy prawne planowania obronnego

Planowanie obronne w Polsce odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Natomiast warunki oraz tryb planowania obronnego przez organy administracji publicznej zostały określone w przepisach *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca*

[259] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP* (…), op. cit., s. 67.

2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego[260].

Treści przywołanej *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* stanowią podstawę i są rozwijane w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*, według której ustaleń odbywa się planowanie operacyjne w naszym kraju[261]. Natomiast założenia do programowania przygotowań obronnych państwa zostały określone w *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2026.*

Najważniejszym aktem prawnym określającym zasady i tryb organizowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców jest *ustawa o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[262]. W rozumieniu ustawy (art. 2) do zadań na rzecz obronności państwa należy m.in. planowanie operacyjne obejmujące przedsięwzięcia planistyczne dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Aktem prawnym określającym zasady planowania i programowania w Siłach Zbrojnych RP jest ustawa *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP*[263]. Celem ustawy jest zapewnienie warunków do stopniowego osiągania przez Siły Zbrojne pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północno-

---

[260] Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z póz. zm..

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

[262] *Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, op. cit.

[263] *Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (Dz.U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z póz. zm.).

atlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach[264].

Merytorycznym uzupełnieniem wymienionych aktów prawnych, określającym strukturę oraz zasady redagowania dokumentów planowania obronnego są następujące dokumenty normalizacyjne: norma obronna *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060) oraz podręczniki normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO-02-A075:2008); *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO-02-A074:2010) oraz *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO-02-A071:2010) [265].

Zawarte w wymienionych dokumentach normalizacyjnych zasady i ustalenia są wykorzystywane w działalności administracji publicznej oraz przedsiębiorców podczas opracowywania planów operacyjnego funkcjonowania oraz programów obronnych, a także dokumentów sprawozdawczych sporządzanych w ramach okresowych przeglądów obronnych.

7.2. Istota i cel oraz zakres planowania obronnego

Planowanie obronne jest zasadniczym narzędziem integrującym proces przygotowań obronnych w Polsce. Podczas planowania obronnego, obejmującego swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania

[264] Ibidem, art. 1.

[265] Wymienione dokumenty normalizacyjne zostały opracowane przez służbę normalizacyjną Ministra Obrony Narodowej (Wojskowy Komitet Normalizacyjny – WKN), a koordynatorem prowadzącym nadzór nad stosowaniem tych dokumentów jest Wojskowe Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji (WCNJiK). Zostały wprowadzone do stosowania Decyzją Nr 199/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lipca 2013 r. *w sprawie zatwierdzenia i wprowadzenia do stosowania dokumentów normalizacyjnych dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz.Urz. MON z dnia 9 lipca 2013 r., poz. 188).

państwa, dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy systemu obronnego państwa, określa czas ich realizacji oraz wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie.

Istotą planowania obronnego jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków. Natomiast **celem planowania obronnego** jest synchronizacja przedsięwzięć realizowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz pozostałe struktury administracyjne państwa w ramach przygotowań do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, racjonalne wykorzystanie środków budżetowych na realizację przedsięwzięć w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych oraz efektywne wykorzystanie rezerw organizacyjnych, a także tworzenie i doskonalenie procedur działania zapewniających organom kierowania efektywne zarządzanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Zakres planowania obronnego określony został w przywołanym wcześniej *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie planowania obronnego*[266]. Przepisy rozporządzenia definiują planowanie obronne jako *ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne*[267]. Obejmuje ono wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych oraz dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych[268].

Planowanie obronne dzieli się na dwa zasadnicze obszary (nurty): **planowanie operacyjne** – *ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia*

[266] *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania…*, op. cit.

[267] Ibidem, § 2 pkt 6.

[268] Ibidem, § 3 ust. 1.

bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania oraz **programowanie obronne** rozumiane jako *ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel*[269]. Ponadto ważnym elementem planowania obronnego są dokumenty analityczne sporządzane w ramach **okresowych przeglądów obronnych**. Należy do nich zaliczyć *analizy, ankiety, raporty, sprawozdania i inne dokumenty wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunki doskonalenia systemu obronnego państwa i poszczególnych jego elementów* [270].

7.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego

Planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*[271], dokumencie wykonawczym do *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Dyrektywa jest wyjściowym (podstawą) do planowania operacyjnego w państwie dokumentem, który identyfikuje zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa (sytuacje planistyczne) oraz określa zasadnicze zadania obronne do wykonania przez elementy wykonawcze systemu obronnego państwa (scenariusze reagowania). W planowaniu operacyjnym uczestniczą wszystkie orga-

[269] Ibidem, § 2 pkt. 7 i 8.

[270] Ibidem, § 2 pkt. 12.

[271] Aktualnie obowiązujące jest „Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. *o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej"* (M.P. z 2019 poz.15).

ny administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a rolę koordynatora, z ramienia Rady Ministrów, pełni Minister Obrony Narodowej. W procesie planowania uwzględnia się infrastrukturę państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki[272].

Ustalając określony w przepisach tryb planowania operacyjnego, przyjęto następujące założenia dotyczące planów operacyjnych: muszą być realne; powinny wspomagać zarządzanie podległymi strukturami, nie zaś stwarzać dodatkowe problemy organizacyjne; muszą opierać się na aktualnym stanie prawnym, posiadanych w danej chwili możliwościach organizacyjnych i finansowych oraz istniejącym potencjale obronnym RP, a także muszą być stale aktualizowane.

W ramach planowania operacyjnego sporządza się plany operacyjne umiejscowione na dwóch poziomach[273]: ***centralnym***: *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP), Plan Użycia Sił Zbrojnych RP (PU SZ), Plan Operacyjny Funkcjonowania Działu Administracji Rządowej (POF DAR) oraz Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Centralnego (POF UC)*; ***regionalnym***: *Plan Operacyjny Funkcjonowania Województwa (POF W), Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Marszałkowskiego (POF UM), Plan Operacyjny Funkcjonowania Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (POF m. st. Warszawa), Plan Operacyjny Funkcjonowania Powiatu (POF P) oraz Plan Operacyjny Funkcjonowania Gminy (POF G).*

Plany operacyjne szczebla ministerialnego i wojewódzkiego oraz urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów opracowywane są na podstawie zadań operacyjnych

---

[272] *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania* (…), op. cit., § 4 ust. 1.

[273] Są one zatwierdzane przez organy, które organizują wykonywanie zadań operacyjnych w ramach powszechnego obowiązku obrony w trybie określonym w art. 18 ust. 2–4 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* i podlegają aktualizacji w razie zmian w *Strategii bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP* lub w innych uzasadnionych przypadkach.

wynikających z PRO RP. Należy podkreślić, iż w odniesieniu do POF DAR, POF UC oraz POF W obowiązuje zasada zgodności *z Planem Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, który sporządzany jest przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z: ministrami kierującymi działami administracji rządowej, Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefem Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości. Podobne relacje występują pomiędzy POF UM, POF P i POF G, a nadrzędnym dla tych planów POF W – właściwego terytorialnie wojewody.

Zasada zgodności nie oznacza oczywiście ograniczenia możliwości ujęcia w planach własnych rozwiązań, niestosowanych przez inne organy sporządzające plany[274]. Zasadnicze procedury działania oraz zadania operacyjne wykonywane we współdziałaniu z innymi podmiotami muszą jednak być identyczne jak w planie wyższego szczebla. Również oceny bezpieczeństwa państwa nie mogą odbiegać od przyjętych na wyższym szczeblu, przy czym mogą one przybierać postać szczątkową w celu obniżenia klauzuli tajności planu niższego szczebla, ale jednocześnie powinny być rozszerzane przez organ sporządzający o szczegółowe analizy dotyczące jego właściwości (w przypadku ministrów, kierowników urzędów centralnych i państwowych jednostek organizacyjnych).

7.4. Zasady i tryb programowania obronnego

Programowanie obronne jest częścią systemu planowania obronnego i stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki obronnej państwa w zakresie utrzymania i rozwoju jego potencjału obronnego oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Istotą programowania jest ustalanie zadań

[274] Organ sporządzający – to organ administracji rządowej, kierownik państwowej jednostki organizacyjnej, marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, wójt lub burmistrz – wykonujący, uzgadniający i aktualizujący plan operacyjny, program obronny lub dokument sporządzony w ramach przeglądu obronnego.

obronnych realizowanych w czasie pokoju na dziesięcioletni okres planistyczny, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a także projektowanie środków finansowych na ten cel.

Programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskie*j na dziesięcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, których projekt sporządza raz na cztery lata Minister Obrony Narodowej z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania oraz przedkłada Radzie Ministrów do dnia 30 września w roku nieparzystym[275].

W ramach programowania obronnego istotną rolę odgrywają pozamilitarne przygotowania obronne, których realizacja odbywa się w ramach trzech niżej wymienionych programów[276]: ***Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*** *(*PPPO) obejmujący przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe przewidziane do realizacji w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie organów administracji publicznej do wykonywania własnych zadań obronnych oraz realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych, w czasie zewnętrznego zagrożenia i wojny; ***Program Doskonalenia Obrony Cywilnej*** (PDOC) obejmujący kierunki doskonalenia i przekształceń ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie obrony cywilnej, przewidziane do realizacji w czasie pokoju, w celu przygotowania organów administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych na rzecz ludności i formacji Obrony Cywilnej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; ***Program mobilizacji gospodarki*** (PMG) obejmujący zadania przewidziane do realizacji w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium RP; jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi wła-

[275] *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania* (…), op. cit., § 7.

[276] Ibidem, § 9 ust. 1.

ściwemu do spraw wewnętrznych i Ministrowi Sprawiedliwości oraz jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Program wskazuje możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki.

Podstawą prawną do opracowania PPPO i PDOC jest przywołane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie planowania obronnego*, natomiast PMG jest opracowywany na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*.

Ponadto w ramach programowania obronnego sporządza się *Program rozwoju Sił Zbrojnych RP* (PRSZ), który zawiera zadania dotyczące rozwoju podsystemu militarnego SOP, tj. Sił Zbrojnych RP[277]. Zasady i tryb programowania w Siłach Zbrojnych RP określa *Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP*[278].

7.5. Okresowe przeglądy obronne elementem planowania obronnego

Celem okresowych przeglądów obronnych, które są integralnym elementem planowania obronnego, jest analiza danych liczbowych i opisowych ocen stanu przygotowań obronnych oraz sformułowanie propozycji kierunków działań zmierzających do doskonalenia systemu obronnego państwa na kolejne cztery lata. Okresowe przeglądy obronne z punktu widzenia systemu planowania obronnego są instrumentem poprawy jego efektywności i skuteczności, natomiast z punktu widzenia organów władzy publicznej stanowią źródło wiedzy o potencjale obronnym państwa i jego zdolnościach do wykonywania misji i zadań.

Warunki i tryb okresowych przeglądów obronnych oraz rodzaje i zawartość sporządzanych w tym zakresie dokumentów określone zostały

[277] Ibidem, § 9 ust. 1.

[278] Dz.U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z póz. zm.

w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie planowania obronnego.* W ramach okresowych przeglądów obronnych sporządzane są następujące dokumenty:

Ocena Sił Zbrojnych – przedstawia analizę stanu Sił Zbrojnych RP oraz możliwości realizacji przez nie zadań, sporządzana jest przez Ministra Obrony Narodowej i przedkładana Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych;

Narodowe Kwestionariusze Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych sporządzane przez dysponentów części budżetowych, zawierające dane liczbowe oraz oceny opisowe dotyczące stanu przygotowań obronnych działu administracji rządowej, centralnego organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz województwa, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku; odpowiedzi zawarte w NKPPO przekazywane są do MON w celu ich wykorzystania w procesie opracowania oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych RP;

Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, którą sporządza Minister Obrony Narodowej i przedkłada Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych; ocena zawiera diagnozę stanu przygotowania struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa do realizacji zadań obronnych oraz propozycje kierunków dalszych działań na okres czterech kolejnych lat (syntezę informacji zawartych w NKPPO); ocena jest jednym z podstawowych materiałów (w części dotyczącej pozamilitarnych przygotowań obronnych) do opracowania *Raportu o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania przygotowań obronnych RP*;

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawiera diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami, sporządza ją Szef Obrony Cywilnej Kraju i przedkłada do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a następnie przedkłada Radzie Ministrów do dnia 31 maja w latach parzystych;

Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej sporządzany przez Ministra Obrony Narodowej we współpracy z ministrami i centralnymi organami administracji rządowej, z uwzględnieniem treści wcześniej wymienionych dokumentów, zawierający kompleksową analizę i ocenę stanu przygotowań obronnych w państwie oraz propozycje kierunków dalszych działań i zadań zmierzających do doskonalenia systemu obronnego na okres czterech kolejnych lat; raport przedkładany jest Radzie Ministrów do dnia 30 sierpnia w latach nieparzystych, a następnie Prezes Rady Ministrów przedkłada go Prezydentowi RP.

7.6. Dostosowanie systemu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO

Planowanie obronne NATO jest fundamentalnym elementem porozumień umożliwiających państwom członkowskim czerpanie korzyści politycznych i militarnych, jak również korzystanie z zasobów Sojuszu w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności. Zapobiega ono także nacjonalizacji polityki obronnej, uznając jednocześnie suwerenność państwową. Celem planowania obronnego jest uzgodnienie wymagań sojuszniczych w możliwie najbardziej efektywny sposób.

W ujęciu sojuszniczym planowanie obronne rozumiane jest dwojako. W szerszym sensie obejmuje wszystkie dziedziny planowania takie jak planowanie sił, uzbrojenia i logistyczne oraz jest blisko związane z innymi dyscyplinami jak: planowanie operacyjne, standaryzacja i planowanie obrony powietrznej. W węższym sensie natomiast planowanie obronne odnosi się do planowania sił i jego relacji z innymi dziedzinami.

Proces dostosowania planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO został rozpoczęty przed wstąpieniem naszego państwa do tej organizacji. Pierwszym dokumentem w tym zakresie były *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*[279]. Zasad-

[279] Zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 1999 r., a projekt tego dokumentu został opracowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej przy udziale innych ministerstw i urzędów centralnych.

niczym celem tego dokumentu było ukierunkowanie prac nad opracowaniem programu przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego w Polsce w latach 2001–2006 i kontynuowanie jego realizacji w kolejnych cyklach i okresach planistycznych, zgodnych z procedurami stosowanymi w NATO[280].

Kolejnym dokumentem, który przybliżył zasady narodowego planowania obronnego do systemu obowiązującego w NATO, była *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r. W *Strategii* została określona polityka obronna państwa oraz sposób realizacji przygotowań obronnych, a także struktura planowania obronnego i główne dokumenty planistyczne tworzone w jego ramach. Przy braku stosownych aktów prawnych dokument ten był podstawą do wprowadzania nowych procedur i tworzenia dokumentów planowania i programowania obronnego dostosowanych do zasad obowiązujących w NATO[281].

Ustalenia zawarte w *Strategii* dotyczą sposobów realizacji zadań obronnych, która odbywa się w ramach planowania obronnego w zakresie planowania strategiczno-operacyjnego działań obronnych oraz programowania systemu obronności, w tym sił zbrojnych. Jego podstawę stanowiły decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa. Dyrektywnym punktem wyjścia dla tego procesu były *Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego*, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie, wydawane cyklicznie co dwa lata.

W *Strategii* przyjęto również zasadę, że w ramach planowania strategiczno-operacyjnego opracowywana będzie *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna* określająca sposób funkcjonowania SOP w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz odpowiednie plany użycia i funkcjonowania struktur systemu obronnego w tych sytuacjach. Ustalono ponadto, że w ramach programowania

[280] Szerzej: J. Kownacki i A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006, s. 17.

[281] Rozdział 5 *Strategii* był podstawą do tworzenia nowych procedur i dokumentów planistycznych dostosowywanych do obowiązujących zasad w NATO.

obronnego mają być opracowywane sześcioletnie programy przygotowań obronnych ustalające przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa oraz wysokość nakładów na ich realizację[282].

Proces dostosowania planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych do systemu planowania obronnego NATO został zakończony wprowadzeniem w życie przywołanego wcześniej *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*. W rozporządzeniu określono prawne warunki i tryb planowania obronnego, w tym programowania przygotowań pozamilitarnych, który zastąpił dotychczas stosowany przy użyciu uchwał Rady Ministrów. Zawarto w nim definicje podstawowych pojęć z obszaru planowania i programowania obronnego oraz zsynchronizowano narodowe planowanie obronne z zasadami obowiązującymi w NATO, a także zastąpiono dwuletni cykl planowania obronnego na sześcioletni okres planistyczny.

W rozporządzeniu doprecyzowano ponadto zasady planowania obronnego w Polsce, w ramach którego ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych NATO mają znaczący wpływ na proces planowania w naszym państwie. Ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych Sojuszu są uwzględniane w procesie planowania obronnego i wpływają między innymi na sposób oraz zakres programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych.

W państwach członkowskich NATO zakończono w tym czasie proces zmian usprawniających proces planowania obronnego, w tym określania w dłuższej perspektywie celów, jakie należy osiągnąć w obszarze obronności. Przyjęte zmiany dotyczyły również zasad opracowywania dokumentów planowania i programowania obronnego oraz przeglądów obronnych. Od 2004 r. rozpoczęto proces wdrażania nowej procedury planowania, polegającej na zmianie dwuletniego cyklu planistycznego na czteroletni oraz sześcioletniego okresu planistycznego na dziesięcioletni.

---

[282] *Strategia obronności RP*..., op. cit., pkt 120 i 121.

Zmiany te usprawniające proces planowania obronnego w NATO wywołały potrzebę uruchomienia kolejnego procesu dostosowania zasad planowania obronnego w Polsce do systemu obowiązującego w NATO. Proces ten został zrealizowany w 2007 r. w ramach nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*[283]. Wprowadzone w znowelizowanym rozporządzeniu rozwiązania dostosowują procedury, okres i cykl planistyczny w Polsce do rozwiązań obowiązujących w Sojuszu. Doprecyzowują ponadto zakres przedmiotowy programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOC) i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych (PPPO).

Konkluzje

Planowanie obronne jest podstawowym narzędziem realizacji przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa. Rozumiane jest jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne.

Podczas planowania operacyjnego i programowania obronnego, obejmującego swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy systemu obronnego państwa, określa czas ich realizacji oraz wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie. Struktury pozamilitarne, obejmujące swoim zakresem cywilne elementy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i wykonawcze ogniwa administracji publicznej oraz przedsiębiorców, spełniają bardzo ważną rolę w systemie obronnym państwa.

Z uwagi na potrzebę dostosowywania procesu planowania obronnego do zmieniających się uwarunkowań, w tym skorelowanie

[283] Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426.

z tworzonym systemem zarządzania rozwojem kraju oraz planowaniem obronnym NATO, konieczna jest poprawa narodowego planowania obronnego. Powinna ona być ukierunkowana na zwiększanie jego przejrzystości i spójności, przede wszystkim na szczeblu strategicznym oraz w odniesieniu do Sił Zbrojnych RP. Główne działania w tym zakresie powinny objąć: ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów planowania obronnego o charakterze strategicznym; doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego, a także zwiększenie spójności militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego[284].

Doskonalenie systemu planowania i programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych jest niezbędne, ponieważ realizowane w jego ramach przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe mają bezpośredni wpływ na stan systemu obronnego państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych planowania obronnego w Polsce. Procesy transformacyjne prawa obronnego powinny zmierzać do stworzenia ustawowej podstawy prawnej planowania obronnego w Polsce. Należy przy tym dążyć do dalszej harmonizacji planowania narodowego z sojuszniczym[285].

[284] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*, op. cit., s. 68.

[285] Ustawa powinna definiować podstawowe pojęcia, określać dokumenty strategiczne i doktrynalne stanowiące podstawę planowania obronnego, określać dokumenty planistyczne wraz z zasadami i trybem ich opracowania, wykonania i zatwierdzania, a także określać rolę i zadania organów władzy oraz administracji publicznej i przedsiębiorców – właściwych w tych sprawach.

8. PRZYGOTOWANIA DO MILITARYZACJI JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WYKONUJĄCYCH ZADANIA OBRONNE

Militaryzację zrodziła potrzeba zapewnienia możliwości funkcjonowania państwa w czasie mobilizacji i wojny, a także konieczność zaangażowania do jego obrony potencjału gospodarki narodowej. Obszarem stosowania militaryzacji są głównie ogniwa ochrony państwa i wybrane ogniwa gospodarczo-obronne o istotnym znaczeniu dla obrony i bezpieczeństwa państwa. Właściwe funkcjonowanie poszczególnych ogniw systemu obronnego państwa w okresie kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny uzależnione jest w dużym stopniu od stanu przygotowań w dziedzinie militaryzacji. Jedną z form umożliwiających dostosowanie administracji publicznej i gospodarki państwa do takich wymagań jest możliwość objęcia militaryzacją ustalonych w czasie pokoju jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań.

Celem niniejszego rozdziału jest próba usystematyzowania i uporządkowania wiedzy z obszaru przygotowań do militaryzacji na podstawie analizy obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego i doświadczeń wyniesionych z praktycznej realizacji tych przygotowań. Podjęto ponadto próbę odpowiedzi na pytanie o status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz o ich prawa w czasie konfliktu zbrojnego.

8.1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie

Dostępna literatura przedmiotu podaje różne definicje militaryzacji. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa* militaryzacja to *przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz*

nadaniu im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Objęcie militaryzacją określonych przez uprawnione organa państwowe, działów i jednostek organizacyjnych (powołanie osób do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych) następuje w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych ustaw[286].

Z przedstawionej definicji wynika **istota militaryzacji** polegająca z jednej strony na zwiększeniu dyspozycyjności stanów osobowych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, a z drugiej na zwiększeniu skuteczności kierowania jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. W stosunku do obywateli militaryzacja wprowadza w miejsce obowiązującego w czasie pokoju stosunku pracy wynikającego z kodeksu pracy, obowiązek służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji oraz ich struktury zostają dostosowane do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Ustanowione są ponadto określone relacje podporządkowania tych jednostek określonym organom właściwym w sprawach militaryzacji.

Głównym celem militaryzacji jest zabezpieczenie – w drodze szczególnego obowiązku pracy i odpowiednich form organizacji jego spełnienia – sprawnego funkcjonowania działów administracji państwowej i gospodarki narodowej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne z punktu widzenia obronności państwa. Istota militaryzacji sprowadza się z jednej strony do przeniesienia w obręb stosunków cywilnych form i metod zbliżonych do służby i dyscypliny wojskowej, a z drugiej do powstania z mocy prawa stosunku służbowego militaryzacji z jednoczesnym zawieszeniem dotychczasowego stosunku pracy osób powołanych do służby w jednostce zmilitaryzowanej[287].

---

[286] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów…*, op. cit., s. 121.

[287] Osoby pełniące służbę jednostkach zmilitaryzowanych nie mogą jednostronnie rozwiązać stosunku służbowego oraz mogą być wyznaczone z urzędu na inne stanowiska pracy lub przenoszone do innych jednostek, a także być skoszarowane,

Kwestia możliwości zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiająca sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych, jest niezwykle istotna z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych szczególnie ważnych z punktu widzenia obronności państwa. Należy zwrócić uwagę, że przedstawione kanony militaryzacji zostały ukształtowane w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku i mimo przeobrażeń ustrojowych oraz gospodarczych w naszym kraju pozostały praktycznie niezmienione. Dzięki militaryzacji jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji następuje z jednej strony podporządkowanie tych jednostek organom administracji rządowej (określonym ministrom lub wojewodom), a drugiej ustanowienie stosunku służbowego w relacjach pracownik pełniący służbę – przełożony.

8.2. Podstawy prawne przygotowań do militaryzacji

Problematyka militaryzacji jest kompleksowo uregulowana w przepisach działu V ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie stosownych upoważnień zawartych w tym dziale ustawy. Należy zauważyć, że wprawdzie dział V przywołanej ustawy nosi tytuł *Służba w jednostkach zmilitaryzowanych*, to oprócz regulacji dotyczących obowiązków i uprawnień osób przeznaczonych do służby w jednostkach zmilitaryzowanych (osobowy aspekt militaryzacji), zawiera on szereg przepisów dotyczących jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz właściwości organów w sprawach ustalania i przygotowywania tego rodzaju jednostek (organizacyjny aspekt militaryzacji), a także przydzielania jednostek zmilitaryzowanych. Omawiany dział ustawy zawiera piętnaście jednostek redakcyjnych (od art. 174 do

umundurowane i uzbrojone. Podlegają one odpowiedzialności karnej według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej w czasie wojny.

art. 188), w tym upoważnienia ustawowe dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia reguł i sposobu przygotowania jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji. Zestawienie aktów wykonawczych dotyczących militaryzacji przedstawia załącznik 7.

Wymienione w tabeli rozporządzenia Rady Ministrów określiły szczegółowe zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań.

Ważne miejsce obok wymienionych i scharakteryzowanych powyżej aktów prawnych, dokumentów normatywnych zajmuje *Norma Obronna NO-A078 – Militaryzacja. Numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji*[288]*,* która określa sposób identyfikacji jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji. Przedstawiono budowę bloku identyfikującego oraz opis poszczególnych jego członów, a także zasady nadawania numerów identyfikacyjnych przypisanych tym jednostkom, sposób identyfikowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji. Określone w niniejszej normie zasady i tryb nadawania numerów identyfikacyjnych mają zastosowanie przy ustalaniu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji i są przeznaczone do wykorzystania przez organy administracji publicznej uczestniczące w procesie przygotowań do militaryzacji.

Przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych przedsiębiorców

Problematykę przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych należących do przedsiębiorców określają, w części zadaniowej, przepisy ustawy *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[289]. Do zadań, które na mocy ustawy mogą być nałożone na przedsiębiorców, należą m.in. przedsięwzięcia w zakresie militaryzacji obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki

[288] Zatwierdzona decyzją Nr 308/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. MON nr 13, poz. 166).

[289] *Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z póz. zm.).

zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych[290]. Organami administracji rządowej właściwymi do nakładania zadań obronnych na przedsiębiorców, organizowania i sprawowania nadzoru nad realizacją wspomnianych zadań są ministrowie lub wojewodowie w zależności od statusu przedsiębiorców.

Wykonywanie przez organy wojskowe zadań w zakresie militaryzacji

Zakres przygotowań do militaryzacji w resorcie obrony narodowej oraz organizacja wykonywania zadań w zakresie koordynacji i sprawowania przez Ministra Obrony Narodowej ogólnego nadzoru nad działalnością organów administracji rządowej związanych z przygotowaniami do militaryzacji zostały określone w Decyzji Nr 462/MON Ministra Obrony Narodowej[291]. Organem właściwym Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie jest Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, który przy realizacji przedmiotowych zadań współdziała z dyrektorami komórek do spraw obronnych ministerstw i urzędów centralnych oraz dyrektorami Wydziałów Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich.

Na podstawie wymienionych aktów prawnych i normatywnych przygotowań do militaryzacji w dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono zasady i tryb tych przygotowań oraz właściwość organów w przedmiotowym zakresie.

8.3. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji

Przepisy ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* stanowią, że militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze całego kraju będą

[290] Ibidem, op. cit., art. 2.

[291] Decyzja Nr 462/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 listopada 2015 roku *w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania przez organy wojskowe zadań w zakresie militaryzacji* (Dz.Urz. MON Nr 462, poz. 330).

wykonywać zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań.

Opierając się na wymienionych aktach prawnych i normatywnych oraz praktycznej wiedzy autora[292], określono cztery zasady militaryzacji jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Zadania te realizowane są przez organy władzy i administracji publicznej oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych w przypadku zaistnienia kryzysu polityczno-militarnego. Przedstawione poniżej zasady wpisują się zarówno w przedmiotowy, jak i podmiotowy charakter przygotowań do militaryzacji.

Zasada 1. Militaryzacją mogą być objęte jednostki organizacyjne, które w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będą wykonywać zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa – **uzasadniające militaryzację** – a także jednostki specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań. Obowiązujące kategorie zadań uzasadniające militaryzację[293] przedstawiono na rysunku 9.

[292] W latach 2004–2018 autor uczestniczył zarówno w pracach legislacyjnych przy opracowaniu projektów wielu aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, jak i kontrolach problemowych realizacji zadań obronnych w działach administracji rządowej i administracji.

[293] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności…*, op. cit. § 3.

KATEGORIE ZADAŃ	
1	produkcji wyrobów, wykonywania usług oraz prac wdrożeniowych i ekspertyz niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa
2	wykonywania przewozów wojskowych oraz logistycznego wsparcia Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza
3	funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego, a także wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej
4	budowy, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej, a także gromadzenia i utrzymywania rezerw mobilizacyjnych na potrzeby osłony technicznej tej infrastruktury
5	informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronności państwa
6	utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego
7	prowadzenia ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie *rozporządzenia RM w sprawie militaryzacji*..., op. cit., § 3

Rysunek 9. Kategorie zadań uzasadniające militaryzację

Zasada 2. Jednostki przewidziane do militaryzacji oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych (jednostki przewidziane do militaryzacji) ustala Rada Ministrów na wniosek ministrów lub wojewodów, po wyrażeniu opinii przez Ministra Obrony Narodowej[294].

Zasada 3. Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki przewidziane do militaryzacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednostki zmilitaryzowane podlegają określonym ministrom i wojewodom.

[294] Rada Ministrów, na wniosek ministrów i wojewodów po uprzednim zaopiniowaniu przez Ministra Obrony Narodowej, ustala istniejące i specjalnie tworzone jednostki organizacyjne przewidywane do objęcia militaryzacją (jednostki przewidziane do militaryzacji) oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, a także limity osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

Zasada 4. Przeznaczenie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych następuje w drodze nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do tych jednostek. Osoby pełniące służbę w jednostkach zmilitaryzowanych są obowiązane do wykonywania poleceń przełożonych wydanych w sprawach służbowych. Niewykonanie polecenia przełożonego wydanego w sprawach służbowych oznacza niewykonanie rozkazu według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej.

Dzięki militaryzacji jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji następuje z jednej strony podporządkowanie tych jednostek organom administracji rządowej (określonym ministrom lub wojewodom), a drugiej ustanowienie stosunku służbowego w relacjach pracownik pełniący służbę – przełożony.

Przygotowania do militaryzacji są realizowane w ministerstwach i województwach oraz w jednostkach organizacyjnych ujętych w wykazie jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji. Zakres przedmiotowy tych przygotowań jest zróżnicowany w zależności od poziomu organizacyjnego kierowania militaryzacją. Rodzaje i liczbę jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji ustala Rada Ministrów, natomiast o zakresie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem ich do militaryzacji decydują ministrowie i wojewodowie, którzy to określają również szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej oraz województwach. Zakres przedmiotowy przygotowań do militaryzacji odzwierciedlają dokumenty opracowywane w ministerstwach i urzędach wojewódzkich oraz w jednostkach organizacyjnych podlegających militaryzacji.

8.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji

Przygotowania do militaryzacji obejmują zespół przedsięwzięć organizacyjno-mobilizacyjnych zapewniających osiągnięcie i utrzymanie wymaganego stopnia gotowości ustalonych jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji do wykonywania zadań szczególnie ważnych dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Zakres tej

działalności obejmuje sfery planowania i organizacji oraz koordynacji i nadzoru. W procesie przygotowań do militaryzacji uczestniczą zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Szczególną rolę w procesie przygotowań do militaryzacji spełnia Minister Obrony Narodowej, który niezależnie od zadań związanych z militaryzacją w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej jest uprawniony, z mocy ustawy, do sprawowania ogólnego nadzoru oraz koordynacji działalności ministrów i wojewodów w tym procesie.

Właściwości Rady Ministrów w zakresie przygotowań do militaryzacji

Ze względu na fakt, że Rada Ministrów jest organem zapewniającym wykonanie postanowień ustawowych w zakresie obronności państwa, spełnia kluczową rolę zarówno w procesie przygotowań do militaryzacji w czasie pokoju, jak i w jej funkcjonowaniu w czasie wojny. Do właściwości Rady Ministrów należy określenie kategorii zadań uzasadniających militaryzację oraz zasad i trybu przygotowań do militaryzacji, a w szczególności ustalanie: jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, obejmujące istniejące jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz bazy formowania jednostek specjalnie tworzonych do wykonywania takich zadań; limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; zasad i trybu postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych; szczegółowych zasad pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wynagradzania osób pełniących w nich służbę; zakresu i zasad wyposażania jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz specjalistyczny sprzęt wojskowy i uzbrojenie; trybu postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji; zasad przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organów właściwych w tych sprawach; zadań w obszarze przygotowań do militaryzacji dla naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, a także zadań dla ministra obrony narodowej jako koordynatora tych przygotowań

w skali kraju oraz zasad i trybu finansowania przedsięwzięć związanych z militaryzacją.

Rola Ministra Obrony Narodowej w procesie przygotowań do militaryzacji

Minister Obrony Narodowej jest organem koordynującym działalność planistyczną oraz organizacyjno-mobilizacyjną związaną z przygotowaniami do militaryzacji w skali kraju, a także nadzorującym i kontrolującym stan tych przygotowań w czasie pokoju. Do zadań Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie należy w szczególności: prowadzenie wykazu ustalonych przez Radę Ministrów jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz zbiorczego zestawienia zadań w zakresie militaryzacji; przygotowanie projektów ustaleń Rady Ministrów i aktów normatywnych dotyczących przygotowania do militaryzacji; przygotowanie wieloletnich i rocznych planów szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także projektów dokumentów w sprawie ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją w raporcie o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Obrony Narodowej zapewnia ponadto gromadzenie i wymianę informacji niezbędnych do koordynacji przygotowań do militaryzacji oraz aktualizację bazy danych dotyczących gotowości jednostek organizacyjnych ustalonych na mocy rozporządzenia, a także ustala na potrzeby ministrów i wojewodów numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz nazwy jednostek zmilitaryzowanych.

Kompetencje ministrów i wojewodów w procesie przygotowań do militaryzacji

Do kompetencji ministrów i wojewodów w problematyce przygotowań do militaryzacji należą sprawy dotyczące określenia zakresu tych przygotowań oraz szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej oraz województwach. W szczególności wymienione organy: ustalają sposób zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji; uzgadniają z Ministrem Obrony Narodowej zmiany dotyczące

terminów osiągania gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz informują właściwe organy o zmianach wynikających z aktualizacji odpowiednich zestawień zadań; planują, w sporządzanych programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, środki finansowe na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych oraz dysponują przydzielonymi środkami finansowymi i limitami osób; ustalają struktury organizacyjne i etaty jednostek zmilitaryzowanych oraz tabele należności sprzętu, urządzeń oraz środków materiałowych dla tych jednostek; zatwierdzają regulaminy organizacyjne i plany formowania jednostek zmilitaryzowanych; ustalają, stosownie do specyfiki jednostek przewidzianych do militaryzacji, szczegółowe warunki i tryb prowadzenia przygotowań do militaryzacji, a także sposób zakwaterowania i wyżywienia stanów osobowych tych jednostek; ustalają programy szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji oraz planują i organizują kontrole podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji.

Zadania kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji

Kierownik jednostki organizacyjnej przewidzianej do militaryzacji jest organem właściwym w sprawach przygotowań tej jednostki do militaryzacji. Do najważniejszych zadań organizacyjno-mobilizacyjnych należy: opracowanie regulaminu organizacyjnego jednostki zmilitaryzowanej; planowanie uzupełnienia potrzeb osobowych, sprzętowych i materiałowych jednostki przewidzianej do militaryzacji; planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji oraz jednostki zmilitaryzowanej; współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki zmilitaryzowanej, a także ustalania sposobu uruchamiania tych świadczeń; zapewnienie obsady kadrowej jednostki zmilitaryzowanej, w szczególności przez prowadzenie postępowania reklamacyjnego oraz nadawanie przydziałów

organizacyjno-mobilizacyjnych pracownikom jednostki organizacyjnej przewidzianym do służby w tej jednostce; aktualizowanie dokumentacji dotyczącej zadań jednostki zmilitaryzowanej; organizowanie i prowadzenie szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych.

Do zadań **kierowników baz formowania** należy ponadto opracowanie planu formowania jednostki zmilitaryzowanej oraz przesyłanie corocznie do organu sprawującego nadzór nad przygotowaniem do militaryzacji oraz wojskowego komendanta uzupełnień właściwego ze względu na siedzibę bazy formowania wypełnionej karty gotowości jednostki zmilitaryzowanej.

8.5. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych[295]

Z punktu bezpieczeństwa państwa jednostki zmilitaryzowane wykonują bardzo ważne zadania, dlatego należy założyć, że w czasie konfliktu zbrojnego przeciwnik będzie dążył do zakłócenia ich funkcjonowania. W tym celu może zniszczyć obiekty należące do jednostek zmilitaryzowanych lub podjąć próby wyeliminowania w różny sposób pracujących w nich osób. Z tego też powodu istotne jest określenie zarówno statusu osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych, jak i określenie ich praw w czasie konfliktu zbrojnego.

Każdego człowieka we współczesnym świecie chronią trzy generacje praw funkcjonujących obok siebie, obejmujących pewien katalog i nawzajem się uzupełniających. Są to prawa tzw. *I generacji* dotyczące wolności osobistych i politycznych, prawa *II generacji* tyczące praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych i wreszcie prawa *III generacji* – tzw. prawa solidarnościowe. Obowiązują na poziomie

[295] Analizę tego zagadnienia przeprowadził M. Kuliczkowski (Podgrupa Problemowa Nr 8 i Nr 9) w ramach prac *Strategicznego Przeglądu Obronnego* (SPO 2011).

krajowym, ponadnarodowym (regionalnym) i najbardziej nas interesującym, międzynarodowym, czyli w zasadzie powszechnym. Kierowane są one do wszystkich państw i choć czasem nieakceptowane przez niektóre z nich, stały się normami powszechnie obowiązującymi jak *Karta Narodów Zjednoczonych* czy *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*. Można więc mówić o pewnym systemie uniwersalnym, obejmującym swoim zasięgiem całą grupę praw człowieka, ale i partykularnym, odnoszącym się np. do dzieci, osób pozbawionych wolności, uchodźców, kobiet i oraz praw człowieka w konfliktach zbrojnych. Jako że w przypadku osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych problematyczne staje się jednoznaczne zakwalifikowanie ich do ludności cywilnej bądź kombatantów, wydaje się, że to tu – wśród praw uniwersalnych, zawsze mogą szukać swoich uprawnień.

Prawo humanitarne zawiera bowiem reguły postępowania służące człowiekowi, jego godności, zdrowiu i życiu, w postaci norm uchwalonych wspólnie przez państwa i przyjętych powszechnie w prawie międzynarodowym w formie konwencji i innych umów międzynarodowych, a także przyjęte zwyczajowo. Normy te mają zastosowanie na całym świecie w czasie pokoju, podczas wojny oraz w innych okolicznościach, tworząc zespół przepisów uchwalonych i przyjętych z myślą o niesieniu pomocy oraz w trosce o człowieka (przede wszystkim *Konwencje Genewskie (I–IV) z 12 sierpnia 1949r. o ochronie ofiar wojny* oraz *Protokoły Dodatkowe (I –II) z 1977r.* do tych Konwencji). Bezapelacyjnie najistotniejszą w przedmiotowej sprawie[296] jest *IV Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949 r.* Zobowiązuje ona m.in. do zapewnienia ludności cywilnej podstawowego minimum warunków egzystencji, do traktowania jej w sposób humanitarny i otoczenia troską osób potrzebujących pomocy. Protokoły Dodatkowe idą jeszcze dalej – w przypadkach nieobjętych Konwencją, bez różnicy, osoby cywilne i kombatanci pozostają pod ochroną i władzą zasad prawa międzynarodowego wynikających z usta-

[296] O ile uznamy, że osoba pełniąca służbę w jednostce zmilitaryzowanej zachowuje status osoby cywilnej nie wykonując prac o charakterze czysto wojskowym – przypis autora.

lonych zwyczajów, zasad humanizmu oraz wymagań powszechnego sumienia. Stąd już tylko krok do, mającego wydźwięk jednoznacznie humanistyczny, statutu utworzonego 17 lipca 1998 r. *Międzynarodowego Trybunału Karnego*. Definiuje on zbrodnię ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, wojenne oraz zbrodnię agresji[297] i przewiduje odpowiedzialność sprawców oraz współuczestniczących w dokonywaniu przestępstw przewidzianych w statucie.

Reasumując, pełniący służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, występując w dotychczasowym stanie prawnym jako osoby o nieustalonym jednoznacznie statusie, mogą być narażone na różnego rodzaju dolegliwości z tego wynikające. Zawsze chronione są prawami uniwersalnymi, natomiast mogą utracić uprawnienia wynikające ze statusu cywila. W żadnym razie nie mogą być jednak uznani za kombatantów, choć należy przypuszczać, że kierujące się zasadami humanitarnymi wojujące strony, powinny przyznać im status jeńca wojennego. III Konwencja Genewska przewiduje, co prawda, status nie-kombatanta[298], a więc osoby, która jest w danym momencie członkiem sił zbrojnych, nie pełniąc jednak funkcji wojskowych w świetle krajowych przepisów[299]. W przypadku pojmania przez przeciwnika przysługuje im status jeńca wojennego ze wszystkimi uprawnieniami. Nie wydaje się jednak, żeby obdarzenie takim statusem interesujących nas osób było możliwe.

Wobec powyższego, w związku z całym szeregiem wątpliwości, istnieje pilna potrzeba określenia w przepisach prawa polskiego statusu osób będących przedmiotem rozważań i jednoznacznego zakwalifikowania ich do kombatantów lub nie-kombatantów lub cywili. Prawo międzynarodowe pozostawia bowiem te kwestie prawodawstwu narodowemu, podobnie jak pozostawia w gestii państw, które krajowe podmioty zaliczane są w poczet sił zbrojnych.

---

[297] Zbrodnia agresji nie została dotąd jednoznacznie zdefiniowana – przypis autora.

[298] Ta sama Konwencja przewiduje status „osób towarzyszących", którym przysługują prawa jeńców, lecz rezerwuje je dla np. cywilnych załóg samolotów i korespondentów wojennych – przypis autora.

[299] Jako członkowie sił zbrojnych, choć nie uzbrojeni, zmuszeni są jednak do noszenia munduru – przypis autora.

Konkluzje

Militaryzacja w państwie to planowe i zorganizowane przekształcenie struktur organizacyjnych i stanów liczebnych, a także zamiana stosunku pracy na stosunek służbowy w jednostkach organizacyjnych podlegających militaryzacji, co umożliwi realizowanie zadań obronnych przez te jednostki w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, mobilizacji i w czasie wojny. Przedsięwzięcia składające się na osiągniecie i utrzymanie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji są realizowane w ramach przygotowań obronnych państwa

Możliwości zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiające sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych są niezwykle istotne z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych, a służba osób w jednostkach zmilitaryzowanych jedną z form spełniania przez nich powszechnego obowiązku obrony.

Wyniki prac autora potwierdzają ocenę, że obowiązujący system przygotowań do militaryzacji jest właściwie zorganizowany, aby sprostać stawianym przed nim wymaganiom. Na taką ocenę składa się z jednej strony system aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, a z drugiej przygotowanie i wiedza osób odpowiedzialnych za wspomniane przygotowania. Należy podkreślić, że znaczenie militaryzacji dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, zostało należycie potraktowane przez organy władzy wykonawczej oraz władzę ustawodawczą. Znalazło to przełożenie w obowiązujących aktach prawnych i normatywnych omówionych w niniejszym rozdziale.

Realizacja przygotowań do militaryzacji wskazuje, że osiągnięcie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji nie oznacza zakończenia omawianego procesu. Poważnym wyzwaniem może okazać się jej utrzymanie w ramach gotowości obronnej państwa. W tym obszarze mieszczą się bowiem nie do końca doprecyzowane zagadnienia dotyczące szkolenia stanów osobowych jednostek podlegających militaryzacji oraz sposobu zabezpieczenia ich

potrzeb w specjalistyczny sprzęt wojskowy i materiały. Do głównych czynników obniżających efektywność tych przygotowań należy zaliczyć niewystarczające instrumenty finansowe motywujące podmioty prawne i fizyczne oraz przedsiębiorców do większego zaangażowania w proces realizacji zadań obronnych, w tym przygotowań do militaryzacji.

Przygotowanie do militaryzacji w Polsce ma za sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Doskonalenie systemu tych przygotowań jest niezbędne, ponieważ realizowane w tej formie zadania obronne mają bezpośredni wpływ na stan systemu obronnego państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań oraz zapewnić poprawę efektywności działań podejmowanych w ramach poszczególnych elementów systemu planowania obronnego.

9. OCHRONA OBIEKTÓW SZCZEGÓLNIE WAŻNYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA (SZCZEGÓLNA OCHRONA OBIEKTÓW)

W literaturze przedmiotu podaje się różne definicje militaryzacji. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa* militaryzacja to *przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadaniu im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Objęcie militaryzacją określonych przez uprawnione organa państwowe, działów i jednostek organizacyjnych (powołanie osób do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych) następuje w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych ustaw.*

W obowiązującym stanie prawnym problematyka związana z ochroną obiektów umocowana jest w przepisach trzech ustaw. Przedstawiono w nich zasady i tryb prowadzenia zarówno obowiązkowej ochrony obiektów[300] oraz szczególnej ochrony obiektów[301], jak i ochrony obiektów zaliczanych do infrastruktury krytycznej[302]. Spośród przedstawionych trzech rodzajów ochrony obiektów zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia przygotowań obronnych, będą miały działania ukierunkowane na zapewnienie ochrony obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Wspólne obszary ochrony wspomnianych obiektów podlegających różnym formom ich ochrony przedstawiono na rysunku 10.

---

[300] *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z póz. zm.).

[301] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., art. 6 ust.1 pkt. 5.

[302] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, op. cit.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ustawy o ochronie osób i mienia; ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym*

Rysunek 10. Wspólne obszary ochrony obiektów podlegających różnym formom ich ochrony

Poddając analizie wymienione formy ochrony obiektów, ze względu na fazę planowania i realizacji oraz stany funkcjonowania państwa, można zauważyć, że szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana w stałej gotowości obronnej państwa, zaś prowadzona będzie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium państwa. Natomiast obowiązkowa ochrona obiektów jest planowana i na bieżąco prowadzona w czasie pokoju. Z kolei ochrona infrastruktury krytycznej sprowadza się do działań planistycznych podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego, zaś ochrona fizyczna obiektów zakwalifikowanych do infrastruktury krytycznej[303] lub odpowiednie ich zabezpieczenie techniczne

[303] Obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia,

stanowią tylko jeden z wielu elementów kompleksowej ochrony tej infrastruktury.

Z omówionych powyżej rodzajów ochrony obiektów zasadnicze znaczenie dla obronności państwa ma szczególna ochrona obiektów, która obejmuje *przedsięwzięcia realizowane w celu zapewnienia warunków do wzmocnienia istniejącej już w czasie pokoju ochrony obiektu lub ustanowienia ochrony obiektu od podstaw, w odniesieniu do obiektów uznanych przez Radę Ministrów za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Polega na przygotowaniu oraz prowadzeniu ochrony przez jednostki zmilitaryzowane, w razie ogłoszenia) mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych ustaw oraz aktów wykonawczych*[304].

Podstawy prawne określające zasady i tryb przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów zostały przedstawione w podrozdziale 9.1.

9.1. Istota i cel oraz podstawy prawne szczególnej ochrony obiektów

Szczególna ochrona obiektów rozumiana jest jako całokształt przedsięwzięć koncepcyjnych, planistycznych, organizacyjnych, logistycznych, technicznych, szkoleniowych oraz kontrolnych, obejmujących przygotowanie i prowadzenie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, w razie ogłoszenia mobilizacji, w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP.

---

transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych, art. 3 pkt 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

[304] J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów…*, op. cit., s. 229.

Istotą szczególnej ochrona obiektów jest jej prowadzenie, w wymienionych trzech stanach funkcjonowania państwa, przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane, tzw. zmilitaryzowane oddziały ochrony obiektów. Natomiast **celem tej ochrony** jest zapewnienie warunków do wzmocnienia istniejącej już ochrony obiektów lub do ustanowienia ochrony obiektów od podstaw, jeżeli zostały one uznane za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Wzmocnienie istniejącej już ochrony albo ustanowienie szczególnej ochrony obiektów od podstaw może obejmować także działania obronne o charakterze wojskowym.

Problematyka ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa jest uregulowana w przepisach rangi ustawowej oraz w aktach wykonawczych, a także w zarządzeniach, decyzjach, wytycznych i instrukcjach.

Wśród przepisów ustawowych wskazujących zadania Rady Ministrów w tym zakresie należy wymienić ustawę *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Do ustawowych zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy m.in. określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony[305]. Jednocześnie ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorii, a także zadań w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwości organów w tych sprawach[306].

Biorąc powyższe pod uwagę, podstawą prawną szczególnej ochrony obiektów jest ustawa *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* i wydane na jej podstawie *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa*

[305] *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit., art. 6 ust. 1 pkt 5.

[306] Ibidem, art. 6 ust. 2 pkt 4.

i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony[307] oraz Wytyczne Ministra Obrony Narodowej[308] i Ministra Spraw Wewnętrznych[309], a także *Norma Obronna NO-A078*[310]. Wykaz zasadniczych aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów przedstawiono w załączniku 5.

W przepisach rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* zostały określone rodzaje obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa ze względu na ich znaczenie dla systemu obronnego państwa oraz zasady i tryb przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów. Rozporządzenie określa również podział tych obiektów na dwie kategorie: „obiekty kategorii I"[311] oraz „obiekty kategorii II"[312], a także ustala właściwość ministrów koordynatorów w zakresie przygotowania i prowadzenia

---

[307] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. z 2003 r. Nr. 116, poz. 1090 z póz. zm. Dz.U. z 2017 r. poz.. 42 oraz Dz.U. z 2019 poz. 250)

[308] *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii I* (Sygn. Szt. OT Wew. 1/2005 z póz. zm.) i *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 roku w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczegółowej ochrony obiektów* (Dz.Urz. MON z 2005 r. Nr 3, poz.17.)

[309] *Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II oraz procedura opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II*, Załącznik Nr 2 do pisma MSWiA Nr INO--V-4401-20/05 z dnia 21.01.2005 r. oraz *Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów*, MSWiA, Warszawa 2007.

[310] Norma Obronna NO-A078 – Szczególna ochrona obiektów, Oznaczenie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa (Dz.Urz. MON, Nr 13, poz. 166).

[311] *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych...*, op. cit., § 2 pkt 1–15.

[312] Ibidem, § 2 pkt 16–24.

szczególnej ochrony obiektów odpowiednio Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do obiektów kategorii I oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie obiektów kategorii II. W przepisach ogólnych rozporządzenia zastrzeżono, że przepisów rozporządzenia nie stosuje się do obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych[313]. W myśl wspomnianego zastrzeżenia przepisów rozporządzenia nie stosuje się również do obiektów wytypowanych dla organów władzy publicznej na stanowiska kierowania, podlegających ochronie w rozumieniu regulacji[314] dotyczących systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

Ważne miejsce obok wymienionych i scharakteryzowanych powyżej aktów prawnych oraz dokumentów normatywnych zajmuje *Norma Obronna NO-A078,* która określa sposób oznaczania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Przedstawiono w niej budowę bloku identyfikacyjnego poszczególnych obiektów oraz opis jego członów, a także zasady i tryb nadawania numerów ewidencyjnych tym obiektom. Określone w niniejszej normie zasady i tryb nadawania numerów ewidencyjnych mają zastosowanie przy ustalaniu obiektów podlegających szczególnej ochronie i są przeznaczone do wykorzystania przez wszystkie organy administracji publicznej uczestniczące w procesie przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. W niniejszej normie zdefiniowano ponadto podstawowe terminy z zakresu szczególnej ochrony obiektów.

---

[313] *Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu* (Dz.U. Nr 27, poz. 298), art. 2 ust. 1 pkt 6 i 8.

[314] Przepisów wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*, op. cit.

9.2. Zasady przygotowania szczególnej ochrony obiektów

W ramach przeprowadzonych badań, opierając się na obowiązujących aktach prawnych i normatywnych dotyczących szczególnej ochrony obiektów oraz doświadczeniach w zakresie ich praktycznego stosowania, dokonano systematyzacji wiedzy w przedmiotowym zakresie. Umożliwiło to wyodrębnienie pięciu głównych zasad przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, które określają zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy charakter tych przygotowań.

Zasada 1 – Obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa są obiekty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*[315], podzielone na dwie kategorie, stanowiące podstawę do obejmowania ich szczególną ochroną. Wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa z podziałem ich na kategorie przedstawiono w tabeli (załącznik 6).

Zasada 2 – Rada Ministrów ustala wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa – na wniosek organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony, tj.: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów; Prezesa Narodowego Banku Polskiego; Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wojewodów.

Zasada 3 – Rada Ministrów jest organem uprawnionym do podjęcia decyzji o objęciu szczególną ochroną ustalonych obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa w razie ogłoszenia mobilizacji, w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP.

Zasada 4 – Szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty, a prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych

[315] *Rozporządzenie RM w sprawie obiektów szczególnie ważnych*…., op. cit., § 2 pkt 1–24.

przepisów, jednostki zmilitaryzowane – zmilitaryzowane oddziały ochrony obiektów.

Zasada 5 – Szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana i prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej, z tym że zakres i sposób udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie – określa Minister Obrony Narodowej, a Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej – określa minister właściwy do spraw wewnętrznych.

9.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres szczególnej ochrony obiektów

Zakres podmiotowy i przedmiotowy przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz tryb tych przygotowań określony został w przywołanych wcześniej aktach prawnych i dokumentach normatywnych. W procesie tych przygotowań wyróżnia się dwie zasadnicze fazy: **przygotowanie szczególnej ochrony obiektów** oraz **prowadzenie szczególnej ochrony obiektów.**

Faza pierwsza – przygotowanie szczególnej ochrony obiektów obejmuje prace koncepcyjne, planistyczne, organizacyjne, logistyczne, techniczne, szkoleniowe i kontrolne mające na celu: opracowanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów szczególnej ochrony obiektów; zapewnienie zasobów ludzkich, finansowych i materiałowych niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; utworzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów, zorganizowanie współdziałania oraz określenie sposobu prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. Realizacja wymienionych zadań tej fazy procesu odbywa w trzech etapach.

Faza druga – prowadzenie szczególnej ochrony obiektów obejmuje w szczególności: bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne; inne działania mające na celu ochronę obiektu, które wynikają z jego specyfiki i charakteru zagrożeń dla jego funkcjonowania; przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu

alarmowania i powiadamiania oraz wymiany informacji o zagrożeniach oraz działania obronne, obejmujące w szczególności rozbudowę inżynieryjną terenu na podejściach i wewnątrz bronionego obiektu, system ognia broni palnej, powszechną obronę przeciwlotniczą oraz ochronę przed skażeniami.

Z uwagi na zasadniczy cel opracowania w dalszej części niniejszego rozdziału skoncentrowano się na udziale organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony obiektów oraz zarządców obiektów podlegających szczególnej ochronie w realizacji zadań związanych z przygotowaniami do jej prowadzenia. **Organami właściwymi w sprawach szczególnej ochrony obiektów są**[316]: *ministrowie i przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów* – w stosunku do obiektów: będących w ich właściwości, organów, formacji i jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nich nadzorowanych, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych – według właściwości wynikającej z ustaw; *organy administracji rządowej nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów* – w stosunku do obiektów będących w ich właściwości; *Prezes Narodowego Banku Polskiego* – w stosunku do obiektów będących w jego właściwości; *Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego* – w stosunku do obiektów będących w jego właściwości oraz *wojewodowie* – w stosunku do obiektów: będących w ich właściwości, jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów, będących we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego – po zasięgnięciu opinii organów wykonawczych właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Organy właściwe w sprawach szczególnej ochrony obiektów, które wystąpiły do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa, każdy w zakresie obiektów ujętych w przedmiotowym wniosku, realizują zadania związane z przygotowaniem tej ochrony, a w szczególności[317]: określają zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony oraz osoby od-

[316] Ibidem, op. cit., § 4 ust. 2.

[317] Ibidem, op. cit., § 7 ust. 1.

powiedzialne za jej realizację, a także określają terminy wykonania tych prac; ujmują problematykę szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej; opracowują, uzgadniają i aktualizują plany szczególnej ochrony obiektów, zgodnie z ogólnymi wymaganiami prowadzenia tej ochrony oraz obowiązującą w tym zakresie procedurą; koordynują i nadzorują prace związane z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają warunki do realizacji tych prac; realizują zadania związane z uzyskaniem limitów osobowych, środków finansowych oraz innych zasobów niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, a także dysponują przydzielonymi limitami i środkami przeznaczonymi na tę ochronę; organizują szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów; organizują współdziałanie w zakresie dotyczącym szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają sprawność, ciągłość i terminowość prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, w stosunku do których wystąpiły z wnioskiem o uznanie za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Do zadań Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, koordynatorów przygotowań szczególnej ochrony obiektów, odpowiednio kategorii I oraz kategorii II, należy ponadto: określanie ogólnych wymagań przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; prowadzenie, na podstawie ustalonego przez Radę Ministrów wykazu obiektów podlegających szczególnej ochronie, ewidencji tych obiektów; określanie, po zasięgnięciu opinii organów właściwych w sprawach szczególnej ochrony obiektów, sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów; podejmowanie decyzji, zgodnie z właściwością, w sprawie udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów, a także ustalanie zakresu i sposobu tego udziału w szczególnej ochronie obiektów oraz organizowanie i prowadzenie (wspólnie) specjalistycznego szkolenia dla osób

organizujących wykonywanie zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów.

Do zadań Ministra Obrony Narodowej należy ponadto opracowywanie planów szczególnej ochrony obiektów kategorii I, których szczególna ochrona jest przygotowywana i będzie prowadzona z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarządcy obiektów podlegających szczególnej ochronie realizują zadania związane z przygotowaniem odpowiednich sił i środków do prowadzenia tej ochrony (pierwsza faza przygotowań) oraz jej prowadzeniem po objęciu przez Radę Ministrów szczególną ochroną tych obiektów (faza II procesu). Zakres zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w przedmiotowym zakresie dotyczy w szczególności: opracowania, uzgadniania i aktualizacji projektów planów szczególnej ochrony obiektów, zgodnie z ogólnymi wymaganiami prowadzenia tej ochrony oraz obowiązującą w tym zakresie procedurą; zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów[318]; prowadzenia prac organizacyjno-mobilizacyjnych związanych z przygotowaniem specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o militaryzacji; prowadzenia szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów oraz zapewnienia sprawności, ciągłości i terminowości prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.

Osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów obejmuje: opracowanie i uzgodnienie planów szczególnej ochrony obiektów, zorganizowanie i sprawdzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów oraz zabezpieczenie sił i środków niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, w tym przygotowanie jednostek zmilitaryzowanych specjalnie tworzonych do jej prowadzenia.

---

[318] W oparciu o *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 roku w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb...*, rozdział II–IV.

Konkluzje

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że obowiązujący system przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów jest właściwie zorganizowany, aby sprostać zasadniczemu celowi tej ochrony. Jest nim zapewnienie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa w warunkach zagrożenia i w czasie wojny. Na taką ocenę składa się zarówno system aktów prawnych i normatywnych dotyczących szczególnej ochrony obiektów, jak i zaangażowanie osób odpowiedzialnych za wspomniane przygotowania.

Opierając się na doświadczeniach uzyskanych z praktycznego stosowania obowiązujących dotąd przepisów w zakresie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz kierując się konstytucyjną zasadą, że wszelkie zadania realizowane przez administrację publiczną, przedsiębiorców i obywatela powinny być ustalane w trybie ustawowym, należy stwierdzić, że konieczne jest podniesienie do rangi ustawowej obszaru zadaniowego szczególnej ochrony obiektów, określonego dotychczas w przepisach wykonawczych[319]. W wytycznych do opracowania przedmiotowego aktu wykonawczego należy uwzględnić: właściwość organów w zakresie koordynowania przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz sposób ewidencjonowania tych obiektów, racjonalność wykorzystania sił i środków do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów oraz tryb wnioskowania o wpisanie (wykreślenie) obiektów do wykazu i tryb aktualizowania danych o obiektach ujętych w wykazie, a także wzory wniosków w tych sprawach.

---

[319] Ustawa ta powinna zawierać w szczególności: zadania przewidziane dla Ministra Obrony Narodowej dotyczące obiektów kategorii I oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczące obiektów kategorii II; ramy prawne do nakładania zadań obronnych na specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne w zakresie szczególnej ochrony obiektów, obejmujące bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne oraz inne działania ochronne wynikające ze specyfiki i charakteru zagrożeń oraz upoważnienie Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia: klasyfikacji i kategoryzacji obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, zadań w zakresie przygotowania szczególnej ochrony obiektów i właściwość organów w tych sprawach oraz organu właściwego do prowadzenia wykazu tych obiektów, a także zasad finansowania zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów.

10. OCENA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ ICH DOSTOSOWANIE DO WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem bardzo złożonym, obejmującym planowanie oraz nakładanie w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez zobowiązane do tego niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa, w tym organy administracji publicznej. Mają one na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Identyfikacja tych zagrożeń ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego przygotowań obronnych państwa oraz wyznacza kierunki dostosowania systemu tych przygotowań do współczesnych zagrożeń.

Dociekania badawcze w zakresie ujętym w tytule rozdziału należy rozpocząć od identyfikacji i charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Na tej podstawie oraz na bazie oceny przygotowań obronnych administracji publicznej możliwe będzie określenie kierunków dostosowania tych przygotowań do współczesnych wyzwań i zagrożeń.

10.1. Charakterystyka współczesnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski

Syntetyzując pojęcia wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego w aspekcie przygotowań obronnych państwa, należy zwrócić uwagę, że dawniej definiowane były w ścisłym związku z przyjmowanym za priorytetowy, militarnym obszarem bezpieczeństwa narodowego. Z upływem czasu i różnymi katastrofalnymi wydarzeniami zidentyfikowano nowe obszary bezpieczeństwa narodowego. Współcześnie obejmuje ona w coraz większym stopniu również zdolności ochrony

i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi, gdyż zagrożenia takie jak katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe i skażenie środowiska są równe skutkom wojny.

Przez „wyzwania" rozumie się dylematy, przed jakimi stoi państwo w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa. Wyzwania mogą być podjęte lub zignorowane. W korzystnych warunkach mogą stwarzać dodatkowe szanse, w niekorzystnych zaś rodzić dodatkowe zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego.

Współcześnie rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (państwa) to *splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.*[320].

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że ilość czynników generujących zagrożenia wraz z rozwojem cywilizacyjnym stale wzrasta, pomimo stosowania coraz doskonalszych systemów zabezpieczeń. Optymistyczne jest to, że w miarę jak pojawiają się nowe rodzaje zagrożenia, ludzkość potrafi przeciwstawiać się im, tworząc nowe lub doskonaląc stare sposoby zabezpieczania się przed nimi.

Ze względu na **źródło (przyczynę)** powstania zagrożenia możemy je podzielić na dwie grupy[321]: **zagrożenia naturalne** (związane z działaniami sił przyrody będącymi przyczynami powstania katastrof naturalnych) oraz **zagrożenia cywilizacyjne** związane z działalnością człowieka, mogące być przyczyną powstania katastrof i awarii technicznych.

Do **zagrożeń naturalnych** należą: powodzie, silne wiatry i huragany, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, intensywne opady i wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych, epidemie

---

[320] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2008, s. 173.

[321] E. Kołodziński, J. Matela, T. Pietkiewicz, *Komputerowe wspomaganie zarządzania bezpieczeństwem cywilnym*, Warszawa 2003.

chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt, masowe występowanie szkodników: gryzoni, owadów itp.

Do **zagrożeń cywilizacyjnych** należą: pożary, awarie chemiczne, katastrofy komunikacyjne, zagrożenia ekologiczne i antropogeniczne, katastrofy budowlane, katastrofy górnicze, awarie i wypadki radiacyjne, awarie i uszkodzenia infrastruktury technicznej, działania terrorystyczne, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego itp.

Ze względu na **kryterium przedmiotowe,** które odnosi się do poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa narodowego, rozróżnia się następujące rodzaje zagrożeń: *polityczne*, *gospodarcze, militarne, wewnętrzne, społeczne, ekologiczne, kulturowe, informacyjne, techniczne, naturalne, terrorystyczne,* a także *militarne zachodzące w środowisku międzynarodowym*. Należy podkreślić, że w pewnych sytuacjach zagrożenia jednego typu mogą przybrać formę zagrożenia innego typu. Procesy globalizacji powodują poszerzenie przedmiotowego zakresu bezpieczeństwa państwa. Pojawiły się też nowe rodzaje zagrożeń, czego przykładem może być zagrożenie w cyberprzestrzeni. Zmienił się również charakter zagrożeń, choćby z tego powodu, że nośnikiem siły mogą być także podmioty ponadpaństwowe czy pozapaństwowe oraz dlatego, że pojawił się nowy typ przemocy wewnątrz państwa.

Na czele listy **zagrożeń pozamilitarnych** znajdują się zagrożenia związane z bezpieczeństwem gospodarczym, a zwłaszcza energetycznym. Rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne sprawia, że używane są one do wywierania nacisku politycznego i coraz częściej zastępują siłę militarną w realizacji celów polityki państwa. Napięcia wywołane czasowymi ograniczeniami w dostawach gazu do niektórych krajów wskazują na słabość rynku energetycznego i negatywny wpływ polityki na gospodarkę. Zintegrowanie światowego życia ekonomicznego, oprócz niezaprzeczalnych korzyści, niesie również ze sobą ryzyko wystąpienia kryzysów ekonomicznych i destabilizacji rynków finansowych. Zmiany klimatyczne mają konsekwencje o charakterze humanitarnym i politycznym, a walka o dostęp do zasobów naturalnych staje się coraz częściej przyczyną konfliktów. Inne obszary ryzyka mające charakter globalny to niekontrolowane migracje ludności z krajów słabo rozwiniętych oraz epidemie chorób zakaźnych.

Istotnymi zagrożeniami dla środowiska bezpieczeństwa są zagrożenia o charakterze asymetrycznym. W większości przypadków są one generowane przez państwa upadające i państwa upadłe. Najpoważniejszymi zagrożeniami pozostają: terroryzm międzynarodowy, w tym cyberterroryzm i terroryzm z użyciem broni masowego rażenia; proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia; przestępczość międzynarodowa, opierająca swoją działalność na przemycie broni i materiałów podwójnego zastosowania, handlu narkotykami i ludźmi oraz na nielegalnych operacjach finansowych; piractwo morskie.

Rozważając pojęcia wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego w aspekcie przygotowań obronnych państwa, należy zwrócić uwagę, że dawniej definiowane były w ścisłym związku z przyjmowanym za priorytetowy, militarnym obszarem bezpieczeństwa narodowego. Z upływem czasu i różnymi katastrofalnymi wydarzeniami zidentyfikowano nowe obszary bezpieczeństwa narodowego. Współcześnie obejmuje ono w coraz większym stopniu również zdolności ochrony i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi, gdyż zagrożenia takie jak katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe i skażenie środowiska są równe skutkom wojny.

Polska znajduje się obecnie w korzystnym środowisku bezpieczeństwa. Poprzez członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim uzyskała skuteczne gwarancje bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że Polska jest całkowicie wolna od wyzwań i zagrożeń, ponieważ środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się współwystępowaniem i wzajemnym przenikaniem się zagrożeń militarnych i pozamilitarnych, często o charakterze asymetrycznym. Ryzyko konfliktu zbrojnego na dużą skalę zmniejszyło się radykalnie, natomiast nie zniknęła groźba konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym[322], dlatego Polska będzie utrzymywać zdolności pozwalające na reagowanie na takie zagrożenia.

[322] Konflikt w Gruzji i Ukrainie potwierdził aktualność tradycyjnych zagrożeń militarnych i znaczenie siły zbrojnej, także w bliskim otoczeniu Europy. Poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa na świecie stanowią napięcia na linii Zachód – świat muzułmański, a także istnienie szerokiej strefy niestabilności obejmującej obszar postradziecki, Bliski i Środkowy Wschód oraz Afrykę Północą.

10.2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa pod względem zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych w administracji publicznej przeprowadzono na podstawie dostępnej literatury przedmiotu, wykorzystując analizę SWOT[323]. Analiza SWOT okazała się bardzo użytecznym narzędziem badawczym, ponieważ umożliwiła określenie mocnych i słabych stron przygotowań obronnych administracji publicznej oraz znalezienie występujących szans i zagrożeń w przedmiotowym zakresie.

Do mocnych stron pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej należy zaliczyć: zmianę w podejściu organów władzy i administracji rządowej do problematyki obronności państwa, a w tym przygotowań obronnych państwa[324]; prawno-organizacyjne rozwiązania pozamilitarnych przygotowań obronnych prowadzonych przez niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa stanowiące zasadniczy mechanizm bezpieczeństwa państwa w razie wystąpienia zagrożenia polityczno-militarnego oraz w czasie wojny; powszechny obowiązek realizacji zadań obronnych przez organy władzy i administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców; organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne) – w zakresie określonym

[323] Analiza SWOT (ang.: SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) jest metodą znajdywania swoich mocnych i słabych stron, a tym samym przekonywania się o okazjach i zagrożeniach, jakie na nas czekają. Przeprowadzenie analizy SWOT pomoże nam skupić się na aktywnościach w obszarach, w których jesteśmy mocni i w których leżą nasze największe szanse i okazje.

[324] Spowodowała ona znaczne przeobrażenia sfery prawnej, organizacyjnej, planistycznej i realizacyjnej systemu obronnego państwa. W efekcie podjętych działań, a w szczególności wydania przez Radę Ministrów 10 rozporządzeń wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, większość istotnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa doczekała się regulacji prawnych.

w ustawach; sprawnie działający system planowania zadań obronnych umożliwiający funkcjonowanie organów administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; określenie stanów gotowości obronnej państwa oraz warunków i trybu ich wprowadzania w celu realizacji zadań obronnych ustalonych dla tych stanów; system rezerw strategicznych, który powinien zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki oraz zapewnia podstawowe potrzeby bytowe ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów; dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur; dobrze działający system szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych; skuteczność działań służb specjalnych w ramach sprawnej kooperacji z innymi organami i służbami państwowymi oraz udziału w międzynarodowej współpracy wywiadowczej i kontrwywiadowczej oraz regularne monitorowanie i ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w ramach okresowych przeglądów obronnych, w tym prowadzonych cyklicznie strategicznych przeglądów obronnych.

Słabe strony pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej to przede wszystkim: rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki obronnej, w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w wielu aktach prawnych i utrata czytelności wielokrotnie nowelizowanych przepisów[325]; uregulowanie niektórych, szczególnie ważnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, jakim jest np. planowanie obronne oraz przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa – aktem prawnym rangi rozporządzenia; brak prawno-organizacyjnych uregulowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflik-

[325] Istnieje potrzeba kontynuowania prac legislacyjnych nad aktami prawnymi regulującymi problematykę bezpieczeństwa i obronności (kodyfikacja prawa obronnego), ochrony ludności oraz obrony cywilnej.

cie zbrojnym oraz brak zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa w planach i programach obronnych; brak regulacji prawnych, które łączyłyby pozamilitarne przygotowania obronne realizowane w systemie obronnym państwa z działaniami w systemie zarządzania kryzysowego w jeden spójny system kierowania bezpieczeństwem narodowym; zakres realizacji zadań obronnych jest ograniczany posiadanymi możliwościami (głównie organizacyjnymi i finansowymi) zarówno organów organizujących, jak i potencjalnych realizatorów uczestniczących w przygotowaniach obronnych państwa; brak rozwiązań prawnych motywujących podmioty (przedsiębiorców), na które nałożono zadania obronne, do aktywnego udziału w procesie przygotowań obronnych państwa; brak sformalizowanego i ujednoliconego procesu planowania, przygotowania i udziału resortów i pracowników cywilnych w operacjach wojskowych powoduje niski odsetek cywilnych ekspertów biorących udział w operacjach reagowania kryzysowego poza granicami kraju; niski poziom kompetencji obronnych w społeczeństwie, będący rezultatem niedostatecznej edukacji w obszarze obronnym, braku narzędzi oceniających te kompetencje oraz nowoczesnych środków edukacji.

Do szans pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej należy zaliczyć: wzmacnianie pozycji międzynarodowej Polski w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza w NATO i UE oraz ukierunkowanie polityki zagranicznej Polski w kształtowaniu stabilnego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym; konieczność recypowania dorobku prawnego NATO w obszarze spraw dotyczących udziału w kolektywnym tworzeniu siły obronnej Sojuszu oraz utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści; dostosowanie rozwiązań prawnych i funkcjonalnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń w ramach tworzonego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego; podjęcie strategicznej decyzji dotyczącej zwiększenia inwestycji w polski przemysł obronny i związany z nim sektor naukowy; rozwijanie zdolności przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz

prowadzenia ćwiczeń przygotowujących niemilitarne podmioty, w tym administrację publiczną i przedsiębiorców, do realizacji zadań państwa gospodarza (HNS); stabilność długoterminowego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP oparta na rozwoju krajowego przemysłowego potencjału obronnego (ppo)[326] oraz rozwój zdolności tego potencjału poprzez uczestnictwo w międzynarodowych programach obronnych, w tym Europejskiej Agencji Obrony (EDA), a także wzajemne sprzężenie i rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa oraz wykorzystywanie jej elementów zarówno do celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak i rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków);

Główne zagrożenia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w kontekście realizacji zadań obronnych w administracji publicznej to przede wszystkim: współzależność konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz ich często ogólny charakter utrudniające sprawne kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; zacieranie się różnic między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz powstanie zagrożeń asymetrycznych, które wymusza podejmowanie działań angażujących szerokie spektrum sił i środków państwa na rzecz reagowania i przeciwdziałania tym zagrożeniom; utrwalająca się tendencja niepełnego finansowania zadań z zakresu mobilizacji gospodarki, co może skutkować zmniejszeniem realizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców; potencjalne pozbawienie stabilności długoletniego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP opartego na rozwoju krajowego przemysłowego

[326] Przemysłowy potencjał obronny zdefiniowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. *w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz.U. Nr 198, poz. 1313).

potencjału obronnego (ppo); brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie pozamilitarnych struktur i systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności, który osłabia przygotowania zarówno w obszarze obrony narodowej, jak i zarządzania kryzysowego; brak prawno-organizacyjnych unormowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenia zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa; mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych.

10.3. Kierunki dostosowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń – kierunki zmian w świetle obowiązujących Strategii[327]

Warunki funkcjonowania i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej, zostały określone w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*[328]. Założono, że w horyzoncie obowiązywania dokumentu akcent strategiczny położony będzie na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. Jest to realizacja postulatu średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*[329], która w obszarze strategicznym *Sprawne i efektywne*

[327] *Strategia systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 12 maja 2020 r. oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* z 9 kwietnia 2013 r.

[328] Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 377).

[329] Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012.

państwo wskazuje na potrzebę podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym system bezpieczeństwa państwa[330].

W świetle zapisów przywołanej *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* optymalizacja przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań, a główne zadania w tym zakresie to[331]: poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym poprzez systematyczne doskonalenie kompetencji i umiejętności organów oraz wzbogacanie infrastruktury technicznej systemu kierowania; utworzenie w organach administracji publicznej i Siłach Zbrojnych RP jednolitej informatycznej bazy danych o dostępnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sojuszniczych Sił Wzmocnienia; usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki poprzez stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających dostosowanie zakresu zadań ujmowanych w *Programie Mobilizacji Gospodarki* do zmieniających się potrzeb systemu obronnego państwa, a także utworzenie procedur szybkiego pozyskiwania artykułów na rynku wewnętrznym i międzynarodowym oraz jasne określenie uprawnień i kompetencji organów administracji rządowej w zakresie przygotowań do mobilizacji gospodarki; poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie m.in. poprzez zapewnienie regularności oraz zwiększenie skuteczności szkolenia obronnego prowadzonego w formie zajęć praktycznych, w szczególności ćwiczeń o zasięgu krajowym i regionalnym, realizowanych łącznie z wieloszczeblowym, operacyjnym ćwiczeniem sił zbrojnych pk. „Anakonda".

Ponadto optymalizacja przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na: wzrost zaangażowania struktur pozamilitarnych w ćwiczeniach i treningach wojskowych oraz zwiększenie udziału w szkoleniu obronnym osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych; rozszerzenie formuły prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych

[330] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, op. cit., s. 7.
[331] Ibidem, s. 64.

o elementy praktyczne w celu sprawdzenia realnego przygotowania pozamilitarnych struktur obronnych do funkcjonowania w razie zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz stworzenie mechanizmu umożliwiającego kierowanie do przedsiębiorców ekspertów w celu prowadzenia w należących do nich przedsiębiorstwach przygotowań obronnych, zapewniających uzyskanie i utrzymanie założonego poziomu zdolności produkcyjno-usługowych na czas wojny.

Umacnianie zdolności państwa do obrony, w tym zapewnienia przetrwania ludności i funkcjonowania struktur państwa oraz skutecznego działania Sił Zbrojnych RP wymaga znacznego zaangażowania jego struktur gospodarczych, tworzących **przemysłowy potencjał obronny** (ppo)[332] i realizujących zadania gospodarczo-obronne. Dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur. Przemysł krajowy pozostaje kluczowym źródłem zaopatrzenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, a polskie placówki naukowo-badawcze są znaczącym dostawcą technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych. Za utrzymaniem i wspieraniem przemysłowego potencjału obronnego przemawia również interes polskiej gospodarki (postęp technologiczny, miejsca pracy, wymiana handlowa z partnerami zagranicznymi, zasilanie budżetu państwa w przychody z tytułu podatków i opłat)[333].

Istotny wpływ na pozycję rynkową polskiego przemysłowego potencjału obronnego (ppo) będzie miało dokończenie procesu

[332] Przemysłowy potencjał obronny zdefiniowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010r. *w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz.U. Nr 198, poz. 1313).

[333] *Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020* (projekt z dnia 3.12.2012 opracowany przez Ministerstwo Gospodarki).

przekształceń strukturalnych tego sektora[334] oraz zwiększenie nakładów na prace badawczo-rozwojowe związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. W ramach współpracy z NATO Polska uczestniczy w realizacji wielonarodowych programów, mających zasadnicze znaczenie dla wzmacniania jego potencjału obronnego oraz bierze udział w pracach sojuszniczych instytucji zajmujących się pozyskiwaniem nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia. Aktywne uczestnictwo w działalności tych gremiów daje szansę na włączanie potencjału obronnego naszego kraju we wspólnie budowany system uzbrojenia Sojuszu, umożliwia bezpośredni kontakt z ekspertami branżowymi z innych krajów oraz stwarza możliwość wejścia w kooperację lub wspólne programy z innymi producentami. Konieczne jest efektywniejsze wykorzystanie przez krajowe podmioty gospodarcze wyżej wymienionych obszarów współpracy w ramach NATO.

Ważnym elementem przemysłowego potencjału obronnego jest zaplecze prowadzące **badania naukowe i prace rozwojowe w sektorze obronnym**[335]. Należy zmierzać do zacieśniania współpracy pomiędzy instytutami badawczymi, optymalnie wykorzystując ich możliwości do zwiększenia zdolności konkurowania na europejskim i światowym rynku. W tym kontekście uzasadnione są podejmowane w MON prace nad konsolidacją zaplecza badawczo-rozwojowego, dostosowanego do bieżących i perspektywicznych potrzeb Sił Zbrojnych RP. Niezbędne jest również przeprowadzenie konsolidacji zadaniowej sektora i przede wszystkim utworzenie – na wzór rozwiązań zagranicznych – narodowej grupy kapitałowej przemysłu zbrojeniowego, w której uprawnienia majątkowe powinien wykonywać Skarb Państwa.

Istotnym obszarem przygotowań obronnych państwa jest **posiadanie wydajnego systemu rezerw strategicznych**. Zabezpiecza on prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki w zakresie

[334] Kierunek przekształceń własnościowych spółek ppo określił dokument rządowy *Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r.* Jego następcą będzie *Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020.*

[335] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, op. cit., s. 22.

zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów. Istnienie sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw wspomaga realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa i obrony państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej, a zwłaszcza w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego, a także w okresie odbudowy po zażegnaniu zagrożenia. Ponadto wspiera odtwarzanie infrastruktury krytycznej, łagodzi zakłócenia w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowaniu ich życia i zdrowia, a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Ważnym elementem przygotowań obronnych jest **rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa**, które są wzajemnie sprzężone[336]. Z jednej strony budowa nowoczesnego systemu transportowego, a w szczególności dróg publicznych, modernizacja kolei, portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych połączona z wprowadzeniem nowoczesnych środków transportu, stanowi jedną z kluczowych dziedzin w systemie przygotowań obronnych oraz reagowania kryzysowego państwa. Przyczyni się również do zapewnienia potrzeb bytowych ludności, w tym do możliwości jej ewakuacji, a także stanie się istotnym elementem wsparcia Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w przypadku kryzysu lub konfliktu zbrojnego. Z drugiej strony rozwój infrastruktury sektora bezpieczeństwa wpływa na rozwój infrastruktury w regionach, w których funkcjonują obiekty tego sektora.

Polityka przestrzenna w wymienionych obszarach powinna dążyć, w miarę możliwości, do wspólnego wykorzystania infrastruktury zarówno do celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również dla rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków). Należy podkreślić, że **planowanie i zagospodarowanie przestrzenne** muszą tworzyć warunki do uwzględniania wymagań obronności i bezpieczeństwa państwa we wszystkich opracowaniach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego

[336] Ibidem, s. 26.

na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Efektem realizacji polityki przestrzennej powinno być m.in. sprawne i bezkolizyjne funkcjonowanie sił zbrojnych oraz instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednocześnie polityka ta powinna wykorzystywać cechy obszarów służących obronności i bezpieczeństwu państwa do celów rozwoju regionu.

Poważnym problemem w tej sferze jest nikłe zainteresowanie samorządów wykonaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów sąsiadujących z terenami zamkniętymi wojska. Na skutek braku odpowiednich środków prawnych mobilizujących władze samorządowe do wykonania tych planów, przeciągają się sprawy związane z ustalaniem stref ochronnych dla terenów zamkniętych tego wymagających. Ogranicza to możliwość prowadzenia działań planistycznych przez wojskowych zarządców nieruchomości oraz skutkuje konfliktami przestrzennymi związanymi z funkcjonowaniem kompleksów wojskowych.

Wzmacnianie zdolności państwa do obrony wymaga bliskiej współpracy z organizacjami pozarządowych, w tym społecznymi organizacjami ratowniczymi[337] oraz innymi partnerami społecznymi. Powinna ona służyć aktywizacji społeczeństwa w dziedzinie obronności oraz budowie społecznego zaplecza dla Sił Zbrojnych RP. Współpraca z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność na rzecz obronności ma dobre oprzyrządowanie prawno-organizacyjne. Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich latach jest rosnące zaangażowanie i wzrost aktywności organizacji pozarządowych w sferze obronności i działalności sił zbrojnych. Widoczny jest także rozwój współpracy organizacji pozarządowych z poszczególnymi jednostkami wojskowymi. Konieczne jest większe rozpoznanie przez siły zbrojne potencjału tych organizacji oraz traktowanie ich jako partnerów w wykonywaniu wspólnych zadań obronnych.

[337] Wśród nich najważniejsze to: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (MWOPR), Mazurska Służba Ratownicza (MSR), Ochotnicza Straż Pożarna (OSP).

Inną barierą mającą wpływ na rozwój zdolności do obrony państwa jest skromne zaplecze analityczne dla obronności, co skutkuje niewielkim przepływem wiedzy do sfery obronnej. Przyczyną tego stanu jest mała liczba ośrodków eksperckich zajmujących się problematyką obronną oraz postrzeganie tematyki obronnej jako hermetycznej[338].

[338] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, op. cit., s. 30.

ZAKOŃCZENIE

Przygotowania obronne państwa we współczesnych warunkach są przedsięwzięciem obejmującym wszystkie dziedziny życia państwowego, prywatnego i społecznego. Coraz większą rolę w tej dziedzinie zaczynają odgrywać uwarunkowania wynikające z przynależności państwa do militarnych oraz gospodarczych przymierzy. Należy pamiętać, że uczestnictwo w sojuszach i koalicjach jest czynnikiem wspomagającym i nie zastępuje narodowej odpowiedzialności w zapewnieniu zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Dlatego wszelkie głosy mówiące o tym, że nic nam nie zagraża, a gwarantem naszego bezpieczeństwa jest członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim należy traktować z rezerwą. Takie zapewnienia przyczyniają się tylko do „rozbrajania" społeczeństwa.

Prawdziwa i ponadczasowa jest teza, że *Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, gdy będzie chciała i mogła bronić się sama, jeżeli zdobędzie własne możliwości odstraszania napastnika*[339]. Ta „własna siła" powinna być oparta na przygotowaniach obronnych państwa, które powinny uwzględniać zarówno uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne Polski, jak i określone wyzwania oraz zagrożenia, a także szanse mające na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom.

Zasadniczym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym, jest system obronny państwa. Zarówno struktura systemu oraz relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi jego elementami w zasadniczy sposób wpływają na określenie kierunków i priorytetów przygotowań obronnych oraz poziom ich finansowania z budżetu państwa. W aktualnym stanie prawno-organizacyjnym i funkcjonalnym przygotowania obronne w Polsce realizowane są przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, a wykonywane w ramach tych przygotowań zadania obronne tworzą strukturę przedmiotową tego systemu.

---

[339] J. Nowak-Jeziorański, *Słoń i jeż*, Wprost nr 29 z 19.07.1998 r.

Na przygotowania obronne państwa, do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom polityczno-militarnym, składa się całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych realizowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Należy podkreślić, że przygotowania obronne państwa są działaniem złożonym, a związane z tym nakłady finansowe i materiałowe pokrywane są w czasie pokoju z budżetu państwa, natomiast efekty tych przygotowań będą widoczne dopiero w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Administracja publiczna pełni główną rolę wśród podmiotów realizujących zadania obronne w procesie przygotowań obronnych państwa we wszystkich jego obszarach określonych w obowiązujących aktach prawnych. Należy podkreślić, że przepisy prawne dotyczące przygotowań obronnych państwa w sposób kompleksowy określiły zarówno zakres przedmiotowy tych przygotowań, jak i rolę administracji publicznej w procesie tych przygotowań. Dostrzega się jednak częściową dezaktualizację niektórych rozwiązań, utratę czytelności wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych oraz rozproszenia zagadnień dotyczących problematyki obronnej w wielu aktach prawnych.

W aktualnym stanie prawnym i funkcjonalnym przygotowania obronne realizowane przez administrację publiczną rodzą wiele problemów i wątpliwości. Zakres ich realizacji jest ograniczany posiadanymi możliwościami, głównie organizacyjnymi i finansowymi podmiotów uczestniczących w przygotowaniach obronnych państwa. Sygnały dochodzące od praktyków wskazują ponadto, że obecny stan prawny i organizacyjny, w zakresie szeroko pojętych pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, rodzi wiele problemów wykonawczych związanych przede wszystkim z podejmowaniem stosownych działań przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców. W związku z tym, zasadniczym celem niniejszego opracowania było zebranie i usystematyzowanie wiedzy dotyczącej przygotowań obronnych w Polsce, określenie miejsca i roli administracji publicznej w złożonym procesie tych przygotowań, a także wskazanie kierunków ich dostosowania do współczesnych wyzwań i zagrożeń.

Zawarte w poszczególnych częściach publikacji wnioski wskazują na duże znaczenie przygotowań obronnych realizowanych przez administrację publiczną w systemie obronnym państwa. Wskazują one również na potrzebę stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa. Konieczne jest wprowadzenie prawnych instrumentów finansowych motywujących zarówno organy administracji publicznej, jak i przedsiębiorców do udziału w procesie przygotowań obronnych państwa. Zdynamizowaniu powinna ulec także działalność szkoleniowa i kontrolna państwa w obszarze przygotowań obronnych, szczególnie aspektów praktycznych tych przygotowań na wszystkich szczeblach wykonawczych.

Istotną słabością aktualnego stanu prawnego jest regulowanie niektórych szczególnie ważnych aspektów przygotowań obronnych, jakim jest przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz planowanie obronne – aktem prawnym rangi rozporządzenia. Konieczne w tej sytuacji jest holistyczne ujęcie problematyki obronności, w tym przygotowań obronnych państwa w jednej ustawie. W związku z tym należy podjąć (kontynuować) działania legislacyjne w celu przyjęcia nowej ustawy *o obronności*[340]. Należy pamiętać ponadto, że przy omawianiu podstaw prawnych i normatywnych przygotowań obronnych w Polsce nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego

[340] *Projekt założeń projektu ustawy o obronności* został opracowany w MON w 2011, a po uzgodnieniach międzyresortowych jego dalsze prace legislacyjne zostały wstrzymane. Autor był w latach 2007–2009 członkiem zespołu autorskiego do opracowania projektu przedmiotowej ustawy, której zasadniczym celem było połączenie w jednym akcie prawnym regulacji prawnych dotyczących szeroko rozumianej obronności, w tym przygotowań obronnych państwa – rozproszonych dotychczas w wielu przepisach prawa. W projekcie tej ustawy został doprecyzowany między innymi zakres kompetencji (obowiązków i uprawnień) organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela w zakresie przygotowań obronnych państwa.

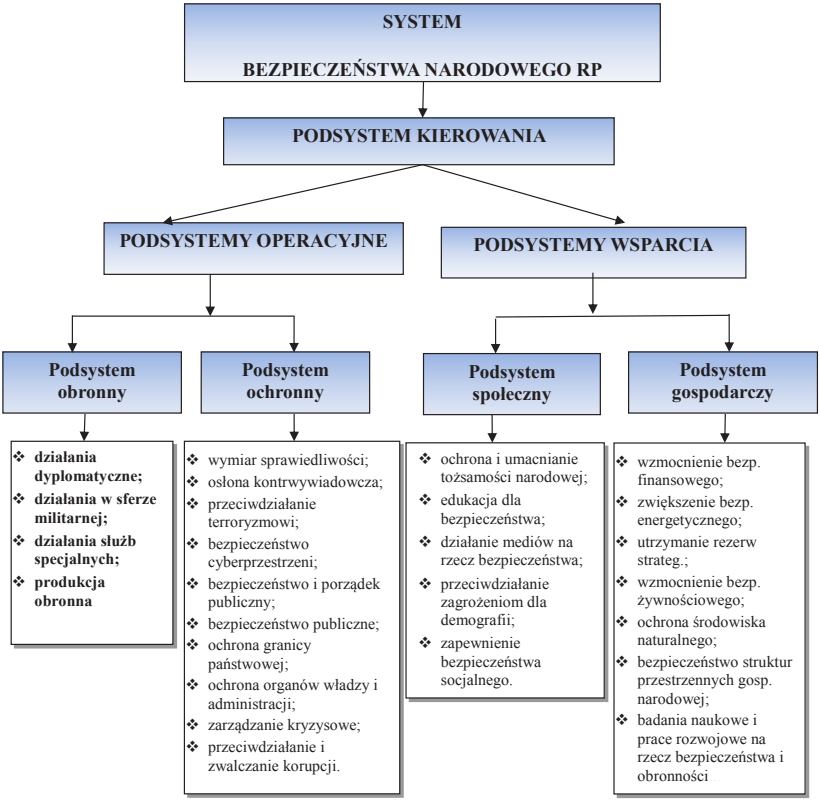
obowiązujących nasze państwo. Wynika z nich wiele zadań dla administracji publicznej w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym opracowaniu problematykę, autor żywi nadzieję, że zawarte w poszczególnych rozdziałach treści i wnioski powinny udzielić czytelnikowi odpowiedzi na pytanie o stan przygotowania administracji publicznej do realizacji zadań obronnych w Polsce, a także w jakim kierunku należy doskonalić proces tych przygotowań w celu zabezpieczenia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie kryzysu polityczno-militarnego. Należy mieć na uwadze, że zarówno system bezpieczeństwa narodowego, jak i zawierające się w tym systemie przygotowania obronne państwa, stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Problematyka ta powinna być przedmiotem dalszych badań naukowych oraz konfrontacji teoretycznych założeń z jej praktycznymi aspektami w celu wypracowania nowych systemowych rozwiązań prawnych usprawniających organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych realizowanych przez administrację publiczną.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1

Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz realizowane przez niego zadania w podsystemach operacyjnych i wsparcia



Źródło: opracowanie na podstawie: *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 r., pkt 15.

Załącznik 2

Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów oraz ich zakres przedmiotowy

(określiły organizację i warunki udziału organów władzy i administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych państwa)

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 191, poz. 1415)	Rozporządzenie określa organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także właściwość organów w tych sprawach dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.
2	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. Nr 219, poz. 2218)	Rozporządzenie określa: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji; organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach.
3	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów władzy publicznej w tych sprawach.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
4	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z póz. zm.)	Rozporządzenie określa: warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa, zwanych dalej „zadaniami obronnymi", przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; warunki i tryb finansowania zadań obronnych oraz sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów w tych sprawach.
5	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz koordynowania planowania i realizacji zadań w tym zakresie, a także współdziałania organów administracji publicznej, podmiotów leczniczych i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa
6	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 34, poz. 294)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny, oraz właściwość organów w tych sprawach.
7	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978)	Rozporządzenie określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, zwanego dalej „systemem kierowania" oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
8	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1829)	Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie; podmioty podlegające szkoleniu oraz zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia, a także właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie.
9	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych Dz.U. Nr 16, poz. 151)	Rozporządzenie określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia kontroli.
10	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090) zmienione rozporządzeniem RM z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U z 2017 poz. 42) oraz rozporządzeniem RM z dnia 18 stycznia 2019 r. (Dz.U z 2019 poz. 250).	Rozporządzenie określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach.

Źródło: opracowanie własne na postawie *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*..., op. cit., art. 6 ust. 2.

Typologia potrzeb obronnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Kitler, *Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych* (…) [w:] M. Kuliczkowski (red. nauk.), *Przygotowania obronne* (…) op. cit., s. 21–23.

Załącznik 4

Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach demobilizacji państwa

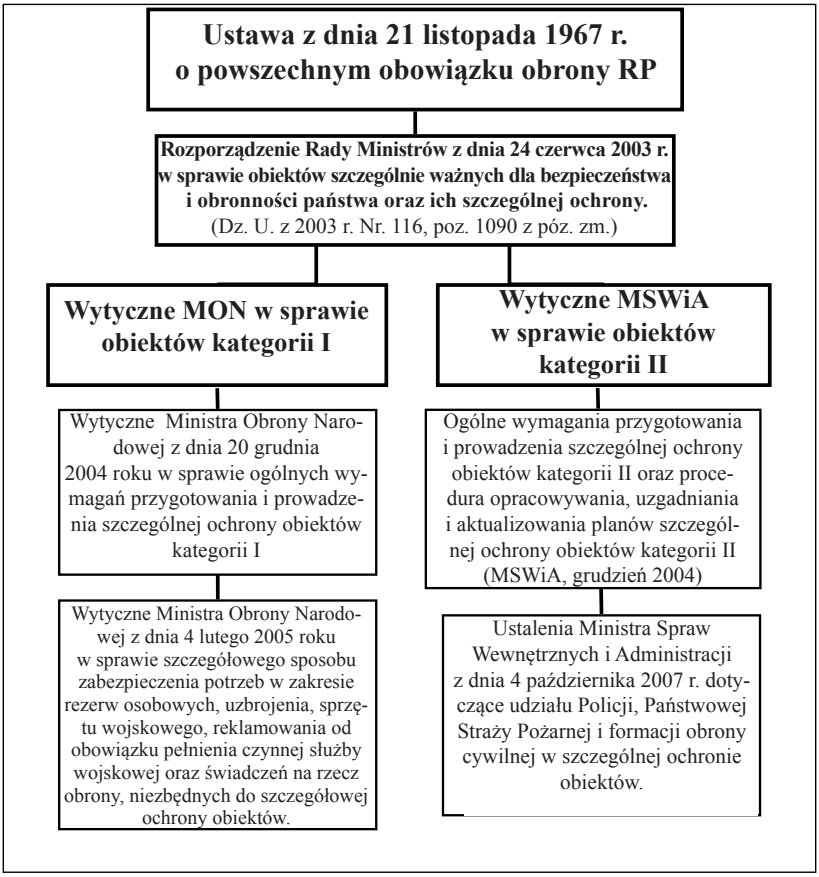
DEMOBILIZACJA PAŃSTWA
- przywracanie stanu normalnego funkcjonowania państwa po konfliktach zbrojnych

DEMOBILIZACJA SIŁ ZBROJNYCH	DEMOBILIZACJA GOSPODARKI NARODOWEJ
1. Podstawy prawne demobilizacji sił zbrojnych.	1. Podstawy prawne demobilizacji.
2. Plan demobilizacji sił zbrojnych.	2. Plan demobilizacji GN.
3. Wyznaczenie miejsc demobilizacji.	3. Zniesienie wojennych ograniczeń prawnych i organizacyjnych.
4. Ewidencja stanów osobowych podlegających demobilizacji.	4. Zmiana metod kierowania życiem państwa.
5. Demobilizacja strukturalna.	5. Wprowadzenie pokojowych stosunków społecznych.
6. Demobilizacja personalna.	6. Przekształcenie wojennego systemu łączności i komunikacji na potrzeby pokojowe.
7. Demobilizacja materiałowa.	7. Rozwiązanie umów na dostawy wojenne.
8. Przygotowanie żołnierzy do życia po opuszczeniu szeregów SZ.	8. Przestawienie przemysłu na potrzeby pokojowe.
9. Ustalenie strat bezpowrotnych i przekazanie danych do PCK.	9. Odbudowa zniszczeń wojennych.
10. Założenie cmentarzy wojennych i przekazanie ich pod opiekę państwa.	10. Zapewnienie miejsc pracy dla ludności, w tym dla zdemobilizowanych żołnierzy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowania Sztabu Generalnego WP, Plan prac naukowo-badawczych SGWP z 1997 r., Dział II poz. 2.10.

Załącznik 5

Wykaz zasadniczych aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie obowiązujących aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów.

Załącznik 6

Wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa z podziałem na kategorie

Obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa	
1) obiekty, w których produkuje się, remontuje i magazynuje sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także obiekty, w których są prowadzone prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa lub obronności państwa; 2) magazyny, w których są przechowywane rezerwy strategiczne; magazyny ropy naftowej i paliw o pojemności powyżej 100 tys. m^3, w których są przechowywane zapasy interwencyjne; magazyny, w których są przechowywane zapasy obowiązkowe gazu ziemnego; kluczowe elementy infrastruktury przesyłowej ropy naftowej, paliw i gazu ziemnego oraz instalacje skroplonego gazu ziemnego; 3) obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; 4) mosty i tunele, które znajdują się w ciągu dróg o znaczeniu obronnym, a najbliższy możliwy objazd jest położony w odległości powyżej 100 km; 5) mosty, wiadukty i tunele, jeżeli znajdują się w ciągu linii kolejowych o znaczeniu obronnym; 6) centrum zarządzania ruchem lotniczym oraz obiekty niezbędne do realizacji zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej, a także lotniska z drogami startowymi o długości powyżej 2000 m; 7) porty morskie o znaczeniu obronnym; 8) śródlądowe przeprawy wodne o znaczeniu obronnym; 9) obiekty infrastruktury łączności, w tym obiekty operatorów pocztowych i przedsiębiorców telekomunikacyjnych, przeznaczone do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa; 10) centralny ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; 11) zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne, których awaria może spowodować zatopienie terenów o powierzchni powyżej 500 km^2 albo obszaru o mniejszej powierzchni, na którym znajdują się budynki mieszkalne lub obiekty uznane za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa; 12) obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu; 13) obiekty Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego;	**Kategoria I**

14) obiekty Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Polskiej S.A.; 15) obiekty, w których wytwarza się, przetwarza, stosuje lub przechowuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze;	
16) obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych; 17) obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 18) obiekty jednostek organizacyjnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego; 19) obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych; 20) obiekty mające bezpośredni związek z wydobywaniem: gazu ziemnego, ropy naftowej, węgla brunatnego i kamiennego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, rud pierwiastków rzadkich oraz pierwiastków promieniotwórczych, piasków formierskich i szklarskich oraz ziemi krzemionkowej; 21) obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe; 22) obiekty, w których prowadzi się działalność z wykorzystaniem toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, a także środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt – zlokalizowane w miejscowościach powyżej 20 tys. mieszkańców, w szczególności ujęcia wody i oczyszczalnie ścieków gwarantujące zaspokojenie potrzeb tych miejscowości; 23) elektrownie i elektrociepłownie zawodowe, z wyjątkiem elektrowni jądrowych, których produkcja energii jest przekazywana do wspólnej sieci elektroenergetycznej, dyspozycje mocy oraz stacje elektroenergetyczne o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego; 24) inne obiekty będące we właściwości organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie w znacznych rozmiarach dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa.	**Kategoria II**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych*…, op. cit., § 3.

Załącznik 7

Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących militaryzacji oraz ich zakres przedmiotowy

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 210 poz. 1612)	Rozporządzenie określa: kategorie zadań uzasadniających militaryzację; tryb ustalania istniejących i specjalnie tworzonych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; wzór wniosku o objęcie poszczególnych jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji; zadania związane z przygotowaniem jednostek do militaryzacji, a także zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organy właściwe w tych sprawach.
2	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. Nr 41, poz. 234)	Rozporządzenie określa: tryb postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz wzór zbiorowej listy imiennej osób przeznaczonych do służby w jednostce przewidzianej do militaryzacji i wzór karty przydziału.
3	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz.U. Nr 264, poz. 2627)	Rozporządzenie określa tryb postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń oraz wzór wezwania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
4	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz.U. Nr 17, poz. 143.)	Rozporządzenie określa stawki wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji niezatrudnionych w tych jednostkach oraz tryb wypłacania przez jednostkę przewidzianą do militaryzacji przysługującego im wynagrodzenia.
5	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. z 2012 r. poz. 359)	Rozporządzenie określa szczegółowe zasady przydzielania jednostek zmilitaryzowanych ministrom (wojewodom) albo organom obrony cywilnej, a także do Sił Zbrojnych RP oraz tryb postępowania w sprawach przydzielania jednostek zmilitaryzowanych tym organom.

Źródło: opracowanie własne na postawie *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*…, op. cit., dział V.

Załącznik 8

Wykaz skrótów

AP	Administracja Publiczna
BKBN RP	Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej
BN	Bezpieczeństwo Narodowe
CIMIC	(*Civil-Military Cooperation*) Współpraca Cywilno--Wojskowa
CZK	Centrum Zarządzania Kryzysowego
DAR	Dział Administracji Rządowej
FOC	Formacje Obrony Cywilnej
GN	Gospodarka Narodowa
GOP	Gotowość Obronna Państwa
HNS	Obowiązki Państwa Gospodarza
IK	Infrastruktura Krytyczna
JW	Jednostka Wojskowa
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
NATO	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NKPPO	Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych
NSR	Narodowe Siły Rezerwowe
OBR	Ośrodek Badawczo-Rozwojowy
OC	Obrona Cywilna
PDOC	Program Doskonalenia Obrony Cywilnej
PMG	Program Mobilizacji Gospodarki
POF	Plan Operacyjny Funkcjonowania
POP	Przygotowania Obronne Państwa
ppo	Przemysłowy Potencjał Obronny
PPO	Pozamilitarne Przygotowania Obronne
PPPO	Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych
PRSZ	Program Rozwoju Sił Zbrojnych
RCB	Rządowe Centrum bezpieczeństwa
RM	Rada Ministrów

RP	Rzeczpospolita Polska
SBN	System Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej
SBN RP	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego
SD	Stały Dyżur
SNO	Świadczenia na rzecz obrony
SOO	Szczególna Ochrona Obiektów
SOP	System Obronny Państwa
SORP	Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej
SP	Sytuacja Planistyczna
SPBN	Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego
SPO	Strategiczny Przegląd Obronny
SRSBN RP	Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022
STANAG	(*Standardization Argeement*) Porozumienie Standaryzacyjne NATO
SZK	System Zarządzania Kryzysowego
SZ RP	Siły Zbrojne RP
TOAW	Terenowe Organy Administracji Rządowej
TWO	Towarzystwo Wiedzy Obronnej
WKU	Wojskowa Komenda Uzupełnień
WSzW	Wojewódzki Sztab Wojskowy
WSGOP	Wyższe Stany Gotowości Obronnej Państwa
ZK	Zarządzanie Kryzysowe
ZZK	Zespół Zarządzania Kryzysowego

BIBLIOGRAFIA

A. OPRACOWANIA

1. Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego,* Bellona, Warszawa 1997.
2. Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Łódź 2003.
3. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
4. Carl von Clausevitz, *O wojnie*, Wydawnictwo „Test", Lublin 1995.
5. Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2003.
6. Czyżewska-Madajewicz K., Jerzy Künstler M, Tłumski Z, *Dialogi konfucjańskie,* Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976.
7. Gąsiorek K., Kitler W. (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2005.
8. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004.
9. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
10. Jakubczak R., Flis J. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006.
11. Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 1, *Podsystemy pozamilitarne w systemie obronnym RP i wybranych państw NATO,* Warszawa 2000.
12. Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa,* Warszawa 2001.
13. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
14. Kitler W. (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pt. „Samorząd"*, AON, Warszawa 2004.
15. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System,* Wyd. AON, Warszawa 2011.
16. Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
17. Kołodziński E., Matela J., T. Pietkiewicz: *Komputerowe wspomaganie zarządzania bezpieczeństwem cywilnym*, Warszawa 2003.

18. Kownacki J. i Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006.
19. Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wiek*u, AON, Warszawa 2001.
20. Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka,* Zeszyt Problemowy TWO nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011.
21. Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Teoria i praktyka – wybrane problemy,* Wydawca TWO, Warszawa 2011.
22. Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013.
23. Kuliczkowski M., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON, Warszawa 2016.
24. Kuliczkowski M., Sawicki L., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Podręcznik*, Wydawnictwo ASzWoj, Warszawa 2020.
25. Kownacki J. (red.), Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście *pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Oficyna Drukarska, Warszawa 2004.
26. Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych,* Warszawa 2006.
27. Maslow A., *Motivation and Personality*, New York, 1958.
28. Moltke H.v., *O Polsce*, Warszawa 1996.
29. Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
30. Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa In statu nascendi*, Wyd. PISM, Warszawa 1990.
31. Skrzydło W., (red. nauk.), *Polskie prawo konstytucyj*ne, Lublin 1998.
32. Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1994.
33. Starzyński R., *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930,
34. Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Bellona, Warszawa 2008.
35. Sun Tzu, *Sztuka wojny,* Warszawa 1994.
36. Wojnarowski J., *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005.

37. Wojnarowski J., Kuliczkowski M., Olszewski M., *Przygotowania obronno-ochronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 2012.
38. Zdrodowski B. (kier. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON 2008.
39. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
40. Zimmerman J., *Prawo administracyjne,* Wyd. Oficyna, Warszawa 2010.

B. AKTY PRAWNE

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z póz. zm.).
3. *Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001* o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, póz. 1320 z póz. zm.)
4. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z póz. zm.).
5. *Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz.U. z 1996 r. Nr 10 poz. 56).
6. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).
7. *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).
8. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 875).
9. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).
10. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z póz. zm.).
11. *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
12. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558).
13. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).

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* (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).
15. *Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 1999 r., Nr 13, poz. 111).
16. *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z póz. zm.).
17. *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia* (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z póz. zm.).
18. *Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych,* (Dz.U 1987 r. Nr 35, poz. 201).
19. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, póz. 1240 z póz. zm.).
20. *Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z póz. zm.).
21. *Ustawa z dnia 25 lipca 2001 roku o państwowym ratownictwie medycznym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207).
22. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z póz. zm.)
23. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
24. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z póz. zm.).
25. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).
26. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne* (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z póz. zm.).
27. *Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych* (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 252, z póz. zm.).
28. *Ustawa z dnia 21 marca 2005 r. o drogach publicznych* (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z póz. zm.),
29. *Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496).
30. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach*

zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 52, poz. 343).
31. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).
32. *Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932, z póz. zm.).
33. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599).
34. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz.152).
35. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji* (Dz.U. z 1993 r. Nr 69, poz. 331).
36. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz.978).
37. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
38. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090 z póz. zm.).
39. *Rozporządzenie RM z dnia 18 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. z 2019 poz. 250)
40. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1829).
41. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz.151).
42. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855).

43. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz.294).
44. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. z 2012 r. poz. 741)
45. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1309).
46. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855).
47. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz.U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2307).
48. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz.U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872).
49. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (Dz.U. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081).
50. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (Dz.U. z 2015 r. poz. 1871 z póz. zm.).
51. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz.U. Nr 29 poz. 1612).
52. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowany*ch (Dz.U. Nr 41, poz. 234).
53. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacj*i (Dz.U. Nr 264, poz. 2627).
54. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji* (Dz.U. Nr 17, poz. 143.).

55. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych* (Dz.U. z 2012 r. poz. 359).
56. Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018.

C. DOKUMENTY STRATEGICZNE

1. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* –przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).
2. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.
3. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 12 maja 2020 r.
4. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – utraciła moc.
5. *Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012* z dnia 31 sierpnia 2007 r.
6. *Strategia Rozwoju Kraju 2020* z dnia 25 września 2012 r.
7. *Strategia Sprawne Państwo 2020* z dnia 25 września 2013 r.
8. *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2019 poz.15).
9. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydana w dniu 24 maja 2013 r.

D. DOKUMENTY NORMALIZACJI OBRONNEJ

1. Norma obronna: *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (NO-02-A060).
2. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO-02-A075:2008).
3. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO-02-A074:2010)
4. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO-02-A071:2010).

E. STRONY INTERNETOWE

1. Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej http://www.bip.gov.pl
2. Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów http://www.kprm.gov.pl
3. Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej http://www.mon.gov.pl
4. Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki http://www.mg.gov.pl
5. Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji http://mswia.gov.pl
6. Strona internetowa Sejmu RP http://www.sejm.gov.pl
7. Strona internetowa Biura Bezpieczeństwa Narodowego http://www.bbn.gov.pl

SPIS RYSUNKÓW

1. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego 15
2. System obronny państwa w ujęciu funkcjonalnym 20
3. Struktura sytemu obronnego państwa oraz misje realizowane w jego podsystemach 21
4. Dziedziny przygotowań obronnych w Polsce 45
5. Klasyfikacja zadań obronnych systemu obronnego państwa według kryterium rodzaju 59
6. Klasyfikacja zadań obronnych systemu obronnego państwa według kryterium celu i etapu realizacji 61
7. Struktura administracji publicznej w ujęciu podmiotowym 77
8. Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy na poziomie województwa..... 97
9. Kategorie zadań uzasadniające militaryzację..... 154
10. Wspólne obszary ochrony obiektów podlegających różnym formom ich ochrony..... 165

SPIS ZAŁĄCZNIKÓW

1. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz realizowane przez niego zadania w podsystemach operacyjnych i wsparcia 197
2. Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów oraz ich zakres przedmiotowy 198
3. Typologia potrzeb obronnych 201
4. Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach demobilizacji państwa 202
5. Wykaz zasadniczych aktów prawnych i normatywnych w zakresie szczególnej ochrony obiektów 203
6. Wykaz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa z podziałem ich na kategorie 204
7. Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących militaryzacji oraz ich zakres przedmiotowy 206
8. Wykaz skrótów 208