

PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA – DZIEDZINY I ZAKRES PRZYGOTOWAŃ

Wstęp

Mówienie o zagrożeniu militarno-kryzysowym, a nawet o wojnie w sytuacji, gdy Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej nie wydaje się pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Pomimo stabilnej sytuacji w Europie nie możemy zapominać o **przygotowaniach obronnych państwa** do działań na wypadek zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny. Przypomina o tym liczący ponad 2600 lat chiński traktat „Sztuka Wojny”, w którym autor Sun Tzu zawarł ciągle aktualne słowa „**przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy**”.

Bogatsi w doświadczenia z ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz toczące się obecnie konflikty zbrojne doskonale wiemy, że znacznie lepiej radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują¹. W związku z tym, pomimo braku wyraźnych przesłanek zaistnienia w najbliższym otoczeniu Polski wojny, państwo nasze powinno być dobrze do niej przygotowane. Takie merytoryczne podejście do własnego bezpieczeństwa daje poczucie siły oraz działa odstrasżająco na ewentualnych agresorów, którzy chcieliby godzić w nasze narodowe interesy.

Wyrazem „nowego” podejścia konstytucyjnych organów władzy w naszym państwie do problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa jest przemyślany plan działania w tym zakresie, określony w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategii Obronności*

¹ Wydarzenia lat dziewięćdziesiątych na Bałkanach po rozpadzie Jugosławii, niestabilizowana sytuacja polityczna w niektórych państwach powstałych w wyniku rozpadu ZSSR, wydarzenia z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych oraz niedawne zamachy terrorystyczne w Madrycie i Londynie, a także rozwój sytuacji polityczno-militarnej w Afganistanie, Iraku, Iranie oraz Korei Północnej **napawają szczególną troską o bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.**

*Rzeczypospolitej Polskiej*². W dokumentach tych określono, że zasadniczym celem przygotowań obronnych realizowanych w Polsce, jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji podstawowych interesów narodowych, takich jak: suwerenność, niepodległość i integralność terytorialna oraz przetrwanie narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny³. Istotnym elementem obrony tych interesów jest realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wymieniony cel osiągnięty jest przez ciągłe doskonalenie systemu obronnego państwa obejmujący między innymi tworzenie warunków do zwiększania potencjału obronnego wszystkich ogniw tego systemu. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest zorganizowane korzystanie z zasobów państwa, zarówno ludzkich jak i ekonomicznych.

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 składa się na **przygotowania obronne państwa** do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym.

Przygotowania obronne państwa realizowane są w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnej i realizacyjnej. Sfera koncepcyjna przejawia się przede wszystkim w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej państwa oraz w konkretyzowaniu tej polityki pod postacią programów obronnych. Natomiast istota sfery realizacyjnej zawiera się w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne. Należy podkreślić przy tym, że polityka obronna państwa, planowanie i programowanie obronne mają jeden wspólny obiekt zainteresowania – system obronny państwa, natomiast obiektem programowania gospodarczo-obronnego jest gospodarka narodowa będąca źródłem potencjału gospodarczo-obronnego, czyli zdolności do materialnego zaspokojenia potrzeb systemu obronnego⁴.

² Strategia Obronności RP z dnia 23 grudnia 2009 r. jest dokumentem konkretyzującym oraz rozwijającym zapisy dotyczące obronności zawarte w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP - przyjętej przez Radę Ministrów, a następnie zatwierdzonej przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 roku.

³ Podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne RP w dziedzinie bezpieczeństwa, w zgodzie z art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), zostały określone rozdziale 1 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

⁴ Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, BELLONA, Warszawa 2008 s. 5.

Właściwe funkcjonowanie systemu obronnego państwa wymaga odpowiedniego zakresu przedsięwzięć pozwalających przygotować państwo do działania w przypadku zaistnienia konieczności obrony w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

1. Prawne aspekty przygotowań obronnych państwa

Ostatnia dekada ubiegłego wieku oraz początek XXI wieku charakteryzowały się wprowadzeniem wielu nowych aktów prawnych i normatywnych w obszarze przygotowań obronnych w naszym państwie, określających zasady i tryb tych przygotowań. Przeprowadzona po 1989 roku reforma „prawa obronnego” spowodowała, niemającą precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze pozamilitarnym⁵.

Przygotowania obronne w naszym kraju prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych, przedstawiony na rys. 1. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Rys. 1.1. Przygotowania obronne w państwie – system aktów prawnych i normatywnych



⁵ Ważne w tym zakresie było uchwalenie przez Sejm w dniu 29 października 2003 r. *ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych.

⁶ Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 roku⁷

Jest najwyższym prawem obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej. W Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z konstytucją. Stanowi to treść tzw. **zasady konstytucyjności**, obowiązującej w państwach demokratycznych. Konstytucja, jako ustawa zasadnicza, jest najważniejszym 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 publicznej⁸. Jej postanowienia określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju.

Dokumenty strategiczne w obszarze bezpieczeństwa narodowego

Przemysłanym planem działania naszego Państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności jest *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 13 listopada 2007 r. oraz sektorowa do niej *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 23 grudnia 2009 r.. Dokumenty te są wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określają formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r.

Jest wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego – określa interesy narodowe oraz formułuje cele strategiczne w tej dziedzinie. Dokument ten, skorelowany ze strategiami sojuszniczymi – Koncepcja Strategiczna NATO i Europejska Strategia Bezpieczeństwa, stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych

⁷ Zob.: Dz. U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸ Szerzej, W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt problemowy (TWO)” nr. 1 (61) 2010, rozdział 9.

dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych⁹.

Strategia kierowana jest do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania obronne. Za wdrożenie jej ustaleń odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, którym ustawowo powierzono stosowne uprawnienia i obowiązki w obszarze przedmiotowym bezpieczeństwa narodowego. Ponadto wymienione organy zostały zobowiązane do opracowania lub skorygowania strategii sektorowych dla poszczególnych działów administracji rządowej, a także strategii działania poszczególnych instytucji, którym powierzono szczególnie zadania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategią sektorową do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia założenia funkcjonowania obronności państwa. Zawiera oficjalne założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Określa ona zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznacza główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Jest wykładnią ogólnych założeń obronności i podstawą do opracowania planów strategicznych i operacyjnych. Zakres przedmiotowy dokumentu obok kwestii strategii wojskowej obejmuje aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Ponadto, w strategii zostały zdefiniowane podstawowe pojęcia z zakresu przygotowań obronnych państwa oraz określone zasadnicze obszary tych przygotowań¹⁰. Należy podkreślić, że zapisy strategii dotyczące przygotowań obronnych państwa, jakkolwiek oparte na

⁹ Zob.: pkt. 5 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007 r.

¹⁰ Rozdział V strategii dotyczący przygotowań obronnych państwa został przedstawiony jako spoiwo elementów wykonawczych SOP. Określone zostały zasadnicze obszary przygotowań obronnych realizowanych w podsystemie niemilitarnym SOP, takie jak: rezerwy państwowe, militaryzacja, ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowania transportu i infrastruktury

rozwiązaniach funkcjonujących w obowiązujących aktach prawnych, w sposób kompleksowy umocowały niemilitarną część SOP z działaniami na rzecz obronności państwa, a także podkreśliły rolę MON w procesie koordynacji tych przygotowań.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest kierowana do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania obronne. Za wdrożenie jej postanowień odpowiadają organy administracji publicznej, przedsiębiorcy i inne podmioty realizujące zadania obronne, a także dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia Strategii stanowią wytyczne dla dokumentów z dziedziny obronności tworzonych na niższych szczeblach.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zwana dalej „ustawą”¹¹

Jest najważniejszym aktem prawa obronnego w naszym państwie. W art. 2 ustawa stanowi, że „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”¹².

W przepisach ustawy zostały wymienione z nazwy poszczególne obszary przygotowań obronnych oraz zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju¹³. Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń

transportowej, przygotowania służby zdrowia, systemy łączności, szkolenia obronne i kontrole zadań obronnych oraz przemysłowy potencjał obronny.

¹¹ Zob.: Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

¹² Zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także przez każdego obywatela określają ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów.

¹³ W aktualnym stanie prawnym, poszczególne obszary przygotowań obronnych w zasadzie są tylko wymienione z nazwy w art. 6 ust.1 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.*

wykonawczych, zasady i tryb realizacji przygotowań obronnych państwa¹⁴. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w tabeli 1.1. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów stworzyły ramy prawne do szerokiego udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa. W przepisach tych rozporządzeń zostały określone zasady i tryb przygotowań obronnych państwa.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony¹⁵

Określa 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, obejmujące: 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. Przepisy rozporządzenia wskazują **ministrów i wojewodów jako organy właściwe w sprawach koordynacji planowania i realizacji zadań obronnych**. Ministrowie – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w działach administracji rządowej oraz przez kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a wojewodowie – w stosunku do zadań obronnych wykonywanych w województwie przez: kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych; przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców.

¹⁴ Zastąpiły one pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

¹⁵ Jest aktem wykonawczym do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, zob.: Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z późn. zm.

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 terytorialnego¹⁶

Zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia obejmuje tryb planowania i finansowania zadań obronnych oraz definiuje m.in. podstawowe pojęcia z zakresu planowania i programowania obronnego, a w tym: planowanie obronne; planowanie operacyjne; programowanie obronne; przeglądy obronne¹⁷. Rozporządzenie stanowi podstawę prawną do opracowania dokumentów programowania obronnego w państwie. Określa zasady i tryb programowania obronnego, które odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na dziesięcioletni okres planistyczny.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców¹⁸

Jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorców jest *ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*¹⁹. Określono w niej zasady i tryb organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań²⁰.

¹⁶ Zob.: Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

¹⁷ Tamże, treść § 2.

¹⁸ Zob.: Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

¹⁹ Zob.: Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

²⁰ Tamże, art. 1.

2. Dziedziny (rodzaje) pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Przygotowania obronne państwa 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 obronne²¹.

Oficjalne założenia dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego przygotowań obronnych państwa zostały określone w *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 23 grudnia 2009 r.. W dokumencie tym zostały określone zasadnicze obszary tych przygotowań realizowanych przez poszczególne elementy systemu obronnego państwa (SOP)²². Należy zaznaczyć, że poszczególne dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa wpisują się w określone w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* rodzaje bezpieczeństwa narodowego. Przygotowania te realizowane są przez wszystkie elementy wykonawcze SOP, zarówno w obszarze militarnym jak i pozamilitarnym. Wybrane dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa zostały przedstawione na rys. 2.1.

Rys. 2.1. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa



²¹ Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, BELLONA, Warszawa 2008 s. 5.

²² Przygotowania obronne państwa, stanowiące spoiwo elementów wykonawczych SOP, są treścią rozdziału V Strategii i dotyczą zasadniczych obszarów tych przygotowań realizowanych w poszczególnych podsystemach SOP.

Biorąc pod uwagę, z jednej strony właściwości współczesnych uwarunkowań przygotowań obronnych państwa, a z drugiej koncentrując punkt widzenia na podmiocie jakim jest państwo, a także uwzględniając zasięg potrzeb, celów i interesów bezpieczeństwa narodowego dokonano próby zdefiniowania wybranych dziedzin tych przygotowań. Jak już wcześniej zaznaczono dziedziny tych przygotowań wpisują się ramy określonych rodzajów bezpieczeństwa narodowego²³.

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

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

Dziedzina społeczna – jest procesem obejmującym różnorodne działania państwa w obszarze przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest stworzenie warunków do przetrwania społeczeństwa, w tym osób wymagających szczególnej troski w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych bezpieczeństwa oraz w czasie wojny.

3. Zakres przygotowań obronnych państwa

Przygotowania obronne państwa, to całość 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, obejmujący przygotowanie systemu obronnego państwa (SOP) do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom militarnym.

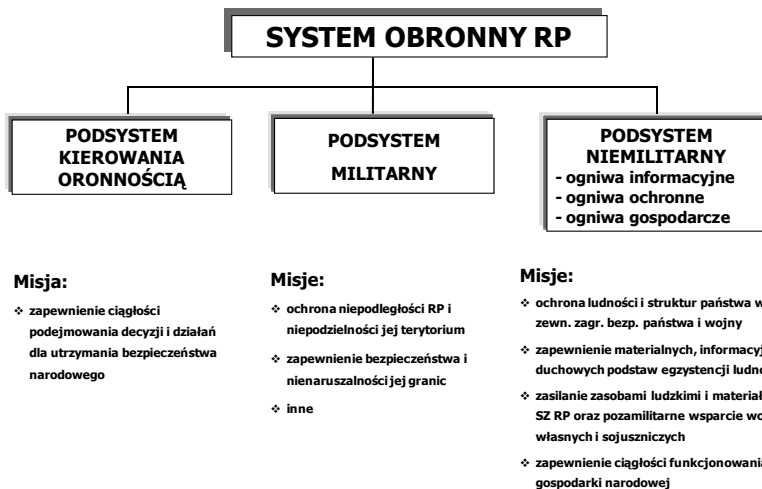
²³ Próbę usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz zdefiniowania wybranych pojęć w tym zakresie, a także zachodzących między nimi relacji dokonał dr hab. Waldemar Kitler, *BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt problemowy (TWO) nr 1 (61) 2010, rozdział 4.

nym i niemilitarnym, zewnętrznym i wewnętrznym, przy użyciu sił i środków pochodzących ze wszystkich dziedzin działalności państwa.

Przygotowania obronne państwa są zagadnieniem interdyscyplinarnym, a właściwe jego funkcjonowanie wymaga odpowiedniego zaangażowania i w ustawowo wskazanym zakresie wykonywanie na jego rzecz zadań obronnych przez zobowiązane do tego wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela.

Przedstawienie ogólnego mechanizmu przygotowań obronnych państwa wymaga scharakteryzowania przedsięwzięć i celów, jakie powinny być osiągnięte dla sprawnego funkcjonowania wszystkich ogniw systemu obronnego państwa. Elementy systemu oraz realizowane przez nie misje przedstawiono na rys. 3.1.

Rys. 3.1. Elementy systemu obronnego państwa oraz realizowane przez nie misje



Istotą przygotowań obronnych państwa jest realizacja przedsięwzięć obronnych polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez poszczególne elementy podsystemów SOP²⁴:

²⁴ Przedmiotowy i podmiotowy zakres przygotowań obronnych państwa realizowanych przez poszczególne elementy podsystemów SOP oraz zasadnicze obszary tych przygotowań zostały określone w opracowaniu J. Wojnarowski, *System obronności*

Podsystem kierowania obronnością – 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 zarówno w czasie pokoju, kryzysu, a przede wszystkim – wojny.

Podsystem militarny – tworzą Siły Zbrojne RP, wykonujące zadania wynikające z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, uszczegółowione w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz stosownych, narodowych i sojuszniczych planach operacyjnych. Siły Zbrojne RP są apolityczne i podlegają cywilnej oraz demokratycznej kontroli. Podsystem ten realizuje przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia potencjału Sił Zbrojnych RP w ramach możliwości budżetowych państwa, z naciskiem na aspekty jakościowe wojsk. Główny wysiłek skoncentrowany jest na uzyskanie wysokiej gotowości do użycia wojsk oraz przygotowanie nowoczesnej infrastruktury obronnej do zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza (HNS) i współpracy cywilno wojskowej (CIMIC). Służy temu między innymi profesjonalizacja i modernizacja Sił Zbrojnych RP. Przygotowania obronne podsystemu militarnego uwzględniają potrzebę rozwijania zdolności do realizacji zadań: ratowniczych, humanitarnych i porządkowych oraz zadań związanych z likwidacją skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych, a także związanych z ochroną i obroną obiektów.

Podsystem niemilitarny – pozamilitarne struktury obronne tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Podsystem ten realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania pań-

państw – materiały do studiowania, AON 5720/05, Warszawa 2005 r. oraz w *Strategii Obronności RP* (patrz rozdz. 1).

stwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania. Wymienione przedsięwzięcia mają na celu ochronę struktur państwa i ludności w warunkach kryzysu i wojny, zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operacje na terytorium Polski.

Obszary przygotowań obronnych państwa

W aktualnym stanie prawnym poszczególne obszary przygotowań obronnych w zasadzie są tylko wymienione z nazwy w *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Treść art. 6 ust.1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja ma miejsce natomiast w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w tabeli 1.1. Określony w wymienionych aktach prawnych zakres przygotowań obronnych państwa obejmuje:

- 1) planowanie, programowanie obronne i realizowanie przygotowań obronnych w państwie;
- 2) przygotowania w zakresie kierowania obroną państwa (podsystem kierowania obroną narodową jako integralna część systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym), zasady organizacji (organy władzy państwowej wchodzące w skład podsystemu kierowania) uruchamiania i funkcjonowania systemu kierowania, w tym stanowisk kierowania obroną państwa;
- 3) przygotowania w zakresie utrzymania stałej gotowości obronnej państwa, tworzenie warunków do jej podwyższenia oraz realizację zadań w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa;
- 4) przygotowania składowych systemu obronnego państwa do funkcjonowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń, w szczególności w czasie podwyższenia gotowości obronnej i prowadzenia obrony państwa (w tym przygotowanie wybranych segmentów działalności produkcyjnej i usług).

- gowej, służby zdrowia, transportu, łączności i pozostałej infrastruktury), tworzenie i utrzymywanie rezerw na potrzeby obronne państwa;
- 5) przygotowania w zakresie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, zakres przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów, sposób prowadzenia wykazu i ewidencji obiektów podlegających szczególnej ochronie (rodzaje i kategorie oraz tryb ustalania tych obiektów);
 - 6) zapewnienie warunków funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności poprzez ich przygotowanie do militaryzacji;
 - 7) szkolenie obronne;
 - 8) kontrolę stanu przygotowań obronnych, w tym kontrolę realizacji zadań obronnych.

Zakres przedmiotowy pozamilitarnych przygotowań obronnych

Określony w wymienionych aktach prawnych oraz doprecyzowany w strukturze Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (NKPPO)²⁵ zakres przedmiotowy pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa obejmuje:

- 1) planowanie obronne, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne;
- 2) przygotowanie stanowisk kierowania;
- 3) opracowanie programu mobilizacji gospodarki;
- 4) utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych;
- 5) tworzenie i utrzymywania rezerw państwowych;
- 6) przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju dla potrzeb obronnych;
- 7) przygotowanie oraz wykorzystywanie publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa;
- 8) przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa;

²⁵ Struktura i zasady redagowania NKKPPO zostały określone na podstawie § 12 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 152, poz. 1599).

- 9) przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne;
- 10) przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony;
- 11) organizowanie szkolenia obronnego;
- 12) kontrola wykonywania zadań obronnych.

Zasady realizacji zadań obronnych

Problematyka przygotowań obronnych jest procesem podejmowania określonych decyzji przez organy właściwe w tym zakresie, na zasadach i w trybie określonym w ustawach. Organy władzy państwowej i administracji publicznej realizując zadania w przedmiotowym zakresie opierają się wprost na ustawowych przepisach prawnych oraz aktach normatywnych niższej rangi. Proces podejmowania określonych decyzji obronnych stanowi kompromis określonych celów (zadań) obronnych z jednej strony z możliwościami finansowymi budżetu państwa, z drugiej. W procesie tym powinny być uwzględniane następujące zasady realizacji zadań obronnych:

- 1) zasada powszechności przygotowań obronnych państwa;
- 2) zasada ustalania priorytetów przygotowań obronnych państwa;
- 3) zasada priorytetu interesu narodowego podczas przygotowań obronnych państwa;
- 4) zasada celowości przygotowań obronnych państwa;
- 5) zasada ekonomiczności (pozytywnego działania) przygotowań obronnych państwa;
- 6) zasada interdyscyplinarności przygotowań obronnych państwa;
- 7) zasada ciągłości przygotowań obronnych państwa;
- 8) zasada elastyczności przygotowań obronnych państwa;
- 9) zasada zachowania tajemnicy przygotowań obronnych państwa.

4. Planowanie obronne – dziedziną integrującą podsystemy wykonawcze SOP

Podstawowym narzędziem realizacji przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa, jest planowanie obronne. Rozumiane jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbęd-

nych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne²⁶.

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.

Problematyka kształtowania się systemu planowania i programowania obronnego jest bardzo rozległa i daje wiedzę na temat skali i znaczenia programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych w naszym państwie²⁷. Należy podkreślić przy tym, że planowanie i programowanie obronne mają jeden wspólny obiekt zainteresowania – system obronny państwa. W ramach planowania operacyjnego opracowywane są następujące dokumenty: *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* (PRO RP), plany operacyjne sił zbrojnych, plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, urzędów centralnych, województw i organów samorządu terytorialnego, plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony technicznej infrastruktury transportowej kraju. Rodzaje planów operacyjnych oraz organy właściwe do ich sporządzania przedstawiono na rys. 4.1.

W obszarze programowania obronnego tworzone są kluczowe dla bezpieczeństwa i obronności państwa programy, ukierunkowane wytycznymi Rady Ministrów do Programowania Przygotowań Obronnych RP, a mianowicie:

²⁶ Zob.: § 2 pkt. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).

²⁷ Opisu i oceny tej problematyki w ujęciu historycznym dokonał: zespół autorski pod redakcją J. Kownackiego w opracowaniu *Kształtowanie się systemu planowania i programowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2004 r. oraz C. Sochala w rozprawie doktorskiej nt. *programowanie obronne w niemilitarnej części systemu obronnego państwa*, AON 2009.

Rys. 4.1. Rodzaje planów operacyjnych oraz organy właściwe do ich sporządzania

NAZWA PLANU	WKONAWCA PLANU	UZGADNIA PLAN	ZATWIERDZA PLAN	WYKONYWANY PLAN ZGODNIE Z:
PLAN REAGOWANIA OBRONNEGO RP (PRO RP)	MON	MINISTROWIE, BBN, KP RM, AW, ABW	PREZES RADY MINISTRÓW	STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO, PSDO RP
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA DZIAŁU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ (POFDAR)	MINISTROWIE KIERUJĄCY DZIAŁEM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	MON	PREZES RADY MINISTRÓW	PRO RP
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA CENTRALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH PODLEGLYCH I NADZOROWANYCH PRZEZ PRZESŁA RADY MINISTRÓW	CENTRALNE ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ, KIEROWNICY JEDNOSTEK	MON	PREZES RADY MINISTRÓW	PRO RP
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA CENTRALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH PODLEGLYCH I NADZOROWANYCH PRZEZ MINISTRA	CENTRALNE ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ, KIEROWNICY JEDNOSTEK	WŁAŚCIWY MINISTER	WŁAŚCIWY MINISTER	POF DAR
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA WOJEWODZTWA (POF W)	WOJEWODOWIE	MON, MSWiA	PREZES RADY MINISTRÓW	PRO RP
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO (POF UM)	MARSZAŁKOWIE WOJEWODZTWA	WOJEWODA	WOJEWODA	POF W
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY (POF MSt. Warszawa)	PREZYDENT MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWA	WOJEWODA MAZOWIECKI	WOJEWODA MAZOWIECKI	POF W
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA POWIATU I MIASTA NA PRAWACH POWIATU (POF M, POF P)	STAROSTWIE, PREZYDENCI MIAST	WOJEWODA	WOJEWODA	POF W
PLAN OPERACYJNY FUNKCJONOWANIA GMINY I MIAST O STATUSIE MIASTA (POF M, POF G)	WÓJTOWIE, BURMISTRZOWIE, PREZYDENCI MIAST	WOJEWODA	WOJEWODA	POF W, POF P

- Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP (ukierunkowany wytycznymi *Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa oraz założeniami Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych RP*),
- Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP,
- Program Doskonalenia Obrony Cywilnej,
- Program Mobilizacji Gospodarki.

W ramach programowania obronnego przeprowadzany jest również przegląd obronny, w efekcie którego dokonuje się oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych i tworzy Raport o Stanie Obronności RP.

5. Finansowanie przygotowań obronnych państwa

Realizacja przygotowań obronnych wymaga odpowiedniego ich finansowania. Wydatki obronne są planowane w trybie prac nad ustawą budżetową. W odniesieniu do militarnych przygotowań obronnych wydatkowanie środków odbywa się zgodnie z ustaleniami przyjętymi w aktualnym *Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP*, natomiast w sferze pozamilitarnej zgodnie z ustaleniami przyjętymi w *Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PPPO), *Programie Mobilizacji Gospodarki* (PMG) oraz *Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej* (PD OC).

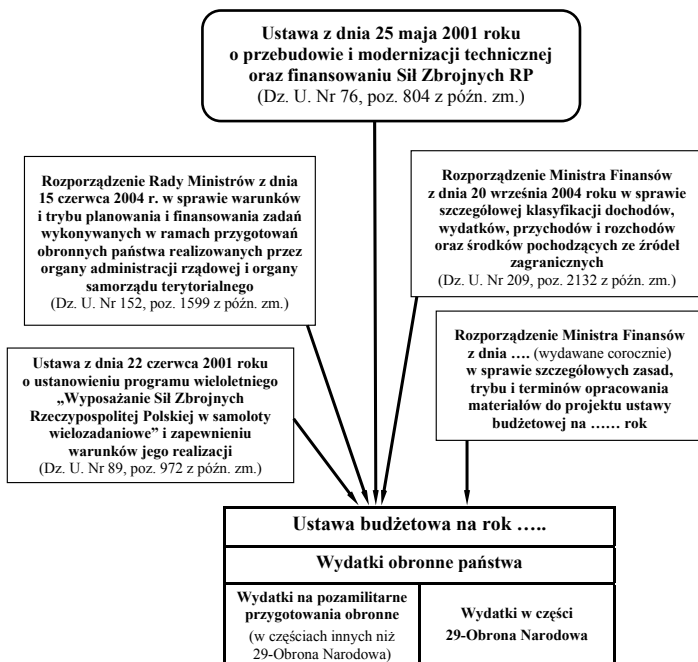
Obowiązujące aktualnie w naszym kraju procedury planowania i realizacji wydatków na cele obronne zostały ukształtowane po 1989 roku w wyniku przekształceń polityczno – gospodarczych. Celem zmian było zapewnienie większej przejrzystości i kontroli nad sferą finansowania systemu obronności państwa, zgodnie ze standardami Paktu Północnoatlantyckiego. Stosownie do definicji NATO, do wydatków obronnych zalicza się wydatki resortu obrony narodowej, a ponadto:

- wydatki pozaresortowe (poza MON) na jednostki uzbrojone i szkolone jak wojskowe, które na okres wojny przewidziane są jako oddziały pod dowództwem wojskowym;
- wydatki na utrzymanie zapasów wojennych eksploatowanego uzbrojenia lub zaopatrzenia do bezpośredniego użycia przez siły zbrojne (rezerwy zastrzeżone dla Sił Zbrojnych RP);
- koszty prac badawczo-rozwojowych, dotyczące wyposażenia wojskowego, które będzie używane przez siły zbrojne;
- wspólne przedsięwzięcia cywilno wojskowe, których realizacja bezpośrednio powiększa potencjał wojskowy.

Podstawy prawne finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce realizowane jest w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. Podstawowe akty prawne określające zasady ustalania wydatków obronnych w państwie zostały przedstawione na rys. 5.1.

Rys. 5.1. Podstawowe akty prawne określające zasady ustalania wydatków obronnych w państwie



*Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej
oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP
(Dz. U. Nr 76, poz. 804 z późn. zm.)*

Jest podstawowym aktem prawnym regulującym i kształtującym wielkość środków budżetowych na przygotowania obronne Polski. Wielkość tych wydatków ustalana jest w ustawach budżetowych przyjmowanych corocznie przez

parlament. Na finansowanie przygotowań obronnych planuje się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 1,95 % Produktu Krajowego Brutto (PKB) z roku poprzedniego. Obejmują one wydatki z budżetu państwa „obrona narodowa” oraz wydatki budżetowe w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa (resortów i województw)²⁸. Ustawa ta określa, że niezależnie od nakładów określonych jako 1,95 % PKB, finansuje się wyposażenie Sił Zbrojnych w samoloty wielozadaniowe, realizowane na mocy *ustawy z dnia 22 czerwca 2001 roku o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji* (Dz. U. Nr 89, poz. 972 z późn. zm.)²⁹.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
(Dz. U. Nr 209, poz. 2132 z późn. zm.)

Jest istotnym aktem prawnym z punktu widzenia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Jego przepisy określają w dziale 752-Obrona Narodowa następujące rozdziały budżetu, z których finansowane są nw. zadania tych przygotowań:

- 75212 – pozostałe wydatki obronne na realizację zadań obronnych dla dysponentów części budżetowych innych niż MON;
- 75214 – wykonywanie funkcji Państwa Gospodarza (HNS);
- 75215 – zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

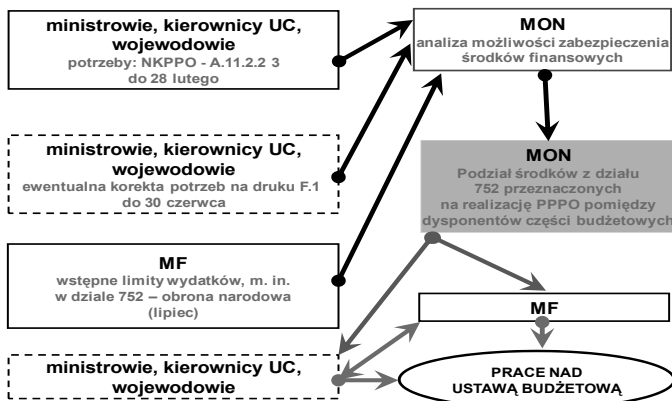
²⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 2 *ustawy o przebudowie i ...* wydatki obronne obejmują wydatki budżetowe w części budżetu państwa 29-Obrona Narodowa oraz wydatki budżetowe w dziale budżetu 752 Obrona Narodowa w innych częściach budżetu państwa.

²⁹ Było to pionierskie rozwiązanie związane z koniecznością podjęcia radykalnych decyzji umożliwiających sfinansowanie podjętych przez Polskę zobowiązań, a wynikających z wynegocjowanych Celów Sił Zbrojnych NATO. Ustawa ta określa, że latach 2002-2010 wydatki budżetu państwa na realizację programu obejmującego wyposażenie SZ RP w 48 nowe samoloty wielozadaniowe i wyposażenie w lotnicze środki oraz zabezpieczenie logistyczne ich eksploatacji nie mogą przekraczać rocznie 0,5% PKB.

Rozporządzenie Ministra Finansów (wydawane corocznie) w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok ...

Określa właściwość Ministra Obrony Narodowej jako organu ustalającego wysokość wydatków na pozamilitarne przygotowania obronne w procesie przygotowania projektu każdej ustawy budżetowej. Procedurę ustalania środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć ujętych w *Programie pozamilitarnych przygotowań obronnych RP* (PPPO RP) przedstawiono na rys. 5.2.

Rys. 5.2. Procedura ustalania środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć ujętych w PPPO RP



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 Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)

Przepisy rozporządzenia określają między innymi zasady oraz tryb finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych, a ujętych w wymienionych wcześniej programach obronnych. Przedsięwzięcia w zakresie planowania obronnego są finansowane z budżetu państwa oraz planowane w części budżetowej organu sporządzającego, w ramach zaplanowanych na dany rok wydatków budżetowych. Z kolei finansowanie tych przedsięwzięć,

realizowanych przez organy niebędące dysponentami części budżetowych, jest planowane w części budżetowej organu sprawującego nadzór nad organem sporządzającym. Wszystkie przedsięwzięcia w przedmiotowym zakresie, mające charakter administracyjno-biurowy (np. zakup materiałów biurowych, koszty delegacji itp.), są finansowane ze środków własnych organów sporządzających³⁰.

Zgodnie z treścią § 15 rozporządzenia zadania wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa, ujęte w planach operacyjnych i programach obronnych, są nakładane na ich wykonawców przez właściwe organy, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Planowanie środków budżetowych na pozamilitarne przygotowania obronne

Wydatki na pozamilitarne przygotowania obronne w dziale 752-Obrona Narodowa są aktualnie realizowane w ramach wykonywania zadań zaplanowanych w *Programach Pozamilitarnych przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* (PPPO). Naczelną zasadą obowiązującą w procesie planowania określonych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych przewidzianych do umieszczenia w projekcie takiego programu jest realność ich sfinansowania i wykonania.

Ustalanie środków finansowych na realizację pozamilitarnych przygotowań obronnych

Zasady i tryb ustalania środków finansowych przeznaczonych na realizację pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz właściwość Ministra Obrony Narodowej, jako organu ustalającego wysokość tych wydatków przedstawiono na rys. 5.2.

Limity wydatków pochodzących z działu 752-Obrona Narodowa na poszczególne lata okresu planistycznego dla poszczególnych dysponentów części budżetowych zostają ostatecznie określone przez Ministra Obrony Narodowej po zbilansowaniu wielkości środków finansowych niezbędnych na realizację przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zgłoszonych w wymienionym trybie oraz możliwości finansowych budżetu państwa w tym dziale. W przypadku przekroczenia, przez zgłoszone potrzeby w tym zakresie,

³⁰ Zob. § 14 rozporządzenia.

możliwości ich sfinansowania, pierwszeństwo ich sfinansowania będą miały przedsięwzięcia wynikające z priorytetów określonych w *Wytocznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP na lata ... (10 letni okres planistyczny)*³¹.

W budżetach działów administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa RM albo ministrów i wojewodów planuje się środki budżetowe niezbędne na realizację zadań ujętych w *Programach Pozamilitarnych przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (PPPO)* i *Programach Mobilizacji Gospodarki (PMG)*.

Projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań obronnych zawartych w programach obronnych jest na zasadniczą częścią programowania obronnego. Właściwe ich zaprojektowanie pozwala na opracowywanie realnych programów, w procesie realizacji których, zaplanowane w nich przedsięwzięcia wykonywane są w planowanym zakresie i terminie.

Konkluzje

Właściwe funkcjonowanie systemu obronnego państwa wymaga odpowiedniego zakresu przedsięwzięć pozwalających przygotować państwo do działania w przypadku zaistnienia konieczności obrony w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. 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 składa się na **przygotowania obronne państwa** do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym.

Zmieniające się pojmowanie bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych operacji wymagają kompleksowego podejścia do problematyki przygotowań obronnych państwa. Z uwagi na wydłużanie się fazy postkonfliktowej, rośnie rola instrumentów niemilitarnych i komponentu cywilnego w operacjach wojskowych. Skłania to do poszukiwania odpowiednich mechanizmów i procedur harmonizujących działania wszystkich podmiotów

³¹ Szerzej, zob. *Wytoczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP na lata 2009 – 2018*, rozdz. 5.

biorących udział w danej operacji na wszystkich szczeblach: strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Konieczna jest zatem synchronizacja politycznych, ekonomicznych, społecznych i militarnych instrumentów oddziaływania. Należy podkreślić przy tym, że polityka obronna państwa, planowanie i programowanie obronne mają jeden wspólny obiekt zainteresowania – system obronny państwa.

Transformacja systemu obronnego państwa, przygotowań obronnych jego pozamilitarnych struktur obronnych polegać powinna głównie na ich doskonaleniu do wykonywania zadań związanych z wypełnianiem misji. Oznacza to koncentrację wysiłków na zadaniach związanych z zapewnianiem zdolności państwa do przeciwstawienia się zagrożeniom i wyzwaniom współczesnego środowiska bezpieczeństwa; zagwarantowaniem ciągłości funkcjonowania najważniejszych instytucji państwa (organów władzy i administracji, ważnych obiektów gospodarczych i użyteczności publicznej) w okresie kryzysu i w czasie wojny; utrzymywaniem stosownego poziomu wspierania operacji sił zbrojnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Potrzeba uchwalenia ustawy o obronności

Potrzeba opracowania nowej ustawy, traktującej całościowo problematykę dotyczącą obronności wynika z obserwacji i analiz stanu prawnego istniejącego w tej dziedzinie, w aspekcie zachodzących w tym zakresie zmian.

Potrzeba jednolitego i systemowego ujęcia problematyki dotyczącej sfery obronności państwa, traktującej całościowo sprawy przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do funkcjonowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń zewnętrznych wynika zarówno z częściowej dezaktualizacji niektórych obowiązujących aktualnie rozwiązań, utraty czytelności wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych oraz rozproszenia zagadnień dotyczących problematyki obronnej w wielu aktach prawnych. Istotną słabością aktualnego stanu prawnego jest regulowanie niektórych szczególnie ważnych aspektów przygotowań obronnych, jakim jest np. planowanie obronne – aktem prawnym rangi rozporządzenia.

Nie mniej istotnym czynnikiem wskazującym na potrzebę właściwego uregulowania tej problematyki są dyrektywy zawarte w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W niej to – w sposób ogólny – poszczególne organy władzy, administracji publicznej oraz obywatele zobowiązani zostali do realizacji zadań związanych z obowiązkiem obrony Ojczyzny. Unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazują, że ustawodawca powinien

doprecyzować stosowanie jej ustaleń, jak też przełożyć je na konkretne kompetencje i zadania, jednocześnie wskazując ich wykonawców oraz procedurę realizacyjną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że zachodzące przeobrażenia, w tym zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, wymuszają podejmowanie odpowiednich kroków dostosowujących funkcjonowanie państwa, w tym jego system obronny do nowych zagrożeń i wyzwań.

Konfrontacja teoretycznych założeń z praktycznymi aspektami przygotowań obronnych państwa

Proces doskonalenia systemu obronnego państwa obejmuje między innymi tworzenie warunków do zwiększania potencjału obronnego wszystkich ogniw tego systemu. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest zorganizowane korzystanie z zasobów państwa, zarówno ludzkich jak i ekonomicznych.

Złożone problemy przygotowań obronnych naszego państwa stanowią istotny element wielu decyzji organów władzy i administracji publicznej oraz dyskusji prowadzonych przez specjalistów zajmujących się teoretycznymi i praktycznymi aspektami przygotowań obronnych państwa. Zorganizowane przez Instytut Bezpieczeństwa Państwa AON seminarium nt. „PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA W SYSTEMIE OBRONNYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – teoria i praktyka” (program seminarium w załączeniu), stworzyło możliwość konfrontacji teoretycznych założeń z praktycznymi aspektami przygotowań obronnych państwa w celu określenia wizji tych przygotowań wobec wyzwań XXI wieku. Należy mieć nadzieję, że przyniesie to wymierne rezultaty i zostanie dobrze spożytkowane, zgodnie z łacińską sentencją: „Non enim paranda nobis solum, sed fruenda sapientia est³²”.

³² „Nie tylko powinniśmy zdobywać mądrość, lecz także z niej korzystać”.

Tabela 1.1.

**Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy
oraz ich zakres przedmiotowy**

L.p.	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.
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 późn. 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 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 143, poz. 1515)	Rozporządzenie określa: warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa; tryb koordynowania planowania i realizacji tych zadań, a także współdziałanie organów administracji publicznej, zakładów opieki zdrowotnej 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, zwane go dalej "systemem kierowania" oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.
8.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. Nr 16, poz. 150)	Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie; podmioty podlegające szkoleniu oraz zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia, a także właściwość organów realizujących szkolenie.
9.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. (w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych Dz.U. Nr 16, poz. 151)	Rozporządzenie określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia kontroli.
10.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090)	Rozporządzenie określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach.