

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA

Dr inż. Marian KULICZKOWSKI

PROGRAMOWANIE POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE

CZĘŚĆ 1 – KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU PROGRAMOWANIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE – dostosowanie narodowego systemu do zasad planowania NATO

Wstęp

Przeobrażenia ustrojowe końca XX wieku zmieniły zarówno Polskę jak i jej otoczenie. Załamanie się zimnowojennego porządku międzynarodowego stworzyło z jednej strony nowe szanse dla wielu narodów, a z drugiej nowe wyzwania dla państw i organizacji międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego jest jednym z najważniejszych zadań państw uczestników życia międzynarodowego. W realizacji tych zadań dominuje tendencja o zapewnienie własnego bezpieczeństwa, które jest potrzebą o charakterze egzystencjonalnym. Bez jego zaspokojenia nie jest możliwe realizowanie innych celów i inspiracji zarówno państw, narodów jak i jednostek¹.

Wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego, określającego interesy narodowe oraz cele strategiczne w tej dziedzinie jest *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument ten stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych

¹ Szerzej zob. Ryszard Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych².

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 osiągnąć jest przez ciągłe doskonalenie systemu obronnego państwa składającego się z: systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, podsystemu militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnych struktur obronnych.

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 niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne⁴.

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 progra-

² Zob.: pkt. 5 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

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 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.).

mowania pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych w naszym państwie⁵. Należy podkreślić przy tym, że polityka obronna państwa, planowanie i programowanie obronne mają jeden wspólny obiekt zainteresowania – system obronny, natomiast obiektem programowania gospodarczo-obronnego jest gospodarka obronna będąca źródłem potencjału gospodarczo-obronnego, czyli zdolności do materialnego zaspokojenia potrzeb systemu obronnego⁶.

Problematyka programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa stanowi zasadniczy przedmiot rozważań autora, a zamieszczone informacje dotyczące planowania operacyjnego mają charakter pomocniczy w celu lepszego zobrazowania procesu programowania tych przygotowań w pozamilitarnych strukturach naszego państwa.

Strategiczne podstawy programowania obronnego w Polsce

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku były dla Polski dekadą przemian i zasadniczych przewartościowań polityczno-ustrojowych. Znalazły one również znaczące miejsce w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa, zmieniając całkowicie pozycję naszego kraju na arenie międzynarodowej. Określone w tej dziedzinie cele dały podstawę do podejmowania decyzji obronnych ujmowanych m.in. w planach i programach obronnych.

Biorąc pod uwagę chronologię powstawania dokumentów o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, w tym obronności, należy w tym miejscu wymienić *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997 r.* Określono w niej kompetencje organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, główne cele Sił Zbrojnych RP oraz powinności i prawa obywatela w dziedzinie obronności, a także stany nadzwyczajne. W Konstytucji zawarte zostały najwyższe wartości, do których zaliczono niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli.

Dążenie Polski do zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa, uwięzione przyjęciem naszego państwa do Paktu Północnoatlantyckiego spowo-

⁵ 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.

⁶ Szerzej: M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, BELLONA, Warszawa 2008, s. 5.

dowały potrzebę opracowania nowych dokumentów określających strategię bezpieczeństwa i obronności państwa, uwzględniających szereg nowych uwarunkowań, które nie były brane pod uwagę w dotychczasowych dokumentach tej rangi. Ponadto przewartościowaniu uległa również hierarchia i terminologia tych dokumentów⁷.

Efektem prowadzonych w tym zakresie prac było opracowanie *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, która została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.⁸.

Po wejściu w życie *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* w Ministerstwie Obrony Narodowej rozpoczęte zostały prace nad *Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej*. Projekt tego dokumentu został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.⁹. Należy zaznaczyć, że ustalenia zawarte w tym dokumencie były wykładnią ogólnych założeń obronności (rozwickały zapisy rozdziału czwartego strategii bezpieczeństwa ze stycznia 2000 r.) oraz stanowiły podstawę koncepcyjną do opracowania planów strategicznych i operacyjnych oraz programów obronnych¹⁰.

Kolejna *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, podpisana przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r. zastąpiła wcześniej

⁷ Przystąpienie do NATO było jednym z podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w latach 90. Istotnym elementem przygotowań do członkostwa w NATO był udział Polski w programie „Partnerstwo dla Pokoju”, w którym uczestniczyliśmy od samego początku w 1994 roku. Ten strategiczny cel udało się zrealizować 12 marca 1999 roku. Zdynamizowało to nasze zaangażowanie w prace tej organizacji i umożliwiło szerszą integrację z jej strukturami.

⁸ Do opracowania projektu strategii, na podstawie zarządzenia Nr 20 Prezesa RM z dnia 27 kwietnia 1999 r. został wyznaczony międzyresortowy zespół. Podstawowymi wyznacznikami trwających prawie dwa lata prac były m.in. potrzeba zmiany koncepcji obrony Polski z samodzielnej na sojuszniczą uwzględniającej priorytet interesów narodowych oraz możliwość udziału Polski w działaniach poza terytorium własnego państwa, w ramach kolektywnej obrony jednego z państw lub grupy państw członkowskich NATO, a także gotowość do przyjęcia na terytorium naszego państwa sojuszniczych sił zbrojnych.

⁹ W pracach zespołu do opracowania projektu strategii zostali zaproszeni przedstawiciele: MSZ, MSWiA, MG, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Kancelarii Prezesa RM i BBN. Ustalenia zawarte w tym dokumencie były rozwinięciem zapisów rozdziału czwartego *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, z 2000 r.

¹⁰ Szerzej zob. opracowanie pod redakcją J. Kownackiego, *Kształtowanie się systemu planowania i programowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2004, s. 47.

omówione strategie bezpieczeństwa i obronności z 2000 r. W dokumencie tym zdefiniowano zagrożenia i wyzwania oraz zadania organów państwowych odpowiedzialnych za szeroko rozumianą sferę bezpieczeństwa narodowego, a także określono ogólny cel i kierunek działań tych organów w przedmiotowym zakresie. Na podstawie postanowień końcowych tej strategii została opracowana *Strategia wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej*, w której określono misje i zadania Sił Zbrojnych RP w warunkach zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa¹¹.

Wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego, określającego interesy narodowe oraz cele strategiczne w tej dziedzinie jest *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, podpisana przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r., która zastąpiła strategię z września 2003 r. Dokument ten kierowany jest do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Za wdrożenie ustaleń nowej strategii odpowiadają ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, którym ustawowo powierzono stosowne uprawnienia i obowiązki w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że nowa strategia stanowi ponadto podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych¹².

Dokumentem konkretyzującym oraz rozwijającym zapisy dotyczące obronności państwa, zawarte w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, jest przyjęta w dniu 31 grudnia 2009 r. sektorowa do niej *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*. Przedstawia ona założenia funkcjonowania obronności państwa oraz określa zadania i strukturę systemu obronnego państwa, a także wyznacza główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Stanowi, że wspólną dziedziną integrującą podsystemy wykonawcze SOP jest planowanie obronne, które obejmuje planowanie operacyjne i programowanie obronne. W dokumencie zostały ustalone zasady programowania obronnego, które odbywa się według zasad obowiązujących w NATO, w czteroletnim cyklu

¹¹ Tamże, s. 52.

¹² Zob.: pkt. 5 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

planistycznym na dziesięcioletni okres planistyczny oraz tworzone kluczowe dla bezpieczeństwa i obronności państwa programy w tym obszarze¹³.

Programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych – podstawy prawne i normatywne

Ostatnia dekada ubiegłego wieku oraz początek XXI wieku charakteryzowały się wprowadzeniem wielu nowych aktów prawnych i procedur programowania obronnego w naszym państwie, określających rodzaje programów obronnych oraz zasady ich opracowywania.

Należy podkreślić, że przeprowadzona w ostatnich latach „reforma prawa obronnego” spowodowała, niemającą precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze pozamilitarnym¹⁴.

Reasumując przygotowania obronne w naszym kraju, w tym realizowane w obszarze pozamilitarnym, 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 Polskiej¹⁵.

¹³ W obszarze programowania obronnego tworzone są kluczowe dla bezpieczeństwa i obronności państwa programy, a mianowicie: 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 oraz Program Mobilizacji Gospodarki.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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



Zadania i kompetencje organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych zostały określone w niżej wymienionych aktach prawnych i normatywnych:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 1997 r.¹⁶

Określa podstawowe kompetencje organów władzy i administracji publicznej w zakresie obronności. Zawarte w tym dokumencie regulacje mają charakter bardzo ogólny i wymagają doprecyzowania w ustawach. Jednak wejście w życie jej przepisów miało bardzo istotne znaczenie dla przygotowań obronnych, ponieważ zobligowało ustawodawcę do uchwalenia ustaw o stanach nadzwyczajnych¹⁷.

¹⁶ Zob.: Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁷ Ustawy o stanach nadzwyczajnych, w tym przede wszystkim *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. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.) stanowiły nową jakość w zakresie porządkowania prawa obronnego. Zmiany wprowadzone tą ustawą w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP dotyczyły m.in. kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie obronności.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zwana dalej „ustawą”¹⁸

Jest najważniejszym aktem prawa obronnego w naszym państwie. W przepisach ustawy zostały określone ogólne wskazówki dotyczące zakresu przedmiotowego programowania obronnego w niemilitarnej części systemu obronnego państwa (SOP). W art. 2 ustawa stanowi, że „Umocnienie 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”.

Kompetencje organów władzy i administracji publicznej w sprawach obronności

Ogólne zapisy dotyczące kompetencji organów władzy i administracji publicznej w sprawach obronności są zawarte w art. 18 ustawy. Z punktu widzenia pozamilitarnych przygotowań obronnych istotne znaczenie ma art. 19 ustawy, który stanowi, że ministrowie i wojewodowie „uwzględniają w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulaty dotyczące potrzeb Sił Zbrojnych, przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione, oraz postulaty dotyczące potrzeb obrony cywilnej, przekazywane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju lub terenowe organy obrony cywilnej”.

Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności, istotne dla pozamilitarnych przygotowań obronnych, zostały doprecyzowane w art. 4a ustawy, który stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności:

¹⁸ Zob.: Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

- 1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- 2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
- 4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- 5) 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;
- 6) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie”.

Zadania Rady Ministrów w dziedzinie obronności

Zadania Rady Ministrów wynikające z konstytucyjnych właściwości w dziedzinie obronności kraju, w tym stanowiących podstawę pozamilitarnych przygotowań obronnych w naszym państwie określono w art. 6 ust. 1 ustawy: „Do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 2) 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 sojusznicznych;
- 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- 4) 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;

- 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
- 6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- 7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- 8) 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;
- 9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- 10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie”.

Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń wykonawczych, tryb realizacji wyżej wymienionych zadań, dotyczących przygotowań obronnych państwa¹⁹. 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 realizacji zadań związanych z planowaniem i programowaniem obronnym w pozamilitarnych strukturach obronnych.

Zadania wojewody w zakresie kierowania sprawami obronności w województwie

Zadania wojewody w zakresie kierowania sprawami obronności w województwie zostały określone w art. 20 ust. 2 ustawy: „Wojewoda w ramach kierowania, o którym mowa w ust. 1, wykonuje zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, a w szczególności:

- 1) określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych;
- 2) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, sta-

¹⁹ Zastąpiły one pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

- rostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa;
- 3) koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
 - 4) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;
 - 5) 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;
 - 6) kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje, o których mowa w pkt 1 i 2;
 - 7) organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne”.

Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawach przygotowań obronnych w państwie – wykonawcze do ustawy o powszechnym obowiązku obrony

Z punktu widzenia podjętej w niniejszym rozdziale problematyki programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, najistotniejsze znaczenie miało określenie w 2004 r. przez Radę Ministrów warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, a także sposób ich nakładania oraz właściwość organów w tych sprawach.

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 terytorialnego²⁰

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 obronne²¹. Zgodnie z rozporządzeniem, przez programowanie obronne należy rozumieć „ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni

²⁰ Zob.: Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

²¹ Tamże, treść § 2.

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”.

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, 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 nieparzystym²².

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców²³

Jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorców. Określono w niej zasady i tryb organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań²⁴.

W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: 1) mobilizacji gospodarki; 2) militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej; 3) planowania operacyjnego, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; 4) szkolenia obronnego, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi

²² Tamże, treść § 8 ust. 2.

²³ Zob.: Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

²⁴ Tamże, art. 1.

do realizowania zadań obronnych; 5) wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza.

Zgodnie z ustawą przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest przedsiębiorca realizujący wymienione zadania, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie m.in.: eksploatacji lotnisk i portów morskich; kolportażu; nadawaniu programów radiowych i telewizyjnych; produkcji, transportu i magazynowania produktów naftowych; produkcji, remontu lub modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego; transportu; usług pocztowych oraz telekomunikacyjnych, a także wytwarzania, dystrybucji i przesyłania gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej²⁵.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym²⁶

Rozporządzenie zostało wydane w wykonaniu art. 6 *ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*. Wykaz w formie załącznika obejmuje 223 przedsiębiorców, a w tym m.in.: elektrownie, zakłady energetyczne, kopalnie węgla brunatnego, zakłady przemysłu zbrojeniowego oraz wojskowe zakłady remontowo-produkcyjne. Organami organizującymi i nadzorującymi wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa są ministrowie właściwi do spraw: gospodarki; Skarbu Państwa; gospodarki morskiej; transportu; łączności oraz zdrowia, a także Minister Obrony Narodowej – każdy w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w Wykazie²⁷.

Wytyczne Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. do programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych na lata 2009–2018

Zostały opracowane na podstawie § 8 pkt. 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania*

²⁵ Tamże, art. 3.

²⁶ Zob. Dz. U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1571. Akt ten zastąpił *rozporządzenie RM z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu...* (Dz. U. Nr 192, poz. 1965), które zastąpiło *rozporządzenie RM z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie wykazu...* (Dz. U. Nr 13, poz. 122).

²⁷ Organy organizujące i nadzorujące wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa zostały określone w § 2 *rozporządzenia z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu...* (Dz. U. Nr 214, poz. 1571).

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.).

Wytyczne ustalają założenia do programowania przygotowań obronnych RP w latach 2009–2018 oraz ukierunkowują prace związane z opracowaniem:

- 1) *Programu Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018 (PRSZ-09);*
- 2) *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018 (PPPO-09);*
- 3) *Programu mobilizacji gospodarki na lata 2009–2018 (PMG-09);*
- 4) *Programu doskonalenia Obrony Cywilnej w latach 2009–2018 (PDOC-09).*

Przedmiotowe wytyczne wyznaczają także kierunki prac mających na celu doskonalenie SOP oraz narodowego systemu obronnego skorelowanego z systemem planowania obronnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej.

Podręcznik normalizacji obronnej – PDNO-02-A074, *Planowanie obronne. Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych*²⁸

Podręcznik został wydany przez Wojskowy Komitet Normalizacyjny na podstawie pkt. 33 ppkt. 2 lit. c załącznika do postanowienia Prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. Nr 16, poz. 255)²⁹.

W podręczniku określono strukturę i zasady redagowania Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych: działań administracji rządowej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz województw³⁰.

²⁸ Zatwierdzony decyzją Nr 232/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 2007 r. (Dz. Urz. MON Nr 11, poz. 127).

²⁹ Projekt dokumentu opracowano w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON w 2006 r.

³⁰ Programy te sporządzane są na podstawie § 9 ust. 1 pkt. 1 i 3 rozporządzenia RM z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania... (Dz. U. Nr 152, poz. 1599, z późn. zm.).

Podręcznik stosuje się w procesie programowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w ramach przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz przez wojewodów.

Metodyka opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych na lata 2009–2018 – NKA 000101³¹

W metodyce określono sposób zgłaszania propozycji przedsięwzięć rzeczowo-finansowych do projektu *Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018* oraz strukturę i zasady redagowania opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz województw.

Metodykę stosuje się w procesie programowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych w ramach przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz przez wojewodów.

Dostosowanie systemu planowania i programowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO

Proces dostosowania planowania obronnego w Polsce, w tym programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, do zasad obowiązujących w NATO został rozpoczęty przed wstąpieniem naszego państwa do tej organizacji.

Pierwszym dokumentem, w tym zakresie były przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 1999 r. *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*³².

³¹ Dokument opracowano w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON, Warszawa 2008.

³² Projekt tego dokumentu został opracowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej, przy udziale innych ministerstw i urzędów centralnych.

Zasadniczym celem tego dokumentu było ukierunkowanie prac nad opracowaniem programu przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego w Polsce w latach 2001–2006 i kontynuowanie jego realizacji w kolejnych cyklach i okresach planistycznych, zgodnych z procedurami stosowanymi w NATO³³.

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 NATO³⁴.

Ustalenia zawarte w Strategii dotyczyły sposobów realizacji zadań obronnych, które miało odbywać się w ramach planowania obronnego, podzielonego na dwa obszary: planowanie strategiczno-operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych. Jego podstawę stanowiły decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie polityki obronnej państwa. Dyrektywnym punktem wyjścia dla tego procesu były Wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego, ustalające podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności w wieloletniej perspektywie, wydawane cyklicznie co dwa lata, w terminach odpowiednio skorelowanych z Wytycznymi ministerialnymi NATO.

W Strategii przyjęto również zasadę, że w ramach planowania strategiczno-operacyjnego opracowywana będzie *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna* określająca sposób funkcjonowania SOP w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny oraz odpowiednie plany użycia i funkcjonowania struktur systemu obronnego w tych sytuacjach. Ustalono ponadto, że w ramach programowania obronnego mają być opracowywane sześcioletnie programy przygotowań obronnych ustalające przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa oraz wysokość nakładów na ich realizację.

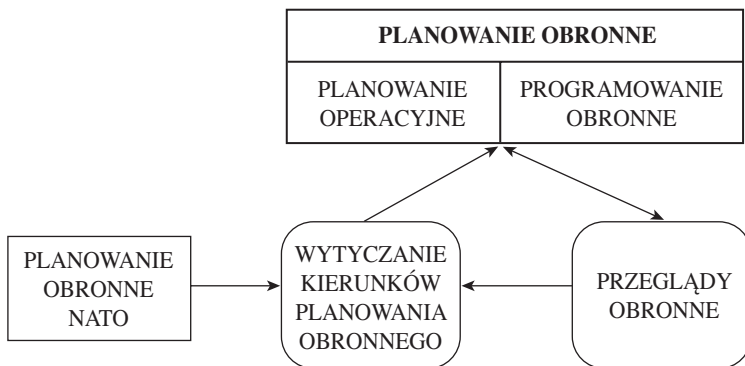
³³ Szerzej zob. J. Kownacki i A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006, s. 17.

³⁴ Rozdział 5 Strategii był podstawą do tworzenia nowych procedur i dokumentów planistycznych dostosowywanych do obowiązujących zasad w NATO.

Proces dostosowania planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych do systemu planowania obronnego NATO został zakończony wprowadzeniem w życie *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*³⁵. W rozporządzeniu określono prawne warunki i tryb planowania obronnego, w tym programowania przygotowań pozamilitarnych, który zastąpił dotychczas stosowany przy użyciu uchwał Rady Ministrów. Zawarto definicje podstawowych pojęć z obszaru planowania i programowania obronnego oraz zsynchronizowano narodowe planowanie obronne z zasadami obowiązującymi w NATO. Przyjęto 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. Planowanie obronne NATO jest istotnym elementem planowania obronnego w naszym państwie (rys. 2.1). Ustalenia zawarte w dokumentach planistycznych Sojuszu są uwzględniane w procesie planowania obronnego i wpływają na sposób oraz zakres programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Rys. 2.1. Ogólny schemat planowania obronnego w Polsce



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.

³⁵ Dokument ten został omówiony w rozdziale 1.2.

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.

Wprowadzone zmiany 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 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*³⁶.

Zaproponowane w znowelizowanym rozporządzeniu rozwiązania wychodzą naprzeciw potrzebom sojuszniczym w zakresie dostosowania procedur, okresu i cyklu planistycznego w Polsce do rozwiązań NATO-wskich³⁷. Doprecyzowują ponadto zakres przedmiotowy programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOC) i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych (PPPO).

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.

³⁶ Zob.: Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426.

³⁷ Autorzy projektu nowelizacji rozporządzenia założyli wprowadzenie w Polsce, od 2009 r., planowania obronnego kompatybilnego z planowaniem obronnym NATO, polegającego na opracowywaniu programów obronnych co cztery lata na dziesięcioletni okres planistyczny.

L.p.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
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.

L.p.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
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, morskigo, 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.
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.

CZĘŚĆ 2 – PROGRAMY POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – kierunki zmian

Zakres programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych

Właściwe zrozumienie istoty programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych wymaga zapoznania się z ogólnym kształtem systemu obronnego państwa (SOP), w tym zwłaszcza umiejscowienia w nim niemilitarnych elementów wykonawczych. System obronny państwa można rozpatrywać w aspekcie strukturalnym i funkcjonalnym³⁸. Z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania, zasadne wydaje się skupienie uwagi na określeniu miejsca i roli pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie programowania obronnego.

Zakres realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych wiąże się bezpośrednio ze strukturą zadaniową SOP, który stanowi skoordynowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych, a także realizowanych przez nie funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji. System ten tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. SOP jest zintegrowany z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa poprzez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny oraz udział w sojuszniczym planowaniu obronnym.

Zasadniczym zadaniem SOP jest przygotowanie oraz realizacja zamierzeń i zadań, zgodnie z przyjętą strategią obrony, przez wchodzące w jego skład niżej wymienione trzy podsystemy:

- 1) **podsystem kierowania obronnością** – utworzony z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą;
- 2) dwa podsystemy wykonawcze:
 - **podsystem militarny** – utworzony z Sił Zbrojnych RP;
 - **podsystem niemilitarny** – utworzony z pozamilitarnych elementów wykonawczych wraz z obsługującymi je urzędami i niezbędną infrastrukturą.

Należy podkreślić, że każdy z elementów tego systemu odpowiada, stosownie do właściwości, za reagowanie na wszelkie zagrożenia, w tym

³⁸ Szerzej zob. P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Warszawa AON 2008 r.

w szczególności militarne i terrorystyczne, a także pozamilitarne. Wzajemne powiązanie i oddziaływanie na siebie tych elementów, stwarza możliwość efektywnej integracji potencjału obronnego z odpowiednio przygotowaną administracją i gospodarką oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem. Należy podkreślić, że celem przygotowań obronnych państwa jest zapewnienie funkcjonowania SOP w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicych, a planowanie obronne jest wspólną dziedziną integrującą podsystemy wykonawcze SOP.

Pozamilitarne przygotowania obronne

Pozamilitarne przygotowania obronne związane są bezpośrednio z realizacją przedsięwzięć w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i podsystemu niemilitarnego³⁹. Nie oznacza to, że wymienione elementy SOP realizują jedynie zadania we własnych obszarach, ponieważ znaczna ich część wykonywana jest również na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicych. **W związku z tym, zadania obronne ujmowane w planach i programach obronnych dotyczących obszaru niemilitarnego mają charakter interdyscyplinarny, który łączy w sobie problematykę SOP jako całości.**

W ramach funkcjonowania i doskonalenia SOP wykonywane są przedsięwzięcia przygotowujące państwo do funkcjonowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa i wojny. Zasadniczym etapem ich realizacji jest proces gromadzenia, analiz i przetwarzania odpowiednich danych w ramach okresowo przeprowadzanych przeglądów obronnych. Na ich podstawie sporządzane są oceny i propozycje kierunków działań zamieszczane w raportach o stanie obronności państwa, które następnie przetwarzane są w decyzje obronne zawar-

³⁹ Do zasadniczych obszarów przygotowań w tym zakresie należą m.in.: rezerwy państwowe; mobilizacja gospodarki; militaryzacja; szczególna ochrona obiektów; przygotowanie i wykorzystanie transportu na potrzeby obronne państwa; przygotowanie publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa; przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa; szkolenie obronne oraz kontrola wykonywania zadań obronnych, a także przygotowanie systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium RP.

te w *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, a także w programach obronnych.

W aktualnym stanie prawnym, programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, co cztery lata na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym. Podstawowym aktem prawnym ustalającym m.in. strukturę i ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych jest *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.).

Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce odbywa się w ramach trzech niżej wymienionych programów:

1. *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* (PPPO RP);
2. *Program mobilizacji gospodarki* (PMG);
3. *Program doskonalenia Obrony Cywilnej* (PDOC)⁴⁰.

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.

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych – charakterystyka dokumentów

W obszarze programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych tworzone są kluczowe dla bezpieczeństwa i obronności państwa następujące dokumenty planistyczne⁴¹:

1. *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 obron-

⁴⁰ Do czasu wejścia w życie tego rozporządzenia zadania OC zawarte były w strukturze zadaniowej PPPO RP.

⁴¹ Szerzej zob.: J. Kownacki i A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006, s. 26.

- nych oraz realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych, w czasie zewnętrznego zagrożenia i wojny.
2. *Program mobilizacji gospodarki (PMG)* – obejmujący zadania przewidziane do realizacji w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium RP oraz jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i Ministrowi Sprawiedliwości, a także jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Program wskazuje możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki.
 3. *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.

Podstawą prawną do opracowania dokumentów wymienionych w pkt. 1 i 3 (PPPO i PDOC) jest *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.), natomiast PMG jest opracowywany na podstawie przepisów *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.).

Koordinatorem opracowania dwóch pierwszych programów (PPPO i PMG) jest Minister obrony Narodowej, natomiast PDOC minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej

W ramach programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, do chwili obecnej zostały opracowane następujące dokumenty:

- *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003–2008* (PPPO-03);
- *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005–2010* (PPPO-05);
- *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2012* (PPPO-07);
- *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018* (PPPO-09).

Należy zaznaczyć, że do czasu obowiązywania pierwszego PPPO-03 działania podmiotów związane z realizacją pozamilitarnych przygotowań obronnych miały charakter uznaniowy i nie zawsze mieściły się w ustalonych priorytetach dotyczących tej działalności.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003–2008 (PPPO-03)⁴²

Był pierwszym dokumentem planistycznym ustalającym zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych, stosownie do polityki obronnej naszego państwa oraz możliwości finansowych, a także zasad i procedur obowiązujących w NATO. Sposób opracowania PPPO-03 oraz sporządzanych na jego podstawie programów niższego rządu został określony w *Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania i aktualizacji Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2003–2008 oraz programów pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, organów administracji państwowej nie objętych zakresem działań i województw*.

Głównym celem PPPO-03 było stworzenie podstaw do realizacji zadań zawartych w *Wytycznych Rady Ministrów w sprawie planowania i programowania obronnego na lata 2003–2008* mających na celu utrzymywanie i sukcesywne doskonalenie systemu obronnego państwa oraz skoordynowanie rozwo-

⁴² Został przyjęty do realizacji uchwałą nr 154/2003 Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2003–2008, a podstawą do jego opracowania były *Wytyczne Rady Ministrów w sprawie planowania i programowania obronnego na lata 2003–2008* – wprowadzone w życie uchwałą nr 22/2002 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie planowania i programowania obronnego na lata 2003–2008. Zapisy Wytycznych rolę koordynatora prac nad opracowaniem PPPO-03 powierzyły Ministrowi Obrony Narodowej oraz nałożyły na organy administracji państwowej obowiązek opracowania na jego podstawie stosownych programów w działach administracji rządowej oraz województwach.

ju jego pozamilitarnych elementów, a także dostosowanie ich do standardów obowiązujących w NATO, w tym m.in.:

- przygotowanie pozamilitarnych struktur obronnych do realizacji zadań wynikających z planów operacyjnych funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny⁴³;
- zbilansowanie potrzeb obronnych z możliwościami ekonomicznymi państwa;
- określenie w dłuższej perspektywie nakładów na obronność oraz racjonalizację ich wykorzystania;
- wdrożenie na wszystkich szczeblach administracji państwowej jednolitego systemu planowania i programowania obronnego.

Zakres i ilość zadań rzeczowo-finansowych ujętych w PPPO-03 limitowany był środkami budżetowymi przeznaczanymi corocznie na pozamilitarne przygotowania obronne. Przyjęto przy tym zasadę, że finansowanie przedsięwzięć ujętych w Programie będzie odbywało się z budżetów własnych poszczególnych organów administracji rządowej, ponieważ na jego realizację nie zostały zaplanowane żadne dodatkowe środki finansowe. Ważnym założeniem, zrealizowanym przy opracowywaniu PPPO-03, było nieumieszczenie w nim zadań rzeczowo-finansowych wykraczających poza możliwości ich sfinansowania.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003–2008 składał się z trzech zasadniczych części:

- **część I** – *Myśl przewodnia Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003-2008* – zawierała opis głównych kierunków doskonalenia pozamilitarnych przygotowań obronnych w latach 2003–2008 w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz w podsystemie pozamilitarnym (niemilitarnym);
- **część II** – *Przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia pozamilitarnej części systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej* – zawierała, w postaci tabelarycznej, zbiór przedsięwzięć rzeczowo-finansowych zaplanowanych do realizacji w latach 2003–2008 przez poszczególnych ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów wraz z nakładami na ich realizację rozłożonymi na poszczególne lata okresu planistycznego;

⁴³ W licznych opracowaniach używane jest określenie zamienne: elementy podsystemu niemilitarnego.

- **część III** – *Finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych* – zawierała zestawienie planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne w latach 2003–2008 według planowanych przedsięwzięć i rozdziałów oraz według części i rozdziałów budżetu państwa.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005–2010 (PPPO-05)⁴⁴

Prace nad opracowaniem programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP na lata 2005–2010 zostały rozpoczęte w 2004 roku. Szczegółowe zasady opracowania PPPO-05 zostały określone w *Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania i aktualizacji Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005–2010*. Wymienione wytyczne zawierały ustalenia dotyczące m.in. możliwości dokonywania korekt przedsięwzięć ujętych w PPPO-03 planowanych do kontynuacji w ramach PPPO-05 oraz ustalone przez Ministra Obrony Narodowej limity wydatków na sześcioletni okres planistyczny dla poszczególnych ministerstw, urzędów centralnych i województw z działu budżetu 752-Obrona Narodowa.

W trakcie jego opracowywania ukazało się *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*, w którym określono m.in. zasady, warunki i tryb programowania obronnego.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w rozporządzeniu programowanie obronne odbywało się na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz ustaleń Rady Ministrów w zakresie programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty planistyczne, w tym *Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* były sporządzane co dwa lata, na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym i przedstawiane do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku parzystego. Przepisy

⁴⁴ Dokument ten został sporządzony przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, centralnymi organami administracji rządowej i kierownikami jednostek organizacyjnych, podległymi lub nadzorowanymi przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, będącymi dysponentami części budżetowych oraz z wojewodami. Zasady opracowania PPPO-05 zostały określone w *Wytycznych Ministra Obrony Narodowej w sprawie opracowania i aktualizacji Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005–2010*.

rozporządzenia nałożyły ponadto obowiązek opracowywania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla (PPPO NS):

- działów administracji rządowej, które sporządzają właściwi ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej,
- urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, które sporządzają te organy i kierownicy tych jednostek, będący dysponentami części budżetowych,
- województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

Wymienione rozporządzenie określiło również strukturę przedmiotowych programów, która powinna zawierać wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, a także projektowane nakłady ich realizację, według planowanych przedsięwzięć odpowiednich części, działów i rozdziałów budżetu państwa⁴⁵. Zakres przedmiotowy tych przedsięwzięć obejmował:

- przygotowanie stanowisk kierowania, określonych w odrębnych przepisach,
- realizację celów Sił Zbrojnych przez ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministrów,
- realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza,
- przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa,
- gromadzenie i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych,
- budowę i utrzymania infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym,
- przygotowanie środków transportu na potrzeby Sił Zbrojnych oraz jednostek zmilitaryzowanych,

⁴⁵ § 10 ust. 1 *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.*

- przygotowanie systemów łączności na potrzeby obronne,
- rozbudowę i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania,
- budowę i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakażeń,
- budowę i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej,
- szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
- ochronę zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego,
- szkolenie obronne,
- kontrole wykonywania zadań obronnych.

Przepisy końcowe przedmiotowego rozporządzenia określały ponadto zasady finansowania przedsięwzięć w zakresie planowania obronnego. Były one finansowane z budżetu państwa oraz planowane w części budżetowej organu sporządzającego, w ramach zaplanowanych na dany rok wydatków budżetowych, z zastrzeżeniem przedsięwzięć:

- realizowanych przez organy niebędące dysponentami części budżetowych – finansowanie jest planowane w części budżetowej organu sprawującego nadzór nad organem sporządzającym.
- mających charakter administracyjno-biurowy – finansowanie ze środków własnych organów sporządzających.

Po wprowadzeniu w życie wymienionego rozporządzenia została przyjęta struktura PPO-05 składająca się z trzech zasadniczych części⁴⁶:

- **część I** – *Myśl przewodnia Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005–2010* – zawierała cel jego opracowania oraz opis głównych kierunków pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa ujętych w programie;
- **część II** – *Przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia pozamilitarnej części systemu obronnego państwa* – zawierała zbiór przedsięwzięć rzeczowo-finansowych (w postaci tabelarycznej) zaplanowanych do realizacji w latach 2005–2010 przez poszczególnych ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów wraz z nakładami na ich realizację rozłożonymi na poszczególne lata okresu planistycznego;
- **część III** – *Nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w latach 2005–2010* – zawierała zestawienie planowanych nakładów na pozamili-

⁴⁶ Szerzej zob. J. Kownacki i A. Wochna, Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych, Warszawa 2006, s. 32.

tarne przygotowania obronne, według planowanych przedsięwzięć i rozdziałów oraz według części i rozdziałów budżetu państwa.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2012 (PPPO-07)

Zasady i strukturę redagowania PPPO-07 oraz opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla (PPPO NS)⁴⁷ zostały określone w opracowanej w Ministerstwie Obrony Narodowej *Metodyce opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych*.

W *Metodyce* zaznaczono w sposób jednoznaczny, że zakres PPPO-07 powinien obejmować przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju, które mieszczą się w przepisach *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*⁴⁸ z wyłączeniem przedsięwzięć Obrony Cywilnej, które są ujmowane w odrębnym *Programie Doskonalenia Obrony Cywilnej*⁴⁹.

Metodyka wprowadziła do programowania nowe pojęcia dotyczące *przedsięwzięć głównych i przedsięwzięć cząstkowych*. Pierwsze z nich oznacza uogólnione przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe umieszczone w *Programie pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, natomiast *przedsięwzięcia cząstkowe* zdefiniowane zostały jako uszczegółowienie przedsięwzięcia głównego, umieszczane w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla.

Zakres przedmiotowy programów pozamilitarnych przygotowań obronnych na lata 2007–2012 obejmował:

- 1) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na sześcioletni okres obowiązywania programu;
- 2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, dotyczące:
 - a) przygotowania stanowisk kierowania, określonych w odrębnych przepisach,

⁴⁷ Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych: działań administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz województw.

⁴⁸ Zob.: Dz.U. Nr 152, poz. 1599.

⁴⁹ Tamże, § 9 ust. 1 pkt. 2.

- b) realizacji celów Sił Zbrojnych przez ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministrów,
 - c) realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza,
 - d) przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa,
 - e) gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych,
 - f) budowy i utrzymania infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym,
 - g) przygotowania środków transportu na potrzeby Sił Zbrojnych oraz jednostek zmilitaryzowanych,
 - h) przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne,
 - i) rozbudowy i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania,
 - j) budowy i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakazeń,
 - k) budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej,
 - l) szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
 - m) ochrony zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego,
 - n) szkolenia obronnego,
 - o) kontroli wykonywania zadań obronnych;
- 3) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu sześcioletniego okresu obowiązywania programu, według planowanych przedsięwzięć oraz według części, działów i rozdziałów budżetu państwa.

W programach obronnych uwzględnione zostały również rezerwy państwowe mobilizacyjne i stany zastrzeżone rezerw państwowych gospodarczych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197 oraz z 2004 r. Nr 42, poz. 386).

- Przyjęta struktura PPO-07 składała się z czterech zasadniczych części:
- **część I** – *Postanowienia ogólne* – zawierała opis ogólnych zasad opracowania programu, dotyczące podstawy prawnej oraz umiejscowienia PPO-07 w systemie planowania obronnego;

- **część II** – *Wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2012* – zawierała główne kierunki tych przygotowań dla podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz podsystemu niemilitarnego⁵⁰;
- **część III** – *Przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia pozamilitarnej części systemu obronnego państwa* – zawierała umieszczone w tabelach zbiory przedsięwzięć oraz przewidziane na ich realizację nakłady finansowe zaplanowane na poszczególne lata okresu planistycznego przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Poszczególne tabele tej części zawierały przedsięwzięcia pogrupowane tematycznie w ramach przyjętej struktury, która obejmowała: przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokajanie Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych; przygotowania do militaryzacji oraz szczególnej ochrony obiektów, a także organizację szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych.
- **część IV** – *Finansowanie przygotowań obronnych* – zawierała zbiory zestawień planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne, w okresie planistycznym. Stanowiły one podsumowanie podmiotowe i przedmiotowe danych zawartych w tabelach części III.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018 (PPPO-09)

Jest pierwszym programem pozamilitarnych przygotowań obronnych opracowanym na podstawie znowelizowanego w 2007 r. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, w którym przyjęto zasadę opracowywania od 2009 r. programów obronnych co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny. Przyjęte rozwiązanie dostosowało zasady planowania obronnego w Polsce do systemu planowania obronnego NATO. Dokument PPPO-09 został sporządzony zgodnie z założeniami określonymi w *Wytocznych Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018*.

W ramach przygotowań do opracowania projektu PPPO-09, w Ministerstwie Obrony Narodowej została opracowana *Metodyka opracowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych na lata 2009–2018*. Określono

⁵⁰ Treść tej części stanowiła uszczegółowienie ustaleń w *Wytocznych Rady Ministrów do programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2007–2012*.

w niej sposób zgłaszania propozycji przedsięwzięć rzeczowo-finansowych do tego Programu oraz strukturę i zasady redagowania opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla. W metodyce doprecyzowane zostały ponadto wymagania ogólne dotyczące zakresu PPPO-09, który powinien obejmować wszelkie przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w sferze pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju za wyjątkiem przedsięwzięć dotyczących:

- Obrony Cywilnej, które są ujmowane w *Programie doskonalenia Obrony Cywilnej*;
- Mobilizacji Gospodarki, które ujmowane są w *Programie Mobilizacji Gospodarki*;
- Zarządzania Kryzysowego, które realizowane są na podstawie zapisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Zakres przedmiotowy programów pozamilitarnych przygotowań obronnych na lata 2009–2018 obejmuje⁵¹:

- 1) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na okres obowiązywania programu;
- 2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, dotyczące:
 - a) przygotowania systemu kierowania,
 - b) zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych i sojusznicznych sił zbrojnych,
 - c) militaryzacji,
 - d) przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
 - e) organizacji szkolenia obronnego,
 - f) organizacji kontroli wykonywania zadań obronnych;
- 3) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu dziesięcioletniego okresu obowiązywania programu, usystematyzowane według:
 - a) planowanych przedsięwzięć rzeczowo-finansowych,
 - b) części, działów i rozdziałów budżetu państwa.

W programach pozamilitarnych przygotowań obronnych zostały uwzględnione również rezerwy państwowe mobilizacyjne utrzymywane na potrzeby

⁵¹ Zgodnie z § 10 ust 1 i 4 rozporządzenia RM z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...

Sił Zbrojnych – na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594).

Strukturę i zasady redagowania *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018* oraz opracowywanych na jego podstawie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych niższego szczebla (PPPO NS)⁵² doprecyzowały przepisy podręcznika normalizacji obronnej – PDNO-02-A074⁵³.

Zgodnie z wymienionymi przepisami przyjęta struktura *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018* składa się z czterech rozdziałów:

- **rozdział I** – *Postanowienia ogólne* – opisuje ogólne zasady opracowania programu, dotyczące podstawy prawnej oraz umiejscowienia PPPO-09 w systemie planowania obronnego;
- **rozdział II** – *Wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2018* – zawiera główne kierunki tych przygotowań dla podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz podsystemu niemilitarnego, a treść tego rozdziału stanowi uszczegółowienie ustaleń w *Wytocznych Rady Ministrów do programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2009–2018*;
- **rozdział III** – *Przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymania i doskonalenia pozamilitarnej części systemu obronnego państwa* – zawiera pogrupowane tematycznie przedsięwzięcia oraz przewidziane na ich realizację nakłady finansowe, zaplanowane do realizacji w kolejnych latach okresu planistycznego przez poszczególnych ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Zostały one umieszczone w tablicach tego rozdziału i dotyczą: przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; przedsięwzięć w zakresie zaspokajania Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych; przedsięwzięć związanych z militaryzacją; przygotowania szczególnej ochrony obiektów; organizacji

⁵² Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych: działów administracji rządowej, Kancelarii Prezesa Rady ministrów, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentem części budżetowej oraz województw.

⁵³ Podręcznik normalizacji obronnej *Planowanie obronne. Struktura i redagowania programów pozamilitarnych przygotowań obronnych*, PDNO-02-A074 – został zatwierdzony *decyzją Nr 232/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 maja 2007 r.* (Dz. Urz. MON nr 11, poz. 127).

- szkolenia obronnego oraz organizacji kontroli wykonywania zadań obronnych⁵⁴;
- **rozdział IV** – *Finansowanie przygotowań obronnych* – zawiera zestawienia planowanych nakładów na pozamilitarne przygotowania obronne, przedstawione w tablicach tego rozdziału⁵⁵, według planowanych przedsięwzięć i rozdziałów budżetu oraz według części i rozdziałów budżetu. Stanowią one podsumowanie podmiotowe i przedmiotowe danych zawartych w tablicach rozdziału III.

KONKLUZJE

Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 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 wojny⁵⁶. Istotą programowania jest ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, a także projektowanie środków finansowych na ten cel.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu prawne aspekty programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz jego podmiotowy i przedmiotowy zakres, a także charakterystyka programów pozamilitarnych przygotowań obronnych systematyzuje wiedzę na temat miejsca i roli programowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w niemilitarnych strukturach obronnych SOP. Wydaje się, że osiągnięty w Polsce poziom programowania tych przygotowań można uznać za wysoki zarówno od strony organizacyjnej jak i prawnej. Zostały zbudowane instytucjonalne oraz metodyczne podstawy programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych. Na pozytywne podkreślenie w tym zakresie zasługuje:

- prawne określenie warunków i trybu programowania obronnego w ramach przygotowań obronnych państwa;

⁵⁴ Tamże, s. 29–39 – wzory tablic od C.1 do C. 6.

⁵⁵ Tamże, s. 40–46 – wzory tablic D.1 i D. 2.

⁵⁶ Stanowi obok planowania operacyjnego drugi jego element. Zadania operacyjne ujmowane w planach operacyjnych są podstawą do sporządzania programów obronnych.

- ukształtowanie się spójnego języka programowania obronnego,
- zgodność koncepcyjno-programowa na poszczególnych szczeblach programowania obronnego,
- przyjęcie formy prawnej przez realizowane programy pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Do głównych czynników obniżających efektywność programowania obronnego należy:

- brak odpowiedzialności za opóźnienia i niepełną realizację programów obronnych,
- zbyt duży wpływ doraźnych decyzji politycznych na planowanie obronne co jest częstą przyczyną niespójności opracowanych programów obronnych,
- trudności z zachowaniem ciągłości finansowania programów obronnych skutkujące zmianą priorytetów i marnotrawieniem środków finansowych,
- podejmowanie zobowiązań sojuszniczych bez zapewnienia możliwości pełnej ich realizacji.

Ponadto istniejące mechanizmy oceny i kontroli nie pozwalają na sporządzenie kompletnej, wiarygodnej i obiektywnej oceny stanu obronności państwa jako podstawy do racjonalnego planowania obronnego i podejmowania decyzji przez polityków.

Obowiązujący w naszym państwie system programowania obronnego podlega ciągłym modyfikacjom i procesowi dostosowywania jego zasad do systemu obowiązującego w NATO. Przełomowe w tym zakresie był lata 2004 i 2007, kiedy wprowadzono do realizacji stosowne ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów.

Programowanie obronne w Polsce ma za sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Doskonalenie systemu programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych jest niezbędne, ponieważ realizowane w jego ramach przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe mają bezpośredni wpływ na stan systemu obronnego państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań oraz zapewnić poprawę efektywności działań podejmowanych w ramach poszczególnych elementów systemu planowania obronnego. Należy przy tym dążyć do dalszej harmonizacji planowania narodowego z sojuszniczym.

Uważam ponadto, że procesy transformacyjne „prawa obronnego” powinny zmierzać do stworzenia w drodze ustawowej jednolitej podstawy prawnej

dla wszystkich przedsięwzięć związanych z planowaniem obronnym. Ustawa powinna definiować podstawowe pojęcia, określać dokumenty strategiczne i doktrynalne stanowiące podstawę planowania obronnego, wymieniać dokumenty planistyczne, wraz z zasadami i trybem ich opracowania, wykonania i zatwierdzania, a także określać rolę i zadania organów władzy państwowej w tych sprawach.