

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE



FORMALNOPRAWNE UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE, W KONTEKŚCIE ZOBOWIĄZAŃ SOJUSZNICZYCH¹

dr inż. Marian KULICZKOWSKI
Akademia Obrony Narodowej

Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. We współczesnych czasach bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jako jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą zapewnić nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwić rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów.

W oparciu o wydarzenia z ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz o toczące się obecnie konflikty zbrojne, teza, że znacznie skuteczniej radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują, wydaje się prawdziwa. Należy mieć świadomość, że zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrosliśmy w czasach zimnej wojny.

Polska, działając w złożonym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, musi pamiętać o budowaniu własnego bezpieczeństwa narodowego. Dla suwerennego i demokratycznego państwa oraz aktywnego podmiotu wielu organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE, NATO, UE), priorytetowym celem jest zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego. Uzyskanie przez Polskę w 1999 roku członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego było jednym z najważniejszych wydarzeń w historii III Rzeczypospolitej. Proces integracji ze strukturami polityczno-militarnymi NATO jest długotrwały i wymaga stałego zaangażowania wszystkich struktur oraz instytucji państwa. Udział w kolektywnym tworzeniu siły obronnej państw-członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oznacza, zgodnie z art. 3 Traktatu, utrzymywanie i rozwijanie przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Zobowiązuje to między innymi Polskę do prowadzenia przygotowań obronnych w wymiarze narodowym. Wymaga to przygotowania warunków formalnoprawnych i organizacyjnych do funkcjonowania kraju w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa, niezbędnych do wykonywania zadań w ramach obrony narodowej realizowanej na jego terytorium, a także na obszarze innych państw – będących członkami Sojuszu.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę przedstawienia formalnoprawnych uwarunkowań przygotowań obronnych w Polsce, w kontekście zobowiązań sojuszniczych.

Słowa kluczowe: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. North Atlantic Treaty Organization), NATO; system bezpieczeństwa narodowego, system obronny państwa, przygotowania obronne państwa, wsparcie przez państwo-gospodarza (ang. Host Nation Support – HNS) planowanie obronne, zadanie obronne.

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. We współczesnych czasach bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jako jedną z pod-

stawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą zapewnić nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwić rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów².

¹ W przedstawionym materiale wykorzystano wcześniejsze publikacje autora, a w szczególności artykuł pt. *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych* [w:] T. Kośmider (red. nauk.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*. Wyd. AON – Sygn. AON 6213/AON, Warszawa 2014.

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 17.

Bogatsi o doświadczenia z ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz o toczące się obecnie konflikty zbrojne doskonale wiemy, że znacznie lepiej radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują³. Należy mieć świadomość, że „zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrosliśmy w czasach zimnej wojny. Wówczas polityka była zamrożona, a sfera obronności statyczna. Zagrożeniom obronności można było stawić czoła w sposób obronny. Dzisiejszy świat już tak nie działa. Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane. Terrorysty, upadające reżimy, broń masowego rażenia – to w równej mierze wyzwania polityczne, co militarne. Obrona ojczyzny zaczyna się za granicą, a troszczyć się o bezpieczeństwo trzeba zawsze, we własnym sercu i umyśle (...) Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganie kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walka z kryminalną i finansową przestępczością, tropienie terroryzmu i radzenie sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”⁴.

Polska, działając w złożonym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, musi pamiętać o budowaniu własnego bezpieczeństwa narodowego. Dla suwerennego i demokratycznego państwa oraz aktywnego podmiotu wielu organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE, NATO, UE), priorytetowym celem jest zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego. Jest to szczególnie ważne z uwagi na geostrategiczne znaczenie Polski dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz bolesne doświadczenia historyczne. Należy podkreślić, że „dla narodu polskiego, który w okresie minionych czterech wieków doznał bezmiaru tragedii wojen, powstań, niewoli i okupacji, zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego jest nie tylko warunkiem przetrwania, ale także dziejową szansą dla nadrobienia opóźnienia gospodarczego

i kulturalnego w stosunku do poziomu cywilizacyjnego wspólnoty Unii Europejskiej”⁵.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu treści stanowią próbę przedstawienia problematyki przygotowań obronnych w Polsce, w aspekcie konieczności utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie NATO indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że integracja Polski w NATO odbywa się zarówno w sferze obronności, jak i w kwestiach ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych. Przyjęte zatem musiały być przez autora pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów. Zasadniczą kwestią są uwarunkowania formalnoprawne przygotowań obronnych państwa w kontekście powinności konstytucyjnych i zobowiązań sojuszniczych. Wynika z nich wiele zadań dla Polski, dotyczących między innymi zadań *wsparcia przez państwo-gospodarza* (HNS) oraz planowania obronnego, w sposób zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w Sojuszu.

Formalnoprprawne uwarunkowania przygotowań obronnych państwa w kontekście powinności konstytucyjnych i zobowiązań sojuszniczych

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

Realizowana po akcesji Polski do NATO reforma prawa obronnego⁶ spowodowała, niemającą

³ Wydarzenia lat dziewięćdziesiątych na Bałkanach po rozpadzie Jugosławii, wydarzenia z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych oraz zamachy terrorystyczne w Madrycie (11 marca 2004), Bieslanie (1 września 2004) i Londynie (7 lipca 2005 r.), a także rozwój sytuacji polityczno-militarnej w Afganistanie, Iraku, Iranie, Korei Północnej oraz w państwach Afryki Północnej, a także wydarzenia na Ukrainie napawają szczególną troską o bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

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

⁵ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojecie, charakter, uwarunkowania*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006, s. 13.

⁶ W ogólnych podziałach działów (czy nawet gałęzi) prawa na gruncie nauk prawnych (prawoznawstwa) prawo

precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze niemilitarnym⁷. Przy omawianiu prawnych aspektów przygotowań obronnych nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego obowiązujących nasze państwo⁸.

Podstawy prawne przygotowań obronnych państwa stanowią: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*⁹, kilkadziesiąt ustaw oraz kilkaset aktów wykonawczych. Na obowiązujące prawo obronne składa się obok przepisów *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁰, cały szereg innych ustaw, rozporządzeń i przepisów prawa miejscowego. Przyjmuje się, że prawo obronne to [...] *zbiór aktów prawnych, które dotyczą: sfery obronności państwa, w tym kompetencji i zadań obronnych oraz rodzajów obowiązku obrony niezwiązanych ze służbą wojskową* [...]. Prawo obronne jest stanowione w czasie normalnym (pokoju) – już obowiązujące oraz w czasie stanu wojennego – służące m.in. realizacji celów na rzecz obrony państwa¹¹.

obronne nie występuje. Według prof. Kitlera prawo obronne zawiera się w obszarze prawa bezpieczeństwa militarnego i dotyczy „kompetencji, powinności i zadań realizowanych na rzecz umacniania obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywania innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony” – Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wyd. AON 2011, Sygn. AON 6033/11, s.140.

⁷ Ważne w tym zakresie było uchwalenie przez Sejm w dniu 29 października 2003 r. *ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i ministra obrony narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych.

⁸ Obowiązuje przy tym zasada, że w przypadku jakichkolwiek sprzeczności ratyfikowanej umowy międzynarodowej z postanowieniami ustaw krajowych, korzysta ona z pierwszeństwa, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową – Zob. *Konstytucji RP*, op. cit., art. 91 ust. 2.

⁹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 2007 roku (Dz.U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁰ Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP* (Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.).

¹¹ Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie...*, s. 141.

Analizę formalnoprawnych uwarunkowań obejmujących przygotowania obronne państwa, w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych, należy rozpocząć od obowiązujących w tym zakresie dokumentów strategicznych. Są one swoistym „planem” działania naszego państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, oraz wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa, oraz określają formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

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

Podstawowym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jest *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 13 listopada 2007 r.¹² Jest najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa i obronności państwa¹³. Zawiera system założeń i zasad działania państwa, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Stanowi oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określając przy tym strategiczne cele Polski w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego. Dokument ten, skorelowany ze strategiami sojuszniczymi – *Koncepcją Strategiczną NATO*¹⁴ oraz *Europejską Strategią Bezpieczeństwa*¹⁵, stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności *Polityczno-Strategicznnej*

¹² Podstawą prawną obowiązywania tego dokumentu jest *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, art. 4a.

¹³ Podpisana przez Prezydenta RP ma silniejszą moc oddziaływania niż poprzednie dokumenty strategiczne. Jest próbą zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego oraz stwarza podstawy do uporządkowanego myślenia o bezpieczeństwie narodowym, uwzględniającego zarówno zewnętrzne warunki bezpieczeństwa, jak i wewnętrzne uwarunkowania tworzące system bezpieczeństwa narodowego – przyp. autora.

¹⁴ Przyjęta na szczycie NATO w Waszyngtonie w 1999 roku przez 19 państw członkowskich, w tym Polskę. Dokument ten został zastąpiony przez „Koncepcję strategiczną obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego” – przyjętą na odbywającym się w dniach 19–20 listopada 2010 r. w Lizbonie szczycie NATO.

¹⁵ Przyjęta w grudniu 2003 r. przez Radę Europejską.

Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych¹⁶.

W Strategii określono, że Sojusz Północnoatlantycki jest dla Polski najważniejszą formą współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich. Priorytetem pozostaje zwiększanie zdolności NATO do pełnienia jego podstawowych funkcji – zbiorowej obrony oraz tworzenia płaszczyzny konsultacji międzysojuszniczych w razie zagrożenia. Polska opowiada się za kontynuowaniem transformacji wojskowej z NATO oraz popiera wszechstronny rozwój potencjału NATO w zakresie zapobiegania kryzysom oraz prowadzenia operacji stabilizacyjnych. Popiera selektywne zaangażowanie w misje stabilizacyjne na obszarze pozaeuropejskim, jednak pod warunkiem zachowania przez Sojusz wiarygodnego potencjału i pełnej zdolności do zbiorowej obrony państw członkowskich, jak również uwzględnienia wpływu pozaeuropejskiej aktywności NATO na przebieg, tempo oraz koszty modernizacji i transformacji sił zbrojnych sojuszników, w tym Polski. Uznaje ponadto potrzebę doskonalenia zdolności Sojuszu do zwalczania zagrożeń nietradycyjnych, w tym spowodowanych przez terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne oraz niebezpieczeństw wynikających z proliferacji broni masowego rażenia¹⁷.

Należy podkreślić, że *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* prezentuje nowe, zintegrowane i wszechstronne podejście do bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie zostały wyartykułowane interesy narodowe oraz cele strategiczne, które wynikają z interesów bezpieczeństwa i rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej, będącej członkiem NATO i Unii Europejskiej, a także z rosnących współzależności między państwami i gospodarkami, jak również coraz intensywniejszymi kontaktami między jednostkami i społeczeństwami¹⁸. Niedosyt budzi natomiast skromne przedstawienie metod i środków realizacji strategii. Tym samym ma ona raczej deklaracyjny niż utylitarny charak-

ter, jest bardziej zbiorem celów i zadań niż przepisem na działanie.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej stanowiła bazę koncepcyjną *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (SRSBN)¹⁹. Obydwie strategie są merytorycznie spójne, różnią się zaś poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju²⁰. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym systemie odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne), w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Z tego też względu główny obszar zainteresowania niniejszej strategii jest ukierunkowany na bezpieczeństwo zewnętrzne i militarne. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa²¹.

Ze względu na przyjętą specjalizację i komplementarność zintegrowanych strategii rozwoju²², obszar zainteresowania *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* został ograniczony do trzech zasadniczych podsystemów wykonawczych – spraw zagranicznych, obronno-

¹⁹ Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (MP z 2013 r. poz. 377).

²⁰ Rządowy Plan uporządkowania strategii rozwoju, zawierający koncepcję uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, włączył *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* do grona dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozwiązanie to stwarza szansę na wzmocnienie warstwy realizacyjnej strategii i nadanie nowego impulsu pracom związanym z budową zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.

²¹ *Koncepcja Strategiczna NATO* (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie, w dniu 19 listopada 2010 r.), *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (przyjęta na spotkaniu szefów rządów w Brukseli, w dniu 12 grudnia 2003 r.).

²² Podstawą prawną, na podstawie której opracowane zostały strategii rozwoju jest art. 9 ustęp 3 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

¹⁶ Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, pkt 5.

¹⁷ Ibidem, pkt 41.

¹⁸ Ibidem, pkt 10–17.

ści i służb specjalnych. Określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego. Aby zaspokoić potrzeby obronne Polski, organizowany jest i utrzymywany system obronny państwa. Jego sprawność jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzącego go podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych – militarnego i niemilitarnego²³.

Prognozując rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średniookresowej przyjęto, że będzie się on opierał na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym. Wszystkie te rozwiązania powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowić dzięki temu zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Będzie on nadal rozwijany w oparciu o jego dwa zasadnicze elementy: system obronny państwa i system zarządzania kryzysowego²⁴. Podkreślono, że posiadanie i rozwijanie sprawnego i efektywnego systemu obronnego państwa jest niezbędne dla funkcjonowania państwa w dynamicznym i złożonym środowisku bezpieczeństwa, w którym występują zagrożenia militarne i pozamilitarne. Natomiast zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz w czasie wojny, a także budowanie silnej pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE, wymaga posiadania profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz efektywnego wykorzystania służb specjalnych, struktur administracyjno-gospodarczych i potencjału naukowo-badawczego²⁵.

W dokumencie w sposób ogólny odniesiono się do problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych, które są „niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa

i w czasie wojny. Obszar ten ma właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne. Jednak z uwagi na dynamiczny charakter współczesnych zagrożeń, zmienne uwarunkowania gospodarcze oraz proces profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, wymaga on ciągłego doskonalenia. Optymalizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań”²⁶. Należy podkreślić, że w Strategii określone zostały priorytety i kierunki „wzmacniania zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa”, obejmujące między innymi doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych w zakresie: wzmacniania przemysłowego potencjału obronnego; rozwijania zdolności wsparcia państwa-gospodarza (HNS) oraz doskonalenia współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), a także wypracowania rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej²⁷.

Równoległe z wejściem w życie *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* utraciła ważność²⁸ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹ oraz *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*. Należy jednak podkreślić, iż nieobowiązująca już *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, która była strategią sektorową do obowiązującej w dalszym ciągu *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, w dużym stopniu wpłynęła na kształt funkcjonowania systemu obronnego państwa³⁰. Konkretizowała uwarunkowania polityki bezpieczeństwa i obronności naszego państwa. Określała, że NATO pozostaje kluczową organizacją w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego oraz jest najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa

²⁶ Ibidem, s. 64.

²⁷ Ibidem, s. 53.

²⁸ Zob. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia..., op. cit., § 3.

²⁹ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2009 r.

³⁰ *Strategia Obronności RP* była dokumentem konkretyzującym oraz rozwijającym zapisy dotyczące obronności zawarte w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Postanowienia niniejszej *Strategii* stanowiły wytyczne dokumentów z dziedziny obronności tworzonych przez organy administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania obronne. Zob. *Strategia obronności RP*, op. cit., pkt 7 wstępu.

²³ Zob.: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP...*, s. 18.

²⁴ Ibidem, s. 33.

²⁵ Ibidem, s. 52.

zewnątrznego Polski³¹. W zakresie reagowania na zewnętrzne zagrożenie państwa ustalała, że w przypadku wystąpienia kryzysu w dalszym otoczeniu Polski, gdy dojdzie do zaangażowania NATO lub UE, Rzeczpospolita Polska, na mocy decyzji uprawnionych organów, będzie gotowa do uczestniczenia w działaniach sojuszniczych³².

Prawne aspekty przygotowań obronnych państwa w kontekście zobowiązań sojuszniczych

Przygotowania obronne w Polsce prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej³³. 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.

Przedsięwzięcia w zakresie przygotowań obronnych realizowane są, już w czasie pokoju, przez wszystkie elementy systemu obronnego państwa dla zapewnienia sprawnego jego funkcjonowania w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych. Dlatego istotnym jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji³⁴.

Obecność Polski w NATO wymaga przygotowania podstaw prawnych i organizacyjnych do funkcjonowania państwa, podczas podwyższania gotowości obronnej, w celu wykonywania zadań obronnych realizowanych na jego terytorium, a także obszarze innych państw, będących człon-

kami Sojuszu. Należy podkreślić, że kwestie prawne należą do najważniejszych obszarów integracji Polski z NATO, a realizowana po wstąpieniu Polski do NATO reforma prawa obronnego spowodowała, zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze niemilitarnym³⁵. Zostały opracowane i wprowadzone do użytku zarówno wymienione i charakteryzowane wcześniej dokumenty strategiczne, jak i akty prawne oraz normatywne, które będą przedmiotem dalszych rozważań. Określiły one między innymi ramy prawne i organizacyjne przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych³⁶.

Najważniejszym aktem prawnym – najwyższą kartą praw i obowiązków obywatelskich, świadectwem suwerenności i niezawisłości Państwa Polskiego jest *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 roku*³⁷. Postanowienia Konstytucji określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju. Szczególną rolę w tym zakresie ustawa zasadnicza powierza Parlamentowi (Sejm i Senat), Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów³⁸.

³⁵ Ważne w tym zakresie było uchwalenie przez Sejm w dniu 29 października 2003 r. *ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych – przyp. autora.

³⁶ Przy omawianiu prawnych aspektów przygotowań obronnych nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego obowiązujących nasze państwo. Wynika z nich wiele zadań dla Polski w obszarze spraw dotyczących między innymi zasad pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa czy też planowania obronnego, w sposób zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w Pakcie Północnoatlantyckim – przyp. autora.

³⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483.

³⁸ Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa narodowego wyznaczona jest przez zasadę podziału władz i zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa i obronności określono w przepisach Konstytucji RP oraz ustawach. Z konstytucyjnej zasady działania organów publicznych wynika, że wypełniając wymienione zadania zarówno Prezydent RP, jak i Rada Ministrów działają na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach – przyp. autora.

³¹ Zob. *Strategia Obronności RP*, op. cit., pkt 22.

³² Zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w operacje reagowania kryzysowego będzie odbywać się zgodnie z priorytetami i zasadami określonymi w *Strategii udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*. Zgodnie z koncepcją kompleksowego podejścia, oprócz sił zbrojnych wykorzystane będą instrumenty polityczne, dyplomatyczne, gospodarcze, przy współpracy organizacji pozarządowych. Zob. *Strategia Obronności RP*, op. cit. pkt. 46.

³³ Zob. *Konstytucja RP*, op. cit., art. 87.

³⁴ Szerzej, M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawnictwo AON – Sygn. 6181/13, Warszawa 2013, s. 46.

Niezwykle ważne dla interesów bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa są postanowienia rozdziału XI *Konstytucji RP* dotyczące „stanów nadzwyczajnych”. Określono, że „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej” – na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia (podlega ono dodatkowo podaniu do publicznej wiadomości)³⁹.

Przepisy *Konstytucji*, w kontekście zobowiązań sojuszniczych, określają zasady użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami Polski oraz pobytu obcych wojsk na terytorium naszego państwa, który możliwy jest na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych⁴⁰. Ramy prawne przedmiotowym zakresie, poza *Koncepcją Strategiczną Sojuszu*, określa *Umowa między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu ich sił zbrojnych* (NATO SOFA)⁴¹ oraz *Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, oraz jej protokół dodatkowy, sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1995 roku* (PdP SOFA)⁴². Natomiast aktem prawnym, dostosowującym prawo polskie do postanowień SOFA jest ustawa z dnia 23 września 1999 roku *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium*⁴³ wraz z wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami wykonawczymi⁴⁴. Ponadto, uchwałą

³⁹ Zob. *Konstytucja RP*, op. cit., art. 228.

⁴⁰ Ibidem, art. 117.

⁴¹ SOFA (ang. Status of Forces Agreements) reguluje relacje pomiędzy państwem-gospodarzem i państwami wysyłającymi w odniesieniu do pobytu i realizacji zadań przez siły zbrojne państw wysyłających na terytorium państwa-gospodarza. Normuje kwestie dotyczące wjazdu i pobytu obcych wojsk (bądź ich przejazdu przez dane państwo tranzytem) oraz zagadnienia jurysdykcji karnej, roszczeń cywilnych, zwolnień podatkowych i celnych, jak również zasady korzystania z opieki zdrowotnej. Zob.: Dz.U. z 2000 r. Nr 21, poz. 257.

⁴² Sporządzona w Londynie 19 czerwca 1951 r. Zob.: Dz.U. z 1998 r. Nr 97, poz. 605.

⁴³ Dz.U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1063, z późn. zm.

⁴⁴ Dotyczy to rozporządzenia; Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 79, poz. 891); Ministra Finansów z dnia 8 maja 2002 roku w sprawie zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego (Dz.U. z 2002 r. Nr 66, poz. 601) oraz Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2003 roku w sprawie zwolnień, zasad i trybu zwrotu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od paliw, olejów i smarów używanych przez siły zbrojne Państw

Rady Ministrów nr 200/2005 z dnia 28 lipca 2005 roku zawarte zostało „*Porozumienie ogólne między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia Wsparcia Państwa Gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*”.

Ważnym aktem prawnym, określającym zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzenia i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych jest ustawa z 14 kwietnia 2000 roku *o umowach międzynarodowych*⁴⁵ oraz wykonawcze do niej rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 2000 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych⁴⁶.

Podstawowym aktem prawnym, określanym często mianem „konstytucji obronności”, regulującym obszar obronności państwa jest **Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**⁴⁷. Ustawa w sposób systemowy określa obszary przygotowań obronnych państwa, w tym zadania wynikające ze zobowiązań sojuszniczych. W przepisach ustawy zostały doprecyzowane zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa oraz określone zasadnicze obszary przygotowań obronnych państwa⁴⁸, w tym realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Natomiast zakres oraz tryb tych przygotowań realizowanych przez organy administracji publicznej został określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy⁴⁹. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów określiły ramy prawne do udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze przygotowań obronnych

Stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz przez siły zbrojne Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju (Dz.U. Nr 152, poz. 1485).

⁴⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891.

⁴⁷ Zob. Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

⁴⁸ Zasadnicze obszary tych przygotowań zostały przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania – przyp. autora.

⁴⁹ Zob. *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 6 ust. 2.

państwa, w tym realizację zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojusznicych.

Przedstawiona poniżej analiza przywołanych wcześniej rozporządzeń Rady Ministrów uwzględnia problematykę planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa, w tym zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojusznicych.

W przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony⁵⁰ wskazano ministrów i wojewodów, jako organy odpowiedzialne za tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych. Powinny one zapewnić między innymi: efektywność, ciągłość i terminowość działania w dziale administracji rządowej oraz w województwie podczas podwyższania gotowości obronnej państwa; wykonywanie zadań obronnych, w tym ich uruchamianie oraz rozwijanie struktur i systemów tworzonych na potrzeby ich realizacji; ciągłość działania organów i ich struktur wykonawczych oraz wykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicych, a także bezpieczeństwo wykonywania zadań obronnych⁵¹.

Organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania zostały określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁵². Podczas przygotowania tego systemu uwzględnia się przedsięwzięcia wynikające z umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w zakresie udzielenia stosownego wsparcia siłom sojusznicych⁵³.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa⁵⁴ wskazano, że zadania określone w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej realizuje się z uwzględnieniem pierwszeństwa zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojusznicych⁵⁵. Na podstawie przedmiotowego rozporządzenia tworzony jest również system stałych dyżurów, których zasadniczym zadaniem

jest zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP*. Należy zaznaczyć, że podwyższanie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się z realizacją określonych zadań operacyjnych, wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, realizowanych na rzecz wojsk sojusznicych.

Zasady przygotowywania i wykorzystania systemów łączności do celów obronnych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa⁵⁶. Wskazano, że powinny one zapewnić współpracę z systemami łączności państw sojusznicych, a także uwzględniać zgłaszane przez MON, warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej i pocztowej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny przez jednostki sił zbrojnych oraz państw sojusznicych przebywających czasowo na terytorium Polski – na podstawie umów międzynarodowych, których Polska jest stroną⁵⁷.

W przepisach rozporządzenia 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 w czasie wojny, oraz właściwych organów w tych sprawach⁵⁸ określono, że minister właściwy do spraw transportu, w ramach koordynacji przygotowania i funkcjonowania transportu na potrzeby obronne państwa, podejmuje stosowne przedsięwzięcia w zakresie zawierania i realizacji umów międzynarodowych dotyczących współpracy w dziedzinie rozwoju transportu oraz zapewnienia potrzeb przewozowych Sił Zbrojnych i sojusznicych sił wsparcia, realizowanych w ramach obowiązku państwa – gospodarza⁵⁹. Minister właściwy do spraw transportu jest również odpowiedzialny za koordynowanie i nadzorowanie zadań w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa i wdrażanie wymagań techniczno-obronnych w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to między

⁵⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855.

⁵⁷ Problematyka łączności i jej przygotowywania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza ujmowana jest także w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – *prawo telekomunikacyjne* (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

⁵⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294.

⁵⁹ Ibidem, § 4 ust. 1 i 2 pkt 5.

⁵⁰ Zob. Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.

⁵¹ Ibidem, § 3 ust. 2.

⁵² Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978.

⁵³ Ibidem, § 4 ust. 4.

⁵⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.

⁵⁵ Ibidem, § 6 ust. 2.

innymi budowy i utrzymania drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez Siły Zbrojne i wojska sojusznicze, zgodnie z umowami międzynarodowymi⁶⁰. Należy podkreślić, że pobyt i przemieszczanie się wojsk sojuszniczych na terytorium Polski związane jest z wykorzystaniem infrastruktury transportowej, środków transportowych oraz łączności.

Problematyka zabezpieczenia medycznego wojsk sojuszniczych została unormowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*⁶¹. Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów przygotowania podmiotów leczniczych, sporządzanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów i organy jednostek samorządu terytorialnego. Planowanie świadczeń dla wojsk sojuszniczych odbywa się w ramach potrzeb zgłaszanych przez Ministra Obrony Narodowej⁶².

Realizowanie specjalistycznych zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, przez administrację publiczną oraz przedsiębiorców, wymaga odpowiednio przeszkolonych stanów osobowych, a także nadzoru nad ich realizacją. Problematyka szkolenia obronnego została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*⁶³. Obowiązek uczestniczenia w szkoleniu obronnym mają w szczególności osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne. Zakres przedmiotowy szkolenia obejmuje m.in. kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych. Realizuje się je zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się również problematykę realiza-

cji zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych.

Natomiast kwestie nadzoru nad realizacją zadań w zakresie HNS znalazły się w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*⁶⁴. Kontrole prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie, w tym sprawdzenie stanu faktycznego przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych⁶⁵.

Prawne podstawy do realizacji zadań obronnych, w tym zadań HNS, poprzez militaryzację jednostek organizacyjnych wykonujących te zadania, określone zostały w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*⁶⁶. Zgodnie z rozporządzeniem militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronności i jego funkcjonowaniem, w tym m.in. wsparciem sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającym z obowiązków państwa – gospodarza⁶⁷.

Podstawowym aktem prawnym umożliwiającym włączanie przedsiębiorców do procesu planowania i realizacji zadań obronnych, w tym wynikających z obowiązków państwa – gospodarza jest **ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców**⁶⁸. W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: *mobilizacji gospodarki*, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; *militaryzacji*, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych

⁶⁰ Ibidem, § 23 ust. 2 pkt 5.

⁶¹ Dz.U. z 2012, poz. 741.

⁶² Ibidem, § 20 ust. 3.

⁶³ Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150.

⁶⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151.

⁶⁵ Ibidem, § 4 pkt 4.

⁶⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz. 1707.

⁶⁷ Ibidem, § 3.

⁶⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320.

wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją; *planowania operacyjnego*, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz *szkolenia obronnego*, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych, a także *wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza*, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.

W ustawie zostały określone zarówno zasady i tryb organizowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, jak i organy administracji rządowej (ministrowie i wojewodowie) właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań.

Akcesja Polski do NATO nie zakończyła procesu integracji z jego strukturami polityczno-militarnymi, gdyż jest to proces długotrwały i wymaga stałego zaangażowania wszystkich struktur oraz instytucji państwa. Udział w kolektywnym tworzeniu siły obronnej państw-członków *Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*⁶⁹ oznacza, zgodnie z art. 3 Traktatu, utrzymywanie i rozwijanie przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Zobowiązuje to między innymi Polskę do prowadzenia przygotowań obronnych w wymiarze narodowym.

Przygotowania obronne w Polsce w kontekście zobowiązań sojuszniczych

Przygotowania obronne państwa, rozumiane jako „proces realizowany przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący

⁶⁹ Zob. Ustawę z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111).

całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny⁷⁰. Są one przedsięwzięciem interdyscyplinarnym, wymagającym przygotowania wszystkich podmiotów do wykonywania zadań obronnych, na zasadach i trybie określonym w obowiązujących przepisach.

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 obronne.

W aktualnym stanie prawnym zakres przedmiotowy przygotowań obronnych państwa został określony w przywołanej wcześniej *ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁷¹ i obejmuje: planowanie obronne, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne; przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania, w tym organizację systemu stałych dyżurów; mobilizację gospodarki; tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych; przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju dla potrzeb obronnych; przygotowanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa; przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa; przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne; przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; zadania wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszni-

⁷⁰ Jest to kolejna propozycja zdefiniowania pojęcia „przygotowań obronnych państwa”. Zob. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce...*, s. 29.

⁷¹ 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 – przyp. autora.

czych; organizowanie szkolenia obronnego oraz kontrolę wykonywania zadań obronnych.

Wymienione przedsięwzięcia realizowane są już w czasie pokoju, dlatego istotne jest, żeby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji. Należy podkreślić, że członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim w zasadniczy sposób wzmocniło nasze bezpieczeństwo, ale jednocześnie nie zwolniło od budowy wiarygodnej siły obronnej, zdolnej zapewnić pełne uczestnictwo w realizacji celów i zadań wspólnej obrony, w tym zadań „państwa-gospodarza”. Oznacza to, iż nasze państwo zostało zobowiązane do odpowiedzialności, zarówno za własną obronę, jak i za współdziałanie w obronie kolektywnej NATO⁷².

W zgodnej opinii ekspertów, w warunkach międzynarodowego kryzysu, zagrażającemu polskiemu bezpieczeństwu, Polska musi mieć zdolność „samoobrony” do obrony swojego terytorium. Decyzję o „zapewnieniu takiej możliwości przez podniesienie zdolności do obrony Polska musi podjąć samodzielnie, wedle optymalnego osądu, rozważając, co zapewnia możliwość samoobrony do czasu, kiedy sojusznicy będą politycznie zmuszeni do zareagowania”⁷³. Według amerykańskiego politologa Georga Friedmana „Europejczycy nie czują żadnego zagrożenia i ich wkład w Sojusz jest niezadawalający”, a w kwestii zdolności do samoobrony Polski „...ważne jest to, by Polska mogła się obronić przez trzy miesiące sama. Inaczej pomoc po prostu nie będzie mogła nadejść”⁷⁴. W tym czasie sojusznicy „wypracują” kolektywną odpowiedź NATO, zgodnie z art. 5 Traktatu o zbiorowej odpowiedzialności⁷⁵. Należy

⁷² Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego..., art. 3 i art. 5.

⁷³ Szerzej: Z. Brzeziński, *Polska musi być zdolna do samoobrony*, Rzeczypospolita z dnia 19 września 2012 r.

⁷⁴ Szerzej: G. Friedman, *Polska musi obronić się sama*, Rzeczypospolita z dnia 26 września 2012 r.

⁷⁵ „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej, będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyc-

podkreślić, że w procedurach działaniach NATO brak jest automatyzmu zaangażowania wojskowego w sytuacji zbrojnej napaści na jedną lub więcej stron Sojuszu.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadniczym celem przygotowań obronnych w Polsce jest przygotowanie sił i środków oraz procedur działania do prowadzenia operacji obronnej mającej za zadanie zatrzymać i sparaliżować działania ofensywne agresora i utrzymać w jak największym stopniu panowanie wojskowe nad całą przestrzenią obronną państwa w celu „zyskania na czasie”, potrzebnego do podjęcia decyzji polityczno-wojskowych oraz przygotowania sił wzmocnienia Sojuszu, a także umożliwienia im sprawnego przemieszczenia i działania na obszarze państwa gospodarza.

Realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)⁷⁶ jest jednym z ważniejszych zobowiązań Polski wynikających z przystąpienia do NATO. Wsparcie udzielane przez państwo-gospodarza ma zastosowanie w operacjach reagowania kryzysowego, pomocy humanitarnej, zabezpieczeniu tranzytu wojsk obcych przez terytorium kraju oraz udzielaniu pomocy siłom sojuszniczym. Należy podkreślić, że wymienione zadania zostały włączone do zadań obronnych i w konsekwencji dotyczą całego systemu obronnego państwa, wszystkich struktur, a także poszczególnych szczebli władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców, a wykonywanie zadań w jego ramach odbywa się na trzech poziomach funkcjonalnych: politycznym, planistycznym i wykonawczym⁷⁷.

W czasie pokoju wsparcie udzielane będzie głównie podczas wspólnego prowadzenia ćwiczeń sojuszniczych na terytorium Polski. Realizowane ono będzie przez Siły Zbrojne RP, organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców, w zakresie wynikającym z właściwych ustaw, umów międzynarodowych i porozumień. Natomiast pod-

kiego”. Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego..., op. cit.

⁷⁶ WSPARCIE PRZEZ PAŃSTWO-GOSPODARZA (Host Nation Support – HNS) – to cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i w czasie wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczane, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa-gospodarza – Instrukcja „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza – DD/4.5.1(A)” – Warszawa 2008, Szt. Gen. 1609/2008.

⁷⁷ Zob.: Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5, Szt. Gen. 1587/2005, pkt 2002.

czas kryzysu i w czasie wojny realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza będzie związana z uruchamianiem przedsięwzięć ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP* oraz planach operacyjnych administracji publicznej oraz podmiotów niemilitarnych systemu obronnego państwa. Należy podkreślić, że przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia i utrzymywania struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa związane z realizacją zadań HNS są ujmowane w dokumentach: planowania operacyjnego, realizowanego przez ministrów, wojewodów, samorząd terytorialny i przedsiębiorców oraz programowania obronnego w *Programie Mobilizacji Gospodarki; Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP* oraz programach pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz województw.

Zakres oraz warunki i tryb planowania przedmiotowych zadań reguluje 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 terytorialnego⁷⁸. Należy podkreślić, że ujęcie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do realizacji zadań HNS w całym procesie planowania obronnego powoduje, że na poziomie wykonawczym we wszystkich dokumentach pojawiają się elementy związane z tworzeniem warunków do ich realizacji. Natomiast szczegółowy sposób realizacji zadań HNS określa właściwy organ administracji publicznej w wydawanych aktach prawa wewnętrznego, decyzjach oraz we właściwych regulaminach organizacyjnych i zakresach zadaniowych.

Planowanie i wykonywanie zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza ministrowie organizują przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi. Natomiast wojewodowie organizują realizowanie swoich zadań przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne (w szczególności

wojewódzką administrację niezespoloną) oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że podstawowym narzędziem realizacji przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa, jest **planowanie obronne**, rozumiane jako „całokształt przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ram działania, umożliwiających zharmonizowanie planowania sojuszniczego z narodowym w odniesieniu do poszczególnych dziedzin/dyscyplin planistycznych”⁷⁹.

Planowanie przygotowań obronnych państwa jest procesem określania celów i zadań obronnych oraz sposobów ich realizacji przez wszystkich uczestników tych przygotowań. Natomiast procedury planowania określają zasady i tryb realizacji zadań w obszarze obronności, w celu przygotowania państwa do obrony w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny. Niezależnie od charakteru, rodzaju i szczebla planowania w procesie tym można wyróżnić cztery podstawowe etapy: ocenę obecnych i przewidywanych w przyszłości zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz szans ich uniknięcia lub zminimalizowania; określenie celów i zadań systemu obronnego oraz jego elementów oraz ocenę możliwości państwa w zakresie realizacji założonych celów, a także wybór i opracowanie wariantu działań.

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

W ujęciu sojuszniczym planowanie obronne rozumiane jest dwojako. W szerszym sensie obejmuje wszystkie dziedziny planowania, takie jak planowanie sił, uzbrojenia, i logistyczne, oraz jest blisko związane z innymi dyscyplinami, takimi jak

⁷⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599.

⁷⁹ Zob.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 99.

planowanie operacyjne, standaryzacja i planowanie obrony powietrznej. W węższym sensie natomiast planowanie obronne odnosi się do planowania sił i jego relacji z innymi dziedzinami.

Proces dostosowania planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO został rozpoczęty przed wstąpieniem naszego państwa do tej organizacji, a zrealizowany w 2007 r. w ramach nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*⁸⁰. Wprowadzone w znowelizowanym rozporządzeniu rozwiązania dostosowują procedury, okres i cykl planistyczny w Polsce do rozwiązań obowiązujących w Sojuszu. Doprecyzowują ponadto zakres przedmiotowy *Programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOC)* i *Programów pozamilitarnych przygotowań obronnych (PPPO)*.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić że realizacja przygotowań obronnych państwa wymaga odpowiedniego ich finansowania. W obowiązującym stanie prawnym wydatki obronne planowane są w trybie prac nad ustawą budżetową. W odniesieniu do przygotowań militarnych – wydatkowanie środków odbywa się zgodnie z ustaleniami przyjętymi w *Planie rozwoju Sił Zbrojnych RP*, natomiast w obszarze niemilitarnym zgodnie z ustaleniami przyjętymi w *Programie pozamilitarnych przygotowań obronnych RP*, *Programie Mobilizacji Gospodarki* oraz *Programie doskonalenia obrony cywilnej*.

Konkluzje

Prawdziwa jest teza, że „Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, gdy będzie chciała i mogła bronić się sama, jeżeli zdobędzie własne możliwości odstraszenia napastnika”⁸¹. Jakże aktualna dzisiaj jest myśl wybitnego stratega H.v. Moltke, który analizując przyczyny upadku Polski w XVIII w. stwierdził „Bieda temu narodowi, którego byt ma zależeć od układu, gwarancji, którego ona w swojej własnej sile nie posiada”⁸².

Ta „własna siła” powinna być oparta na przygotowaniach obronnych państwa, które powinny uwzględniać, zarówno uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne Polski, jak i określone wyzwania oraz zagrożenia, a także szanse mające na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom.

Do newralgicznych elementów przygotowań obronnych państwa należą: organizacja oraz zabezpieczenie logistyczne i techniczne systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenie potrzeb SZ RP i wojsk sojuszniczych w ramach obowiązków państwa-gospodarza (HNS); szkolenie obronne oraz kontrole wykonywania zadań obronnych; przygotowanie przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych, a także objęcie militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Priorytetowym obszarem przygotowań powinno być utrzymywanie stosownego poziomu wspierania operacji militarnych przez pozamilitarne struktury obronne państwa.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu prawnego w obszarze przygotowań obronnych państwa, w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych, należy stwierdzić że obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne oraz funkcjonalne systemu tych przygotowań zapewniają sprawne rozwinięcie określonych elementów na rzecz prowadzenia obrony państwa w przypadku kryzysu polityczno-militarnego. Przejawia się to zarówno w procesie planowania oraz nakładania, jak i wykonywania zadań obronnych w określonych stanach gotowości obronnej państwa⁸³. Dostrzega się jednak „rozproszenie” istotnych zagadnień dotyczących przedmiotowej problematyki w wielu aktach prawnych. Rodzi to wiele problemów wykonawczych, które dotyczą podejmowania stosownych działań przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców.

Konieczna jest poprawa narodowego planowania obronnego, z uwagi na potrzebę dostosowywania procesu planowania do zmieniających się uwarunkowań, w tym skorelowanie z tworzonym systemem zarządzania rozwojem kraju oraz planowaniem obronnym NATO. Zmiany powinny być ukierunkowane na zwiększanie przejrzystości i spójności planowania, przede wszystkim na

⁸⁰ Zob. Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426.

⁸¹ Zob. J. Nowak-Jeziorański, *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.

⁸² Zob. H.v. Moltke, *O Polsce*, Warszawa 1996, s. 79.

⁸³ Stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje oraz warunki i tryb wprowadzania tych stanów, a także zadania realizowane w określonych stanach zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. Nr 219, poz. 2218 z późn. zm) – przyp. autora.

szczeblu strategicznym oraz w odniesieniu do Sił Zbrojnych RP. Główne działania w tym zakresie powinny objąć: ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów planowania obronnego o charakterze strategicznym; doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego oraz doskonalenie procesu przyjmowania i realizowania celów NATO (istotnych dla bezpieczeństwa Polski). Ponadto należy poprawić koherentność militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego poprzez m.in. ustanowienie mechanizmu zapewniającego sprawniejszą koordynację prac związanych z określaniem i aktualizacją potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych, zabezpieczanych przez pozamilitarne struktury obronne⁸⁴.

Zmieniające się pojmowanie bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń wymagają kompleksowego podejścia do problematyki przygotowań obronnych państwa. W zakresie przedmiotowym obejmują one powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze. Prace nad tworzeniem „nowego systemu” przygotowań obronnych państwa w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego RP powinny bazować na ustaleniach *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* oraz uwzględniać wnioski i zalecenia zawarte w *Białej księdze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* dotyczące określonych działań preparacyjnych na poziomie legislacyjnym⁸⁵ oraz decyzji rządowych⁸⁶.

⁸⁴ Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*, op. cit., s. 68.

⁸⁵ Na poziomie legislacyjnym należy podjąć działania w celu przyjęcia lub znowelizowanie ustaw: o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym – cel: doprecyzowanie roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, w tym także w stanach nadzwyczajnych oraz zapewnienie funkcji kierowniczo-koordynacyjnej na poziomie ponadresortowym; o stanie wojennym – cel: doprecyzowanie roli i kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych; o ratownictwie i ochronie ludności – cel: formalnoprawna synergia aktywności społecznej i właściwych instytucji państwa; o obronności – cel: zastąpienie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (uregulowanie kwestii dotyczących realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny oraz zadań i zasad funkcjonowania Sił Zbrojnych RP), a także oraz o utworzeniu zintegrowanej uczelni wojskowej i ponadresortowej uczelni bezpieczeństwa narodowego (Akademii Bezpieczeństwa Narodowego) – cel: konsolidacja wyższego szkolnictwa wojskowego. Zob. *Biała Księga...*, op. cit., s. 245.

⁸⁶ Działania na poziomie decyzji władz rządowych powinny dotyczyć: utrzymania w wieloletniej perspektywie budżetu obronnego na poziomie 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego; konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej oraz profesjo-

Bibliografia

Opracowania

- Brzeziński Z., *Polska musi być zdolna do samoobrony*, Rzeczypospolita z dnia 19 września 2012 r.
- Friedman G., *Polska musi obronić się sama*, Rzeczypospolita z dnia 26 września 2012 r.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wyd. AON 2011, Sygn. AON 6033/11,
- Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1975.
- Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006.
- Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawnictwo AON – Sygn. 6181/13, Warszawa 2013.
- Kuliczkowski, M. Wojciszko (red. nauk.) *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa – wybrane problemy*. Wyd. AON, Warszawa 2012.
- Kuliczkowski, M. *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojusznicznych* [w:] T. Kośmider (red.nauk.) *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*. Wyd. AON – Sygn. AON 6213/AON, Warszawa 2014.
- Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe – pojecie, charakter, uwarunkowania*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.
- Moltke H.v., *O Polsce*, Warszawa 1996.
- Nowak-Jeziorański J., *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.
- Słownik terminów zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, 2008 r.
- Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.1.gazeta.pl (dostęp: 19.11.2002 r.).

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 2007 roku (Dz.U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji *Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

nalizacji SZ RP, w tym konsekwentna realizacja priorytetów modernizacyjnych (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa; mobilność wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowa; z informatyzowane systemy walki i wsparcia); zapewnienia powszechności przygotowań struktur państwa i obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym przyjęcie programu w zakresie edukacji, kształcenia i badań naukowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Zob. *Biała Księga...*, s. 245.

- Ustawa z dnia 23 września 1999 roku *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium* (Dz.U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1063, z późn. zm.).
- Ustawa z 14 kwietnia 2000 roku *o umowach międzynarodowych* (Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* (Dz.U. Nr 79, poz. 891).
- Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz.U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. z 2012 r. poz. 741).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151).
- Rozporządzenie z dnia 24 listopada 2009 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 2002 roku *w sprawie zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego* (Dz.U. z 2002 r. Nr 66, poz. 601).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2003 roku *w sprawie zwolnień, zasad i trybu zwrotu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od paliw, olejów i smarów używanych przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju* (Dz.U. Nr 152, poz. 1485).
- Uchwała Rady Ministrów nr 200/2005 z dnia 28 lipca 2005 roku *w sprawie Porozumienia ogólnego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia Wsparcia Państwa Gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (MP z 2013 r. poz. 377).

Dokumenty strategiczne i inne:

- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 13 listopada 2007 r.
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydana w dniu 24 maja 2013 r.
- Koncepcja Strategiczna NATO* (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie, w dniu 19 listopada 2010 r.).
- Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (przyjęta na spotkaniu szefów rządów w Brukseli, w dniu 12 grudnia 2003 r.).
- Doktryna wsparcia przez państwo-gospodarza DD/4.5, Szt. Gen. 1587/2005.
- Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu sił zbrojnych NATO – SOFA* (Londyn, 19.06.1951 r.).
- Umowa między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych* (Sporządzona w Londynie w dniu 19 czerwca 1951 r.) *oraz jej protokół dodatkowy, sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1995 r.* (Dz.U. z 1998 r. Nr 97, poz. 605).
- Umowa dotycząca statusu Organizacji traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego* (Ottawa, 20.09.1951 r.).

Umowa w sprawie statusu przedstawicielstw i przedstawicieli państw trzech przy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (Bruksela, 14.09.1994 r.).
Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego (Paryż, 28.08.1952 r.).

Instrukcja „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza – DD/4.5.1(A)” – Warszawa 2008, Szt. Gen. 1609/2008.

FORMAL AND LEGAL CONSIDERATIONS OF DEFENCE PREPARATIONS IN POLAND, IN THE CONTEXT OF ALLIANCE COMMITMENTS¹

Abstract

Ensuring the safety of citizens is one of the most important functions of each country. In modern times, national security must be understood as one of the basic areas of functioning of a country, designed to ensure not only the survival, but above all allow for the development and the freedom to pursue national interests in a particular security environment by taking challenges, grasping opportunities, reducing risks and preventing all kinds of threats to its interests

On the basis of events of the 1990s, and the on-going armed conflict, the thesis that we are doing much better in situations for which we are prepared, than in those that surprise us seems to be true. You should be aware that the risks and challenges in the twenty-first century are different from those in which we grew up during the Cold War.

Poland, acting in a complex environment of international security, must remember to build its own national security. For a sovereign and democratic state, and the active subject of many international organisations (UN, OSCE, NATO, EU), the main objective is to ensure sustainable national security. Membership of NATO, which was achieved in 1999, was one of the most important events in the history of the Third Republic. The process of integration with the politico – military NATO structures is long and requires the constant involvement of all structures and institutions of the state. Participation in the creation of collective forces of the countries - members of NATO – means, in accordance with Art. 3 of the Treaty, Member States maintaining and developing individual and collective capacity to resist armed attack. This requires, inter alia, Poland to conduct defensive preparations on a national scale. This requires the preparation and formal - legal terms and organisational solutions for the functioning of the country in a situation of increasing state defence readiness necessary to perform the tasks of national defence on its territory, as well as on the territory of other countries who are members of the Alliance.

This study is an attempt to present the formal and legal conditions of defence preparations in Poland, in the context of alliance commitments.

Key words: North Atlantic Treaty Organisation, NATO; national security system, state defence system, defence preparations, support by the host country (Host Nation Support - HNS) defence planning, the task of defence.

Introduction

Ensuring the safety of citizens is one of the most important functions of each country. In modern times, national security must be understood as one of the basic areas of functioning of a country, designed to ensure not only the survival, but above all allow for the development and the freedom to pursue national interests in a particular security environment by taking challenges, grasping

opportunities, reducing risks and preventing all kinds of threats to its interests².

Richer for the experience of the 1990s and the on-going armed conflict, we know that we are doing much better in situations for which we are prepared, than in those that surprise us³. One should be aware that “the threats and challenges of the 21st century are different from those in which

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warsaw 2008, p. 17.

³ Events in the Balkans after the breakup of Yugoslavia in the 1990s, the events of 11 September 2001 in the United States and the terrorist attacks in Madrid (11 March 2004), Beslan (September 1, 2004) and London (July 7, 2005.) as well as development of the politico-military situation in Afghanistan, Iraq, Iran, North Korea and the countries of North Africa, as well as the events in Ukraine, inspire a special concern for the security of the state and its citizens.

¹ In the presented material, the author's previous work was used, and in particular the article *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych* [in:] T. Kośmider (red.nauk.) *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*. Wyd. AON – Sygn. AON 6213/AON, Warsaw 2014.

we grew up during the Cold War. At that time, the policy was frozen and defence sphere static. Threats to defence could be faced in a defensive manner. This doesn't work in today's world. Political, economic and military activities must be integrated. Terrorists, falling regimes, weapons of mass destruction - are equally political challenges, as well military ones. Defence of the motherland begins abroad, and security must always be in one's own heart and mind (...) The boundaries between internal and external security, police and military, crisis prevention and solving them, the fight against crime and financial crime, terrorist tracking and coping with declining regimes are artificial and blurred"⁴.

Poland, acting in a complex environment of international security, must remember to build its own national security. For a sovereign and democratic state, and the active subject of many international organisations (UN, OSCE, NATO, EU), the main objective is to ensure sustainable national security. This is particularly important in view of the geostrategic importance of Poland, its international security and painful historical experience. It should be emphasised that "for the Polish people, who over the past four centuries suffered the immensity of the tragedy of wars, uprisings, slavery and occupation, to ensure sustainable national security not only to survive, but also for a historical chance to catch up on delays in economic and cultural development in relation to the level of European Union citizens"⁵.

The content of this paper represents an attempt to present the issues of defence preparations in Poland in terms of the need of its allies to maintain and develop individual and collective capacity to resist armed attack. Considering the nature of the problem, it should be remembered that Poland's integration with NATO takes place both in the sphere of defence, and on economic, social, legal and political issues. Therefore, some limitations must be adopted by the author referring to the title of the paper, which in turn leads to the selection of specific priorities. The crucial point is the context of the formal and defence preparations of the country in the context of its constitutional duty

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

⁵ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojecie, charakter, uwarunkowania*, [in:] R. Jakubczak, J. Flis (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warsaw 2006, p. 13.

and allied commitments. It shows a lot of tasks for Poland, concerning, among other tasks, *support by the host country* (HNS) and defence planning in a manner consistent with the rules and procedures adopted in the Alliance.

Formal and legal conditions for the preparation of the defence of the country in the context of the constitutional obligations and liabilities of NATO allies

The law is one of the most significant determinants of national security, which directly affects the functioning of the state and almost all entities of its territorial limits (national law) and on the functioning of states and international entities in the context of international relations (international law). In all cases, the law is a set of values and standards of conduct established as valid within certain limits of spatial and temporal relation to the specific entities of this law.

The law reform of defence⁶ implemented after the accession of Poland to NATO caused a non-precedent in post-war Poland, a qualitative change in the field of national security, including defence preparations, especially in the non-military area⁷. When discussing the legal aspects of defence preparation, international obligations and international legal acts applicable to our state cannot be ignored.

⁶ In general divisions of sections (or even branches) of law on the basis of law (jurisprudence), the law of defence does not appear. According to prof. Kitlera, the right to defence is in the area of law and military security and concerns "competence, duties and tasks carried out for strengthening the defence of the Republic of Poland, preparation of the national population and property in the event of war, and performing other tasks within the general duty of the defence" - Look at W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Ed. AON 2011, Sygn. AON 6033/11, p.140.

⁷ Important in this regard was the adoption by the Parliament on 29 October 2003 of the *act amending the law on general duty to defend the Republic of Poland and amending certain other acts* (Journal. of Laws of 2003. No. 210, pos. 2036). The amendment "volume" matched the text of the Act and contained a number of amendments ordering and adjusting names and powers of authorities and the public administration in the area of defence to the current law in Poland. In addition, a number of delegations were changed (or newly introduced) to the Council of Ministers and the Minister of National Defence to issue implementing of regulations - ed. the author.

The legal basis for the preparation of national defence is: the Constitution of Poland⁸, dozens of regulations of laws and executive acts. The existing defence law exists alongside *the law on the universal duty to defend Poland*⁹, a number of other laws, regulations and local laws. It is assumed that the right to defence is “[...] a set of acts that relate to: the sphere of national defence, including the powers and tasks of defence and the types of duty to defend unrelated to military service [...]”. The right of defence is constituted at the time of normal (peace) - already in force and during martial law - aimed, inter alia, at achieving objectives for the defence of the country¹⁰.

Analysis of the procedural conditions, including the preparation of the defence of the country in the context of the constitutional duty and allied commitments, should start with the applicable strategic documents. These are a kind of “plan” of activities for our country in the field of national security, including defence, and reflect the concern of the constitutional authorities of the state to ensure the security of Poland and the Poles, and specify the types of national effort in this area.

Strategic documents in the field of national security, including the preparation of national defence

The basic document in the field of national security, including defence, is *the National Security Strategy of the Republic of Poland* from 13 November 2007.¹¹ It is the most important document, officially adopted by the state leadership on security and defence¹². It includes a system

⁸ Look *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* from 2 April 2007 r (Journal. of Laws of 2007 . No 78, pos. 483 with change.).

⁹ Look The Act of 21 November 1967 *of universal obligation to defend the Republic of Poland* (Journal. of Laws of 2004 No 241, pos. 2416 with change)

¹⁰ Look W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie...*, wyd. cyt. p. 141.

¹¹ The legal basis for application of this document is *the law of universal obligation to defend the Republic of Poland...*, wyd. cyt., Art. 4a.

¹² Signed by the President of Poland, it has a stronger impact than the previous strategic documents. It is an attempt at an integrated approach to national security and gives rise to structured thinking about national security, taking into account both external safety conditions and internal conditions of forming a system of national security - ed. the author.

of assumptions and principles of operation for the purpose of national security. It constitutes an official interpretation of Polish national interests, recognising the strategic objectives of Poland in the field of security and tasks for each subsystem implementing the national security system. This document is correlated with allied strategies - NATO Strategic Concept¹³ and *the European Security Strategy*¹⁴, and is the basis for the development of implementing strategic directives, in particular the Political and Strategic Defence Directive of Poland RP, strategies of particular areas of national security, defence response plans and crisis management and long-term transformation programmes of the state security system, including non-military defence preparations¹⁵.

In the Strategy, NATO is identified as the most important form of multilateral cooperation in the political-military dimension of security for Poland and as a pillar of stability on the continent, as well as the main plane of the transatlantic relationship. The priority remains to increase NATO's ability to carry out its basic tasks - collective defence - and create grounds for consultations in case of emergency. Poland is in favour of continuing the military transformation of NATO and supports the comprehensive development of NATO in the field of crisis prevention and stabilisation operations. Poland supports selective involvement in stabilisation missions beyond Europe; however, provided that NATO has credible potential and full capacity for the collective defence of the Member States, as well as takes into account the effect of non-European NATO activity on the course, the pace and cost of upgrading and transforming allied armed forces, including Poland's. It also recognises the need to improve NATO's ability to combat non-traditional threats, including those caused by terrorism and other asymmetric threats and dangers arising from the proliferation of weapons of mass destruction¹⁶.

¹³ Adopted at the NATO summit in Washington in 1999 by 19 Member States, including Poland. This document has been replaced by the „Concept of strategic defense and security of the North Atlantic Treaty Organisation” - adopted on 19-20 November 2010 at Lisbon NATO summit - ed.

¹⁴ Adopted in December 2003. by the European Council - ed. author

¹⁵ Lok *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP...*, ed. cit. pts. 5.

¹⁶ Ibid point. 41.

It should be emphasised that the *National Security Strategy of Poland* presents a new, integrated and comprehensive approach to national security. National interests and strategic objectives that arise from the interests of security and development of the Republic of Poland, which is a member of NATO and the European Union, have been articulated in the document as well as the growing interdependence between countries and economies and the increasing intensification of contacts between individuals and societies¹⁷. Insufficiency makes a modest presentation of methods and means of implementation of the strategy. Thus, it is declarative rather than utilitarian in nature, and it is more a set of goals and objectives than a recipe for action.

National Security Strategy of the Republic of Poland constituted the conceptual base of the *System Development Strategy of national security of the Republic of Poland 2022* (SRSBN)¹⁸. Both strategies are substantially consistent, varying the level of expression and methodological approach.

The development strategy of the national security system of the Republic of Poland 2022 was included in the government's management system of development of the country¹⁹. The specified conditions of operation and ways of developing the national security system were set. The entities responsible for external security (diplomatic service, the Polish Armed Forces, special forces) have a special role in this system, in conjunction with the entities responsible for internal security. Therefore, the main focus of the strategy is aimed at external and military security. The strategy is correlated with key strategic NATO and EU documents in the field of security

- *Strategic Concept of NATO and the European Security Strategy*²⁰.

Due to the adopted specialisation and complementarity of integrated development strategies²¹, area of the interest of *System Development Strategy of national security of Poland 2022* was limited to three main subsystems executive - foreign affairs, defence and special services. It was determined that defence is an area of national security, representing the sum of all civil and military projects aimed at preventing and opposing any potential security threats to the state, which could lead to a political-military crisis. To satisfy the needs of defence in Poland, it is a system of state defence is organised and maintained. Its efficiency is determined by the harmonious interaction of its constituting management subsystem and the subsystems regulations - military and non-military²².

Predicting the development of the national security system in the medium term, it is assumed that it is based on a complex system of bilateral security alliance and synergistically combined with the extended civil-military self-potential. All of these solutions should be linked to socio-economic development and, thus, provide integrated national security. This will be further developed on the basis of its two main components: the state defence system and crisis management system²³. It was emphasised that the possession and development of an efficient and effective national defence system is necessary for the functioning of the state in a dynamic and complex security environment in which there are non-military and military threats. On the other hand, ensuring the continuity of the functioning of the state in times of political and military crisis during war, as well as building the strong position of Poland on the international arena, especially in NATO and the EU, requires professional and modern Armed Forces and the

¹⁷ Ibid point. 10-17.

¹⁸ Adopted by Resolution No. 67 of the Council of Ministers on 9 April 2013. Adopting the „Development Strategy of the national security system of the Republic of Poland 2022” (MP 2013. Pos. 377).

¹⁹ *Government development strategy arrangement plan*, containing the concept of ordering the existing strategic documents implementing medium and long-term development strategy of the country, joined the *Development Strategy for the national security system of the Republic of Poland* among the nine integrated development strategies of the country. This solution provides an opportunity to strengthen the layers of realisation of strategy and give a new impetus to the work associated with the construction of an integrated national security system, in conjunction with socio-economic development of the country - ed.

²⁰ *NATO Strategic Concept* (adopted at the NATO summit in Lisbon on 19 November 2010.), *A Secure Europe in a Better World. The European Security Strategy* (adopted at the meeting of heads of government in Brussels on 12 December 2003.) - ed. the author

²¹ The legal basis, based on which development strategies have been developed is art. 9, paragraph 3 of the Act of 6 December 2006 *on the principles of development policy* (Journal of Laws of 2009. No. 84, item. 712, as amended. D.) - Ed. author.

²² Look.: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP...*, ed. cit. p. 18.

²³ Ibid., p. 33.

effective use of special forces, administrative and economic structures, and scientific and research potential²⁴.

In the document, in general terms, reference is made to the issue of non-military defence preparations that are “necessary to ensure the survival and smooth functioning of the state, including the effective support of the Polish Armed Forces and Allied Forces Reinforcements in the event of an external threat to state security and war. This area has appropriate legal and organisational solutions. However, due to the dynamic nature of today’s threats, changing economic conditions and the process of professionalisation of the Armed Forces of Poland, it requires continuous improvement. Optimisation of non-military defence preparations will be aimed at increasing their efficiency, adequacy, coherence and coordination”²⁵. It should be emphasised that in the Strategy set out, the priorities and directions “to strengthen its administrative and economic structures to function in emergency situations and to support the defence of the state” include, inter alia, improvement of non-military defence preparations in terms of: strengthening the defence industry; build the capacity of host nation support (HNS) and the improvement of civil-military cooperation (CIMIC), as well as develop system solutions regulating the area of civil defence²⁶.

Simultaneously with the entry into force of *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*²⁷, *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*²⁸ and *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*²⁹ expired. It should be noted, however, that the no longer binding *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, which was the sectoral strategy for *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, also greatly influenced the shape of the

functioning of the national defence system³⁰. It fleshed out the conditions of security and defence policy of our country. It stipulated that NATO remains a key organisation in the field of international security and is the most important guarantor of the external security of Poland³¹. In response to an external threat to the state, it determined that, in the event of a crisis in the wider environment of Poland, when it comes to the involvement of NATO or the EU, the Republic of Poland will be ready to participate in allied activities by decision of the competent authorities³².

Legal aspects of the preparation of the defence of the country in the context of allied commitments

Defensive preparations in Poland are carried out on the basis of the current system of legal and normative act. This system is part of the constitutional legal order of the Republic of Poland³³. The sources of universally binding law of the Republic of Poland are: the Constitution, statutes, ratified international agreements and regulations, as well as acts of local law - in the area of action of the bodies which established them.

Projects in the field of defence preparations are carried out, in times of peace, by all elements of the national defence system to ensure the smooth functioning of the situation of its political and military threats. Therefore, it is important that the process of defence preparations and the action taken by the state have been properly planned

³⁰ *Strategia Obronności RP* was a document defining and developing records of the defense contained in the National Security Strategy of the Republic of Poland. The provisions of this Strategy document gives guidance in the field of defense created by public authorities and entities that implement the defenses. See *Strategia obronności RP*, ed. cit., point. 7 admission.

³¹ See *Strategia Obronności RP*, ed. cit. pts. 22.

³² The involvement of the Polish Armed Forces in crisis response operations will be in accordance with the priorities and principles set out in *Strategii udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*. According to the concept of a comprehensive approach, political, diplomatic, and economic instruments will be used in addition to the armed forces with the cooperation of non-governmental organisations. See *Strategia Obronności RP*, ed. cit. pts. 46.

³³ See *Konstytucja RP*, ed. cit., art. 87.

²⁴ Ibid., p. 52.

²⁵ Ibid., p. 64.

²⁶ Ibid., p. 53.

²⁷ Ibid., § 3.

²⁸ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, was adopted by the Council of Ministers on 23 December 2009.

²⁹ Adopted by the Council of Ministers on 13 January 2009. Resolution on the adoption of the „Strategy for the development of the national security system of the Republic of Poland 2022” (MP 2013. Pos. 377).

and notified to appropriate entities involved in its implementation³⁴.

Poland's membership of NATO requires the preparation of a legal and organisational basis for the functioning of the state, while raising defence readiness to perform defence tasks implemented on its territory and the territory of other countries that are members of the Alliance. It should be emphasised that the legal issues are the most important areas of Poland's integration into NATO, and after the accession of Poland to NATO the reform of "rights defence" resulted in a qualitative change in the field of national security, including defence preparations, especially in the non-military area³⁵. They have been developed and put into use in both the earlier strategic documents listed and legal and normative acts, which will be the subject of further consideration. They have defined, inter alia, the legal and organisational framework of defence preparations of the country in the context of NATO commitments³⁶.

The most important legal act, the highest card of the rights and obligations of citizens, testimony to the sovereignty and independence of the Polish State, is the **Polish Constitution of 2 April 2007**³⁷. The provisions of the Constitution lay down, inter alia, the scope and powers of the various authorities and public administration, as well as citizens, in the field of national defence. A special role in this respect is entrusted by the constitution

in Parliament (Sejm and Senate), the President of the Republic and the Council of Ministers³⁸.

The provisions of Chapter XI of the *Constitution* concerning the "state of emergency" are extremely important to the interests of national security and defence. They state that "in situations of particular danger, if ordinary constitutional measures are inadequate, appropriate extraordinary martial law, state of emergency or state of emergency may be introduced " - on the basis of the law or by regulation (this is subject to an additional dose for the public)³⁹.

Provisions of the Constitution, in the context of NATO commitments, determine the rules for the use of the Armed Forces outside the Republic of Poland and the presence of foreign troops on the territory of our country, which is possible under separate laws and international agreements⁴⁰. The legal framework in this respect, except *Koncepcja Strategiczna Sojuszu, determine Umowa między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu ich sił zbrojnych* (NATO SOFA)⁴¹ and *Umowa między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącą statusu ich sił zbrojnych, oraz jej protokół dodatkowy, sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1995 roku* (PdP SOFA)⁴². On the other hand, adjusting Polish law to the provisions of the SOFA is done by the Act of 23 September 1999, *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to*

³⁴ More in, M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Publisher AON - Ref. 6181/13, Warsaw 2013, p. 46.

³⁵ Worth knowing in this regard was the adoption by the Parliament on 29 October 2003 of *ustawa o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Journal. Laws of 2003. No. 210, pos. 2036). The amendment „volume” matched the text of the Act and contained a number of amendments ordering and adjusting names and powers of authorities and the public administration in the area of defence to the current law in Poland. A number of delegations were changed (or newly introduced) for the Council of Ministers and the Minister of National Defence to issue implementing regulations - ed. the author.

³⁶ When discussing the legal aspects of the preparation of defence, international obligations and international legal acts in force cannot be ignored. They show a lot of tasks for Poland in matters concerning, inter alia, the rules of stay of foreign troops on the territory of another state or defence planning in a manner consistent with the rules and procedures adopted in the North Atlantic Alliance - ed. the author.

³⁷ Journal Laws of 2007. No. 78, item. 483.

³⁸ Position of the President of Poland and the Council of Ministers in the national security system is determined by the principle of separation of powers and the principle of duality of the executive. The powers of the President of Poland and of the Council of Ministers on the security and defence provisions are set out in the Constitution and the laws. The constitutional principles of public bodies fill these tasks both for the President of the Republic and the Council of Ministers acting on the principles laid down in the Constitution and statutes - ed. author ..

³⁹ Look *Konstytucja RP*, Ed. cit., Art. 228.

⁴⁰ Look *Konstytucja RP*, Ed. cit., Art. 117.

⁴¹ SOFA (Status of Forces Agreements) regulates the relationship between the state-host and sending countries in relation to the residence and the tasks for their armed forces on the territory of the sending host. It regulates issues concerning the entry and stay of foreign troops (or their passage through the country in transit), and issues of criminal jurisdiction, civil claims, tax and duty exemptions, as well as rules for the use of health care. See .: Journal Laws of 2000. No. 21, item. 257.

⁴² Drawn up in London on 19 June 1951. See: Journal. Laws of 1998. No. 97, item. 605.

terytorium⁴³ together with that issued based on the implementing regulations⁴⁴. In addition, the resolution of the Council of Ministers No. 200/2005 of 28 July 2005, was concluded „*Porozumienie ogólne między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia Wsparcia Państwa Gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*”.

An important legal act, determining the rules and procedures for the conclusion, ratifying, approving, publishing, performing, speaking, and changes in the scope of international agreements, is the Act of 14 April 2000 *o umowach międzynarodowych*⁴⁵ and the implementation of the Council of Ministers of 28 August 2000 *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*⁴⁶.

The basic legal act, often referred to as the „konstytucja obronności”, regulating the area of national defence is the Act of 21 November 1967 *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁷. The Act defines systemic areas of national defence preparations, including the tasks arising from NATO commitments. The provisions of the Act have been clarified as tasks of the Council of Ministers, performed in the framework of ensuring external security of the state and providing overall leadership in the field of national defence and certain core areas of defence preparations of state⁴⁸, including the

implementation of tasks arising from the obligations of the host. In contrast, the scope and mode of these preparations carried out by public authorities has been defined by the Council of Ministers by regulations to the Act⁴⁹. The Regulation of the Council of Ministers mentioned created the legal framework for the participation of authorities and public administrations and businesses in the area of national defence preparations, including the implementation of tasks for the allied forces.

The following analysis mentioned earlier of the Regulations of the Council of Ministers takes into account the issues of planning and implementation of state defence preparations, including tasks for allied forces.

The provisions of the Regulation of the Council of Ministers of 13 January 2004 *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*⁵⁰ indicated ministers and provincial governors as being responsible for the creation of organisational and technical conditions of planning and implementation of defence tasks. They should provide, among other things: efficiency, continuity and timeliness of government and provincial departments while raising the defence readiness of the state; perform defence tasks, including running them and developing the structures and systems created for their implementation; continuity of bodies and their executive structures and performing tasks for the benefit of the Polish Armed Forces and NATO forces, as well as the safety of the tasks of defence⁵¹.

The organisation and mode of preparation of the national security management system, including the defence of the state and conditions of the public authorities in positions of management have been provided in the rules of the Council of Ministers Regulation of 27 April 2004 *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*⁵². During the preparation of this system, the project arising out of international agreements by which the Republic of Poland is bound, in terms of proper assistance to allied forces, is taken into account⁵³.

⁴³ Journal Laws of 1999. No. 93, item. 1063, as amended. d.

⁴⁴ This applies to the Regulation; Council of Ministers of 28 August 2000 *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* (Journal. Laws No. 79, item. 891); Minister of Finance of 8 May 2002 *w sprawie zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego* (Dz. U. z 2002 r. Nr 66, poz. 601) and the Minister of Finance of 27 August 2003 *w sprawie zwolnień, zasad i trybu zwrotu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od paliw, olejów i smarów używanych przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz przez siły zbrojne Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju* (Journal. Laws No. 152, item. 1485).

⁴⁵ Journal Laws of 2000. No. 39, item. 443, as amended. d.

⁴⁶ Journal Laws of 2000. No. 79, item. 891.

⁴⁷ See Journal Laws of 2004. No. 241, item. 2416, as amended. d.

⁴⁸ The main areas for these preparations are presented later in this paper - ed. the author.

⁴⁹ See *ustawa o powszechnym obowiązku obrony...*, ed. cit, Art. 6 paragraph. 2.

⁵⁰ See Journal Laws of 2004. No. 16, item. 152 as amended. d.

⁵¹ *Ibid*, § 3 paragraph 2.

⁵² Journal Laws of 2004. No. 98, item. 978.

⁵³ *Ibid*, § 4. 4.

In The Regulation of the Council of Ministers of 21 September 2004 *w sprawie gotowości obronnej państwa*⁵⁴ wskazano, że zadania określone w *Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* the priority tasks for the allied forces are taken into account⁵⁵. On the basis of this regulation, a permanent roster system is created, whose primary task is to ensure the continuity of the communications of decisions of bodies authorised to start the implementation of the tasks included in the *Plan Reagowania Obronnego RP*. It should be noted that raising the defence readiness of the Republic of Poland is associated with the implementation of specific operational tasks, resulting from the obligations of the state - the host, carried out for the Allied forces.

Principles for the preparation and use of communications systems for defence purposes are defined in the Regulation of the Council of Ministers dated 3 August 2004 *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa*⁵⁶. It pointed out that they should secure the cooperation of the allied communications systems, and take into account the conditions of providing telecommunications and mail handling in emergency state security and during war by units of the armed forces and allied states temporarily residing on the Polish territory - on the basis of agreements to which Poland is a party⁵⁷.

In the provisions of the Regulation of the Council of Ministers of 3 February 2004 *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz w czasie wojny, oraz właściwych organów w tych sprawach*⁵⁸ it was determined that the Minister responsible for transport issues in the coordination of the preparation and operation of transport for the defence of the State shall take the appropriate project for the conclusion and implementation of international agreements on cooperation in the field of development of transport and ensure the transport needs of the Armed Forces and allied

support, implemented under the duties of the state – host⁵⁹. The minister responsible for transport is also responsible for coordinating and supervising tasks in the preparation of road infrastructure for defence needs of the state and the implementation of the technical requirements of defence in this respect. This applies, inter alia, to the construction and maintenance of border crossings anticipated for use by the Armed Forces and allied troops, according to international agreements⁶⁰. It should be emphasised that the stay and movement of allied troops on the territory of Poland is associated with the use of transport infrastructure, means of transport and communication.

The issue of medical protection of allied forces has been standardised in the Regulation of Council of Ministers of 27 June 2012 *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*⁶¹. Creating conditions for organisational and technical implementation of tasks for defence needs of state occurs in the form of plans, preparation of medicinal entities, prepared by the minister competent for health matters, provincial governors and local government bodies. Planning services for the allied forces takes place in the framework of the needs reported by the Minister of National Defence⁶².

To carry out specialised tasks arising from the obligations of the host country, the public authorities and entrepreneurs, requires trained personnel, as well as the monitoring of their implementation. The issue of defence training is regulated by the Regulation of Council of Ministers of 13 January 2004 *w sprawie szkolenia obronnego*⁶³. The obligation to participate in the training for defence is, in particular, applicable to persons occupying managerial positions in public administration, personnel employed in positions related to defence or conducting matters related to the implementation of defence tasks and entrepreneurs running the defence tasks. The scope of the training includes development of skills for interacting bodies and agencies engaged in defence tasks of the respective HQs and organisational units of the Polish Armed

⁵⁴ Journal Laws of 2004. No. 219, item. 2218.

⁵⁵ Ibid, § 6. 2.

⁵⁶ Journal Laws of 2004. No. 180, item. 1855.

⁵⁷ Problems of communication and its preparation for the tasks arising from the obligations of the state - the host is also recognised in the Act of 16 July 2004. - *prawo telekomunikacyjne* (Journal. Laws of 2004. No. 171, pos. 1800).

⁵⁸ Journal Laws of 2004. No. 34, item. 294.

⁵⁹ Ibid, § 4. 1 and 2 point 5.

⁶⁰ Ibid, § 23. 2 point 5.

⁶¹ Journal Laws of 2012, pos. 741.

⁶² Ibid, § 20 paragraph. 3.

⁶³ Journal. Laws of 2004. No. 16, item. 150.

Forces and NATO forces. It will be implemented in accordance with the training programme, which also recognises the problem of implementation of tasks for the Polish Armed Forces and NATO forces.

In contrast, issues of supervision over the execution of the HNS field are included in the Regulation of Council of Ministers of 13 January 2004 *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*⁶⁴. Inspections are carried out to verify the correct performance of the tasks of defence and the determination of the defence preparations in the country, including verification of the facts to prepare for the implementation of tasks arising from the obligations of the host country carried out for allied forces⁶⁵.

The legal basis for the implementation of defence tasks, including HNS tasks, through the militarisation of organisational units performing these tasks, are laid down in the provisions of the Council of Ministers of 21 May 2002 *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*⁶⁶. In accordance with the regulation they are subject to the militarisation of organizational units, which in conditions of external threat to state security and war will perform tasks related to the development of the defence system and its functioning, including supporting NATO reinforcements on Polish territory, resulting from obligations of the state – host⁶⁷.

The basic legal act that allows entrepreneurs to enable the planning and implementation of defence tasks, including those resulting from the obligations of the state - the host is the **Act of 23 August 2001 o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców**⁶⁸. The meaning of the Act for the tasks for national defence implemented by entrepreneurs includes, in particular, projects in the area of: *the mobilisation of the economy*, including the tasks of selected sectors of the economy in terms of security and national defence needs for the Polish Armed Forces and allied forces under threats to state security and times of war; *militarisation*, including the supplementing of staffing needs and hardware

arising from the structure of the militarised units and other projects in planning for organisation and mobilisation, where, under separate regulations, an entrepreneur is intended for militarisation; *operational planning*, including project planning, in particular on the functioning of the entrepreneur in terms of external threats to national security and war and *defence training*, including actions taken in times of peace to prepare the crew to carry out the tasks of defence, as well as *obligations arising from the host country*, including projects related to providing support to those allies arriving in the territory of the Republic of Poland, including the provision of local infrastructure, implementation of logistics and protection of troops and objects.

The Act has referred to both the principles and procedures of the organisation of defence tasks carried out by those engaged in economic activities on Polish territory, including entrepreneurs of special significance for the economy and defence, as well as government bodies (the ministers and provincial governors) appropriate to organising and supervising the execution of the tasks.

Polish accession to NATO has not completed the integration of its political and military structures -, because this is a slow process and requires constant involvement of all structures and institutions of the state. Participation in the creation of the collective forces of the –member countries of NATO means, in accordance with Art. 3 of the Treaty, maintaining and developing the Member States individual and collective capacity to resist armed attack. This requires, inter alia, Poland to conduct defensive preparations on a national scale.

Defensive preparations in Poland, in the context of alliance commitments

Defensive preparations of state shall be understood as “a process by all stakeholders in the state defence system covering all planning, organisational and material and financial matters, to prepare forces and means and methods (procedures) of these entities to ensure the survival of the state and its citizens in the event of an external threat to security and war⁶⁹. They are undertaking interdisciplinary tasks requiring the

⁶⁴ Journal Laws of 2004. No. 16, item. 151.

⁶⁵ Ibid, § 4 point 4.

⁶⁶ Journal Laws of 2002. No. 78, item. In 1707.

⁶⁷ Ibid, § 3.

⁶⁸ Journal Laws of 2001. No. 122, item. In 1320.

⁶⁹ It is another proposal to define the term „national defence preparations.” See M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce...*, ed. cit., p. 29.

preparation of all the actors to perform the tasks of defence, on the principles and procedures set out in the applicable legislation.

State defensive preparations are carried out in two interdependent fields (areas): conception and realisation. The conceptual area manifests itself in the elaboration of principles, objectives and targets of defence policy (security policy) on the one hand, and in determining defence policy in the form of defense programmes on the other. It can be carried out primarily by translating defence programmes for implementing the plans for defence.

Under the current state of the law, the scope of state defence preparation was determined in the previously cited *ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁷⁰ and includes: defence planning, including operational planning and programming of defence; preparation of national security management system, including the defence of the state; maintaining a constant state of defence readiness and creating conditions for the raising, including the organisation, of a permanent roster; mobilisation of the economy; creating and maintaining strategic reserves; preparation of transport and transport infrastructure for the defence needs of the country; preparation and use of therapeutic entities for defence needs of the state; preparation and use of communications systems for defence needs of the state; preparation for the militarisation of the organisational units performing defence tasks; preparing to conduct special protection facilities; tasks for the Armed Forces and allied forces; defence training organisation and control of the tasks of defence.

These projects are carried out in times of peace, which is why it is important that the process of defence preparations itself is enacted by the State, and is properly planned and communicated to the relevant actors involved in its implementation. It should be emphasised that Poland's membership of NATO significantly strengthened our security, but also doesn't exempt it from building a credible defence force capable of ensuring full participation in the implementation of the objectives and tasks of collective defence, including "host nation" jobs. This means that our state is obliged to account,

⁷⁰ The content of art. 6, paragraph 1 of the Act lists the tasks of the Council of Ministers, performed in the framework of ensuring external security of the state and providing overall leadership in the field of national defence and the relevant adjustment takes place while the regulations implementing Article. 6, paragraph 2. - ed. the author.

both for its own defence and for participation in NATO's collective defence⁷¹.

In the opinion of experts, under the conditions of an international crisis threatening Polish security, Poland must have the ability for "self-defence" to defend its territory. The decision to "provide such opportunities by increasing their ability to defend Poland must be taken alone, according to the optimal judgment, considering what provides the ability to self-defend until the allies will be politically forced to respond"⁷². According to the American political scientist, George Friedman, "The Europeans do not feel any danger and their contribution to the Alliance is unsatisfactory," and the issue of the ability for the self defence of Poland "... it is important that Poland could be defended for three months alone. Otherwise aid simply will not be able to come"⁷³. During this time, the Allies "work out" a collective NATO response, in accordance with Art. 5 of the Treaty on collective responsibility⁷⁴. It should be emphasised that in NATO operations procedures, there is no automatic military engagement in the event of an armed attack on one or more of the parties of the Alliance.

Taking this into account, the primary objective of defence preparations in Poland is preparing forces and measures and operational procedures to conduct a defensive operation aimed to trap and paralyse the offensive actions of the aggressor and keep as much military domination over the entire defensive space of the state in order to "gain time "needed to make a decision - political and military forces prepare to strengthen the alliance, as well as enable them to move smoothly and operate in the area of the host country.

⁷¹ Ibid, art. 3 and art. 5.

⁷² More in, Z. Brzeziński, *Polska musi być zdolna do samoobrony*, Rzeczypospolita of 19 September 2012.

⁷³ More in, G. Friedman, *Polska musi obronić się sama*, Rzeczypospolita of 26 September 2012.

⁷⁴ „The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in the exercise of the right of individual or collective self-defence under Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, alone and in concert with the other Parties of action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area „. See. The Act of 17 February 1999 *o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego...*, ed. cit

The implementation of tasks arising from the obligations of the host country (HNS)⁷⁵ is one of the most important obligations of Poland arising from the accession to NATO. The support provided by the host country applies in crisis response, humanitarian aid, securing the transit of foreign troops through the territory of the country and helping allied forces. It should be emphasised that these tasks were included in the tasks of defence and consequently apply to the entire national defence system, all the structures, as well as different levels of government and public administration, and entrepreneurs, and for performing tasks within it, there are three functional levels: political, planning and executive⁷⁶.

In times of peace, support will be provided mainly during the joint operation exercises on Polish territory. It will be implemented by the Polish Armed Forces, public authorities and entrepreneurs, to the extent resulting from the relevant laws, international treaties and agreements. However, during a crisis and during a war, the implementation of tasks arising from the obligations of the host country will be connected with the running of projects listed in the *Response Plan for the Defence of Poland* and operational plans of public administrations and operators of the non-military national defence system. It should be emphasised that material and financial capacities for the improvement and maintenance of the structures of the non-military national defence system related to the execution of HNS tasks are included in the documents: operational planning, carried out by ministers, provincial governors, local government and defence businesses and programming in *Economy Mobilisation Programme; Preparation of Non-military Programme for Defence of Poland* and non-military defence preparation programmes of government departments and offices of the central organs of government and heads of organisational

units subordinate to and supervised by the Prime Minister or the Minister and the provinces.

The scope, conditions and procedures for the planning of the tasks are regulated by the Council of Ministers of 15 June 2004 *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*⁷⁷. It should be emphasised that the approach of projects related to the preparation for the tasks of the HNS in the entire process of defence planning means that, at the executive level, there are elements in all documents to create the conditions for their implementation. In contrast, the HNS tasks determined by the competent authority of public administration in issued acts of domestic law are detailed and the relevant decisions of the organisational regulations and ranges of tasks.

Planning and execution of the tasks under the responsibility of the host country is organised by the subordinate ministries, subordinate and supervised organisational units and entrepreneurs, for which they are establishing agencies. In contrast, provincial governors organise their tasks by implementing provincial offices, subordinated and supervised organisational units (in particular not the provincial administration) and entrepreneurs, for which they are establishing agencies, and also by local government bodies, social organisations and entrepreneurs who are not organisational units subordinated or supervised by ministers.

Taking this into account, it is clear that the primary tool of defence preparation, integrating the functioning of the executive subsystems of the national defence system is **defence planning**, understood as “the entirety of projects aimed at providing a framework for action, enabling harmonisation allied with the national planning in relation to specific fields / planning disciplines”⁷⁸.

National defence planning and the preparation is the process of determining the objectives and tasks of defence and the manner of their implementation by all participants in these preparations. In contrast, planning procedures lay down the rules and procedures for the implementation of tasks in the area of defence, in order to prepare for the defence in terms of external security threats and

⁷⁵ **SUPPORT BY THE STATE-HOST** (Host Nation Support - HNS) - a civilian and military aid provided by the host country in peacetime, crisis and wartime to allied armed forces and organizations that are deployed, perform the task or passing through the territory of the country - the host – Instructions „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza - DD/4.5.1(A)” – Warsaw 2008, pcs. Gen. 1609/2008.

⁷⁶ See: doctrine of state support - host DD / 4.5, Pieces. Gen. 1587/2005, point 2002.

⁷⁷ Journal Laws of 2004. No. 152, item. 1599.

⁷⁸ See: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, ed. AON, 2008, p. 99.

in time of war. Regardless of the nature, type and level of planning, four basic stages in this process can be distinguished: an assessment of current and anticipated future threats to national security and opportunities to avoid or minimise them; the objectives and tasks of the defence system and its components and the evaluation capacity of the state in the implementation of the goals, and the selection and development of variant actions.

NATO defence planning is a fundamental element of the arrangements for Member States to benefit political and military departments, as well as the use of NATO resources in order to strengthen security and stability. This also prevents the nationalisation of defence policy while recognising the sovereignty of the state. The aim is to agree on NATO defence planning requirements in the most efficient manner.

NATO defence planning is understood in two ways. In a broader sense, it covers all areas of planning such as planning powers, weaponry, and logistics and is closely related to other disciplines such as operational planning, standardisation and planning for air defence. In a narrower sense, defence planning refers to the planning of power and its relationship with other fields.

The adaptation process of defence planning in Poland to the rules in force in NATO was started before Poland joined the organisation, and was completed in 2007. Within the framework of the amendment to *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*⁷⁹, it was introduced in the amended regulation solutions to adapt procedures, duration and cycle planning in Poland to the practices applicable to the Alliance. Furthermore, the scope of the *Programy doskonalenia obrony cywilnej* (PDOC) and *Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PPPO) was clarified.

Considering the above, it should be emphasised that the implementation of state defence preparation requires adequate financing. Under the current legal state, defence spending is planned in work on the budget law. With regard to military preparations - disbursement of funds shall be in accordance with the arrangements agreed in

Plan rozwoju Sił Zbrojnych RP, whereas in non-military areas it comes under the arrangements adopted in *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP*, *Program Mobilizacji Gospodarki and Program doskonalenia obrony cywilnej*.

Conclusions

The idea that “Poland can count on allies only when she wants and that she can defend herself when she has the opportunity to deter an attacker”⁸⁰ is true and timeless. The thoughts of the outstanding strategist, Hv Moltke, are still true today. When analysing the causes of the collapse of Poland in the eighteenth century, he said “Poverty to this nation, whose existence is dependent on the system that guarantees it, which does not have strength in itself”⁸¹. This “own strength” should be based on national defence preparations, which should include both internal and external conditions of Poland, as well as certain challenges and risks, and the opportunities to counter these threats.

The critical elements of national defence preparations include: organising and securing the logistical and technical system of national security; meeting the needs of the Polish Armed Forces and allied forces under the responsibility of the host country (HNS); defence training and controls of the tasks of defence; preparing entrepreneurs for the tasks of defence and the militarisation of selected entities of public administration. This means concentrating efforts on tasks related to both the provision of state capacity to counter the threats and challenges of today’s security environment, as well as ensuring the continuity of the functioning of the state in a period of crisis and in times of war. An important area of preparation should be to maintain an appropriate level of support for military operations by non-military defence structures of the state.

Based on the analysis of the legal situation in the area of national defence preparations, in the context of constitutional duties and obligations of its allies, it must be noted that the existing legal and organisational solutions and functional system of these preparations provide for efficient development of specific elements to defend the

⁸⁰ See J. Nowak-Jeziorański, *Słoń i jeź*, „Wprost” No. 29 from 19.07.1998.

⁸¹ See H.v. Moltke, *O Polsce*, Warsaw 1996, p. 79.

⁷⁹ See Journal Laws of 2007. No. 197, pos. 1426.

country if there is a political-military crisis. This is reflected both in the planning process⁸² and application⁸³, and performing⁸⁴ defence duties in certain state defence readiness⁸⁵. “Dispersion” of the issues relating to the present issues is recognised in a number of legal acts. This raises many issues regarding regulations that apply to public authorities and entrepreneurs taking action.

It is necessary to improve national defence planning, due to the need to adapt the planning process to changing circumstances, including the correlation of the created system of managing the development of the country and NATO defence planning. Changes should be directed at increasing the transparency and consistency of planning, especially at the strategic level and in relation to the Polish Armed Forces. The main activities in this area should include: reducing the number of existing defence planning documents of a strategic nature; clarifying the responsibilities of the different actors involved in the defence planning process and improving the process of adopting and implementing the objectives of NATO (important for the safety of Poland). Coherence of military and non-military defence planning by, among other things, establishing a mechanism to ensure better coordination of work related to the determination and updating of the needs of the Polish Armed Forces and allied troops, secured by non-military defence structures, should also be improved⁸⁶.

Work on creating a “new system” for the state of defence preparations in the integrated national

security system RP should be based on the findings of *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* and take into account the conclusions and recommendations contained in the *Białaj księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* on specific actions at the preparative legislative level⁸⁷ and government decisions⁸⁸. It should be emphasised that the changing conception of national security and the nature of contemporary and future threats require a comprehensive approach to the problem of preparation of national defence, which under modern conditions covers all areas of state and public life.

Bibliography

Studies

- Brzeziński Z., *Polska musi być zdolna do samoobrony*, Rzeczypospolita z dnia 19 września 2012 r.
 Friedman G., *Polska musi obronić się sama*, Rzeczypospolita z dnia 26 września 2012 r.
 Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wyd. AON 2011, Sygn. AON 6033/11,
 Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1975.
 Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006.

⁸⁷ On the legislative level, action should be taken to adopt or amend the laws: **for managing national security** – goal: to clarify the role of the state in an integrated national security in times of peace and war threats, including in emergency situations and to provide features of coordination at the ministerial level ; **martial law** - goal: to clarify the role and powers of the commander-in-chief of the Armed Forces; **for rescue and civil protection** - goal: formal-legal synergy of social activity and relevant state institutions; **about defence** - goal: to replace the law of universal duty to defend (to regulate matters relating to the implementation of the constitutional obligation to defend the homeland and the tasks and functioning of the Armed Forces) and the **creation of an integrated military college and university of national security** (National Security Academy) -goal: to consolidate higher military education. See *Biała Księga ...*, ed. cit., p. 245.

⁸⁸ Actions at the decision of the government should relate to: maintaining a long term defence budget of 1.95 percent. GDP from the previous year; organisational consolidation and dislocation, and professionalisation of the Polish Armed Forces, including the consistent implementation of the priorities of modernisation (air defence, including missiles; mobility of land forces, especially the helicopter; computerised combat systems and support); ensuring the universality of preparation of state structures and citizens in the area of security, including the adoption of the programme for national security in the field of education, training and research. See *Biała Księga ...*, ed. cit., p. 245.

⁸² Conditions and procedures for task planning of the state’s defence by the government and local government authorities are provisions of the Council of Ministers of 15 June 2004 *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań ...*, ed. cit. - ed. the author.

⁸³ Specified in Art. 5 of the Act of 23 August 2001 *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, – ed. the author.

⁸⁴ General rules for the implementation of defence tasks by public authorities; entrepreneurs and other organisational units and social organisations specified in the rules, Regulation of 13 January 2004. *Council of Ministers w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Journal of Laws No. 16, item. 152) - footnote. the author.

⁸⁵ State defence preparedness, the types and conditions and procedures for entering these states, as well as the tasks carried out in certain states are defined in Regulation Council of Ministers of 21 September 2004 *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Journal of Laws No. 219, item. 2218, as amended) - ed. the author.

⁸⁶ See *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*, ed. cit., p. 68.

- Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawnictwo AON - Sygn. 6181/13, Warszawa 2013.
- Kuliczkowski, M. Wojciszko (red. nauk.) *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa-wybrane problemy*. Wyd. AON, Warszawa 2012.
- Kuliczkowski, M. *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych* [w:] T. Kośmider (red.nauk.) *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*. Wyd. AON – Sygn. AON 6213/AON, Warszawa 2014.
- Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe – pojecie, charakter, uwarunkowania*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.
- Moltke H.v., *O Polsce*, Warszawa 1996.
- Nowak-Jeziorański J., *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.
- Słownik terminów zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, 2008 r.
- Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.1.gazeta.pl (dostęp: 19.11.2002 r.).
- Sulek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, BELLONA, Warszawa 2008.
- Legislation**
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 2007 roku (Dz. U. z 2007 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji *Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz. U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 września 1999 roku o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1063, z późn. zm.).
- Ustawa z 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 79, poz. 891).
- Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz.978).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2012 r. poz. 741).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz.151)
- Rozporządzenie z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 2002 roku w sprawie zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego (Dz. U. z 2002 r. Nr 66, poz. 601).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2003 roku w sprawie zwolnień, zasad i trybu zwrotu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od paliw, olejów i smarów używanych przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju (Dz. U. Nr 152, poz. 1485).
- Uchwała Rady Ministrów nr 200/2005 z dnia 28 lipca 2005 roku w sprawie Porozumienia ogólnego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO

w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji w sprawie zapewnienia Wsparcia Państwa Gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (MP z 2013 r. poz. 377).

Strategy Papers and other

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 -przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wydana w dniu 24 maja 2013 r.

Koncepcja Strategiczna NATO (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie, w dniu 19 listopada 2010 r.).

Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa (przyjęta na spotka-

niu szefów rządów w Brukseli, w dniu 12 grudnia 2003 r.).

Doktryna wsparcia przez państwo – gospodarza DD/4.5, Szt. Gen. 1587/2005.

Umowa między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu sił zbrojnych NATO – SOFA (Londyn, 19.06.1951 r.).

Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych (Sporządzona w Londynie w dniu 19 czerwca 1951 r.) oraz jej protokół dodatkowy, sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1995 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 97, poz. 605).

Umowa dotycząca statusu Organizacji traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego (Ottawa, 20.09.1951 r.).

Umowa w sprawie statusu przedstawicielstw i przedstawicieli państw trzecich przy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (Bruksela, 14.09.1994 r.).

Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego (Paryż, 28.08.1952 r.).

Instrukcja „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza - DD/4.5.1(A)” – Warszawa 2008, Szt. Gen. 1609/2008.