

ROBERT DYNAK*

Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa, Polska

PRZYGOTOWANIA OBRONNE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE



DEFENSE PREPARATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POLAND

ABSTRAKT: Jedną z zasadniczych funkcji administracji publicznej jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków bezpieczeństwa m.in. przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami związanymi z siłami natury i działalności człowieka w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zadania w tym zakresie będą realizowane w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego oraz funkcjonującego w nim systemu (podsystemu) obronnego państwa m.in. poprzez realizację szeregu przedsięwzięć pozamilitarnych, określonych w wielu przepisach prawa, a w szczególności zadań operacyjnych, które będą wykonywane przez organy kierowania i podległe im jednostki organizacyjne administracji publicznej wszystkich szczebli. Z doświadczeń historycznych wynika, że zagrożenia militarne są nadal realne, ponieważ wynikają z natury człowieka i nieuchronnych konfliktów interesów. Zatem wojny były, są i będą tylko zmieni się ich forma i sposoby prowadzenia. Podstawowym sposobem zapobieżenia wojnie są przygotowania obronne, w myśl starożytnej zasady Wegecjusza, która głosi, że: jeśli chcesz pokoju to gotuj się do wojny.

SŁOWA KLUCZOWE: przygotowania obronne, zadania obronne, administracja publiczna, zasoby osobowe, , korpus służby cywilnej.

ABSTRACT: One of the essential functions of public administration is to provide citizens with basic m.in security conditions. Against the potential and real dangers of the forces of nature and human activity in times of peace, crisis and war. Tasks in this area will be pursued within the framework of the national security system and the operating system

* dr Robert Dynak, Society of Defence Knowledge, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-7979-5568>  robert.dn@wp.pl

Copyright (c) 2019 Robert Dynak. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

(subsystem) of the defence m.in State. Through the implementation of a number of non-military ventures, as defined in a number of legal provisions, in particular operational tasks, which will be exercised by the steering authorities and the organizational units of the public administrations of all levels. Historical experience shows that military threats are still real, because they stem from the nature of human beings and imminent conflicts of interest. So the wars were, they are and will only change their form and ways of carrying. The primary way to prevent war is by defensive preparations, according to the ancient principle of Wegecus, which procreate that if you want peace then get ready for war.

KEYWORDS: defensive preparations, defense tasks, public administration, personal resources, civil service corps.

WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych filarów bytu i rozwoju dla narodu jest bezpieczeństwo militarne, które w potocznym rozumieniu, zapewnia państwu i jego obywatelom podstawy bezpieczeństwa, w tym nienaruszalności granic, polityczną suwerenności oraz obronę podstawowych interesów określonych m.in. w Konstytucji. Z literatury historycznej wiadomo, że bezpieczeństwo militarne jest związane z wojną. Starożytni myśliciele, tj. Heraklit z Efezu (ok. 540-48 p.n.e.), Platon (427-347 p.n.e.), Arystoteles (384-322 p.n.e.), uznawali wojnę jako zjawisko społeczne i dowodzili, że wojna wynika z natury człowieka (*homo hominis lupus* – człowiek, człowiekowi wilkiem)¹. Carl von Clausewitz twierdził, że wojna jest elementem polityki² i woli przywódców narodów walczących o swoje interesy.

Z analizy historycznej wynika, że społeczna natura człowieka się nie zmienia, a dążenie do zysku, kosztem innych narodów nadal jest domeną działań wielu państw - również tych, które od wieków sąsiadują z Polską i wpływają na jej tragiczne w dziejach historii losy. Można postawić tezę, że wojny były, są i będą, dopóki istnieją konflikty interesów, których niestety w obecnym kurczącym się świecie nie można wykluczyć. Nadal w polityce argument użycia siły militarnej jest czynnikiem ostatecznym, ale realnym, w którym działanie z pozycji siły przynosi rozstrzygające efekty, przeważnie na korzyść silniejszego. W dzisiejszym, globalnym świecie zdominowanym przez walkę o interesy, kryzys klimatyczny, migracyjny, surowcowy, gospodarczy nie można wykluczyć konfliktu zbrojnego, w którym oprócz broni konwencjonalnej może być użyta broń niekonwencjonalna, masowego rażenia,

¹ Wszystkie cyt. wg. E. Razina, *Historia sztuki wojennej*, t. I, Warszawa 1958, s. 517-526. Przypisy i cyt. wg. L. Ratajczyk, *Historia wojskowości*, MON, Warszawa 1980, s. 37.

² Carl von Clausewitz, stwierdzał, że: (...) wojna jest narzędziem polityki z konieczności musi mieć jej charakter i mierzyć jej miarą. Kierowanie wojną w jej głównych zarysach jest więc polityką, która zamienia pióro na miecz (...). Dalej Clausewitz wyjaśnia, że: polityka jest inteligencją wojny, a nie odwrotnie (...). Wojna jest niczym innym, jak dalszym ciągiem polityki przy użyciu innych środków. Zob. C.v.Clausewitz, *O wojnie*, s.763, s.766, s. 771. Opracowano na podstawie J. Marczał, *Tezy strategiczne o wojnie C.v. Clausewitz*, Polskie towarzystwo Carla v. Clausewitza, Warszawa 2011.

również przez niepaństwowe grupy przestępcze, terrorystyczne, religijne, etniczne. W związku z tym zadaniem państwa i jego jednostek podziału terytorialnego oraz wszystkich organów administracji publicznej jest odpowiednie przygotowanie się do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, które w potocznym rozumieniu można nazwać przygotowaniem obronnymi. Wspomniany Carl von Clausewitz głosił, że: (...) Kraj, wraz ze swym obszarem i zaludnieniem, jest nie tylko źródłem właściwych sił zbrojnych, ale również i sam przez się stanowi nieodłączną część sił działających w wojnie (...). Sztuka wojenna wymaga, aby właśnie słabi, skazani na obronę byli zawsze uzbrojeni, aby nie ulec napadowi³. Historyczne doświadczenia Polski wskazują, że sojusze⁴ nie zapewniają w pełni bezpieczeństwa militarnego⁵. Z analizy i syntezy wniosków wynikających z faktów historycznych i literatury⁶ można wskazać na podstawową rolę wspólnot lokalnych, tj. powiatów i gmin w przygotowaniach obronnych na rzecz bezpieczeństwa militarnego, które są związane m.in. z zapewnianiem: ochrony egzystencji ludności, kształcenia młodzieży i wychowania patriotyczno-obronnego obywateli⁷, organizowania pozamilitarnego wsparcia własnych sił zbrojnych oraz systemu obronnego państwa poprzez realizację zadań obronnych, zgodnie z zaleceniami właściwych organów. Z tych też powodów można sądzić, że przygotowania obronne danego państwa, zależne będą od właściwego prawa, kształtującego relacje i stopień zorganizowania, stanu gospodarki i zasobów, świadomości i umiejętności obronnych, zaangażowania i morale społeczeństwa, a zwłaszcza jego organów administracji publicznej oraz zdolności przywódców danego państwa do kreowania właściwej polityki wewnętrznej i zewnętrznej na potrzeby bezpieczeństwa narodowego.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że o bezpieczeństwie militarnym państwa decyduje jego wnętrze i stopień zorganizowania, na które składają się zadania z tym bezpieczeństwem związane, realizowane przez wszystkie organy administracji publicznej, instytucje,

³ C.v. Clausewitz, *O wojnie, op.cit.*, s. 10, s. 225, s. 440.

⁴ Napoleon Bonaparte twierdził, że: sojusze istnieją, dopóki są interesy, Winston Churchill powiedział, że Wielka Brytania nie ma przyjaciół czy wrogów, ale ma interesy.

⁵ C. v. Clausewitz obnażył główne przyczyny rozbiorów, stwierdzając: (...) Gdyby Polska była państwem zdolnym do obrony, te trzy mocarstwa nie przystąpiłyby tak łatwo do jego rozbioru. Dla Clausewita Polska stanowiła - bezbronny step, drogę publiczną dla obcych wojsk. (...) Żądanie, aby utrzymanie jakiegoś państwa było troską tylko sił zewnętrznych, to doprawdy zbyt wiele (...) Zob. C. v. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 449.

⁶ Zob. J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, *Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP*, AON, Warszawa 1998 r., s.18.

⁷ C. v. Clausewitz głosił, że: (...) wielkości moralne należą do najważniejszych przedmiotów na wojnie (...) główne potęgi moralne to: talent wodza, cnota wojskowa i ich duch narodowy (...) duch narodowy wojska (entuzjazm, fanatyczny zapał, wiara, przekonanie) Zob. Clausewitz, *O wojnie, op.cit.*, s. 171, s. 174, s.175. Opracowano na podstawie J. Marczak, *Tezy strategiczne o wojnie C.v.Clausewitz*, Polskie Stowarzyszenie Carla V. Clausewita, Warszawa 2011.

jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz zadania wykonywane przez poszczególnych obywateli⁸.

UWARUNKOWANIA PRAWNE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Rozważając zadania administracji publicznej na rzecz przygotowań obronnych w ramach bezpieczeństwa militarnego państwa niezbędne jest wyjaśnienie teorii w tym zakresie oraz przeprowadzenie analizy przepisów prawnych, regulujących tą problematykę. W opinii teoretyków bezpieczeństwa militarne jest uważane: jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego jest procesem, obejmującym różnorodne działania (środki) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom mogącym doprowadzić do groźby użycia siły militarnej w celu opanowania terytorium i ograniczenia suwerenności państwa, a jednocześnie stanem uzyskanym w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed tymi zagrożeniami⁹. Zatem bezpieczeństwo militarne stanowi element systemu bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej (ang. national defense), która jest definiowana jako – działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy¹⁰. Natomiast obrona powszechna państwa (ang. common defence of the state) – rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika¹¹.

Według Mariana Kulickowskiego przygotowania obronne państwa to - proces realizowany przez wszystkie podmioty Systemu Obronnego Państwa (SOP) obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych mających na celu zapewnienie funkcjonowania tego systemu w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny¹². Dokonując analizy teoretycznej w zakresie miejsca i roli administracji publicznej w przygotowaniach obronnych państwa można stwierdzić, że z przytoczonych rozważań wynika, że przygotowania obronne to proces

⁸ Vide: R. Szpyra, K. Trochowska, *Konceptualny model bezpieczeństwa militarnego w perspektywie (neo) realistycznej*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe*, Tom II, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2010, s.331-351.

⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe, Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt problemowy TWO” Nr 1(61), Warszawa 2010, s. 49.

¹⁰ Vide: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa, 2008.

¹¹ *Ibidem*.

¹² M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawn. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013, s. 29.

wykonywany przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa i jego organy administracji publicznej o charakterze militarnym i niemilitarnym, którego celem jest zapewnienie sprawności działania tego systemu w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, dotyczące całokształtu przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych.

Zasadne jest podkreślić, że miejsce i rola administracji publicznej w przygotowaniach obronnych państwa wynika wprost z obowiązującego prawa, w których ustawodawca określił zadania i wzajemne relacje organów i podległych im podmiotów na rzecz realizacji misji, celów i zadań państwa w tym zakresie. Zadania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i związane z nimi przygotowania obronne państwa określone są w art. 5. Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego (...). Z art. 26. ustawy zasadniczej wynika, że państwo ma konstytucyjny obowiązek, zagwarantowania bezpieczeństwa militarnego narodu za pomocą działań pozamilitarnych i sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, które służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Z zastrzeżeniem, że siły zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli. Siły zbrojne wywodzą się i służą narodowi za gwarant bezpieczeństwa militarnego, który jest niezbędny do zapewnienia ochrony egzystencji obywateli, przed ich unicestwieniem ze strony obcej siły militarnej oraz ochrony żywotnych interesów narodowych. W związku z tym władze państwowe oraz organy administracji publicznej wszystkich szczebli powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić warunki do optymalnego funkcjonowaniu sił zbrojnych oraz zabezpieczenia ich potrzeb, stosownie do możliwości i wymogów współczesnego pola walki.

Zadania związane z bezpieczeństwem militarnym nie dotyczą wyłącznie spraw sił zbrojnych, ale również przygotowań pozamilitarnych, które są równie ważne dla bezpieczeństwa narodowego i dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin działalności państwa oraz jego jednostek organizacyjnych, w tym samorządów terytorialnych i obywateli. W tym miejscu zasadne jest podkreślić, że w drodze postanowień Konstytucji organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego otrzymały przywilej władzy¹³ i odpowiedzialności z nią związanej, w szczególności dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz wg właściwości militarnych i pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa na administrowanym terenie. Z analizy literatury problemu wiadomo, że

¹³ J. Regulski, *Nowy Ustrój. Nowe Szanse. Nowe Problemy*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej*, Zeszyt nr 1, s. 19-20.

uprawnienia organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców w zakresie bezpieczeństwa militarnego, wyznacza szereg przepisów prawnych, m.in. ustawa o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców¹⁴, ustawy samorządowe¹⁵, ustawy o stanach nadzwyczajnych¹⁶, ustawa o działaniach antyterrorystycznych¹⁷, a zwłaszcza ustawa o powszechnym obowiązku obrony¹⁸ oraz wydane do nich przepisy wykonawcze. Ponadto kierunki działań administracji publicznej wszystkich szczebli wyznacza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego¹⁹ oraz przyjęta w 2013 roku Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, która uchylila obowiązującą Strategię Obronności RP²⁰. Wymienione dokumenty stanowią podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności: Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP²¹; strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych. Wspomniana dyrektywa jest wynikiem prac rządowych, które były prowadzone pod kierunkiem właściwego ministra ds. obrony narodowej. W dokumencie zostały określone zadania dla struktur państwa wszystkich szczebli, w tym samorządu terytorialnego na okres zagrożenia i wojny, które uwzględniają również nowe formy zagrożeń asymetrycznych, związane m.in. z agresją poniżej progu wojny.

Na podstawie Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej przygotowane zostały plany operacyjnego funkcjonowania poszczególnych elementów państwa (działów administracji rządowej, województw i samorządów) w czasie zagrożenia i wojny²². Z analizowanych przepisów prawa oraz dokumentów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej wiadomo, że terenowe organy administracji

¹⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1320 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015, poz. 1515 j.t.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2015), poz. 1445 j.t.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2015, poz. 1392 j.t.).

¹⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2014, poz. 333); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2016, poz. 851); Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2016, poz. 886).

¹⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2016, poz. 904).

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2018, poz. 1459 t.j.).

¹⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014 (zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 roku na wniosek Prezesa Rady Ministrów).

²⁰ Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego R.P. 2022 (M.P. 2013, poz. 377), utraciła moc Strategia Obronności RP, MON, Warszawa 2009.

²¹ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2019, poz. 15), uchyliło Postanowienie Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP (M.P. 2015, poz. 697).

²² <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16612?t=Polityczno-Strategiczna-Dyrektywa-Obron> (dostęp: 01.10.2019)

rządowej i samorządowej odgrywają istotną rolę w realizacji zamierzeń państwa w sferze bezpieczeństwa, obronności, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, porządku publicznego i ratownictwa, a tym samym przygotowań obronnych tego państwa w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego.

PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

W postanowieniach wymienionych strategii i Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP określono zamierzenia państwa, w tym organów administracji publicznej w realizacji polityki bezpieczeństwa, a w szczególności pozamilitarnych przygotowań obronnych, realizowanych m.in. przez centralne i terenowe organy administracji rządowej i samorządowej oraz zespolone i niezespolone służby, inspekcje i straże, przy pomocy, których wojewoda oraz podległe mu w tym zakresie organy wykonawcze samorządu na szczeblu województwa samorządowego, powiatu i gminy realizuje zadania obronne. Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022 wskazuje, 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. Ponadto wspomniana strategia zakłada m.in., że (...) 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.

Zgodnie z holistyczną teorią systemów²⁴ - podsystem obronny państwa stanowi element systemu²⁵ bezpieczeństwa narodowego. Strategia ta wskazuje, że: Zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski, wymuszają tworzenie zintegrowanego, kompleksowego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, umożliwiające równoczesne wykorzystanie elementów systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego. Zasadne jest podkreślić, że zgodnie z ustawową definicją zarządzanie kryzysowe jest elementem systemu kierowania bezpieczeństwem

²³ Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, s.18.

²⁴ Z. Gomółka, *Elementy ogólnej teorii systemów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1994, s. 18

²⁵ System obejmuje zbiór pewnych elementów, stanowiących wyodrębnioną z otoczenia względnie autonomiczną całość, które to elementy mają wewnętrzne powiązania i zachodzą pomiędzy nimi sprzężenia. Wszystkie elementy systemu służą realizowaniu głównego celu układu jako całości. Zob. <https://mfiles.pl/pl/index.php/System> (dostęp: 01.10.2019).

narodowym²⁶, którego organy zarządzania kryzysowego są odpowiedzialne m.in. za realizację zadań operacyjnych na potrzeby osiągnięcia gotowości obronnej państwa oraz powołanie centrów zarządzania kryzysowego, stanowiących element stałego dyżuru²⁷ w procesie osiągnięcia gotowości. Zatem zarządzanie kryzysowe będzie funkcjonowało nie tylko w czasie pokoju w sytuacjach kryzysowych, ale również w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Stąd też autor opracowania stoi na stanowisku, że zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz zadania obronne, na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego państwa, powinny być ze sobą spójne w ramach kompleksowego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa, który zawierał będzie elementy podsystemu kierowania oraz wykonawcze podsystemy: operacyjne – militarnej obrony i niemilitarnej ochrony oraz podsystemy wsparcia – gospodarczy i społeczny, organizowane w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, funkcjonującego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa.

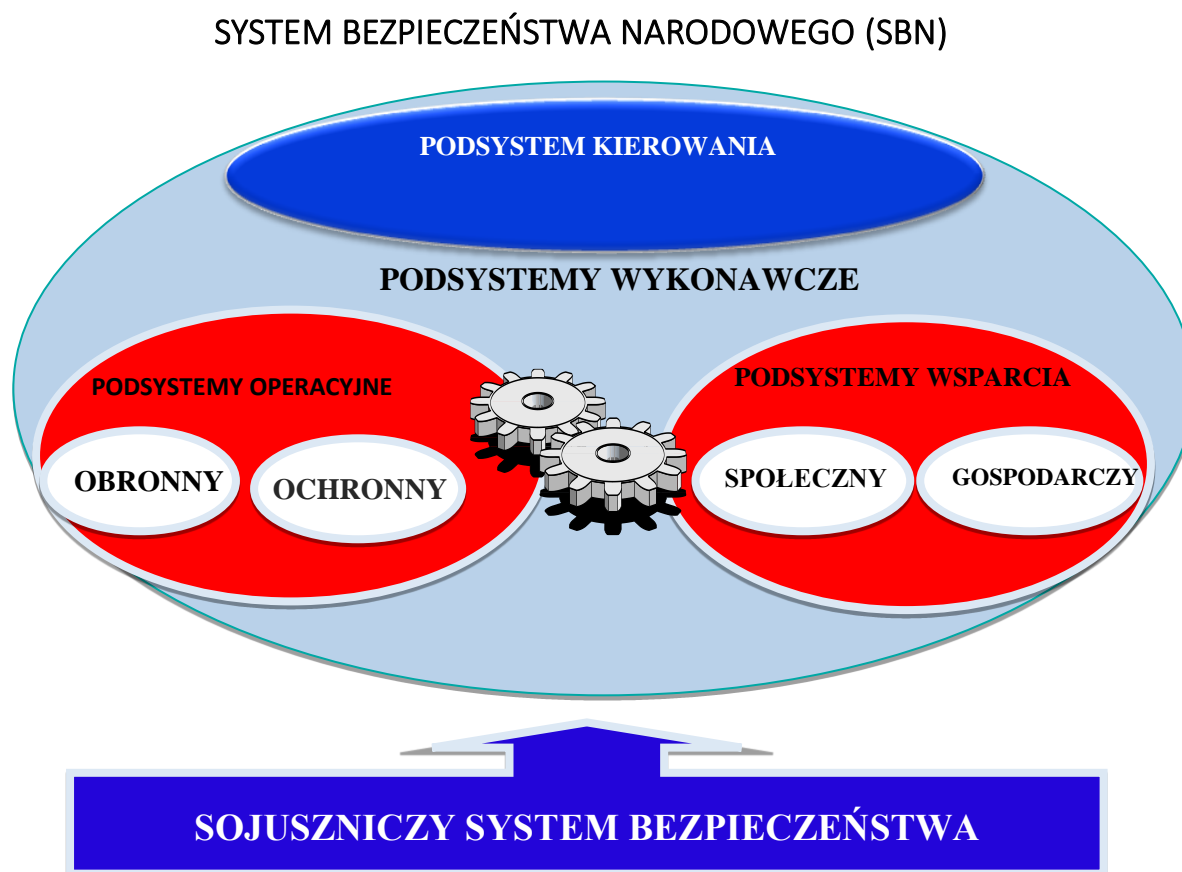
Reasumując należy stwierdzić, że przygotowania obronne są ściśle powiązane z systemem obronnym państwa, w związku z tym niezbędne jest określenie miejsca i zadań administracji publicznej, które są wykonywane na rzecz tego systemu, a tym samym bezpieczeństwa militarnego, stanowiącego główny filar obrony narodowej w ramach w systemu bezpieczeństwa narodowego. Nieobowiązująca już Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, będąca strategią sektorową do strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej MON, Warszawa 2009, s.12, regulowała zasady funkcjonowania systemu obronnego państwa. W teorii SOP stanowi skoordynowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych, a także realizowanych przez nie funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji. System ten tworzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Organizacja i funkcjonowanie SOP oparte jest na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Jednak strategia ta została uchylona przez strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022, która wprowadziła

²⁶ Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022 w pkt. 5.2.1. Zakłada działania na rzecz spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego, W myśl zapisów ustawy zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, funkcjonującym również w okresie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. (...) Konieczne jest wprowadzenie wspólnej dla planowania obronnego i zarządzania kryzysowego metodologii planowania bezpieczeństwa, opartej na jednolitej ocenie zagrożeń bezpieczeństwa państwa i wspólnych procedur planistycznych. (...).

²⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2019, poz. 1398 t.j.), art. 16 ust. 7.

model systemu (SBN) obejmujący siły, środki oraz zasoby przeznaczane przez państwo do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Celem SBN jest przeciwdziałanie wszystkim zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego. Na rysunku 1. przedstawiono układ elementów systemu bezpieczeństwa narodowego i tworzących go podsystemów, zgodnie z założeniami strategii rozwoju tego systemu.

Rys. 1.
Układ elementów systemu bezpieczeństwa narodowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022.

Jak już wspomniano w ramach SBN będzie funkcjonował system obronny państwa nakierowany na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym, oparty na sojuszniczym systemie

bezpieczeństwa. System Obrony Państwa (SOP) składa się z systemu kierowania²⁸ oraz dwóch systemów (podsystemów) wykonawczych, tj. militarnego²⁹ i niemilitarnego³⁰, w których to podsystemach organy administracji publicznej odgrywają istotną rolę. System kierowania przygotowuje się w celu: utrzymania ciągłości podejmowania decyzji i działań dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, w tym monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń, zapobiegania ich powstawaniu oraz skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami, a także ich usuwania, a w szczególności – kierowania obroną państwa. W skład systemu kierowania wchodzi m.in. organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego i kierownicy jednostek organizacyjnych, które współuczestniczą w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym w ramach posiadanych uprawnień, zawartych w odrębnych przepisach, z wykorzystaniem aparatu wykonawczego obsługujących ich urzędów oraz niezbędnej infrastruktury.

W związku z powyższym organy administracji publicznej szczebla rządowego i samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania na administrowanym terenie - systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym³¹, a w szczególności wyposażenia własnych stanowisk kierowania w sprzęt łączności, niezależne ujęcia wody pitnej i energii elektrycznej oraz rozbudowę zastępczych miejsc pracy i budowli ochronnych dla obsad osobowych SK. Przygotowanie stanowisk kierowania dla organów administracji publicznej w ramach SOP, jest jednym z priorytetowych zadań własnych tej administracji, które są wykonywane w czasie pokoju w ramach realizacji obowiązkowych zadań obronnych. Z obserwacji wiadomo, że nie wszystkie organy przykładają należyłą uwagę do przygotowania własnych stanowisk kierowania do obowiązujących standardów. Obserwuje się, że na szczeblu lokalnym wiele obiektów przeznaczonych na SK dla organów samorządu nie posiada: awaryjnych źródeł zasilania w energię elektryczną, wodę

²⁸ System kierowania bezpieczeństwem narodowym (ang. national security management system) – skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych mających na celu zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego poprzez monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń, zapobieganiu ich powstawaniu na jego terytorium, jak poza jego granicami, zapobiegania skutkom tych zagrożeń i ich usuwania oraz kierowania obroną narodową. W skład systemu kierowania wchodzi organa władzy publicznej oraz organa dowodzenia siłami zbrojnymi państwa. Przygotowanie systemu kierowania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom władzy wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa w tym także w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń oraz w czasie wojny. Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.

²⁹ *Vide*: J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005, s.21.

³⁰ *Ibidem*, s.32-52.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978).

pitną, opracowanych planów na rozbudowę budowli ochronnych oraz wyposażenia w indywidualne i zbiorowe środki ochrony dla obsad osobowych SK.

W sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa należy się spodziewać długotrwałych: przerw w dostawach energii, awarii sieci teleinformatycznych i łączności komórkowej, itd. - stąd też SK organów administracji publicznej powinny być do tych sytuacji właściwie przygotowane już w czasie pokoju.

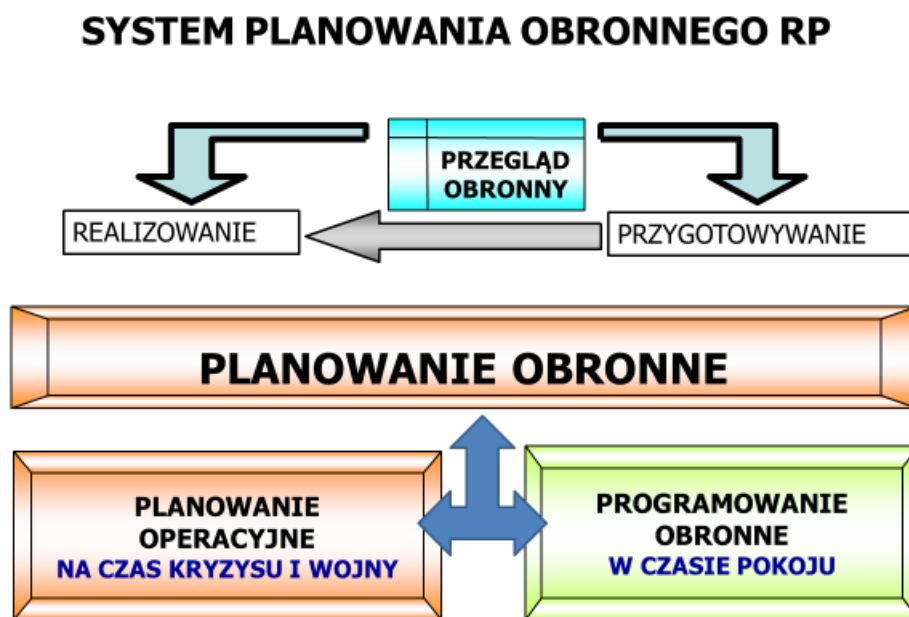
PLANOWANIE OBRONNE W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Proces przygotowań obronnych państwa wiąże się z planowaniem obronnym, na które składa się programowanie obronne i planowanie operacyjne. Zdaniem Sławomira Olearczyka Narzędziem spinającym oba te elementy jest przegląd obronny, w oparciu o który doskonali się system planowania obronnego³². Według Mariana Kuliczковского głównym celem okresowych przeglądów obronnych jest analiza danych liczbowych i opisowych ocen stanu przygotowań obronnych oraz sformułowanie propozycji kierunków działań zmierzających do doskonalenia SOP na kolejne cztery lata. Dla organów władzy publicznej okresowe przeglądy obronne stanowią źródło wiedzy o potencjale obronnym państwa w zakresie jego zdolności do wykonywania misji i zadań. Natomiast z punktu planowania obronnego przeglądy obronne stanowią instrument oceny i poprawy jego efektywności i skuteczności³³. System planowania obronnego w Polsce przedstawia rysunek 2.

³² Vide: S. Olearczyk, *Podstawy planowania operacyjnego RP*, [w:] *Źródła realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa- gospodarza oraz sposób ich planowania* „Zeszyt Problemowy TWO” nr 4(44), Warszawa 2005, s.38.

³³ Vide: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawn. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013, s. 128.

Rys. 2.
System planowania obronnego RP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych MUW w Warszawie.

Jednym z przepisów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony³⁴, regulującym podstawowe pojęcia i zasady planowania operacyjnego jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. 2004, Nr 152, poz. 1599, ze zm.). Rozporządzenie to określa warunki i tryb planowania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, warunki i tryb ich finansowania oraz sposób nakładania zadań obronnych. Zgodnie z zapisami § 2 cytowanego rozporządzenia, przez planowanie obronne - należy rozumieć ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne. Natomiast planowanie operacyjne – to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich

³⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, *op.cit.*

wykonania³⁵. Zadania obronne to przedsięwzięcia wykonywane przez organy administracji publicznej w ramach przygotowań obronnych państwa realizowane w czasie pokoju, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zadania operacyjne stanowią tę część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny³⁶. Z badań literatury problemu wiadomo, że zacieranie się różnic między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa³⁷, jest związane z rozwojem cywilizacyjnym świata, powstaniem zagrożeń asymetrycznych, które mogą dotyczyć praktycznie każdej jednostki podziału terytorialnego państwa, zarówno w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Stąd też organy administracji rządowej i samorządowej oraz podmioty gospodarcze powinny być do nich właściwie przygotowane.

Z filozoficznych, teoretycznych i historycznych rozważań wiadomo, że nie jest możliwe wykluczenie zagrożenia wojną, zatem przygotowania obronne, bezpieczeństwo militarne powinno być nadal priorytetem działań administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Obszary zadaniowe przygotowań obronnych wynikają z szeregu przepisów prawa i dotyczą rozległych przedsięwzięć, obejmujących działania z wielu dziedzin życia społecznego, prowadzonych przez administrację publiczną. Na rysunku Nr 3 przedstawiono główne obszary zadaniowe w tym zakresie.

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599, ze zm.).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Waldemar Kitler, Utożsamianie bezpieczeństwa narodowego tylko i wyłącznie z bezpieczeństwem wobec zagrożeń militarnych prowadzi zwykle do jednostronnej konstrukcji państwa w materii obronnej, (...) Nie da się oddzielić zagrożeń militarnych od niemilitarnych głównie, dlatego, że występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i często pierwsze wywołują drugie i odwrotnie. Nie da się też sztucznie oddzielić czasu pokoju, kryzysu i wojny albo też działań państwa na czas wojny od działań na czas klęsk żywiołowych i innych zdarzeń niekonfliktowych. W. Kitler, Obrona Cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej[w:] Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s.26.

Rys. 3.
Obszary zadaniowe przygotowań obronnych administracji publicznej w państwie



Źródło: Opracowanie własne

PRZYGOTOWANIA OBRONNE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W STANACH GOTOWOŚCI OBRONNEJ PAŃSTWA

Proces przygotowań obronnych, realizowany przez wszystkie organy administracji publicznej w państwie, będzie się odbywał w trzech stanach gotowości obronnej, tj. stałej gotowości obronnej w okresie pokoju, gotowości obronnej państwa czasu kryzysu oraz gotowości obronnej państwa czasu wojny (rysunek 4).

Rys 4.
Proces przygotowań obronnych w stanach gotowości obronnych państwa

**NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
PRZYGOTOWANIA OBRONNE BĘDĄ REALIZOWANE W STANACH
GOTOWOŚCI OBRONNYCH PAŃSTWA:**



Źródło: Opracowanie własne.

Stała gotowość obronna czasu pokoju - utrzymuje się w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W ramach przygotowań obronnych w stałej gotowości realizuje się zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe, kontrolne. Zgodnie ze starożytnym stwierdzeniem Wegecjusza (385–400) *Si vis pacem, para bellum*³⁸ - w związku z tym czas pokoju to okres przygotowania obronnego do wojny w wielu obszarach, m.in. w zakresie: stanowienia dobrego prawa obronnego; organizowania struktur militarnych i pozamilitarnych; organizowania zasobów i wyposażenia dla elementów systemu obronnego państwa; budowania świadomości i umiejętności obronnych obywateli i organów administracji publicznej oraz zawieranie i utrzymywanie sojuszy militarnych.

Gotowość obronna czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. W stanie tym realizowane będą przedsięwzięcia organizacyjno-koordynacyjne, zapewniające osiągnięcie: zdolności organów kierowania wszystkich szczebli do działania umożliwiającego skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, obywateli lub porządku publicznego oraz usunięcia skutków ich wystąpienia. Podczas zagrożenia bezpieczeństwa państwa, spowodowanego kryzysem polityczno-militarnym, mogą zostać uruchomione systemy stałych dyżurów oraz wybrane zadania operacyjne, przewidziane do wykonania w zależności od zaistniałej sytuacji i zobowiązań sojuszniczych. Organy administracji publicznej mogą

³⁸ Wegecjusz (385–400) – rzymski uznany pisarz z dziedziny militariów, autor dzieła o sztuce wojskowej.

zostać zobowiązane do wprowadzenia modułów zadaniowych - zgodnie z ustawą o działaniach antyterrorystycznych³⁹, przeprowadzenia wg właściwości akacji kurierskiej⁴⁰, częściowego rozwinięcia formacji obrony cywilnej w ramach systemu wykrywania i alarmowania, przeprowadzenia szkoleń i ćwiczeń zgrywających podległych podmiotów, zapewnienia ochrony administrowanej infrastruktury i obiektów, wzmoczenia ochrony informacji niejawnych i bezpieczeństwa teleinformatycznego, przygotowania się do uruchomienia systemu świadczeń osobistych i rzeczowych oraz szczególnych na rzecz obrony, uruchomienia punktów kontaktowych HNS.

Gotowość obronną czasu wojny wprowadza się w przypadku bezpośredniej napaści zbrojnej na terytorium państwa lub gdy wynika to z międzynarodowych zobowiązań sojuszniczych. W stanie tym realizowane będą zadania i przedsięwzięcia stwarzające możliwość przeprowadzenia powszechnej mobilizacji, wprowadzenia stanu wojennego oraz pełnego rozwinięcia systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej. Przygotowania i działania struktur kierowania administracji publicznej nie będą opierać się wyłącznie na ratownictwie i obronie cywilnej, lecz również na przedsięwzięciach wspierających siły zbrojne, które będą stanowić siłę militarną do obrony egzystencji narodu i porządku publicznego. Obrona militarna wraz z obroną cywilną będą tworzyć obronę narodową i wchodzące w jej skład organy administracji publicznej wszystkich szczebli wraz z podległym im aparatem wykonawczym i jednostkami organizacyjnymi. Jednym z warunków odpowiedniego przygotowania obronnego kraju, jest właściwa realizacja zadań operacyjnych, wykonywanych na potrzeby obronności państwa przez uprawnione podmioty administracji publicznej. Proces planowania operacyjnego oraz zasady wykonania dokumentów planistycznych i procedury realizacji poszczególnych zadań określają normy obronne i wytyczne organów administracji publicznej szczebla rządowego. Jednym z podstawowych dokumentem normatywnym w tym zakresie jest Podręcznik normalizacji obronnej PDNO-02-A075 Planowanie obronne struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej. Proces planowania operacyjnego przedstawiono na rysunku 5.

³⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2019, poz. 796 t.j.).

⁴⁰ Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej (Dz. U. 2014, poz. 3, t.j.).

Rys. 5.

Proces planowania operacyjnego



Źródło: Opracowano na podstawie materiałów DSiPO MON.

Szczególną rolę w procesie przygotowań obronnych ma wojewoda jako organ terenowej administracji rządowej o uprawnieniach władzy ogólnej, który jest odpowiedzialny za kierowania obronnością na administrowanym terenie⁴¹ i wykonywanie zadań obronnych przy pomocy zespolonej administracji publicznej województwa, podległych służb, inspekcji i straży oraz organów wykonawczych administracji samorządowej, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, na których z mocy prawa nałożył zadania obronne.

ZASADY I TRYB PLANOWANIA OPERACYJNEGO W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

W ramach planowania operacyjnego organy wykonawcze samorządu terytorialnego szczebla regionalnego i lokalnego powinny otrzymać od wojewody, jako przedstawiciela administracji rządowej, wyciąg z części I Planu Operacyjnego Funkcjonowania Województwa (POFW), a w nim: 1) charakterystyka województwa; 2) zagrożenia kryzysowe okresu pokoju adekwatne dla województwa; 3) zagrożenia wojenne adekwatne dla województwa; 4) zamiar realizacji zadań wojewody; 5) przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej województwa; 6) zasady współdziałania w realizacji zadań z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi RP,

⁴¹ Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, *op.cit.*, art. 22 pkt 2

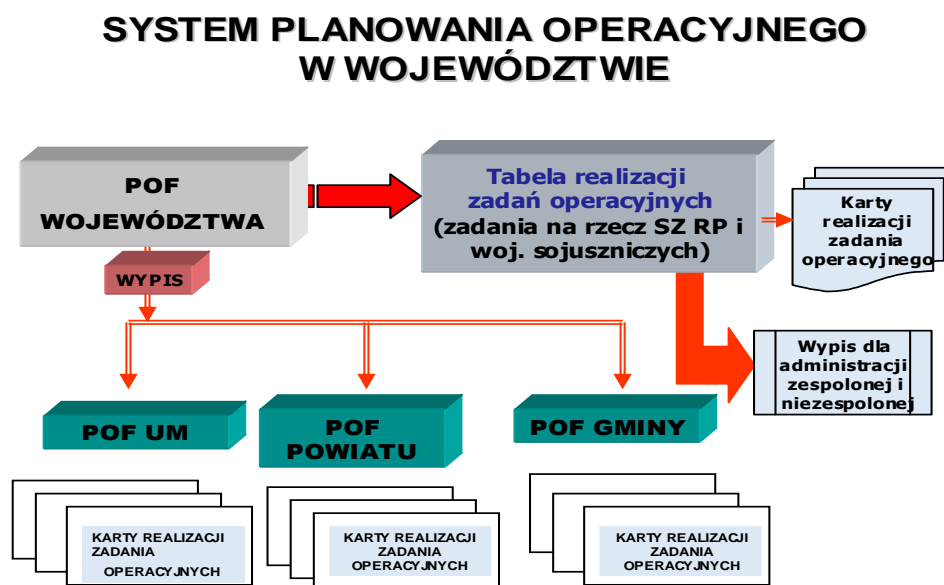
sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organami międzynarodowymi; 7) tabelę realizacji zadań operacyjnych – wyciąg z planu operacyjnego funkcjonowania województwa (Załącznik obligatoryjny do POFW).

Zgodnie z planami operacyjnymi funkcjonowania administracji publicznej⁴² w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, realizowane jest szereg zestawów zadań⁴³ z działań administracji rządowej, które są wykonywane przez organy samorządu lokalnego oraz jednostki organizacyjne utworzone i nadzorowane przez samorząd na terenie administrowanym przez wojewodę. Na rysunku 6. przedstawiono system planowania operacyjnego w województwie w zakresie przekazywania danych do opracowania niezbędnych dokumentów na szczeblu samorządu terytorialnego.

⁴² Opracowane zgodnie dokumentami normalizacyjnymi: w zakresie planów operacyjnych funkcjonowania – PdNO–02–A075: 2008 Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej; w zakresie narodowego kwestionariusza pozamilitarnych przygotowań obronnych (NKPP0) PdNO–02–A071:2007 Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych; w zakresie programowania obronnego – PdNO – 02–A074:2007 Planowanie obronne – Struktura redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych.

⁴³ Zestaw zadań operacyjnych — należy przez to rozumieć usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodów, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określona grupa tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy Marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa..., *op.cit.*

Rys. 6.
System planowania operacyjnego w województwie.



Źródło: Opracowano na podstawie materiałów szkoleniowych MUW w Warszawie.

Istotnym dokumentem planistycznym określającym kompetencje organów kierowania oraz wykonawczych samorządów terytorialnych, jest tabela realizacji zadań operacyjnych, która zawiera zestawy zadań operacyjnych realizowanych przez działy administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej i jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i wojewodów ujęte w ich planach operacyjnych funkcjonowania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny. Organy wykonawcze samorządu lokalnego – Marszałek Województwa, Starosta, Prezydent Miasta, Burmistrz, Wójt, wchodzący w skład podsystemu kierowania SOP: opracowują swoje plany operacyjne funkcjonowania (...) ⁴⁴ oraz przekazują według właściwości kierownikom podległych jednostek organizacyjnych, w tym terenowym organom zespolonym i niezespolonym służb, inspekcji i straży państwowej administracji szczególnej wybrane zadania operacyjne, wynikające z tabeli realizacji zadań operacyjnych, stanowiące załącznik do planu operacyjnego, które są przeznaczone do wykonania przez te organy i podległe im służby. Na podstawie tabel realizacji zadań operacyjnych – kierownicy jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji i straży oraz komórek organizacyjnych urzędów marszałkowskich,

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599, ze zm.), art. 5 ust. 1 pkt 6 i pkt 8.

starostw, urzędów miast i gmin, wchodzące w skład pozamilitarnego podsystemu wykonawczego SOP:

1. Opracowują karty realizacji zadań operacyjnych⁴⁵, zawierające: numery i treść poszczególnych zadań, objęte klauzulą niejawności, szczegółowe procedury realizacji zadań, termin ich wykonania, podmioty współdziałające własne i zewnętrzne, dokumentację planistyczną wykorzystywaną podczas realizacji zadania.
2. Dokonują uzgodnień procedury realizacji zadań operacyjnych z organami administracji zespolonej i niezespolonej oraz innymi podmiotami działającymi na ich terenie.
3. Opracowują projekty dokumentów (zarządzeń, wytycznych), do których wydawania upoważnione są organy kierowania w oparciu o przepisy ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz wydawanych przez Radę Ministrów, ministrów i wojewodę.

W ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych administracji publicznej w proces opracowania tabeli i kart realizacji poszczególnych zadań operacyjnych, wg właściwości, powinny być zaangażowane osoby funkcyjne z kadry kierowniczej urzędu, jednostek organizacyjnych oraz zespolonych służb, inspekcji i straży.

PRZYGOTOWANIA OBRONNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ oraz PRZEDSIĘBIORSTWACH

Do istotnych przedsięwzięć w ramach przygotowań obronnych należy kształtowanie świadomości obronnej obywateli oraz organów administracji publicznej w trybie ustawy o powszechnym obowiązku obrony i przepisów wykonawczych. Zgodnie z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004r. w sprawie szkolenia obronnego do obowiązków organów administracji publicznej należy organizowanie szkolenia obronnego⁴⁶, które obejmuje: 1) przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zadań obronnych), a także osób uczestniczących w wykonywaniu tych zadań; 2) kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowódcami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych RP i wojsk sojusznicych; 3) przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas

⁴⁵ Karta realizacji zadania operacyjnego – część składowa planu operacyjnego, określająca szczegółową procedurę postępowania osoby lub komórki organizacyjnej bezpośrednio realizującej zadanie operacyjne oraz podmioty współuczestniczące w jego realizacji.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. 2004, nr 16, poz. 150 ze zm.).

podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny; 4) kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu.

Proces szkolenia administracji publicznej odbywa się zgodnie z zatwierdzonymi przez właściwe organy wytycznymi, programami i planami szkolenia obronnego jednostek organizacyjnych podsystemu niemilitarnego, w trybie § 6 ust. 1 cyt. rozporządzenia. Organami szkolenia obronnego w zakresie określonym w rozporządzeniu są: Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, minister kierujący działem administracji rządowej, wojewoda oraz organy wykonawcze samorządu regionalnego i lokalnego. Minister Obrony Narodowej z ramienia Prezesa Rady Ministrów sprawuje koordynację w tym zakresie i wydaje wytyczne do szkolenia obronnego w stosunku do ministrów i wojewodów. Wytyczne MON wydawane są co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny. Ministrowie i wojewodowie opracowują sześcioletnie programy szkolenia obronnego, roczne plany szkolenia i wydają swoje wytyczne dla podległych organów służb, inspekcji i straży oraz organów samorządu terytorialnego, które na tej podstawie wydają własne wytyczne i opracowują programy oraz roczne plany szkolenia obronnego, obowiązujące na administrowanym przez nich terenie⁴⁷.

Ważnym elementem szkolenia obronnego są ćwiczenia obronne, których organizację określa m.in. Instrukcja przygotowania i prowadzenia ćwiczeń obronnych w podsystemie niemilitarnym systemu obronnego państwa. Instrukcja ta jest przeznaczona dla organizatorów ćwiczeń obronnych podsystemu niemilitarnego SOP RP, organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, a także organizacji społecznych realizujących zadania obronne. W instrukcji zakłada się, że: Ćwiczenia obronne są zasadniczym elementem kompleksowego szkolenia obronnego osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji publicznej, jednostek organizacyjnych tej administracji, przedsiębiorców, osób, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz innych instytucji państwowych (...)⁴⁸.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1496 ze zm.) dała podstawy prawne do utworzenia systemu rezerw strategicznych RP na wypadek: zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, zagrożeń bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego. Rezerwy strategiczne tworzy

⁴⁷ Vide: M. Wojciszko, Formalnoprawne uprawnienia organizacji szkolenia obronnego w państwie, [w:] Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, Teoria i Praktyka – Wybrane Problemy, [red.] M. Kuliczkowski, Warszawa 2011, s. 146-148.

⁴⁸ Instrukcja przygotowania i prowadzenia ćwiczeń obronnych w podsystemie niemilitarnym systemu obronnego państwa.

się na potrzeby przygotowań obronnych państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, zniwelowania zakłóceń w zapewnieniu ciągłości dostaw dla potrzeb gospodarki, obywateli oraz wypełnienia zobowiązań sojuszniczych. Minister właściwy do spraw gospodarki opracowuje Rządowy Program Rezerw Strategicznych we współdziałaniu z pozostałymi ministrami, szefem ABW oraz innymi organami administracji rządowej, realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa i przygotowań obronnych państwa. Na potrzeby utrzymania i dystrybucji rezerw utworzono Agencję Rezerw Materiałowych, podległą pod właściwego ministra ds. gospodarki. Zapewnienie rezerw strategicznych stanowi jedno z podstawowych przedsięwzięć wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa i realizowanych przez wyznaczone organy administracji publicznej i przedsiębiorców.

Istotnym zadaniem realizowanym w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządowej jest zapewnienie ochrony infrastruktury krytycznej⁴⁹ oraz obiektów kategorii I i II szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa⁵⁰. W procesie osiągnięcia gotowości obronnych do zapewnienia właściwego poziomu ochrony - ważnej dla bezpieczeństwa państwa infrastruktury⁵¹, niezbędne jest współdziałanie poszczególnych ministrów, wojewodów, służb resortowych oraz organów samorządu terytorialnego z MON i właściwymi organami administracji wojskowej.

W trybie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. 2004, Nr 219, poz. 2218) uprawnione organy administracji publicznej tworzą system stałych dyżurów. Zadaniem stałego dyżuru jest przekazywanie do realizacji zadań operacyjnych oraz zbieranie, ewidencjonowanie i przekazywanie informacji dotyczących sytuacji na

⁴⁹ Infrastruktura krytyczna – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe, komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działań administracji publicznej, produkcji, składowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych – zob. art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).

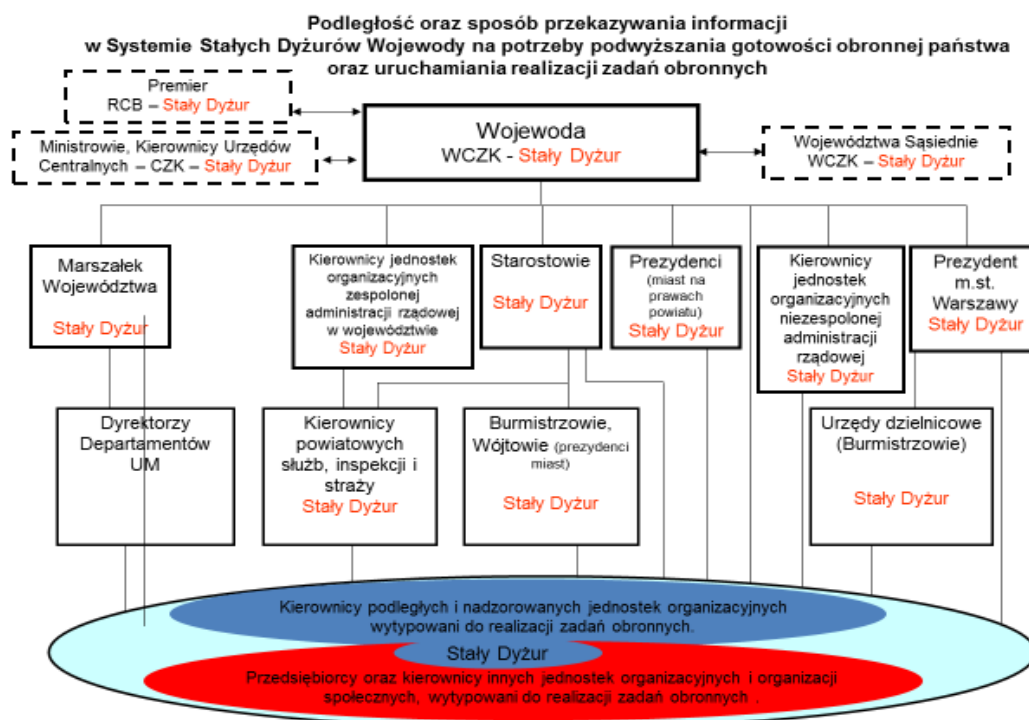
⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. 2003, Nr 116, poz. 1090 ze zm.).

⁵¹ Infrastruktura bezpieczeństwa państwa (ang. infrastructure of the state security, national security infrastructure) – całość obiektów, urządzeń, instalacji oraz instytucji zapewniających ich sprawność techniczną i utrzymanie, które stanowią podstawę funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa. Infrastruktura ta stanowi podstawę utrzymania bezpieczeństwa we wszelkich jej sferach (politycznej, społeczno - ekonomicznej, kulturowej, ekologicznej, cywilno - obywatelskiej, militarnej i innych) na efektywnym poziomie. Szczególne znaczenie posiada w tym względzie tzw. → infrastruktura krytyczna, stanowiąca podstawę infrastruktury bezpieczeństwa państwa. Zob. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008.

terenie działania SD. Organizację systemu stałych dyżurów na terenie województwa określa wojewoda. Na rysunku nr 7 przedstawiono system stałych dyżurów wojewody na potrzeby podwyższania gotowości obronnych.

Rys. 7.

System stałych dyżurów wojewody na potrzeby przekazywania zadań operacyjnych



Źródło: Opracowano na podstawie materiałów szkoleniowych MUW w Warszawie.

Podstawą sprawnego działania SOP są posiadane zasoby i potencjał wytwórczy gospodarki. Przygotowania obronne realizowane w tym zakresie przez przedsiębiorców⁵² dotyczą:

- Mobilizacji gospodarki, która obejmuje zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz sił zbrojnych RP i wojsk sojusznicych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

⁵² Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1320).

- Militaryzacji, obejmującej uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktur jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli przedsiębiorca jest obciążony militaryzacją⁵³.
- Planowania operacyjnego, w zakresie przedsięwzięć planistycznych, dotyczących w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny⁵⁴.
- Szkolenia obronnego, które obejmuje działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizacji zadań obronnych⁵⁵.
- Reklamowania - zwolnienie w drodze reklamowania z obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, osób zajmujących szczególnie ważne stanowiska lub pełniących takie funkcje⁵⁶.

Istotnym elementem przygotowań obronnych państwa jest mobilizacyjne rozwinięcie sił zbrojnych w ramach Akcji Kurierskiej.⁵⁷ Tryb doręczania dokumentów powołania przedstawiono na rysunku 8.

Rys. 8.

Tryb doręczania dokumentów powołania



Źródło: Opracowano na podstawie materiałów szkoleniowych MUW w Warszawie.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. 2009, Nr 210, poz. 1612).

⁵⁴ 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. 2004, Nr 152, poz. 1599, ze zm.).

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. 2015, poz. 1829).

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (Dz.U. Nr 210, poz. 2136 ze zm.)

⁵⁷ Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 roku w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 122 poz. 1049 ze zm.).

Organy wykonawcze samorządu opracowują Plan Akcji Kurierskiej. Planowanie akcji kurierskiej przez administrację samorządową należy traktować jako priorytetowe zadanie w obszarze pozamilitarnego systemu obronnego państwa, ponieważ dotyczy ono utrzymania wysokiej gotowości sił zbrojnych do obrony państwa. Zadanie to wymaga współdziałania organów samorządu z terenowymi organami administracji wojskowej oraz właściwymi organami Policji w rejonach odpowiedzialności.

Ważnym z punktu przygotowań obronnych państwa jest system świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych⁵⁸, które organizują organy samorządu we współdziałaniu z organami administracji wojskowej oraz podmiotami gospodarczymi. System świadczeń umożliwia zapewnienie wyposażenia jednostek organizacyjnych systemu obronnego państwa w siłę roboczą oraz obiekty, sprzęt, maszyny, urządzenia i materiały niezbędne do uzupełnienia etatów na potrzeby rozwinięcia jednostek organizacyjnych podsystemu militarnego i niemilitarnego. Wojskowi komendanci uzupełnień prowadzą z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej ewidencję wojskową osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, podlegających obowiązkowi świadczeń na rzecz obrony oraz rzeczy ruchomych i nieruchomości będących lub mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych, których świadczeniobiorcą są lub mogą być Siły Zbrojne.

Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy obowiązani są do bezpłatnego udostępniania niezbędnych danych w celu ich przetwarzania w ewidencji wojskowej. Organami właściwymi do nakładania obowiązku świadczeń na rzecz obrony są organy wykonawcze gmin, które wydają decyzje administracyjne w tym zakresie. Organy te opracowują plany świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony, w których uwzględniają wnioski organów wojskowych i innych uprawnionych organów administracji publicznej oraz służb resortowych. Nadzór w tym zakresie sprawuje wojewoda, który jest organem odwoławczym od decyzji w sprawie świadczeń wydanych przez organy gmin.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004, Nr 229, poz. 2307 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004, Nr 181, poz. 1872 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. 2004, Nr 203, poz. 2081 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2004, Nr 148, poz. 1556 ze zm.).

OCHRONA INFORMACJI NIEJAWNYCH W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Przygotowania obronne m.in. w obszarze planowania operacyjnego wymagają od administracji publicznej stosowania ochrony informacji niejawnych. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2016, poz. 1167 j.t.)⁵⁹ oraz szereg przepisów wykonawczych⁶⁰ do niej określa zadania i odpowiedzialność własną organów administracji publicznej i podległych im kierowników jednostek organizacyjnych⁶¹ w zakresie zapewnienia właściwej ochrony informacji niejawnych, związanej z ich przetwarzaniem, a w tym: wytwarzaniem, przyjmowaniem, przechowywaniem, klasyfikowaniem, archiwizowaniem i przekazywaniem tych informacji, ze szczególnym uwzględnieniem ich właściwej ochrony w systemach bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Do zadań kierowników jednostek organizacyjnych administracji publicznej, należy: zapewnienie właściwej ochrony informacji niejawnych (art. 14 ust. 1, art. 45 i art. 46); zatrudnianie pełnomocnika (art. 14 ust. 2, 4) wyodrębnienie pionu ochrony (art. 15.ust.2) oraz wyznaczenie inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego i administratora systemu (art. 52 ust. 1 pkt 1 i 2); utworzenie kancelarii tajnej, w przypadku przetwarzania dokumentów niejawnych o klauzuli tajne (art.42 ust. 1); prowadzenie ewidencji i okresowej klasyfikacji dokumentów niejawnych (art. 6 ust. 4); wydawanie poleceń pełnomocnikom ochrony o przeprowadzenie zwykłej procedury sprawdzającej do klauzuli poufne (art. 23 ust. 1); wnioskowanie o przeprowadzanie poszerzonej procedury sprawdzającej do ABW; organizowanie za pośrednictwem właściwego pełnomocnika szkoleń z zakresu ochrony informacji niejawnych oraz wydawania poświadczeń bezpieczeństwa do klauzuli poufne, wydawanie pisemnej zgody kierownika jednostki na dopuszczenie do klauzuli zastrzeżone, bez konieczności

⁵⁹ Ustawa weszła w życie w dniu 2 stycznia 2011r. i zmieniła w sposób kompleksowy dotychczasowe zasady funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych w RP.

⁶⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz.U. nr 159, poz. 948); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych (Dz. U. nr 276, poz. 1631); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzuli tajności (Dz.U. nr 288, poz. 1692); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie nadawania, przyjmowania, przewożenia i ochrony materiałów zawierających informacje niejawne (Dz.U. nr 271,poz.1603); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów poświadczeń bezpieczeństwa (Dz.U. nr 258, poz. 1752); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa (Dz.U. nr 258, poz. 1754); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczenia informacji niejawnych (Dz.U. nr 0. poz. 683); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2011r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych (Dz.U. nr 93, poz. 541).

⁶¹ Jednostką organizacyjną w rozumieniu przepisów ustawy jest podmiot wymieniony w art.1 ust.2. Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych, *op.cit.*

przeprowadzania postępowania sprawdzającego (art. 21 ust. 4); zatwierdzanie opracowanej przez właściwego pełnomocnika dokumentacji szacowania ryzyka (art.49 ust. 7), planu ochrony informacji niejawnej jednostki (art. 15 ust. 5) oraz instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli poufne i zastrzeżone (art. 43 ust. 3 i 5); opracowanie dokumentacji szczególnych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz jej akredytowanie (do klauzuli zastrzeżone - art. 48 ust. 9) oraz przekazanie i uzyskanie akredytacji w ABW na przetwarzanie informacji niejawnych o klauzuli poufne w jednostce organizacyjnej w urządzeniach teleinformatycznych (art. 49 ust. 5) ⁶². Powyższe zadania organy administracji publicznej wykonują przy pomocy pionów ochrony (zob. rysunek 9).

Rys. 9.
Struktura pionu ochrony jednostki organizacyjnej



Źródło: Opracowanie własne

OCHRONA ZDROWIA W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ochrona zdrowia jest zadaniem ściśle powiązaniem z pozamilitarnymi przygotowaniem obronnymi państwa. Zasady planowania operacyjnego z zakresu służby zdrowia dla organów administracji rządowej i samorządowej i jednostek organizacyjnych służby zdrowia określa m.in. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. Nr 202, poz. 1555). Zakres planowanych

⁶² Zob. Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych, op.cit. oraz J. Frąckiewicz, T. Gołębiowski, T. Klimowicz, D. Kubaszewski, S. Smykała, J. Stachura, *Ochrona informacji niejawnych, poradnik praktyczny* [recenzja], S. Hoc, ABW, Warszawa 2011, s. 6.

zadań operacyjnych i wielkość potencjału służby zdrowia na potrzeby obronne państwa na obszarze województwa określa i koordynuje wojewoda. Na szczeblu powiatu koordynowanie przygotowaniem zadań obronnych w ochronie zdrowia pozostaje w kompetencji starosty, natomiast na szczeblu gminy do wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Plany przygotowań publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa są elementem planowania obronnego i w swojej treści dotyczącej oceny zagrożeń, przyszłych zamierzeń, zadań służby zdrowia i ich realizacji, w tym zadań wynikających z obowiązku wsparcia państwa – gospodarza, powinny być zbieżne z opracowanymi planami operacyjnymi funkcjonowania urzędu wojewódzkiego, marszałkowskiego oraz powiatów i gmin.

PODSUMOWANIE

Dokonując podsumowania miejsca i roli administracji publicznej w pozamilitarnych przygotowaniach obronnych w Polsce należy stwierdzić, że jest to rola podstawowa i istotna z punktu konieczności wykonywania zadań na rzecz sprawności systemu obronnego państwa. Działalność administracji publicznej w tym zakresie jest ukierunkowana na zapewnienie sprawności systemu, zabezpieczeniu potrzeb jednostek organizacyjnych systemu, organizacji przekazywania informacji w systemie stałych dyżurów, realizacji zadań obronnych, w tym operacyjnych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, organizowania mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych w ramach akcji kurierskiej, planowania i realizacji świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych na rzecz obrony, militaryzacji, reklamowaniu osób funkcyjnych z urzędu i na wniosek od powszechnego obowiązku służby wojskowej, tworzenia rezerw strategicznych, ochrony szczególnie ważnych obiektów dla obronności i ochrony infrastruktury krytycznej państwa, zabezpieczenia potrzeb wojsk sojusznicznych w ramach HNS oraz realizacji szeregu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

W procesie pozamilitarnych przygotowaniach obronnych nie można pominąć roli przedsiębiorców, którzy wytwarzają produkty i usługi niezbędne dla logistycznego zabezpieczenia działań jednostek organizacyjnych SOP, w tym podsystemu militarnego i niemilitarnego. Proces pozamilitarnych przygotowaniach obronnych przez organy i jednostki organizacyjne administracji publicznej będzie odbywał się zgodnie ze stanami gotowości obronnej państwa oraz planami operacyjnymi funkcjonowania administracji publicznej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zasadnicze zadania administracji publicznej obejmują między innymi: organizowanie cywilno-gospodarczego wsparcia układu militarnego; zapewnienie ochrony ludności oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na administrowanym terenie. Realizacja zadań obronnych

wynika z przepisów prawa, które nakładają na organy administracji publicznej konieczność opracowania powielających się dokumentów planistycznych. Mnogość tych dokumentów nie sprzyja synergii działań i spoistości funkcjonowania SOP. Autor niniejszego opracowania uważa, że na szczeblu lokalnym powinien być opracowany jeden plan zarządzania bezpieczeństwem na czas pokoju, kryzysu i wojny. Proponowany układ takiego dokumentu przedstawia załącznik Nr 1.

W samorządach lokalnych, których organy stanowią największą liczbę w Polsce nie ustanowiono jednakowych nazw i obsad komórek realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej. W powiatach centra zarządzania kryzysowego, które stanowią element stałego dyżuru nadal w większości przypadków obsługiwane są przez dyżurnych Stanowiska Kierowania Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. W sytuacjach kryzysowych oraz podczas osiągnięcia wyższych stanów gotowości taki system nie sprawdzi się z uwagi na fakt, że dyżurny KP PSP w pierwszej kolejności będzie załatwiał swoje procedury resortowe, a dopiero później, jeśli starczy czasu procedury centrum zarządzania kryzysowego starosty. Ustawodawca nie określił obowiązujących standardów w tym zakresie. Sytuacja ta powoduje dowolność w funkcjonowaniu centrów zarządzania kryzysowego oraz komórek realizujących zadania obronne w samorządach terytorialnych.

Niedostateczny jest też w niektórych gminach i powiatach stan przygotowania stanowisk kierowania organów, w zakresie ich wyposażenia w niezależne źródła zasilania: w energię elektryczną, oświetlenie awaryjne, wodę oraz inne niezbędne elementy, zgodnie z obowiązującymi wymogami. Samorządy powinny mieć w budżecie ustawowo zagwarantowane środki na te cele. Nadzędne organy nadzoru powinny kontrolować stan przygotowania i wyposażenia: stanowisk kierowania, funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego, systemów łączności na potrzeby zarządzania kryzysowego, magazynów i formacji obrony cywilnej.

Nadal niedostateczny jest stan prawny i organizacyjny funkcjonowania obrony cywilnej, o czym świadczą raporty NIK⁶³. Rzadko, który samorząd terytorialny ma właściwie przygotowane i wyposażone formacje obrony cywilnej, zgodnie z normatywami wydanymi przez Szefa OC Kraju. Z reguły w samorządach przeznaczają się na ten cel niewielkie środki finansowe. Istnieje co prawda rezerwa celowa na zarządzania kryzysowe, ale nie można jej uruchomić, jeśli nie wydarzyła się sytuacja kryzysowa. W przypadku konfliktu militarnego taki stan rzeczy wywoła masowe straty i chaos kompetencyjny, spowodowany niedostatecznymi strukturami, nieodpowiednim wyposażeniem

⁶³<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html> (dostęp: 01.10.2019).

stanowisk kierowania, formacji i centrów zarządzania kryzysowego oraz mnogością dokumentów planistycznych, w których często powiela się te same informacje i nakładane są zadania na te same osoby funkcyjne.

Wiele samorządów ma trudności w zapewnieniu właściwej ochrony systemów teleinformatycznych do przetwarzania informacji niejawnych z uwagi na zbyt rozbudowane procedury w tym zakresie, narzucone przez ABW. W tej sytuacji często w procesie planowania operacyjnego dokumenty planistyczne, numery zadań operacyjnych i ich treść wypełniana jest długopisem. Zasadne jest, aby ABW opracowała wzorcowy dokument w tym zakresie, np. dla jednego stanowiska komputerowego w gminie, przeznaczonego do przetwarzania informacji niejawnych o najniższej klauzuli tajności.

Reasumując analizę problemu można stwierdzić, że bezpieczeństwo może być rozważane z różnych punktów widzenia, jednak najważniejszym jego obszarem jest bezpieczeństwo militarne, a zwłaszcza przygotowania obronne zapewniające suwerenność państwa, obronę jego terytorium przed agresją zbrojną przeciwnika oraz obronę egzystencji narodu przed unicestwieniem. W okresie pokoju nie można zapominać o wojnie. Nie można też bezpieczeństwa narodowego zdominować przez ratownictwo. Gdyż z doświadczeń historycznych oraz opinii filozofów i wybitnych strategów wiadomo, że zagrożeń wojennych wykluczyć się nie da, ponieważ tkwi ona w naturze człowieka. Stąd też zawsze trzeba być przygotowanym do wojny, nie tylko na szczeblu państwa, ale również na szczeblu powiatu i gminy.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO

LITERATURE

Carl von Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo „Test”, Lublin 1995.

Gomółka Z., *Elementy ogólnej teorii systemów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1994.

Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe, Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt problemowy TWO” Nr 1(61), Warszawa 2010.

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

Marczak J., Jakubczak R., Gąsiorek K., *Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP*, AON, Warszawa 1998

Olearczyk S., *Podstawy planowania operacyjnego RP*, [w:] *Źródła realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza oraz sposób ich planowania* „Zeszyt Problemowy TWO” nr 4(44), Warszawa 2005.

- Regulski J., *Nowy Ustrój. Nowe Szanse. Nowe Problemy*, [w:] Reforma Administracji Publicznej, Zeszyt nr 1.
- Szpyra R., Trochowska K. *Konceptualny model bezpieczeństwa militarnego w perspektywie (neo) realistycznej*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe*, Tom II, red. nauk., P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2010.
- Wojnarowski J., *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005.
- Wojciszko M., *Formalnoprawne uprawnienia organizacji szkolenia obronnego w państwie*, [w:] *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, Teoria i Praktyka – Wybrane Problemy*, [red.] M. Kuliczkowski, Warszawa 2011.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa, 2008.

ŹRÓDŁA

SOURCES

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 r (Dz.U. z 2007 r, Nr 78, poz.483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2018, poz. 1459 t.j.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015, poz. 1515 j.t.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, (Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2019, poz. 945).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2015), poz. 1445).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2015, poz. 1392).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1320 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1320 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2017, poz. 1897 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2017, poz. 1928 t.j.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2016, poz. 851).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2018, poz. 1530 t.j.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2019, poz. 1398 t.j.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2017, poz. 2234 t.j.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2019, poz. 742 t.j.).
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1496 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2016, poz. 904).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 roku w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 122 poz. 1049 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

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

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej (Dz. U. 2014, poz. 3, t.j.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U 2004, nr 16, poz. 150 ze zm.).

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

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (Dz.U. Nr 210, poz. 2136 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004, Nr 229, poz. 2307 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004, Nr 181, poz. 1872 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. 2004, Nr 203, poz. 2081 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2004, Nr 148, poz. 1556 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. 2009, Nr 210, poz. 1612).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 541 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz.U. nr 159, poz. 948).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. 2015, poz. 508 t.j.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych (Dz. U. nr 276, poz.

1631). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzuli tajności (Dz.U. nr 288, poz. 1692).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie nadawania, przyjmowania, przewożenia i ochrony materiałów zawierających informacje niejawne (Dz.U. nr 271, poz.1603).

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

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2014 (zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r na wniosek Prezesa Rady Ministrów).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007.

Strategia Obronności RP, MON, Warszawa 2009.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022.

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. 2015, poz. 697).

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno- Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P.2019, poz. 15).

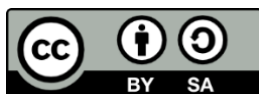
ZAŁĄCZNIK NR 1.

PROPONOWANY UKŁAD PLANU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM POWIATU		
POKÓJ	KRYZYS	WOJNA
PLAN GŁÓWNY		
Ocena i analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń na terenie powiatu		Ocena i analiza zagrożeń powiatu wynikająca z działań zbrojnych
Mapa zagrożeń i mapy ryzyka ich wystąpienia		Mapa oceny zagrożenia powiatu w czasie wojny i skutków działań zbrojnych
Procedury uruchamiania planu oraz zarządzania zasobami bezpieczeństwa		
ORGANIZACJA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA POWIATU - STRUKTURA KIEROWANIA i ZAMIAR REALIZACJI ZADAŃ		
Przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na terenie powiatu		
Siatka bezpieczeństwa, określająca kompetencje służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu		
Tabela monitorowania zagrożeń - określająca odpowiedzialności powiatowych służb, inspekcji i straży za monitorowanie poszczególnych zagrożeń		
Organizacja łączności, alarmowania i współdziałania na potrzeby bezpieczeństwa narodowego		
		Zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi plan oraz Siłami Zbrojnymi RP, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi
		Zestawy zadań w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych.
		Tabela realizacji zadań operacyjnych
		Karty realizacji zadań operacyjnych

ZAŁĄCZNIKI FUNKCJONALNE		
Plan rozwinięcia funkcjonowania Powiatowego Centrum Bezpieczeństwa (w tym stałego dyżuru)		
Plany i procedury reagowania powiatowych służb, inspekcji i straży – instytucji wiodących przy danym zagrożeniu wynikającym z siatki bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych		
Procedury zarządzania kryzysowego w razie wprowadzenia stopni alarmowych: ALFA, BRAVO, CHARLIE, DELTA	Plan rozwinięcia i zabezpieczenia funkcjonowania stanowiska kierowania (w tym gabinetu obronnego starosty – Szefa Obrony Cywilnej)	
	Plan akcji kurierskiej w ramach mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych	
	Procedury współdziałania z siłami zbrojnymi powiatowych służb, inspekcji i straży w realizacji zadań obronnych	
Plan ratowniczy powiatu KP PSP		
Plan operacyjny ochrony przeciwpowodziowej powiatu		
Plan obrony cywilnej powiatu		
Plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej		
Plan ochrony informacji niejawnych		
Plan ochrony obiektów starostwa	Program ochrony infrastruktury krytycznej	Plan ochrony szczególnie ważnych obiektów w czasie wojny na terenie powiatu
Regulamin działania powiatowego zespołu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego		
Regulamin działania powiatowego centrum bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego		
BAZY DANYCH OPERACYJNYCH: ZK/OC/HNS		



Copyright (c) 2019 Robert Dynak



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.