

MARIAN KULICZKOWSKI\*  
Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

## OCENA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE ORAZ KIERUNKI ICH DOSKONALENIA

### EVALUATION NON-MILITARY PREPARING DEFENSE IN POLAND AND THEIR DIRECTIONS OF IMPROVEMENT



**ABSTRAKT:** Sentencją przeprowadzenia przeze mnie oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że” ani „wiedzieć jak”, ale trzeba „wiedzieć dlaczego”. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że pozamilitarne przygotowania obronne państwa, rozumiane jako „proces realizowany przez wszystkie pozamilitarne podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny”, stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Przyjęte zatem musiały być przez autora pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu rozdziału, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów mających na celu określenie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce. Przeprowadzone analizy w przedmiotowym zakresie umożliwiły na określenie kierunków doskonalenia tych przygotowań oraz sformułowanie rekomendacji.

**SŁOWA KLUCZOWE:** system obronny państwa, pozamilitarne przygotowania obronne państwa, administracja publiczna, zadania obronne.

**ABSTRACT:** The sentence of my assessment of non-military defense preparations in Poland was the well-known saying that today it is not enough to "know that" or "know how", but you need to "know why". Considering the nature of the problem, it should be remembered that non-military state defense preparations, understood as "the process carried out

---

\* dr hab. inż. Marian Kuliczkowski War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-2655-6288>  [m.kuliczkowski@akademia.mil.pl](mailto:m.kuliczkowski@akademia.mil.pl)

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

by all non-military entities of the state defense system, covering all planning, organizational and material-financial undertakings aimed at preparing forces and means and methods (procedures) of action these entities to ensure the survival of the state and its citizens in the event of an external security threat and during war, "constitute a vast interdisciplinary area of knowledge. Therefore, the author had to adopt certain restrictions referring to the title of the chapter, which in consequence led to the selection of specific priorities aimed at determining the strengths and weaknesses as well as opportunities and threats of non-military defense preparations in Poland. The analyses carried out in the subject area allowed to determine the directions of improvement of these preparations and to formulate recommendations.

**KEYWORDS:** state defense system, non-military state defense preparations, public administration, defense tasks

„...przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy”

- Sun Tzu, traktat *Sztuka Wojny*<sup>1</sup>,

## WPROWADZENIE

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że „...historia ludzkości to historia wojen”, to prawdziwa jest teza, iż jest ona historią przygotowań o charakterze agresywnym (wojennych) oraz defensywnych (obronnych). Należy podkreślić, że przygotowania obronne państwa, z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy, trwają z reguły znacznie dłużej niż sama wojna. Traktowanie całokształtu przygotowań obronnych, jako jednej z podstawowych funkcji państwa, ma swoje uzasadnienie w ujęciu prakseologicznym. Jeżeli bowiem „posłużymy się pojęciem określającym działanie, jako uświadomioną zmianę rzeczywistości przez dążenie do określonego celu w danych warunkach i z pomocą właściwych środków”<sup>2</sup>, to wśród całego zbioru działań państwa można (należy) wyróżnić przygotowania obronne, rozumiane jako świadome zachowanie się społeczeństwa zmierzające do tworzenia oraz wykorzystania całego potencjału będącego w dyspozycji państwa, do jego obrony przed agresją militarną.

Sentencją przeprowadzenia przeze mnie oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że” ani „wiedzieć jak”, ale trzeba „wiedzieć dlaczego”. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że

---

<sup>1</sup> Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 27.

<sup>2</sup> Vide: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Warszawa 1968, rozdział I i VII.

pozamilitarne przygotowania obronne państwa, rozumiane jako „proces realizowany przez wszystkie pozamilitarne podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny”<sup>3</sup>, stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania.

Przyjęte zatem musiały być przez autora pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu rozdziału, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów mających na celu określenie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce. Przeprowadzone analizy w przedmiotowym zakresie umożliwiły na określenie kierunków doskonalenia tych przygotowań oraz sformułowanie rekomendacji.

## **OCENA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE - ANALIZA SWOT**

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, pod względem zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych, przeprowadzono w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu oraz materiały pozyskane przez autora z wywiadu skategoryzowanego<sup>4</sup>, przy pomocy kwestionariusza wywiadu eksperckiego (załącznik 7)<sup>5</sup>. Ważnym źródłem informacji w przedmiotowym zakresie były uwagi i propozycje przekazane przez uczestników komercyjnych kursów obronnych (pracownicy realizujący zadania obronne w administracji publicznej i przedsiębiorstwach) organizowanych w ASzWoj.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Przedstawiona definicja stanowi doprecyzowanie tego terminu, które zostało przedstawione przez dr. inż. Mariana Kuliczковского podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob. M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa*, [w:] *Przygotowania obronne...*, op. cit. s. 60.

<sup>4</sup> Wywiad skategoryzowany (standaryzowany, kwestionariuszowy) – prowadzony według listy (kwestionariusza wywiadu) pytań zamkniętych, jednakowych dla wszystkich respondentów – zob. T. Majewski, *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, AON, Warszawa 2002, s. 14-16 oraz L. Sołoma, *Metody badań socjologicznych*, WSP, Olsztyn, 1995, s. 69-80.

<sup>5</sup> Badaniu, które autor przeprowadził w 2017 i 2018 roku, poddano dwie grupy respondentów, specjalistów w tej dziedzinie. Pierwszą grupę stanowili eksperci - praktycy, a drugą grupę eksperci - teoretycy (naukowcy). Kryterium, jakie przyjęto przy doborze badanej populacji pierwszej grupy, to wszyscy eksperci są specjalistami pracujący minimum 5 lat na stanowiskach związanych z problematyką pozamilitarnych przygotowań obronnych w administracji publicznej – przyp. autora.

<sup>6</sup> Kursy obronne dedykowane są dla pracowników merytorycznych komórek do spraw obronnych w administracji publicznej (na poziomie: centralnym, województwa, powiatu i gminy) oraz przedsiębiorstw. Zostały uruchomione w Akademii Obrony Narodowej w 2009 roku, a za ich organizację w od czerwca 2009 r. do 1 października 2019 roku odpowiadał Instytut Bezpieczeństwa Państwa WBN AON. W wymienionym okresie byłem kierownikiem 67 kursów na których przeszkolono ponad 1500 pracowników administracji publicznej i przedsiębiorstw. Od 1 października 2019 roku, na podstawie Zarządzenia Rektora-Komenda ASzWoj - Kursy Obronne są organizowane przez Szkołę Administracji Obronnej. Zakres programowy kursu obronnego oraz zasady i tryb kwalifikowania na kurs znajdują się na stronie internetowej ASzWoj

Analiza SWOT<sup>7</sup> okazała się bardzo użytecznym narzędziem badawczym, ponieważ umożliwiła określić mocne i słabe strony systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz występujące szanse i zagrożenia w przedmiotowym zakresie. Prowadząc przedmiotową analizę, autor kierował się słowami Tadeusza Kotarbińskiego, iż: „[...] w doskonaleniu sprawności wszelkiego działania idzie zawsze o jakiś akt organizacji, czyli takiego ustosunkowania się składników całości, iż całość ta jest jakoś bardziej utrwalona i odporna; a wszelki akt organizacyjny sprowadza się do jakiegoś łączenia lub rozłączenia lub jakiegoś spiętrzenia połączeń lub rozłączeń rozmaitego rodzaju ze względu na rozmaite relacje, pośrednio zaś – do jakichś rozmieszczeń składników całości”<sup>8</sup>.

Do mocnych stron pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych należy zaliczyć:

- zmianę percepcji problematyki obronności państwa, w tym przygotowań obronnych państwa przez organów władzy i administracji publicznej<sup>9</sup>;
- prawno-organizacyjne rozwiązania pozamilitarnych przygotowań obronnych stanowiące zasadniczy mechanizm bezpieczeństwa państwa w razie wystąpienia zagrożenia polityczno-militarnego oraz w czasie wojny;
- powszechny obowiązek realizacji zadań obronnych przez organy władzy i administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców; organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne) - w zakresie określonym w ustawach;
- sprawnie działający system planowania zadań obronnych umożliwiający funkcjonowanie organów administracji publicznej oraz Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- określenie stanów gotowości obronnej państwa oraz warunków i trybu ich wprowadzania w celu realizacji zadań obronnych ustalonych dla tych stanów;

---

<sup>7</sup> Analiza SWOT (ang.: SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) jest metodą znajdowania swoich mocnych i słabych stron, a tym samym przekonywania się o okazjach i zagrożeniach jakie na nas czekają. Przeprowadzenie analizy SWOT pomoże nam skupić się na aktywnościach w obszarach, w których jesteśmy mocni i w których leżą nasze największe szanse i okazje – przyp. autora.

<sup>8</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 339.

<sup>9</sup> Spowodowała ona znaczne przeobrażenia sfery prawnej, organizacyjnej, planistycznej i realizacyjnej systemu obronnego państwa. W efekcie podjętych działań, a w szczególności wydania przez Radę Ministrów 10 rozporządzeń wykonawczych do art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, większość istotnych aspektów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa doczekała się regulacji prawnych – przyp. autora.

- posiadanie systemu rezerw strategicznych, który powinien zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki oraz zapewnia podstawowe potrzeby bytowe ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów;
- dysponowanie przez Polskę przemysłowym potencjałem obronnym (ppo)<sup>10</sup> umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur;
- dobrze działający system szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych;
- regularne monitorowanie i ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w ramach okresowych przeglądów obronnych, w tym prowadzonych cyklicznie strategicznych przeglądów obronnych.

Słabe strony pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych, to przede wszystkim:

- rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki obronnej, w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w wielu aktach prawnych i utrata czytelności wielokrotnie nowelizowanych przepisów<sup>11</sup>;
- uregulowanie ważnych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, jakim jest np. planowanie obronne oraz przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa – aktem prawnym rangi rozporządzenia;
- zakres realizacji zadań obronnych jest ograniczany posiadanymi możliwościami (głównie organizacyjnymi i finansowymi) zarówno organów organizujących, jak i potencjalnych realizatorów uczestniczących w przygotowaniach obronnych państwa;
- ponoszenie wydatków związanych z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań obronnych, mających charakter planistyczny, ze środków własnych podmiotów na które nałożono zadania obronne, w tym przedsiębiorców;
- brak rozwiązań prawnych motywujących podmioty (przedsiębiorców), na których nałożono zadania obronne, do aktywnego udziału w procesie przygotowań obronnych państwa;

---

<sup>10</sup> Przemysłowy potencjał obronny zdefiniowany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 198, poz. 1313) – przyp. autora.

<sup>11</sup> Istnieje potrzeba kontynuowania prac legislacyjnych nad aktami prawnymi regulującymi problematykę bezpieczeństwa i obronności (kodyfikacja prawa obronnego), ochrony ludności oraz obrony cywilnej – przyp. autora.

- niski poziom kompetencji obronnych w społeczeństwie, będący rezultatem niedostatecznej edukacji w obszarze obronnym, braku narzędzi oceniających te kompetencje oraz nowoczesnych środków edukacji;
- brak regulacji prawnych, które łączyłyby pozamilitarnych przygotowania obronne państwa z działaniami w systemie zarządzania kryzysowego w jeden spójny system kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- brak prawno-organizacyjnych uregulowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym w celu przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa po zażegnanym kryzysie polityczno-militarnym.

Do szans pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w kontekście zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych należy zaliczyć:

- wzmocnianie pozycji międzynarodowej Polski w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza w NATO i UE oraz ukierunkowanie polityki zagranicznej Polski w kształtowania stabilnego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym;
- konieczność recypowania dorobku prawnego NATO w obszarze spraw dotyczących udziału w kolektywnym tworzeniu siły obronnej Sojuszu oraz utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści;
- dostosowanie rozwiązań prawnych i funkcjonalnych przygotowań obronnych państwa do „nowych” wyzwań i zagrożeń w ramach tworzonego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP;
- przyjęcie spójnych dokumentów strategicznych: Strategii bezpieczeństwa narodowego RP i Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP - jako dokumentu wyjściowego do narodowego planowania obronnego;
- podjęcie strategicznej decyzji dotyczącej zwiększenia inwestycji w polski przemysł obronny i związany z nim sektor naukowy;
- rozwijanie zdolności przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz prowadzenia ćwiczeń przygotowujących niemilitarne podmioty, w tym administrację publiczną i przedsiębiorców do realizacji zadań państwa gospodarza (HNS);
- stabilność długoterminowego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w oparciu o rozwój krajowego przemysłowego potencjału obronnego oraz rozwój

zdolności tego potencjału poprzez uczestnictwo w międzynarodowych programach obronnych, w tym Europejskiej Agencji Obrony (EDA);

- wzajemne sprzężenie i rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa oraz wykorzystywanie jej elementów zarówno dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również dla rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków);

Główne zagrożenia pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w kontekście zapewnienia realizacji zadań obronnych to przede wszystkim:

- współzależność konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz ich ogólny charakter utrudnia sprawne kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa;
- zacieranie się różnic między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz powstanie zagrożeń asymetrycznych, które wymusza podejmowanie działań angażujących szerokie spektrum sił i środków państwa na rzecz reagowania i przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- niedostateczne działania na poziomie legislacyjnym, uwzględniające rekomendacje z okresowych przeglądów obronnych, dotyczące tworzenia zintegrowanego SBN RP, w tym doskonalenia przygotowań obronnych państwa;
- utrwalająca się tendencja zmniejszania finansowania z budżetu państwa zadań z zakresu pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz mobilizacji gospodarki;
- mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych;
- potencjalne pozbawienie stabilności długoletniego finansowania programu rozwoju i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w oparciu o rozwój krajowego przemysłowego potencjału obronnego (ppo);
- brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie pozamilitarnych struktur i systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności, które osłabia przygotowania zarówno w obszarze obrony narodowej, jak i zarządzania kryzysowego;
- brak prawno-organizacyjnych unormowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenie zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa;

## KIERUNKI DOSKONALENIA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE<sup>12</sup>

Warunki funkcjonowania i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w tym przygotowań obronnych państwa, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej, zostały określone w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022. Założono, że w horyzoncie obowiązywania dokumentu, akcent strategiczny położony będzie na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. Jest to realizacja postulatu średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>13</sup>, która w obszarze strategicznym Sprawne i efektywne państwo wskazuje na potrzebę podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa<sup>14</sup>.

W świetle zapisów przywołanej Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP optymalizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań, a główne zadania w tym zakresie to<sup>15</sup>: poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym poprzez systematyczne doskonalenie kompetencji i umiejętności organów oraz wzbogacanie infrastruktury technicznej systemu kierowania; utworzenie w organach administracji publicznej jednolitej informatycznej bazy danych o dostępnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sojuszniczych Sił Wzmocnienia; usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki poprzez stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających dostosowanie zakresu zadań ujmowanych w Programie Mobilizacji Gospodarki do zmieniających się potrzeb systemu obronnego państwa, a także utworzenie procedur szybkiego pozyskiwania artykułów na rynku wewnętrznym i międzynarodowym oraz jasne określenie uprawnień i kompetencji organów administracji rządowej w zakresie przygotowań do mobilizacji gospodarki; poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie, m.in. poprzez zapewnienie regularności oraz zwiększenie skuteczności szkolenia obronnego prowadzonego w formie zajęć

---

<sup>12</sup> Przedstawione w niniejszym kierunki dostosowania przygotowań zostały oparte w oparciu o treści *Strategii systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 5 listopada 2014 r. oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku oraz *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (Przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku).

<sup>13</sup> Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku

<sup>14</sup> Vide: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, s. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 64.



praktycznych, w szczególności ćwiczeń o zasięgu krajowym i regionalnym realizowanych łącznie z wieloszczeblowym, operacyjnym ćwiczeniem sił zbrojnych pk. „Anakonda”<sup>16</sup>.

Ponadto doskonalenie przygotowań obronnych państwa będzie ukierunkowana na: wzrost zaangażowania struktur pozamilitarnych w ćwiczeniach i treningach wojskowych oraz zwiększenie udziału w szkoleniu obronnym osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych; rozszerzenie formuły prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych o elementy praktyczne w celu sprawdzenia realnego przygotowania pozamilitarnych struktur obronnych do funkcjonowania w razie zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz stworzenie mechanizmu umożliwiającego kierowanie do przedsiębiorców ekspertów w celu prowadzenia w należących do nich przedsiębiorstwach przygotowań obronnych, zapewniających uzyskanie i utrzymanie założonego poziomu zdolności produkcyjno-usługowych na czas wojny.

Umacnianie zdolności państwa do obrony, w tym zapewnienia przetrwania ludności i funkcjonowania struktur państwa oraz skutecznego działania Sił Zbrojnych RP, wymaga znacznego zaangażowania jego pozamilitarnych struktur gospodarczych, tworzących krajowy przemysłowy potencjał obronny (ppo) i realizujących zadania gospodarczo-obronne. Dysponowanie przez Polskę potencjałem umożliwiającym produkcję określonych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur. Przemysł krajowy pozostaje kluczowym źródłem zaopatrzenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, a polskie placówki naukowo-badawcze są znaczącym dostawcą technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych. Za utrzymaniem i wspieraniem przemysłowego potencjału obronnego przemawia również interes polskiej gospodarki (postęp technologiczny, miejsca pracy, wymiana handlowa z partnerami zagranicznymi, zasilenie budżetu państwa w przychody z tytułu podatków i opłat)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ćwiczenie „ANAKONDA-16” zostało przeprowadzone w Polsce w dniach 07 - 17 czerwca 2016 roku. W ćwiczeniu zaangażowane było ok. 26 tys. żołnierzy z 26 państw, w tym ok. 14 tys. żołnierzy z 21 państw sojusznich i z 5 państw Partnerstwa dla Pokoju. Ogólnym celem ćwiczenia było „Zgrywanie narodowe oraz sojusznicze dowództwa i wojska w ramach prowadzenia operacji obronnej, w wymiarze połączonym i międzynarodowym”. Natomiast wśród głównych problemów operacyjnych ćwiczenia było „Współdziałanie sił zbrojnych z układem pozamilitarnym w środowisku zagrożeń hybrydowych, jak również w trakcie prowadzonej operacji obronnej”. W trakcie ćwiczenia potwierdzona została gotowość do dowodzenia połączonej operacji obronnej w sposób kompleksowy, obejmujący układ pozamilitarny, we współpracy z siłami koalicyjnymi – przyp. autora.

<sup>17</sup> *Vide: Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020* (projekt z dnia 3.12.2012 opracowany przez Ministerstwo Gospodarki) – przyp. autora.

Istotny wpływ na pozycję rynkową polskiego przemysłowego potencjału obronnego będzie miało dokończenie procesu przekształceń strukturalnych tego sektora<sup>18</sup> oraz zwiększenie nakładów na prace badawczo-rozwojowe związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. W ramach współpracy z NATO Polska uczestniczy w realizacji wielonarodowych programów, mających zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia jego potencjału obronnego oraz bierze udział w pracach sojuszniczych instytucji zajmujących się pozyskiwaniem nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia. Aktywne uczestnictwo w działalności tych gremiów daje szansę na włączanie potencjału obronnego naszego kraju we wspólnie budowany system uzbrojenia Sojuszu, umożliwia bezpośredni kontakt z ekspertami branżowymi z innych krajów oraz stwarza możliwość wejścia w kooperację lub wspólne programy z innymi producentami. Konieczne jest efektywniejsze wykorzystanie przez krajowe podmioty gospodarcze wyżej wymienionych obszarów współpracy w ramach NATO.

Ważnym elementem przemysłowego potencjału obronnego jest zaplecze prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe w sektorze obronnym<sup>19</sup>. Należy zmierzać do zacieśniania współpracy pomiędzy instytutami badawczymi, optymalnie wykorzystując ich możliwości do zwiększenia zdolności konkurencyjności na europejskim i światowym rynku. W tym kontekście uzasadnione są podejmowane w MON prace nad konsolidacją zaplecza badawczo-rozwojowego, dostosowanego do bieżących i perspektywicznych potrzeb Sił Zbrojnych RP. Niezbędne jest również przeprowadzenie konsolidacji zadaniowej sektora i przede wszystkim utworzenie – na wzór rozwiązań zagranicznych – narodowej grupy kapitałowej przemysłu zbrojeniowego, w której uprawnienia majątkowe powinien wykonywać Skarb Państwa.

Istotnym obszarem pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest posiadanie wydajnego systemu rezerw strategicznych. Zabezpiecza on prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów. Istnienie sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw wspomaga realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa i obrony państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej, a zwłaszcza w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego, a także w okresie odbudowy po zażegnaniu zagrożenia. Ponadto wspiera odtwarzanie infrastruktury krytycznej, łagodzi zakłócenia w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu

---

<sup>18</sup> Kierunek przekształceń własnościowych spółek ppo określił dokument rządowy Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012, . dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r. Jego następcą będzie Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013–2020 – przyp. autora..

<sup>19</sup> *Vide*: Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022, s. 22.

podstawowych potrzeb obywateli, ratowaniu ich życia i zdrowia, a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Prowadzony podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa są wzajemnie sprzężone<sup>20</sup>. Z jednej strony budowa nowoczesnego systemu transportowego, a w szczególności dróg publicznych, modernizacja kolei, portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych połączona z wprowadzeniem nowoczesnych środków transportu, stanowi jedną z kluczowych dziedzin w systemie przygotowań obronnych oraz reagowania kryzysowego państwa. Przyczyni się również do zapewnienia potrzeb bytowych ludności, w tym do możliwości jej ewakuacji, a także stanie się istotnym elementem wsparcia Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w przypadku kryzysu lub konfliktu zbrojnego. Z drugiej strony rozwój infrastruktury sektora bezpieczeństwa wpływa na rozwój infrastruktury w regionach, w których funkcjonują obiekty tego sektora.

W ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych kluczowe znaczenie odgrywa polityka przestrzenna. W wymienionych wcześniej obszarach tych przygotowań należy dążyć, w miarę możliwości, do wspólnego wykorzystania infrastruktury zarówno do celów obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również dla rozwoju regionu (współużytkowanie lotnisk wojskowych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, wspólne inwestycje środowiskowe – np. oczyszczalnie ścieków). Należy podkreślić, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne muszą tworzyć warunki do uwzględniania wymagań obronności i bezpieczeństwa państwa we wszystkich opracowaniach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Efektem realizacji polityki przestrzennej powinno być m.in. sprawne i bezkolizyjne funkcjonowanie sił zbrojnych oraz instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednocześnie polityka ta powinna wykorzystywać cechy obszarów służących obronności i bezpieczeństwa państwa do celów rozwoju regionu.

Poważnym problemem w tej sferze jest niktę zainteresowanie samorządów wykonaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów sąsiadujących z terenami zamkniętymi wojska. Na skutek braku odpowiednich środków prawnych mobilizujących władze samorządowe do wykonania tych planów, przeciągają się sprawy związane z ustalaniem stref ochronnych dla terenów zamkniętych tego wymagających. Ogranicza to możliwość prowadzenia

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*, s. 26.

działań planistycznych przez wojskowych zarządców nieruchomości oraz skutkuje konfliktami przestrzennymi związanymi z funkcjonowaniem kompleksów wojskowych.

Wzmacnianie zdolności państwa do obrony, realizowane przez niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa, wymaga bliskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym społecznymi organizacjami ratowniczymi<sup>21</sup> oraz innymi partnerami społecznymi. Powinna ona służyć aktywizacji społeczeństwa w dziedzinie obronności oraz budowie społecznego zaplecza dla Sił Zbrojnych RP. Współpraca z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność na rzecz obronności ma dobre oprzyrządowanie prawno-organizacyjne. Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich latach jest rosnące zaangażowanie i wzrost aktywności organizacji pozarządowych w sferze obronności i działalności sił zbrojnych. Widoczny jest także rozwój współpracy organizacji pozarządowych z poszczególnymi jednostkami wojskowymi. Konieczne jest większe rozpoznanie przez siły zbrojne potencjału tych organizacji oraz traktowanie ich jako partnerów w wykonywaniu wspólnych zadań obronnych. Inną barierą mającą wpływ na rozwój zdolności do obrony państwa jest skromne zaplecze analityczne dla obronności, co skutkuje niewielkim przepływem wiedzy do sfery obronnej. Przyczyną tego stanu jest mała liczba ośrodków eksperckich zajmujących się problematyką obronną oraz postrzeganie tematyki obronnej jako hermetycznej<sup>22</sup>.

## PODSUMOWANIE

Zasadniczym celem niniejszej publikacji było zebranie, usystematyzowanie i rozwinięcie wiedzy naukowej oraz doświadczeń praktycznych dotyczących oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz wskazanie kierunków ich doskonalenia. Zawarte w przedstawionej ocenie treści wskazują na duże znaczenie tych przygotowań realizowanych przez pozamilitarne struktury obronne w Polsce. Wynika z nich potrzeba stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych realizowanych przez pozamilitarne podmioty systemu obronnego państwa. Należy podkreślić, że obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne oraz funkcjonalne systemu tych przygotowań zapewniają sprawne rozwinięcie określonych elementów na rzecz prowadzenia obrony państwa w przypadku kryzysu polityczno-

---

<sup>21</sup> Wśród nich najważniejsze to: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (MWOPR), Mazurska Służba Ratownicza (MSR), Ochotnicza Straż Pożarna (OSP) – przyp. autora.

<sup>22</sup> Vide: Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022, s. 30.

militarnego. Przejawia się to zarówno w procesie planowania oraz nakładania, jak i wykonywania zadań obronnych w określonych stanach gotowości obronnej państwa.

Dostrzega się jednak „rozproszenie” istotnych zagadnień dotyczących problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w wielu aktach prawnych. Rodzi to określone problemy wykonawcze, które dotyczą podejmowania stosownych działań przez organy władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców. W tej sytuacji, zgodnie z rekomendacją Strategicznego Przeglądu Obronnego 2016, na poziomie legislacyjnym, należy: podjąć prace w celu określenia w jednej ustawie problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa<sup>23</sup>. Należy podkreślić, że do chwili nie zostały uruchomione takie prace. W tej sytuacji zasadnym wydaje się „wznowienie” działań legislacyjnych w celu opracowania i przyjęcia nowoczesnej ustawy o obronności<sup>24</sup>, której zasadniczą częścią będzie problematyka przygotowań obronnych państwa.

Koniecznym jest wprowadzenie prawnych instrumentów finansowych motywujących zarówno organy administracji publicznej, jak i przedsiębiorców do udziału w procesie przygotowań obronnych w Polsce. Należy opracować i wprowadzić rynkowe zasady finansowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców oraz określić „nowy” system zachęt dla przedsiębiorców realizujących te zadania. Zgodnie z rekomendacją SPO-2016 w MON zostały podjęte prace nad nowelizacją Ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>25</sup>, w celu zmiany zasad finansowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców. Zdynamizowaniu powinna ulec także działalność szkoleniowa i kontrolna państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, szczególnie aspektów praktycznych tych przygotowań na wszystkich szczeblach wykonawczych.

---

<sup>23</sup> Do chwili nie zostały uruchomione takie prace – przyp. Autora.

<sup>24</sup> *Projekt założeń projektu ustawy o obronności* został opracowany w MON w latach 2008-2010 i uzgodnieniach międzyresortowych trafił w 2011 roku na posiedzenia Rady Ministrów. Decyzją Rady Ministrów dalsze prace legislacyjne zostały wstrzymane i projekt trafił „do zamrażarki”. Należy podkreślić, że zasadniczym celem ustawy o obronności było usystematyzowanie oraz połączenie w jednym akcie prawnym: regulacji rozproszonych w wielu ustawach, które są zbieżne tematycznie i wymagają funkcjonalnego powiązania; wyraźne zdefiniowanie i prawne określenie pojęć tworzących system obronny państwa; doprecyzowanie zadań, zakres kompetencji, obowiązków i uprawnień poszczególnych podmiotów zaangażowanych w sprawy obronności, tj. organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela; wprowadzenie zmian w zakresie dotyczącym opracowywania dokumentów dyrektywnych, analitycznych, planistycznych i wykonawczych sporządzanych w ramach przygotowań obronnych; dostosowanie niektórych przepisów do wprowadzonych już zmian w systemie prawnym, które z tego względu utraciły walor aktualności; właściwe powiązanie obszarów tematycznych charakteryzujących się jednorodnością treści, czego rezultatem powinno być uchylene w całości lub nowelizacja wielu ustaw regulujących wycinkowe kwestie, które składają się na złożoną dziedzinę problematyki obronnej, a także przeniesienie do ustawy przepisów dotychczasowych rozporządzeń regulujących materię ustawową – przyp. autora.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. z 2001 r. Nr 122, póź. 1320 ze. zm.)

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić że optymalizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce powinna być ukierunkowana głównie na zwiększenie ich efektywności oraz koordynacji działań organów władzy i administracji publicznej, a także przedsiębiorców w obszarze tych przygotowań. Do zasadniczych wyzwań i zadań w tym zakresie należą między innymi<sup>26</sup>: doprecyzowanie uprawnień i kompetencji wymienionych organów w przedmiotowym zakresie; poprawa zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utworzenie w organach administracji publicznej jednolitej struktury organizacyjnej do spraw obronnych oraz informatycznej bazy danych o dostępnych pozamilitarnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia, a także usprawnienie rozwiązań na rzecz mobilizacji gospodarki oraz poprawa funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie. Uważa się, że doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce powinno bazować na ustaleniach obowiązujących dokumentów strategicznych oraz dokumentach analitycznych sporządzanych w ramach okresowych przeglądów obronnych, w tym Strategicznych Przeglądów Obronnych.

Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że zarówno system bezpieczeństwa narodowego, jak i zawierające się w tym systemie pozamilitarne przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Problematyka ta powinna być przedmiotem dalszych badań naukowych oraz konfrontacji teoretycznych założeń z jej praktycznymi aspektami w celu wypracowania „nowych” systemowych rozwiązań prawnych usprawniających organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że zachodzące przeobrażenia w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, wymuszają podejmowanie odpowiednich kroków dostosowujących zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego RP, w tym przygotowania obronne państwa do nowych zagrożeń i wyzwań XXI wieku.

---

<sup>26</sup> Przedstawione wyzwania i zadania zawierają propozycje doskonalenia pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce zgłoszone przez uczestników Seminarium naukowego, które zostało zorganizowane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w dniu 26 marca 2019 r. Na zaproszenie organizatora w seminarium uczestniczył autor niniejszego rozdziału, który wygłosił jeden z trzech referatów głównych nt. „Pozamilitarne przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty prawne, procesualne i funkcjonalne” oraz aktywnie brał udział w dyskusji. W zgodnej opinii uczestników, cel seminarium, jakim było przedstawienie stanu prawnego pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz wskazanie kierunków ich doskonalenia (ze względu na charakter obecnych i prognozowanych zagrożeń), w kontekście możliwości państwa, potrzeb Sił Zbrojnych RP i sojusznicznych, został osiągnięty.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **REFERENCES LIST**

#### **PIŚMIENICTWO**

##### **LITERATURE**

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

Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System.*, Wyd. AON – Sygn. AON 6033/11, Warszawa 2011.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.

Kuliczkowski M., (red. nauk.), *Przygotowania obronne w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wyd. TWO, Zeszyt Problematyki Nr 1 (2011).

Kuliczkowski M., (red. nauk.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Teoria i praktyka – wybrane problemy*, Wydawca TWO, Warszawa 2011.

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

Kownacki J. (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Oficyna Drukarska, Warszawa 2004

Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006

Maslow A., *Motivation and Personality*, New York, 1958.

Sikorski W., *Przyszła wojna*, Wyd. MON, wydanie II, Warszawa 1984.

Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.

Zdrodowski B. (kier. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, AON 2008.

#### **ŹRÓDŁA**

##### **SOURCES**

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

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015, poz. 827 ze zm.) oraz rozporządzenia wykonawcze do ustawy.

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

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10 poz. 56).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

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).

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 5 listopada 2014 r.

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



Copyright (c) 2019 Marian Kuliczkowski



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