

Marian Kuliczkowski

Akademia Sztuki Wojennej

<https://orcid.org/0000-0003-2655-6288>

m.kuliczkowski@akademia.mil.pl

Wiesław Zawadzki

Akademia Wymiaru Sprawiedliwości

<https://orcid.org/0000-0003-3849-642X>

wieslaw.zawadzki@aws.edu.pl

Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Ocena przygotowań oraz kierunki ich doskonalenia

Non-military defense preparations in Poland. Evaluation of preparations and directions for their improvement

Streszczenie

Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych, który wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Sentencją przeprowadzenia przez autorów oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że” ani „wiedzieć jak”, ale trzeba „wiedzieć dlaczego”. Przyjęte zatem musiały być przez autorów pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, 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

Non-military defence preparations in Poland are conducted on the basis of the applicable system of legal and normative acts, which is part of the constitutional legal order of the Republic of Poland. The authors' assessment of non-military defence preparedness in Poland was the commonly known saying that today it is not enough to "know that" or "know how", but one must "know why". Therefore, the author had to accept certain limitations related to the title of the study, which in consequence led to the selection of specific priorities aimed at determining the strengths and weaknesses, opportunities and threats of non-military defense preparations in Poland. The analyses conducted in this area allowed for determining the directions for improving these preparations and for formulating recommendations.

Key words: state defense system, non-military state defense preparations, public administration, defense tasks.

1. Wstęp

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.”¹, 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. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że pozamilitarne przygotowania obronne państwa, rozumiane jako proces prowadzony przez wszystkie niemilitarne elementy systemu obronnego (systemu bezpieczeństwa) państwa, obejmuje pełen zakres działań planistycznych, organizacyjnych oraz materialno-finansowych. Jego celem jest przygotowanie zasobów, sił oraz procedur funkcjonowania tych podmiotów tak,

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1968, s. 158.

aby zapewnić ciągłość istnienia państwa i ochronę ludności w sytuacji zewnętrznego zagrożenia, kryzysu lub w czasie konfliktu zbrojnego.²

Realizowane w Polsce pozamilitarne przygotowania obronne państwa, są przedsięwzięciem niezwykle złożonym obejmującym – w stosownym zakresie – prawie wszystkie obszary i podmioty w państwie. Specyfika tych przygotowań realizowanych przez niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa wynika stąd, że zakres przedmiotowy tych przygotowań, realizowany w czasie pokoju, nabiera w pełni znaczenia dopiero w sytuacji realnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podczas mobilizacji i w czasie wojny. Według Andre Beaufre, „przygotowanie nabiera większego znaczenia niż wykonanie”.³

Sentencją przeprowadzenia 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 stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Obejmują one obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych, który wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Przyjęte zatem musiały być przez autorów pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów i zastosowanych przez autorów metod badawczych. Miały one na celu obiektywne poznanie złożonych procesów pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce.

Przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu jest problematyka pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych.

Celem opracowania jest ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz wskazanie kierunków doskonalenia procesu tych przygotowań. Wynikający ze wskazanego celu problem badawczy został sformułowany w postaci następującego pytania: W jakim kierunku należy doskonalić proces tych przygotowań w celu zabezpieczenia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie kryzysu polityczno-militarnego?

² J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Toruń 2020, s. 170.

³ A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszenie i Strategia*, Warszawa 1969, s. 51.

⁴ Zgodnie z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W celu rozwiązania przyjętego problemu badawczego zastosowano teoretyczne metody badawcze, w tym analizę aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych. Zastosowano również metodę empiryczną w postaci sondażu diagnostycznego przeprowadzonego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety skierowanej do ekspertów⁵. Użytecznym narzędziem badawczym podczas oceny tych przygotowań okazała się analiza SWOT⁶, która umożliwiła określić mocne i słabe strony pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz występujące w procesie tych przygotowań szanse i zagrożenia. Przeprowadzone analizy w przedmiotowym zakresie umożliwiły na określenie kierunków doskonalenia tych przygotowań. Kierując się sentencją: „*Non enim paranda nobis solum, sed fruenda sapientia est*”⁷, autorzy mają nadzieję, że zawarte w artykule treści będą pomocne w odpowiedzi na pytanie: Jaki jest stan pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz w jakim kierunku należy doskonalić proces tych przygotowań w celu zabezpieczenia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie kryzysu polityczno-militarnego?

2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, przeprowadzono w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu oraz materiały pozyskane przez autorów podczas badania metodą sondażu diagnostycznego przy pomocy techniki kwestionariusza wywiadu eksperckiego⁸. Badaniu, które zostało przeprowadzone w drugiej połowie 2024 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

⁵ Badanie zostało przeprowadzone przez autora w drugiej połowie 2024 roku,

⁶ Analiza SWOT to technika wykorzystywana do identyfikacji mocnych (Strengths) i słabych (Weaknesses) stron oraz szans (Opportunities) i zagrożeń (Threats) badanego obszaru w celu opracowania kierunków jego doskonalenia. Analiza SWOT jest prostym, a jednocześnie potężnym narzędziem do identyfikacji obszarów wymagających poprawy. Alicia Raeburn, *Analiza SWOT: czym jest i jak ją przeprowadzić (z przykładami)*, 24 lutego 2025 r., <https://asana.com/pl/resources/swot-analysis> [dostęp: 21 marca 2025 r.].

⁷ Sentencja łac. „Nie wystarczy zdobywać zdobywać mądrości, trzeba jeszcze z niej korzystać”, Cyceon, *De officiis*, l. 22, <https://imperiumromanum.pl/kultura/zlote-mysli-rzymian/> [dostęp: 19 kwietnia 2025 r.].

⁸ Metoda sondażu diagnostycznego jest techniką badawczą, która polega na zbieraniu danych od reprezentatywnej grupy respondentów w celu zrozumienia ich cech, zachowań lub opinii. Jest to proces, który wymaga odpowiedniego planowania, projektowania i przeprowadzania badania, aby uzyskać wiarygodne i reprezentatywne wyniki. Elsinterakcja.pl, *Na czym polega metoda sondażu diagnostycznego?*, https://elsinterakcja.pl/na-czym-polega-metoda-sondazu-diagnostycznego/#google_vignette [dostęp: 21 marca 2025 r.].

pierwszej grupy, to wszyscy eksperci są specjalistami pracujący minimum 5 lat na stanowiskach związanych z problematyką przygotowań obronnych w administracji publicznej. 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 Akademii Sztuki Wojennej.

Użytecznym narzędziem badawczym podczas oceny pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce okazała się analiza SWOT, która umożliwiła określić mocne i słabe strony systemu pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz występujące szanse i zagrożenia w przedmiotowym zakresie. Prowadząc przedmiotową analizę, kierowano 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”⁹.

Do mocnych stron pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, należy zaliczyć: zmianę percepcji problematyki obronności państwa, w tym przygotowań obronnych w Polsce przez organy władzy i administracji publicznej; prawno-organizacyjne rozwiązania procesu przygotowań obronnych państwa oraz duże zaangażowanie osób realizujących określone zadania w tym procesie; powszechny obowiązek realizacji zadań obronnych przez organy władzy i administracji publicznej; przedsiębiorców; organizacje społeczne oraz obywateli (osoby fizyczne) – w zakresie określonym w ustawach; sprawnie działający system planowania obronnego obejmującego wszystkie podmioty systemu obronnego państwa (łącznie ok. 5000 podmiotów), umożliwiający funkcjonowanie organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; realność planów i programów obronnych poprzez ujmowanie w dokumentach przedsięwzięć

⁹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej...*, rozdział I i VII.

rzeczowo-finansowych, które mogą być sfinansowane z budżetu państwa; funkcjonowanie systemu rezerw strategicznych, który powinien zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego gospodarki oraz zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zaburzeń dostaw kluczowych towarów i produktów; dysponowanie przez Polskę przemysłowym potencjałem obronnym (ppo), który stanowi jeden z wyznaczników suwerenności państwa oraz gotowości mobilizacyjnej jego struktur; regularne monitorowanie i ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w ramach okresowych przeglądów obronnych, w tym prowadzonych cyklicznie strategicznych przeglądów obronnych oraz ustalenia dokumentów normalizacji obronnej, wykorzystywane w działalności administracji publicznej oraz przedsiębiorców podczas opracowywania dokumentów planowania obronnego¹⁰.

Słabe strony pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa to przede wszystkim: brak spójnych dokumentów strategicznych: Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 oraz *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* – jako dokumentu wyjściowego do planowania operacyjnego w Polsce¹¹; rozproszenie zagadnień dotyczących pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w wielu aktach prawnych i normatywnych; uregulowanie kluczowych obszarów przygotowań obronnych państwa, w tym planowania obronnego oraz przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa – aktem prawnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów¹²; brak podstawy prawnej do nałożenia zadań obronnych na przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w związku z faktem,

¹⁰ Podręcznik normalizacji obronnej „Planowanie obronne – struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej” (PDNO-02-A075:2022); Podręcznik normalizacji obronnej – Planowanie Obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PDNO-02-A071:2020) oraz Norma obronna „System obronny państwa -Plany obronne – Klasyfikacja” (NO-02-A060:2022).

¹¹ Strategia bezpieczeństwa narodowego RP – została zatwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 maja 2020 roku; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022 – przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. – utraciła moc; Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP – przyjęta postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 roku.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 407) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U z 2025 poz. 73).

iż na mocy *ustawy o obronie Ojczyzny*¹³ uchylona została ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*¹⁴; zmniejszające się od kilku lat nakłady z budżetu państwa na pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce powodują, że maleje zakres realizacji zadań obronnych w stosunku do rzeczywistych potrzeb obronnych. W programach pozamilitarnych przygotowań obronnych umieszczane są tylko te przedsięwzięcia, priorytet dla SZ RP, które możliwe są do sfinansowania z budżetu; ponoszenie przez podmioty i przedsiębiorców, na których nałożono zadania obronne, wydatków związanych z prowadzeniem przygotowań do realizacji tych zadań, mających charakter planistyczny, ze środków własnych tych podmiotów; brak rozwiązań prawnych motywujących podmioty (przedsiębiorców), na których nałożono zadania obronne, do aktywnego udziału w procesie przygotowań obronnych państwa; niewystarczające wsparcie merytoryczne i materialne dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych realizowanych w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa oraz niedostateczne zespolenie służb resortowych z organami wykonawczymi administracji samorządowej w zakresie przygotowań obronnych państwa.

Do szans pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa należy zaliczyć: wzmacnianie pozycji międzynarodowej Polski w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza w NATO i UE oraz ukierunkowanie polityki zagranicznej Polski w kształtowaniu stabilnego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym; obowiązek implementacji stanu prawnego NATO do prawa krajowego w obszarze przygotowań obronnych państwa, w tym spraw dotyczących obowiązku utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści; 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 planowania operacyjnego; dostosowywanie rozwiązań prawnych i funkcjonalnych przygotowań obronnych państwa do „nowych” wyzwań i zagrożeń w ramach tworzonego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa

¹³ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 248 z późn. zm.), art. 823 pkt. 10.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1669.) – utraciła moc.

narodowego; zapewnienie spójności reagowania obronnego z zarządzaniem kryzysowym; prowadzenie cyklicznych strategicznych przeglądów obronnych oraz uwzględnianie w procesie legislacyjnym rekomendacji z tych przeglądów; podtrzymanie woli politycznej w sprawie wysokich nakładów na obronność państwa – jako czynnik sprzyjający osiągnięciu określonych celów w dziedzinie przygotowań obronnych państwa; 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 pozamilitarne podmioty do realizacji zadań państwa gospodarza (HNS) oraz 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 to przede wszystkim: 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; niespójne koncepcyjnie dokumenty do planowania operacyjnego: Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2020¹⁵ oraz obowiązująca w tym czasie Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP z 2018; niedostateczne działania na poziomie legislacyjnym, uwzględniające rekomendacje z okresowych przeglądów obronnych, dotyczące tworzenia zintegrowanego SBN RP, w tym doskonalenia przygotowań obronnych państwa; brak wielu kluczowych, dla przygotowań obronnych państwa, rozporządzeń wykonawczych do ustawy o obronie Ojczyzny; brak ustawowych podstaw do opracowania „Programu Mobilizacji Gospodarki” (PMG) – uchylone zostały przepisy ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców oraz „Wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym”; niedostateczne działania na poziomie legislacyjnym, uwzględniające rekomendacje z okresowych przeglądów obronnych, dotyczące tworzenia

¹⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. z dnia 12 maja 2020 r., poz. 413).

zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym doskonalenia przygotowań obronnych państwa; utrwalająca się tendencja zmniejszania finansowania z budżetu państwa zadań z zakresu pozamilitarnych przygotowań obronnych; obowiązujący system szkolenia obronnego, organizatorzy szkolenia na wszystkich poziomach administracji publicznej są wyłącznie organizatorami ćwiczeń obronnych; mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych; niewystarczające wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przetwarzania informacji niejawnych oraz prowadzenia polityki kadrowej w zakresie obsadzania stanowisk ds. obronnych; duża liczba obowiązujących dokumentów planistycznych sporządzanych w procesie przygotowań obronnych na wszystkich poziomach administracji publicznej oraz przedsiębiorstwach oraz brak prawno-organizacyjnych unormowań problematyki demobilizacji państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenie zakresu przedmiotowo-podmiotowego zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa¹⁶.

3. Kierunki doskonalenia pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

W oparciu o przedstawioną ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce, za pożądane zdaniem autorów kierunki doskonalenia tych przygotowań należy uznać konieczność zmian prawnych i organizacyjnych w przedmiotowym zakresie, a w szczególności należy w trybie pilnym „uporządkować” dokumenty strategiczne regulujące problematykę bezpieczeństwa państwa, w tym pozamilitarne przygotowania obronne. Powinny zostać opracowane i skorelowane ze sobą: Strategia bezpieczeństwa narodowego RP; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP – jako dokument wyjściowy do planowania operacyjnego w Polsce.

¹⁶ Szerzej, M. Kulickowski, *Charakterystyka zadań obronnych (zapobiegawcze, interwencyjne i odbudowy) realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa* [w:] *Ocena (diagnoza) formalno-prawnych podstaw i stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w aspekcie spełniania funkcji jednolitego i zintegrowanego systemu organizacyjnego i funkcjonalnego*. Podzadanie badawcze System obronny państwa. Kod pracy: SBN RP 1.2.3.1. Kier. Zespołu Jan Wojnarowski, AON 2013, s. 92.

Z uwagi na brak precyzyjnego umiejscowienia Strategii bezpieczeństwa narodowego RP w polskim systemie źródeł prawnych, należy rozważyć nadanie tej Strategii statusu aktu prawa powszechnie obowiązującego. Ciekawym rozwiązaniem mogłoby być przyjmowanie Strategii – podobnie jak budżetu państwa – w formie ustawy. Taka ustawa, przygotowana przez Radę Ministrów i uchwalona przez parlament, a następnie podpisana przez Prezydenta RP, miałaby większą legitymizację. Ponadto tego typu forma prawna zobowiązywałaby poszczególnych wykonawców do realizacji postanowień określonych w strategii.

Z uwagi na „rozproszenie” problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w wielu aktach prawnych, które rodzi określone problemy wykonawcze, należy podjąć prace legislacyjne w celu określenia w jednej ustawie problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym określenie właściwości organów administracji rządowej i samorządowej w procesie tych przygotowań. Jest to zgodne z rekomendacją Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO-2016). Należy podkreślić, że do chwili nie zostały uruchomione takie prace.

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 planowania i wykonywania zadań obronnych przez podmiotów realizujących te zadania oraz określić „nowy” system zachęt dla tych podmiotów.

Istnieje pilna potrzeba nowelizacji przepisów w zakresie obligatoryjnego utworzenia w strukturach administracji publicznej komórek wykonawczych do spraw obronnych oraz informatycznej bazy danych o dostępnych pozamilitarnych zasobach obronnych możliwych do wydzielenia na potrzeby Sił Zbrojnych RP i Sojusznicznych Sił Wzmocnienia.

Należy rozważyć przeniesienie problematyki dotyczącej pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa z Ministerstwa Obrony Narodowej do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (zmiana koordynatora). Za takim rozwiązaniem przemawia między innymi fakt, że to Rada Ministrów odpowiada za przygotowania obronne państwa.

Koniecznym jest zintegrowanie procesów planistycznych i dokumentów wykonawczych w działach administracji rządowej, organach centralnych, województwach, powiatach i gminach w jeden Plan operacyjny bezpieczeństwa (działu, województwa, powiatu, gminy) – uwzględnić przy tym należy, że zarządzanie kryzysowe planowane jest od dołu (zagrożenia

i możliwości gminy, następnie powiatu, województwa i państwa), a planowanie obronne realizowane jest od góry, zgodnie z polityczną koncepcją przyjętą przez państwo.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom organizatorów szkolenia obronnego, w szczególności: ministrów, wojewodów oraz marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej należy przywrócić tym organom możliwość prowadzenia szkolenia w formie zajęć teoretycznych. W obowiązującym stanie prawnym dotychczasowi organizatorzy szkolenia stali się wyłącznie organizatorami ćwiczeń obronnych. Celowym wydaje się zintegrowanie szkolenia obronnego ze szkoleniem z zakresu zarządzania kryzysowego. Szkolenie obronne uregulowane jest stosownym aktem prawnym, natomiast w przypadku zarządzania kryzysowego, ustawodawca nie przewidział w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, wydania aktu wykonawczego regulującego szczegółowo te kwestie.

Należy ująć i wyszczególnić w *Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* przedsięwzięcia rzeczowo – finansowe z zakresu zarządzania kryzysowego. Jest to bardzo istotne, zwłaszcza w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Należałoby zmienić nazwę tego dokumentu, pozostawiając tryb i terminy jego opracowania na dotychczasowych zasadach (zgodnie z obowiązującymi w NATO).

W procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa dążąc do skorelowania rozwoju infrastruktury państwa z sektorem bezpieczeństwa państwa. 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). W związku z tym, koniecznym jest uwzględnianie 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.

4. 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 zarówno na duże znaczenie tych przygotowań, jak i potrzebę stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych 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-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 kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a także przedsiębiorców. W tej sytuacji, zgodnie z rekomendacją Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO-2016), na poziomie legislacyjnym, należy: podjąć prace w celu określenia w jednej ustawie problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że do chwili nie zostały uruchomione takie prace.

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. Zdynamizowaniu powinna ulec także działalność szkoleniowa i kontrolna państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, szczególnie aspektów praktycznych tych przygotowań na wszystkich szczeblach wykonawczych.

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 i zaspokojeniu potrzeb gospodarki.

Prowadzony podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych rozwój infrastruktury państwa i sektora bezpieczeństwa są wzajemnie sprzężone. 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.

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: 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 Obronnych¹⁷.

Na podstawie literatury przedmiotu oraz w oparciu o przeprowadzone przez autora badania należy podkreślić, że pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce są niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Proces tych przygotowań z uwagi na dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa, zmienne uwarunkowania społeczno-gospodarcze wymaga ciągłego doskonalenia. Jednocześnie ten proces jest domeną państwa, które posiada wystarczającą legitymizację społeczną dla sprawowania swojej funkcji w przestrzeni publicznej w sposób tak kompleksowy zwłaszcza w obszarze zaspokajania potrzeb w obszarze bezpieczeństwa¹⁸. Należy podkreślić, że 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. Powinny zostać wypracowane nowe systemowe rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe usprawniających proces pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, dostosowując go do wyzwań i zagrożeń XXI wieku.

¹⁷ Kulickowski M., Zawadzki W., *Miejsce i rola administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych w Polsce*, „IJONESS” 2023, nr 4, z. 20, s. 117-118. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.4963> [dostęp: 21 marca 2025 r.]

¹⁸ U. Beck., *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 186.

Bibliografia

1. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i Strategia*, Warszawa 1969.
2. Beck U., *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
3. Cyceron, De officiis, l. 22, <https://imperiumromanum.pl/kultura/zlote-mysli-rzymian/> [dostęp: 19 kwietnia 2025 r.].
4. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Warszawa 1968, rozdział I i VII.
5. Kuliczkowski M., *Charakterystyka zadań obronnych (zapobiegawcze, interwencyjne i odbudowy) realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa [w:] Ocena (diagnoza) formalno-prawnych podstaw i stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w aspekcie spełniania funkcji jednolitego i zintegrowanego systemu organizacyjnego i funkcjonalnego*. Podzadanie badawcze System obronny państwa. Kod pracy: SBN RP 1.2.3.1. Kier. Zespołu Jan Wojnarowski, AON 2013.
6. Kuliczkowski M, Zawadzki W. Miejsce i rola administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych w Polsce, „IJONESS” 2023, nr 4, z. 20, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.4963> [dostęp: 21 marca 2025 r.]
7. Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M. (redakcja naukowa), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Wydawnictwo. Adam Marszałek, Toruń 2020.
8. Redakcja, *Na czym polega metoda sondażu diagnostycznego?*, 21 stycznia 2024 r., https://elsinterakcja.pl/na-czym-polega-metoda-sondazu-diagnostycznego/#google_vignette [dostęp: 21 marca 2025 r.].
9. Podręcznik normalizacji obronnej „Planowanie obronne – struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej” (PDNO-02-A075:2022).
10. Podręcznik normalizacji obronnej – Planowanie Obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PDNO-02-A071:2020).
11. Norma obronna „System obronny państwa -Plany obronne – Klasyfikacja” (NO-02-A060:2022).

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1669.) – utraciła moc.
3. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 248 z późn. zm.).

4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 poz. 73).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 407)
6. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M.P. z 16 maja 2013 r., poz. 377.).
7. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 roku o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z dnia 7 stycznia 2019 r., poz. 15).
8. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. z dnia 12 maja 2020 r., poz. 413).

Źródła internetowe

1. Raeburn A., *Analiza SWOT: czym jest i jak ją przeprowadzić (z przykładami)*, 24 lutego 2025 r., <https://asana.com/pl/resources/swot-analysis> [dostęp: 21 marca 2025 r.]