

Marian Kuliczkowski
Leszek Sawicki

**Pozamilitarne
przygotowania obronne
w Polsce**

Podręcznik

AKADEMIA SZTUKI WOJENNEJ

**Pozamilitarne
przygotowania obronne
w Polsce**

AKADEMIA SZTUKI WOJENNEJ

Marian Kuliczkowski
Leszek Sawicki

Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce

Podręcznik

WARSZAWA 2020

Zespół autorski

dr hab. inż. Marian Kuliczkowski – wstęp, rozdział 1; 2; 3; 4; 5.1–5.3; 6; zakończenie
dr inż. Leszek Sawicki – wstęp; rozdział 5.4–5.12; 7; zakończenie

Recenzenci

prof. dr hab. Jacek Pawłowski
prof. dr hab. Jan Wojnarowski

Projekt okładki

Ewa Wiśniewska

Redakcja i korekta

Anna Doraczyńska

Przygotowanie komputeropisu

dr inż. Ewa Tatarska-Szewczyk

Redakcja techniczna i skład

Małgorzata Gawłowska

© Copyright by Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019

ISBN 978-83-7523-749-8

Sygn. wewn. ASzWoj 6642/19

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej

00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 261-813-671, tel./fax 261-813-752

e-mail: wydawnictwo@akademia.mil.pl

Zam. nr 1017/19

Spis treści

Wstęp	9
1. Historyczne uwarunkowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce	11
2. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP – ich miejsce i rola	20
2.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego	20
2.2. System bezpieczeństwa narodowego w Polsce – organizacja i przeznaczenie	22
2.3. System obronny państwa – struktura i funkcjonowanie	25
2.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa	26
3. Uwarunkowania formalnoprawne pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce	29
3.1. Przygotowania obronne państwa w dokumentach strategicznych	29
3.2. Podstawy prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	32
4. Dziedziny i zakres oraz zasady realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	40
4.1. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	40
4.2. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	43
4.3. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	45
5. Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce	48
5.1. Planowanie obronne w Polsce	49
5.1.1. Podstawy prawne planowania obronnego	49
5.1.2. Istota i cel oraz zakres planowania obronnego	50
5.1.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego	53
5.1.4. Zasady i tryb programowania obronnego	55
5.1.5. Okresowe przeglądy obronne elementem planowania obronnego	57
5.2. Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa	58
5.2.1. Założenia organizacyjno-funkcjonalne systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa	59
5.2.2. Podział stanowisk kierowania oraz ich rozwijanie i przemieszczenie	61

5.2.3. Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa – zadania organów administracji rządowej	63
5.2.4. Zasady działania organów władzy publicznej w stanach podwyższonej gotowości obronnej państwa	64
5.3. Utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania	66
5.3.1. Pojęcie gotowości obronnej oraz charakterystyka jej stanów	66
5.3.2. Podwyższanie gotowości obronnej państwa – zasady i tryb	69
5.3.3. Organizacja i funkcjonowanie systemów stałych dyżurów	70
5.4. Mobilizacja gospodarki	73
5.4.1. Pojęcie, istota oraz zakres mobilizacji gospodarki	73
5.4.2. Planowanie i programowanie mobilizacji gospodarki	77
5.4.3. Podstawy prawne i obszary zadaniowe „Programu mobilizacji gospodarki”	79
5.4.4. Realizacja zadań w ramach „Programu mobilizacji gospodarki”	82
5.4.5. Kompetencje organów właściwych w zakresie mobilizacji gospodarki	84
5.5. Tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych	87
5.5.1. Zasady tworzenia, przechowywania i udostępnienia oraz likwidacji rezerw strategicznych	87
5.5.2. „Rządowy program rezerw strategicznych” oraz finansowanie rezerw strategicznych	91
5.5.3. Zadania i organizacja Agencji Rezerw Materiałowych	95
5.6. Przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju na potrzeby obronne	97
5.6.1. Podstawy prawne przygotowania transportu i infrastruktury transportowej kraju na potrzeby obronne państwa	97
5.6.2. Przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju na potrzeby obronne państwa – zakres podmiotowy i przedmiotowy	98
5.6.3. Kompetencje organów właściwych w zakresie przygotowania transportu na potrzeby obronne państwa	105
5.7. Przygotowywanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa	111
5.7.1. Podstawy prawne przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa	111
5.7.2. Przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa – zakres podmiotowy i przedmiotowy	114
5.7.3. Potrzeby bytowe ludności w zakresie świadczeń zdrowotnych i ochrony zdrowia oraz możliwości ich zaspokojenia	122
5.7.4. Kompetencje organów właściwych w zakresie przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa	124

5.8. Przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa	128
5.8.1. Podstawy prawne przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa	128
5.8.2. Przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa	129
5.8.3. Uprawnienia organów władzy publicznej w zakresie przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa	131
5.9. Przygotowania do militaryzacji	134
5.9.1. Podstawy prawne, istota i cel militaryzacji	134
5.9.2. Zasady przygotowań jednostek organizacyjnych do militaryzacji	137
5.9.3. Zakres przedmiotowy przygotowań do militaryzacji	141
5.9.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji	147
5.10. Ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa	151
5.10.1. Podstawy prawne, istota i cel szczególnej ochrony obiektów	151
5.10.2. Zasady przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów	153
5.10.3. Zakres przedmiotowy przygotowań do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów	154
5.10.4. Kompetencje organów właściwych w zakresie przygotowań do szczególnej ochrony obiektów	159
5.11. Organizacja szkolenia obronnego w państwie	164
5.11.1. Podstawy prawne, istota i cel szkolenia obronnego	164
5.11.2. Organizowanie i koordynowanie szkolenia obronnego	167
5.11.3. Kompetencje organów właściwych w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie	170
5.12. Kontrola wykonywania zadań obronnych	173
5.12.1. Podstawy prawne oraz istota i cel kontroli wykonywania zadań obronnych	173
5.12.2. Organizowanie i koordynowanie kontroli realizacji zadań obronnych	175
5.12.3. Kompetencje organów właściwych w zakresie planowania i realizacji kontroli wykonywania zadań obronnych	177
6. Administracja publiczna w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	179
6.1. Współczesne pojęcia administracji publicznej	179
6.2. Struktura administracji publicznej w Polsce	181
6.2.1. Administracja rządowa	183
6.2.2. Administracja samorządowa	185
6.2.3. Administracja państwowa	187

6.3. Kompetencje i zadania organów administracji publicznej w zakresie obronności, w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa	188
6.3.1. Kompetencje Prezydenta RP	189
6.3.2. Kompetencje i zadania Rady Ministrów	190
6.3.3. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów	192
6.3.4. Kompetencje i zadania Ministra Obrony Narodowej	194
6.3.5. Funkcje i zadania ministrów	195
6.3.6. Funkcje i zadania wojewody	197
6.3.7. Funkcje i zadania samorządu terytorialnego	201
6.4. Pozamilitarne przygotowania obronne w działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych	205
6.5. Pozamilitarne przygotowania obronne w województwie	212
6.5.1. Zadania wojewody w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie	212
6.5.2. Pozamilitarne przygotowania obronne w samorządach terytorialnych	220
7. Przedsiębiorcy w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa ...	228
7.1. Podstawy prawne oraz charakterystyka zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców	228
7.2. Przemysłowy potencjał obronny oraz przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym	230
7.3. Zasady organizowania i finansowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców oraz właściwość organów w zakresie nakładania tych zadań oraz sprawowania nadzoru nad ich realizacją	233
Zakończenie	236
Bibliografia	238

Wstęp

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. W celu właściwego zrozumienia miejsca i roli pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP konieczne wydaje się usystematyzowanie i poznanie podstawowych pojęć w przedmiotowym zakresie. Należy jednak zauważyć, że prowadzenie przygotowań obronnych wymaga od wszystkich jego uczestników przede wszystkim znajomości podstaw prawnych realizacji określonych zadań.

Kierując się tą przesłanką, a także potrzebą usystematyzowania wiedzy z zakresu przygotowań obronnych państwa, zespół autorski podjął się opracowania podręcznika traktującego o przygotowaniach obronnych prowadzonych w niemilitarnych strukturach systemu obronnego państwa. Jego zawartość merytoryczna została oparta na obowiązujących regulacjach prawnych i dokumentach strategicznych, a także wzbogacona o niezbędną interpretację z licznymi odwołaniami do literatury przedmiotu. Walorem podręcznika jest przedstawienie wielowymiarowego charakteru przedmiotowej problematyki. Efekt ten uzyskano, prezentując wiedzę oraz tzw. dobre praktyki jego autorów¹. Sentencją pracy zespołu autorskiego było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że” ani „wiedzieć jak”, ale trzeba „wiedzieć, dlaczego”.

¹ Ważnym źródłem wiedzy teoretycznej i doświadczeń praktycznych w tym zakresie okazała się praca autorów podręcznika w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON oraz udział (od 2004 r.) w pracach komisji Prezesa Rady Ministrów do kontroli kompleksowej realizacji zadań obronnych w działach administracji publicznej oraz województwach.

Niniejsze opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów, w których zostały ujęte treści przydatne przy studiowaniu problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych. Układ podręcznika w swoim założeniu powinien sprzyjać lekturze i ułatwiać jego studiowanie. Każdy rozdział został opatrzony celami studiowania oraz wylistowaniem oczekiwanych efektów w odniesieniu do takich deskryptorów kwalifikacji, jak wiedza i umiejętności. Kluczowe zagadnienia i definicje zawarte w poszczególnych blokach tematycznych zostały wyróżnione w tekście w celu skierowania uwagi studiujących na istotę prezentowanych treści. Zawierają one w końcowej części pytania kontrolne, które w założeniu powinny sprzyjać weryfikacji zdobytej wiedzy. Całość podręcznika dopełniają rysunki i tabele oraz stosowne spisy i bibliografia.

Podręcznik jest przeznaczony dla osób studiujących na kierunkach *bezpieczeństwo narodowe* i *bezpieczeństwo wewnętrzne* oraz *administracja*. Prezentowanie w nim treści bazują na dostępnej literaturze przedmiotu, w tym pozycjach zwartych, artykułach, aktach prawnych, a także źródłach internetowych. Zakładamy, że ze względu na merytoryczną zawartość scalającą i kondensującą wiedzę z obszaru przygotowań prowadzonych w niemilitarnych strukturach obronnych państwa niniejszy podręcznik będzie przydatny przede wszystkim w dydaktyce, ale także może być wykorzystywany w procesie szkolenia obronnego realizowanego w ramach przygotowań obronnych administracji publicznej oraz przedsiębiorstw.

Autorzy wyrażają nadzieję, iż przekazywany Czytelnikom podręcznik będzie ważnym źródłem wiedzy w przedmiotowym zakresie, zgodnie z łacińską maksymą: „Non enim paranda nobis solum, sed fruenda sapientia est”².

dr hab. inż. Marian Kulickowski
dr inż. Leszek Sawicki

2 „Nie tylko powinniśmy zdobywać mądrość, lecz także z niej korzystać”.

1. Historyczne uwarunkowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce

Cele studiowania rozdziału

Po przestudiowaniu tego rozdziału student powinien znać:

- istotę przygotowań obronnych państwa, jako jednej z podstawowych funkcji państwa, w ujęciu historycznym (myśl Sun Tzu w traktacie „Sztuka wojny”);
- poglądy z okresu międzywojennego (1918–1939) dotyczące obrony państwa przez siły zbrojne wspierane przez sektor niemilitarny;
- rolę pozamilitarnych struktur obronnych w Polsce w okresie zimnej wojny;
- rozwój pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w okresie funkcjonowania gospodarki nakazowo-rozdzielczej do 1989 r.;
- zakres i skuteczność realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce po 1989 r.;
- umiejscowienie problematyki przygotowań obronnych państwa w obowiązujących dokumentach strategicznych („Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z dnia 5 listopada 2014 r. oraz „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”);

umieć:

- określić istotę przygotowań obronnych państwa jako jednej z podstawowych funkcji państwa w ujęciu historycznym;
- omówić rangę niemilitarnych przygotowań obronnych państwa w okresie międzywojennym (1918–1939);
- scharakteryzować pozamilitarne przygotowania obronne państwa w okresie zimnej wojny podczas funkcjonowania gospodarki nakazowo-rozdzielczej do 1989 r.;
- omówić problematykę przygotowań obronnych państwa w obowiązujących dokumentach strategicznych.

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że historia ludzkości to historia wojen, to prawdą jest również, iż jest ona historią przygotowań wojennych oraz obronnych. Przygotowania obronne państwa 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*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.

Stwierdzenie chińskiego filozofa Konfucjusza: *Opowiedz mi swoją przeszłość, a ja powiem ci, jaka będzie twoja przyszłość*² zawiera wiele prawdy, szczególnie w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, w tym przygotowań obronnych państwa. Nie sposób więc podejmować problematykę przygotowań obronnych państwa oraz proponować nowe rozwiązania bez analizowania i uwzględnienia wniosków płynących z przeszłości. Na kartach historii można znaleźć, między innymi, zależności występujące między wyzwaniem podejmowanymi na płaszczyźnie przygotowań obronnych a kondycją państwa. Bogate, a zarazem złożone, dzieje państwa polskiego dostarczają wielu argumentów na rzecz konieczności prowadzenia właściwych przygotowań obronnych.

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że historia ludzkości to historia wojen, to prawdą jest też, iż jest ona historią przygotowań wojennych (obronnych). Istotę przygotowań obronnych państwa niezwykle trafnie ujął chiński filozof i strateg Sun Tzu, który w liczącym ponad 2600 lat traktacie pt. „Sztuka wojny” zawarł ciągle aktualną myśl: *przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy*.

Ponadczasowość powyższej tezy potwierdza opinia prof. R. Kuźniara: *Obrona narodowa powinna się opierać na szerszej podstawie – także w aspektach gospodarczym i społecznym. Jest ona związana z istotą państwa (...). Zagrożenia będą się zmieniać, a państwo musi pozostać całością w swych podstawowych funkcjach niezależnie od koniunktur. Nie należy zdawać się na najbardziej nawet przekonujące zagraniczne analizy i prognozy. One nierzadko pozostają w związku z konkretną sytuacją wewnętrzną i partykularnymi interesami tych, które je głoszą*³.

1 Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Warszawa 1968, rozdział I i VII.

2 Zob. *Dialogi konfucjańskie*, przeł. i opr. K. Czyżewska-Madajewicz, M.J. Küntler, Z. Tłumski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976 oraz *Leksykon złotych myśli*, wybór K. Nowak, Warszawa 1998.

3 Zob. R. Kuźniar, *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum” z dnia 7.07.2002 r.

W historii Polski i innych państw problematyka przygotowań do ich obrony była zdominowana przez zagadnienia natury militarnej, lecz z czasem nabrała nowego znaczenia i obejmuje nie tylko kwestie bezpieczeństwa militarnego, lecz także zagadnienia gospodarcze, ekologiczne, społeczne i kulturowe. Już w wielu polskich publikacjach okresu międzywojennego podkreślano, że obrona państwa dotyczy zarówno użycia sił zbrojnych, jak i wsparcia przez sektor niemilitarny. Na rangę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa wskazywał W. Sikorski, który podkreślał znaczenie czynników administracyjnych i gospodarczych, jakimi państwo dysponuje. W tym samym duchu o obronie państwa wypowiadał się także R. Starzyński, który znaczenie czynników pozawojskowych sprowadzał nie tylko do wspierania sił zbrojnych w środki walki i zasoby ludzkie. Podkreślał bowiem, że *niewalczące społeczeństwo ma być źródłem siły moralnej, ważnego czynnika tworzącego podwaliny obrony państwa*⁴.

W okresie międzywojennym (1918–1939) przywiązywano dużą wagę do przygotowań obronnych państwa w sferze pozamilitarnej. Znaczenie tych przygotowań gwałtownie wzrastało wraz z narastaniem zagrożenia wojennego. Dostrzegano przy tym bezpośrednią zależność między zdolnością bojową wojsk a wielopłaszczyznowym wspomaganie ich działań przez sektor cywilny. Na rangę niemilitarnych przygotowań obronnych państwa wskazywał W. Sikorski, który twierdził, że *organizacja obrony narodowej wymaga nieodzownie całkowitej mobilizacji i zużycia wszystkich sił narodu zarówno na froncie wewnętrznym, jak i zewnętrznym*.

1 W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Wyd. MON, wydanie II, Warszawa 1984, s. 108.

Należy podkreślić, że w okresie II RP przywiązywano dużą wagę do przygotowań obronnych państwa w sferze pozamilitarnej⁵. Organem koordynującym całokształt prac przygotowawczych było początkowo biuro II zastępcy szefa Sztabu Głównego, a następnie Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (SeKOR)⁶.

4 Zob. R. Starzyński, *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 5.

5 W zasobach Centralnego Archiwum Wojskowego znajdują się interesujące przekazy źródłowe, które pozwalają prześledzić działalność odpowiednich resortów państwowych okresu międzywojennego w zakresie przygotowań obronnych.

6 Aktem prawnym dającym podstawę organizacyjną, zakres i kierunek działania na odcinku przygotowania obrony państwa było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 października 1926 r. *o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa* (Dz.U. RP z dnia 30.10.1926 r. Nr 108, poz. 633) oraz dekret Prezydenta RP z dnia 9 maja 1936 r. *w sprawie ustanowienia Komitetu Obrony Rzeczypospolitej* (Dz.U. RP z dnia 12.05.1936 r.). Jego komórką wykonawczą był Sekretariat powołany przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych.

Ducha poglądów tamtych czasów, w aspekcie niemilitarnych przygotowań obronnych państwa, oddają T. Kutrzeba i S. Mossor, autorzy „Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom”⁷. Dzieło to posługuje się aktualną metodologią. I należy przyznać, że od czasu, gdy Polska wkroczyła na drogę suwerennego bytu, po rozpadzie ZSRR i rozwiązaniu Układu Warszawskiego, Studium stanowiło cenne źródło inspiracji dla wielu specjalistów badających zagadnienia obrony państwa.

Okres zimnej wojny⁸ charakteryzował się względnie stałym traktowaniem obrony państwa jako obrony przed agresją zbrojną. Cały wysiłek państwa był skupiony na doskonaleniu sztuki wojennej, zaś rolę pozamilitarnych struktur obronnych sprowadzano do wspierania i zasilania sił zbrojnych oraz formacji mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Ponadto wszechobecna tajemnica państwowa, a także dominujący wpływ poglądów radzieckich stanowiły ograniczenia dla szerszego ujmowania zagadnień przygotowań obronnych państwa.

W okresie zimnej wojny (1947–1991) zasadniczy wysiłek państwa był skupiony na doskonaleniu sztuki wojennej, zaś rolę pozamilitarnych struktur obronnych sprowadzano do wspierania i zasilania sił zbrojnych oraz formacji mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych.

Po odejściu sowieckich kadr z LWP (1966 r.) w kręgach kierowniczych resortu obrony narodowej dostrzeżono potrzebę ponownego rozpatrzenia szeregu zagadnień związanych z obronnością kraju. Chodziło głównie o doprowadzenie do trwałej symbiozy układu militarnego (zdominowanego założeniami imperialnej doktryny Związku Radzieckiego) z systemem pozamilitarnym,

7 W okresie od 14 listopada 1937 r. do 10 stycznia 1938 r. ppłk dypl. Stefan Mossor, pod kierownictwem generała Tadeusza Kutrzeby, opracował *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom*.

8 Zimna wojna – umowna nazwa trwającego w latach 1947–1991 stanu napięcia oraz rywalizacji ideologicznej, politycznej i militarnej pomiędzy ZSRR i państwami satelitarnymi ZSRR, skupionymi od 1955 r. w Układzie Warszawskim, a także państwami pozaeuropejskimi sprzymierzonymi z ZSRR (określanymi jako blok komunistyczny lub wschodni), a państwami niekomunistycznymi skupionymi od 1949 r. w NATO i paralelnych blokach obronnych (SEATO, CENTO) – pod politycznym przywództwem Stanów Zjednoczonych (określanych jako blok zachodni). Zimnej wojnie towarzyszył wyścig zbrojeń obu bloków militarnych. Konflikt został rozpoczęty polityką ZSRR dążącą do rozszerzania zasięgu ekspansji terytorialnej i narzucenia siłą ustroju komunistycznego krajom Europy Środkowej.

który, z założenia, miał mieć charakter narodowy i gwarantować obywatelom względne bezpieczeństwo w czasie wojny, jak również ochronę dóbr narodowych i majątku państwa.

Pomimo niekorzystnych uwarunkowań politycznych, przystąpiono w Polsce w latach 1961–1969 do tworzenia zintegrowanego systemu obrony państwa⁹. Do tego potrzebny był organ o kompetencjach polityczno-militarnych. Tak zrodziła się myśl powołania Komitetu Obrony Kraju (KOK)¹⁰. Komitet miał uprawnienia do bieżącej koordynacji i nadzorowania realizacji zadań obronnych przez inne organy państwowe, a z chwilą wprowadzenia w kraju stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa KOK miałby przejąć pełnię władzy. Priorytetowym zadaniem KOK była próba wypracowania koncepcji funkcjonowania centralnych i terenowych organów władzy w czasie wojny oraz synchronizowania stanów gotowości bojowej wojsk operacyjnych ze stanami gotowości obronnej państwa.

W drugiej połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku wiele uwagi poświęcono pracy nad ustawą o *powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, która weszła w życie z dniem 21 listopada 1967 r.¹¹. Ustawa systematyzowała problematykę obronną, a zgodnie z jej przepisami przygotowania obronne państwa miały mieć charakter powszechny. W umacnianie Systemu Obronnego Państwa zostały zaangażowane naczelne organy władzy, centralne i terenowe organy władzy polityczno-administracyjnej oraz organizacje społeczne i spółdzielcze, a do jego budowy wprężnięto cały potencjał społeczno-gospodarczy.

9 Punkt wyjścia do podjętych wówczas prac studyjnych nad doktryną obronną państwa stanowił *Plan Operacyjny Obrony Terytorialnej Kraju*. Założenia ówczesnego planu świadczą dobitnie o granicach suwerenności Polski. Decyzją Biura Politycznego i Sekretariatu KC rozpoczęto, we współdziałaniu z KOK, proces przydzielania zadań obronnych wybranym organom w państwie: Komisja Planowania przy Radzie Ministrów miała czuwać nad planami mobilizacyjnymi gospodarki narodowej; Urząd Rady Ministrów z MON i MSW odpowiadały za plany mobilizacyjne organów władzy państwowej; MON z MSW zobligowano do rozplanowania obrony kraju; dodatkowo MON uczyniono odpowiedzialnym za wypracowanie koncepcji użycia wojsk operacyjnych w ramach sił Układu Warszawskiego i wojsk skierowanych do obrony wewnątrz kraju; KC PZPR polecono opracować koncepcje politycznego i psychologicznego oddziaływania na społeczeństwo w razie konfliktu zbrojnego.

10 Powołany został uchwałą nr 66 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1959 r.

11 Zob. Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220.

W okresie funkcjonowania do 1989 roku gospodarki nakazowo-rozdzielczej nastąpił szybki rozwój pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że funkcjonujący w tym okresie system scentralizowanego kierowania państwem, wspierany przez komitety obrony różnych szczebli, sprzyjał planowaniu i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych. System ten opierał się na ogólnie obowiązujących rozwiązaniach prawnych oraz przepisach wydawanych przez Komitet Obrony Kraju.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy przygotowań obronnych państwa był w tym okresie bardzo rozbudowany, a mimo to łatwy do koordynacji ze względu na fakt, że były one planowane niemalże według zasad wojennych¹². W takiej sytuacji wielu autorów podejmowało się trudu uogólnienia zagadnień przygotowań obronnych państwa, traktowanych jako synonim obronności. Należą do nich m.in.: K. Nożko („Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP”), A. Madejski („Siły Zbrojne Polski wobec nowych wyzwań”), B. Chocha („Obrona terytorium kraju”), J. Kaczmarek (oprac. zesp. „Doktryna wojenna”) i W. Stankiewicz („Planowanie obronne”).

Po rozpadzie Układu Warszawskiego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska uzyskała samodzielność strategiczną¹³, a w ślad za tym wzrosło zainteresowanie problematyką obronności państwa. Władze suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej sformułowały w 1992 r. strategiczny cel obrony państwa: zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. W związku z tym jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 roku stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności.

12 Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa odbywała się na podstawie aktów prawnych wydawanych przez Komitet Obrony Kraju.

13 W minionym dwudziestoleciu można wyróżnić dwie fazy działania państwa na tym polu: lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po czterdziestu latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego – oraz pierwszą dekadę XXI wieku – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza przez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

Wdrażanie po 1989 r. zasadniczych przemian polityczno-ustrojowo-gospodarczych w Polsce, w tym gospodarki rynkowej i prywatyzacji przedsiębiorstw, ograniczyło zakres i skuteczność realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy był, z jednej strony, brak nowych aktów prawnych i normatywnych regulujących sferę obronności, a z drugiej – malejące stosowanie uchwał Komitetu Obrony Kraju¹.

- 1 W styczniu 2003 r. Komitet Obrony Kraju oraz wojewódzkie komitety obrony zostały ostatecznie zniesione wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).

Problematyka obronności państwa, w tym przygotowań obronnych, była w tym okresie bardzo złożona. Nową jakość w dziedzinie przygotowań obronnych państwa wprowadziła w 2002 r. kolejna nowelizacja ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*¹⁴. Wprowadzone w ustawie zmiany dotyczyły przede wszystkim problematyki kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie obronności, jak również ustawowych upoważnień dla Rady Ministrów w tej dziedzinie. Wprowadzenie nowych zasad przygotowań obronnych zostało uregulowane w 2004 roku wprowadzeniem do realizacji stosownych rozporządzeń Rady Ministrów, które zastąpiły pakiet niejawnych aktów prawnych Komitetu Obrony Kraju. Pomimo znanych problemów, za szczególnie cenne należy uznać systemowe rozwiązanie związane z planowaniem obronnym.

Wyrazem „nowego”, po wstąpieniu do NATO, systemowego podejścia konstytucyjnych organów władzy w Polsce do problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa, była „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” oraz sektorowa w stosunku do niej „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁵. W odpowiedzi na wyzwania współczesnego środowiska bezpieczeństwa, uwzględniające wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju, zostały opracowane i opublikowane najważniejsze dokumenty strategiczne dotyczące bezpieczeństwa narodowego RP, w tym obronności.

14 Zob. 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), art. 35.

15 *Strategia obronności RP* z dnia 23 grudnia 2009 r. jest dokumentem konkretyzującym oraz rozwijającym zapisy dotyczące obronności zawarte w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* – przyjętej przez Radę Ministrów, a następnie zatwierdzonej przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r.

W obowiązującej „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z 2014 r. oraz „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” w sposób ogólny odniesiono się do problematyki przygotowań obronnych państwa, które 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*¹.

1 Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022, s. 64.

Przygotowania obronne w Polsce są oparte na obowiązującym systemie aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu prawnego w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa należy stwierdzić, że obowiązujące w tym zakresie akty prawne stanowią właściwą podstawę tych przygotowań. Dostrzega się jednak częściową dezaktualizację niektórych rozwiązań prawnych, utratę czytelności wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych oraz rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki obronnej w wielu aktach prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że przygotowania obronne państwa, w tym realizowane przez pozamilitarne podmioty systemu obronnego państwa, są działaniem ciągłym oraz złożonym. Związane z tym nakłady finansowe i materiałowe pokrywane są z budżetu państwa, organów administracji publicznej, środków własnych podmiotów gospodarczych oraz wszystkich obywateli – podatników. Środki na przygotowania obronne wydatkowane są przez państwo w czasie pokoju, a efekty są widoczne dopiero w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Wykorzystywane są przy tym określone siły i środki jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej i sił zbrojnych w czasie prowadzonych ćwiczeń z praktycznym rozwijaniem ich stanów do etatów czasu wojny. Dlatego istotne jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz działania podejmowane przez państwo zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

¹⁶ 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.

Pytania/zagadnienia kontrolne:

1. Jaka jest istota przygotowań obronnych państwa, jako jednej z podstawowych funkcji państwa, w ujęciu historycznym?
2. Jaka była ranga niemilitarnych przygotowań obronnych w Polsce w okresie międzywojennym (1918–1939)?
3. Czym charakteryzowały się pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce, w okresie zimnej wojny, podczas funkcjonowania gospodarki nakazowo-rozdziałowej do 1989 r.?
4. Czy i w jaki sposób w obowiązujących dokumentach strategicznych została przedstawiona problematyka przygotowań obronnych państwa?

2. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP – ich miejsce i rola

Cele studiowania rozdziału

Po przestudiowaniu tego rozdziału student powinien znać:

- współczesne pojęcia: bezpieczeństwa; bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa narodowego; systemu bezpieczeństwa narodowego;
- organizację i przeznaczenie systemu bezpieczeństwa narodowego RP;
- definicję oraz strukturę i zadania systemu obronnego państwa;
- miejsce i rolę pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa;

umieć:

- zdefiniować pojęcia: bezpieczeństwa; bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa narodowego oraz systemu bezpieczeństwa narodowego;
- omówić organizację i przeznaczenie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce;
- zdefiniować oraz przedstawić strukturę i zadania systemu obronnego państwa;
- przedstawić miejsce i rolę pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa.

2.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego

W celu właściwego zrozumienia miejsca i roli przygotowań obronnych państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego konieczne jest usystematyzowanie i poznanie podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego. W gąszczu obowiązujących pojęć: „bezpieczeństwo”; „bezpieczeństwo narodowe”; „bezpieczeństwo państwa”; „system bezpieczeństwa narodowego”; „obrona narodowa” trudno jest zrozumieć przeciętnemu obywatelowi, co jest

istotne dla zagwarantowania interesów narodowych oraz celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa¹.

Zasadnicze pytanie, na które należy odpowiedzieć, definiując pojęcie **bezpieczeństwa narodowego**, brzmi: czym **jest bezpieczeństwo**²? Słownik języka polskiego definiuje bezpieczeństwo jako *stan niezagrożenia, spokoju, pewności*³, który jest przeciwieństwem niebezpieczeństwa formułowanego jako *stan, sytuacja, położenie zagrażające komuś*⁴.

W „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego”⁵ zdefiniowano termin **bezpieczeństwo**:

***Bezpieczeństwo** (ang. security) – Jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m. in.: bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe, bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne, polityczne, publiczne, wewnętrzne, społeczne, bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne, bezpieczeństwo strukturalne i personalne¹.*

1 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 14.

W obowiązującym w naszym państwie porządku prawnym oraz dostępnej literaturze przedmiotu brak jest jednej uniwersalnej definicji bezpieczeństwa narodowego. Według „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego”⁶ pojęcie „**bezpieczeństwo państwa**” zostało określone jako:

1 Zostały one określone w *Konstytucji RP* (art. 5) oraz w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 r. (rozdział 1.1).

2 Pojęcie wywodzi się od łacińskiego *sine cura (securitas)* i przetrwało w kilku europejskich językach, ang. *security*, f. *securité*. Definicje stosowane w naukach wojskowych oraz w naukach o stosunkach międzynarodowych zawierają takie elementy, jak: stan pewności, spokoju, zabezpieczenia, czyli braku zagrożenia i ochrony przed niebezpieczeństwami, zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie, pewność rozwoju, wartość współtworzącą inne niezbędne człowiekowi wartości, określony cel, którego utrata czyni iluzorycznym rozwój i dobrobyt, podstawową potrzebę państw i systemów międzynarodowych. Brak bezpieczeństwa oznacza niepokój i poczucie zagrożenia.

3 *Uniwersalny słownik języka polskiego* [online] [dostęp 3 stycznia 2012 r.] Dostępny w Internecie: <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=4125>.

4 Ibidem: <http://sjp.pwn.pl/slownik/2488340/niebezpieczenstwo>.

5 Wyd. AON, Warszawa 2008.

6 Słownik opracował zespół pracowników Akademii Obrony Narodowej, przy współpracy Sztabu Generalnego WP, Żandarmerii Wojskowej, Centrum Szkolenia Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia, Akademii Marynarki Wojennej, pod kierownictwem płk. dr. hab. inż. Bogdana Zdrodowskiego, AON 2008 r.

Bezpieczeństwo państwa (ang. security) – rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)¹.

1 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 19.

Natomiast pojęcie „**bezpieczeństwo narodowe**” zostało zdefiniowane jako:

Bezpieczeństwo narodowe (ang. national security) – jedna z podstawowych dziedzin funkcjonowania (aktywności) państwa, mająca zapewnić możliwości przetrwania, ale przede wszystkim rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów¹.

1 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 17.

Zdefiniowane powyżej pojęcia stosowane są w polskim porządku prawnym oraz dokumentach strategicznych.

2.2. System bezpieczeństwa narodowego w Polsce – organizacja i przeznaczenie

Według „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” pojęcie „**system bezpieczeństwa narodowego**” zostało zdefiniowane jako:

System bezpieczeństwa narodowego (państwa) (ang. national security system of the state) – skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialowych, ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym¹.

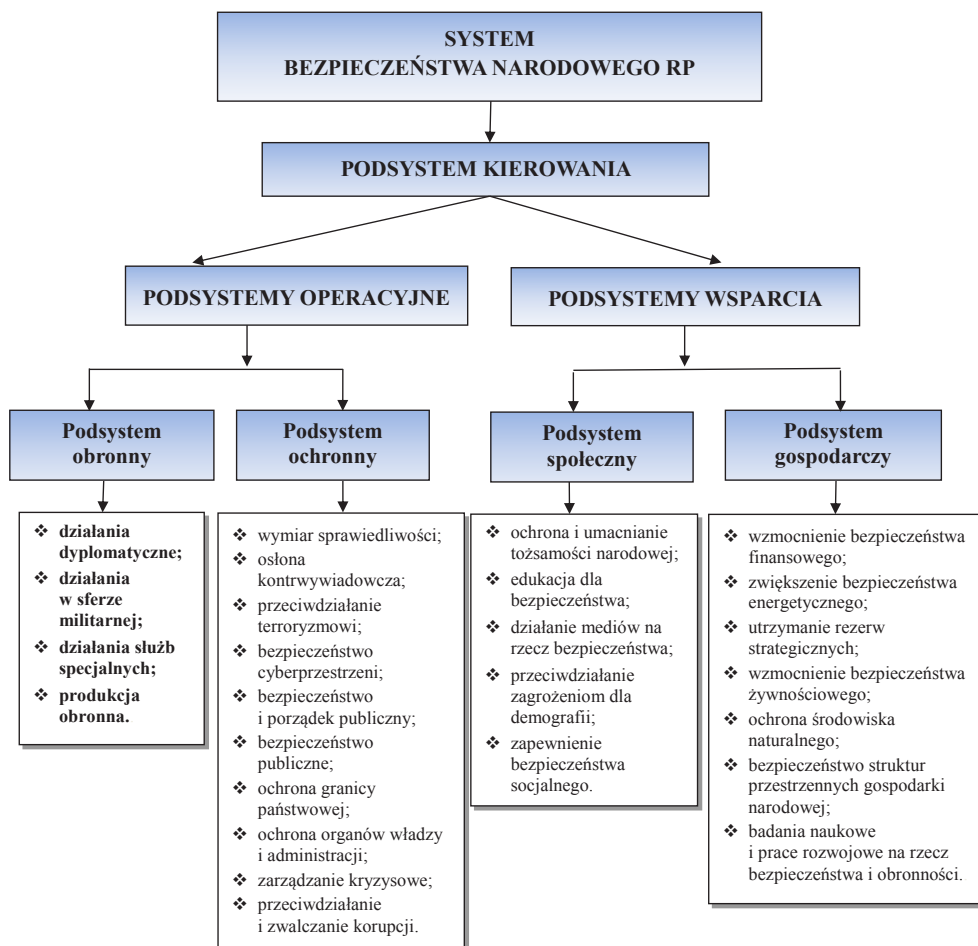
1 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 137.

W Polsce prowadzone są określone działania mające na celu stworzenie sprawnego systemu bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie ze „Strategią bezpieczeństwa narodowego RP” z 2014 r. pojęcie to określono jako:

System bezpieczeństwa narodowego RP obejmuje środki, siły i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji celów w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio utrzymywane, zorganizowane i przygotowywane. **Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP** składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych, które dzielą się na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronny) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze)¹.

1 Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z dnia 5 listopada 2014 r., pkt 15.

Strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego RP przedstawiono na rysunku 1.



Źródło: opracowanie na podstawie: *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., pkt 16.

Rysunek 1. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP

Przedstawiona na rysunku 1 struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP składa się z podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych, które dzielą się na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze). Zgodnie z zapisami „Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.” zasadniczej zmianie uległa nazwa i funkcja, obowiązującego dotychczas w porządku prawnym, systemu obronnego państwa jako jednego z dwóch podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Natomiast w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022” określono, że system obronny państwa pozostaje zasadniczą formą organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. System ten utrzymywany jest w celu zapewnienia ochrony żywotnych interesów narodowych, a w szczególności suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Jego głównym przeznaczeniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) i zachowanie potencjału państwa, gwarantującego zdolność do efektywnego reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne, a w razie wojny – zdolność do szybkiego odparcia agresji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, że pojęcie „**System Obronny Państwa**” występuje w obowiązujących w Polsce aktach prawnych, m.in. w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁷ oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, w tym rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*⁸, rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa*⁹, rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*¹⁰ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*¹¹. W związku z tym w dalszych rozważaniach przedstawiono organizację i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa (SOP) oraz określono miejsce i rolę przygotowań obronnych w tym systemie.

7 Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

8 Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

9 Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.

10 Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 150.

11 Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151.

2.3. System obronny państwa – struktura i funkcjonowanie

System obronny państwa stanowi zasadniczą część systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowaną na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym. W literaturze przedmiotu występują definicje odnoszące system obronny państwa bezpośrednio do obszaru bezpieczeństwa narodowego, określając go jako:

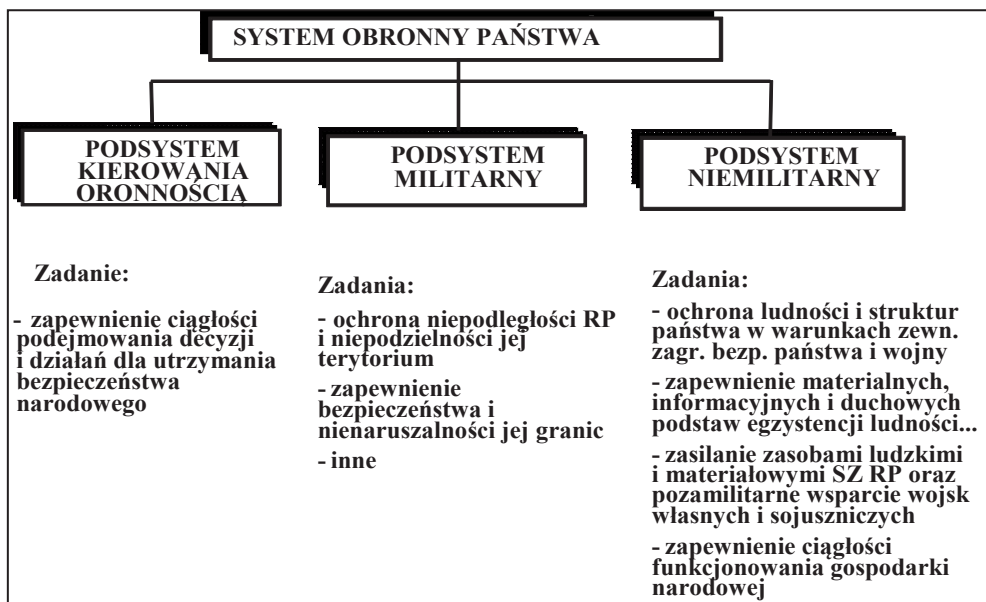
***System obronny państwa** (ang. *defensive system of the state*) – skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów ludzkich, materiałowych i organizacyjnych zapewniających możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony. Tworzą go podsystemy: militarny, niemilitarny oraz kierowania. Jego strukturę przedmiotową tworzą zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa we wszystkich sferach działalności w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny¹.*

1 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 139.

W skład systemu wchodzi wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Jego organizacja i funkcjonowanie oparta jest na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną¹².

Strukturę podmiotową systemu obronnego państwa stanowią wszystkie organy władzy oraz podmioty przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane w jego poszczególnych podsystemach. Natomiast **strukturę przedmiotową systemu obronnego państwa** wyznaczają zadania obronne realizowane przez poszczególne podmioty tego systemu we wszystkich sferach działalności państwa w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny. Strukturę systemu obronnego państwa oraz zadania realizowane w jego podsystemach przedstawiono na rysunku 2.

12 Strategia obronności RP, wyd. cyt., pkt. 57.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii obronności RP*, wyd. cyt. rozdz. III.

Rysunek 2. Struktura sytemu obronnego państwa oraz zadania realizowane w jego podsystemach

System obronny państwa korzysta ze wszystkich dostępnych sił i środków przeznaczonych do realizacji zadań obronnych przedstawionych na rysunku 3. Należy podkreślić, że podsystem militarny, czyli Siły Zbrojne RP, stanowi najwyraźniejszą i najbardziej rozpoznawalną część SOP. Jednak w żadnym państwie armia nie jest w stanie funkcjonować bez odpowiedniego wsparcia administracji publicznej, gospodarki czy poszczególnych obywateli tworzących pozamilitarne struktury obronne.

2.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w systemie obronnym państwa

W obowiązujących unormowaniach prawnych nie zostało zdefiniowane pojęcie przygotowań obronnych państwa¹³. W sposób ogólny i najprostszy przygotowania obronne państwa można określić jako *proces realizowany przez*

¹³ Również w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON 2008 r. brak jest ogólnie przyjętej definicji.

*wszystkie 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*¹⁴.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa, w zakresie podmiotowym, realizowane są w podsystemach (kierowania i niemilitarnym) systemu obronnego państwa przez zobowiązane do tego wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach¹⁵. Zasadnicze zadania realizowane w tych podsystemach przedstawiono na rysunku 2 (rozdział 2.3).

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa – proces realizowany przez wszystkie niemilitarne 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 wojny¹.

- 1 M. Kulickowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON – Sygn. 6415/16, Warszawa 2016, s. 40.

Istotą pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa jest realizacja przedsięwzięć obronnych polegających na wypracowaniu oraz nakładaniu w czasie pokoju zadań obronnych, realizowanych przez wszystkie niemilitarne podmioty systemu obronnego państwa¹⁶. Należy podkreślić, że pozamilitarne struktury obronne tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa.

14 Przedstawiona definicja stanowi doprecyzowanie tego terminu, które zostało przedstawione podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob. M. Kulickowski *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawnictwo AON – Sygn. 6181/13, Warszawa 2013, s. 60.

15 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku Obrony RP..., art. 2.

16 Przedmiotowy i podmiotowy zakres przygotowań obronnych państwa realizowanych przez poszczególne elementy podsystemów SOP oraz zasadnicze obszary tych przygotowań zostały określone w *Strategii Obronności RP*, rozdz. 1.

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są przedsięwzięciem niezwykle złożonym, obejmującym – w wyznaczonym zakresie – prawie wszystkie obszary i podmioty w państwie. Specyfika przygotowań realizowanych przez niemilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa wynika stąd, że w większości mają one ideacyjny charakter. Oznacza to, że zakres przedmiotowy tych przygotowań, realizowanych w czasie pokoju, nabiera w pełni znaczenia dopiero w sytuacji realnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podczas mobilizacji i w czasie wojny. Dlatego jest to wystarczający powód dla części „decydentów” i społeczeństwa w naszym kraju, aby nie doceniać potrzeby pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa na „czas wojny”, który dla wielu wydaje się tak „odległy” i mało realny. Zapomina się przy tym o ponadczasowej myśli Vegecjusza *Si vis pacem, para bellum*.

Pytania kontrolne:

1. Zdefiniuj pojęcia: bezpieczeństwo; bezpieczeństwo narodowe, system bezpieczeństwa narodowego RP; system obronny państwa oraz przygotowania obronne państwa.
2. Jaka jest struktura i przeznaczenie systemu bezpieczeństwa narodowego RP?
3. Podaj definicję systemu obronnego państwa oraz omów zadania realizowane w jego podsystemach.

4. Dziedziny i zakres oraz zasady realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Cele studiowania rozdziału

Po przestudiowaniu tego rozdziału student powinien znać:

- dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;
- zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;
- zasady realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;

umieć:

- wymienić i scharakteryzować dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;
- określić zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;
- wymienić i scharakteryzować zasady realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

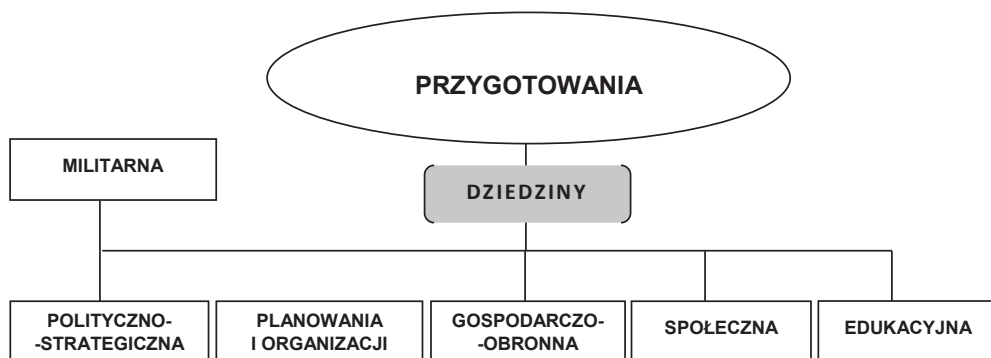
Biorąc pod uwagę, z jednej strony, właściwości współczesnych uwarunkowań pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, których zakres został przedstawiony w rozdziale 4.2, a z drugiej – koncentrując punkt widzenia na podmiocie, jakim jest państwo, a także uwzględniając zasięg potrzeb, celów i interesów bezpieczeństwa narodowego, w niniejszym rozdziale zostały zdefiniowane dziedziny i zakres oraz zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

4.1. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa¹

Dziedziny przygotowań obronnych państwa, które wpisują się ramy określonych rodzajów bezpieczeństwa narodowego², zostały przedstawione na rysunku 3.

¹ Były one przedmiotem rozważań podczas seminarium naukowego zorganizowanego w dniu 8 czerwca 2010 r. w AON. Zob. M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa* [w:] *Przygotowania obronne państwa...*, s. 53.

² Próbę usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz zdefiniowania wybranych pojęć w tym zakresie, a także zachodzących między nimi relacji dokonał W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie, M. Kulickowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce...*, s. 62.

Rysunek 3. Dziedziny przygotowań obronnych państwa

Wymienione na rysunku dziedziny przygotowań obronnych państwa obejmują zadania które są realizowane przez wszystkie podmioty wykonawcze systemu obronnego zarówno w obszarze militarnym, jak i pozamilitarnym. Dziedzina militarna tych przygotowań obejmuje działania państwa w obszarze militarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie – dotyczy Sił Zbrojnych RP³. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego podręcznika nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań.

Na podstawie wiedzy ekspertów (przedstawiciele nauki i praktycy) oraz formalnoprawnych uwarunkowań pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa zostały określone następujące **dziedziny**⁴ oraz **zasady**⁵ tych przygotowań:

pojęciowe i próba systematyzacji, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61) 2010, rozdział 4.

3 Zasadniczym celem tych przygotowań jest gotowość do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacja zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także przeciwdziałanie ewentualnym niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie.

4 Według *Słownika języka polskiego* – **dziedzina** to zakres działania w obrębie nauki, gospodarki, techniki, kultury itp. (<https://sjp.pwn.pl/sjp/dziedzina;2455651.html>).

5 Według *Słownika języka polskiego* – **zasada** to norma postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach itp. (<https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html>).

1. Dziedzina polityczno-strategiczna – obejmuje działania państwa w obszarze polityki obronnej, których zasadniczym celem jest zapewnienie suwerenności państwa oraz warunków niezakłóconego funkcjonowania w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów polityczno-militarnych. Działania te powinny uwzględniać przede wszystkim proces przygotowania sił i środków oraz sposobów działania podmiotów systemu obronnego państwa do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

2. Dziedzina planowania i organizacji – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, której istotą jest ustalanie zadań obronnych i sposobów ich wykonywania w formie planów operacyjnych i programów obronnych oraz właściwa organizacja sił i optymalne użycie środków, a także skoordynowana realizacja działań umożliwiająca wykonanie przedmiotowych zadań obronnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

3. Dziedzina gospodarczo-obronna – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków gospodarczych, niezbędnych do sprawnego działania państwa w celu skutecznego przeciwstawiania się wszelkiego rodzaju kryzysom polityczno-militarnym.

4. Dziedzina społeczna – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków do życia obywateli w sytuacji zagrożeń oraz stworzenie podstaw egzystencjalnych do przetrwania społeczeństwa, w tym zabezpieczenie mienia i dobytku osób poszkodowanych i wymagających szczególnej troski w sytuacji wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów polityczno-militarnych.

5. Dziedzina edukacyjna – obejmuje działania państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych, których zasadniczym celem jest kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa przez przygotowanie osób do realizacji zadań obronnych i ochrony ludności oraz kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem elementów systemu obronnego państwa do działania podczas wystąpienia wszelkiego rodzaju kryzysów polityczno-militarnych.

W obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa można wyróżnić następujące dziedziny tych przygotowań:

1. Dziedzina polityczno-strategiczna.
2. Dziedzina planowania i organizacji.
3. Dziedzina gospodarczo-obronna.
4. Dziedzina społeczna.
5. Dziedzina edukacyjna.

4.2. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

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

Przygotowania obronne państwa realizowane są w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnym i realizacyjnym. Sfera koncepcyjna przejawia się w wypracowywaniu zasad, założeń i celów polityki obronnej (polityki bezpieczeństwa), z jednej strony, a z drugiej – w konkretyzowaniu polityki obronnej pod postacią programów obronnych. Sfera realizacyjna przejawia się przede wszystkim w przekładaniu programów obronnych na wykonawcze plany obronne⁶.

Obecnie zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa znacznie rozszerzył się na ważne obszary niewojskowe, a zwłaszcza polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe itp. Przygotowania obronne państwa realizowane są przez organy władzy i administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego obywatela, na którego nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Zawierają one przedsięwzięcia wymagające przygotowania wymienionych podmiotów do wykonywania zadań obronnych na zasadach i w trybie określonym w obowiązujących aktach prawnych i normatywnych.

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

Należy zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym tylko w przepisach ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* został określony zakres przygotowań obronnych państwa. Treść art. 6 ust. 1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja ma miejsce w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2⁷.

Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa obejmuje¹:

- planowanie obronne, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne;
- przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa;
- utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania, w tym organizowanie systemu stałych dyżurów;
- mobilizację gospodarki, w tym zadania wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznich (HNS);
- tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych;
- przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju na potrzeby obronne;
- przygotowanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa;
- przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa;
- przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne;
- przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów;
- organizowanie szkolenia obronnego;
- kontrolę wykonywania zadań obronnych.

1 Szerzej: M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy...*, s. 63.

Wymieniony zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa będzie przedmiotem dalszych rozważań w aspekcie określenia zasad realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Należy podkreślić, że pozamilitarne przygotowania obronne są niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojusznich Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny.

7 Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w rozdziale 3.2, tabela 1.

4.3. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Pozamilitarne przygotowania obronne państwa są procesem podejmowania określonych działań przez organy właściwe w tym zakresie, na podstawie obowiązującego prawa. Ważnym aspektem w procesie tych przygotowań, zapewniającym racjonalne postępowanie wszystkich jego uczestników, jest określenie zasad (reguł) obowiązujących w procesie tych przygotowań⁸. Opierając się na formalnoprawnych uwarunkowaniach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, określono i zdefiniowano następujące osiem zasad tych przygotowań⁹:

Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa:

1. Zasada powszechności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
2. Zasada nadrzędności interesu narodowego podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
3. Zasada nakładania zadań obronnych przez uprawnione organy administracji publicznej.
4. Zasada ustalania priorytetów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
5. Zasada celowości pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
6. Zasada efektywności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
7. Zasada ciągłości i elastyczności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
8. Zasada zachowania tajemnicy pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

1. Zasada powszechności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – w obowiązującym stanie prawnym obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona ojczyzny, a każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Zadania obronne realizowane są w czasie pokoju, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny – przez wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach.

2. Zasada nadrzędności interesu narodowego podczas pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – wpisuje się w jedną z najważniejszych funkcji państwa odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa

⁸ Wymienione podmioty, realizując określone zadania w procesie przygotowań obronnych, opierają się wprost na ustawowych przepisach prawnych oraz aktach normatywnych niższej rangi. Szerzej: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy...*, s. 65.

⁹ M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa* [w:] *Przygotowania obronne państwa...*, s. 58.

narodowego. Ochrona i obrona żywotnych interesów narodowych jest przewodnym celem działania zarówno władz publicznych, jak i innych podmiotów uczestniczących w procesie przygotowań obronnych państwa. Obowiązuje przy tym prawidłowość, że utrzymywanie i rozwijanie swojej indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści¹⁰ jest warunkiem uzyskania i zachowania wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej, a także zapewnienia korzystnych warunków bytu i rozwoju narodowego.

3. Zasada nakładania zadań obronnych przez uprawnione organy administracji rządowej – wyrażająca się nakładaniem zadań obronnych na uczestniczące w procesie przygotowań obronnych państwa podmioty systemu obronnego państwa, w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji rządowej, określony w ustawie, właściwy do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań.

4. Zasada ustalania priorytetów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – w procesie podejmowania określonych decyzji obronnych należy dążyć do uzyskania kompromisu określonych celów przygotowań obronnych, z jednej strony, z możliwościami finansowymi budżetu państwa – z drugiej. W procesie tym priorytetowo uwzględnia się zadania dotyczące przygotowania i wydzielenia z zasobów gospodarki narodowej określonych sił i środków (zasoby ludzkie i materiałowe) na potrzeby Sił Zbrojnych RP, a także niemilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszników.

5. Zasada celowości pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – oznacza, że proces przygotowania sił i środków oraz sposobów działania niemilitarnych podmiotów systemu obronnego państwa do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny powinien opierać się na rzetelnej analizie zagrożeń polityczno-militarnych państwa, jego zasobów i możliwości oraz uzasadnionej i wiarygodnej prognozie przebiegu wszelkiego rodzaju potencjalnych kryzysów polityczno-militarnych. Dlatego każde zadanie obronne planowane w ramach przygotowań obronnych państwa powinno być poddane wnikliwej analizie i ocenie z punktu widzenia jego celowości.

6. Zasada efektywności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – wyrażająca się optymalnym doбором sił i środków oraz sposobów działania niemilitarnych podmiotów systemu obronnego państwa, zapewniających

¹⁰ Art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 87, poz. 879).

skuteczną obronę państwa w razie wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego. Wydzielone w procesie przygotowań obronnych siły i środki powinny być używane w sposób gwarantujący uzyskanie efektów adekwatnych do poniesionych nakładów. Jednocześnie zasada dopuszcza możliwość przygotowania niektórych zadań obronnych w sposób pozwalający na ich uruchomienie w razie wystąpienia na części lub całości terytorium państwa niemilitarnej sytuacji kryzysowej.

7. Zasada ciągłości i elastyczności pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – wyrażająca się ciągłością działania podmiotów systemu obronnego państwa w procesie przygotowań obronnych w czasie pokoju, mającego na celu optymalne, uwzględniające możliwość ich modyfikacji wraz ze zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa, przygotowanie sił i środków będących w dyspozycji państwa do skutecznej obrony w razie wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego. Powinna być realizowana z uwzględnieniem: strategicznego, kreatywnego myślenia; otwartości na innowacyjność oraz gotowość do ciągłego doskonalenia.

8. Zasada zachowania tajemnicy pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – ma na celu niedopuszczenie do ujawnienia potencjału obronnego państwa, w tym sił zbrojnych, jako zasadniczego składnika tego potencjału na czas wojny. Powinna być realizowana przez wydanie odpowiednich przepisów prawnych regulujących prace planistyczne-organizacyjne realizowane w ramach przygotowań obronnych państwa oraz racjonalne ograniczenie dostępu osób do dokumentów planistyczno-organizacyjnych istotnych dla przygotowań obronnych państwa.

Przedstawione w niniejszym rozdziale zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa powinny zapewnić racjonalne postępowanie wszystkich uczestników procesu podejmowania określonych działań podczas tych przygotowań. Określone zasady tych przygotowań nie stanowią katalogu zamkniętego, a są próbą zdefiniowania dających się wyodrębnić reguł postępowania organów władzy państwowej, administracji publicznej oraz przedsiębiorców zarówno w procesie tych przygotowań, jak i podczas mobilizacji, a także w okresie kryzysu polityczno-militarnego.

Pytania kontrolne:

1. Wymień i omów dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
2. Jaki jest zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa?
3. Wymień i omów zasady realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

6. Administracja publiczna w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Cele studiowania rozdziału

Po przestudiowaniu tego rozdziału student powinien znać:

- pojęcie administracji publicznej;
- strukturę i organizację administracji publicznej;
- kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa;

umieć:

- zdefiniować pojęcie administracji publicznej;
- omówić strukturę administracji publicznej;
- omówić kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

6.1. Współczesne pojęcia administracji publicznej

Właściwe rozstrzygnięcie kwestii ustroju państwowego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i ochrony praw i interesów obywatela. Dla skutecznego działania konstytucyjnych organów niezbędny jest odpowiedni aparat wykonawczy stanowiący przez administrację rozumianą jako zespół organów i urzędników, z którymi obywatel styka się stale w coraz większym stopniu¹. Z tego względu, dla właściwego funkcjonowania państwa we wszystkich jego obszarach niezbędna jest administracja publiczna, odpowiednio zorganizowana i wyposażona. Należy przy tym podkreślić, że „państwo istnieje w gruncie rzeczy po to, by urzeczywistniać potrzeby wielkiej grupy społecznej, jaką jest grupa państwowa [...]”, a jedna z głównych potrzeb dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa.

¹ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004, s. 9.

Pozamilitarne przygotowania obronne Przed przystąpieniem do omówienia miejsca i roli administracji publicznej w procesie pozamilitarnych przygotowaniach obronnych państwa zasadne staje się zarówno usystematyzowanie oraz określenie stosowanych terminów dotyczących „administracji państwowej”, „administracji rządowej” oraz „administracji samorządowej”, jak i przedstawienie struktury i organizacji jej organów.

W literaturze przedmiotu **administracja państwowa** rozumiana jest jako *jedna z podstawowych form działalności państwa, polegająca na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji jego zadań na podstawie przepisów prawa*². Określenie to stosowano w Polsce do 1990 roku na oznaczenie zarówno zespołu zadań administracji państwowej, jak i wykonujących je organów: naczelnych i centralnych (ministrowie, kierownicy urzędów centralnych) oraz terenowych (od 1972 i 1976 – wojewodowie, prezydenci miast, naczelnicy miast, gmin i dzielnic). Wraz z wprowadzeniem w 1990 roku samorządu terytorialnego administrację państwową zaczęto nazywać „**administracją rządową**”.

W nauce prawa administracyjnego można spotkać szereg określeń dotyczących terminu „**administracja publiczna**”.

Administracja publiczna – w ujęciu przedmiotowo-podmiotowym rozumiana jest jako: *zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*¹:

1 Encyklopedia popularna PWN, Wyd. PWN – wydanie piętnaste, Warszawa 1985, s. 93.

Administracja publiczna – w ujęciu pozytywnym rozumiana jako: *śługa ustroju i aparat wykonawczy władzy politycznej, cała jej działalność polega na wykonywaniu prawa i na prawie się opiera*¹:

1 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, s. 9.

Administracja publiczna – w ujęciu negatywnym stanowi tę część działalności państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem...¹

1 W. Jellinek, O. Mayer, *Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN – wydanie piętnaste, Warszawa 1985, s. 93.

Administracja publiczna może być postrzegana [...] zarówno, jako *aparat wykonawczy państwa, czyli odpowiednie struktury powołane do realizacji zadań państwa lub jego funkcji, jak i działania mające na celu organizowanie*

2 Zob. *Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN – wydanie piętnaste, Warszawa 1985, s. 13.

warunków oraz zasad kształtowania stosunków społecznych, realizowanych przy zastosowaniu obowiązujących procedur prawnych³.

W „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” termin „administracja publiczna” definiowany jest jako:

Administracja publiczna rozumiana jako wykonywanie zadań przypisanych przez porządek prawny państwu i jego organom lub innym podmiotom wykonującym funkcje władcze.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 4.

Administracja publiczna jest najbardziej dynamicznym elementem władzy publicznej, w zakresie jej właściwości leży bowiem wdrażanie w życie norm porządku prawnego ustalonego przez konstytucję i ustawy, a jej działanie związane z realizacją zadań publicznych podporządkowane jest regułom prawa administracyjnego i silnie powiązane z prawem konstytucyjnym i innymi gałęziami prawa⁴.

6.2. Struktura administracji publicznej w Polsce

Zarówno państwo, jak i inne podmioty, którym państwo odstąpiło część swoich funkcji, muszą działać za pośrednictwem organów administracji publicznej. Pojęcie organu administracji publicznej jest zarezerwowane dla tych podmiotów, które działają za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy samorządu terytorialnego) i z tego tytułu mogą w zakresie określonym przez prawo korzystać z władztwa państwowego⁵. Należy podkreślić, że administracja publiczna składa się z podmiotów, zwłaszcza organów zorganizowanych na różnych szczeblach odpowiadających podziałowi terytorialnemu państwa⁶.

3 Zob. E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 9.

4 Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie...*, s. 211.

5 Zob. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2010, s. 98.

6 Jednostkami podziału terytorialnego w Polsce, ustalonymi na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603), są: gminy, powiaty i województwa samorządowe. Dodatkowo na mocy tego aktu prawnego utworzono w państwie szesnaście województw z administracją rządową w osobie wojewody.

Wprowadzając i umacniając zasadę decentralizacji władzy państwowej w Polsce, znaczną część zadań państwowych przekazano wspólnotom samorządowym i reprezentującym je organom. Struktura jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest ściśle związana z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego w państwie. Podstawową cechą struktury polskiego samorządu terytorialnego jest niezależność jego jednostek organizacyjnych od siebie, chociaż pozostały na trzech poziomach podziału terytorialnego (gmina, powiat i województwa samorządowe), a ich układ przypomina strukturę hierarchiczną⁷.

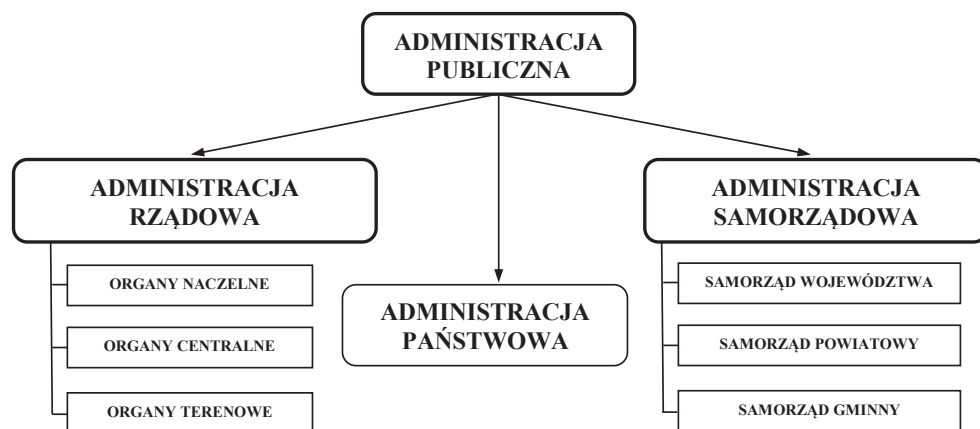
Dla właściwego przedstawienia problematyki pozamilitarnych przygotowań obronnych, realizowanych przez administrację publiczną, przyjęto jej podział na:

Administracja publiczna dzieli się na:

- **administrację rządową** – realizuje te zadania państwa, których z wielorakich względów nie przekazano samorządom,
- **administrację samorządową** – realizuje zadania przekazane im jako własne lub jako zadania zlecone,
- **administrację państwową**, do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej.

J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, s. 104.

Strukturę administracji publicznej w ujęciu podmiotowym przedstawiono na rysunku 13.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, rozdz. V.

Rysunek 13. Struktura administracji publicznej w ujęciu podmiotowym

⁷ Zob. J. Zimmerman, wyd. cyt., s. 73.

6.2.1. Administracja rządowa

W „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” termin „administracja rządowa” został zdefiniowany następująco:

Administracja rządowa stanowi część administracji publicznej, którą tworzą centralne organy władzy państwowej i ich urzędy, a także szereg instytucji ogólnokrajowych i terenowych realizujących zadania publiczne na rzecz indywidualnych obywateli i podmiotów zbiorowych.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 4.

W obowiązującym stanie prawnym administrację rządową w Polsce tworzą **organy naczelné, centralne** oraz **terenowe organy administracji rządowej**.

Organy naczelné to przede wszystkim Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów oraz ministrowie i szefowie komitetów wchodzący w skład Rady Ministrów, obsługiwani przez urzędy zwane ministerstwami. Organy naczelné powoływane są przez Prezydenta RP lub przez Sejm, a ich właściwość obejmuje terytorium całego państwa. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub powierza się im odrębne zadania („minister bez teki”). O tym, jakimi działami administracji rządowej kierują ministrowie, decyduje prezes RM. W niektórych ministerstwach działają pełnomocnicy rządu powołani do wyodrębnionych spraw.

Organy centralne to organy jednoosobowe noszące najczęściej nazwy: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Obsługiwane są przez urzędy, a ich podstawowym zadaniem jest wykonywanie prawa. Należą do nich także komisje, czyli organy kolegialne kierowane przez przewodniczących. Centralne organy administracji rządowej podlegają prezesowi RM, Radzie Ministrów lub odpowiednim ministrom, które to organy sprawują nad nimi nadzór.

Terenowe organy administracji rządowej opierają się na działalności wojewody jako jedyne go przedstawiciela rządu w województwie. Terenowe organy administracji rządowej obejmują w każdym województwie urząd wojewódzki oraz **zespoloną administrację rządową** w województwie, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody i składającą się ze służb, inspekcji i straży,

a także **niezespoloną** – podlegającą pod bezpośrednie zwierzchnictwo ministrów lub centralnych organów administracji rządowej⁸.

W administracji rządowej występują także **państwowe jednostki organizacyjne niebędące ani ministerstwami, ani urzędami centralnymi**, podległe prezesowi Rady Ministrów. Pełnią one istotne funkcje w systemie administracji rządowej, zwłaszcza w procesie przygotowywania polityki rządu. Są to rządowe centra, aktualnie Rządowe Centrum Legislacji.

Specyficznymi jednostkami wykonującymi zadania administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, są **formacje uzbrojone** (niektóre umundurowane), **powoływane przez ustawy i podległe poszczególnym ministrom**. Część z nich stanowi aparat wykonawczy centralnych organów administracji rządowej, np. komendantów głównych (Policja), część – np. Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, Służba Więzienna – podlega bezpośrednio ministrom i wykonuje zadania specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zadania publiczne, za które odpowiada Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej, wykonują także **podmioty niemające statusu organu administracji rządowej**, ale tworzone na podstawie ustawy lub ustanowione przez naczelnny organ administracji rządowej w formie: państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej, lub nie, osobowość prawną oraz państwowej osoby prawnej, a także jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa, tworzonej w drodze ustawowej.

Podmioty te ustanawia się w celu wykonywania zadań państwa. Mają one charakter cywilno-administracyjny i różnią się między sobą strukturą organizacyjną, zasadami prowadzenia gospodarki finansowej oraz procedurami działania. Najczęściej noszą nazwy: agencja, zakład lub fundusz (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia), organizacja, biuro, komitet, centrum. Części z tych podmiotów przysługują środki prawne właściwe dla organów państwowych (decyzje – np. ZUS), część działa za pomocą środków o charakterze cywilnoprawnym (umowy, udział własnościowy w majątku innych podmiotów).

8 Tamże, s. 159–161.

6.2.2. Administracja samorządowa

Ważną rolę w procesie przygotowań obronnych odgrywają samorządy terytorialne szczebla regionalnego i lokalnego, jakimi są samorząd województwa oraz samorząd powiatu i gminy. Reforma administracji publicznej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziła do decentralizacji władzy i uprawnień z nią związanych. Stąd też organy samorządu terytorialnego otrzymały szereg kompetencji związanych z kreowaniem polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności i obrony cywilnej. Działania państwa skierowane są na wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego tak, aby odgrywały one znaczącą rolę w realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny.

Współczesne definicje samorządu terytorialnego, spotykane w literaturze przedmiotu, są bardzo różnorodne. Przy określaniu pojęcia samorządu terytorialnego kryterium mającym najważniejsze znaczenie jest zamieszkiwanie osób na wspólnym terytorium. Zgodnie z przyjętą i stosowaną w demokratycznym państwie prawa definicją samorząd terytorialny to:

Samorząd terytorialny – to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form działania, charakterystycznych dla administracji publicznej¹:

1 W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17–18.

W „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” termin „samorząd terytorialny” został zdefiniowany jako:

Administracja samorządowa to terenowa reprezentacja lokalnych grup społecznych, które zgodnie z przepisami mają samodzielnie realizować funkcje administracji publicznej.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 6.

Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego w Polsce stanowią przepisy „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁹, „Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego” (EKSL)¹⁰ oraz trzech ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy¹¹, powiatu¹² i samorządu województwa¹³. Przyjęta w Polsce struktura samorządu terytorialnego oraz zasady jego funkcjonowania wynikają z przepisów EKSL, zgodnie z którymi *generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności oraz gospodarności*¹⁴.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego, określoną w przepisach „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” jest gmina, a inne jednostki szczebla lokalnego i regionalnego określa ustawa¹⁵. Jednostki te zostały określone ustawami, odpowiednio: ustawą o samorządzie powiatowym¹⁶ oraz ustawą o samorządzie województwa¹⁷. Gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie ustawy o samorządzie gminnym¹⁸.

Mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa z mocy prawa tworzą wspólnoty samorządowe, odpowiednio: mieszkańcy powiatu – lokalną, a mieszkańcy województwa — regionalną wspólnotę samorządową. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną

9 Konstytucja z 1997 r. nie zawiera prawnej definicji samorządu terytorialnego, który stanowi formę zdecentralizowanej administracji publicznej. Jego usytuowanie ustrojowe wynika z art. 16 ust. 2 *Konstytucji*.

10 Sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. została ratyfikowana przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993 r. – zawiera zbiór przepisów o charakterze ogólnym, Zob. Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

11 Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128).

12 Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).

13 Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

14 Zob. EKSL, wyd. cyt., art. 4 ust. 3.

15 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 164.

16 *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 2004 r., nr 102, poz. 1055.

17 *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. nr 91, poz. 576.

18 *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2006 r., nr 17, poz. 128.

odpowiedzialność, posiadając przy tym osobowość prawną. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą¹⁹. Jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe) wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając przy tym osobowość prawną.

Organy samorządu terytorialnego wykonują ponadto zadania i kompetencje administracji rządowej, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub zawartego porozumienia. Na ich mocy organy administracji rządowej mogą powierzyć jednostkom samorządowym zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej. Przyjmując te zadania do realizacji, organy jednostek samorządu terytorialnego stają się organami właściwymi w tych sprawach. Oprócz określenia zadań, uprawnień i obowiązków przyjmowanych od organu administracji rządowej porozumienia te powinny określać zasady finansowania zadań i kontroli ich wykonania.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego należą zadania obronne wykonywane w procesie przygotowań obronnych państwa. Zakres przedmiotowy tych zadań został przedstawiony w podrozdziale 4.2 niniejszego podręcznika.

6.2.3. Administracja państwowa

Mimo że niekiedy administracja państwowa jest utożsamiana z administracją rządową i odwrotnie, to zasadne jest wyodrębnienie w strukturze administracji publicznej osobnej administracji państwowej. Należą do niej **jednostki organizacyjne, określone w ustawie zasadniczej, niebędące elementami ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej.**

¹⁹ Tak znaczącej roli nie odgrywają już: samorząd zawodowy, akademicki, studencki, gospodarczy.

Administracja państwowa – obecnie do jej organów można zaliczyć m.in.:

- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- organy Najwyższej Izby Kontroli;
- Krajową Radę Radiofonii i Telewizji;
- Rzecznika Praw Obywatelskich;
- Krajową Radę Sądownictwa;
- organy Narodowego Banku Polskiego;
- centralne organy administracji podległe sejmowi.

M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy...*, s. 99.

6.3. Kompetencje i zadania organów administracji publicznej w zakresie obronności, w tym pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa

Rola administracji publicznej w działaniach na rzecz bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, została określona w dokumentach strategicznych oraz aktach prawnych i normatywnych. Organy administracji publicznej współuczestniczą w realizacji strategicznych celów polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą²⁰.

Podstawowe kompetencje organów administracji publicznej w zakresie obronności, w tym przygotowań obronnych państwa, zostały określone w „Konstytucji RP”. Ustawa zasadnicza określa również kompetencje organów władzy wykonawczej, do której zalicza Prezydenta RP i Radę Ministrów²¹. Zawarte w Konstytucji regulacje mają charakter bardzo ogólny i zostały doprecyzowane w ustawach. Zakres kompetencji tych organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności został określony w odrębnych ustawach. Z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa zasadnicze znaczenie mają przepisy *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*.

Działając na rzecz bezpieczeństwa państwa, organy administracji publicznej prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą. Zasadniczą rolę pełnią tu wojewodowie, którzy kierują działaniami na rzecz

²⁰ Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, wyd. cyt., s. 38.

²¹ Zob. *Konstytucja RP*, wyd. cyt., art. 10.

bezpieczeństwa narodowego oraz zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej, niezespolonej oraz przedsiębiorców.

6.3.1. Kompetencje Prezydenta RP

Prezydent RP jest ważnym, samodzielnym podmiotem realizującym, określone w „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, funkcje ustrojowe oraz kompetencje i uprawnienia. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma treść art. 126 „Konstytucji RP”, zgodnie z którym prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, a swoje zadania wykonuje na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Określone w przywołanym przepisie funkcje stanowią podstawę rozwinięcia konstytucyjnych uprawnień prezydenta. Wśród nich szczególnie miejsce zajmują kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, obronności i bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i wojny²².

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności, istotne dla przygotowań obronnych państwa, zostały doprecyzowane w przepisach art. 4a *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*.

Należy podkreślić, że zatwierdzona przez Prezydenta RP „Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna Rzeczypospolitej Polskiej” stanowi podstawę planowania obronnego, które jest wspólną dziedziną integrującą przygotowania obronne państwa. Ponadto Prezydent RP określa, na wniosek ministra obrony narodowej, główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP²³.

²² Tamże, art. 134–136 i 228.

²³ Zob. *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, wyd. cyt. art. 5.

Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności:

- Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, a swoje zadania wykonuje na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 „Konstytucji RP”)
- Wymienione konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie obronności, **istotne dla przygotowań obronnych państwa**, zostały doprecyzowane w przepisach art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. **Prezydent RP w szczególności:**
 - zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
 - wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, „Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną Rzeczypospolitej Polskiej” oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
 - zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
 - postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
 - może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
 - inicjuje przedsięwzięcia (i patronuje im) mające na celu kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy...*, s. 99.

6.3.2. Kompetencje i zadania Rady Ministrów

Kompetencje i zadania Rady Ministrów wynikają z „Konstytucji RP” oraz *ustawy o Radzie Ministrów*²⁴. Rada Ministrów (rząd) jest naczelnym, kolegialnym organem państwowym, będącym konstytucyjnie władzą wykonawczą²⁵. Rada Ministrów składa się w większości z podmiotów mających status oddzielnych naczelnych lub centralnych organów administracji publicznej. W jej skład

²⁴ Zob. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.).

²⁵ Zgodnie z określoną w art. 10 ust. 2 *Konstytucji RP* zasadą trójpodziału i równowagi władz.

wchodzą, co do zasady: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a podmiotami fakultatywnymi mogą być wiceprezesi Rady Ministrów (zależy od woli premiera) i przewodniczący komitetów określonych w ustawach (art. 147 Konstytucji) – obecnie są to: Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych i Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej²⁶.

Zgodnie z „Konstytucją RP” podstawowym zadaniem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowanie administracją rządową (art. 146 ust. 1 i 3). Pozostałe zadania, przemieszane z kompetencjami, wylicza enumeratywnie art. 146 ust. 4 „Konstytucji RP”. Z wyszczególnionych, w wymienionym przepisie, zadań można wyodrębnić następujące grupy kompetencji Rady Ministrów²⁷: zapewnienie wykonywania ustaw i wydawanie rozporządzeń (pkt 1 – 2); koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej (pkt 3); wykonywanie zadań w zakresie skarbu i budżetu państwa (pkt 4, 6 i 6); **wykonywanie zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności** (pkt 7, 8 i 11); wykonywanie zadań w zakresie polityki zagranicznej (pkt 9 i 10) oraz określanie trybu i organizacji własnej pracy (pkt 12).

Do kompetencji Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych właściwości w zakresie zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, a doprecyzowanych w przepisach art. 6 *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*, należą między innymi zadania związane z organizacją pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy tych przygotowań określono w podrozdziale 4.3 niniejszego podręcznika. Należy podkreślić, że Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ust. 2 *ustawy*, określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń wykonawczych, tryb realizacji zadań w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa²⁸. Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów stworzyły ramy prawne do szerokiego udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa.

²⁶ Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt. s. 147.

²⁷ Tamże, s. 148.

²⁸ Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w podrozdziale 3.2 (tabela 1).

- **Zgodnie z Konstytucją RP** jednym z zasadniczych zadań Rady Ministrów jest *zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności* (art. 146 pkt 7, 8 i 11);
- **Konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów**, w przedmiotowym zakresie, zostały doprecyzowane w przepisach *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*, określając zarówno zakres zadaniowy dla Rady Ministrów (art. 6 ust.1), jak i zobowiązując Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu ich realizacji, a w szczególności do (art. 6 ust. 2):
 - 1) opracowywania projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
 - 2) planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny,
 - 3) przygotowywania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
 - 4) utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie oraz o jej obniżanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
 - 5) określania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywania ich szczególnej ochrony;
 - 6) przygotowania na potrzeby obronne państwa i utrzymywania w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
 - 7) przygotowania systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
 - 8) określania zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne;
 - 9) zapewniania funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
 - 10) prowadzenia kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie i kontroli wykonywania zadań obronnych.

6.3.3. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów

Zasadniczy zakres kompetencyjny oraz właściwość Prezesa Rady Ministrów określone są w przepisach „Konstytucji RP” oraz *ustawy o Radzie Ministrów*²⁹. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i przewodniczy jej posiedzeniom. Dalsze konstytucyjne kompetencje mają związek z tą funkcją i polegają na reprezentowaniu Rady Ministrów, zapewnieniu wykonywania

²⁹ Zob. *Ustawa o Radzie Ministrów*.

polityki Rady Ministrów i określaniu sposobów jej wykonywania oraz koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów, a także sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym (w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach) i zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej³⁰.

Szczegółowe kompetencje Prezesa Rady Ministrów, wynikające z konstytucyjnych uprawnień oraz ustaw, obejmują między innymi: tworzenie rządu; powoływanie ministrów; wystąpienie z exposé oraz z wnioskiem o wotum zaufania do Sejmu³¹; prawo ustalenia w drodze rozporządzeń szczegółowego zakresu działań poszczególnych ministrów; zwoływanie posiedzeń RM i przewodniczenie im (wyjątkiem jest Rada Gabinetowa); powoływanie sekretarzy i podsekretarzy stanu na wniosek ministra; możliwość uchylecia rozporządzenia i zarządzenia ministra; nadzór nad organami centralnymi i terytorialnymi administracji rządowej oraz wybór obsady personalnej organów administracji rządowej³².

W literaturze przedmiotu określa się Prezesa Rady Ministrów jako odrębny naczelny organ administracji publicznej o kompetencjach generalnych, który jest podstawowym łącznikiem całej administracji publicznej w państwie. Wiele wymienionych wcześniej szczegółowych kompetencji (zadań) Prezesa Rady Ministrów, wynikających z konstytucyjnych uprawnień i ustaw, związanych jest wprost z funkcją administracyjną³³.

Organami pomocniczymi Prezesa Rady Ministrów są wiceprezesi Rady Ministrów, którzy mogą pełnić równocześnie funkcję ministra. Wiceprezesi wykonują zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów. Mogą oni ponadto kierować pracami Rady Ministrów, w charakterze organów administrujących, w razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów³⁴.

Obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów Rady Ministrów, a także Kolegium do Spraw Służb Specjalnych; Rady

30 Zob. *Konstytucja RP*, art. 148.

31 Tamże: art. 154.

32 Zob. *Ustawa o Radzie Ministrów*, wyd. cyt. art. 5.

33 Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt. s. 151.

34 Zob. *Ustawa o Radzie Ministrów* art. 6.

Legislacyjnej oraz szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii określa jej statut nadany, w drodze zarządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów³⁵.

6.3.4. Kompetencje i zadania Ministra Obrony Narodowej

Minister obrony narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, kierującym działem administracji rządowej „obrona narodowa”. Właściwość ministra obrony narodowej oraz zakres jego działania wynika z: konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP, dotyczących pośrednictwa ministra obrony narodowej w sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz wnioskowania na określone w ustawach stopnie wojskowe³⁶; przepisów *ustawy o działach administracji rządowej*³⁷; przepisów *ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, która określa zakres działania ministra obrony narodowej, sprowadzający się między innymi do³⁸: sprawowania, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty; przestrzegania przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*³⁹, które doprecyzowują właściwość ministra obrony narodowej w realizacji zadań określonych w przywołanej wcześniej *ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*. Przepisy rozporządzenia określają między innymi zakres działania ministra obrony narodowej w dziedzinie koordynowania planowania i realizacji zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, instytucje państwowe oraz podmioty gospodarcze i inne podmioty.

35 Tamże: art. 26 i 31.

36 Zob. *Konstytucja RP*, wyd. cyt., art. 134 ust. 2 i 5.

37 Zob. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.), art. 19

38 Zob. art. 2 *ustawy 14 grudnia 1995 r. o Ministrze Obrony Narodowej* (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.)

39 Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej* (Dz.U. Nr 94, poz. 426 z późn. zm.).

Określona w art. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej właściwość **Ministra Obrony Narodowej** dotycząca *sprawowania ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony...* została doprecyzowana w przepisach rozporządzenia RM ws. szczegółowego zakresu działania **Ministra Obrony Narodowej** i obejmuje w szczególności zadania w nw. dziedzinach:

- 1) **przygotowywania założeń obronnych państwa, w tym wypracowania zasad wykonywania zadań obronnych przez organy administracji publicznej i inne podmioty (§ 1 pkt 1d);**
- 2) **realizacji generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów dotyczących obronności państwa, w tym współdziałanie z organami administracji publicznej i innymi podmiotami w zakresie przygotowań obronnych obronnych (§ 1 pkt 2e);**
- 3) **sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców i inne podmioty, w tym koordynowania planowania obronnego przez organy administracji publicznej i inne podmioty (§ 1 pkt 3a);**
- 4) **sprawowania ogólnego kierownictwa w zakresie wykonywania powszechnego obowiązku obrony, w tym koordynowania realizacji zadań obronnych oraz uczestniczenie w ustalaniu szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania (§ 1 pkt 4a);**
- 5) **kierowania zaspokajaniem potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych sił zbrojnych, w tym określanie potrzeb sił zbrojnych w ramach prac nad programem mobilizacji gospodarki (§ 1 pkt 8g).**

Minister obrony narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. W zakresie realizacji przedmiotowych zadań minister obrony narodowej współdziała z właściwymi organami państwowymi, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi⁴⁰.

6.3.5. Funkcje i zadania ministrów

Z przepisów *Konstytucji RP* wynika, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, a zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy⁴¹. Zgodnie z uregulowaniami przyjętymi w *ustawie o Radzie Ministrów* oraz *ustawie o działach administracji rządowej*

⁴⁰ Tamże, § 3.

⁴¹ Zob. *Konstytucja RP*, wyd. cyt., art. 149 ust. 1.

dowej rysuje się *dualistyczny charakter organów nazwanych „ministrami”*⁴². Z jednej strony, są oni członkami Rady Ministrów, a z drugiej – organami kierującymi działem (działami) administracji rządowej. Można więc przyjąć, że ministrowie są *naczelnymi organami administracji rządowej, zajmującymi się poszczególnymi dziedzinami tej administracji*⁴³.

Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane⁴⁴.

Do zadań ministrów należy kierowanie określonymi działami administracji rządowej oraz realizacja zadań wyznaczonych im przez Prezesa Rady Ministrów. **Do zasadniczych zadań realizowanych we wszystkich działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych należą zadania obronne.**

W obowiązującym stanie prawnym **minister kierujący określonym działem administracji rządowej wykonuje**, określone w odrębnych przepisach, **zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa**, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych². Wszyscy ministrowie ponadto: przygotowują (powinni przygotowywać?) rezerwy osobowe na potrzeby jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykonywania zadań obronnych; przygotowują i wdrażają, w czasie obowiązywania stanu wojennego, akty prawne wykonawcze, w zakresie swoich właściwości; organizują i uruchamiają główne stanowiska kierowania w stałych i zastępczych miejscach pracy; planują i organizują świadczenia na rzecz obrony w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji.

1 Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, art. 18 ust.3.

2 Ustawa o działach administracji rządowej, art. 37.

Ministrowie organizują wykonywanie tych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi⁴⁵. W celu realizacji swoich zadań minister współdziała

42 Zob. J. Zimmerman, wyd. cyt. s. 152.

43 Tamże.

44 Zob. Ustawa o działach administracji rządowej, art. 34.

45 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, art. 18 ust. 3.

z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych⁴⁶.

Ustawa o działach administracji rządowej określa również administrację rządową nieobjętą zakresem działów, którą wykonują: Główny Urząd Statystyczny; Polski Komitet Normalizacyjny; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Urząd Zamówień Publicznych oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Działalność oraz związane z tym potrzeby wymienionej administracji są uwzględniane podczas określania potrzeb obronnych na szczeblu centralnym.

6.3.6. Funkcje i zadania wojewody

Status prawny wojewody oraz jego miejsce w organach administracji publicznej określiły przepisy „Konstytucji RP”. Zgodnie z treścią art. 162 wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a jego tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania określa ustawa. W obowiązującym stanie prawnym funkcje wojewody, jego zakres działania oraz zasady funkcjonowania, a także tryb powoływania i odwoływania, zostały określone w przepisach *ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁴⁷.

Do właściwości wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji⁴⁸. Przepis ten uwydatnia *podział na organy administracji rządowej w województwie o kompetencji ogólnej (wojewoda) i o kompetencji szczególnej (organy wyspecjalizowane, niezespalone)*⁴⁹. Kompetencje wojewody, jako przedstawiciela Rady Ministrów, dotyczą spraw z zakresu administracji rządowej, z podziałem na należące do wojewody (województwo administracja zespole) oraz należące do innych organów (wojewódzka administracja

⁴⁶ Tamże, art. 38.

⁴⁷ Zob. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), art. 1.

⁴⁸ Tamże, art. 3.

⁴⁹ Szerzej: J. Zimmerman, wyd. cyt. s. 163.

niezespólona). Należy podkreślić, że generalną formą realizacji wszelkich kompetencji wojewody są zarządzenia⁵⁰.

Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego⁵¹ oraz może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody z właściwym organem lub kierownikiem wymienionych jednostek⁵².

Obowiązki wojewody w zakresie wykonywania polityki Rady Ministrów w województwie obejmują między innymi dostosowanie do miejscowych warunków celów polityki Rady Ministrów oraz koordynację i kontrolę wykonania wynikających stąd zadań związanych z bezpieczeństwem państwa i utrzymaniem porządku publicznego, w tym **wykonywanie i koordynowanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa**⁵³. Do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodę w przedmiotowym zakresie należy koordynowanie w województwie procesu pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie⁵⁴.

Wojewoda traktuje podmiotowo – w związku z koniecznością wykonywania wymienionych funkcji oraz zadań – organy administracji samorządowej oraz organy wojewódzkiej administracji zespolonej, organy wojewódzkiej administracji niezespolonej, przedsiębiorców, organizacje społeczne i humanitarne, struktury nadzorowane przez ministrów i szefów urzędów centralnych, a także mieszkańców i osoby przebywające na terenie województwa (rysunek 14).

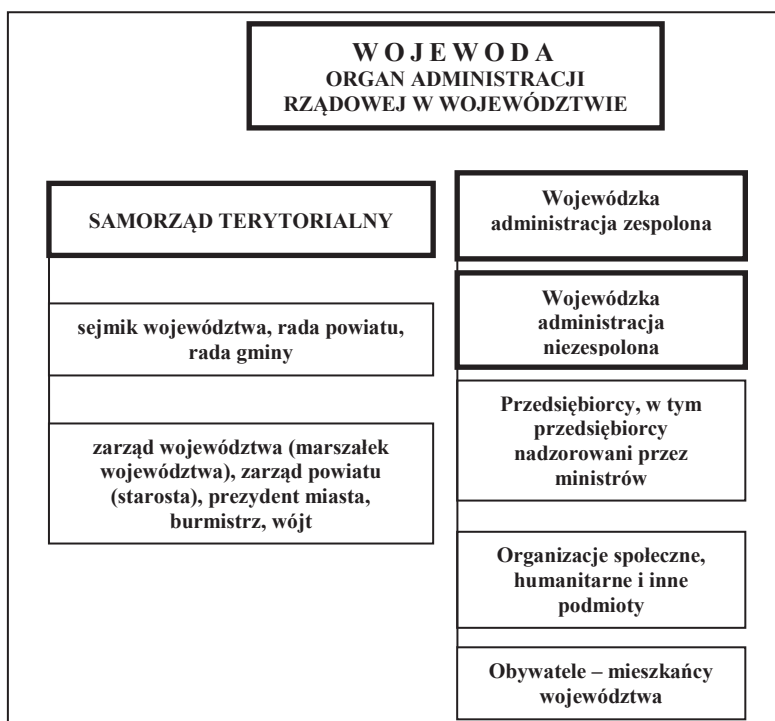
50 Zob. *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 17.

51 Tamże, art. 12.

52 Tamże, art. 20.

53 Tamże, art. 22.

54 Podstawy prawne oraz zakres przedmiotowy zadań obronnych realizowanych w województwie został przedstawiony w podrozdział 3.2 niniejszego podręcznika.



Opracowanie własne.

Rysunek 14. Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy na poziomie województwa

Wojewódzka administracja zespólona jest drugim, obok wojewody, ogniwem administracji rządowej w województwie. Ramy prawne funkcjonowania zespólonej administracji rządowej w województwie zostały określone w *ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁵⁵. Wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespólonej w województwie, kieruje i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania, a także ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania⁵⁶. Organizację zespólonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę i zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów⁵⁷.

⁵⁵ Zob. *ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*.

⁵⁶ *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 51.

⁵⁷ Szerzej: M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce...*, s. 111.

Ustawowym obowiązkiem wojewody, jako zwierzchnika jednostek rządowej administracji zespolonej w województwie, jest między innymi zapewnienie warunków do skutecznego jej działania. Dotyczy to, obok zespolenia organizacyjnego, również zapewnienia warunków finansowych. Należy zauważyć, że zasady finansowania tych jednostek są zróżnicowane. Źródłami finansowania są budżety odpowiednich organów centralnych, co powoduje dużą niezależność poszczególnych służb, inspekcji i straży. W efekcie osłabia to wpływ wojewody na działalność wspomnianych służb, inspekcji i straży⁵⁸.

Wojewódzką administracją niezespoloną oraz jej organy określa przywołana wcześniej *ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Tworzą ją terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie⁵⁹. Należy podkreślić, że ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie drogą ustawową, a ponadto działalność takiego organu musi mieć charakter ogólnopaństwowy lub zasięg terytorialny przekraczający obszar jednego województwa⁶⁰.

Brak zespolenia, określonych w *ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, organów⁶¹ nie oznacza, że wojewoda nie może wydawać poleceń związanych z realizacją zadań obronnych w województwie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej, działającej w województwie, zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych⁶².

58 *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*.

59 Zob. *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 56 ust. 1.

60 Tamże, art. 57.

61 Zob. *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 56 ust. 1.

62 Szerzej: M. Kulickowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce...*, s. 113.

Wojewoda, w ramach kierowania pozamilitarnymi przygotowaniem obronnymi w województwie, wykonuje zadania, na zasadach określonych w obowiązujących aktach prawnych¹, a w szczególności²:

- 1) określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych;
- 2) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa;
- 3) koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
- 4) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;
- 5) organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym;
- 6) kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje, o których mowa w pkt 1 i 2;
- 7) organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

1 Zostały przedstawione w rozdziale 3 niniejszego podręcznika.

2 Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., art. 20.

6.3.7. Funkcje i zadania samorządu terytorialnego

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, określoną w przepisach „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, jest gmina, a inne jednostki szczebla lokalnego i regionalnego określa ustawa⁶³. Jednostki te zostały określone ustawami, odpowiednio: *ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁶⁴; *ustawą z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*⁶⁵ oraz *ustawą z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*⁶⁶. Mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa, z mocy prawa, tworzą wspólnoty samo-

63 Zob. *Konstytucja RP*, art. 164.

64 Zob. *Dz.U.* z 2006 r. Nr 17, poz. 128.

65 Zob. *Dz.U.* z 2004 r. Nr 102, poz. 1055.

66 Zob. *Dz.U.* z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

rządowe, odpowiednio: mieszkańcy gminy i powiatu – lokalną, a mieszkańcy województwa – regionalną wspólnotę samorządową.

Konstytucja wprowadziła podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone⁶⁷. Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako zadania własne, a zadania zlecone, a w tym zadania obronne, są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

Zakres działania samorządu województwa

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami, na rzecz organów administracji rządowej, w szczególności w zakresie⁶⁸: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; **obronności**; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu; aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Organami samorządu województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa⁶⁹.

Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym. Sejmik województwa wybiera marszałka województwa i pozostałych członków zarządu województwa na wniosek marszałka bezwzględną większością głosów. Sejmik województwa pełni funkcje kontrolne w stosunku do działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zarząd województwa to organ wykonawczy. W jego skład wchodzi: marszałek województwa, jako jego przewodniczący, wiceprzewodniczący i pozostali członkowie w liczbie czterech. Zadania zarządu obejmują: wykonywanie uchwał sejmiku, gospodarowanie mieniem województwa, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu, przygotowywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego, programów wojewódzkich i ich wykonywanie.

⁶⁷ Zob. *Konstytucji RP*, wyd. cyt., art. 166 ust. 1.

⁶⁸ Tamże, art. 14 ust. 1.

⁶⁹ Tamże: art. 15.

Do zakresu działania marszałka województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej z zakresu **powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**, w szczególności:

- planowanie i realizacja zadań obronnych w województwie przez organy województwa;
- ochrona informacji niejawnych;
- ochrona danych osobowych, w szczególności nadzór przestrzegania zasad ochrony danych osobowych;
- wydawanie uchwał i zarządzeń w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz wspieranie działania wojewody w zakresie przygotowań obronnych w województwie.

Należy podkreślić, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu wojewódzkiego nie są wobec powiatu i gminy organami nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Zakres działania i zadania powiatu

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie określonym w *ustawie o samorządzie powiatowym*⁷⁰, w tym **zadania dotyczące obronności**, realizowane w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania, określonych w ustawach, zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Za wykonanie tych czynności powiatowi przysługuje zwrot wydatków i nakładów od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności⁷¹.

Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie: wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz powierzenia prowadzenia zadań publicznych jednostkom lokalnego samorządu terytorialnego⁷².

⁷⁰ Zob. *Ustawa o samorządzie powiatowym*, art. 4.

⁷¹ Tamże, art. 7.

⁷² Tamże, art. 5.

- Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz.
- **W zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w powiecie**, w ramach ustawowych kompetencji, starosta:
 - organizuje planowanie obronne;
 - w uzgodnieniu z właściwym wojewodą opracowuje plan operacyjny funkcjonowania powiatu;
 - przygotowuje główne stanowiska kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na ich realizację;
 - odpowiada za ochronę informacji niejawnych na terenie powiatu;
 - planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości miejscowej i rzeczowej.

1 R. Dynak, P. Górski, K. Radoń, *Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej, działającymi na terenie województwa i ich oddziaływanie na realizację zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego* [w:] W. Kitler (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny* pt. „Samorząd”, AON, Warszawa 2004, s. 153–154.

Zakres działania i zadania gminy

Zakres działania i zadania samorządu terytorialnego gminy, określone w przepisach przywołanej wcześniej *ustawy o samorządzie gminnym*, dzieli się na zadania własne i zlecone. Zadania własne gminy obejmują sprawy określone w art. 7 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Natomiast zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia. Obejmują one między innymi zadania w zakresie bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych¹: organizuje planowanie obronne (w tym operacyjne) w zakresie realizacji zadań obronnych zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych; opracowuje plan operacyjny funkcjonowania gminy, w uzgodnieniu z właściwym terytorialnie wojewodą oraz zgodnie z planem operacyjnym powiatu; przygotowuje główne stanowisko kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania; nakłada decyzje administracyjne dotyczące wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz opracowuje gminny plan świadczeń na okres pokoju i wojny; może wydawać przepisy porządkowe (w przypadkach niecierpiących zwłoki) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu rady gminy; zarządza ewakuację; planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej; jak również może podejmować inne działania w sytuacji zagrożenia oraz odpowiada za ochronę informacji niejawnych na terenie gminy.

1 R. Dynak, P. Górski, K. Radoń, *Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej...*, s. 147–148.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta podczas planowania i realizacji wymienionych zadań obronnych może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

6.4. Pozamilitarne przygotowania obronne w działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych

Zgodnie z „Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej” do właściwości Rady Ministrów należy kierowanie administracją rządową, natomiast do ministrów należy kierowanie określonymi działami administracji rządowej oraz realizacja zadań wyznaczonych im przez Prezesa Rady Ministrów. **Do zasadniczych zadań realizowanych we wszystkich działach administracji rządowej oraz urzędach centralnych należą zadania obronne, planowane i wykonywane w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych.**

Ministrowie organizują wykonywanie tych zadań, w ramach powszechnego obowiązku obrony, przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi⁷³. W obowiązującym stanie prawnym **minister kierujący określonym działem administracji rządowej wykonuje**, określone w odrębnych przepisach, **zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa**⁷⁴, które dotyczą:

1) ewidencji ludności i udostępniania zawartych w niej danych zainteresowanym organom i instytucjom realizującym zadania obronne; przygotowania i przeprowadzania poboru oraz rekrutacji wojskowej, a także gromadzenia i przechowywania zasobów geodezyjnych i kartograficznych (w dziale „**administracja publiczna**”);

2) określania zasad dotyczących uwzględniania aspektów obronnych w projektowaniu architektonicznym i prowadzeniu prac budowlanych oraz

⁷³ Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP..., art. 18 ust.3

⁷⁴ Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. z 2017 r. poz. 1086), art. 37.

prowadzenia nadzoru architektoniczno-budowlanego pod kątem uwzględniania aspektów obronnych w ramach zagospodarowania przestrzennego infrastruktury komunalnej, a także gospodarowania nieruchomościami. W przedmiotowym zakresie ważną rolę spełnia realizacja zadań związanych z zapewnieniem warunków do: funkcjonowania Sił Zbrojnych RP w okresie pokoju, mobilizacji i w czasie wojny oraz przyjęciem, rozmieszczeniem, zaopatrywaniem i funkcjonowaniem sojuszników sił zbrojnych na terytorium RP, a także umożliwiającymi lokalizację, realizację i adaptację obiektów i urządzeń niezbędnych do realizacji zadań obronnych (w dziale „**budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo**”)⁷⁵;

3) opracowywania budżetu państwa oraz systemu finansowania bezpieczeństwa państwa, w tym planowania środków budżetowych na realizację zadań obronnych oraz ich finansowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i podczas wojny (w dziale „**budżet**”);

4) kształtowania polityki energetycznej państwa, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju – z uwzględnieniem potrzeb w tym zakresie na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**energia**”);

5) polityki dochodów i wydatków budżetu państwa, w tym polityki cenowej, dewizowej, celnej i skarbowej oraz koordynowania i organizowania współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, a także finansowania jednostek realizujących zadania obronne objęte budżetem państwa w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**finanse publiczne**”);

6) funkcjonowania gospodarki, w tym dotyczące zaopatrzenia i finansowania dostaw z zagranicy wyrobów i usług niezbędnych do realizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców oraz kontroli obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa; udziału w opracowaniu „Programu mobilizacji gospodarki” i uruchamianiu zadań wynikających z tego programu; zapewnienia bezpieczeństwa krajowych systemów energetycznych; rezerw strategicznych i zapasów obowiązujących paliw, a także utrzymania przemysłowego potencjału obronnego oraz nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez spółki przemysłu obronnego (w dziale „**gospodarka**”);

75 Zob. P. Krzykowski, *Przygotowania obronne w dziale administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, Wyd. AON, Warszawa 2008, s. 46–48.

7) funkcjonowania transportu morskiego, żeglugi morskiej oraz portów i przystani morskich w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz korzystania z obszarów morskich, a także przygotowania strategicznego transportu morskiego (w dziale „**gospodarka morska**”);

8) przygotowania i wykorzystania śródlądowych wód powierzchniowych; budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych, utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią; przygotowania i utrzymania przepraw promowo-mostowych oraz rezerw strategicznych na potrzeby sprawnego funkcjonowania tych przepraw w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; utrzymywania urządzeń i obiektów niezbędnych dla zapewnienia ciągłości zaopatrywania w wodę, a także funkcjonowania służby hydrologiczno-meteorologicznej i hydrogeologicznej (w dziale „**gospodarka wodna**”);

9) określania zasad funkcjonowania instytucji finansowych, w tym banków, zakładów ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**instytucje finansowe**”);

10) organizacji systemów i sieci teleinformatycznych oraz technologii i technik informacyjnych administracji publicznej na potrzeby systemu obronnego w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**informatyzacja**”);

11) udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej oraz zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowych projektów aktów prawa w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**”);

12) ochrony zabytków, miejsc pamięci narodowej i dóbr kultury narodowej; zabezpieczania i przemieszczania zasobów archiwalnych i muzealnych w czasie wojny; zapewnienia ochrony i warunków pracy wybitnym twórcom kultury oraz organizowania działalności kulturalnej integrującej społeczeństwo w czasie wojny, a także funkcjonowania jednostek organizacyjnych państwowej sieci archiwalnej w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny (w dziale „**kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**”);

13) tworzenia warunków do przygotowania i utrzymania obiektów sportowych oraz infrastruktury logistycznej do wykorzystania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz wykorzystania bazy treningowej i rehabilitacyjnej na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszników, a także podejmowania działań na rzecz upowszechniania sportów obronnych (w dziale „**kultura fizyczna**”);

14) przygotowania krajowego systemu telekomunikacyjnego i pocztowego do funkcjonowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w tym przygotowania systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, w tym obronności państwa, oraz przygotowania obronnych systemów łączności poczty, ze szczególnym uwzględnieniem zasad współdziałania operatorów poczty z wojskową pocztą polową, z pocztą specjalną podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz pocztą kurierską podległą ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych (w dziale „**łączność**”);

15) zapewnienia ciągłości badań naukowych oraz prac badawczo-rozwojowych, szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie jego zagrożenia i w czasie wojny (w dziale „**nauka**”);

16) przygotowania i funkcjonowania w czasie stanu wojennego zapasowych stanowisk kierowania dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁷⁶; mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego rozwinięcia oraz użycia sił zbrojnych, a także utrzymywania w siłach zbrojnych gotowości bojowej i mobilizacyjnej; zapewnienia ochrony obiektów kategorii I szczególnie ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa; zapewnienia właściwego stanu rezerw strategicznych i zapasów na potrzeby Sił Zbrojnych RP, a także zaspokojenia potrzeb socjalno-bytowych żołnierzy i ich rodzin w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**obrona narodowa**”);

17) przygotowania szkół wszystkich szczebli do funkcjonowania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także uwzględniania w podstawach programowych wychowania patriotycznego oraz problematyki edukacji dla bezpieczeństwa (w dziale „**oświata i wychowanie**”);

18) prowadzenia ewidencji zasobów osobowych oraz ich racjonalnego zatrudnienia w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**praca**”);

19) prognozowania oraz bilansowania potrzeb i możliwości produkcji roślinnej i zwierzęcej w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; zapewnienia odpowiedniego stanu rezerw strategicznych produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych; prognozowania wielkości i asortymentu środków produkcji oraz ochrony roślin

⁷⁶ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.), § 12 ust. 2 pkt 1.

niezbędnych dla rolnictwa, a także nadzoru nad jakością środków spożywczych, pasz oraz obrotem produktami leczniczymi weterynaryjnymi i wyrobami medycznymi stosowanymi w weterynarii (w dziale „**rolnictwo**”);

20) ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne oraz zabezpieczenia infrastruktury wsi w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**rozwój wsi**”);

21) projektowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i polityki regionalnej oraz zapewnienia realizacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowych programów operacyjnych (w dziale „**rozwój regionalny**”);

22) prognozowania oraz bilansowania potrzeb i możliwości przetwórstwa rolno-spożywczego i przechowalnictwa, z uwzględnieniem produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych z rezerw strategicznych, w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**rynki rolne**”);

23) przygotowania warunków organizacyjnych i technicznych dla rybołówstwa śródlądowego i morskiego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych do gromadzenia zasobów gospodarki rybnej, a także zapewnienia możliwości wykorzystania dostępnej floty na rzecz realizacji zadań obronnych (w dziale „**rybołówstwo**”);

24) przygotowania do sprawnego funkcjonowania działania organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania oraz służby więziennej i jednostek organizacyjnych więziennictwa, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**sprawiedliwość**”);

25) przygotowania do funkcjonowania szkolnictwa wyższego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz koordynowania przygotowań obronnych realizowanych przez uczelnie (w dziale „**szkolnictwo wyższe**”);

26) przygotowania do sprawnego funkcjonowania transportu drogowego, kolejowego, powietrznego i żeglugi śródlądowej oraz przygotowania przepraw promowo-mostowych, utrzymania, ochrony i rozbudowy infrastruktury transportowej, w szczególności dróg publicznych, przepraw mostowych, kolei, lotnisk i portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych w czasie pokoju, podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny; wykorzystania transportu podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny oraz uwzględniania wymogów obronnych w projektowaniu

i prowadzeniu inwestycji drogowych, a także zapewniania wymaganego stanu rezerw strategicznych, w szczególności związanych z zabezpieczeniem przepraw drogowych (w dziale „**transport**”);

27) przygotowania obiektów turystycznych do wykorzystania na cele związane z obroną państwa (w dziale „**turystyka**”);

28) gospodarowania zasobami naturalnymi oraz ich wykorzystaniem na potrzeby obronne oraz ochrony środowiska i badania stanu środowiska w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także zapewniania wymaganego stanu rezerw strategicznych (w dziale „**środowisko**”);

29) koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny, dzieci i osób starszych, potrzebujących wsparcia i pomocy, w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**rodzina**”);

30) przygotowania do funkcjonowania określonych organów kierowania państwem na stanowiskach kierowania bezpieczeństwem narodowym w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny⁷⁷; koordynowania przygotowań ochrony obiektów kategorii II szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa; organizowania i koordynacji realizacji zadań obronnych przez nadzorowane organy administracji rządowej oraz podległe, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz postępowania z cudzoziemcami w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; ochrony rządu w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także realizacji zadań obrony cywilnej (w dziale „**sprawy wewnętrzne**”);

31) współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, oraz postępowania z mniejszościami narodowymi i etnicznymi w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne**”);

32) przygotowania do sprawnego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, pomocy społecznej i świadczeń społecznych, funduszy emerytalnych oraz koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, podmiotów działających w sferze pożytku

⁷⁷ Zgodnie z § 11 ust 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie przygotowania systemu kierowania... minister właściwy ds. wewnętrznych przygotowuje główne stanowiska kierowania Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

publicznego, w tym organizacji pozarządowych, w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**zabezpieczenie społeczne**”);

33) zapewnienia funkcjonowania i bezpieczeństwa polskich placówek dyplomatycznych oraz przedstawicielstw zagranicznych na terenie Polski, a także reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą oraz informowania instytucji i społeczności międzynarodowej o przyczynach powstania konfliktu, którego stroną jest Rzeczpospolita Polska w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (w dziale „**sprawy zagraniczne**”);

34) organizacji i funkcjonowania ochrony zdrowia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; koordynowania przygotowania i realizacji planów zwiększenia bazy szpitalnej w czasie kryzysu lub wojny; określania zasad wykorzystania kadr medycznych, w tym opracowania planów międzywojewódzkich przeniesień personelu medycznego oraz zaopatrywania zakładów opieki zdrowotnej i ludności w produkty lecznicze i wyroby medyczne, a także zapewniania wymaganego stanu rezerw strategicznych produktów leczniczych i wyrobów medycznych (w dziale „**zdrowie**”);

35) zapewnienia funkcjonowania żeglugi śródlądowej w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; koordynowania przewozu osób i rzeczy środkami żeglugi śródlądowej oraz budowy, przebudowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu obronnym (w dziale „**żegluga śródlądowa**”).

Ponadto wszyscy ministrowie przygotowują (powinni przygotowywać?): rezerwy osobowe na potrzeby jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykonywania zadań obronnych; przygotowują i wdrażają, w czasie obowiązywania stanu wojennego, akty prawne wykonawcze, w zakresie swoich właściwości; organizują i uruchamiają główne stanowiska kierowania w stałych i zastępczych miejscach pracy; planują i organizują świadczenia na rzecz obrony, w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji.

Ustawa o działach administracji rządowej określa również administrację rządową nieobjętą zakresem działań administracji rządowej, którą wykonują⁷⁸: Główny Urząd Statystyczny; Polski Komitet Normalizacyjny; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Urząd Regulacji Energetyki, Polska Agencja Kosmiczna oraz Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Pol-

78 Zob. Ustawa o działach administracji rządowej, art. 33a.

skiej. Działalność oraz związane z tym potrzeby wymienionej administracji są uwzględniane podczas określania potrzeb obronnych na szczeblu centralnym.

6.5. Pozamilitarne przygotowania obronne w województwie

Pozamilitarne przygotowania obronne w województwie, obejmujące związane z tym zadania, realizowane są przez terenowe organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Zasadniczą rolę odgrywają tu wojewodowie⁷⁹, którzy kierując sprawami obronności w województwie, na zasadach i w trybie określonym w ustawach, zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej oraz niezespolonej, a także przedsiębiorców⁸⁰.

6.5.1. Zadania wojewody w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie

Zadania obronne administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda; organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; organy niezespolonej administracji rządowej; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw, oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw⁸¹.

Analizę zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie należy rozpocząć od przedstawienia kompetencji wojewody jako organu kierującego sprawami obronności w województwie. Zasadnicze kompetencje i obowiązki oraz zadania obronne wojewody zostały określone w ustawie *o powszechnym obowiązku obrony* oraz w przepisach aktów prawnych, wynikających m.in. z ustaw o stanach nadzwyczajnych⁸².

⁷⁹ Status prawny wojewody oraz jego miejsce w organach administracji publicznej, a także realizowane przez niego funkcje zostały przedstawione w podrozdziale 4.2.6.

⁸⁰ Zob. Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony*..., art. 20.

⁸¹ Tamże, art. 2.

⁸² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558); ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach*

Wojewoda w ramach kierowania procesem pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie wykonuje określone funkcje, które zostały przedstawione w rozdziale 6.3.6 niniejszego podręcznika.

W obowiązującym stanie prawnym wojewodzie nadano szczególne uprawnienia do wykonywania zadań obronnych w zakresie:

- planowania obronnego i programowania obronnego;
- przygotowania stanowisk kierowania wojewody oraz sprawowania nadzoru merytorycznego nad stanowiskami kierowania kierowników jednostek samorządu terytorialnego województwa;
- utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższania, w tym organizacji systemu stałych dyżurów wojewody;
- przygotowania transportu i infrastruktury transportowej województwa na potrzeby obronne;
- przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych województwa na potrzeby obronne państwa;
- przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa;
- przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych administracji publicznej w województwie, wykonujących zadania obronne;
- przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów znajdujących się we właściwości wojewody;
- organizowania szkolenia obronnego;
- prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych w województwie;
- świadczeń na rzecz obrony.

Należy podkreślić, że zakres wymienionych zadań obronnych realizowanych przez organy administracji rządowej w województwie mieści się w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa⁸³ i dotyczy w szczególności:

Planowania obronnego i programowania obronnego, wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*⁸⁴, nakładających na wojewodę obowiązek: opracowania „Planu operacyjnego funkcjonowania województwa”, w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych; wyznaczenia zadań operacyjnych

Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

83 Przedstawionych w rozdziale 4.2 niniejszego podręcznika.

84 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*

jednostkom administracji rządowej i samorządowej oraz zatwierdzania planów operacyjnych opracowanych przez marszałków województw, starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), wójtów i burmistrzów (prezydentów miast); sporządzenia programu pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa oraz programu doskonalenia obrony cywilnej województwa⁸⁵;

Przygotowania stanowisk kierowania wojewody oraz sprawowania nadzoru merytorycznego nad stanowiskami kierowania kierowników jednostek samorządu terytorialnego województwa w zakresie oraz na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem...*⁸⁶. Obowiązkiem wojewody jest przygotowanie na własne potrzeby głównego i zapasowego stanowiska kierowania; główne stanowisko kierowania przygotowuje się w stałej siedzibie wojewody oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadnia się z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, natomiast usytuowanie zapasowego stanowiska kierowania wojewodowie uzgadniają z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem obrony narodowej. Wojewodowie, w ramach zapasowych stanowisk kierowania, zapewniają miejsca pracy marszałkowi województwa lub komisarzowi rządowemu powołanemu na podstawie odrębnych przepisów, a także innym organom niezbędnym w kierowaniu obroną województwa⁸⁷;

Utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższania, w tym organizacji systemu stałych dyżurów wojewody w celu przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) oraz organom wojewódzkiej niezespółonej administracji rządowej, kierownikom zespółonych słuźb, inspekcji i straźy wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych i mającym swoją siedzibę na terenie województwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa...*⁸⁸;

⁸⁵ Tamże, § 5 ust.1 pkt 4 i 8; § 6 ust.1 pkt 3; § 7 pkt 3 oraz § 9 ust.1 pkt 3 i 4.

⁸⁶ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania...*

⁸⁷ Tamże, § 11 ust. 1 i ust. 2 oraz § 12 ust. 1–3.

⁸⁸ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. Nr 219, poz. 2218 z późn. zm.).

Przygotowania transportu i infrastruktury transportowej województwa na potrzeby obronne na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa...*⁸⁹. Określanie potrzeb obronnych województwa w zakresie transportu należy do zasadniczych zadań realizowanych przez wojewodów w procesie przygotowań obronnych. Następuje to, między innymi, przez organizację rejonów przeładunkowych oraz realizację zadań związanych z organizacją skoncentrowanego transportu samochodowego. W ramach przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa, do wojewody należy zapewnienie realizacji zadań związanych z budową i utrzymaniem drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez siły zbrojne i wojska sojusznice, zgodnie z umowami międzynarodowymi. Wojewodowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, zapewniają przygotowanie do sformowania jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do realizacji zadań osłony technicznej infrastruktury drogowej oraz sieci kolejowej na terenie województwa, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Ponadto wojewodowie, wspólnie z ministrem obrony narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw transportu, zapewniają ochronę i obronę obiektów infrastruktury transportowej, obiektów i urządzeń lotnictwa cywilnego oraz portów morskich i rzecznych. Dotyczy to ochrony: obiektów i urządzeń zapewniających kierowanie transportem lotniczym, morskim i żegluga śródlądową; punktów załadunkowych; punktów przeładunkowych; baz remontowych statków; stacji oraz przewożonych towarów i osób – przed oddziaływaniem przeciwnika oraz obronę przeciwdywersyjną i antyterrorystyczną, a także obronę i ochronę przed środkami masowego rażenia⁹⁰;

Przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych województwa na potrzeby obronne państwa, dotyczące planowania i realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na*

89 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. Nr 34, poz. 294).

90 Tamże, § 12 pkt 5; § 15 ust. 2; § 23 ust. 3 pkt 2; § 24 ust. 1 oraz § 30 ust. 1 pkt 1 i 2.

*potrzeby obronne państwa...*⁹¹, obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych; wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zaspokojenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego; określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego; określenie sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość wojewody w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na wojewodę obowiązek przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia bilansu personelu medycznego na terenie województwa⁹²;

Przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa⁹³. Wojewoda przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności ma obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W tym celu wojewoda zapewnia: opracowywanie potrzeb w zakresie łączności jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych, przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim, oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów oraz planowanie,

91 Rozporządzenie RM z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741).

92 Tamże, § 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt. 2 oraz ust. 3; § 4; § 9; § 15 ust. 5; § 16 ust. 2 oraz § 17 ust. 1 pkt 5.

93 Zob. Rozporządzenie RM dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855 z późn. zm.).

organizowanie i realizację przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemów łączności stanowisk kierowania tych podmiotów⁹⁴;

Przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych administracji publicznej w województwie, wykonujących zadania obronne, w tym przedsiębiorców podlegających wojewodom, na zasadach i w trybie określonym w dziale V ustawy o *powszechnym obowiązku obrony* oraz rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów w *sprawach militaryzacji*⁹⁵. Wojewodowie oraz ministrowie są organami właściwymi do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o objęcie militaryzacją wymienionych jednostek organizacyjnych. Po ustaleniu przez Radę Ministrów wykazu jednostek przewidzianych do militaryzacji podlegają one wnioskodawcom (ministrom i wojewodom) w sprawach przygotowania do militaryzacji. Wojewodowie w ramach przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją mają do wykonania obszerny katalog zadań. Do głównych zadań w tym zakresie należą: określenie obszaru przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do militaryzacji oraz szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania, a także wyznaczenie podległych i nadzorowanych organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć oraz ustalenie sposobu zaspokojenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie i dysponowanie przydzielonymi środkami finansowymi na realizację przedmiotowych zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych. Ponadto do zadań wojewodów należy ustalanie programów szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, a także planowanie i organizowanie kontroli podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji. Jednostki zmilitaryzowane podlegają właściwym miejscowo wojewodom, zgodnie z ogólnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami;

94 Tamże, § 9 oraz § 11 ust. 1 pkt 6.

95 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie *militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz.U. Nr 29 poz. 1612); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2009 r. w sprawie *nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych* (Dz.U. Nr 41, poz. 234); rozporządzenie RM z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie *powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji* (Dz.U. Nr 264, poz. 2627); rozporządzenie RM z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie *wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji* (Dz.U. Nr 17, poz. 143.) oraz rozporządzenie RM z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie *przydzielania jednostek zmilitaryzowanych* (Dz.U. z 2012 r. poz. 359).

Przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów znajdujących się we właściwości wojewody, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*⁹⁶. Wojewodowie są organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności, w stosunku do obiektów znajdujących się w ich właściwości, obiektów jednostek organizacyjnych im podporządkowanych lub przez nich nadzorowanych oraz obiektów przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a także obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych. Ponadto, wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów, wojewodowie organizują szczególną ochronę obiektów, w tym: określają zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony i osoby odpowiedzialne za ich realizację; koordynują i nadzorują prace związane z przygotowaniem szczególnej ochrony obiektów; realizują zadania związane z uzyskaniem limitów osobowych, środków finansowych oraz innych zasobów niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; organizują szkolenia w zakresie problematyki szczególnej ochrony obiektów oraz zapewniają sprawność, ciągłość i terminowość prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, a także ujmują problematykę szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych państwa⁹⁷;

Organizowania szkolenia obronnego na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*⁹⁸. Wojewodowie i wicewojewodowie, jako osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej, uczestniczą w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadzórne. Wojewodowie są zobowiązani do organizowania szkolenia obronnego w województwie, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń wojewódzkich obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa; opracowywania wieloletnich progra-

⁹⁶ Zob. Rozporządzenie RM w z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. Nr 116, poz. 1090).

⁹⁷ Tamże, § 4 ust. 1 pkt 5 oraz § 5–7.

⁹⁸ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. Nr 16, poz. 150).

mów szkolenia i corocznych planów szkolenia (uzgadnianych z ministrem obrony narodowej) oraz prowadzenia dokumentacji szkoleniowej; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu oraz zapewnienia właściwych warunków realizacji procesu szkolenia; Szkolenie realizowane przez wojewodów finansuje się z tej części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda⁹⁹;

Prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych przez wojewodę na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów w *sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*¹⁰⁰. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespólonej administracji rządowej; komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespólonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez wojewodów, organy niezespólonej administracji rządowej, kierowników zespólonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a zakres tej kontroli obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Wojewodowie planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a także koordynują działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych¹⁰¹;

Świadczeń na rzecz obrony wynikających z przepisów działu VII ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów w *sprawach świadczeń na rzecz obrony*¹⁰². Wojewoda koordynuje na obszarze województwa działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym: prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń osobistych i rzeczowych

⁹⁹ Tamże, § 3 ust. 1; § 5 pkt 3; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 1.

¹⁰⁰ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w *sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz.U. Nr 16, poz. 151).

¹⁰¹ Tamże, § 2 pkt 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

¹⁰² Zob. Rozporządzenie RM z dnia 11 sierpnia 2004 r. w *sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz.U. Nr 229, poz. 2307, z późn. zm.); rozporządzenie RM z dnia 3 sierpnia 2004 r. w *sprawie świadczeń rzeczowych realizowanych na rzecz obrony w czasie pokoju* (Dz.U. Nr 181 poz. 1872) oraz rozporządzenie RM 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. Nr 203 poz., 2081).

przewidzianych do realizacji na obszarze województwa; planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku tych świadczeń oraz analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń. Ponadto wojewoda jest organem, który rozpatruje odwołania osób przeznaczonych do wykonywania świadczeń osobistych oraz posiadaczy nieruchomości lub rzeczy ruchomej, a także wnioskodawców – od decyzji wydanych przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Wojewodowie organizują wykonywanie wymienionych zadań przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów¹⁰³. W celu realizacji zadań wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra¹⁰⁴.

6.5.2. Pozamilitarne przygotowania obronne w samorządach terytorialnych

Władze samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację zadań obronnych na administrowanym terenie, ich podstawy prawne są określone w ustawach¹⁰⁵ oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw, a także w wytycznych nadrzędnych organów administracji rządowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zadania obronne w samorządach lokalnych szczebla powiatowego i gminnego są zadaniami zleconymi przez administrację rządową na zasadzie

103 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., art. 18 ust. 4.

104 Tamże, art. 25

105 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...; ustawa o samorządzie powiatowym..., ustawa o samorządzie gminnym... oraz ustawa o samorządzie województwa...

ustawy lub porozumienia¹⁰⁶. Jeżeli zadania są przekazywane w formie ustawy, samorządy nie mają wyboru i muszą przyjąć je do realizacji. W tym wypadku administracja rządowa jest zobowiązana zapewnić samorządom niezbędną ilość środków na ich realizację. Zatem organy samorządu powinny otrzymać na wykonanie zleconych przez administrację rządową zadań obronnych odpowiednią ilość środków finansowych, w formie subwencji lub dotacji celowych, umożliwiających ich realizację.

Realizowane obecnie przez samorządy terytorialne zadania obronne można ująć w trzy zasadnicze grupy zadaniowe (kategorie)¹⁰⁷:

1) ochrona ludności i struktur państwa w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

2) zapewnienie informacyjnych, duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

3) uzupełnianie zasobami ludzkimi sił zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operacje na terytorium naszego państwa.

Szczegółowe zadania obronne związane z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania i kierowania gminą, powiatem i województwem samorządowym, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, zostały określone w rozporządzeniach wykonawczych do *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*¹⁰⁸. Wymienione rozporządzenia stworzyły ramy prawne udziału organów samorządu terytorialnego w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

106 Konstytucja wprowadziła, podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone (art. 166 ust 1). Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

107 Zob. W. Kitler (kier. nauk), *Zadania obronne samorządu...*, s.120.

108 Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres podmiotowo-przedmiotowy przedstawiono w podrozdziale 2.1.2 (tabela 1).

Zakres przedmiotowy pozamilitarnych przygotowań obronnych realizowanych przez samorządy terytorialne obejmuje w szczególności zadania dotyczące:

- planowania obronnego, w tym planowania operacyjnego;
- przygotowania stanowisk kierowania organów wykonawczych samorządu terytorialnego;
- utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższania;
- przygotowania oraz wykorzystania transportu na potrzeby obronne;
- przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa;
- przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa;
- przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego;
- organizowania szkolenia obronnego;
- prowadzenia kontroli realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego;
- świadczeń na rzecz obrony.

Zakres wymienionych zadań obronnych realizowanych przez organy administracji samorządowej na poziomie województwa, powiatu oraz gminy mieści się w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa¹⁰⁹ i dotyczy w szczególności:

Planowania obronnego wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*¹¹⁰, dotyczącego m.in. opracowania: *planów operacyjnych funkcjonowania urzędów marszałkowskich*, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; *planów operacyjnych funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów*, które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami; „Planu operacyjnego funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy”, który sporządza prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z wojewodą mazowieckim oraz *planów operacyjnych funkcjonowania gmin* (gmin o statusie miasta), które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami¹¹¹;

¹⁰⁹ Został przedstawiony w rozdziale 4.2 niniejszego podręcznika.

¹¹⁰ Zob. Rozporządzenie RM z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*

¹¹¹ Tamże: § 5 ust 1, pkt 5–8.

Przygotowania stanowisk kierowania organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wójta lub burmistrza / prezydenta miasta oraz marszałka województwa) na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem...*¹¹². Obowiązkiem organów wykonawczych samorządu terytorialnego jest przygotowanie na własne potrzeby głównego stanowiska kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadniają z właściwym wojewodą¹¹³;

Utrzymania stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenia warunków do jej podwyższania przez organy samorządu terytorialnego (marszałków województwa, starostów, wójtów lub burmistrzów / prezydentów miast) wytypowane do wykonania określonych zadań obronnych w systemie stałych dyżurów wojewody – na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie gotowości obronnej państwa...*¹¹⁴;

Przygotowania dróg i wykorzystania transportu na potrzeby obronne, na zasadach i w trybie określonym przepisami z rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa...*¹¹⁵. Organy samorządu terytorialnego oraz kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez te organy, dla których są one organami założycielskimi, uwzględniają potrzeby obronne państwa w zakresie transportu, stosownie do zakresu działania¹¹⁶. Na poziomie samorządu województwa, powiatu i gminy realizowane są również zadania dotyczące przygotowania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych na potrzeby obronne, określonych w wykazie dróg o znaczeniu obronnym¹¹⁷;

Przygotowania oraz wykorzystywania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne w zakresie planowania i realizacji zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz*

112 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania...*

113 Tamże, § 11 ust 1, pkt 6 i ust. 4.

114 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej...*

115 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu...*

116 Tamże, § 3.

117 Zob. Ustawa z dnia 21 marca 2005 r. *o drogach publicznych* (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.), art. 4a ust. 2.

wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa...¹¹⁸, obejmujących w szczególności: zwiększenie liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu; tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych; wykonywanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych; określenie sposobu zaspokojenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych; wykorzystanie jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi; określenie sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych oraz określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych realizujących zadania obronne. Należy podkreślić, że przepisy przywołanego rozporządzenia określiły właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizowania, nakładania i nadzorowania oraz uruchamiania realizacji wymienionych zadań, a także nałożyły na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia – w formie planów – warunków organizacyjnych i technicznych realizacji tych zadań.

Przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa¹¹⁹. Organy samorządu terytorialnego przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności mają obowiązek uwzględniania potrzeb wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach przygotowania i wykorzystania obronnych systemów łączności wójt lub burmistrz / prezydent miasta oraz marszałek województwa, według swojej właściwości, zaspokajają potrzeby dotyczące funkcjonowania obronnych systemów łączności, w szczególności na stanowiskach kierowania¹²⁰;

Przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, uznanych przez Radę Ministrów za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, na zasadach i w trybie określonym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa

118 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741).

119 Zob. Rozporządzenia RM dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855 z późn. zm.).

120 Tamże, § 11 ust.1.

*i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*¹²¹. Organem właściwym do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie obiektów znajdujących się we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności jest właściwy terytorialnie wojewoda. Ponadto wojewodowie, wykonując zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów, określają m.in. zakres prac związanych z przygotowaniem tej ochrony oraz osoby z jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialne za ich realizację, a także koordynują i nadzorują prace z tym związane. Natomiast szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty¹²²;

Szkolenia obronnego – zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szkolenia obronnego*¹²³ organy samorządowe wszystkich szczebli (marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy) są zobowiązane do: udziału w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne; organizowania i prowadzenia szkolenia obronnego – w odniesieniu do szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio: województwa, powiatowym i gminnym; opracowywania i uzgadnianie planów i programów szkolenia z wojewodą; kwalifikowania osób podlegających szkoleniu; zapewnienia właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia; prowadzenia dokumentacji szkoleniowej. Szkolenie realizowane przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast finansuje się z tej części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda¹²⁴;

Kontroli realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*¹²⁵. Kontrolę prowadzi się w stosunku do urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw oraz jednostek organizacyjnych, dla których organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim, a jej zakres obejmuje wykonywa-

121 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa...*

122 Tamże, § 4 ust. 2, pkt 5b; § 5 ust. 4, pkt 5b oraz § 7 ust. 1, pkt 5b.

123 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia...*

124 Tamże, § 3 ust. 1; § 5 pkt 4; § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2.

125 Zob. Rozporządzenie RM z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań...*

nie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej. Organy samorządu terytorialnego planują i zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a wojewodowie koordynują działalność w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych¹²⁶;

Planowania i realizacji świadczeń na rzecz obrony – świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny oraz wydawania decyzji administracyjnych o nałożeniu obowiązku świadczeń, a także wzywania do ich wykonania (gmina); prowadzenia ewidencji nieruchomości i rzeczy ruchomych (gmina) mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych oraz udzielania informacji o ich stanie na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwych organów obrony cywilnej oraz wykonywania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny świadczeń rzeczowych (gmina), polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez siły zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa;

Ponadto do ważnych zadań obronnych realizowanych przez organy samorządu terytorialnego należy zaliczyć przeprowadzanie czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony¹²⁷ oraz współdziałanie z organami wojskowymi w zakresie: administrowania rezerwami osobowymi¹²⁸; prowadzenia rejestracji (gmina) na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej osób objętych rejestracją, a także wzywania ich do stawienia się do kwalifikacji wojskowej¹²⁹; współudziału (powiat) w organizowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej przez zabezpieczenie pomieszczeń i dokumentacji¹³⁰; prowadzenia spraw (gmina) związanych z wojskowym obowiązkiem meldunkowym¹³¹; organizowania, w ramach akcji kurierskiej, (w gminach i powiatach) systemu doręczania kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, okresowej służby wojskowej,

126 Tamże, § 2 pkt 5 i 7; § 3; § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3.

127 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...

128 Tamże, art. 25 ust. 1.

129 Tamże, art. 31 ust. 4 i 5 oraz art. 32 ust. 5.

130 Tamże, art. 35 ust. 2.

131 Tamże, art. 53 ust. 3.

pełnionej w trybie natychmiastowego stawiennictwa, oraz czynnej służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny¹³²; wydawania decyzji (gmina) w sprawie przeznaczenia osób do funkcji kuriera (następuje z urzędu lub na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień)¹³³; rozplakatowania obwieszczeń (gmina) o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny¹³⁴.

Możliwość realizacji zadań obronnych przez samorządy terytorialne należy rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego, który dotyczy gminy i powiatu oraz szczebla regionalnego, tj. samorządu województwa. Należy podkreślić, że zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji pomiędzy samorządem województwa a powiatem oraz samorządem powiatowym a gminą. Natomiast kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego na terenie województwa należy do ustawowych kompetencji wojewody¹³⁵.

Pytania kontrolne:

1. Zdefiniuj pojęcie administracji publicznej oraz omów jej strukturę.
2. Omów kompetencje Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
3. Omów kompetencje ministra obrony narodowej w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.
4. Omów zasady oraz zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych w działach administracji rządowej.
5. Omów zasady oraz zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie.

132 Tamże, art. 60 ust. 4.

133 Tamże, art. 203 ust. 2.

134 Tamże, art. 60 ust. 6.

135 Zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., art. 18 ust. 4.

Zakończenie

Podręcznik akademicki jest opracowaniem, w którym prezentowana jest synteza najnowszej wiedzy z danej dziedziny (dyscypliny) nauki, potrzebna i użyteczna ze względu na pracę naukową, zwłaszcza jednak – na pracę dydaktyczną ze studentami szkół wyższych. Należy też zauważyć, że niektóre treści zawarte w podręczniku mogą być mniej aktualne niż artykuły naukowe, ponieważ gromadzenie materiałów do podręcznika trwa z reguły kilka lat. Z drugiej strony, dobrze wykonane analizy i syntezy naukowe zamieszczone w podręczniku są względnie trwałe i aktualne przez wiele lat. Niekiedy podręczniki akademickie są wykorzystywane również przez kandydatów na studia¹.

Zaprezentowane w niniejszym podręczniku treści są efektem dociekań ich autorów nad wybranymi problemami przygotowań obronnych w niemilitarnej części systemu obronnego państwa. Są one również rezultatem udziału autorów w przedsięwzięciach naukowych i dydaktycznych organizowanych przez Akademię Sztuki Wojennej oraz inne uczelnie. Ważnym źródłem wiedzy teoretycznej i doświadczeń praktycznych w przedmiotowym zakresie była praca autorów podręcznika w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON.

Uwzględniając charakter pozamilitarnych przygotowań obronnych, należy pamiętać, że ich zakres stanowi rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Autorzy musieli zatem przyjąć pewne ograniczenia, zasygnalizowane w tytule, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów. Pozwoliło to na przygotowanie spójnego tematycznie podręcznika, który przeznaczony jest dla osób studiujących na kierunkach: *bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz administracja*, a także dla tych, których interesuje problematyka przygotowań obronnych państwa, realizowanych w niemilitarnej części systemu obronnego państwa.

¹ J. Pawłowski, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa). Podręcznik akademicki*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2016.

Podziękowania oraz wyrazy głębokiego szacunku składamy na ręce recenzentów niniejszego podręcznika – prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego i prof. dr. hab. Jana Wojnarowskiego – za dogłębną analizę jego zawartości oraz wiele cennych uwag o charakterze merytoryczno-redakcyjnym.

dr hab. inż. Marian Kulickowski

dr inż. Leszek Sawicki

Bibliografia

A. Opracowania zwarte

1. Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Wyd. Bellona, Warszawa 1997.
2. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
3. Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Łódź 2003.
4. Carl von Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo „Test”, Lublin 1995.
5. Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2003.
6. Czyżewska-Madajewicz K., Jerzy Künstler M, Tłumski Z, *Dialogi konfucjańskie*; Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976.
7. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1996.
8. Gąsiorek K., Kitler W. (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
9. Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń. Uwarunkowania oceny i akceptacji ryzyka*, Warszawa 1997.
10. Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, (materiał dla Wyższych Kursów Obronnych), Wyd. AON, Warszawa 2007.
11. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. LIBER, Warszawa 2004.
12. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
13. Jakubczak R., Flis J. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.
14. Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa, cz. 1, Podsystemy pozamilitarne w systemie obronnym RP i wybranych państw NATO*, Warszawa 2000.
15. Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa, cz. 2, Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2001.
16. Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wyd. AON, BBN, Warszawa 1998.
17. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
18. Kitler W. (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych, Wyd. AON, Warszawa 2010.
19. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, sygn. AON 6033/11, Warszawa 2011.

20. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61), Warszawa 2010.
21. Kitler W., *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pk. „Samorząd”*, Wyd. AON, Warszawa 2004.
22. Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
23. Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Warszawa 1975.
24. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
25. Kownacki J. (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Oficyna Drukarska, Warszawa 2004.
26. Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Warszawa 2006.
27. Kukułka J., *Bezpieczeństwa a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa 1982, nr 7.
28. Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011.
29. Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Teoria i praktyka – wybrane problemy*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2011.
30. Kuliczkowski M., *Pozamilitarne przygotowania obronne Państwa wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 2 (83), Warszawa 2011.
31. Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy [w:] opracowaniu: M. Kuliczkowski, M. Olaszewski, S. Olearczyk (red. naukowa) Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. AON, Sygn. AON 6036/11, Warszawa 2011.
32. Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013.
33. Kuliczkowski M., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON, Sygn. 6415/16, Warszawa 2016.
34. Kuliczkowski M., Wojciszko M., *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa – wybrane problemy*, Wyd. ASzWoj, Sygn. ASzWoj 6534/18, Warszawa 2018.
35. Kuźma T., *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji, rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, Wyd. AON, Warszawa 2002.

36. Kuźniar R., *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum” z dnia 7.07.2002 r.
37. Kuźniar R., Szczepanik K., *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
38. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1978.
39. Majewski T., *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
40. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995.
41. Maslow A., *Motivation and Personality*, New York, 1958.
42. Moltke H., *O Polsce*, Warszawa 1996.
43. Napoleon B., *Maksymy*, Warszawa 1983.
44. Nowak D., *Realizacja zadań obronnych przez system niemilitarny w województwie*, rozprawa doktorska, kier. nauk. Kitler W., Wyd. AON, Warszawa 2011.
45. Nowak K., *Leksykon złotych myśli, wybór*, Warszawa 1998.
46. Nowak-Jeziorański J., *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.
47. Piątek Z. (kier. naukowe), *Demobilizacja sił zbrojnych po zakończonym konflikcie zbrojnych*, praca naukowo-badawcza, Wyd. AON, Warszawa 2007.
48. Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000 r.
49. Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa In statu nascendi*, Wyd. PISM, Warszawa 1990.
50. Rutkowski C., *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie. Koncepcje. Doktryny*, Warszawa 1995.
51. Sikorski W., *Przyszła wojna*, Wyd. MON, wydanie II, Warszawa 1984.
52. Skrzydło W. (red. Nauk.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.
53. Sochala C., *Programowanie obronne w niemilitarnej części systemu obronnego państwa*, rozprawa doktorska, kier. nauk. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2009.
54. Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.1.gazeta.pl.
55. Sołoma L., *Metody badań socjologicznych*, WSP, Olsztyn 1995.
56. Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1994.
57. Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1994.
58. Stańczyk J., *Współczesne Pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. ISP, Warszawa 1996.
59. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. ISP, Warszawa 1996.
60. Starzyński R., *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930,
61. Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008.
62. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
63. Wiśniewski B., *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, (rozprawa habilitacyjna), Wyd. AON, Warszawa 2008.
64. Wojnarowski J., Kulickowski M., Olszewski M., *Przygotowania obronno-ochronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (II.1.9.1.0)*, Wyd. AON – sygn. S/8349, Warszawa 2012 r.
65. Wojnarowski J., *System obronności państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005.

66. Wojnarowski J., Wojnarowska-Szpucha S., *Wpływ mobilizacji gospodarki na system bezpieczeństwa narodowego RP „MOB-GOSP”*, Wyd. AON, Warszawa 2010.
67. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
68. Zięba R. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
69. Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2010.

B. Akty prawne i dokumenty normatywne

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
3. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015, poz. 827 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, (Dz.U. 1987 r. Nr 35, poz. 201).
5. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r. Nr 10 poz. 56).
11. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 875).
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).
16. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).
17. 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).

18. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. z 2001 r. Nr 76 poz. 804 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207).
21. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, późn. 1320 z późn. zm.)
22. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz. 707).
25. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985).
26. 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).
27. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
28. Ustawa z dnia 21 marca 2005 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.)
30. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).
32. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, późn. 1240 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz.U. z 1993 r. Nr 69, poz. 331).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 94, poz. 426).

36. 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. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151).
39. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).
40. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1309).
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599).
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855).
44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872).
45. 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. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081).
46. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
47. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2307).
48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz.U. Nr 264, poz. 2627).
49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz.U. Nr 17, poz. 143).
50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 29, poz. 1612).

51. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. Nr 41, poz. 234).
52. Rozporządzenie 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).
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przydzielania jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. z 2012 r. poz. 359).
54. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741).
55. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2013 r. poz. 96).
56. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1829).
57. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1871).
58. Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2026.
59. Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii I.
60. Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony, niezbędnych do szczególnej ochrony obiektów (Dz.Urz. MON z 2005 r. Nr 3, poz. 17).
61. Ogólne wymagania przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów kategorii II, oraz procedura opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów kategorii II.
62. Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr Z-8/MON z dnia 30 lipca 2008 r., zmieniająca decyzję Ministra Obrony Narodowej Nr Z-12/MON z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególnej ochronie obiektów.
63. Decyzja nr 462/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 listopada 2015 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania przez organy wojskowe zadań w zakresie militaryzacji (Dz.Urz. MON z 2015 r. Nr 462, poz. 330).

64. Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2007 r. dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów.
65. Ustalenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2010 r. dotyczące udziału Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej w szczególnej ochronie obiektów.

C. Dokumenty strategiczne

1. *Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012* z dnia 31 sierpnia 2007 r.
2. *Strategia Rozwoju Kraju 2020* z dnia 25 września 2012 r.
3. *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).
4. *Strategia Sprawne Państwo 2020* z dnia 12 lutego 2013 r.
5. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.
6. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 r. – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – utraciła moc.
7. *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (MP z 2015 r. poz. 697).

D. Dokumenty normalizacji obronnej

1. Norma obronna NO-02-A060 – *System obronny państwa, plany obronne, klasyfikacja* (Dz.Urz. MON z 2008 r. nr 13, poz.166).
2. Norma Obronna NO-02-A077 – *Militaryzacja, Numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji* (Dz.Urz. MON. z 2010 nr 10, poz.110).
3. Norma Obronna NO-02-A078 – *Szczególna ochrona obiektów, Oznaczenie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa* (Dz.Urz. MON z 2008, nr 13, poz. 166).
4. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie planu operacyjnego przez organy administracji publicznej* (PdNO–02–A075:2008).
5. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie programów pozamilitarnych przygotowań obronnych* (PdNO–02–A074:2010).
6. Podręcznik normalizacji obronnej: *Planowanie obronne – Struktura i redagowanie Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* (PdNO–02–A071:2010).

E. Inne dokumenty

1. *Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. PWN, wydanie piętnaste, Warszawa 1985.
2. *Encyklopedia powszechna*, Wydawnictwa Gutenberga, Warszawa 1994.
3. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.
4. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Zdrodowski B. (kier. nauk.), Wyd. 6, Wyd. AON, Warszawa 2008.
5. *Uniwersalny słownik języka polskiego* (online); <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=4125>.



Dr hab. inż. Marian KULICZKOWSKI

Nauczyciel akademicki, jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej. Od 1 października 2016 roku kierownik Katedry Przygotowań Obronnych Państwa w Instytucie Bezpieczeństwa Państwa. Specjalizuje się w problematyce pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego, realizowanych w systemie bezpieczeństwa narodowego RP.

Dorobek naukowy obejmuje kilkadziesiąt publikacji oraz kierowanie i współudział w pracach naukowo-badawczych. Prowadzi zajęcia dydaktyczne ze studentami na wszystkich poziomach nauczania i kierowniczą kadrą administracji publicznej, w ramach Wyższych Kursów Obronnych

organizowanych w ASzWoj. Wypromował ponad stu magistrów (równorzędnych) oraz recenzował rozprawy doktorskie i projekty badawcze. Jest autorem programów przedmiotów z zakresu przygotowań obronnych państwa. Współorganizator i uczestnik kilkunastu konferencji i seminariów naukowych. Bezpośrednio przed odejściem ze służby w Wojsku Polskim w latach 2004–2008 był starszym specjalistą w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON. Uczestniczył w pracach Zespołu Strategicznego Przeglądu Obronnego 2016–2017.

W ramach współpracy ze środowiskiem cywilnym prowadzi szkolenia obronne (wykłady na zaproszenie) z problematyki przygotowań obronnych państwa dla pracowników administracji publicznej i przedsiębiorstw. Popularyzuje problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa na swojej stronie internetowej: mkuliczkowski.pl.



Dr Leszek SAWICKI

Absolwent Wojskowej Akademii Technicznej. W 1998 roku na Wydziale Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej uzyskał stopień doktora nauk wojskowych w specjalności system obronny państwa. W roku 2002 objął stanowisko zastępcy szefa Oddziału Pozmilitarnych Przygotowań Obronnych w Departamencie Polityki Obronnej Ministerstwa Obrony Narodowej, uczestnicząc w wypracowywaniu założeń organizacyjnych oraz funkcjonalnych struktur obronnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Następnie od 2004 roku jako szef oddziału koordynuje organizowanie zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, a także zadań związanych

ze szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Naukowo i dydaktycznie związany z Akademią Obrony Narodowej, a od 2016 roku Akademią Sztuki Wojennej, gdzie m.in. prowadzi zajęcia z kierowniczą kadrą administracji państwowej, organizowane w ramach Wyższych Kursów Obronnych. Współorganizator szeregu konferencji i seminariów naukowych z obszaru bezpieczeństwa narodowego. Autor i współautor opracowań koncepcyjnych i projektów aktów prawnych z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa.

