AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Marian Kuliczkowski

Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce

Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań

WARSZAWA 2016

Recenzenci
prof. dr hab. Jan Wojnarowski
płk dr hab. Tomasz Kośmider

Projekt okładki
Ewa Wiśniewska

Redakcja
Ewa Kostka

Redakcja techniczna i skład
Małgorzata Gawłowska

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016

ISBN 978-83-7523-518-0

Sygn. AON 6415/16

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 261-814-055, tel./faks 261-813-752
e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl
Zam. nr 974/16

SPIS TREŚCI

Wstęp 9

1. Historyczne uwarunkowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 13

2. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – miejsce i rola 26
   2.1. Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego 27
   2.2. Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce 33
   2.3. Organizacja i funkcjonowanie Systemu Obronnego Państwa 37
   2.4. Miejsce i rola pozamilitarnych przygotowań obronnych w Systemie Obronnym Państwa 40
   2.5. Pozamilitarne przygotowania obronne państwa jako determinant bezpieczeństwa narodowego 42

3. Uwarunkowania prawne, dziedziny i zakres oraz zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 46
   3.1. Uwarunkowania prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 46
      3.1.1. Dokumenty strategiczne państwa w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 49
      3.1.2. Podstawy prawne pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 54
   3.2. Dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 61
   3.3. Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 63
   3.4. Zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 65

4. Zadania i potrzeby obronne jako wyznacznik pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 69
   4.1. Pojęcie, istota i zakres (podział) zadań obronnych 69
   4.2. Klasyfikacja zadań obronnych oraz charakterystyka wybranych zadań 72
      4.2.1. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na ich rodzaj 72
      4.2.2. Klasyfikowanie zadań obronnych ze względu na kryterium celu i etapu realizacji 75

4.2.3. Charakterystyka wybranych zadań obronnych (przygotowawcze, interwencyjne i odbudowy) 77
4.3. Istota i typologia potrzeb obronnych 87

5. Administracja publiczna i przedsiębiorcy w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 90
5.1. Struktura, pojęcie i organizacja administracji publicznej 91
5.1.1. Administracja rządowa 93
5.1.2. Administracja samorządowa 96
5.1.3. Administracja państwowa 99
5.2. Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 99
5.3. Realizacja pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie 123
5.3.1. Realizacja zadań obronnych przez organy administracji rządowej w województwie 124
5.3.2. Realizacja zadań obronnych przez samorządy terytorialne 132
5.4. Realizacja zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców 140

6. Planowanie obronne jako ważny element pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa 146
6.1. Podstawy prawne planowania obronnego 146
6.2. Istota i cel oraz zakres i struktura planowania obronnego 148
6.3. Zasady i tryb planowania operacyjnego 151
6.4. Zasady i tryb programowania obronnego 153
6.5. Okresowe przeglądy obronne elementem planowania obronnego 155
6.6. Dostosowanie systemu planowania obronnego w Polsce do zasad obowiązujących w NATO 156
6.7. Ocena planowania obronnego w kontekście sprawnej realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce 159

7. Militaryzacja jako forma realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji 165
7.1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie 165
7.2. Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań do militaryzacji 167
7.3. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji 174

7.4. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji 179
7.5. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych 183

8. Ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa 187
8.1. Podstawy prawne szczególnej ochrony obiektów 189
8.2. Zasady przygotowania szczególnej ochrony obiektów 195
8.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres szczególnej ochrony obiektów 197
8.4. Kierunki zmian w zakresie szczególnej ochrony obiektów 201

9. Dostosowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń – kierunki zmian 203
9.1. Identyfikacja wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego RP oraz ich charakterystyka w kontekście obowiązujących dokumentów strategicznych 203
9.2. Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa – analiza SWOT 217
9.3. Kierunki dostosowania pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa do współczesnych wyzwań i zagrożeń 221

Zakończenie 229

Załączniki 233

Bibliografia 254

Wykaz rysunków 264

WSTĘP

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

Sun Tzu[1]

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. We współczesnych czasach przez bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą na celu zapewnienie nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwienie rozwoju i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, przez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów[2].

Biorąc pod uwagę wydarzenia z przełomu XX i XXI wieku oraz o toczące się obecnie konflikty zbrojne można stwierdzić, że znacznie skuteczniej[3] radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują. Należy mieć świadomość, że „zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrośliśmy w czasach zimnej wojny. Wówczas polityka była zamrożona, a sfera obronności statyczna. Zagrożeniom obronności można było stawić czoła w sposób obronny. Dzisiejszy świat już tak nie działa. Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane. Terroryści, upadające reżimy, broń masowego rażenia – to w równej mierze wyzwania polityczne, co militarne. Obrona ojczyzny zaczyna się za granicą, a zacząć troszczyć się o bezpieczeństwo trzeba zawsze, we własnym sercu i umyśle (…) Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganie kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walka z kryminalną i finansową

1 Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 27.

2 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Zdrodowski (kier. nauk.), Wyd. AON, Warszawa 2008, s. 17.

3 Według T. Kotarbińskiego skuteczność „…polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów". Zob. T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, wyd. 2, Warszawa 1975, s. 3.

przestępczością, tropienie terroryzmu i radzenie sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”[4].

Współczesne zagrożenia oraz konflikty mające charakter „hybrydowy” rozgrywają się w różnych wymiarach, a klasyczny wymiar wojskowy jest tylko jednym z nich. Coraz ważniejsze są inne wymiary, dla których pozamilitarne struktury obronne państwa mają zasadnicze znaczenie. Przywołując w tym miejscu poglądy Alvina Tofflera: przetaczająca się obecnie przez świat rewolucja naukowo-informacyjna całkowicie zmieniła najważniejsze cele konfliktów. Najistotniejsze akcenty rywalizacji zostały przesunięte z walki o zasoby materialne na walkę o zasoby intelektualne i duchowe. Główna gra toczy się o ludzką świadomość. Jest to wojna bez linii frontów. Polem bitwy stał się umysł człowieka[5]. W związku z tym, myśląc o przyszłości, musimy uwolnić się od „utartych” stereotypów myślowych, w przeciwnym razie nie sprostamy wyzwaniom współczesności.

W sytuacji występujących przesłanek zaistnienia w najbliższym otoczeniu Polski możliwości wybuchu konfliktu zbrojnego, czy też wojny, państwo powinno być dobrze do niej przygotowane. Takie merytoryczne podejście do własnego bezpieczeństwa oraz właściwe prowadzenie przygotowań obronnych daje z jednej strony poczucie siły, a z drugiej działa odstraszająco na ewentualnych agresorów, którzy chcieliby godzić w nasze narodowe interesy. Przygotowania obronne związane są z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli i obejmują: potrzebę zachowania niepodległości i suwerenności państwa oraz jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacniania demokratycznego porządku politycznego.

Ich realizacja to bezwzględny priorytet polskiej polityki bezpieczeństwa. W związku z tym stałą funkcją państwa jest prowadzenie przygotowań obronnych, odpowiednio do interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego[6].

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że mimo ogromnego dorobku nauk społecznych w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie i obronności, niewiele jest pozycji, które podejmowałyby kwestie przygotowań obronnych

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

5 Por. A Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985, s. 501–504.

6 Zostały one określone w rozdz. 1.2 *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 5 listopada 2014 r.

państwa w ujęciu holistycznym. Dotyczy to zarówno przygotowań obronnych utożsamianych z obronnością państwa, jak i traktowanych znacznie szerzej, pogłębionych o aspekty niemilitarne w systemie bezpieczeństwa narodowego RP.

Potrzeba całościowej analizy przygotowań obronnych państwa sprawiła, że przedmiotem swoich zainteresowań badawczych od kilku lat objąłem problematykę tych przygotowań realizowanych przez niemilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa[7]. W dotychczasowej działalności publicystyczno-naukowej podejmowałem próbę naukowego zdefiniowania zarówno samego pojęcia przygotowań obronnych państwa oraz określenia dziedzin i zasad ich realizacji, jak i określenia miejsca i roli tych przygotowań w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[8].

Sentencją mojej pracy, na etapie pogłębiania wiedzy w przedmiotowym zakresie, było powszechnie znane powiedzenie, że dziś nie wystarczy „wiedzieć, że" ani „wiedzieć jak", ale trzeba „wiedzieć dlaczego". Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu treści są rezultatem moich dociekań nad wybranymi problemami pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa w integrującym się systemie bezpieczeństwa narodowego. Należy podkreślić, że opracowanie zawiera proponowane przeze mnie kierunki dostosowania tych przygotowań do współczesnych wyzwań i zagrożeń[9].

Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że pozamilitarne przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania. Przyjęte zatem musiały być pewne ograniczenia nawiązujące do tytułu opracowania, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru określonych priorytetów.

Konkretyzując zakres niniejszego opracowania, założyłem, że będzie ono finalizować rezultaty moich dotychczasowych badań i opracowań do-

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

8 Zob. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji,* Wyd. AON, Warszawa 2013 oraz M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne Państwa wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 2 (83), Warszawa 2011, s. 496–514.

9 Zostały one przedstawione w rozdziale 9.3 niniejszego opracowania w oparciu analizę krytyczną literatury przedmiotu oraz materiały źródłowe pozyskane przez autora z wywiadu eksperckiego, przeprowadzonego przy pomocy kwestionariusza wywiadu eksperckiego (załącznik 7).

tyczących zarówno podmiotowych oraz przedmiotowych, jak i procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań obronnych w Polsce, realizowanych przez pozamilitarne elementy Systemu Obronnego Państwa. Pozwoliło to na przygotowanie spójnej tematycznie monografii, którą pozwalam sobie tą drogą rekomendować czytelnikom, w tym uczestnikom kursów obronnych organizowanych w Akademii Obrony Narodowej[10]. Wyrażam przy tym nadzieję, że publikacja spotka się z zainteresowaniem szerokiego grona osób zajmujących się sprawami obronnymi oraz pozwoli przybliżyć przedmiotową problematykę studentom mojej macierzystej uczelni.

10 Krótkoterminowe kursy obronne, przeznaczone dla pracowników merytorycznych komórek do spraw obronnych administracji publicznej oraz przedsiębiorstw są organizowane przez Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON od 2009 r. – autor jest kierownikiem kursów. Zakres programowy kursu obronnego oraz zasady i tryb kwalifikowania na kurs znajdują się na stronie internetowej AON.

1. HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA POZAMILITARNYCH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE

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, z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy, trwają z reguły znacznie dłużej niż sama wojna. Traktowanie całokształtu przygotowań obronnych jako jednej z podstawowych funkcji państwa ma swoje uzasadnienie w ujęciu prakseologicznym. Jeżeli bowiem „posłużymy się pojęciem określającym działanie jako uświadomioną zmianę rzeczywistości przez dążenie do określonego celu w danych warunkach i z pomocą właściwych środków”[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 występujące zależności między wyzwaniami 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, których zakres i skala na przestrzeni dziejów ulegały daleko idącym przeobrażeniom.

Istotę przygotowania obrony państwa niezwykle trafnie ujął chiński filozof i strateg Sun Tzu, który w liczącym ponad 2600 lat traktacie pt. *Sztuka*

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. Künstler, Z. Tłumski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1976 oraz *Leksykon złotych myśli*, wybór K. Nowak, Warszawa 1998.

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]. Według J. Marczaka: „Dla narodu polskiego, który w okresie minionych czterech wieków doznał bezmiaru tragedii wojen, powstań, niewoli i okupacji, zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego jest nie tylko warunkiem przetrwania, ale także dziejową szansą dla nadrobienia opóźnienia gospodarczego i kulturalnego w stosunku do poziomu cywilizacyjnego wspólnoty UE"[4].

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 pojawiły się poglądy, że obrona państwa dotyczy zarówno użycia sił zbrojnych, jak wsparcia przez sektor niemilitarny. Na rangę pozamilitarnych przygotowań obrony państwa wskazywał W. Sikorski, który podkreślał znaczenie czynników administracyjnych i gospodarczych, jakimi państwo dysponuje dla swej obrony. Jednoznacznie wyrażał pogląd, że „organizacja obrony narodowej wymaga nieodzownie całkowitej mobilizacji i zużycia wszystkich sił narodu zarówno na froncie wewnętrznym, jak i zewnętrznym"[5]. 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"[6].

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

4 J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania,* [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red. naukowa), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2006.

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

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

Należy podkreślić, że okresie II RP przywiązywano dużą wagę do przygotowań obronnych państwa w sferze pozamilitarnej[7]. Organem koordynującym całokształt prac przygotowawczych było początkowo Biuro II zastępcy szefa Sztabu Głównego, a następnie Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (SeKOR)[8]. Znaczenie tych przygotowań gwałtownie wzrosło wraz z narastaniem zagrożenia wojennego. Dostrzeżono przy tym bezpośrednią zależność między zdolnością bojową wojsk, a wielopłaszczyznowym wspomaganiem ich działań przez sektor cywilny. Należy podkreślić, że „plan gospodarczy na czas wojny" miał regulować zarówno płynne przejście „na gospodarkę wojenną we wszystkich gałęziach gospodarki krajowej, w szczególności dostosowanie wytwórczości krajowej do potrzeb wojennych armii (przemysł wojenny) i społeczeństwa", jak i określać zasady reglamentacji „posiadanych w kraju zapasów i ich rozdział pomiędzy armię i kraj (zapasy surowców, półfabrykatów i wyrobów itd.)" oraz zapewniać „źródła zakupu dla armii i potrzeb kraju"[9]. Niestety, doktrynę wojenną II RP i system militarny oparto nie na samodzielności obronnej, lecz wyłącznie na sojuszu (1921 r.) z Francją, ówcześnie największą potęgą lądową świata. Sojusz z Francją wraz z deklaracją pomocy Wielkiej Brytanii okazał się, zresztą nie po raz pierwszy w dziejach Polski i nie tylko, niewystarczający do odstraszenia Niemiec hitlerowskich i ZSRR przed agresją na Polskę i całkowicie zawodny w potrzebie.

Ducha poglądów tamtych czasów, w aspekcie niemilitarnych przygotowań obronnych państwa oddają T. Kutrzeba i S. Mossor, autorzy *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom*[10]. Dzieło to posługuje się metodologią aktualną po dzień dzisiejszy. I należy przyznać, że od czasu, gdy

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

8 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.

9 Referat Oddziału I Sztabu Generalnego (L.133/Mob.) z lutego 1926 r., CAW, O.I SG, sygn. I 303.3.167, k. 31.

10 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*.

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 wojny"[11] 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. Po odejściu sowieckich kadr z LWP (1956 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, 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 1959–1961 do tworzenia zintegrowanego systemu obrony państwa[12]. Do tego potrzebny był organ o kompetencjach polityczno-mili-

11 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 (określanych 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 narzuceniu siłą ustroju komunistycznego krajom Europy Środkowej.

12 Punkt wyjścia do podjętych wówczas prac studyjnych nad doktryną obronną państwa stanowił *Plan Operacyjny Obrony Terytorialnej Kraju*. Założenia ówczesnego planu w sposób klasyczny poświadczają o granicach suwerenności Polski. Decyzją Biura Politycznego i Sekretariatu KC we współdziałaniu z KOK rozpoczęto 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

tarnych. Tak zrodziła się myśl powołania Komitetu Obrony Kraju (KOK)[13]. 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.[14] 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 wprzęgnięto cały potencjał gospodarczy, narodowy i społeczny. W okresie funkcjonowania gospodarki nakazowo rozdzielczej do 1989 r. nastąpił duży rozwój pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że funkcjonujący w tym okresie system scentralizowanego kierowania państwem, wspierany ciałami, którymi były na różnych poziomach Komitety Obrony, wyposażony w systemowe rozwiązania prawa ogólnie obowiązującego oraz przepisów wydawanych przez Komitety Obrony Kraju, sprzyjał planowaniu i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zakres przedmiotowy i podmiotowy tych przygotowań w tym okresie był bardzo rozbudowany, a mimo to łatwy do koordynacji z uwagi na fakt, że były planowane niemalże według zasad wojennych[15].

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*

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 przypadku konfliktu zbrojnego.

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

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

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

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 strategiczną[16], a w ślad za tym wzrosło zainteresowanie problematyką obronności państwa. Władze suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej sformułowały w 1992 r. cel strategiczny obrony: zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Najważniejszym zadaniem polskiej nauki wojskowej w tamtym okresie było osiągnięcie tego celu przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków[17]. W obronie militarnej RP nie chodziło o przygotowanie się do ewentualnej, mającej kiedyś nastąpić, wojny, ale o stworzenie trwałych, skutecznych podstaw militarnych zapewnienia bezpiecznego, pokojowego trwania i rozwoju społeczeństwa polskiego.

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. Wprowadzenie zasadniczych przemian polityczno-ustrojowo-gospodarczych państwa, w tym gospodarki rynkowej i prywatyzacji przedsiębiorstw, z uwagi na brak z jednej strony nowych aktów prawnych i normatywnych regulujących sferę obronności, a z drugiej malejące zastosowanie uchwał Komitet Obrony Kraju, ograniczyło zakres i skuteczność realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. W styczniu 2003 r. Komitet Obrony Kraju oraz wojewódzkie komitety obrony zostały ostatecznie zniesione wraz z wejściem w życie nowej ustawy *o stanie wyjątkowym*[18].

Problematyka obronności państwa, w tym przygotowań obronnych, była w tym okresie bardzo złożona. Dopiero nowe regulacje prawne po

16 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 poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

17 Por. A. Beaufre: „Zadaniem strategii jest osiągnięcie celów ustalonych przez politykę, przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków", [w:] *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 30.

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

„dużej" nowelizacji ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP*[19] dały (i dają) dobre podstawy prawne do włączenia organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców w problematykę szeroko rozumianych przygotowań obronnych. Problematyka obronności państwa, w tym przygotowań obronnych, była w tym okresie bardzo złożona. Potwierdzeniem takiego stanu jest lektura aktów prawnych oraz licznych opracowań dotyczących zagadnień związanych z obronności państwa, w tym przygotowań obronnych: S. Koziej (*Polska doktryna obronna i jej modyfikacje w obliczu integracji z NATO; Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku* oraz z F. Wołkowiczem: *Podstawowe założenia obronności RP*); B. Balcerowicz (*Obrona państwa średniego; Obrona narodowa a zobowiązania sojusznicze; Wybrane problemy obronności państwa)*; J. Marczak (współautor książek: z J. Pawłowskim: *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku* oraz z R. Jakubczakiem: *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku)*, R. Wróblewski (*Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, Metodologia strategii wojskowej)*, W. Łepkowski, który wespół z L. Muchą i innymi współpracownikami rozpoczął prace nad niezbrojnymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego (*Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*), S. Dworecki (*Od konfliktu do wojny* oraz *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*), R. Kulczycki (inspirator badań i kierownik naukowy wielu tematów badawczych realizowanych w Akademii Obrony Narodowej na zlecenie MON i KBN), C. Rutkowski (oprac. zespołowe *Strategia wojskowa państwa-członka sojuszu*), R. Jakubczak (cykl publikacji na temat obrony terytorialnej), J. Zubek z J. Wojnarowskim (*Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej po 2000 roku, Gotowość obronna państwa w warunkach sytuacji kryzysowej*) J. Skrzyp (*Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski*) oraz W. Kitler (*Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych).* Zagadnienia dotyczące obronności państwa, w tym przygotowań obronnych były podejmowane przez wymienionych autorów z różnego punktu widzenia. Jedni z nich preferowali silne związki z NATO, drudzy zaś wielkie nadzieje po-

19 Nowelizacja *ustawy* „objętościowo" dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności, w tym przygotowań obronnych państwa do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych Zob. Ustawa z dnia 29 października 2003 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036).

kładali w możliwościach i potrzebie zapewnienia samodzielności obronnej Polski.

Zwiastunem zmian w podejściu do problematyki przygotowań obronnych państwa utożsamianych z obroną narodową było jej nowatorskie zdefiniowanie przez środowisko naukowe Akademii Obrony Narodowej w brzmieniu: *Obrona narodowa – całokształt sil i środków (instytucji) społeczeństwa (narodu) oraz ich poczynania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w interes narodowy*[20]. Natomiast w *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*[21] określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne. Podkreślono, że obowiązek obrony i świadczeń na jej rzecz spoczywa na wszystkich obywatelach i strukturach państwa[22].

Nową jakość w dziedzinie przygotowań obronnych państwa wprowadziła w 2002 r. kolejna nowelizacja ustawy *o powszechnym obowiązku RP*[23]. 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", systemowego podejścia konstytucyjnych organów władzy w Polsce do problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa w tamtym okresie była *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz sektorowa do niej *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*[24]. W dokumentach tych określono, że

20 *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa,* wyd. cyt., s. 15

21 Została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

22 Tamże, pkt 14.

23 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.

24 *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.

zasadniczym celem przygotowań obronnych realizowanych w Polsce jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji podstawowych interesów narodowych, takich jak: suwerenność, niepodległość i integralność terytorialna oraz przetrwanie narodu i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny[25]. Istotnym elementem obrony tych interesów jest realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wymieniony cel osiągany był przez ciągłe doskonalenie Systemu Obronnego Państwa, obejmujący między innymi tworzenie warunków do zwiększania potencjału obronnego wszystkich ogniw tego systemu. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest zorganizowane korzystanie z zasobów państwa, zarówno ludzkich, jak i ekonomicznych.

Przeprowadzona przez autora analiza opracowań i publikacji tego okresu, opisujących strukturę Systemu Obronnego Państwa, umożliwia poznanie stanu przygotowań obronnych realizowanych przez pozamilitarne struktury tego systemu oraz stanowi punkt wyjścia do rozważań dotyczących przedstawienia kierunków doskonalenia w tej dziedzinie. Należy podkreślić, że w wielu publikacjach wskazywano na punkt wyjścia do skutecznego rozwiązania głównego problemu obrony Polski, którym jest akceptacja naczelnej dyrektywy strategicznej, sformułowanej blisko 3000 lat temu i „tysiące razy" potwierdzonej przez doświadczenia wojenne: „zwyciężaj strategię strategią (…) najlepszą strategią w walce jest zniweczyć plany wroga (…) sprawą najważniejszej wagi w wojnie jest rozbicie strategii wroga"[26].

Do wartościowych opracowań w przedmiotowym zakresie należy zaliczyć następujące publikacje: W. Kitler (kier. nauk.), *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa,* Warszawa 2001; J. Marczak (kier. nauk.), *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP pk. „Monitor"*, Wyd. AON, cz. 1 i cz. 2, Wyd. AON, Warszawa 2002; Z. Stachowiak, J. Płaczek (red.), *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2002; T. Kuźma, *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji, rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, Wyd. AON, Warszawa

25 Podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne RP w dziedzinie bezpieczeństwa, w zgodzie z art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., zostały określone rozdziale 1 *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

26 Sun Tzu, wyd. cyt., s. 35, 36, 38.

2002; W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Wyd. AON, Warszawa 2002; R. Jakubczak, W. Kitler (kier. nauk.), *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w strukturze systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny pk. „Samorząd"*, Wyd. AON, Warszawa 2004; J. Kownacki (red.), *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Wyd. Oficyna Drukarska, Warszawa 2004; K. Gąsiorek, W. Kitler (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005; J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, AON, Warszawa 2005; T. Jemioło (kier. nauk.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP, pk.* „Bezpieczeństwo RP", cz. 1 i 2, Wyd. AON Warszawa 2006; J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, Wyd. MON DPO, Warszawa 2006; P. Górski, *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; B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, (rozprawa habilitacyjna), Wyd. AON, Warszawa 2008; M. Sułek, *programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008; M. Kuliczkowski, M. Olszewski, S. Olearczyk, *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze przygotowań obronnych państwa,* Wyd. AON, Warszawa 2011; J. Wojnarowski, M. Kuliczkowski, M. Olszewski, *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, Warszawa 2012; M. Kuliczkowski, M. Wojciszko, *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa-wybrane problemy,* Wyd. AON, Warszawa 2012 oraz monografia: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013.

Treści wymienionej autorskiej monografii finalizowały rezultaty moich dotychczasowych badań i opracowań dotyczących procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań obronnych w Polsce. Opracowanie systematyzuje i rozwija wiedzę naukową, a także doświadczenia praktyczne w zakresie złożonej problematyki przygotowań obronnych państwa, realizowanych w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Zawiera między innymi: opis uwarunkowań formalnoprawnych przygotowań obronnych państwa; autorską definicję przygotowań obronnych państwa; określenie dziedzin, zakresu i zasad tych przygotowań oraz rolę administracji publicznej i przedsiębiorców w przedmiotowym zakresie. Przedstawiono

w nim ponadto istotę planowania i realizacji zadań obronnych oraz ich klasyfikację i charakterystykę. Zawarte w poszczególnych częściach publikacji wnioski wskazują na potrzebę stworzenia spójnego systemu prawnego obejmującego organizowanie oraz finansowanie przygotowań obronnych państwa realizowanych. Należy podkreślić, że przedstawione w monografii kwestie dotyczące najistotniejszych aspektów przygotowań obronnych w Polsce, realizowanych przez niemilitarne struktury Systemu Obronnego Państwa, charakteryzują się interdyscyplinarnym obszarem poznania. Opracowanie mające charakter naukowo-poznawczy, ze względu na zakres merytoryczny poruszanych treści, posiada także wymiar praktyczny wykorzystywany w programach kształcenia oraz szkoleniu obronnym administracji publicznej.

W odpowiedzi na wyzwania współczesnego środowiska bezpieczeństwa, uwzględniającym wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju zostały opracowane i opublikowane najważniejsze dokumenty strategiczne dotyczące bezpieczeństwa narodowego RP, w tym obronności. Należy do nich zaliczyć *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.[27], która powinna stanowić bazę koncepcyjną *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*[28]. Obydwie strategie są merytorycznie spójne, różnią się zaś poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym. Należy podkreślić, że po raz pierwszy strategie z obszaru bezpieczeństwa narodowego zostały opracowane w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. W obu strategiach 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[29].

Przygotowania obronne w Polsce prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się

27 Podstawą prawną obowiązywania tego dokumentu jest art. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 827 z późn. zm.).

28 Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).

29 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022,* wyd. cyt., s. 64.

w konstytucyjny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej[30]. Na podstawie przeprowadzonych przez autora analiz stanu prawnego w obszarze 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 rozproszenia 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 złożonym, permanentnym i nieustannie ciągłym. 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 zaś są widoczne dopiero w okresie zagrożenie 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 podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

Konkluzje

Jeżeli przyjąć za prawdziwe twierdzenie, że historia ludzkości to historia wojen, to prawdą jest też, iż jest ona historią przygotowań wojennych oraz obronnych. Przygotowania obronne trwają z reguły znacznie dłużej niż sama wojna. Doświadczenia historyczne oraz wnioski ze współczesnych wojen i konfliktów lokalnych dają podstawy do jednoznacznego twierdzenia, że skuteczna obrona państwa (odstraszanie) przed potencjalną agresją nieprzyjaciela polega na wykorzystaniu przez państwo klasycznych wymienionych przez C.v. Clausewitza korzyści, atutów strategicznych obrony

30 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.

własnego terytorium. Tak więc państwo broniące się przed agresją powinno obok właściwego przygotowania sił zbrojnych przygotować i wykorzystać do obrony także siły i środki pozamilitarnych struktur obronnych, przede wszystkim potencjał ludzki oraz walory obronne i przygotowanie obronne własnego terytorium. Przekonującą syntezą doświadczeń wykorzystania potencjału ludzkiego w obronie państwa są stwierdzenia Napoleona Bonaparte: „…gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swej wolności, jest on niezwyciężony" oraz „...tylko armia narodowa może zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz" [31].

Przygotowania obronne państwa, w tym realizowane przez pozamilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa, są działaniem złożonym i nieustannie ciągłym. Istotę przygotowania obrony państwa niezwykle trafnie ujął chiński filozof i strateg Sun Tzu, który sformułował ponadczasową tezę, że „... przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy". Na rangę 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"[32].

Należy podkreślić, że środki na przygotowania obronne wydatkowane są przez państwo w czasie pokoju, a efekty widoczne są dopiero w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W procesie tych przygotowań angażowane są określone siły i środki gospodarki narodowej oraz sił zbrojnych podczas prowadzonych ćwiczeń o zasięgu regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym. Dlatego istotne jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

31 Napoleon B., *Maksymy,* Warszawa 1983, s. 109.
32 Zob. W. Sikorski, wyd. cyt., s. 108.