



# **PRZYGOTOWANIA OBRONNE W POLICJI**

**PODSTAWOWA WIEDZA  
I DOBRE PRAKTYKI**

**pod redakcją naukową  
AGATY TYBURSKIEJ  
ALEKSANDRA BABIŃSKIEGO**

**Szczytno 2018**

**PRZYGOTOWANIA  
OBRONNE  
W POLICJI**

**PODSTAWOWA WIEDZA  
I DOBRE PRAKTYKI**

**POD REDAKCJĄ NAUKOWĄ  
AGATY TYBURSKIEJ  
ALEKSANDRA BABIŃSKIEGO**

**SZCZYTNO 2018**

Recenzent

*dr hab. Ireneusz T. Dziubek*

Redakcja wydawcy

*Agnieszka Kamińska*

*Robert Ocipiński*

*Małgorzata Popiało*

*Justyna Zaryczna*

Projekt okładki

*Agnieszka Kamińska*



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

**ISBN 978-83-7462-584-5**

**e-ISBN 978-83-7462-585-2**

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: [wwip@wspol.edu.pl](mailto:wwip@wspol.edu.pl)

Objętość: 43,45 ark. wyd.

*Wojna jest zbyt poważną sprawą,  
by można ją pozostawić wojskowym*

Georges Clemenceau



# SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE .....	9
--------------------	---

## CZĘŚĆ I

### Założenia teoretyczne przygotowań obronnych

#### ROZDZIAŁ 1

Współczesny charakter zagrożeń jako determinant przygotowań obronnych państwa ( <i>Agata Tyburska</i> ) .....	17
---	----

#### ROZDZIAŁ 2

Przygotowania obronne. Zasady, cele, zadania i kierunki prowadzonych działań ( <i>Józef Zubek</i> ) .....	31
---	----

#### ROZDZIAŁ 3

Przygotowania obronne w świetle Konstytucji RP ( <i>Tomasz Łachacz</i> ) .....	47
--	----

#### ROZDZIAŁ 4

Wojska Obrony Terytorialnej — nowy rodzaj wojsk ( <i>Aleksander Babiński</i> ) .....	59
--	----

#### ROZDZIAŁ 5

Planowanie obronne w podsystemie niemilitarnym systemu obronnego państwa ( <i>Krzysztof Salamon</i> ) .....	71
---	----

## CZĘŚĆ II

### Przygotowania obronne w Policji — rozważania praktyków

#### ROZDZIAŁ 6

Zadania obronne Policji ( <i>Marek Nadarzewski</i> ) .....	95
--	----

#### ROZDZIAŁ 7

Organizacja logistycznego zabezpieczenia jednostki organizacyjnej Policji przewidzianej do militaryzacji. Świadczenia osobiste, świadczenia rzeczowe — proces ich realizacji w jednostkach organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji ( <i>Marcin Kondratowicz</i> ) .....	109
---	-----

ROZDZIAŁ 8

Realizacja przygotowań obronnych na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji (*Krzysztof Tomczak*) ..... 123

ROZDZIAŁ 9

Przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji — na przykładzie KWP zs. w Radomiu (*Dariusz Potrzęsaj*) ..... 139

ROZDZIAŁ 10

Nadawanie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz proces reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej (*Tomasz Ledziński*) ..... 151

ROZDZIAŁ 11

Stały dyżur w Komendzie Wojewódzkiej Policji na przykładzie KWP we Wrocławiu (*Grzegorz Koczar, Joanna Koczar*) ..... 169

ROZDZIAŁ 12

Obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa jako element infrastruktury bezpieczeństwa narodowego (*Agata Tyburska*) ..... 185

ROZDZIAŁ 13

Organizacja rozwinięcia jednostki organizacyjnej Policji przewidzianej do militaryzacji (*Marek Nadarzewski*) ..... 201

ROZDZIAŁ 14

Finansowanie przygotowań obronnych Policji — ogólne zasady (*Marcin Krugły*) ..... 211

ROZDZIAŁ 15

Zabezpieczenie środków finansowych w Policji na realizację powołania rezerw osobowych oraz szkoleń obronnych (*Anna Pietrzyk*) ..... 223

ROZDZIAŁ 16

Zabezpieczenie źródeł energii elektrycznej na potrzeby funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji przewidzianych do militaryzacji (*Andrzej Zubilewicz*) ..... 235

ROZDZIAŁ 17

Kontrola przygotowań obronnych w Policji (*Marek Jończyk*) ..... 251

### **CZĘŚĆ III**

#### **Współpraca Policji z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej**

##### **ROZDZIAŁ 18**

Współdziałanie Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie  
obronności państwa (*Ireneusz Zygmunt*) ..... 261

##### **ROZDZIAŁ 19**

Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) (*Zbigniew Reczek*) ..... 277

##### **ROZDZIAŁ 20**

Akcja kurierska w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej  
Polskiej — zadania Policja (*Robert Belka*) ..... 295

**Bibliografia** ..... 315

**Wybór aktów normatywnych regulujących tematykę  
związaną z wykonywaniem zadań obronnych  
oraz zarządzaniem kryzysowym** ..... 327

**Noty o autorach** ..... 691





# Wprowadzenie

*Sama broń nie wystarczy, by utrzymać  
w świecie pokój. Najważniejsi są ludzie*

John Fitzgerald Kennedy

Bezpieczeństwo stanowi rękojmię niezakłóconego bytu oraz podstawę rozwoju państwa. Umożliwia również funkcjonowanie społeczeństwa w poczuciu wolności od zagrożeń, dając gwarancję ochrony i obrony przed zagrożeniami współczesnego świata. Stanowi także priorytetowy cel działalności państwa, grup społecznych oraz całego społeczeństwa<sup>1</sup>. Każde państwo, realizując własną politykę bezpieczeństwa, tworzy określone struktury pozwalające na zarządzanie bezpieczeństwem.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje organy i instytucje, które — kształtując politykę bezpieczeństwa — są jednocześnie odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne; zapobieganie pojawiającym się zagrożeniom i przeciwdziałanie im; prowadzenie działań ratowniczych; ochronę ludności i mienia w sytuacji zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych<sup>2</sup>. Odpowiednio zbudowane struktury tworzą system bezpieczeństwa narodowego, którego efektywność i niezawodność zależy nie tylko od jakości funkcjonowania poszczególnych organów, podmiotów stanowiących elementy systemu, ale również jest uwarunkowany kompetencjami poszczególnych podmiotów oraz procedurami określającymi obszary i zasady ich współdziałania<sup>3</sup>. Istotnym elementem wpływającym na efektywność systemu bezpieczeństwa narodowego jest także zdolność do koordynacji i integracji działań podejmowanych przez poszczególne organy, instytucje i służby danego państwa.

W literaturze przedmiotu dominuje opinia, że „tradycyjna rola administracji publicznej sprowadza się m.in. do zarządzania bezpieczeństwem

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 31.

<sup>2</sup> Por. Z. Piątek, *Militaryzacja w systemie obronnym państwa*, „Policja” 2006, nr 2, s. 14–23; Z. Piątek, *Zasady użycia sił zbrojnych w sytuacjach zagrożeń kryzysowych o charakterze niemilitarnym*, „Policja” 2007, nr 2, s. 9–16.

<sup>3</sup> Szerzej na temat zarządzania bezpieczeństwem: A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria, praktyka, dydaktyka*, Łódź 2006.

narodowym, a więc tworzenia warunków przetrwania i rozwoju organizacji, jaką jest państwo i jego składniki elementarne (gmina, powiat, województwo), we wszystkich warunkach i okolicznościach jego funkcjonowania”<sup>4</sup>. Wśród funkcji wypełnianych przez administrację publiczną w obszarze bezpieczeństwa narodowego znalazły się m.in. obowiązki: zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony życia, zdrowia i mienia przed bezprawnymi zamachami; edukacji na rzecz bezpieczeństwa; zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny; ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zabezpieczenia mienia i środowiska przed niepożądanymi działaniami człowieka i sił natury; ochrony obiektów, obszarów i urzędzeń, a także transportów ważnych dla bezpieczeństwa publicznego, obronności oraz innych ważnych interesów państwa<sup>5</sup>.

Dynamiczny i niesymetryczny charakter współczesnych zagrożeń wymusza konieczność przemodelowania polityki bezpieczeństwa oraz przygotowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa uwzględniającego ochronę i obronę państwa. Postulaty te uwzględnia *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, określająca warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Cele sformułowane w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* obejmują<sup>6</sup>:

1. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym.
2. Umocnienie zdolności państwa do obrony.
3. Rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.
4. Zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa.
5. Tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Duże nadzieje w umocnieniu zdolności obronnych państwa pokładane są w Wojskach Obrony Terytorialnej (WOT)<sup>7</sup>. Służbę wojskową w tym

---

<sup>4</sup> W. Kitler, *Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] W. Kitler, Z. Piątek (red.), *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny*, San-domierz 2006, s. 35.

<sup>5</sup> Na podstawie: W. Kitler, *Potrzeby i wyzwania...*, wyd. cyt., s. 36.

<sup>6</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.*, s. 12.

<sup>7</sup> 25 października Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych

przypadku mogą pełnić zarówno osoby posiadające uregulowany stosunek do służby wojskowej, jak i osoby niepodlegające obowiązkowi odbywania zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego<sup>8</sup>. Czas służby w tym przypadku wynosi od roku do sześciu lat i może zostać przedłużony na kolejny okres na wniosek lub też za zgodą żołnierza.

Zadania WOT określono jako „zwiększenie i uzupełnienie możliwości wojska oraz gotowość do współdziałania z innymi rodzajami sił zbrojnych oraz do samodzielnego prowadzenia działań bojowych, ratowniczych, a także do organizowania i prowadzenia samoobrony lokalnej”<sup>9</sup>. Formacje tego typu funkcjonują już w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a o potrzebie ich powołania w Polsce dyskutowano już w latach dziewięćdziesiątych XX w.<sup>10</sup>

Zgodnie z przyjętym projektem, Wojska Obrony Terytorialnej funkcjonują jako piąty rodzaj sił zbrojnych, obok Wojsk Lądowych, Marynarki Wojennej, Sił Powietrznych i Wojsk Specjalnych<sup>11</sup>. Dowódcą tego rodzaju sił zbrojnych jest dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej.

Już na etapie projektów planowane było wprowadzenie czynnej służby wojskowej, określonej jako Terytorialna Służba Wojskowa (TSW), która miała być pełniona rotacyjnie (jednostka wojskowa) oraz dyspozycyjnie (praca, samokształcenie, doskonalenie zawodowe)<sup>12</sup>.

W katalogu zadań dla żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej przewidywano ochronę ludności przed skutkami klęsk żywiołowych, a w wypadku

---

innych ustaw, przedłożony przez ministra obrony narodowej, *online*, dostęp: 14 listopada 2016 r., <<http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-r2016-10-25/>>; ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2017 r. poz. 1430, art. 3 ust. 3 pkt 5.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 98i.

<sup>9</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Komunikat MON*, *online*, dostęp: 14 listopada 2016 r., <<http://m.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/komunikat-mon-42016-11-04/>>.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski u progu XXI w.*, Warszawa 1998; R. Jakubczak, *Wojska Obrony Terytorialnej*, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> M. Jaworska, *Macierewicz: Wojska Obrony Terytorialnej to odpowiedź na dążenia Polaków do tworzenia jednostek paramilitarnych*, *online*, dostęp: 14 listopada 2016 r., <<https://wiadomosci.wp.pl/macierewicz-wojska-obrony-terytorialnej-to-odpowiedz-na-dazenia-polakow-do-tworzenia-jednostek-paramilitarnych-6058438084035713a>>.

<sup>12</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy*, *online*, dostęp: 14 listopada 2016 r., <<http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-r2016-10-25/>>; ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 98m, 98o.

ich zaistnienia — likwidację powstałych skutków. Planowane było również zaangażowanie żołnierzy WOT do ochrony zdrowia i życia ludzi, ochrony mienia ludzkiego oraz ratowania ludzi i prowadzenia akcji poszukiwawczych. Nie bez znaczenia był również udział żołnierzy tej formacji w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W przypadku zagrożeń hybrydowych będących następstwem przyjętej przez przeciwnika strategii przewidywane było zaangażowanie WOT w ochronę społeczności lokalnych zarówno przed skutkami przeprowadzonych cyberataków, jak i przed skutkami destabilizacji i dezinformacji<sup>13</sup>. W przypadku zaistnienia klasycznego konfliktu zbrojnego planowany był udział żołnierzy Obrony Terytorialnej w prowadzonych działaniach militarnych. Planowano, iż celem ich aktywności będzie wówczas niszczenie i zatrzymywanie przeciwnika<sup>14</sup>.

Planowane jest, aby w 2019 r. liczebność Wojsk Obrony Terytorialnej osiągnęła 53 tys. przeszkolonych żołnierzy<sup>15</sup>.

Zadania przewidziane dla żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej sugerują potrzebę nawiązania bliskiej współpracy z Policją, a w konsekwencji opracowanie odpowiednich procedur i mechanizmów zapewniających sprawne współdziałanie.

Szczegółne wyzwania w zakresie umocnienia zdolności państwa do obrony dotyczą uczelni wyższych prowadzących kierunki: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne czy inżynieria bezpieczeństwa, których specyfika wymaga wyposażenia absolwentów uczelni w wiedzę, umiejętności i postawy służące poprawie bezpieczeństwa, a tym samym jakości życia narodu i społeczności lokalnych. Zapotrzebowanie na wysokiej klasy menedżerów kreujących politykę bezpieczeństwa państwa stały się motywem przygotowania niniejszego opracowania, które jest kontynuacją rozpoczętego cyklu publikacji poświęconych przygotowaniom obronnym w Policji<sup>16</sup>.

Tematyka materiałów zamieszczonych w publikacji pozwoliła na wyodrębnienie trzech głównych części przygotowań obronnych. Pierwsza część

---

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Zadania WOT*, online, dostęp: 14 listopada 2016 r., <<http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/zadania-wot-n2016-12-27/>>.

<sup>15</sup> Koszty utworzenia, wyposażenia i funkcjonowania obrony terytorialnej do 2019 r. szacowane są na ok. 3,6 mld zł; M. Jaworska, *Macierewicz: Wojska Obrony Terytorialnej...*, wyd. cyt.

<sup>16</sup> A. Tyburska (red.), *Przygotowania obronne w Policji*, Szczytno 2014.

obejmuje założenia teoretyczne prowadzonych działań obronnych. Praktyczne rozwiązania stosowane w jednostkach terenowych Policji omówione zostały w drugiej części opracowania. Funkcjonariusze i pracownicy służby cywilnej Policji dzielą się w tej części doświadczeniami w realizacji przypisanych zadań obronnych. Trzecia część zawiera przykłady współpracy Policji z siłami zbrojnymi.

Publikacja skierowana jest głównie do policjantów realizujących zadania obronne oraz studentów kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, choć z pewnością zainteresuje również innych odbiorców, którym bliska jest problematyka bezpieczeństwa i obronności państwa.

Częścią opracowania jest wykaz literatury proponowanej do dalszego studiowania oraz szeroki wybór aktów prawnych będących podstawą przygotowań obronnych.

Dobór materiałów do poszczególnych części stanowił pochodną tezy zapisanej w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*: „zmiany w środowisku bezpieczeństwa oraz postęp technologiczny spowodowały, że dzisiaj obronność stanowi sumę wszystkich militarnych i niemilitarnych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się polityczno-militarnym zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego”<sup>17</sup>.

Agata Tyburska  
Aleksander Babiński

---

<sup>17</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 15.



# **CZEŚĆ I**

## **Założenia teoretyczne przygotowań obronnych**





## ROZDZIAŁ 1

# Współczesny charakter zagrożeń jako determinant przygotowań obronnych państwa

*„Wartość społeczeństwa mierzy się nie wczynami  
poszczególnych jednostek, ale jego zdolnością  
do działania jako całości”*

Ryszard Kapuściński

### Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa wyznaczają ramy jego przygotowań obronnych. W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. zagrożenia bezpieczeństwa państwa zostały opisane przez pryzmat wyzwań współczesnego, zglobalizowanego świata i zachodzących w nim procesów. Wychodząc zatem od wyzwań wynikających z sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej Polski, w dokumencie wymieniono zagrożenia bezpieczeństwa państwa, opisując je w kontekście<sup>1</sup>:

- uzależnienia gospodarki kraju od surowców energetycznych innych państw;
- załamania procesu integracji europejskiej w wyniku niezdolności Unii Europejskiej do dalszego kształtowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i rozwoju;
- osłabienia znaczenia Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego w światowym systemie bezpieczeństwa;
- niestabilności regionu Bałkanów, napięcia w Naddniestrzu i na Kaukazie Południowym;
- zorganizowanego terroryzmu międzynarodowego;

---

<sup>1</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 8–10.

- kryzysu ekonomicznego pojawiającego się w gospodarce światowej oraz w bezpośrednim otoczeniu Polski, będącego konsekwencją ekonomicznych systemów powiązań i zależności;
- zorganizowanej przestępczości międzynarodowej;
- ataków w cyberprzestrzeni skierowanych na systemy i sieci teleinformatyczne zaliczane do infrastruktury krytycznej (podkreślono znaczenie systemów i sieci informatycznych dla bezpieczeństwa obywateli i prawidłowego funkcjonowania państwa);
- negatywnych skutków dla środowiska, wynikających z postępu technicznego i nowych technologii, a także błędów popełnianych przez ludzi nieprzygotowanych do skonsumowania możliwości wynikających z najnowszych osiągnięć (w takim przypadku sytuacje zagrażające są najczęściej wynikiem awarii technicznych).

Pomimo upływu lat większość zagrożeń bezpieczeństwa narodowego sformułowanych w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. nie straciło na swej aktualności, a wydarzenia ostatnich lat wskazują wręcz na zaostrzenie przejawów niektórych z przewidywanych wówczas zagrożeń (np. przedłużający się kryzys gospodarczy, masowe migracje, zagrożenia w cyberprzestrzeni czy problemy w Unii Europejskiej wynikające m.in. z zainicjowanego przez Wielką Brytanię procesu brexitu<sup>2</sup>).

Na zjawisko zacierania się granic między wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym we współczesnym środowisku bezpieczeństwa zwrócono również uwagę w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. W dokumencie tym podkreślono znaczenie postępującego procesu globalizacji oraz rosnącej skali powiązań i współzależności dla powstawania nowych, niezidentyfikowanych dotychczas sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państwa o nieprzewidywalnych dotąd skutkach<sup>3</sup>. Zagadnienia bezpieczeństwa państwa przedstawione zostały z perspektywy trzech podstawowych wymiarów:

---

<sup>2</sup> Pojęciem „brexit” określany jest proces wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. W przeprowadzonym referendum około 52% Brytyjczyków opowiedziało się za wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, *Brexit, online*, dostęp: 7 listopada 2016 r., <<http://wiadomosci.onet.pl/brexit>>.

<sup>3</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 17.

globalnego, regionalnego i krajowego, a środowisko bezpieczeństwa Polski scharakteryzowano przez pryzmat prognozowanych zagrożeń będących następstwem takich niepokojących zjawisk, jak<sup>4</sup>:

- malejący przyrost naturalny;
- emigracja zarobkowa;
- rozwarstwienie społeczne będące konsekwencją bezrobocia, ubóstwa, wykluczenia społecznego;
- rozwój przestępczości;
- terroryzm;
- zainteresowanie obcych służb wywiadowczych;
- zagrożenia w cyberprzestrzeni;
- korupcja;
- uzależnienie od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła (zmiany cen surowców);
- dekapitalizacja majątku narodowego.

Istotne jest jednak aby działania zmierzające do ograniczenia skutków sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państwa uwzględniały zjawiska charakterystyczne dla współczesnego środowiska bezpieczeństwa na świecie: masowe migracje, nowy charakter wyścigu zbrojeń, brak poszanowania zasad prawa międzynarodowego, utrzymywanie się porządków autorytarnych, rozwój międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu, zorganizowanej przestępczości, a także cyberterroryzm, cyberszpiegostwo oraz nowy charakter konfliktów: prowadzenie cyberwojen i cyberkonfliktów<sup>5</sup>.

Rozpoznanie środowiska bezpieczeństwa narodowego — szans i zagrożeń — stanowi bowiem podstawę wyznaczania głównych kierunków prowadzonej polityki państwa w obszarze działań obronnych i ochronnych.

### **1.1. Zagrożenia wewnętrzne a zagrożenia zewnętrzne — wybrane klasyfikacje**

Współcześnie bezpieczeństwo państwa jest postrzegane jako integralna całość bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Terroryzm uświadomił społeczeństwu, że zagrożenia wewnętrzne spowodowane atakami mogą nie tylko w znacznym stopniu osłabić bezpieczeństwo obywateli konkretnego państwa, ale również wywołać kryzysy w skali

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 24–26.

<sup>5</sup> Tamże, s. 18–19.

międzynarodowej<sup>6</sup>. Analogicznie: przestępczość zorganizowana nie tylko osłabia wewnętrznie państwo, lecz także zakłóca walkę z terroryzmem, co oddziałuje bezpośrednio na bezpieczeństwo państwa. Takie postrzeganie bezpieczeństwa państwa nie wyklucza jednak możliwości wyróżniania w rozważaniach teoretycznych dwóch grup zagrożeń, tzn. zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Klasyfikacja ta wynika bezpośrednio z miejsca powstawania (inicjacji) konkretnych zagrożeń.

Według Waldemara Kitlera zagrożenie wewnętrzne państwa polega na „pojawieniu się określonego stanu rzeczy, zbioru różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszystkich dziedzinach jego aktywności wewnętrznej, który powoduje lub może spowodować zakłócenie jego wewnętrznej stabilności i harmonijnego rozwoju w różnych dziedzinach jego działalności, z osłabieniem pozycji lub nawet utratą możliwości przetrwania w środowisku międzynarodowym włącznie”<sup>7</sup>.

Wśród zagrożeń wewnętrznych bezpieczeństwa państwa Bernard Wiśniewski wymienia: zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego oraz zagrożenia bezpieczeństwa ustrojowego<sup>8</sup>.

Zagrożenie zewnętrzne państwa jest z kolei związane z wystąpieniem „określonego stanu rzeczy, zbioru różnego rodzaju okoliczności w otoczeniu państwa, który powoduje lub może spowodować zakłócenie jego wewnętrznej stabilności i harmonijnego rozwoju w różnych dziedzinach jego działalności, z osłabieniem pozycji lub nawet utratą możliwości przetrwania w środowisku międzynarodowym włącznie”<sup>9</sup>.

Autorzy opracowań naukowych często odwołują się do podziału zagrożeń bezpieczeństwa państwa według kryterium przedmiotowego. Podział ten uwzględnia zagrożenia: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne<sup>10</sup>. Jak zaznacza jednak Waldemar Kitler, wymienione

---

<sup>6</sup> K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009, s. 38–44; H. Królikowski, *Źródła zagrożeń terroryzmem dla Polski* [w:] Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu*, Zielonka 2006, s. 153–160.

<sup>7</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyty Problemowe AON” 2002, s. 54.

<sup>8</sup> B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 57–88.

<sup>9</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 54.

<sup>10</sup> J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 23; K. Przeworski, *Charakterystyka współczesnych zagrożeń*

zagrożenia oraz „wszystkie inne rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa narodowego mogą występować w grupie zagrożeń zewnętrznych, jak i wewnętrznych”<sup>11</sup>. Jego zdaniem, „mogą być np. zagrożenia ekonomiczne bezpieczeństwa o charakterze zewnętrznym lub wewnętrznym, a nawet mieszanym”<sup>12</sup>. Zagrożenia polityczne mogą pojawić się m.in. jako efekt niekorzystnych układów międzynarodowych i manipulacji, wskutek których może nastąpić upadek państwowości i uwikłanie państwa w spór polityczny, celowego izolowania i braku dostępu do nowych technologii, prowokowania partii politycznych do rywalizacji naruszającej rację stanu, podważania pozycji państwa na arenie międzynarodowej, manipulowania uczuciami religijnymi i świadomością ludzi<sup>13</sup>. Są zatem skutkiem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

Ze względu na silne interakcje zachodzące pomiędzy zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi warto poznać istotę wyróżnionych wcześniej zagrożeń: politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zagrożenia polityczne określa jako „stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe”<sup>14</sup>.

Zagrożenia ekonomiczne określane także mianem zagrożeń gospodarczych powstają jako efekt braku możliwości systematycznego zaspokajania przez gospodarkę narodową podstawowych i społecznie pożądaných potrzeb, a także zachwiania skuteczności regulacyjnej państwa wobec rynku<sup>15</sup>. Zagrożenia ekonomiczne stanowią częstokroć efekt stanu zależności

---

*bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006, s. 110–113; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 54.

<sup>11</sup> Tamże, s. 54.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko — Bezpieczeństwo — Obronność*, Toruń 2002, s. 131.

<sup>14</sup> B. Balcerowicz i in. (oprac.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 163.

<sup>15</sup> J. Teska, *Bezpieczeństwo militarne państwa a bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] A. Zaremba, B. Zapała (red.), *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, Toruń 2010, s. 66.

gospodarki państwa od partnera zagranicznego<sup>16</sup>, dlatego też są łączone bezpośrednio z takimi zjawiskami negatywnymi, jak ograniczona możliwość dostępu do środków finansowych, nowych technologii, zasobów surowcowych i energetycznych czy żywności. Zagrożenia ekonomiczne są definiowane również jako „stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój ekonomiczny zgodny z określonymi kierunkami i tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo-obronny”<sup>17</sup>. Według Jarosława Teski o wystąpieniu zagrożenia ekonomicznego świadczą również<sup>18</sup>:

- uzależnienie sektora finansowego od innych państw lub podmiotów związanych z innymi państwami (np. banki);
- uzależnienie sektora kapitałowego od innych państw lub podmiotów związanych z innymi państwami;
- uzależnienie od eksportu lub importu z jednego państwa (np. surowce czy paliwa);
- brak swobodnego przepływu towarów i usług (np. embarga gospodarcze);
- manipulowanie wskaźnikami ekonomicznymi oraz kursami walut;
- ograniczenie lub brak dostępu do nowych technologii;
- akceptowanie niekorzystnych umów gospodarczych.

W przypadku zagrożeń ekologicznych dominuje pogląd, iż szczególnie silnie oddziałują na bezpieczeństwo człowieka. Najczęściej analizuje się je w kontekście nieprzemysłanej działalności człowieka i określa jako „efekt wszystkich tych działań zespołów ludzkich, które poprzez zmianę naturalnego stosunku istot żywych do otoczenia mogą doprowadzić świadomie lub przypadkowo do pozbawienia człowieka warunków egzystencji, skazując go na śmierć lub degradację jego systemu biologicznego”<sup>19</sup>. Zagrożenia o takiej etiologii są określane również jako antropomorficzne. W przypadku wystąpienia zagrożenia dla środowiska naturalnego z innych przyczyn aniżeli aktywność człowieka, są one określane mianem nieantropomorficznych. W literaturze przedmiotu zagrożenia ekologiczne są

---

<sup>16</sup> M. Kamola-Cieślak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski* [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzńska (red.), *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*, Szczecin 2007, s. 154.

<sup>17</sup> B. Balcerowicz i in. (oprac.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 163.

<sup>18</sup> J. Teska, *Bezpieczeństwo militarne...*, wyd. cyt., s. 69–70.

<sup>19</sup> P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe...*, wyd. cyt., s. 131.

definiowane także jako specyficzny rodzaj zagrożenia, w wyniku którego może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych na skutek zmiany środowiska naturalnego<sup>20</sup>.

Zagrożenia ekologiczne mogą wynikać z przyjęcia nieodpowiedniej (nie dostosowanej do potencjalnych lub przyszłych zagrożeń) koncepcji ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego. Uszkodzenie sieci, systemu bądź urządzenia stanowiącego infrastrukturę kluczową może w konsekwencji doprowadzić do awarii technicznej.

W literaturze przedmiotu trudno jest odnaleźć pojęcie jednoznacznie definiujące określenie „zagrożenia społeczne”. Najczęściej pojęcie to jest opisywane poprzez towarzyszące zjawiska i przejawy. Krzysztof Przeworski proponuje określenie „zagrożenia społeczne” traktować jako zawierające „w sobie wszystkie przypadki odnoszące się do niebezpieczeństwa utraty życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności oraz bezpieczeństwa socjalnego i publicznego”<sup>21</sup>. Z tego też względu zagrożenia społeczne często są utożsamiane z zagrożeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>22</sup>.

Z kolei w przypadku zagrożeń militarnych wskazywany jest „niekorzystny splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej — w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej”<sup>23</sup>. Autorzy opracowań poświęconych zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego wskazują również na wystąpienie sprzeczności między celami polityki dwóch lub większej liczby państw, które to sprzeczności są rozstrzygane na drodze konfrontacji z użyciem sił militarnych zwaśnionych stron<sup>24</sup>. Krzysztof Przeworski podkreśla, że zagrożenia militarne dotyczą użycia lub groźby użycia siły militarnej zarówno przez podmioty prawa międzynarodowego,

<sup>20</sup> B. Balcerowicz i in. (oprac.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 162.

<sup>21</sup> K. Przeworski, *Charakterystyka współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006, s. 112.

<sup>22</sup> Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, wyd. cyt., s. 57–68.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> B. Wiśniewski, *Organizacja stanowisk kierowania*, Warszawa 2008, s. 22–23; P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe...*, wyd. cyt., s. 131.



jak i organizacje niebędące podmiotami w rozumieniu tego prawa<sup>25</sup>. Z powyższą opinią zgadza się Ryszard Wróblewski, głosząc, iż „zagrożenia takie stanowią mogą niepaństwowi aktorzy polityki międzynarodowej, tj.: ekstremistyczne ugrupowania etniczne i religijne, kartele narkotykowe i przemytnicze. Posiadają one uzbrojone formacje nieposiadające statusu wojska lub legalnych sił porządkowych. Z punktu widzenia władzy są to podmioty nielegalne, które dysponować mogą środkami wojskowymi, nowoczesniejszymi niż te, które pozostają w dyspozycji legalnych rządów, w tym najnowszymi technologiami wojny informacyjnej i broni masowego rażenia”<sup>26</sup>. Z tego też względu terroryzm często jest wymieniany jako jedna z form zagrożeń militarnych<sup>27</sup>.

Współcześnie dominuje opinia, że zagrożenia militarne w obecnym środowisku bezpieczeństwa są trudne do zdefiniowania, ale w każdym przypadku wywoływać będą sytuacje kryzysowe.

Według Dariusza Majchrzaka zagrożenie militarne to „zdarzenie lub prawdopodobieństwo zaistnienia takiego zdarzenia, w którym dochodzi do zagrożenia żywotnych interesów społeczeństwa, celów politycznych, wartości i interesów państwa; często wystąpi zagrożenie utraty niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej”; jednocześnie jednak zwraca on uwagę na skutki zaistniałego zagrożenia, które „W obecnych uwarunkowaniach (...) najczęściej będzie miało charakter militarny (wywołany przez siły zbrojne) ale możliwe są też inne formy o charakterze niemilitarnym (np. asymetryczne)”<sup>28</sup>. Wśród sytuacji sprzyjających powstawaniu zagrożeń militarnych najczęściej wymieniane są: wyścig zbrojeń; proliferacja broni masowego rażenia; prowadzenie zintensyfikowanych ćwiczeń (manewrów wojskowych), prowadzenie agresywnej polityki bezpieczeństwa, a także rozwój ruchów separatystycznych oraz agresywnych religii<sup>29</sup>.

Badania prowadzone w obszarach bezpieczeństwa wskazują również, że wszelkiego rodzaju podziały i klasyfikacje zagrożeń bezpieczeństwa

<sup>25</sup> K. Przeworski, *Charakterystyka współczesnych zagrożeń...*, wyd. cyt., s. 111.

<sup>26</sup> R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych i ich wpływ na planowanie sił zbrojnych państwa-członka NATO*, cz. 2, Warszawa 2000, s. 76.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat: M. Zimny, *Militarne strategie współczesnego terroryzmu*, „Terroryzm” 2008, nr 2, s. 6–11.

<sup>28</sup> D. Majchrzak, *Bezpieczeństwo militarne Polski*, Warszawa 2015, s. 32–33.

<sup>29</sup> Tamże, s. 39–40. Por. P. Balcerowicz, *Czy istnieją konflikty religijne?* [w:] W. Kostecki (red. nauk.), *Zaawansowane zapobieganie konfliktom*, Warszawa 2011, s. 62.

narodowego są podziałami sztucznymi, typowo teoretycznymi, prowadzonymi na potrzeby akademickich rozważań. Praktyka wskazuje bowiem na wzajemne przenikanie czy też wręcz wzajemne warunkowanie poszczególnych rodzajów zagrożeń.

## 1.2. Konflikty hybrydowe

Doświadczenia ostatnich lat jednoznacznie wskazują, że budowanie potencjału obronnego państwa w oparciu o możliwości militarne, stosowanie sankcji polityczno-gospodarczych, prowadzenie interwencji militarnych, to rozwiązania o niskiej efektywności, niemogące sprostać konfrontacji z niesymetrycznym przeciwnikiem. Stąd też pojawiła się potrzeba zmiany filozofii myślenia o bezpieczeństwie i jego gwarantach. Sytuacja ta sprzyja zwiększeniu elastyczności prowadzonych działań, budowaniu nowych koncepcji, przyjmowaniu niestandardowych rozwiązań w myśleniu i działaniu.

Kryzys na Ukrainie stał się już symbolem zmian dotychczasowego modelu wojny i konfliktu zbrojnego. Do niedawna pojęcie „wojna” kojarzone było głównie z zorganizowaną walką zbrojną prowadzoną między państwami, narodami lub grupami społecznymi<sup>30</sup>. Z kolei pojęcie „konflikt zbrojny” opisywane było jako działania sił zbrojnych przeciwstawnych państw (narodów, klas, grup społecznych) prowadzone na ograniczonej skali<sup>31</sup>, czy też jako sprzeczność powstała między państwami (koalicjami państw) rozwiązywana z wykorzystaniem sił zbrojnych stosujących przemoc zbrojną<sup>32</sup>.

Sytuacja na Ukrainie dobitnie obrazuje przeobrażenia, jakie zachodzą w tradycyjnym postrzeganiu i definiowaniu konfliktu zbrojnego, w którym trudno jest jednoznacznie określić strony konfliktu, status osób aktywnie uczestniczących w konflikcie (zatrzymanych), wskazać status dowodzących działaniami. Eksperti zajmujący się problematyką konfliktów zbrojnych sytuację na Ukrainie określają mianem wojny hybrydowej, konfliktu nieliniowego, wojny pełzającej. Jako cechy charakterystyczne tak określonego konfliktu wymieniane są: trudności w określeniu początku i końca, niewiele sytuacji bezpośredniego (fizycznego) starcia stron konfliktu (członków

---

<sup>30</sup> A. Krupa (red.), *Encyklopedia wojskowa*, Warszawa 2007, s. 456.

<sup>31</sup> B. Balcerowicz i in. (oprac.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., 58.

<sup>32</sup> Przy takiej interpretacji do konfliktów zbrojnych zaliczane są m.in.: wojna, interwencja zbrojna, incydent zbrojny, przewrót wojskowy. B. Balcerowicz i in. (oprac.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 59.

sił zbrojnych), częste wykorzystywanie (z dużych odległości) broni raketowej, brak jednoznacznego podziału na ludność cywilną i żołnierzy oraz, co istotne, „nowa” wojna nie jest toczona na tradycyjnie pojmowanych polach bitewnych. Zmiana dotyczy m.in. definiowania podmiotu oddziaływania, ponieważ współczesne konflikty toczyć się będą o „ludzkie umysły”<sup>33</sup>.

Interesujące wnioski dotyczące wojny hybrydowej sformułował Janis Berzins z lotewskiej Akademii Obrony Narodowej. Określił on i opisał osiem faz, zgodnie z którymi przebiegać ma większość wojen hybrydowych<sup>34</sup>. Według sformułowanej koncepcji w pierwszej fazie stosowane będą głównie metody psychologiczne, ideologiczne i dyplomatyczne kierowane do społeczeństwa. Podczas trwania tej fazy przeciwnik odwoływać się będzie głównie do wyznawanych w danym społeczeństwie wartości, postzegania i odczuwania bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa społecznego i ekonomicznego. Zadaniem metod stosowanych w tej fazie jest przygotowanie mentalne konkretnego narodu, społeczeństwa na planowane działania interwencyjne.

W fazie drugiej realizowane będą działania ukierunkowane na wprowadzenie chaosu, wprowadzanie w błąd liderów politycznych atakowanego państwa. Chodzi również o zmanipulowanie społeczności międzynarodowej oraz jej dezinformację.

W trzeciej fazie przewidziana jest aktywność polegająca na przekupywaniu wysokich rangą członków sił zbrojnych i urzędników administracji publicznej atakowanego państwa. W fazie tej planowane jest również użycie na obszarze zaatakowanego państwa uzbrojonych band. Do kluczowych zadań tych trudnych do zidentyfikowania oddziałów — w czwartej fazie wojny — należy przejmowanie budynków administracji publicznej.

W kolejnej — piątej — fazie przewiduje się wprowadzenie stref lotów zakazanych. Naruszenie tego zakazu grozić będzie zestrzeleniem samolotu nierespektującego zakazu. Z kolei w szóstej fazie wojny hybrydowej przewidywane będą uderzenia (ataki) na strategiczne obiekty, urządzenia i instalacje zaatakowanego państwa. Zniszczenia, uszkodzenia elementów kluczowych powstałe w tej fazie wojny skutkować będą pozbawieniem społeczeństwa, administracji państwowej podstawowych dóbr

---

<sup>33</sup> Teoria nowej wojny opisana przez gen. W. Gierasimowa, Ł. Wójcik, *Wojna typu zgaduj-zgadula*, „Polityka” 2014, nr 20(2958), s. 17–18.

<sup>34</sup> Ł. Wójcik, *Wojna typu zgaduj-zgadula...*, wyd. cyt., s. 18.

i usług, co sparaliżuje funkcjonowanie państwa i skumuluje niezadowolenie społeczne. Zaistniała na skutek tego sytuacja umożliwi płynne przejście do fazy siódmej — pełnej inwazji, częstokroć niewymagającej już użycia konwencjonalnej broni. W ostatniej — ósmej — fazie przewidywane będzie już tylko likwidowanie pojedynczych punktów oporu, jeśli jeszcze gdzieś tego typu punkty będą bronione.

Jak wskazują badacze problemu, nowy model wojny stanowi problem w realizacji artykułu 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*, który pozwala na uruchomienie siły militarnej sojuszu jedynie w przypadku „zbrojnej napaści” na jednego z członków sojuszu.

Wybuch przy wschodniej granicy Polski konfliktu mającego charakter wojny hybrydowej jest również wyzwaniem dla rodzimego systemu bezpieczeństwa i obrony. Nowy charakter wojny prowadzonej na Ukrainie stanowi bowiem zagrożenie dla funkcjonowania państwa nie tylko ze względu na możliwość przeniesienia się konfliktu zbrojnego poza granice tego państwa. Sytuacja na Ukrainie w ostatnim czasie unaocznia pojawienie się nowego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa państwa, wynikających z prowadzonej przez Rosję nowej strategii działania. Strategia ta, jak twierdzą eksperci, „opiera się na żołnierzach znikąd, niby bez państwa, którzy — jak w Czeczenii — nie podlegają dzięki temu żadnym prawom czy konwencjom. »Zielone ludziki« na wschodzie Ukrainy to więc hybrydy, coś między żołnierzami i terrorystami — nie wiadomo, kim są ani kto nimi dowodzi. Jeśli nie ma dowódców, nie ma z kim rozmawiać o kapitulacji, nie ma z kim ustalać warunków pokoju. Jeśli zaczną się strzelanie, nie wiadomo kogo obciążyć odpowiedzialnością, w kogo celować. W końcu również mieszkańcy mają z nimi niełatwo, bo nie wiadomo, gdzie się jeszcze pokażą”<sup>35</sup>. W takiej sytuacji przejście kontroli nad państwem dokonywane jest nie poprzez bezpośrednie zniszczenia siły przeciwnika (militarnych sił i środków), ale wskutek zyskania na niego wpływu „najlepiej takiego, którego on sam sobie nie uświadamia. Paradoksalnie celem takiej wojny jest doprowadzenie do sytuacji, w której użycie siły fizycznej nie będzie już potrzebne, tak jak stało się na Krymie. Chodzi o to, aby ludzie sami zdradzili własne państwo i poparli agresora”<sup>36</sup>. Nowa strategia przyjęta przez Rosję wymaga korekty w dotychczas realizowanej w Polsce koncepcji ochrony i obrony państwa.

---

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

### 1.3. Terroryzm i cyberterroryzm

Wśród kluczowych zagrożeń współczesnego świata wymieniane są terroryzm i cyberterroryzm. Zmieniające się środowisko zagrożenia w sposób niezwykle silny wpłynęło na zjawisko terroryzmu, które to — od początku XX w. — zmieniło i udoskonało swój charakter, powiększyło zasięg i siłę rażenia<sup>37</sup>. Wyniki badań zjawiska terroryzmu wskazują, że niezwykle silnie wpływa ono zarówno na poczucie, jak i faktyczny stan bezpieczeństwa ludzi, oddziałując na politykę rządów oraz gospodarkę państwa<sup>38</sup>. Przeprowadzane ataki terrorystyczne mogą spowodować zniszczenie lub poważne uszkodzenie sieci i instalacji, obiektów i urzędzeń kluczowych dla bezpieczeństwa państwa. Efekt zaskoczenia dodatkowo potęguje negatywne skutki ataku. Akty terrorystyczne wywołują sytuacje kryzysowe, prowadząc często do poważnych kryzysów politycznych, militarnych, czy ekonomicznych. Kryzys będący następstwem ataku terrorystycznego może wywołać sytuację niekorzystną dla ludności oraz bezpieczeństwa państwa. Często stanowi punkt zwrotny w prowadzonej polityce zagranicznej i wewnętrznej państwa, wywołując potrzebę przeprowadzenia radykalnych zmian.

Badania nad zjawiskiem terroryzmu wskazują na nasilenie się powiązań pomiędzy tym asymetrycznym zagrożeniem a przestępczością zorganizowaną. Zdaniem Brunona Hołysta, istnieje silne sprzężenie pomiędzy terroryzmem a zorganizowaną przestępczością, handlem narkotykami i ich przemytem, handlem bronią (przemytem)<sup>39</sup>.

Nowe wyzwania dla teoretyków i praktyków działających w obszarze bezpieczeństwa państwa wynikają z coraz szerszego dostępu do cyberprzestrzeni i jej wykorzystywania. Coraz większe prawdopodobieństwo przeprowadzenia ataku w cyberprzestrzeni, rozmiary i skutki tego typu ataków, wynikające z sieciowych powiązań pomiędzy elementami

---

<sup>37</sup> T. Kubiak, *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku [w:] Akty terroru a infrastruktura krytyczna. Materiały konferencyjne*, Częstochowa 2008, s. 10–18.

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat: K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009, s. 11–14.

<sup>39</sup> Wymieniony katalog według grupy roboczej powołanej w Niemczech do ścigania zorganizowanej przestępczości za: B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 316.

stanowiącymi infrastrukturę bezpieczeństwa narodowego<sup>40</sup>, wywołało konieczność wyodrębnienia nowych kategorii określanych cyberzagrożeniami lub zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Prowadzone analizy, a także powstałe sytuacje kryzysowe wskazują na konieczność diagnozowania kluczowych zagrożeń bezpieczeństwa państwa w cyberprzestrzeni. Coraz częściej odnotowuje się bowiem przypadki tzw. cyberterroryzmu<sup>41</sup>. Zdaniem badaczy, terroryści coraz częściej korzystają z cyberprzestrzeni jako narzędzia do przeprowadzenia skutecznego ataku, bez konieczności ponoszenia ofiar ze strony zamachowców. Zwracają również uwagę, że uodpornienie kluczowych systemów informatycznych oraz walka z terrorystami działającymi w sieci jest procesem długotrwałym, wymagającym specjalistycznej wiedzy, umiejętności oraz koordynacji działań, a także znacznych nakładów finansowych. Dodatkowo dokonanie ataku w sieci nie wymaga od sprawcy specjalnie wyrafinowanych umiejętności przy znacznym procencie zachowania anonimowości<sup>42</sup>. Eksperti podkreślają również, że cyberterroryzm będzie z roku na rok coraz powszechniejszym zjawiskiem ze względu na niskie koszty ponoszone przez terrorystów na przygotowania i przeprowadzenie ataku w sieci, postępujący proces globalizacji, wykorzystywanie efektu zaskoczenia oraz całkowitą anonimowość związaną z niewielkim ryzykiem wykrycia<sup>43</sup>. Ataki przeprowadzone w cyberprzestrzeni mogą spowodować sparaliżowanie funkcjonowania państwa bez konieczności dokonywania bezpośredniego zamachu na życie i zdrowie ludzi, umożliwiając jednocześnie terrorystom osiągnięcie zamierzonych celów propagandowych i medialnych<sup>44</sup>.

Rozwój technologii informacyjnych oraz związane z nimi cyberzagrożenia — ze względu na specyfikę i sposób funkcjonowania elementów „wrażliwych” — wyjątkowo silnie oddziałują na obiekty szczególnie

---

<sup>40</sup> M.S. Witecka, *Zagrożenia asymetryczne a technologie informacyjne*, „Zeszyt Problemowy — Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 2011, nr 4, s. 41–57.

<sup>41</sup> Tamże, s. 39–40.

<sup>42</sup> K. Liedel, *Cyberbezpieczeństwo — wyzwanie przyszłości. Działania społeczności międzynarodowej* [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s. 446–447.

<sup>43</sup> P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo w globalnym społeczeństwie informacyjnym* [w:] J. Gryz, R. Kwecka (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu. Przeciwdziałanie zjawisku*, Warszawa 2007, s. 93–96.

<sup>44</sup> Tamże.



ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Z sieci informatycznych korzysta obecnie większość podmiotów zaliczanych do infrastruktury bezpieczeństwa narodowego<sup>45</sup>. Prawdopodobnie ta dotyczy większości państw, a szczególnie silnie występuje w przypadku krajów wysoko rozwiniętych, mających szeroki dostęp do najnowszych technologii. Stąd też najczęściej wymieniane sytuacje zagrażające bezpieczeństwu systemów działających w cyberprzestrzeni są związane m.in. z rozpowszechnianiem wirusów i robaków, odmowie przeprowadzenia usługi; zamachami na infrastrukturę bezpieczeństwa narodowego<sup>46</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że różne aspekty współczesnego postrzegania i klasyfikowania zagrożeń bezpieczeństwa państwa wskazują na ich dynamiczny, wielokierunkowy i interdyscyplinarny charakter. Zagrożenia bezpieczeństwa państwa coraz częściej wynikają z braku świadomości wyzwań współczesnego świata, potrzeb, które nie zawsze można zaobserwować i zdefiniować. Dlatego też eliminowanie sytuacji wywołujących zagrożenia wymaga umiejętności dostrzegania i uwzględniania nie tylko widocznych i bezpośrednich przejawów zagrożeń, ale przede wszystkim tych, które są odległe w czasie, trudne do uchwycenia i zinterpretowania. Tylko właściwe zdiagnozowanie zagrożeń pozwoli na przygotowanie odpowiedniej ochrony i obrony państwa, a w konsekwencji doprecyzowanie roli Policji w strategii bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>45</sup> W. Skłeta, G. Krasnodębski, *Systemy informatyczne zarządzania kryzysowego elementem infrastruktury krytycznej państwa* [w:] Z. Piątek, A. Letkiewicz (red.), *Terroryzm a infrastruktura krytyczna państwa — zewnętrznego kraju Unii Europejskiej*, Szczytno 2010, s. 179.

<sup>46</sup> H. Świeboda, *Prognozowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa informacyjnego* [w:] J. Gryz, R. Kwećka (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu...*, wyd. cyt., s. 127.

## **ROZDZIAŁ 2**

### **Przygotowania obronne. Zasady, cele, zadania i kierunki prowadzonych działań**

#### **Wprowadzenie**

Racjonalna analiza trendów rozwojowych sytuacji geopolitycznej w świecie i na kontynencie europejskim skłania do postawienia dwóch tez. Po pierwsze, iż bezpieczeństwo narodowe państwa średniej wielkości, jakim jest Polska, będzie kształtować się w dynamicznym procesie. Po drugie, proces ten obejmować będzie zwłaszcza identyfikację zagrożeń, podejmowanie wyzwań i definiowanie celów oraz sposobów ich realizacji.

Druga teza skłania ku spostrzeżeniu, że mamy współcześnie do czynienia z nową jakością bezpieczeństwa, która uwidacznia się zwłaszcza w jego informacyjności, asymetryczności i wielopodmiotowości, zintegrowaniu, kompleksowości i wieloaspektowości.

Dwie ostatnie cechy nowego wymiaru bezpieczeństwa (kompleksowość i wieloaspektowość) zobowiązują do bardzo ścisłej integracji podstawowych dziedzin bezpieczeństwa Polski, takich jak: bezpieczeństwo ekonomiczne, polityczne, społeczne, militarne, ekologiczne i inne, z rozwojem gospodarczo-społecznym kraju. Zdolność państwa do podejmowania wyzwań i jego możliwości przeciwdziałania zagrożeniom o różnym charakterze będzie coraz silniej związana z owym rozwojem.

Obecne wyzwania i zagrożenia zobowiązują podmioty i społeczeństwo odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa Polski do podjęcia długofalowych działań zapobiegawczych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Przeciwwstawienie się w sposób kompleksowy wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, podejmowanie wyzwań i redukcja do minimum ryzyka z użyciem wszystkich dostępnych zasobów państwa jest najważniejszym zadaniem systemu bezpieczeństwa narodowego.



## 2.1. System bezpieczeństwa narodowego

System bezpieczeństwa narodowego w nadchodzących latach powinien uwzględniać najważniejsze czynniki kształtujące bezpieczeństwo narodowe naszego kraju, a będą to zwłaszcza: polityka bezpieczeństwa, uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, współczesne wyzwania i zagrożenia, system zabezpieczeń sojuszniczych i dwustronnych połączony ze stale rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym. Wymienione czynniki, uwarunkowania i rozwiązania powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i tworzyć w rezultacie zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego<sup>1</sup>, który będzie rozwijany w oparciu o dwa główne elementy: system obronny państwa i system zarządzania kryzysowego. Prognoza rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego uwzględnia, że będzie to system oparty na istniejącym dotychczas, ale zmodyfikowanym modelu. Będzie zatem obejmował podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze realizujące wspólną misję, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

W budowę nowoczesnego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego wpisuje się proces podejmowania przedsięwzięć złożonych i ciągłych, mających na celu umacnianie zdolności państwa do obrony, który od pewnego już czasu zyskał miano przygotowań obronnych państwa<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszego opracowania przez „przygotowania obronne państwa” należy rozumieć ogół przedsięwzięć realizowanych przez system obronny państwa<sup>3</sup>, pozwalających przygotować nasze państwo do skutecznego działania w przypadku konieczności jego obrony oraz ochrony ludności i infrastruktury w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

---

<sup>1</sup> Szczegółowa wizja rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego zawarta jest w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r., M.P. poz. 377, s. 33–36.

<sup>2</sup> Por. ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1967 r. nr 44, poz. 220, art. 5 ust. 1 oraz monografia M. Kuliczkovskiego pt.: *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013, w której zawarta jest istota przygotowań obronnych w Polsce w wymiarze teoretycznym i praktycznym.

<sup>3</sup> System obronny państwa w ujęciu funkcjonalnym zawiera podsystem kierowania wraz z elementami decyzyjnymi i informatycznymi oraz podsystemy wykonawcze: militarny i niemilitarny.

## 2.2. Przygotowania obronne państwa

W uwarunkowaniach geopolitycznych drugiej dekady XXI w. na przygotowania obronne należy spojrzeć holistycznie, gdyż obejmują one wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa. Zakres tych przygotowań rozszerzył się na ważne obszary pozamilitarne, zwłaszcza gospodarcze, polityczne, społeczne, ekologiczne, kulturowe, informacyjne i inne. Przygotowania obronne realizowane są zatem przez wszystkie elementy wykonawcze systemu obronnego państwa w dwóch współzależnych obszarach (sferach): koncepcyjnym i realizacyjnym. Obszar koncepcyjny dotyczy wypracowywania zasad, założeń i celów polityki obronnej (polityki bezpieczeństwa) i jej konkretyzowania w postaci programów obronnych. Obszar realizacyjny uwidacznia się przede wszystkim w transpozycji programów obronnych na wykonawcze plany obronne.

Przygotowania obronne państwa prowadzone są z wykorzystaniem aktów prawnych. Należą do nich konstytucja RP, ustawy, dokumenty strategiczne i rozporządzenia Rady Ministrów<sup>4</sup> wydane na podstawie ustawy<sup>5</sup>. Do najwyższych rangą aktów prawnych zaliczyć należy:

- *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*;
- *ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 21 listopada 1967 r.*;
- *ustawę o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r.*;
- *ustawę o stanie wyjątkowym z 21 czerwca 2002 r.*;
- *ustawę o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. (ze zm.).*

Aktualnie obowiązują następujące dokumenty strategiczne mające bezpośredni związek z przygotowaniem obronnym państwa:

- *Strategia bezpieczeństwa narodowego z dnia 5 listopada 2014 r.*;
- *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 2013 r.*;
- *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 r.*

---

<sup>4</sup> Zaliczyć tutaj należy dziesięć rozporządzeń Rady Ministrów regulujących istotne kwestie związane z funkcjonowaniem systemu obronnego państwa, szeroko rozumianą obronnością i przygotowaniem obronnym państwa.

<sup>5</sup> Por. ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 6 ust. 2.

Korzystając z treści wymienionych aktów prawnych, warto przeanalizować treść ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w której wymienione zostały zadania Rady Ministrów (art. 6 ust. 1) wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Właściwa regulacja zakresu przygotowań obronnych państwa ma miejsce w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2 wspomnianej ustawy i przygotowania te obejmują tryb realizacji następujących przedsięwzięć:

- organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania;
- stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje, warunki wprowadzania, zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i tryb ich realizacji, organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwości organów w tych sprawach;
- obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej obrony oraz właściwości organów w tych sprawach;
- warunki i tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, sposób ich nakładania oraz właściwość organów w tych sprawach, w tym ujętych w planowaniu operacyjnym i programach obronnych;
- organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwość organów w tych sprawach;
- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu morskiego, kolejowego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwość organów w tych sprawach;
- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów w tych sprawach;
- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów w tych sprawach;

- organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwość organów w tych sprawach;
- zakres i sposób prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli realizacji zadań obronnych wykonywanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców.

### 2.3. Zasady prowadzenia działań

Przygotowania obronne państwa tworzą procesualny cykl decyzyjny realizowany przez właściwe w danym zakresie podmioty na podstawie obowiązujących aktów prawnych. Warunkiem zapewniającym efektywne, skuteczne i racjonalne postępowanie wszystkich podmiotów uczestniczących w przygotowaniach obronnych jest przyjęcie i określenie zasad (reguł), które będą obowiązywać w procesie tych przygotowań. Poniżej przedstawiona zostanie lista ośmiu dających się wyodrębnić zasad postępowania organów władzy państwowej, administracji publicznej oraz przedsiębiorców zarówno w procesie przygotowań obronnych państwa, jak i podczas ewentualnej mobilizacji (częściowej lub całkowitej), a także w okresie kryzysu polityczno-militarnego. Oto lista wspomnianych zasad<sup>6</sup>:

- nadrzędne traktowanie interesów i celów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa w przygotowaniach obronnych;
- powszechne zaangażowanie podmiotów w przygotowania obronne państwa;
- przestrzeganie priorytetów w procesie przygotowań obronnych państwa;
- przestrzeganie procedur wyboru celów w procesie przygotowań obronnych państwa;
- kompleksowe podejście do przygotowań obronnych państwa;
- racjonalny dobór sił i środków w przygotowaniach obronnych państwa;
- stosowanie wariantowych scenariuszy w przygotowaniach obronnych państwa;
- przestrzeganie skrytości w przygotowaniach obronnych państwa.

**Zasada nadrzędnego traktowania interesów i celów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa w przygotowaniach obronnych państwa** jest ściśle związana z jedną z najważniejszych funkcji państwa, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Interesy i cele narodowe

---

<sup>6</sup> Zob. M. Kulickowski, *Przygotowania obronne...*, wyd. cyt., s. 49–50.

w dziedzinie bezpieczeństwa przekładane są na strategiczne działania i zadania — stosownie do warunków bezpieczeństwa oraz możliwości ich wykonania. Ochrona i obrona żywotnych interesów narodowych jest głównym celem działania wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie przygotowań obronnych państwa. Rezultatem tych działań powinny być:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania wszelkim zagrożeniom oraz likwidowania ich następstw;
- uzyskanie silnej pozycji międzynarodowej Polski, także poprzez członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- doskonalenie ochrony indywidualnej i zbiorowej obywateli przed zagrożeniami dla ich życia, zdrowia oraz naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr;
- zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego;
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

**Zasada powszechnego zaangażowania podmiotów w przygotowania obronne państwa** to uświadomienie ogółowi społeczeństwa, że w polskim systemie prawnym obowiązkiem obywatela naszego kraju jest obrona ojczyzny oraz, gdy zajdzie potrzeba, dokonywanie świadczeń (osobistych, rzeczowych i specjalnych). W związku z tym obowiązkiem są to zadania obronne realizowane w czasie pokoju, kryzysu i konfliktu polityczno-militarnego (wojny). Powszechność zaangażowania oznacza, że zadania obronne realizować mają wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy oraz inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i pozarządowe, a także wszyscy obywatele w zakresie określonym w aktach prawnych.

**Zasada przestrzegania priorytetów w procesie przygotowań obronnych państwa** oznacza, że w trakcie podejmowania konkretnych już rozstrzygnięć o charakterze obronnym należy dążyć z jednej strony do pogodzenia określonych celów przygotowań obronnych, z drugiej — z możliwościami ich finansowania z budżetu państwa. W procesie decyzji obronnych należy priorytetowo traktować zadania dotyczące wydzielenia i przygotowania z zasobów gospodarki narodowej tych wszystkich sił

i środków, które mają służyć potrzebom Sił Zbrojnych RP oraz militarne-  
mu wsparciu wojsk własnych i sojuszniczych.

**Zasada przestrzegania procedur wyboru celów w procesie przygotowań obronnych państwa** oznacza, że w złożonej działalności, jaką jest proces przygotowań obronnych, każdorazowo istnieje konieczność porównywania i uwzględniania ich celowości w podejmowanych decyzjach i pracach. Pociąga to za sobą konieczność przestrzegania procedury, w której każde zadanie planowane w zakresie przygotowań obronnych państwa będzie poddane wnikliwej analizie i ocenie z punktu widzenia jego celowości.

**Zasada kompleksowego podejścia do przygotowań obronnych państwa** sprowadza się do uwzględniania wszystkich czynników, od których zależy stopień realizacji zadań obronnych w rzetelnie zdiagnozowanej sytuacji geopolitycznej. Ponadto zasada ta zakłada możliwość i potrzebę oddziaływania na te wszystkie czynniki, które determinują poziom realizacji przygotowań obronnych. Do czynników tych należy zaliczyć m.in. posiadanie:

- rozwiniętej na wysokim poziomie teorii państwa, prawa, polityki i sztuki wojennej (konfliktów polityczno-militarnych);
- zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego ukształtowanego stosownie do współczesnych i przyszłych wyzwań oraz zagrożeń;
- wiarygodnego i niezawodnego oraz szybkiego obiegu informacji w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa;
- odpowiednio wyszkolonych sił militarnych i przygotowanego obronnie społeczeństwa.

**Zasada racjonalnego doboru sił i środków w przygotowaniach obronnych państwa** to przede wszystkim dbałość o efektywność przygotowań obronnych, w której osiągnięciu ma pomóc dobór sił i środków (potencjału ludzkiego i materialnego) odpowiednio do celów i przewidywanych zadań obronnych. Zastosowanie może znaleźć tutaj metoda „koszt-efekt”, według której wydzielone dla przygotowań obronnych siły i środki powinny być używane w sposób gwarantujący uzyskanie rezultatów odpowiednich (proporcjonalnych) do poniesionych nakładów (kosztów).

**Zasada stosowania wariantowych scenariuszy w przygotowaniach obronnych państwa** może zostać zrealizowana wtedy, gdy poszczególne podsystemy i elementy systemu obronnego państwa będą przygotowywane do reagowania w wypadku wyzwań i zagrożeń polityczno-militarnych zmieniających się zarówno co do rozwoju, jak i intensywności (skali). Elastyczność, którą osiągnąć można w drodze budowania i posiadania wariantowych



scenariuszy, umożliwi sprawną realizację zadań obronnych w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zakłóceń.

**Zasada przestrzegania skrytości w przygotowaniach obronnych** to inaczej stała troska o niedopuszczenie do ujawnienia najistotniejszych danych o zdolnościach obronnych państwa, w tym zwłaszcza sił zbrojnych, które są zasadniczym składnikiem potencjału obronnego na czas konfliktu zbrojnego (wojny). Zasada ta powinna być realizowana z uwzględnieniem odpowiednich regulacji (przepisów) prawnych, według których przebiegać będą prace mobilizacyjne w siłach zbrojnych i w państwie. Przestrzeganiu skrytości przygotowań obronnych sprzyjają regulacje ograniczające dostęp osób do dokumentów o randze strategicznej i planistyczno-organizacyjnej dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa.

#### 2.4. Cele prowadzonych działań

Zaprezentowane zasady przygotowań obronnych państwa wyznaczają pewne ramy i zarazem są swoistego rodzaju drogowskazem dla strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego na najbliższe lata. Strategia rozwoju<sup>7</sup> przyjmuje — jako podstawę realizacji zawartych w dokumencie koncepcji — układ celów: głównego i częściowych. Celem głównym jest doskonalenie i rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego polegającego na wzmocnieniu jego efektywności i spójności. O potrzebie ukierunkowania działalności na efektywność i spójność w doskonaleniu systemu napisano już w treści poświęconej zasadom (piątej i szóstej). Cele częściowe, które mają służyć budowie spójnego i efektywnego systemu bezpieczeństwa narodowego, przyjąć mogą z kolei następującą postać:

1. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym.
2. Umocnienie zdolności państwa do obrony.
3. Rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.
4. Zwiększenie integracji polityk publicznych z praktyką bezpieczeństwa.
5. Tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Z punktu widzenia podjętej problematyki realizacja drugiego i piątego z celów częściowych będzie miała najbardziej znaczący wpływ na przebieg

---

<sup>7</sup> Por. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 9 kwietnia 2013 r.*, s. 37–38.

i rezultat przygotowań obronnych państwa. Dlatego też, nie gubiąc z pola widzenia pozostałych trzech celów cząstkowych, poniżej zostanie zaprezentowany bardziej obszerny opis celów szczegółowych i wynikających z nich obszarów zadaniowych zawartych w zamyśle dwóch celów cząstkowych (drugiego i piątego).

W celu cząstkowym drugim na plan główny należy wysunąć osiem najważniejszych celów szczegółowych, które mogą zapewnić umocnienie zdolności obronnych państwa. Są to następujące cele szczegółowe:

- zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP do wypełnienia misji;
- doskonalenie struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP poprzez elastyczną i racjonalną ich organizację;
- podniesienie poziomu wyszkolenia wojsk;
- wzmocnienie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa;
- poprawa narodowego planowania obronnego;
- skuteczna promocja obronności;
- budowa nowoczesnego i produktywnego potencjału naukowo-badawczego na rzecz obronności;
- poprawa zdolności rozpoznania i ochrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa państwa.

W następnej kolejności przedstawione zostaną listy zadań (obszarów zadaniowych) właściwych do realizacji każdego z wyżej wymienionych celów szczegółowych. I tak, dla zwiększenia potencjału sił zbrojnych do wypełnienia ich misji, wskazane będzie podjęcie następujących zadań:

- podnoszenie skuteczności bojowej w drodze wprowadzania nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- utrzymywanie i posiadanie zdolności do odtwarzania zapasów wojskowych i dalszy rozwój logistyki mobilnej;
- doskonalenie współpracy w UE i NATO w zakresie wspólnej ochrony granic lądowych, powietrznych i morskich;
- podnoszenie poziomu wyszkolenia, doskonalenie procedur i doktryn;
- zapewnienie na potrzeby kierowania kompatybilnych środków łączności dla służb ratowniczych, porządkowych oraz wydzielonych oddziałów lub pododdziałów z Sił Zbrojnych RP;
- uproszczenie procedur uruchamiających udział wojska w realizacji zadań kryzysowych;



- przygotowanie i utrzymanie w gotowości do działania sił i środków do oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, akcji przeciwpowodziowych i przeciwlodowych oraz likwidacji skutków awarii przemysłowych, technicznych i klęsk żywiołowych;
- koordynacja w zakresie jednolitości i interoperacyjności funkcjonowania systemów tworzących krajowy system wykrywania skażeń i alarmowania;
- zwiększenie udziału organów administracji publicznej oraz służb ratowniczych w treningach i ćwiczeniach prowadzonych przez siły zbrojne;
- zwiększenie udziału krajowego przemysłowego potencjału obronnego w procesie unowocześniania sił zbrojnych;
- zapewnienie wysokiego poziomu ukończenia jednostek stanem osobowym oraz uzbrojeniem i sprzętem wojskowym w celu zwiększenia ich możliwości do podjęcia w krótkim czasie działań w ramach operacji narodowej lub sojuszniczej;
- sukcesywne wprowadzenie do wyposażenia naszej armii narodowych systemów wsparcia dowodzenia kompatybilnych z analogicznymi systemami sojuszniczymi w ramach NATO i UE.

W celu doskonalenia struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP poprzez ich elastyczną i racjonalną organizację na podkreślenie zasługują poniższe obszary zadaniowe:

- budowa skonsolidowanych struktur dowodzenia na szczeblu centralnym wraz z uzyskaniem przejrzystości struktury organów dowodzenia poprzez ograniczenie ich liczby i skrócenie linii dowodzenia;
- budowa zintegrowanego systemu dowodzenia, kompatybilnego z sojuszniczymi i zdolnego do działania w sieciocentrycznym środowisku;
- maksymalne zbliżenie struktury organów dowodzenia i kierowania czasu pokoju, kryzysu i konfliktu zbrojnego (wojny);
- wprowadzenie nowoczesnych systemów rozpoznawczych;
- zwiększenie mobilności wojsk;
- wyposażanie wojsk w nowoczesne systemy dowodzenia, symulacji i zobrazowania pola walki w czasie rzeczywistym;
- zwiększenie liczby jednostek wojskowych o wysokim poziomie ukończenia (90% i więcej), zdolnych do podjęcia działań w krótkim czasie, bez konieczności ich mobilizacyjnego rozwijania;
- efektywne pozyskiwanie ochotników do pełnienia służby przygotowawczej, służby w ramach NSR i w obronie terytorialnej oraz zapew-

nienie właściwego poziomu wykształcenia i wyposażenia żołnierzy NSR i obrony terytorialnej;

- uproszczenie kierowania logistyką, racjonalne wykorzystanie infrastruktury, wprowadzenie rozwiązań modernizacyjnych w zakresie zarządzania zasobami logistycznymi oraz nowych technologii dotyczących śledzenia zasobów i magazynowania środków bojowych i materiałowych;
- budowa struktury modułowej i redukcja personelu logistycznego do kilkunastoosobowych zespołów wyposażonych w odpowiednie narzędzia, procedury oraz środki finansowe umożliwiające skuteczniejsze zabezpieczenie wojsk i zarządzanie infrastrukturą;
- dostosowanie uprawnień wojskowego personelu medycznego do rzeczywistych zadań i poziomu umiejętności (wojskowi ratownicy medyczni);
- rozwój systemu ewakuacji medycznej drogą powietrzną na szczeblu taktycznym i strategicznym;
- szkolenie żołnierzy jednostek bojowych z zakresu pierwszej pomocy medycznej na polu walki;
- kontynuacja zakupów nowoczesnego sprzętu i wyposażenia ze szczególnym uwzględnieniem systemów kontenerowo-namiotowych, kontenerów specjalistycznych, opancerzonych wozów ewakuacji medycznej, samochodów specjalnych i sanitarnych nowego typu, nowego wzoru zestawów medycznych zbiorowych oraz indywidualnych;
- budowa i wdrożenie scentralizowanego, zintegrowanego i zunifikowanego systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie logistyką, finansami i kadrami, a tym samym zapewnienie standaryzacji działania oraz wymiany i integracji danych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej.

Aby podnieść poziom wykształcenia wojsk, w naszych siłach zbrojnych potrzebna jest realizacja następujących zadań:

- pozyskiwanie i wdrażanie nowoczesnych, zintegrowanych systemów szkolenia oraz korzystanie z sojusznicznych ośrodków szkoleniowych i centrów doskonalenia;
- osiąganie zdolności do dowodzenia podległymi wojskami przy pełnym wykorzystaniu możliwości zautomatyzowanych systemów dowodzenia;
- doskonalenie współdziałania między siłami zbrojnymi a elementami pozamilitarnych struktur obronnych państwa, szczególnie w zakresie reagowania kryzysowego oraz w obronie przed terroryzmem;

- zwiększenie efektywności szkolenia poprzez wykorzystanie nowoczesnych narzędzi symulacyjnych w istniejących środowiskach szkolenia symulacyjnego;
- przygotowanie organów dowodzenia do realizacji zadań w środowisku sieciocentrycznym;
- rozwijanie specjalistycznego systemu informatycznego, który służyć będzie wykorzystaniu doświadczeń w Siłach Zbrojnych RP.

W zakresie wzmocnienia zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa potrzebna może być realizacja takich istotnych obszarów zadaniowych, jak:

- doskonalenie zabezpieczenia logistycznego i technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz doposażenie infrastruktury technicznej systemu kierowania;
- stworzenie mechanizmów prawnych usprawniających rozwiązania na rzecz mobilizacji gospodarki, a także utworzenie procedur szybkiego pozyskiwania artykułów na rynku krajowym i międzynarodowym oraz doprecyzowanie uprawnień i kompetencji organów administracji rządowej w zakresie przygotowań do mobilizacji gospodarki;
- doskonalenie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz zwiększenie jego skuteczności dzięki zajęciom praktycznym i ćwiczeniom krajowym oraz regionalnym wraz z wieloszczeblowym operacyjnym ćwiczeniem sił zbrojnych pod kryptonimem „Anakonda”, ponadto dzięki wzrostowi zaangażowania struktur pozamilitarnych w ćwiczenia i treningi wojskowe oraz zwiększenie udziału w szkoleniu obronnym osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej w ramach wyższych kursów obronnych;
- adaptacja potencjału produkcyjnego oraz badawczo-rozwojowego przemysłu obronnego do potrzeb odbiorców krajowych i na eksport;
- skoordynowanie polityki w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- przyjęcie rozwiązań instytucjonalno-prawnych umożliwiających transfer technologii wojskowych do sektora cywilnego;
- rozwijanie zdolności wsparcia państwa gospodarza (HNS) poprzez wprowadzenie rozwiązań formalno-prawnych, przygotowanie infrastruktury dla zabezpieczenia przyjęcia Sojusznicznych Sił Wzmocnienia oraz tworzenie punktów kontaktowych HNS;

- doskonalenie norm prawnych regulujących procedury współpracy i struktur odpowiedzialnych za współpracę cywilno-wojskową (CIMIC);
- wdrożenie rozwiązań zapewniających ciągłą odpowiedzialność za ochronę ludności w każdej sytuacji, w tym w stanie wojny (konfliktu zbrojnego);
- ściśle uregulowanie działań obrony cywilnej, w tym wprowadzenie nowych rozwiązań w tym obszarze w drodze zmian legislacyjnych (chodzi o akt prawny, który uporządkuje kompetencje i zadania wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów zobowiązanych i zdolnych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej).

W celu poprawy narodowego planowania obronnego należy uwzględnić następujące obszary zadaniowe:

- przyjęcie strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP jako dokumentu wyjściowego do narodowego planowania obronnego;
- minimalizacja liczby dokumentów planowania obronnego o charakterze strategicznym oraz uściślenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego;
- zwiększenie spójności militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego oraz ukierunkowanie planowania i programowania rozwoju sił zbrojnych na pozyskiwanie pożądaných zdolności operacyjnych;
- kształtowanie skutecznej promocji obronności i Sił Zbrojnych RP dla tworzenia pozytywnego wizerunku polskich żołnierzy, armii i resortu oraz w celu poprawy współpracy partnerów społecznych, medialnych i instytucjonalnych.

W zakresie budowy nowoczesnego, praktycznego i produktywnego potencjału naukowo-badawczego na rzecz obronności dostrzec można takie oto najistotniejsze obszary zadaniowe:

- doskonalenie przepisów regulujących wykorzystanie wyników badań naukowych w procesie pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- stworzenie mechanizmów ułatwiających wdrożenie do produkcji oraz wprowadzanie do wyposażenia armii opracowanych technologii oraz wdrożenie na gruncie krajowym najlepszych rozwiązań wykorzystywanych w innych państwach NATO i UE;

- doskonalenie mechanizmów pozwalających na zwiększenie stopnia zaangażowania polskich podmiotów naukowo-badawczych i przemysłowych w projekty realizowane w środowisku międzynarodowym;
- poszukiwanie i optymalizowanie wykorzystania różnych źródeł finansowania projektów oraz zwiększenie stopnia współfinansowania projektów przez podmioty przemysłowe zaangażowane w ich realizację.

W celu poprawy zdolności rozpoznania i ochrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa państwa wskazana będzie realizacja poniższych obszarów zadaniowych:

- doskonalenie dotychczasowych i wypracowywanie nowych metod monitorowania, rozpoznawania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa państwa;
- współpraca z sojusznikami i partnerami w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- usprawnienie metod, form i mechanizmów koordynacji działań poszczególnych organów odpowiedzialnych za wykrywanie i zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa;
- dalszy rozwój i modernizacja techniczna elementów systemu rozpoznania oraz dalsza integracja systemów rozpoznania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych z systemami dowodzenia i rażenia na wszystkich poziomach dowodzenia;
- przygotowanie i udział pionów (jednostek) rozpoznania w sojuszniczych i koalicyjnych przedsięwzięciach szkoleniowych, badawczych i rozwojowych.

W celu częściowym piątym można wyodrębnić trzy najbardziej znaczące cele szczegółowe, których osiągnięcie przyczynić się może do rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, a tym samym do podniesienia jakości przygotowań obronnych państwa. Są to następujące cele szczegółowe:

- doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- zapewnienie mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym sił zbrojnych;
- zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego w kontekście zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Poniżej zaprezentowane zostaną zadania (obszary zadaniowe) umożliwiające osiągnięcie każdego z wymienionych celów szczegółowych. Tak

oto w celu doskonalenia systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym ważne będzie podjęcie następujących zadań:

- doprecyzowanie prawne roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa narodowego;
- doskonalenie współdziałania struktur organizacyjnych właściwych do spraw zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego, funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny (konfliktu zbrojnego).

W celu zapewnienia mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym sił zbrojnych, wskazane będzie podjęcie poniższych zadań:

- zapewnienie spójności i tożsamości działań zawartych w *Planie Reagowania Obronnego RP*, planach operacyjnych użycia Sił Zbrojnych RP, *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego* i przedsięwzięć ujmowanych w wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, a także w planach i dokumentach opracowywanych na niższych szczeblach administracji publicznej oraz przez przedsiębiorców;
- intensyfikacja monitorowania i oceny dalszego rozwoju i integracji systemu bezpieczeństwa narodowego poprzez cykliczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego;
- przyjęcie na stałe następującej kolejności opracowywania ważnych dokumentów związanych ze sferą bezpieczeństwa narodowego: strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego, strategia bezpieczeństwa narodowego, strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego w kontekście zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego istotne będzie podjęcie następujących zadań:

- realizacja działań zawartych w *Polityce ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>8</sup>;
- umocnienie mechanizmów koordynacji i współdziałania na poziomie państwa w zakresie ochrony cyberprzestrzeni;
- doskonalenie działania systemu agregacji, analizy i klasyfikacji incydentów sieciowych poprzez objęcie wszystkich urzędów i instytucji państwowych tym systemem<sup>9</sup>;

---

<sup>8</sup> Dokument przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji 28 listopada 2012 r.

<sup>9</sup> ARAKIS — pasywny system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach występujących w Internecie.

- podejmowanie i prowadzenie prac naukowych w obszarze reagowania na incydenty komputerowe w zakresie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji;
- doskonalenie Krajowego Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe pozwalającego na podjęcie szybkiej reakcji na zagrożenia z sieci Internet;
- doskonalenie pracy zespołów reagowania na incydenty w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz dowodzenia i kierowania w cyberprzestrzeni;
- rozwijanie i modernizacja Sieci Łączności Rządowej, w tym stacjonarnej, mobilnej i niejawnej.

## Podsumowanie

Z zaprezentowanych zasad, celów i zadań przygotowań obronnych stanowiących zbiór otwarty można wysnuć wniosek, że transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowań obronnych państwa w istocie towarzyszy doskonalenie jego struktur w obszarze organizowania i realizacji zadań obronnych. Doskonalenie to powinno posiadać przyimoty optymalizacji przygotowań obronnych państwa ukierunkowanej na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań. Oznacza to skupienie wysiłków na zadaniach związanych z zapewnieniem zdolności państwa do przeciwstawienia się współczesnym, a także przyszłym zagrożeniom i wyzwaniom. Powinno być także gwarancją ciągłego i niezakłóconego funkcjonowania najważniejszych instytucji państwa w okresie kryzysu i konfliktu zbrojnego (wojny), a także zachowania zdolności do wspierania operacji militarnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny przez pozamilitarne struktury obronne.

Przygotowania obronne państwa stanowią rozległy interdyscyplinarny obszar poznania, a problematyka ta może być przedmiotem dalszych wysiłków poznawczych w celu wypracowania nowych systemowych rozwiązań teoretycznych, prawnych i praktycznych.



## ROZDZIAŁ 3

### Przygotowania obronne w świetle Konstytucji RP

#### Wprowadzenie

Przygotowania obronne, często marginalizowane i postrzegane jako uciążliwy obowiązek, w ostatnim okresie zyskały na znaczeniu ze względu na niepokojące wydarzenia w Europie i na świecie. Konflikt na Ukrainie, kryzys migracyjny, coraz wyraźniejsze rozbieżności interesów między państwami członkowskimi Unii Europejskiej powodują napiętą sytuację polityczną na Starym Kontynencie, której nie obserwowano od dawna. Europa jest niepewna jutra, także ze względu na przedłużający się konflikt w Syrii, terrorystyczną działalność zwolenników Państwa Islamskiego czy też prowokacje nuklearne ze strony Korei Północnej. Zasygnalizowane współczesne problemy uświadamiają uczestnikom i obserwatorom życia międzynarodowego, że bezpieczeństwo nie jest stanem danym raz na zawsze. Konflikty i kryzysy, które ujawniały się w ostatnich latach, nie generowały aż takich napięć, jak współcześnie. To przyczyniło się do zmiany w postrzeganiu przygotowań obronnych nie tylko u osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, lecz także wśród społeczeństwa. W artykule podjęto próbę ukazania, w jakim zakresie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. reguluje problematykę przygotowań obronnych w państwie. Analizie poddano treść ustawy zasadniczej będącej fundamentalnym aktem prawnym w Polsce oraz zapisy właściwych ustaw i dokumentów strategicznych.

Analizę należy rozpocząć od wyjaśnienia istoty przygotowań obronnych. W tym celu warto odnieść się do pojęcia „obronność”, określonego w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* jako „dziedzina bezpieczeństwa narodowego, stanowiąca sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do



kryzysu polityczno-militarnego”<sup>1</sup>. Na tej podstawie można już wnioskować, że przygotowania obronne sprowadzają się do świadomego planowania i podejmowania przedsięwzięć w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego jego zagrożenia i w czasie wojny. We wspomnianej strategii podkreślono ponadto, że ze względu na potrzeby obronne państwa konieczne jest posiadanie systemu obronnego, którego sprawność uzależniona będzie od współdziałania tworzących go podsystemów — kierowania i wykonawczych (militarnego i niemilitarnego). Podkreślono również, że „zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz w czasie wojny (...) wymaga posiadania profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz efektywnego wykorzystania służb specjalnych, struktur administracyjno-gospodarczych i potencjału naukowo-badawczego”<sup>2</sup>. Tym samym wskazano wiele podmiotów, które powinny angażować się w sprawy związane z bezpieczeństwem i obronnością.

### 3.1. Istota przygotowań obronnych

Potrzeby obronne państwa wynikają z fundamentalnej wartości i celu każdej istoty ludzkiej, czyli bezpieczeństwa. Jego gwarantem powinno być państwo, które odpowiedzialne jest za zapewnienie obywatelom warunków do rozwoju. Z potrzeb obronnych państwa wynikają z kolei jego zadania obronne, ale ich precyzyjne określenie jest trudne ze względu na różne akty prawne (ustawy, rozporządzenia, dokumenty strategiczne), ukazujące je w odmienny sposób. Marian Kuliczkowski zauważa, że znalezienie jednoznacznej definicji zadań obronnych jest niemożliwe, ponieważ w niektórych aktach prawnych pojęcie utożsamiane jest z zadaniami w ramach powszechnego obowiązku obrony, a winnych — z zadaniami w ramach przygotowań obronnych państwa<sup>3</sup>. W *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, którą zastąpiła *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* określono, że: „zadania obronne, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe,

<sup>1</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r., Warszawa 2013, s. 18.

<sup>2</sup> Tamże, s. 52.

<sup>3</sup> M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013, s. 52.

przedsiębiorców oraz obywateli związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa”<sup>4</sup>. Warto podkreślić, że są to działania realizowane przez różne podmioty, nie tylko organy administracji publicznej, lecz także przedsiębiorców i społeczeństwo. Potwierdzeniem tego są zapisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 r., że „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela (...)”<sup>5</sup>. W akcie prawnym określono ponadto zakres przygotowań obronnych państwa, w który wpisują się zadania dotyczące m.in.: planowania i realizacji przygotowań obronnych; przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz utrzymania stałej gotowości obronnej państwa; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie czy też prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie<sup>6</sup>.

Reasumując rozważania nad istotą przygotowań obronnych, stwierdzić należy, iż jest to całokształt działań planistycznych, organizacyjnych,

---

<sup>4</sup> *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta przez Radę Ministrów 23 grudnia 2009 r., Warszawa 2009, s. 15, pkt 67. Wraz z przyjęciem 9 kwietnia 2013 r. *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* utraciły moc *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2009 r. oraz *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r.

<sup>5</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity: DzU nr 44, poz. 220, art. 2.

<sup>6</sup> Tamże, art. 6 ust. 1. Art. 6 ust. 1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów wykonywane w „ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”. Zadania uregulowane zostały w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust. 2.

rzeczowo-finansowych, które determinowane są potrzebami obronnymi państwa i podejmowane są głównie przez organy administracji rządowej, samorząd terytorialny, przedsiębiorców, a także obywateli, w celu zapewnienia bezpiecznego i sprawnego funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia zewnętrznego, w czasie kryzysu i wojny. W dalszej części analizie poddana zostanie treść Konstytucji RP z 1997 r. w odniesieniu do przygotowań obronnych państwa.

### **3.2. Przygotowania obronne w świetle wybranych unormowań prawnych**

Konstytucja obowiązująca w Polsce została uchwalona 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. Ustawa zasadnicza jest najważniejszym aktem prawnym w naszym kraju. Są to „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”<sup>7</sup>. Konstytucja RP z 1997 r. składa się z 13 rozdziałów i 243 artykułów, w których uregulowano m.in. wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; zasady funkcjonowania sejmu i senatu; kompetencje prezydenta RP i Rady Ministrów; podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego; omówiono też stany nadzwyczajne w państwie. Przepisy ustawy zasadniczej stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej<sup>8</sup>. Jej unormowania mogą być rozwinięte lub uszczegółowione w innych aktach prawnych obowiązujących w Polsce, m.in. w ustawach, w rozporządzeniach czy też w aktach prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Warto nadmienić, że od 1997 r. z inicjatywy prezydenta RP czy też posłów podejmowano wielokrotnie próbę zmiany lub nowelizacji ustawy zasadniczej, ale bez większego powodzenia.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. podkreśla potrzebę podejmowania przygotowań obronnych w państwie. W rozdziale I ustawy zasadniczej zaakcentowano, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., preambuła, tekst jednolity: DzU nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> Tamże, art. 8 ust. 2.

<sup>9</sup> Tamże, art. 5.

Wyrażono tym samym potrzeby obronne państwa, którego obowiązkiem jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa. Przedstawiona norma prawna, która zawarta została w art. 5 Konstytucji RP, jest ważnym punktem odniesienia w interpretowaniu i stosowaniu prawa.

Istotną funkcję w zapewnieniu bezpieczeństwa i obronności państwa sprawuje prezydent RP, co wyrażono w rozdziale V Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. W art. 126 ust. 2 określono, że „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Z powyższego wynika pozycja prezydenta jako „strażnika” dbającego o interesy narodowe i państwowe, co jest niezwykle istotne szczególnie w przypadku ujawnienia się zagrożeń mogących naruszać funkcjonowanie i trwałość państwa. Poza tym w tym samym rozdziale ustawy zasadniczej wskazano, że prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych w Polsce. W czasie pokoju wypełnia to zadanie za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Takie rozwiązanie zapewnia niezależność polityczną siłom zbrojnym, a samo zwierzchnictwo prezydenta nad armią należy traktować w kategoriach symbolicznych, ponieważ jest to skupienie władzy wojskowej w organie, z którym wiąże się godność najwyższej reprezentacji państwowej w stosunkach wewnętrznych<sup>10</sup>.

Ważną konstytucyjną kompetencją prezydenta w zakresie obronności państwa są jego uprawnienia do mianowania szefa Sztabu Generalnego i dowódców poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Ponadto na wniosek prezesa Rady Ministrów mianuje naczelnego dowódcę sił zbrojnych na czas wojny<sup>11</sup>. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z Konstytucją RP, „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie podległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”<sup>12</sup>. Jest to zatem ważny element w systemie bezpieczeństwa państwa. Rolę i znaczenie sił zbrojnych ukazano także w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, podkreślając, że są one podstawowym elementem systemu obronnego państwa i służą m.in. zagwarantowaniu obrony państwa i przeciwstawieniu się

---

<sup>10</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta RP w czasie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 255–256.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., art. 134 ust. 1–4.

<sup>12</sup> Tamże, art. 26 ust. 1.

agresji<sup>13</sup>. Nadmienić należy także, że zwierzchnik sił zbrojnych, zgodnie z ustawą zasadniczą, nadaje — na wniosek ministra obrony narodowej — stopnie wojskowe, przy czym prezydent RP mianuje generałów i admirałów oraz na pierwszy stopień oficerski. Zasady dotyczące zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi rozwinięte zostały we właściwych ustawach, m.in. w: ustawie z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>; ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup> czy też ustawie z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa<sup>16</sup>. W tym akcie prawnym sprecyzowano zawarte w art. 117 Konstytucji RP przepisy, że „zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa”. Ponadto dookreślono, że prezydent decyduje o tym na wniosek Rady Ministrów lub jej prezesa. Z kolei w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP uregulowano, że to prezydent określa główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa (na wniosek ministra obrony narodowej). Poza tym w akcie prawnym określono, że prezydent RP jako strażnik suwerenności i bezpieczeństwa państwa, na wniosek prezesa Rady Ministrów zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje *Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej* i dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa. Poza tym na wniosek Rady Ministrów prezydent RP zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz kieruje ich przebiegiem; decyduje o dniu, w którym rozpoczyna się i kończy czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, aż do momentu mianowania naczelnego dowódcy sił zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia<sup>17</sup>. Prezydent ma także prawo zwrócić się do wszystkich organów władzy publicznej, administra-

<sup>13</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 18.

<sup>14</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity: DzU nr 156, poz. 1301.

<sup>15</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt.

<sup>16</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, DzU nr 162, poz. 1117.

<sup>17</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 4a.

cji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje, które mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto inicjuje przedsięwzięcia ukierunkowane na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie i patronuje im<sup>18</sup>.

Poza tym warto nadmienić, że analizowana Konstytucja przewiduje funkcjonowanie w państwie Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz dopuszcza możliwość zwołania Rady Gabinetowej<sup>19</sup>. Pierwszy z organów jest podmiotem doradczym prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa, zaś drugi tworzy Rada Ministrów pod jego przewodnictwem. Prezydent może ją zwołać w sprawach szczególnej wagi dla państwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w rozdziale XI dopuszcza wprowadzenie w państwie stanu nadzwyczajnego w sytuacji szczególnych zagrożeń. Rozróżnia się przy tym: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Każdy z nich może być wprowadzony na podstawie właściwej ustawy, która w obowiązującym wówczas czasie w państwie określa zasady działania władzy publicznej oraz ograniczenia w zakresie praw i wolności człowieka. Zastrzeżono przy tym, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane ważne akty prawne, takie jak: Konstytucja, ordynacje wyborcze do sejmu, senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych<sup>20</sup>. Poza tym w danym okresie oraz 90 dni po jego zakończeniu „nie może być skrócona kadencja sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do sejmu, senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu”<sup>21</sup>. Określone w ustawie zasadniczej zasady obowiązujące w trakcie stanu nadzwyczajnego mają na celu stworzenie w państwie warunków do ukierunkowania wszystkich działań na przywrócenie jego normalnego funkcjonowania. Podkreślić należy przy tym, że podejmowane w tym celu działania powinny być adekwatne do stopnia zagrożenia.

---

<sup>18</sup> Por. K. Rajchel (red.), *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*, Warszawa 2009, s. 111.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., art. 135 i art. 141.

<sup>20</sup> Tamże, art. 228 ust. 6.

<sup>21</sup> Tamże, art. 228 ust. 7.



Stan wojenny, jak wynika z unormowań zawartych w rozdziale XI ustawy zasadniczej, może wprowadzić prezydent RP na części albo na całym terytorium państwa w przypadku jego zewnętrznego zagrożenia, zbrojnej napaści lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej ochrony przed agresją. Jego decyzja musi być poprzedzona wnioskiem Rady Ministrów, a następnie rozporządzenie o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego prezydent RP przedkłada sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm może uchylić jego decyzję bezwzględnią większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Omawiana kompetencja prezydenta zapisana została także w ustawie z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. W art. 2 ust. 1 aktu prawnego określono, że „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”. W art. 10 wspomnianej ustawy wymieniono zadania prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego. Zgodnie z nimi, prezydent m.in.: na wniosek Rady Ministrów postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania i o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP; określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego, a także zatwierdza — na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych — plany operacyjnego użycia sił zbrojnych. Ponadto, zgodnie z Konstytucją, prezydent może, na wniosek prezesa Rady Ministrów, zarządzić powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie sił zbrojnych do obrony państwa w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia<sup>23</sup>.

Poza omówionym stanem wojennym, w art. 230 ustawy zasadniczej określono, że prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa. Nie może być jednak wprowadzony na dłużej niż 90 dni, a w szczególnych

---

<sup>22</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym..., wyd. cyt.

<sup>23</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., art. 136.

sytuacjach raz może być przedłużony za zgodą sejmu, lecz nie dłużej niż na 60 dni. Podobnie jak w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, także i w tej sytuacji prezydent RP przedstawia sejmowi rozporządzenie w ciągu 48 godzin od jego podpisania, które może zostać uchylone. Wymagana jest do tego bezwzględna większość głosów posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej ich liczby. Zaznacza się przy tym, że ograniczenia wolności, praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego nie mogą ograniczać innych konstytucyjnych wolności i praw, w tym m.in. godności człowieka, obywatelstwa, ochrony życia, dostępu do sądu, czy też sumienia i religii<sup>24</sup>.

Ponadto ustawa zasadnicza w art. 232 przewiduje możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w przypadku klęski żywiołowej. Dotyczy to sytuacji, kiedy konieczne jest przeciwdziałanie lub usunięcie skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych o znamionach klęski żywiołowej<sup>25</sup>. W takim przypadku decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej podejmuje Rada Ministrów na okres nie dłuższy niż 30 dni, zaś w razie potrzeby jego przedłużenia na części lub całym terytorium państwa wymagana jest zgoda sejmu.

Analizując przygotowania obronne w świetle Konstytucji RP z 1997 r., omówić należy również zadania Rady Ministrów w tym zakresie. Ten kolegialny organ władzy wykonawczej, składający się z ministrów oraz prezesa, jest najwyżej w hierarchii organów administracji rządowej<sup>26</sup>. W art. 146 pkt 1 ustawy zasadniczej określono, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Polski. Jest odpowiedzialna w związku z tym za szereg zadań, w tym za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego czy też sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju<sup>27</sup>. Działania podejmowane w ramach zasygnalizowanych kompetencji zostały szczegółowo uregulowane w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Są to przede wszystkim zadania z zakresu m.in. opracowania projektu strategii bezpieczeństwa narodowego; planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym

---

<sup>24</sup> Tamże, art. 233.

<sup>25</sup> Tamże, art. 232.

<sup>26</sup> K. Rajchel (red.), *Administracja bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 115.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11.



również obroną państwa; utrzymania stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowania do prezydenta RP o jej podwyższenie oraz o jej obniżanie w razie potrzeby; określania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności i przygotowanie ich szczególnej ochrony; przygotowania na potrzeby obronne państwa i utrzymywania w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; zapewnienia funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie, przygotowania systemów stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, czy też prowadzenia kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie<sup>28</sup>. Szczegółowy sposób realizacji zadań Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia. Podkreślić należy także rolę prezesa Rady Ministrów, który zgodnie z Konstytucją RP reprezentuje ją oraz kieruje i kontroluje pracę jej członków. Poza tym posiada uprawnienia ustawowe m.in. do inicjowania określonych przedsięwzięć (np. wnioskowanie do prezydenta o zatwierdzenie dokumentów o charakterze strategicznym) czy też zastępowania Rady Ministrów (np. w czasie stanu wojennego, gdy rząd nie może się zebrać).

Rada Ministrów odgrywa istotną rolę także w czasie stanu wojennego. W jej gestii jest zarządzenie uruchomienia systemu kierowania obroną państwa i przejścia na wojenne zasady działania organów władzy publicznej, określenie zasad działania organów władzy publicznej lub zawieszenie ich funkcjonowania w strefie bezpośrednich działań wojennych. Posiada też ona możliwość przekazania organom wojskowym określonych kompetencji organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych<sup>29</sup>. Jeśli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może się zebrać, to jej zadania realizuje wówczas prezes Rady Ministrów.

## Zakończenie

Podsumowując analizę przygotowań obronnych w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., stwierdzić należy, że jest to istotny element w systemie bezpieczeństwa i obronności państwa. Fakt, że zasady dotyczące przygotowań obronnych uwzględnione zostały w ustawie zasadniczej, a następnie szczegółowo uregulowano je w ustawach oraz w innych dokumentach strategicznych, wskazuje na ich znaczenie i wagę.

---

<sup>28</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 6.1.

<sup>29</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym..., wyd. cyt., art. 11.

Ważną rolę w tym złożonym procesie, jakim niewątpliwie są przygotowania obronne, odgrywają prezydent RP oraz Rada Ministrów. Są to organy administracji publicznej, które akceptują najważniejsze decyzje w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Podkreślić należy przy tym, że ich samodzielne działanie w tym zakresie jest ograniczone poprzez wymagany wniosek lub zgodę innego organu. W art. 144 ust. 2 Konstytucji RP przewidziano, że akty urzędowe prezydenta wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed sejmem<sup>30</sup>. Od zasady tej są wyjątki, ale nie odnoszą się one do spraw związanych z omawianą problematyką. „Współdziałanie” najważniejszych organów państwowych jest zatem kluczowe w zakresie przygotowań obronnych w państwie. Doskonałym tego przykładem jest kierowanie obroną państwa, które wymaga współpracy prezydenta z Radą Ministrów.

Reasumując, warto zaakcentować, że przygotowania obronne mają zapewnić państwu funkcjonowanie, a nawet przetrwanie w sytuacji zagrożenia lub agresji z zewnątrz. W związku z tym ważna jest już sama świadomość nie tylko organów administracji publicznej, lecz także społeczeństwa, w jakim celu podejmowane są określone działania planistyczne, organizacyjne czy też finansowo-rzeczowe. Wymagają one rzetelności i determinacji od podmiotów zaangażowanych w przygotowania obronne w państwie, ponieważ „zacząć troszczyć się o bezpieczeństwo trzeba zawsze, we własnym sercu i umyśle (...)”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., art. 144 ust. 2.

<sup>31</sup> Zob. J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo* [za:] M. Kulickowski, *Bezpieczeństwo narodowe i obronność państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 4(93), s. 209.



## ROZDZIAŁ 4

### Wojska Obrony Terytorialnej — nowy rodzaj wojsk

Wybory parlamentarne przeprowadzone w 2015 r. spowodowały radykalną zmianę sceny politycznej kraju<sup>1</sup>. Naturalną konsekwencją tych wydarzeń było ustąpienie dotychczasowego rządu<sup>2</sup>, w miejsce którego został powołany nowy — mający zaplecze polityczne przede wszystkim w Klubie Parlamentarnym Prawo i Sprawiedliwość — który uzyskał większość mandatów w Sejmie i Senacie. Komitet polityczny Prawa i Sprawiedliwości zdecydował, że kandydatem partii na premiera będzie Beata Szydło. To właśnie ją 13 listopada 2015 r. prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda desygnował na prezesa Rady Ministrów, powierzając jej misję sformowania rządu<sup>3</sup>. Już trzy dni później, 16 listopada, prezydent powołał ją na urząd prezesa Rady Ministrów<sup>4</sup>, powołał też pozostałych członków Rady Ministrów<sup>5</sup>. Wywodzili się oni z Prawa i Sprawiedliwości, Polski Razem<sup>6</sup> i Solidarnej Polski. Nowo powołana Rada Ministrów musiała otrzymać od Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wotum zaufania<sup>7</sup>, co stało się 18 listopada 2015 r.

---

<sup>1</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 25 października 2015 r., DzU poz. 1731.

<sup>2</sup> Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 listopada 2015 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, M.P. poz. 1088.

<sup>3</sup> Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2015 r. o desygnowaniu prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 1089.

<sup>4</sup> Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 listopada 2015 r. o powołaniu prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 1090.

<sup>5</sup> Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. poz. 1091.

<sup>6</sup> pawmak, *Porozumienie — prześwietlenie*, online, dostęp: grudzień 2017 r., <<http://karuzelapolityczna.blox.pl/2017/11/Porozumienie-ndash-przeswietlenie.html>>.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 154 Konstytucji RP, wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W wyniku tych działań ministrem obrony narodowej stał się Antoni Macierewicz. Zapoczątkował on proces zmian w resorcie obrony. Zapowiadano modernizację polskiej armii i wyposażenie jej w sprzęt rodzimej produkcji. Opierano je przede wszystkim na prognozach Ministerstwa Finansów dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych, w tym dynamiki PKB i utrzymania poziomu nakładów na obronność na poziomie 2% PKB<sup>8</sup>. Zapowiadane działania dotyczyły zarówno zmian ilościowych, jak i strukturalnych. Minister deklarował m.in. zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych RP (docelowo do co najmniej 150 tys. żołnierzy) oraz naprawę systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi przez przywrócenie zasady jednolitego dowództwa<sup>9</sup>. Przygotowana koncepcja nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP — obrony terytorialnej stawała się coraz realniejsza<sup>10</sup>. Formacja ta miała stanowić szkołę wychowania patriotycznego i zaangażowania na rzecz społeczności lokalnych. Projektowane Wojska Obrony Terytorialnej (dalej: WOT) stały się również przedmiotem opracowań naukowych. Przykładowo Ryszard Jakubczak w swej publikacji<sup>11</sup> zaprezentował wszechstronną wiedzę o WOT. Podczas podsumowania roku rządów w 2016 r. A. Macierewicz podkreślał, że priorytetem resortu obrony narodowej jest rozbudowa armii, w tym obrony terytorialnej, jako odrębnego rodzaju sił zbrojnych. Prace nad wdrożeniem planowanych rozwiązań objęły uzgodnienia międzyresortowe i stały się przedmiotem posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów. W efekcie powstał rządowy projekt ustawy powołującej WOT<sup>12</sup>, który Rada Ministrów, po dyskusji, przyjęła (z autopoprawką) i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu<sup>13</sup>. Jednocześnie

<sup>8</sup> D. Kimla, *Perspektywy finansowania modernizacji Sił Zbrojnych RP*, online, dostęp: listopad 2016 r., <<http://www.defence24.pl/perspektywy-finansowania-modernizacji-sil-zbrojnych-rp>>.

<sup>9</sup> M. Dura, *Macierewicz podsumował sześć miesięcy pracy MON*, online, dostęp: listopad 2016 r., <<http://www.defence24.pl/macierewicz-podsumowal-szesc-miesiocy-pracy-mon>>.

<sup>10</sup> bs, *MON przedstawiło koncepcję obrony terytorialnej*, online, dostęp: listopad 2016 r., <<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/mon-przedstawilo-koncepcje-obrony-terytorialnej-ten-zapis-wydaje-sie-kuriozalny/3gl9r0>>.

<sup>11</sup> R. Jakubczak, *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Warszawa 2015.

<sup>12</sup> brw/ pzl/ gma, *Rząd przyjął projekt ustawy dot. powołania Wojsk Obrony Terytorialnej*, online, dostęp: grudzień 2016 r., <<http://www.pap.pl/aktualnosci/news,684843,rzad-przyjal-projekt-ustawy-dot-powolania-wojsk-obrony-terytorialnej.html>>.

<sup>13</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Protokół ustaleń nr 39/2016 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 25 października 2016 r.* (RM-0<00-39-16), online, dostęp:

minister obrony narodowej został upoważniony do prezentowania stanowiska rządu w toku prac parlamentarnych nad projektem.

Rząd, uzasadniając projekt, wskazał, że budowa WOT jest w aktualnej sytuacji kraju jedynym, a zarazem w miarę szybkim, tanim i skutecznym sposobem odbudowy naszego bezpieczeństwa militarnego. Celowe jest zatem uzyskanie przez WOT zdolności operacyjnych do prowadzenia działań antykryzysowych, antydywersyjnych, antyterrorystycznych oraz antydezinformacyjnych w obronie bezpieczeństwa cywilnego oraz dziedzictwa kulturowego narodu polskiego. Jednocześnie konieczna jest budowa zdolności operacyjnych WOT do prowadzenia typowych działań zbrojnych w wymiarze lądowo-militarnym we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi<sup>14</sup>. Istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju jest ochrona społeczności lokalnych przed cyberatakami. WOT w związku z tym ma się stać platformą współpracy z ludnością i reagować na zagrożenie, wykorzystując najnowsze technologie<sup>15</sup>. Osiągnięcie powyższego jest możliwe w warunkach sprawnej współpracy z administracją publiczną oraz systemem obronnym państwa, co wymusza również stworzenie struktur odpowiednio je integrujących. Zauważono, że coraz większego znaczenia nabiera zwalczanie zagrożeń niemilitarnych. Wojska Obrony Terytorialnej mogą z powodzeniem prowadzić działania w tym zakresie mające wymiar informacyjny oraz edukacyjny. Odnosząc się do aktualnego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej, uznano, że potrzebują one wsparcia ze strony sił zbrojnych. Ponieważ nie są w stanie zmobilizować odpowiednich zasobów ludzkich, to jedynie WOT mogą wypełnić tę lukę. Osiągnięcie tego wymaga przygotowania w każdym powiecie kilkuset odpowiednio wyposażonych i wyszkolonych żołnierzy-ochotników. Uzasadniając projekt, stwierdzono też, że dotychczasowa formuła zagospodarowania żołnierzy rezerwy w postaci Narodowych Sił Rezerwowych w wypadku specyfiki służby w WOT nie spełniłaby swojej funkcji, dlatego też koncepcja powołania innej formacji — o powszechnym charakterze i terytorialności swoich pododdziałów — jest nieodzowna. Przyjęto, że kilkadziesiąt tysięcy

---

grudzień 2016 r., <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290461/12382069/12382074/dokument259241.pdf>>.

<sup>14</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Uzasadnienie*, online, dostęp: grudzień 2016 r., <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290461/12382036/12382037/dokument247632.pdf>>.

<sup>15</sup> R. Jakubczak, R.M. Martowski, *Powszechna Obrona Terytorialna w cyberobronie i agresji hybrydowej*, Warszawa 2017, s. 107.

wyszkolonych żołnierzy o dużym zasobie patriotyzmu (w tym patriotyzmu lokalnego) i poświęcenia może wnieść niemały potencjał i w sposób istotny wzmocnić funkcjonowanie całego systemu obronnego państwa oraz sił zbrojnych. Uzasadniając przyjęty projekt, wskazano również na podobne rozwiązania przyjęte w innych państwach, np. Szwecji (Hemvarnet — ok. 30 tys. członków), Stanach Zjednoczonych (Gwardia Narodowa — ok. 358 tys. żołnierzy, w tym ok. 49,5 tys. w służbie czynnej), Wielkiej Brytanii (Territorial Army — 32 tys. żołnierzy)<sup>16</sup>.

Zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami, powołanie WOT jako kolejnego, nowego, piątego rodzaju siła zbrojnych (obok sił lądowych, powietrznych, morskich i specjalnych) wymagało zmiany ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>17</sup>. Projekt ustawy powołującej WOT — rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup> — wpłynął do Sejmu 28 października 2016 r. Do zgłoszonego przez rząd projektu ustawy zakładającego powołanie WOT jako samodzielnego rodzaju sił zbrojnych zastrzeżenia zgłosiła opozycja. W wyniku prac 16 listopada 2016 r. parlament uchwalił ustawę (269 głosów za jej przyjęciem, 170 — przeciw). Żaden z posłów znajdujących się na sali nie zachował się wobec niej obojętnie, nie wstrzymał się od głosu. Dowodzi to, że niezależnie od zapatrywań politycznych, sprawa bezpieczeństwa państwa jest w zainteresowaniu posłów. Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę 20 grudnia 2016 r., trzy dni później została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw pod pozycją 2138.

Uchwalenie ustawy zbiegło się z konferencją ekspercką zorganizowaną 21 listopada 2016 r. w Akademii Sztuki Wojennej w Rembertowie pt. *Wojaska Obrony Terytorialnej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Konferencję poprzedził apel uczniów klas mundurowych, w którym udział wzięła blisko 300-osobowa grupa młodzieży ze szkół średnich z Warszawy i okolic. Na konferencji podkreślono, że współdziałanie WOT kraju z administracją cywilną to obszar, w którym będą one odgrywały szczególnie

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity: DzU z 2016 r. poz. 1534.

<sup>18</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 966, *online*, dostęp: grudzień 2016 r., <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A87F852A326DEC34C125805A-0048C956/%24File/966.pdf>>.

istotną rolę. Podkreślono również, że WOT to immanentna część armii polskiej — piąty rodzaj sił zbrojnych<sup>19</sup>.

Wprowadzone do ustawy o powszechnym obowiązku obrony zmiany dały podstawy do zmaterializowania zamierzeń. Ustawa określiła zadania dowódcy WOT, który formalnie stał się właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi WOT. Do zakresu działania dowódcy zaliczono w szczególności:

- realizację programów rozwoju sił zbrojnych,
- planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych,
- planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia WOT,
- przygotowanie sił i środków WOT do działań bojowych,
- wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów WOT w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochronie mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowaniu lub ochronie zdrowia i życia ludzkiego, a także udziałem w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego,
- współpracę z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa,
- zarządzanie podległymi jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi oraz przeprowadzanie ich kontroli na zasadach i w trybie określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej<sup>20</sup>.

Dowódca WOT wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej. Szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną Dowództwa WOT określa z mocy ustawy w drodze zarządzenia minister obrony narodowej.

Formowanie WOT zaczęło się już w 2016 r. Zgodnie z założeniami ustawy, w skład WOT wchodzi żołnierze zawodowi oraz ochotnicy pełniący czynną służbę wojskową nowego rodzaju — terytorialną służbę wojskową (dalej: TSW). Ma być ona pełniona w obszarze swojego zamieszkania na dwa sposoby — rotacyjnie (podczas odbywania ćwiczeń i szkoleń

---

<sup>19</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Konferencja na temat WOT*, online, dostęp: luty 2017 r., <<http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/konferencja-na-temat-wot-q2016-11-19/>>.

<sup>20</sup> Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, DzU poz. 1092.



wojskowych) oraz dyspozycyjnie (w pozostałym czasie). Terytorialnej służbie wojskowej został poświęcony dodany do ustawy o powszechnym obowiązku obrony rozdział 4b. Stanowi on przejrzyste, zrozumiałe unormowanie, które skupia przepisy wokół nowej służby Obrony Terytorialnej. W rozdziale tym została zawarta cała pragmatyka służby — od powołania po przebieg służby i zwolnienie z niej; unormowania szczegółowe znajdują się zaś w aktach wykonawczych do ustawy.

Do TSW może być powołana osoba, która zgłosiła się do niej dobrowolnie i spełnia następujące warunki:

- posiada obywatelstwo polskie,
- posiada zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia czynnej służby wojskowej,
- posiada wiek co najmniej osiemnastu lat,
- nie była karana za przestępstwo umyślne,
- nie była przeznaczona do służby zastępczej,
- nie pełni innego rodzaju czynnej służby wojskowej lub nie posiada nadanego przydziału kryzysowego,
- nie jest reklamowana od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny lub w przypadku nadania przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego w formie zbiorowej listy imiennej w jednostce przewidzianej do militaryzacji,
- posiada wykształcenie:
  - co najmniej wyższe — w wypadku pełnienia służby na stanowisku służbowym w korpusie oficerów,
  - co najmniej średnie — w wypadku pełnienia służby na stanowisku służbowym w korpusie podoficerów,
  - co najmniej podstawowe — w wypadku pełnienia służby na stanowisku służbowym w korpusie szeregowych.

Powołanie do TSW może być również uzależnione od:

- posiadania przez kandydata kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska służbowego,
- posiadania orzeczenia wojskowej pracowni psychologicznej o braku przeciwwskazań do pełnienia służby na stanowiskach wymagających szczególnych predyspozycji psychofizycznych,
- złożenia wniosku wraz z ankietą bezpieczeństwa o przeprowadzenie właściwego postępowania sprawdzającego dopuszczającego do informacji niejawnych.

Pierwszeństwo w powołaniu do TSW mają:

- osoby posiadającym pobyt stały (zamieszkanie) lub pobyt czasowy powyżej trzech miesięcy na obszarze dyslokacji miejsca pełnienia tej służby,
- byli żołnierze zawodowi,
- członkowie proobronnych organizacji pozarządowych, które podpisały porozumienie o współpracy z ministrem obrony narodowej lub dowódcami jednostek wojskowych posiadającymi rekomendacje władz tych organizacji,
- absolwenci szkół realizujących programy innowacyjne lub eksperymentalne przysposobienia obronnego lub edukacji dla bezpieczeństwa.

Terytorialną służbę wojskową mogą pełnić osoby mające uregulowany stosunek do służby wojskowej, a także inne osoby niepodlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego, a w przypadku wprowadzenia obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego — także osoby podlegające temu obowiązkowi. W wypadku osób, które wcześniej nie pełniły czynnej służby wojskowej i nie złożyły przysięgi wojskowej, powołanie ich do TSW może nastąpić wyłącznie na stanowisko służbowe w korpusie szeregowych. Terytorialną służbę wojskową pełni się w jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych WOT oraz w Dowództwie WOT. Z dniem rozpoczęcia pełnienia terytorialnej służby wojskowej, tj. z dniem powołania do niej, żołnierze otrzymują tytuł „żołnierz OT”. Czas trwania TSW wynosi od roku do sześciu lat i może zostać przedłużony na kolejny okres, wymaga to jednak inicjatywy żołnierza OT (wniosek lub zgoda). Może ją przedłużyć dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz pełni służbę i tylko w trakcie pełnienia tej służby.

Służba w TSW jest czynną służbą wojskową pełnioną rotacyjnie lub dyspozycyjnie. Żołnierz OT pełni służbę rotacyjnie w jednostce wojskowej, w określonych przez dowódcę jednostki wojskowej dniach służby, co najmniej raz w miesiącu przez okres dwóch dni w czasie wolnym od pracy. Może ją pełnić również w inne dni, stosownie do potrzeb sił zbrojnych, zgodnie z rocznym wykazem. Wykaz, po uzgodnieniu z żołnierzem, sporządza dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz OT pełni służbę. Żołnierz OT pełni służbę dyspozycyjnie poza jednostką wojskową, pozostając w gotowości do stawienia się do służby pełnionej rotacyjnie w terminie i miejscu wskazanych przez dowódcę jednostki wojskowej. Okres dyspozycji to przede wszystkim dla żołnierza OT czas samokształcenia,

doskonalenia zawodowego, ale także pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na ogólnych zasadach.

Żołnierze OT powołani po raz pierwszy do służby wojskowej (wcześniej jej nie pełnili i nie składali przysięgi wojskowej), w pierwszym okresie pełnią służbę rotacyjnie nieprzerwanie przez okres 16 dni. Jest to dla nich okres szkolenia podstawowego kończącego się złożeniem przysięgi wojskowej. W uzasadnionych przypadkach żołnierz OT może odbyć szkolenie podstawowe w kilku okresach w ciągu czterech miesięcy w czasie wolnym od pracy. Żołnierze OT powołani po raz pierwszy do służby wojskowej powoływani są raz na kwartał, z określeniem miejsca stawienia się na szkolenie podstawowe. Po zakończeniu szkolenia żołnierz OT zostaje skierowany do jednostki wojskowej w celu pełnienia dalszej służby i objęcia stanowiska służbowego.

Służba w WOT zasadniczo pełniona jest dyspozycyjnie w czasie wolnym od pracy. Ma to zapewnić jak najmniejsze zakłócenie trybu życia rodzinnego i zawodowego żołnierza OT. Dowódca jednostki wojskowej ustala zatem — w formie zbiorowego wykazu dla jednostki — dni, w których w danym roku kalendarzowym żołnierze OT pełnią służbę rotacyjnie. Wykaz sporządza się nie później niż na 30 dni przed upływem roku kalendarzowego poprzedzającego rok kalendarzowy, w którym terytorialna służba wojskowa będzie pełniona rotacyjnie, i zapoznaje z nim żołnierzy OT. Ustalenie dni w pierwszym roku kalendarzowym służby w TSW może nastąpić w okresie tego roku, w formie załącznika do wykazu. Fakt zapoznania się z wykazem (załącznikiem) żołnierze potwierdzają pisemnie. Wyciąg z wykazu przesyłany jest do właściwej wojskowej komendy uzupełnień. Na wniosek żołnierza OT albo za jego zgodą wykaz może być zmieniany, wniosek żołnierz musi jednak uzasadnić. Żołnierz OT po zapoznaniu się z wykazem zawiadamia niezwłocznie swojego pracodawcę<sup>21</sup> o dniach, w których będzie pełnił terytorialną służbę wojskową rotacyjnie, oraz o zmianach tych terminów, a także zawiadamia pracodawcę o wezwaniu go do pełnienia tej służby w innych dniach.

Dzień stawienia się żołnierza OT do terytorialnej służby wojskowej dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz OT pełni służbę, stwierdza w rozkazie dziennym. W pierwszym dniu pełnienia służby dowódca

---

<sup>21</sup> Pracodawca udziela pracownikowi powołanemu do pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie urlopu bezpłatnego na okres trwania tej służby.

jednostki wojskowej, w której żołnierz OT pełni służbę, wyznacza go na stanowisko służbowe i nadaje mu przydział mobilizacyjny. W czasie pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie żołnierza OT można kierować w podróż służbową, delegować do wykonywania zadań poza jednostką wojskową lub w innej jednostce wojskowej, w tym w ośrodku szkolenia, a także kierować — za jego zgodą lub na jego wniosek — na kurs lub szkolenie specjalistyczne oraz przenosić do innej jednostki wojskowej w celu dalszego pełnienia tej służby.

Żołnierz OT pełniący terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie może być wezwany przez dowódcę jednostki wojskowej, w której pełni służbę, lub właściwego wojskowego komendanta uzupełnień do jej pełnienia rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa. Doręcza się mu wówczas kartę powołania do pełnienia tej służby rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa. Zorganizowanie doręczania karty należy do obowiązków wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) w gminach, a w powiatach — do starostów (prezydentów miast na prawach powiatu). Żołnierz OT wezwany do pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa jest obowiązany stawić się do niej w określonym terminie i miejscu. Dni, w których służba jest pełniona przez żołnierza rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa, są uwzględniane w wykazie po zakończeniu pełnienia tej służby, w formie załącznika do wykazu. W wypadku wezwania żołnierza OT do pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie w trybie natychmiastowego stawiennictwa wojskowy komendant uzupełnień niezwłocznie po otrzymaniu informacji od dowódcy jednostki wojskowej, do której żołnierz został wezwany, o stawieniu się żołnierza OT do służby zawiadamia pracodawcę tego żołnierza.

Zachętą do pełnienia służby w WOT mają być przywileje przysługujące jej żołnierzom. Żołnierze zawodowi odbywający służbę w WOT podlegają przepisom ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>22</sup>, na podstawie której zyskują przywileje właściwe dla żołnierzy Sił Zbrojnych RP. Dla żołnierzy OT pełniących terytorialną służbę wojskową rotacyjnie ustawa ta przewiduje natomiast za każdy dzień trwania tej służby uposażenie zasadnicze i dodatki w wysokości i na zasadach określonych dla żołnierzy

---

<sup>22</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tekst jednolity: DzU z 2018 r. poz. 173.

odbywających ćwiczenia wojskowe. Dodatek za gotowość bojową przysługuje za każdy miesiąc kalendarzowy pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie. Wynosi on nie mniej niż 10% najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego. Ustawa przewiduje również dla żołnierzy OT, którzy pełnili terytorialną służbę wojskową rotacyjnie (z wyjątkiem służby pełnionej jednorazowo w czasie lub dniu wolnym od pracy), świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie (uposażenie) albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie pełnienia tej służby. Zasadniczo świadczenie to wynosi wielokrotność dni tej służby i kwoty odpowiadającej 1/21 miesięcznego utraconego wynagrodzenia lub dochodu. Żołnierze TSW mogą korzystać również z takich rozwiązań prawnych, jak ochrona przed zwolnieniem z pracy czy zwrot kosztów podróży do i z miejsca pełnienia służby rotacyjnie<sup>23</sup>.

Na mocy art. 98z ustawy o powszechnym obowiązku obrony minister obrony narodowej został zobowiązany do określenia szczegółowego trybu powoływania do TSW, wzoru wniosku o powołanie do niej i dokumentów, jakie należy złożyć wraz z nim, a także szczegółowego sposobu pełnienia TSW. Minister, uwzględnivszy potrzeby uzupełnieniowe sił zbrojnych i przeznaczenie WOT, wydał 24 lutego 2017 r. rozporządzenie regulujące powyższe<sup>24</sup>.

Tak sformalizowane prawne podstawy funkcjonowania WOT pozwoliły urzeczywistnić je już z początkiem 2017 r. W pierwszym etapie sformowano Dowództwo WOT i pierwsze trzy brygady. Powstały one w województwach: podlaskim, lubelskim oraz podkarpackim. Osoby, które wcześniej nie miały kontaktu z wojskiem (nie odbyły zasadniczej służby wojskowej), odbyły w nich szkolenie podstawowe. Pierwsza w kraju przysięga wojskowa tych żołnierzy (ponad 80 ochotników) odbyła się 21 maja 2017 r. w Białymstoku<sup>25</sup>. W drugim etapie budowy WOT uformowane zostały trzy kolejne brygady OT. Dwie w województwie mazowieckim i jedna w województwie warmińsko-mazurskim. Wyznaczenie dowódców kolejnych trzech brygad: świętokrzyskiej, łódzkiej oraz pomorskiej zapoczątkowało trzeci etap formowania WOT. Wcześniej niż planowano, bo już w 2018 r. zostaną zbudowane struktury WOT w województwach śląskim

<sup>23</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony..., wyd. cyt., art. 132j.

<sup>24</sup> Rozporządzenie ministra obrony narodowej z 24 lutego 2017 r. w sprawie powoływania do terytorialnej służby wojskowej i sposobu jej pełnienia, DzU poz. 465.

<sup>25</sup> Defence24, *Pierwsza przysięga żołnierzy WOT*, online, dostęp: lipiec 2017 r., <<http://www.defence24.pl/pierwsza-przysiega-zolnierzy-wot>>.

i wielkopolskim<sup>26</sup>. Docelowo WOT będą liczyły 53 tys. żołnierzy w siedemnastu brygadach.

W 2018 r. uruchomione zostanie Centrum Szkolenia WOT w Siedlcach. To kolejny etap budowy struktur wojsk obrony terytorialnej. Podstawowym zadaniem centrum będzie wdrażanie jednolitego modelu szkolenia żołnierzy WOT<sup>27</sup>.

Przewiduje się również uściślenie współpracy między Policją a WOT. Głównym celem jest efektywne współdziałanie obu instytucji m.in. w zakresie wymiany informacji, szkoleń, a także wspólnych działań w sytuacjach kryzysowych. Dzięki odpowiedniemu porozumieniu możliwe będzie np. szkolenie policjantów w obiektach wojskowych oraz żołnierzy w obiektach policyjnych<sup>28</sup>. Propozycja ta, niestety, nie znalazła zrozumienia<sup>29</sup>.

Badania CBOS<sup>30</sup> przeprowadzone w 2017 r. wskazują, że 49% Polaków jest zwolennikami tworzących się Wojsk Obrony Terytorialnej; przeciwnego zdania jest 25% ankietowanych, 16% ma obojętny stosunek do WOT, a 9% nie ma zdania na ten temat. Zwolennikami istnienia nowego rodzaju sił zbrojnych częściej są badani dostrzegający obecnie zagrożenie dla niepodległości Polski niż ci, którzy go nie dostrzegają lub nie mają zdania w tej kwestii. Częściej WOT popierają mężczyźni (54%, w tym 23% — zdecydowanie) niż kobiety (44%). Jednocześnie wśród mężczyzn jest jednak więcej niż wśród kobiet przeciwników WOT (odpowiednio: 30% i 22%)<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Dobra wiadomość dla kandydatów WOT*, online, dostęp: lipiec 2017 r., <<http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/dobra-wiadomosc-dla-kandydatow-wot-a2017-04-24/>>.

<sup>27</sup> kch, biw, *W Siedlcach będą szkolić specjalistów na potrzeby WOT*, online, dostęp: wrzesień 2017 r., <<https://www.tvp.info/33671732/w-siedlcach-beda-szkolic-specjalistow-na-potrzeby-wot>>.

<sup>28</sup> P. Glińska, *Terytorialsi i policjanci stawiają na współpracę*, online, dostęp: wrzesień 2017 r., <<http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/23589?t=Terytorialsi-i-policjanci-stawiaja-na-wspolprace>>.

<sup>29</sup> past, *Obrona Terytorialna chce współpracy z policją, w tym szkoleń i wymiany informacji. „Nowe ORMO”*, online, dostęp: wrzesień 2017 r., <<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,22359192,obrona-terytorialna-chce-wspolpracy-z-policja-w-tym-szkolen.html>>.

<sup>30</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej badanie przeprowadziło w lutym 2017 r. na 1016-osobowej reprezentatywnej losowej próbie dorosłych mieszkańców Polski.

<sup>31</sup> forsal.pl, *Czy Wojska Obrony Terytorialnej są nam potrzebne?*, online, dostęp: maj 2017 r., <<http://forsal.pl/artykuly/1026312,obrona-terytorialna-czy-wojska-obrony-terytorialnej-sa-nam-potrzebne-sondaz.html>>.