

Podstawowe dokumenty normujące gotowość państwa do obrony i ochrony

Przygotowania i realizacja zadań mających na celu utrzymanie gotowości państwa do obrony i ochrony normowane są w Polsce szeregiem aktów prawnych. Najważniejszym aktem prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – „najwyższa karta Praw i Obowiązków obywatelskich, świadectwo suwerenności i niezawisłości Państwa Polskiego”, jak to określił prezydent A. Kwaśniewski, podpisując ją w 1997 roku. Poza Konstytucją polskie prawo dość szeroko ujmuje najważniejsze zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony i ochrony państwa. Jest to kilkadziesiąt ustaw i kilkaset aktów wykonawczych do tych ustaw w postaci różnego rodzaju rozporządzeń i zarządzeń. Ze względu na ich charakter można je podzielić na:

- odnoszące się do określonej dziedziny bezpieczeństwa narodowego, np.: powszechnego obowiązku obrony RP, ochrony przeciwpożarowej, ochrony środowiska naturalnego itp.;
- określające zadania i kompetencje podmiotów wykonawczych, np.: administracji rządowej, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej itp.;
- dotyczące reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, np.: klęski żywiołowe, inne kryzysy niemilitarne oraz kryzysy militarne (ustawy o stanach nadzwyczajnych, o zarządzaniu kryzysowym).

Bezpieczeństwo i obrona narodowa są też przedmiotem prawa administracyjnego i prawa karnego.

2.1. Prawne podstawy realizacji zadań obronnych

Konstytucja jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej zawiera szereg postanowień dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Zasadnicze znaczenie

z punktu widzenia tego bezpieczeństwa ma treść art. 5, w którym stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Poza cytowanym wyżej postanowieniem Konstytucji jeszcze w wielu jej artykułach znajdują się szczegółowe odniesienia do problemów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Konstytucja stanowi, że państwo zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, nietykalność i wolność osobistą, chroni własność i prawo dziedziczenia oraz pracę, zwalcza choroby epidemiczne i zapobiega skutkom degradacji środowiska. Państwo jest również gwarantem praw i wolności obywateli. Każdy obywatel ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, wolności sumienia i religii, wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zrzeszania się, organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich¹³⁶.

Należy zaznaczyć, że wyżej wymienione prawa i wolności mogą być ograniczone, ale wyłącznie ze względów bezpieczeństwa jako nadrzędnego interesu państwa: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”¹³⁷.

Konstytucja określa również obowiązki obywateli związane z bezpieczeństwem i obroną narodową. Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne, przestrzeganie prawa, obrona ojczyzny, dbałość o stan środowiska i odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia¹³⁸.

Istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego są postanowienia Konstytucji odnośnie roli Sił Zbrojnych RP oraz obowiązków i kompetencji władz państwowych w zakresie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 26 Konstytucji stanowi, że „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz

¹³⁶ Szerzej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 21–68.

¹³⁷ Tamże, art. 31 ust. 3.

¹³⁸ Tamże, art. 82–86.

zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”.

W artykule 116 określa się, że „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Może on podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”.

O roli Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności RP stanowią artykuły 126, 134, 135 i 136 Konstytucji RP. W tych artykułach stwierdza się, że „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.

W artykule 146 zostały określone zadania Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego. W tym zakresie prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Bardzo ważne dla bezpieczeństwa narodowego są postanowienia rozdziału XI Konstytucji, dotyczące stanów nadzwyczajnych. W art. 228 stwierdza się, że: „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny – stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Szczegółowe ustalenia dotyczące stanów nadzwyczajnych zawarte we wskazanym rozdziale Konstytucji oraz w ustawach dotyczących tych stanów zostały przedstawione w podrozdziale 2.2.

Poza Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej podstawowym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jest *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku*. Jest ona najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa, dokumentem o znaczeniu strategicznym,

zawierającym system założeń i zasad działania państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Strategia ta charakteryzuje Polskę jako podmiot bezpieczeństwa, wskazując miejsce Polski w Europie i świecie. Określa interesy narodowe, cele strategiczne i strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. W koncepcji działań i przygotowań strategicznych (strategii operacyjnej i preparacyjnej) przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Zapisy tego dokumentu są zbieżne ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE) oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju, w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. W przygotowaniu nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wykorzystano wyniki Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, zakończonego w 2012 r. – pierwszego tak szeroko zakrojonego projektu analitycznego odnoszącego się do obecnego i pożądanego stanu rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego¹³⁹.

Kolejnym ważnym, strategicznym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (SRSBN RP), która została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju¹⁴⁰. W tej strategii określono warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej. Ważną rolę w tym systemie odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne), w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi

¹³⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*, s. 7.

¹⁴⁰ Rządowy Plan uporządkowania strategii rozwoju, zawierający koncepcję uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, włączył Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do zbioru dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozwiązanie to stwarza szansę na wzmocnienie warstwy realizacyjnej strategii i nadanie nowego impulsu pracom związanym z budową zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Na podstawie: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.*, s. 4.

za bezpieczeństwo wewnętrzne. Główny obszar zainteresowania niniejszej strategii jest ukierunkowany na bezpieczeństwo zewnętrzne i militarne. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – *Koncepcją Strategiczną NATO* i *Europejską Strategią Bezpieczeństwa*. W okresie obowiązywania tego dokumentu akcent strategiczny kładzie się na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. Jest to realizacja postulatu średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, która w obszarze strategicznym „Sprawne i efektywne państwo” wskazuje na potrzebę „podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa”. Strategia ta to dokument nowej generacji uwzględniający wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. Z tego względu, jak już zaznaczono wyżej, koncentruje się ona na bezpieczeństwie zewnętrznym i militarnym – jej zintegrowanie z pozostałymi strategiami rozwojowymi pozwoliło na wyłączenie z jej zasadniczego zakresu tematycznego innych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, takich jak: bezpieczeństwo ekonomiczne (w tym energetyczne), obywatelskie, społeczne, żywnościowe czy ekologiczne. W oparciu o diagnozę systemu bezpieczeństwa narodowego przedstawiono w niej wyzwania i wizję rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Optymalizacja sił i środków bezpieczeństwa narodowego oznaczać będzie efektywne wykorzystanie potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Za cel główny tej strategii uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Efektywność systemu bezpieczeństwa narodowego zostanie osiągnięta poprzez podnoszenie sprawności jego zasadniczych elementów, natomiast spójność tego systemu zapewnią zwiększanie integracji między politykami publicznymi a polityką bezpieczeństwa oraz wzmacnianie współpracy i koordynacji, a docelowo osiągnięcie integracji wewnątrz systemu bezpieczeństwa narodowego. Realizacji celu głównego będą służyć cele operacyjne, które stanowią rozwinięcie celu głównego w dziedzinach mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa. Pierwszy cel to kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym przez pogłębianie współpracy międzynarodowej, służącej umacnianiu istotnych z polskiej perspektywy instytucji międzynarodowych, rozwojowi przyjaznych stosunków z sąsiadami oraz budowie prestiżu i pozycji międzynarodowej kraju. Drugi cel dotyczy umacniania zdolności państwa do obrony

i wpisuje się w powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze. Osiągnięcie tego celu zapewni Polsce ochronę żywotnych interesów narodowych oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE. Priorytetem w tym obszarze jest kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP poprzez ich modernizację techniczną i podnoszenie poziomu wykształcenia oraz doskonalenie struktur organizacyjnych, w tym systemu kierowania i dowodzenia. Aby zapewnić ciągłość funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, istotnym zadaniem będzie doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych. Równie ważne pozostaną działania cywilnych i wojskowych służb specjalnych ukierunkowane na zwiększenie ich efektywności i spójności, zwłaszcza w obszarze rozpoznania i ochrony przed współczesnymi zagrożeniami. Cel trzeci jest zorientowany na rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia. Dotyczy tej sfery aktywności państwa, która ma charakter międzysektorowy. Powyższy cel będzie realizowany głównie poprzez wzmocnioną ochronę infrastruktury krytycznej oraz budowę systemu rezerw strategicznych. Zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa jest obszarem zainteresowania celu czwartego. Określone dla tego celu priorytety i kierunki interwencji podkreślają działanie sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmocnienia realizacji celów polityki rozwoju, a także pokazują możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa. Najważniejszy dla konsolidacji narodowego potencjału bezpieczeństwa jest cel piąty, zorientowany na tworzenie warunków rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jego priorytetem jest doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego będzie wymagał też efektywniejszego wykorzystania potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Wymuszać to będzie potrzebę zwiększenia integracji procesów planistycznych oraz intensyfikacji monitorowania i oceny rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, czemu służyć będą cykliczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego. Wyzwania związane z negatywnymi zjawiskami w cyberprzestrzeni wymagają wprowadzenia zabezpieczeń zasobów teleinformatycznych administracji publicznej i państwowej. Rozwijana też będzie Sieć Łączności Rządowej, służąca komunikacji upoważnionych osób na wypadek sytuacji kryzysowych. System realizacji strategii określa obszary zadaniowe głównych podmiotów odpowiedzialnych za tę realizację oraz dokumenty wdrożeniowe (tabela 1). Koordynatorem wdrażania strategii jest Minister Obrony Narodowej, działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów¹⁴¹.

¹⁴¹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.*, s. 7–9.

Tabela 1. Zestawienie dokumentów wdrożeniowych SRSBN RP

Lp.	Dokument	Podmiot przyjmujący dokument, termin przyjęcia	Cel operacyjny
1.	Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych na lata 2013–2022 (projekt)	Rada Ministrów po przyjęciu SRSBN RP	2
2.	Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022	Prezydent RP, 8 listopada 2011 r.	2
3.	Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013–2018	Prezes Rady Ministrów, 25 września 2012 r.	2
4.	Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2022	Minister Obrony Narodowej, 7 listopada 2012 r.	2
5.	Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych na lata 2013–2022 (projekt)	Prezes Rady Ministrów, I półrocze 2013 r.	2
6.	Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2013–2022 (projekt)	Rada Ministrów, I połowa 2013 r.	2
7.	Program Doskonalenia Obrony Cywilnej 2013–2021 (projekt)	Szef Obrony Cywilnej Kraju, 2013 r.	2
8.	Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego	Rada Ministrów, 6 marca 2012 r.	3
9.	Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (projekt)	Rada Ministrów, I półrocze 2013 r.	3
10.	Rządowy Program Rezerw Strategicznych (opracowywany na okres 5 lat z możliwością corocznej aktualizacji) (projekt)	Rada Ministrów, 2013 r.	3
11.	Plan współdziałania jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Jednolitego Krajowego Systemu Wykrywania Skazań i Alarmowania	Minister Obrony Narodowej, 4 maja 2011 r.	3
12.	Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (projekt)	Rada Ministrów, 2013 r.	5
13.	Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015	Rada Ministrów, 20 marca 2012 r.	1

Źródło: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.*, s. 94.

Z chwilą wejścia w życie *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* straciła ważność *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Zawierała ona podstawowe założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego RP. Określała zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wskazywała główne kierunki rozwoju jego poszczególnych podsystemów. Stanowiła wykładnię ogólnych założeń obronności. Jej zakres przedmiotowy obok zagadnień dotyczących sił zbrojnych obejmował problematykę pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, w tym między innymi podstawowe pojęcia z zakresu przygotowań obronnych państwa oraz zasadnicze obszary tych przygotowań, takie jak: rezerwy strategiczne, militaryzacja, przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej, ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowanie służby zdrowia, systemy łączności, szkolenie obronne i kontrole zadań obronnych oraz przemysłowy potencjał obronny¹⁴². Powyższych treści nie znajdziemy w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, dlatego należy podkreślić, że decyzja o utracie ważności *Strategii obronności RP z 2009 roku* była działaniem niezrozumiałym i chyba nie do końca przemyślanym. Należy mieć tylko nadzieję, że na podstawie nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r.* zostanie opracowana i przyjęta nowa strategia obronności RP lub nowa strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP obejmująca w szerszym zakresie problematykę obronności, w tym szczególnie koncepcję obronności oraz zakres przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak już z wcześniej zaznaczono, w Polsce władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, które, prowadząc działalność stanowiącą ich istotę, wynikającą z konstytucyjnej roli w państwie, współuczestniczą w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. To z inicjatywy Prezydenta, Rady Ministrów, grupy posłów lub obywateli Sejm i Senat rozpatrują i uchwalają ustawy związane z bezpieczeństwem narodowym. Należy podkreślić, że w Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z Konstytucją RP. Do najważniejszych ustaw traktujących o bezpieczeństwie narodowym, w tym obronności, należą:

- ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców;

¹⁴² Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2009.

- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
- ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP;
- ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a 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 w zakresie określonym w ustawach¹⁴³. W treści tej ustawy zostały określone główne zadania dla Sił Zbrojnych RP, zasady stosowania przez nie środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, a także ich skład¹⁴⁴. Ustawa określa również zadania i kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, dowódców rodzajów sił zbrojnych, szefów terenowych organów administracji wojskowej, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz wojewody w zakresie obronności państwa¹⁴⁵.

Ponadto ustawa ta zawiera regulacje dotyczące: administrowania rezerwami osobowymi; służby wojskowej; obrony cywilnej; służby w jednostkach zmilitaryzowanych; udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej; świadczeń na rzecz obrony; przepisów karnych przejściowych i końcowych.

Z punktu widzenia gotowości państwa do obrony najważniejsze regulacje zawarte w tej ustawie to zadania i kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów: zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;

¹⁴³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm., art. 1 i 2.

¹⁴⁴ Tamże, art. 3.

¹⁴⁵ Tamże, art. 4–22.

postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; w razie konieczności obrony państwa postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się i kończy czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. W procesie kierowania obroną państwa Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Prezydent może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie. Prezydent, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych¹⁴⁶; może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych, a także zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi¹⁴⁷.

W art. 6 tej ustawy określono, że „do zadań Rady Ministrów, wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych

¹⁴⁶ Osoba przewidziana do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub wskazania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko. Przygotowania te obejmują w szczególności udział w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, w planowaniu użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz w przygotowywaniu wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Na podstawie: Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 529, art. 1 pkt 3.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm., art. 4a i 5.

na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicznych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie; prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie”. Rada Ministrów w drodze rozporządzeń określiła tryb realizacji wyżej wymienionych zadań. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 i 18 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz ich zakres przedmiotowy

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)	Rozporządzenie określa: warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; warunki i tryb finansowania zadań obronnych oraz sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów w tych sprawach.
2.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978)	Rozporządzenie określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
3.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. Nr 219, poz. 2218)	Rozporządzenie określa: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji; organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach.
4.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090)	Rozporządzenie określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach.
5.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 191, poz. 1415)	Rozporządzenie określa organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także właściwość organów w tych sprawach dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.
6.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 34, poz. 294)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny, oraz właściwość organów w tych sprawach.
7.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów władzy publicznej w tych sprawach.

Lp.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
8.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2012, poz. 741)	Rozporządzenie określa warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz koordynowania planowania i realizacji zadań w tym zakresie, a także współdziałania organów administracji publicznej, podmiotów leczniczych i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.
9.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. 2015, poz. 1829)	Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie; podmioty podlegające szkoleniu oraz zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia, a także właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia.
10.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. Nr 16, poz. 151)	Rozporządzenie określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców, oraz sposób prowadzenia kontroli.
11.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. Nr 16, poz. 152)	Rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, w tym związane z: tworzeniem warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowaniem planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałaniem organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych; zapewnianiem warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, AON, Warszawa 2013, s. 40–42.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców określa: zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym; organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań; zasady ich finansowania¹⁴⁸.

Zgodnie z tą ustawą do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszników w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją; planowania operacyjnego, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; szkolenia obronnego, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych; wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojusznikom, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów¹⁴⁹.

Ustawa określa również przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Są nimi przedsiębiorcy, którzy działają na obszarze większym niż jedno województwo lub których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich; kolportaż; nadawanie programów radiowych i telewizyjnych; produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych; produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego; realizacja obrotu specjalnego; transport; usługi pocztowe; usługi telekomunikacyjne; wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej. Ustawa wskazuje także organy

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców, Dz.U. 2001 Nr 122, poz. 1320 z późn. zm., art. 1.

¹⁴⁹ Tamże, art. 2.

administracji rządowej właściwe do organizowania zadań realizowanych przez przedsiębiorców oraz sprawowania nadzoru nad ich realizacją. Są to Minister Skarbu Państwa oraz właściwy terytorialnie wojewoda – z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa. Natomiast wobec przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym są to: minister właściwy do spraw: gospodarki; skarbu państwa; gospodarki morskiej; transportu; łączności; zdrowia oraz Minister Obrony Narodowej – każdy w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w odpowiedniej części załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym¹⁵⁰.

Ponadto w art. 4a omawianej ustawy przedstawiono strukturę i treść planu mobilizacji gospodarki w zakresie realizacji zadań wybranych działów gospodarki w obszarze zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Program ten ustala Rada Ministrów, zaś Minister Obrony Narodowej, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, koordynuje jego przygotowanie.

Równie ważną z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa jest Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, która określa zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, a także zadania i organizację Agencji Rezerw Materiałowych. W art. 3 tej ustawy stwierdza się, że „rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Rezerwami strategicznymi mogą być następujące rodzaje środków, niezbędne do realizacji ww. celów: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne, czynne substancje farmaceutyczne oraz produkty biobójcze. Rezerwy te stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa lub są

¹⁵⁰ Tamże, art. 3, 4, 5.

utrzymywane w postaci asortymentu powierzonego organom administracji publicznej albo stanowiącego własność przedsiębiorców bądź podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w magazynach będących w ich dyspozycji¹⁵¹.

Asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, którego projekt opracowuje „minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z: Ministrem Obrony Narodowej; ministrem właściwym do spraw wewnętrznych; ministrem właściwym do spraw rolnictwa; ministrem właściwym do spraw rynków rolnych; Ministrem Sprawiedliwości; ministrem właściwym do spraw transportu; ministrem właściwym do spraw zdrowia; Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; innymi organami administracji rządowej realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, w tym sprawującymi, na mocy innych ustaw, nadzór nad realizacją tych zadań wykonywanych przez przedsiębiorców”¹⁵². Rządowy Program Rezerw Strategicznych jest programem wieloletnim, finansowanym z budżetu państwa. Opracowuje się go na okres 5 lat, lecz może być corocznie aktualizowany w związku ze zmianą okoliczności, które stanowią przesłanki jego opracowania. Rezerwy strategiczne, w drodze decyzji, tworzy, udostępnia i likwiduje minister właściwy do spraw gospodarki, przy pomocy Agencji Rezerw Materiałowych¹⁵³.

Podsumowując, należy podkreślić, że omawiana ustawa wprowadziła tylko jeden rodzaj rezerw – rezerwy strategiczne, a także obowiązek opracowywania Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, przyjmowanego przez Radę Ministrów. Ponadto upoważnia ona tylko ministra właściwego do spraw gospodarki do tworzenia, udostępniania i likwidowania rezerw strategicznych. Wprowadza zasadę poprzedzania propozycji utworzenia rezerw danego asortymentu analizą ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa, do których zwalczania lub przeciwdziałania im ten asortyment miałby zastosowanie. Daje również możliwość utrzymywania rezerw strategicznych, które nie są własnością Skarbu Państwa, na podstawie odpłatnej umowy¹⁵⁴.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. 2010 Nr 229, poz. 1496 z późn. zm., art. 4–6.

¹⁵² Tamże, art. 8.

¹⁵³ Tamże, art. 9–11 i 13.

¹⁵⁴ Rezerwy strategiczne, Ministerstwo Gospodarki, [w:] http://cresz.wp.mil.pl/plik/file/Rezerwy_Strategiczne.pdf, [dostęp: 19.10.2015 r.].