

Dr hab. inż. Marian KULICZKOWSKI

Wydział Bezpieczeństwa Narodowego
Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska
<https://orcid.org/0000-0003-2655-6288>
e-mail: m.kuliczkowski@akademia.mil.pl

Przygotowania obronne w Polsce, w kontekście zobowiązań sojuszniczych. Aspekty prawne, instytucjonalne i instrumentalne

STRESZCZENIE: Uzyskanie przez Polskę w 1999 roku członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego było jednym z najważniejszych wydarzeń w historii III Rzeczypospolitej. Proces integracji ze strukturami polityczno – militarnymi NATO jest długotrwały i wymaga stałego zaangażowania wszystkich struktur oraz instytucji państwa. Udział w kolektywnym tworzeniu siły obronnej państw - członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oznacza, zgodnie z art. 3 Traktatu, utrzymywanie i rozwijanie przez państwa członkowskie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Zobowiązuje to między innymi Polskę do prowadzenia przygotowań obronnych w wymiarze narodowym. Wymaga to przygotowania warunków formalno - prawnych i organizacyjnych do funkcjonowania kraju w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa, niezbędnych do wykonywania zadań w ramach obrony narodowej realizowanej na jego terytorium, a także na obszarze innych państw - będących członkami Sojuszu.

Zaprezentowane w niniejszym artykule treści stanowią próbę przedstawienia aspektów prawnych, instytucjonalnych i instrumentalnych problematyki przygotowań obronnych w Polsce, w kontekście zobowiązań sojuszniczych. Dotyczą one konieczności utrzymywania i rozwijania przez wszystkie państwa członkowskie NATO indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że integracja Polski w NATO odbywa się zarówno w sferze obronności, jak i w kwestiach ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych.

SŁOWA KLUCZOWE: NATO; system bezpieczeństwa narodowego, system obronny państwa, przygotowania obronne państwa, wsparcie przez państwo-gospodarza (ang. Host Nation Support – HNS)

Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa. We współczesnych czasach bezpieczeństwo narodowe należy rozumieć jako jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą na celu zapewnić nie tylko możliwości przetrwania, ale przede wszystkim umożliwić rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów[1].

Polska, działając w złożonym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, musi pamiętać o budowaniu własnego bezpieczeństwa narodowego. Dla suwerennego i demokratycznego państwa oraz aktywnego podmiotu wielu organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE, NATO, UE), priorytetowym celem jest zapewnienie trwałego bezpieczeństwa narodowego. Jest to szczególnie ważne z uwagi na geostrategiczne znaczenie Polski dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz bolesne doświadczenia historyczne.

Zaprezentowane w niniejszym artykule treści stanowią próbę przedstawienia problematyki przygotowań obronnych w Polsce, w aspekcie konieczności utrzymywania i rozwijania przez państwa członkowskie NATO indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści[2]. Uwzględniając charakter problemu, należy pamiętać, że integracja Polski w NATO odbywa się zarówno w sferze obronności, jak i w kwestiach ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych. Zasadniczą kwestią są uwarunkowania formalnoprawne przygotowań obronnych państwa, w kontekście powinności konstytucyjnych i zobowiązań sojuszniczych. Wynika z nich wiele zadań dla Polski, dotyczących między innymi zadań *wsparcia przez państwo-gospodarza* (HNS) oraz planowania obronnego, w sposób zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w Sojuszu.

1. Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych

Prawo jest jednym z najbardziej znaczących uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, które w sposób bezpośredni wpływa na funkcjonowanie państwa i niemal wszystkich podmiotów w jego granicach terytorialnych (prawo krajowe) oraz na funkcjonowanie państw i podmiotów międzynarodowych w ramach stosunków międzynarodowych (prawo międzynarodowe). We wszystkich przypadkach prawo stanowi zbiór wartości i norm postępowania ustanowionych jako obowiązujące w określonych granicach przestrzennych i czasowych w odniesieniu do konkretnych podmiotów owego prawa.

Ostatnia dekada ubiegłego wieku oraz początek XXI wieku charakteryzowały się wprowadzeniem nowych dokumentów strategicznych (doktrynalnych) oraz wielu aktów prawnych i normatywnych w obszarze przygotowań obronnych w naszym państwie. Określiły one między innymi ramy prawne i organizacyjne systemu obronnego państwa, a w tym zakres, zasady i tryb przygotowań obronnych. Przeprowadzona po 1989 roku reforma „prawa obronnego”[3] spowodowała, niemającą precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych państwa.

Należy pamiętać, że przy omawianiu prawnych aspektów przygotowań obronnych państwa nie sposób pominąć zobowiązań międzynarodowych oraz aktów prawa międzynarodowego obowiązujących nasze państwo. Wynika z nich wiele zadań dla Polski w przedmiocie przygotowań obronnych. Podkreślenia wymaga również konieczność recypowania dorobku prawnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w obszarze spraw dotyczących zasad pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa czy też planowania obronnego, w sposób

zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w Sojuszu. Obecność w NATO wymaga przygotowania warunków formalno-prawnych i organizacyjnych do funkcjonowania kraju w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa, niezbędnych do wykonywania zadań obronnych realizowanych na jego terytorium, a także obszarze innych państw – będących członkami Sojuszu. Należy podkreślić, że integracja Polski w ramach sojuszu odbywa się zarówno w sferze obronności, jak i w kwestiach ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych.

Analizę podstaw prawnych w obszarze przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych należy rozpocząć od obowiązujących w tym zakresie dokumentów strategicznych (doktrynalnych), które nie posiadając cech aktu prawnego stanowią swoistą „osnowę” dla obowiązujących rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

1.1. Dokumenty strategiczne w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa

Podstawowymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego RP, odnoszącymi się w wielu zapisach do przygotowań obronnych państwa, są: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 5 listopada 2014 r.[4] oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* z dnia 9 kwietnia 2013 r.[5]. Należy podkreślić, że wymienione strategie różnią się strukturą oraz mają inne podstawy prawne[6].

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP jest najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa i obronności państwa. Zawiera system założeń i zasad działania państwa, zmierzający do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Stanowi oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określając przy tym strategiczne cele Polski w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego. Podpisana przez Prezydenta RP ma silniejszą moc oddziaływania niż poprzednie dokumenty strategiczne. Jest próbą zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego oraz stwarza podstawy do uporządkowanego myślenia o bezpieczeństwie narodowym, uwzględniającego zarówno zewnętrzne warunki bezpieczeństwa, jak i wewnętrzne uwarunkowania tworzące system bezpieczeństwa narodowego.

W Strategii przedstawiono zarówno strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego, jak i pięć jego podsystemów: kierowania bezpieczeństwem narodowym, obronny, ochronny, społeczny i gospodarczy – odpowiedzialnych, zgodnie z przyjętymi priorytetami działań strategicznych w sferze bezpieczeństwa, za organizowanie i powadzenie działań: obronnych, ochronnych oraz działań w sferze bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego. Określono, że przygotowanie potencjału obronnego obejmuje rozwój dyplomacji, Sił Zbrojnych RP, służb specjalnych działających w sferze obronnej oraz przemysłowego potencjału obronnego, a obszarem wiążącym podsystem obronny z pozostałymi podsystemami jest planowanie obronne (pkt.115). W dokumencie przedstawione zostały działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych

interesów i celów. Należy podkreślić, że wśród zasadniczych celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, określonych w tym dokumencie, wskazano między innymi potrzebę rozwoju potencjału obronnego i ochronnego adekwatnego do potrzeb i możliwości państwa oraz zwiększenie jego interoperacyjności w ramach NATO i UE (pkt. 12).

Dokument ten, został skorelowany ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE) oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju. W Strategii określono, że Sojusz Północnoatlantycki stanowi najważniejszą formę polityczno-wojskowej współpracy Polski z sojusznikami, a Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy Polski i umacnia jej pozycję w świecie. Działania strategiczne Polski będą koncentrowały się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej, w tym strategicznemu wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu. Zmierzają one do rozwoju praktycznych mechanizmów kolektywnej obrony, a zwłaszcza adekwatne do zagrożeń kształtowanie zdolności wojskowych. Pośród strategicznych partnerstw Polski priorytetowe znaczenie ma współpraca ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Polska będzie zabiegała o jak najszerszą obecność wojskową USA w Europie, w tym w Polsce oraz będzie wspierała działania na rzecz zachowania amerykańskich gwarancji dla bezpieczeństwa Europy. W interesie Polski jest ponadto poprawa strategicznej współpracy między NATO a UE – wzmocnienie spójności politycznej oraz zwiększenie skuteczności w działaniu (pkt. 67).

Treści *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* są rozwijane w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, realizującej długo- i średniookresową strategię rozwoju kraju. Za realizację jej postanowień odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa (pkt. 152 i 153).

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju[7]. 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. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym systemie odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne), w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Z tego też względu główny obszar zainteresowania niniejszej strategii będzie 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[8].

Za cel główny *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako synergia wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych odpowiedzialnych

za bezpieczeństwo państwa do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Jednym z przyjętych priorytetów, w ramach cel drugiego „Umocnienie zdolności państwa do obrony” jest kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym.

Obszar zainteresowania Strategii został ograniczony do trzech zasadniczych podsystemów wykonawczych - spraw zagranicznych, obronności i służb specjalnych. Określono, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego. Aby zaspokoić potrzeby obronne Polski, organizowany jest i utrzymywany system obronny państwa. Jego sprawność jest determinowana harmonijnym współdziałaniem tworzącego go podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych - militarnego i niemilitarnego (s. 18).

Prognozując rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średniookresowej przyjęto, że będzie się on opierał na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym. Wszystkie te rozwiązania powinny być powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowić dzięki temu zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Będzie on nadal rozwijany w oparciu o jego dwa zasadnicze elementy: **system obronny państwa i system zarządzania kryzysowego** (s. 33). Podkreślono, że posiadania i rozwijania sprawnego i efektywnego systemu obronnego państwa jest niezbędne dla funkcjonowania państwa w dynamicznym i złożonym środowisku bezpieczeństwa, w którym występują zagrożenia militarne i pozamilitarne. Natomiast zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego oraz w czasie wojny, a także budowanie silnej pozycji Polski na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE, wymaga posiadania profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP oraz efektywnego wykorzystania służb specjalnych, struktur administracyjno-gospodarczych i potencjału naukowo-badawczego (s. 52).

W dokumencie w sposób ogólny odniesiono się do problematyki przygotowań obronnych państwa, które są niezbędne dla zapewnienia przetrwania i sprawnego funkcjonowania państwa, w tym skutecznego wsparcia Sił Zbrojnych RP i Sojuszniczych Sił Wzmocnienia w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Obszar ten ma właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne. Jednak z uwagi na dynamiczny charakter współczesnych zagrożeń, zmienne uwarunkowania gospodarcze oraz proces profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, wymaga on ciągłego doskonalenia. Optymalizacja przygotowań obronnych w Polsce będzie ukierunkowana na zwiększenie ich efektywności, adekwatności, spójności oraz koordynacji działań (s. 64). Należy podkreślić, że w Strategii określone zostały priorytety i kierunki wzmocnienia zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa obejmujące między innymi doskona

lenie przygotowań obronnych w zakresie: wzmocnienia przemysłowego potencjału obronnego; rozwijania zdolności wsparcia państwa-gospodarza (HNS) oraz doskonalenia współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), a także wypracowania rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej.

1.2. Prawne aspekty przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych.

Obecność Polski w NATO wymaga przygotowania podstaw prawnych i organizacyjnych do funkcjonowania państwa, podczas podwyższania gotowości obronnej, w celu wykonywania zadań obronnych realizowanych na jego terytorium, a także obszarze innych państw, będących członkami Sojuszu. Należy podkreślić, że kwestie prawne należą do najważniejszych obszarów integracji Polski z NATO, a realizowana po wstąpieniu Polski do NATO reforma prawa obronnego spowodowała, zmianę jakościową w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a w tym przygotowań obronnych, szczególnie w obszarze niemilitarnym[9]. Zostały opracowane i wprowadzone do użytku zarówno wymienione i charakteryzowane wcześniej dokumenty strategiczne, jak i akty prawne oraz normatywne, które będą przedmiotem dalszych rozważań. Określiły one między innymi ramy prawne i organizacyjne przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych. Wynika z nich wiele zadań dla Polski w obszarze spraw dotyczących między innymi zasad pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa czy też planowania obronnego, w sposób zgodny z zasadami i procedurami przyjętymi w NATO.

Przygotowania obronne w Polsce prowadzone są w oparciu o obowiązujący system aktów prawnych i normatywnych. System ten wpisuje się w konstytucyjny porządek prawny, a źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego - na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 *Konstytucji RP*).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U z 1997 Nr 78, poz. 483)

Jest najważniejszym aktem prawnym – najwyższą kartą praw i obowiązków obywatelskich, świadectwem suwerenności i niezawisłości Państwa Polskiego. Jako ustawa zasadnicza, jest „najwyższym” aktem prawa konstytucyjnego, zespołem norm prawnych określających: ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, hierarchię aktów prawnych; prawa, wolności i obowiązki obywatela; sposób tworzenia prawa; kompetencje i sposób powoływania najwyższych organów państwowych oraz relacje zachodzące pomiędzy organami władzy państwowej i administracji publicznej. Konstytucja, nie tylko stoi na czele aktów prawa powszechnie obowiązującego, ale także jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Postanowienia Konstytucji określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju. Szczególną rolę w tym zakresie ustawa zasadnicza powierza Parlamentowi (Sejm i Senat), Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów [10].

Niezwykle ważne dla interesów bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa są postanowienia rozdziału XI *Konstytucji RP* dotyczące „stanów nadzwyczajnych”. W art. 228 określono, 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 - na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia (podlega ono dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości).

Przepisy Konstytucji, w kontekście zobowiązań sojuszniczych, określają zasady użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami Polski oraz pobytu obcych wojsk na terytorium naszego państwa, który możliwy jest na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych (art. 117). Ramy prawne w przedmiotowym zakresie, poza *Koncepcją Strategiczną Sojuszu*, określa *Umowa między Państwami Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu ich sił zbrojnych* (NATO SOFA) sporządzona w Londynie 19 czerwca 1951 r.[11] oraz *Umowa między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, oraz jej protokół dodatkowy, sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1995 roku* (PdP SOFA). Aktem prawnym, dostosowującym prawo polskie do postanowień SOFA jest *ustawa z dnia 23 września 1999 roku o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium wraz z wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami wykonawczymi*[12]. Postanowienia wyżej wymienionych umów międzynarodowych stanowiły podstawę do zawarcia w 2005 roku *Porozumienia Ogólnego (MOU) między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Dowództwem Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz Kwaterą Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy NATO do Spraw Transformacji, w sprawie zapewnienia wsparcia przez państwo-gospodarza dla operacji NATO prowadzonych na naszym terytorium*.

Przyjęte uchwałą Rady Ministrów nr 200/2005 z dnia 28 lipca 2005 roku *Porozumienie Ogólne (MOU)* stanowi dokument ramowy i tworzy warunki niezbędne do szybkiego wejścia i rozwinięcia sił sojuszniczych na terytorium państwa-gospodarza. Polska zobowiązała się do udzielenia wsparcia sojuszniczym siłom zbrojnym w pełnym zakresie swoich możliwości, ale co należy podkreślić, tylko pod warunkiem jego dostępności i w ramach ograniczeń wynikających z zaistniałych okoliczności. Najczęściej takie wsparcie będzie obejmowało m.in.: wodę i żywność, paliwo, energię elektryczną, czy usługi bytowe. Z reguły nie dotyczy to takich spraw jak zaopatrzenie w amunicję czy części zapasowe do sprzętu wojskowego.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.)

Jest podstawowym aktem prawnym, określanym często mianem „konstytucji obronności”, regulującym obszar obronności państwa. Zgodnie z przepisami art. 2 ustawy „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 państwo

wych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”.

Ustawa w sposób systemowy określa obszary przygotowań obronnych państwa, w tym zadania wynikające ze zobowiązań sojuszniczych. W przepisach art. 6 ust.1 ustawy zostały doprecyzowane zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności, w tym realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza HNS. Natomiast zakres oraz tryb tych przygotowań, realizowanych przez organy administracji publicznej został określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy (art. 6 ust. 2). Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów określiły ramy prawne do udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze przygotowań obronnych państwa, w tym realizację zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojuszniczych.

Przedstawiona poniżej analiza przywołanych wcześniej rozporządzeń Rady Ministrów uwzględnia problematykę planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa, w tym zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojuszniczych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152 z późn. zm.)

W przepisach rozporządzenia zostały określone 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. Wskazano ministrów i wojewodów, jako organy odpowiedzialne za tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych.

Wymienione zadania obejmują: tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych; koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach; współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych oraz zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych (§ 1 ust.1). Powinny one zapewnić między innymi: efektywność, ciągłość i terminowość działania w dziale administracji rządowej oraz w województwie podczas podwyższania gotowości obronnej państwa; wykonywanie zadań obronnych, w tym ich uruchamianie oraz rozwijanie struktur i systemów tworzonych na potrzeby ich realizacji; ciągłość działania organów i ich struktur wykonawczych oraz wykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych, a także bezpieczeństwo wykonywania zadań obronnych (§ 3 ust. 2).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)

Zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia obejmuje tryb planowania i finansowania zadań obronnych oraz definiuje podstawowe pojęcia z zakresu planowania obronnego, a w tym: planowanie obronne; planowanie operacyjne; programowanie obronne; przeglądy obronne (§ 2). Rozporządzenie stanowi podstawę prawną do opracowania dokumentów planowania operacyjnego w państwie. Określa ponadto zasady i tryb programowania obronnego, które odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej[13] na dziesięcioletni okres planistyczny.

Zgodnie z zapisami przedmiotowego rozporządzenia przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie doskonalenia i utrzymywania struktur systemu obronnego państwa, tym związane z realizacją zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza są ujmowane w dokumentach planowania obronnego[14]. Ujęcie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do realizacji zadań HNS w całym procesie planowania obronnego powoduje, że na poziomie wykonawczym we wszystkich dokumentach pojawiają się elementy związane z tworzeniem warunków do ich realizacji.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978)

W przepisach rozporządzenia zostały określone organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Podczas przygotowania tego systemu uwzględnia się przedsięwzięcia wynikające z umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w zakresie udzielenia stosownego wsparcia siłom sojuszniczym (§ 4 ust. 4).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218)

W przepisach rozporządzenia zostały określone stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje oraz warunki i tryb wprowadzania tych stanów, a także zadania realizowane w określonych stanach. Nie zawarto jednoznacznych zapisów dotyczących realizacji zadań na rzecz wojsk sojuszniczych. Jednakże wskazuje się w nim, że zadania określone w *Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* realizuje się z uwzględnieniem pierwszeństwa zadań wykonywanych na rzecz wojsk sojuszniczych (§ 6 ust. 2). Z uwagi na fakt, iż plany operacyjne funkcjonowania, opracowywane w działach administracji rządowej, przez wojewodów, administrację samorządową i przez przedsiębiorców, zawierają wśród zadań operacyjnych takie,

które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się działaniami na rzecz wojsk sojuszniczych, to podwyższanie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się z realizacją zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

Na podstawie przedmiotowego rozporządzenia tworzony jest również system stałych dyżurów, których zasadniczym zadaniem jest zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w *Planie Reagowania Obronnego RP*. Należy zaznaczyć, że podwyższanie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się z realizacją określonych zadań operacyjnych, wynikających z obowiązków państwa – gospodarza, realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych.

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

W przepisach rozporządzenia zostały określone zasady i tryb przygotowywania i wykorzystania systemów łączności do celów obronnych. Wskazano, że powinny one zapewnić współpracę z systemami łączności państw sojuszniczych, a także uwzględniać zgłaszane przez MON, warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej i pocztowej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny przez jednostki sił zbrojnych oraz państw sojuszniczych przebywających czasowo na terytorium Polski - na podstawie umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Problematyka łączności i jej przygotowywania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza ujmowana jest także w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. - prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

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 w czasie wojny, oraz właściwych organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294).

W przepisach rozporządzenia określono, że minister właściwy do spraw transportu, w ramach koordynacji przygotowania i funkcjonowania transportu na potrzeby obronne państwa, podejmuje stosowne przedsięwzięcia w zakresie zawierania i realizacji umów międzynarodowych dotyczących współpracy w dziedzinie rozwoju transportu oraz zapewnienia potrzeb przewozowych Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wsparcia, realizowanych w ramach obowiązku państwa – gospodarza (§ 4 ust. 1 i 2 pkt 5). Minister właściwy do spraw transportu jest również odpowiedzialny za koordynowanie i nadzorowanie zadań w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa i wdrażanie wymagań techniczno-obronnych w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to między innymi budowy i utrzymania drogowych przejść granicznych przewidywanych do wykorzystania przez Siły Zbrojne i wojska sojusznicze, zgodnie z umowami międzynarodowymi (§ 23 ust. 2 pkt 5).

Przygotowanie transportu morskiego na potrzeby obronne państwa wymaga opracowania przez Ministra Obrony Narodowej wniosków dotyczących określania obszarów oraz akwenów, przez które może następować przemieszczanie Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych (§ 12). Za

jego przygotowanie, w zakresie przeładunków i przewozów morskich Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicych odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Natomiast wojewodowie odpowiadają za organizację i uruchomienie przepraw promowych dla Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych w ustalonych miejscach i czasie, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

Realizacja postanowień przedmiotowego rozporządzenia ma fundamentalne znaczenie dla realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przemieszczania się wojsk sojusznicych na terytorium Polski. Należy podkreślić, że pobyt i przemieszczanie się wojsk sojusznicych na terytorium Polski związane jest z wykorzystaniem infrastruktury transportowej, środków transportowych oraz łączności.

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

W rozporządzeniu określono warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach. Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów przygotowania podmiotów leczniczych, sporządzanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów i organy jednostek samorządu terytorialnego. Rozporządzenie określa także sposób planowania ilości łóżek bazy szpitalnej w województwie, która powinna wynosić nie mniej niż 75 łóżek szpitalnych na 10 tysięcy mieszkańców, przy czym 50% powinny stanowić łóżka zabiegowe, w tym łóżka przewidziane na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wojsk sojusznicych, organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Planowanie świadczeń dla wojsk sojusznicych odbywa się w ramach potrzeb zgłaszanych przez Ministra Obrony Narodowej (§ 20 ust. 3).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2015 r, poz. 1829).

Rozporządzenie określa organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające szkoleniu obronnemu w państwie, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie oraz właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie. Realizowanie specjalistycznych zadań wynikających z obowiązków państwowo-gospodarcza, przez administrację publiczną oraz przedsiębiorców, wymaga odpowiednio przeszkolonych stanów osobowych, a także nadzoru nad ich realizacją. Obowiązek uczestniczenia w szkoleniu obronnym mają w szczególności osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne. Zakres przedmiotowy szkolenia obejmuje m.in. kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej

Polskiej i wojsk sojusznicych. Realizuje się je zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się również problematykę realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. 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. Kontrole prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz stanu przygotowań obronnych w państwie, w tym sprawdzenie stanu faktycznego, w szczególności w zakresie: przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP oraz przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojusznicych (§ 4 pkt 4).

2. Organizacja przygotowań obronnych w Polsce, w kontekście zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO

Przygotowania obronne państwa, rozumiane jako proces realizowany przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny[15]. Są one przedsięwzięciem interdyscyplinarnym, wymagającym przygotowania wszystkich podmiotów do wykonywania zadań obronnych, na zasadach i trybie określonym w obowiązujących przepisach. Dlatego istotnym jest, aby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

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

2.1. Zakres przedmiotowy przygotowań obronnych w Polsce

W aktualnym stanie prawnym, zakres przedmiotowy przygotowań obronnych państwa został określony w przywołanej wcześniej *ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[16] i obejmuje: *planowanie obronne*, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne; *przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa*; *utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do*

jej podwyższania, w tym organizację systemu stałych dyżurów; mobilizację gospodarki; tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych; przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju dla potrzeb obronnych; przygotowanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa; przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa; przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne; przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; zadania wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; organizowanie szkolenia obronnego oraz kontrolę wykonywania zadań obronnych.

Wymienione przedsięwzięcia realizowane są, już w czasie pokoju, dlatego istotnym jest żeby sam proces przygotowań obronnych oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji. Należy podkreślić, że członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim w zasadniczy sposób wzmocniło nasze bezpieczeństwo, ale jednocześnie nie zwolniło od budowy wiarygodnej siły obronnej, zdolnej zapewnić pełne uczestnictwo w realizacji celów i zadań wspólnej obrony, w tym zadań „państwa-gospodarza”. Oznacza to, iż nasze państwo zostało zobowiązane do odpowiedzialności, zarówno za własną obronę, jak i za współdziałanie w obronie kolektywnej NATO [17].

W zgodnej opinii ekspertów, w warunkach międzynarodowego kryzysu, zagrażającemu polskiemu bezpieczeństwu, Polska musi mieć zdolność „samoobrony” do obrony swojego terytorium. Decyzję o „zapewnieniu takiej możliwości przez podniesienie zdolności do obrony Polska musi podjąć samodzielnie, wedle optymalnego osądu, rozważając, co zapewnia możliwość samoobrony do czasu, kiedy sojusznicy będą politycznie zmuszeni do zareagowania” [18]. Według amerykańskiego politologa Georga Friedmana „Europejczycy nie czują żadnego zagrożenia i ich wkład w Sojusz jest niezadawalający”, a w kwestii zdolności do samoobrony Polski „...ważne jest to, by Polska mogła się obronić przez trzy miesiące sama. Inaczej pomoc po prostu nie będzie mogła nadejść” [19]. W tym czasie sojusznicy „wypracują” kolektywną odpowiedź NATO, zgodnie z art. 5 Traktatu o zbiorowej odpowiedzialności. Należy podkreślić, że w procedurach działaniach NATO brak jest automatyzmu zaangażowania wojskowego w sytuacji zbrojnej napaści na jedną lub więcej stron Sojuszu.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadniczym celem przygotowań obronnych w Polsce jest przygotowanie sił i środków oraz procedur działania do prowadzenia operacji obronnej mającej za zadanie zatrzymać i sparaliżować działania ofensywne agresora i utrzymać w jak największym stopniu panowanie wojskowe nad całą przestrzenią obronną państwa w celu „zyskania na czasie”, potrzebnego do podjęcia decyzji polityczno – wojskowych oraz przygotowania sił wzmocnienia Sojuszu, a także umożliwienia im sprawnego przemieszczenia i działania na obszarze państwa gospodarza. Zadania związane z udzieleniem wsparcia w ramach obowiązków państwa-gospodarza, zostały włączone do procesu przygotowań obronnych w Polsce. Organizacja systemu HNS oparta jest o elementy systemu obronnego państwa, z którego możemy wyodrębnić dwa podsystemy: militarny i pozamilitarny, wykonujące przypisane im zadania zadań na trzech poziomach funkcjonalnych: politycznym, planistycznym i wykonawczym.

Zasadniczym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych państwa umożliwiającym włączanie przedsiębiorców do procesu planowania i realizacji zadań obronnych jest *ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.). Określono w niej zasady i tryb 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. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań (art. 4).

W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą przedsięwzięcia w zakresie: *mobilizacji gospodarki; militaryzacji; planowania operacyjnego; szkolenia obronnego oraz wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)* (art. 2). Ustawa określa organy uprawnione (ministrowie i wojewodowie) do nakładania tych zadań w drodze decyzji administracyjnych oraz obowiązki tych organów i przedsiębiorców w przedmiotowym zakresie. Ustanawia ona w art. 4a zasady i tryb opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG), w którym ujmuje się priorytetowo zadania, jakie mogą zostać nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszników realizujących wspólne zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Polska, jako członek Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), zobligowana została do przestrzegania zobowiązań sojuszniczych. Jednym z nich jest udzielanie siłom sojuszniczym przybywającym do naszego kraju wsparcia jako państwo-gospodarz w ramach systemu Host Nation Support (HNS). Prawidłowe realizowanie wsparcia przez Polskę ma kluczowe znaczenie dla obronności naszego kraju, a także jego wiarygodności jako partnera działań wojsk sojuszniczych. Od sprawności w wypełnieniu tej roli w razie kryzysu i wojny zależy w dużej mierze bezpieczeństwo Polski, jak również pozycja i postrzeganie naszego kraju na arenie międzynarodowej.

2.2. Realizacja zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS)

Realizacja zadań HNS jest jednym z ważniejszych zobowiązań Polski wynikających z przystąpienia do NATO[20]. Wsparcie udzielane przez państwo-gospodarza ma zastosowanie w operacjach reagowania kryzysowego, pomocy humanitarnej, zabezpieczeniu tranzytu wojsk obcych przez terytorium kraju oraz udzielaniu pomocy siłom sojuszniczym. Należy podkreślić, że wymienione zadania zostały włączone do zadań obronnych i w konsekwencji dotyczą całego systemu obronnego państwa, wszystkich struktur, a także poszczególnych szczebli władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców[21].

Dobrze przygotowane struktury państwa gospodarza pozwalają nie tylko na znaczne ograniczenie kosztów ponoszonych przez siły sojusznicze, ale również na skróceniu czasu reakcji na pojawiające się zagrożenia. Powoduje to konieczność unormowania rozwiązań, zbieżnych z

polityką, zasadami i procedurami postępowania przyjętymi jako wspólne przez NATO, jakkolwiek zachowujących uwarunkowania narodowe. Dokumentem stosowanym przy realizacji i rozliczaniu HNS w ramach NATO jest porozumienie standaryzacyjne STANAG 2034 – Standard Procedures for Mutual Logistic Assistance (tzw. Standardowe procedury wzajemnego wsparcia logistycznego w NATO). Wprowadza on procedury udzielania oraz rozliczania wzajemnego wsparcia logistycznego w sytuacji, gdy siły zbrojne państwa NATO udzielają wsparcia logistycznego siłom zbrojnym innego państwa, dowództwom lub formacjom wielonarodowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Należy podkreślić, że polityka Sojuszu Północnoatlantyckiego w zakresie HNS oparta jest na ośmiu głównych zasadach: zasada odpowiedzialności; zasada zapewnienia zasobów; zasada suwerennych uprawnień; zasada współdziałania; zasada koordynacji; zasada ekonomiczności (oszczędności wykorzystywania zasobów; zasada przejrzystości udostępniania zasobów oraz zasada refundacji kosztów[22]).

Dokumentem stosowanym przy realizacji i rozliczaniu HNS w ramach NATO jest porozumienie standaryzacyjne STANAG 2034 – Standard Procedures for Mutual Logistic Assistance (tzw. Standardowe procedury wzajemnego wsparcia logistycznego w NATO). Wprowadza on procedury udzielania oraz rozliczania wzajemnego wsparcia logistycznego w sytuacji, gdy siły zbrojne państwa NATO udzielają wsparcia logistycznego siłom zbrojnym innego państwa, dowództwom lub formacjom wielonarodowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Ponadto dokumentami mającymi zastosowanie w określaniu wytycznych dla wsparcia cywilnego dla sił zbrojnych, w tym HNS są m.in.: „Zobowiązanie do podnoszenia odporności” przyjęte przez szefów państw i rządów na Szczycie NATO w Warszawie w 2016 roku; „Wytyczne do podnoszenia odporności” zaakceptowane przez ministrów obrony NATO w czerwcu 2016 roku oraz Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący Planu działania na rzecz mobilności wojskowej z 28 marca 2018 r. (Joint communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility). Należy podkreślić, że współpraca pomiędzy NATO a Unią Europejską w tym zakresie jest rozwijana na podstawie Wspólnej Deklaracji Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz Sekretarza Generalnego NATO z 8 lipca 2016 (NATO Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization).

Kierowanie i koordynowanie przedsięwzięć HNS odbywa się w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. W czasie pokoju podsystem obrony oparty jest na organach dowodzenia Sił Zbrojnych RP i organach decyzyjnych administracji publicznej państwa działających w ramach przypisanych im konstytucyjnych kompetencji. W sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, podsystem kierowania obronnością organizowany jest w oparciu o rozwijany w Siłach Zbrojnych RP Wojenny System Dowodzenia oraz o stanowiska kierowania organów władzy i administracji publicznej. Organy administracji publicznej realizować będą przedsięwzięcia wynikające z obowiązków państwowo-gospodarcza w ramach bieżącej działalności oraz pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa i ujmować je będą w stosownych regulaminach organizacyjnych, zakresach zadaniowych oraz dokumentach sporządzanych w ramach planowania obronnego.

Minister Obrony Narodowej, w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów, uprawniony jest do koordynowania, w czasie pokoju i kryzysu oraz w czasie wojny [23] całokształtem działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, a także sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań HNS w państwie. Za poszczególne działy administracji rządowej w ramach realizacji zadań HNS odpowiedzialni będą ministrowie kierujący tymi działami, a na szczeblu wojewódzkim – wojewodowie.

Aktualna polityka NATO, związana ze zwiększeniem obecności wojskowej w rejonie flanki wschodniej, spowodowała duży wzrost przebywających na terytorium Polski wojsk sojuszniczych [24]. Stanowi to nowe wyzwanie dla naszego kraju jako państwa-gospodarza z uwagi na znaczne zwiększenie zakresu obowiązków wynikających z pełnienia tej roli. Realizacja zadań HNS wymaga przygotowania elementów państwa, w tym również jego infrastruktury, w taki sposób, by móc optymalnie wykorzystać istniejące narodowe zasoby obronne. Celem jest posiadanie sprawnego, krajowego systemu wsparcia sił Sojuszu, które będą realizować zadania na terytorium Polski lub przemieszczać się przez to terytorium. Jednym z filarów takiego systemu powinny być przejrzyste i spójne procedury zapewniające właściwe planowanie, przygotowywanie, realizowanie, a także rozliczanie dostarczonego wsparcia.

Wnioski

Prawdziwą jest teza, że „Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, gdy będzie chciała i mogła bronić się sama, jeżeli zdobędzie własne możliwości odstraszenia napastnika” [25]. Jakże aktualna dzisiaj jest myśl wybitnego stratega H.v. Moltke, który analizując przyczyny upadku Polski w XVIII w. stwierdził „Bieda temu narodowi, którego byt ma zależeć od układu, gwarancji, którego ona w swojej własnej sile nie posiada” [26]. Ta „własna siła” powinna być oparta na przygotowaniach obronnych państwa, które powinny uwzględniać, zarówno uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne Polski, jak i określone wyzwania oraz zagrożenia, a także szanse mające na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom.

Do newralgicznych elementów przygotowań obronnych państwa należą: organizacja oraz zabezpieczenie logistyczne i techniczne systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenie potrzeb SZ RP i wojsk sojuszniczych w ramach obowiązków państwa-gospodarza (HNS); szkolenie obronne oraz kontrole wykonywania zadań obronnych; przygotowanie przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych, a także objęcie militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Priorytetowym obszarem przygotowań powinno być utrzymywanie stosownego poziomu wspierania operacji militarnych przez pozamilitarne struktury obronne państwa.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu prawnego w obszarze przygotowań obronnych państwa, w kontekście zobowiązań sojuszniczych, należy stwierdzić że obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne oraz funkcjonalne systemu tych przygotowań zapewniają sprawne rozwinięcie określonych elementów na rzecz prowadzenia obrony państwa w przypadku kryzysu polityczno-militarnego. Przejawia się to zarówno w

procesie planowania oraz nakładania, jak i wykonywania zadań obronnych w określonych stanach gotowości obronnej państwa. Dostrzega się jednak „rozproszenie” istotnych zagadnień dotyczących przedmiotowej problematyki w wielu aktach prawnych. Rodzi to wiele problemów wykonawczych, które dotyczą podejmowania stosownych działań przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców.

Konieczna jest poprawa narodowego planowania obronnego, z uwagi na potrzebę dostosowywania procesu planowania do zmieniających się uwarunkowań, w tym skorelowanie z tworzonym systemem zarządzania rozwojem kraju oraz planowaniem obronnym NATO. Zmiany powinny być ukierunkowane na zwiększanie przejrzystości i spójności planowania, przede wszystkim na szczeblu strategicznym oraz w odniesieniu do Sił Zbrojnych RP. Główne działania w tym zakresie powinny objąć: ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów planowania obronnego o charakterze strategicznym; doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego oraz doskonalenie procesu przyjmowania i realizowania celów NATO (istotnych dla bezpieczeństwa Polski). Ponadto należy poprawić koherentność militarnego i pozamilitarnego planowania obronnego poprzez m.in. ustanowienie mechanizmu zapewniającego sprawniejszą koordynację prac związanych z określaniem i aktualizacją potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych, zabezpieczanych przez pozamilitarne struktury obronne.

Zmieniające się pojmowanie bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń wymagają kompleksowego podejścia do problematyki przygotowań obronnych państwa. W zakresie przedmiotowym obejmują one powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze. Polska, jako członek Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), zobligowana została do przestrzegania zobowiązań sojuszniczych. Jednym z nich jest udzielanie siłom sojuszniczym przybywającym do naszego kraju wsparcia jako państwo-gospodarz w ramach systemu Host Nation Support (HNS). Prawidłowe realizowanie wsparcia przez Polskę ma kluczowe znaczenie dla obronności naszego kraju, a także jego wiarygodności jako partnera działań wojsk sojuszniczych. Od sprawności w wypełnieniu tej roli w razie kryzysu i wojny zależy w dużej mierze bezpieczeństwo Polski, jak również pozycja i postrzeganie naszego kraju na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

- [1, s.1] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 17;
- [2, s. 2] *Traktat Północnoatlantycki*, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 nr 87 poz. 970), art. 3;
- [3, s. 2] Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Wydawnictwo AON 2011, Sygn. AON 6033/11, s.140 i 141;
- [4, s.3] Została zatwierdzona przez Prezydenta RP na podstawie art. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.);
- [5, s. 3] Stanowi załącznik do uchwały Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (MP z 2013 r. poz. 377);
- [6, s. 3] *Strategia systemu bezpieczeństwa narodowego RP* została opracowana na podstawie art. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, które doprecyzowują *Strategię Rozwoju Kraju 2020*. Podstawą prawną do opracowania *Strategii Rozwoju Kraju 2020* była *ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658, ze zm.);
- [7, s. 4] 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 2022* do grona 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.;
- [8, s. 4] *Koncepcja Strategiczna NATO* (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie, w dniu 19 listopada 2010 r.), *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (przyjęta na spotkaniu szefów rządów w Brukseli, w dniu 12 grudnia 2003 r.).
- [9, s.5] Ważne w tym zakresie było uchwalenie przez Sejm w dniu 29 października 2003 r. *ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo” dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących oraz dostosowujących nazewnictwo oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej w obszarze obronności do aktualnego porządku prawnego w Polsce. Zmieniono ponadto wiele delegacji (bądź wprowadzono nowe) dla Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzeń wykonawczych;
- [10, s. 6] Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa narodowego wyznaczona jest przez zasadę podziału władz i zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów dotyczące bezpieczeństwa i obronności określono w przepisach Konstytucji RP oraz ustawach. Z konstytucyjnej zasady działania organów publicznych wynika, że wypełniając wymienione zadania zarówno Prezydent RP, jak i Rada Ministrów działają na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach;

[11, s. 6] SOFA (ang. Status of Forces Agreements) reguluje relacje pomiędzy państwem-gospodarzem i państwami wysyłającymi w odniesieniu do pobytu i realizacji zadań przez siły zbrojne państw wysyłających na terytorium państwa-gospodarza. Normuje kwestie dotyczące wjazdu i pobytu obcych wojsk (bądź ich przejazdu przez dane państwo tranzytem) oraz zagadnienia jurysdykcji karnej, roszczeń cywilnych, zwolnień podatkowych i celnych, jak również zasady korzystania z opieki zdrowotnej;

[12, s. 6] Dotyczy to rozporządzenia; *Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* (Dz. U. Nr 79, poz. 891); *Ministra Finansów z dnia 8 maja 2002 roku w sprawie zwrotu podatków od towarów i usług siłom zbrojnym Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego* (Dz. U. z 2002 r. Nr 66, poz. 601) oraz *Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2003 roku w sprawie zwolnień, zasad i trybu zwrotu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od paliw, olejów i smarów używanych przez siły zbrojne Państw Stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz przez siły zbrojne Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego uczestniczących w Partnerstwie dla Pokoju* (Dz. U. Nr 152, poz. 1485);

[13, s. 8] *Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013 – 2022*;

[14, s. 8] W ramach planowania obronnego sporządzane są: *Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Plany Operacyjne Funkcjonowania*, opracowywane w działach administracji rządowej, przez wojewodów, administrację samorządową i przez przedsiębiorców; *Program Mobilizacji Gospodarki*, za opracowanie którego odpowiada Minister Obrony Narodowej przy współudziale ministra właściwego do spraw gospodarki, rolnictwa, zdrowia, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości oraz Szefa ABW; *Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP*, który sporządza Minister Obrony Narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, centralnymi organami administracji rządowej i kierownikami jednostek organizacyjnych, podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, będących dysponentami części budżetowych oraz z wojewodami oraz programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów centralnych organów administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz województw.

[15, s. 11] Kulickowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Wydawnictwo AON, Warszawa 2013, s.29;

[16, s.11] Treść art. 6 ust.1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja ma miejsce natomiast w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust.2;

[17, s. 11] *Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 2000 r. Nr 87 poz. 970), art. 3 i art. 5;

[18, s.12] Brzeziński Z., *Polska musi być zdolna do samoobrony*, Rzeczypospolita z dnia 19 września 2012 r.;

[19, s. 12] Friedman G., *Polska musi obronić się sama*, Rzeczypospolita z dnia 26 września 2012 r.;

[20, s. 13] WSPARCIE PRZEZ PAŃSTWO-GOSPODARZA (Host Nation Support – HNS) - to cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i w czasie wojny sojusznikom siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczane, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa - gospodarza – Instrukcja „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza - DD/4.5.1(A)” – Warszawa 2008, Szt. Gen. 1609/2008.;

[21 i 22, s. 13] Doktryna wsparcia przez państwo – gospodarza DD/4.5, Szt. Gen. 1587/2005, pkt 2002 i pkt 0222;

[23, s.14] *Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2000 r. nr 21 poz. 257, z późn. zm.).] art. 12 pkt 7

[24, s.14] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Dowództwem Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy Transformacji i Naczelnym Dowództwem Sojusznicznych Sił w Europie uzupełniająca Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego*, podpisana w Warszawie dnia 9 lipca 2016 r. (Dz.U.2017 r. poz. 1179);

[25, s. 14] J. Nowak-Jeziorański, *Słoń i jeź*, „Wprost” nr 29 z 19.07.1998 r.;

[26, s. 14] H.v. Moltke, *O Polsce*, Warszawa 1996, s. 79;

Nota biograficzna

dr hab. inż. Marian Kuliczkowski

Nauczyciel akademicki, jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Akademii Sztuki Wojennej. Od 1 października 2016 roku Kierownik Katedry Przygotowań Obronnych Państwa w Instytucie Bezpieczeństwa Państwa, Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego ASzWoj. Organizator i kierownik krótkoterminowych kursów obronnych, organizowanych przez WBN ASzWoj, dla pracowników administracji publicznej oraz przedsiębiorstw. Specjalizuje się w problematyce pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa realizowanych w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Dorobek naukowy obejmuje kilkadziesiąt publikacji, w tym monografie i artykuły oraz współudział w pracach naukowo-badawczych. Współorganizator i uczestnik kilkunastu konferencji i seminariów naukowych. Bezpośrednio przed odejściem ze służby w Wojsku Polskim w latach 2004-2008 był starszym specjalistą w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej. Uczestniczył w pracach *Zespołu Strategicznego Przeglądu Obronnego 2016-2017*.