

MARIUSZ WOJCISZKO

Organizacja szkolenia obronnego w państwie w świetle obowiązującego prawa i kontroli wykonywania zadań obronnych

Organization of defensive training in state in light obligatory law and control of practice of defensive tasks

WSTĘP

Jedną z trzech ustaw, regulujących ukonstytuowane w *Rozdziale XI Konstytucji RP* stany nadzwyczajne, ustawą z 29 VIII 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (dalej: ustawa o stanie wojennym)¹, dokonano jednocześnie zmiany ustawy z 21 XI 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP (dalej: ustawa o p.o.o.)². Zmiana dotyczyła art. 6 ustawy o p.o.o. i polegała na przeniesieniu odpowiedzialności za przygotowania obronne państwa z Komitetu Obrony Kraju (KOK) na RM i określeniu w tym zakresie zadań RM. Powyższe stanowiło wypełnienie wynikającej z Konstytucji RP właściwości rządu, w zakresie „zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”³. Wymienione w art. 6 ust. 1 zadania RM mają swoje źródło w art. 146 Konstytucji RP⁴. Do zadań RM należy m.in. „zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie”⁵. Zadania RM okre-

¹ Dz.U. nr 156/2002, poz. 1301 ze zm.

² Dz.U. nr 241/2004, poz. 2416, ze zm.

³ Art. 146, ust. 4, pkt 8 i 11 Konstytucji RP.

⁴ Więcej na temat konstytucyjnych kompetencji RM zob. W. Skrzydło, *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 194.

⁵ Obok szkolenia obronnego i kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie, zadaniami RM określonymi w art. 6. są również: 1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; 2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa; 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; 4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej pań-

ślać należy właściwie jako obszary przygotowań obronnych państwa. Przemawia za tym ich zakres merytoryczny, przypisanie w ich obrębie wielu szczegółowych uprawnień i obowiązków innym organom i instytucjom państwa, a przede wszystkim fakt, iż zapisy ustawy o p.o.o. odnoszą się do funkcjonowania państwa w czasie pokoju. Innymi słowy ustawa reguluje proces szczególnego rodzaju przygotowań państwa, realizowanych w czasie pokoju, mających na celu zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny⁶.

RM na podstawie upoważnień zamieszczonych w art. 6 ust. 2 wydała rozporządzenia regulujące m.in. przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa, warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa, przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, warunki i tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁷. Na podstawie upoważnień zawartych w ww. artykule wydane zostały również rozporządzenia regulujące szkolenie obronne oraz kontrole wykonywania zadań obronnych⁸.

W zasadzie cały ust. 1 w art. 6, poza pierwszym punktem dotyczącym „opracowywania przez RM projektów strategii bezpieczeństwa narodowego” (opracowany przez RM projekt strategii zatwierdzany jest, zgodnie z art. 4a ustawy o p.o.o., przez prezydenta na wniosek prezesa RM), to rozległe i skomplikowane obszary przygotowań obronnych, w ramach których określono wiele szczegółowych uprawnień i zadań organów administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, ale również innych podmiotów realizujących zadania obronne. W powyższym katalogu, zadanie „opracowywania projektów strategii”, w odróżnieniu od innych, należy traktować jako rodzaj konkretnego, jednostkowego zadania, polegającego na opracowaniu dokumentu koncepcyjnego w zakresie bezpieczeństwa państwa, zadania niegenerującego szeregu innych szczegółowych zadań i uprawnień dla określonych podmiotów w zakresie przygotowań obronnych.

stwa; 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności; 6) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; 7) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne.

⁶ Więcej na temat funkcjonowania organów państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny zob. W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002; K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.

⁷ Zob. M. Wojciszko, *Formalnopravne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*, [w:] *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy)*, Warszawa 2011, s. 141.

⁸ Więcej na temat przygotowań obronnych zob. Z. Piątek, S. Olearczyk, *Wojewódzka administracja rządowa w przygotowaniach obronnych państwa*, Warszawa 2012.

Szkolenie obronne oraz kontrola wykonywania zadań obronnych to szczególne rodzaje obszarów przygotowań obronnych z uwagi na ich charakter, istotę i rolę, jaką mają do spełnienia w stosunku do innych obszarów przygotowań obronnych państwa, jak również ze względu na zadania i uprawnienia realizowane w ich ramach przez organy administracji publicznej. Działania podejmowane w ich zakresie nie polegają na przygotowaniu poszczególnych dziedzin (sfer funkcjonowania) państwa (takich jak służba zdrowia, transport, łączność, infrastruktura) na czas wojny. Wykonywanie zadań i uprawnień w ramach szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych polega na zapewnieniu właściwego poziomu przygotowań obronnych w innych, wyżej wymienionych sferach funkcjonowania państwa.

Mając na uwadze istotę, zakres, jak również skomplikowanie poszczególnych obszarów przygotowań obronnych, niezrozumiałym jest, iż ustawodawca zdecydował się jedynie na wymienienie ich w art. 6 ust. 1, a następnie zamieszczenie w ust. 2 upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych, zaniechując szerszego, ustawowego uregulowania tak ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa zagadnień. Powyższe starano się naprawić przy okazji prowadzonych w resorcie obrony narodowej prac nad kodyfikacją prawa wojskowego (dalej: KPW)⁹.

Decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 roku został powołany Zespół do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego, który opracował projekty założeń ustawy: o obronności, o Siłach Zbrojnych RP, o służbie wojskowej oraz wprowadzającej ww. ustawy.

W projekcie założeń do projektu ustawy o obronności¹⁰ przyjęto, iż w ustawie zostaną uregulowane m.in. zadania i kompetencje organów władzy i administracji publicznej oraz innych organów i instytucji państwowych; planowanie obronne; kierowanie obronnością oraz przygotowania obronne, w tym w szczególności gotowość obronna państwa, zadania realizowane przez przedsiębiorców, przygotowanie służby zdrowia, systemów łączności na potrzeby obronne, „szkolenie obronne, kontrola stanu przygotowań obronnych w państwie”. W projekcie założeń każdy z poszczególnych obszarów przygotowań obronnych opisano w oddzielnym rozdziale, co będzie miało bezpośredni wpływ na kształt przyszłej ustawy, w której przewiduje się, iż każdemu elementowi przygotowań obronnych, w tym szkoleniu obronnemu oraz kontroli wykonywania zadań obronnych, będzie poświęcony oddzielny rozdział¹¹.

⁹ Rozpoczęte przez ministra A. Szczygło prace w zakresie kodyfikacji prawa wojskowego (decyzja Nr 141/MON z dnia 16 marca 2007 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego) zostały zarzucone po przegranych przez PiS wyborach parlamentarnych. Następnie zostały one wznowione przez ministra B. Klicha decyzją Nr 292/MON z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego (niepublikowana).

¹⁰ *Założenia projektu ustawy o obronności*, Ministerstwo Obrony Narodowej 16 lutego 2011.

¹¹ Zob. M. Wojciszko, *op. cit.*, s. 142–143.

PODSTAWY PRAWNE SZKOLENIA OBRONNEGO I KONTROLI WYKONYWANIA ZADAŃ OBRONNYCH

System szkolenia obronnego oraz realizacja kontroli wykonywania zadań obronnych w państwie, jako obszary przygotowań obronnych, funkcjonują na podstawie przywołanej już ustawy o p.o.o. oraz wydanych do niej aktów wykonawczych:

- rozporządzenia Rady Ministrów z 13 I 2004 roku w sprawie szkolenia obronnego¹² (dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia);
- rozporządzenia Rady Ministrów z 13 I 2004 roku w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych¹³ (dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli).

Mając na uwadze fakt, iż ani ustawa o p.o.o., poza art. 6, ani inne akty prawne nie określają dodatkowych zadań dla RM w obszarze szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych, zgodnym z prawdą będzie stwierdzenie, iż samo wydanie aktów wykonawczych stanowi w zasadzie wypełnienie przez RM (jako organu kolegialnego, nie poszczególnych organów wchodzących w jej skład) ogólnego zadania w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych. Określone w rozporządzeniach zadania i obowiązki w zakresie planowania, organizowania i realizacji szkolenia obronnego oraz kontroli adresowane są do innych niż RM organów państwa, są to m.in. organy wchodzące w skład RM oraz terenowe organy administracji rządowej i samorządowej.

Rozporządzenie w sprawie szkolenia zakresem regulacji obejmuje organizację szkolenia, podmioty podlegające szkoleniu, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia oraz właściwość organów realizujących szkolenie¹⁴.

Celem szkolenia obronnego jest „nabycie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienie kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań, a także poznanie zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych”. W § 4 ust. 1 i 2 postanawia się, iż szkolenie prowadzone jest w formie zajęć teoretycznych i praktycznych oraz ćwiczeń, w tym treningów i gier, o zasięgu terenowym, wojewódzkim, regionalnym, działowym, krajowym i międzynarodowym. Szkolenie prowadzi się również w formie wyższych kursów obronnych (WKO) i innych form kształcenia w państwowych szkołach wyższych. Ponadto z zapisów rozporządzenia, jak i dokumentów wydawanych w obszarze szkolenia wynika, iż szkolenie obronne składa się z trzech elementów (etapów): planowania, organizowania i realizacji. Są one wzajemnie powiązane, a wraz z organami i ustanowionymi między nimi relacjami tworzą system szkolenia obronnego. Na potrzeby tworzenia i zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu

¹² Dz.U. nr 16/2004, poz.150, ze zm.

¹³ Dz.U. nr 16/2004, poz.151, ze zm.

¹⁴ *Ibidem*, § 1.

szkolenia obronnego ustanawia się organizatorów i koordynatorów szkolenia. Rozporządzenie w sprawie szkolenia reguluje wyłącznie proces szkolenia w pozamilitarnych strukturach obronnych państwa.

Rozporządzenie w sprawie kontroli zakresem regulacji obejmuje planowanie, organizowanie i prowadzenie kontroli wykonywania zadań obronnych. Określa w szczególności zakres kontroli prowadzonych przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przez inne uprawnione podmioty¹⁵. Przedmiotowy akt prawny reguluje kwestię kontroli wykonywania zadań obronnych wyłącznie w odniesieniu do organów administracji publicznej i przedsiębiorców, z wyłączeniem elementów SZ.

Kontrole prowadzone są m.in. w stosunku do urzędów obsługujących ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzi w skład RM, urzędów centralnych organów administracji rządowej, urzędów wojewódzkich, urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw, jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez prezesa RM, ministrów, przewodniczących komitetów, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów niezespalonej administracji rządowej, kierowników zespoleń służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, a także organów samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców realizujących zadania obronne¹⁶.

Celem prowadzonych kontroli jest sprawdzenie prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega na ustaleniu stanu faktycznego w zakresie dotyczącym m.in. realizacji planowania obronnego; przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie SZ; współpracy cywilno-wojskowej; przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza (HNS)¹⁷; przygotowania systemu kierowania obroną państwa¹⁸; planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych; uwzględniania potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego; przygotowania rezerw osobowych, militaryzacji; przygotowania szczególnej ochrony obiektów; planowania i realizacji szkolenia obronnego¹⁹.

Zgodnie z rozporządzeniem kontrole mogą być prowadzone w trybie kontroli kompleksowych (zarządzanych przez prezesa RM oraz organizowanych i prowadzonych przez ministra ON), problemowych i doraźnych (zarządzanych, organizowanych i prowadzonych przez ministrów, wojewodów oraz organy sa-

¹⁵ Działalność kontrolną w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (dalej ministra ON), w tym w SZ, określają odrębne przepisy.

¹⁶ § 2 rozporządzenia w sprawie kontroli.

¹⁷ Z ang. *Host Nation Support*.

¹⁸ Stanowiącego integralną część systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

¹⁹ § 4 rozporządzenia w sprawie kontroli.

morządu terytorialnego). Minister ON, analogicznie jak w przypadku szkolenia obronnego, koordynuje działalność kontrolną ministrów i wojewodów.

ORGANIZOWANIE I KOORDYNOWANIE SZKOLENIA OBRONNEGO

Szkolenie obronne, na zasadach i w zakresie określonym w rozporządzeniu, organizują: prezes RM, minister ON, minister kierujący działem administracji rządowej, wojewoda oraz organy samorządu terytorialnego (marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz i prezydent miasta).

Prezes RM, minister i wojewoda dodatkowo, zgodnie z § 10, sprawują koordynację procesu szkolenia. Prezes RM koordynuje szkolenie organizowane przez ministrów i wojewodów za pośrednictwem ministra ON. Minister koordynuje szkolenie organizowane w kierowanym dziale administracji rządowej (DAR) oraz przez kierowników jednostek organizacyjnych mu podległych i przez niego nadzorowanych. Natomiast wojewoda sprawuje koordynację w odniesieniu do szkolenia organizowanego przez organy samorządu terytorialnego.

W świetle § 6 ust. 1 rozporządzenia do obowiązków organizatora szkolenia należy: opracowywanie programów i planów szkolenia oraz uzgadnianie planów w zakresie terminów i tematów z koordynatorem szkolenia obronnego (w planach winny zostać określone m.in. tematy, formy, terminy i uczestnicy szkolenia); kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu; zapewnianie warunków do realizacji procesu szkolenia; zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkolenia (powyższe nie dotyczy szkoleń organizowanych przez prezesa RM i organy samorządu terytorialnego, są one finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest odpowiednio minister ON i właściwy wojewoda).

Do zadań koordynatorów szkolenia należy w szczególności wytyczanie głównych kierunków szkolenia dla organizatorów szkolenia oraz uzgadnianie opracowywanych przez nich planów szkolenia.

Minister ON, sprawując w imieniu prezesa RM koordynację szkolenia obronnego, wydaje *Wytyczne ministra obrony narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego*²⁰. Zgodnie z rozporządzeniem wytyczanie głównych kierunków szkolenia winno odbywać się „raz na sześć lat”, należy jednak zauważyć, iż w rzeczywistości wydawanie wytycznych następuje „co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny”. Użyty w rozporządzeniu zwrot „raz na sześć lat” dość jednoznacznie wskazuje, iż jeden raz w sześcioletnim okresie planistycznym winny być wytyczane główne kierunki szkolenia. W praktyce przyjęto jednak trochę inną formułę, wydaje się, iż lepszą w kontekście funkcjonowania systemu szko-

²⁰ Dotychczas na podstawie rozporządzenia w sprawie szkolenia minister ON wydał wytyczne do szkolenia obronnego na lata: 2005–2010, 2007–2012, 2009–2014 i 2011–2016.

lenia obronnego, polegającą na tym, iż wytyczne wydawane są co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny. Przyjęty sposób jest o tyle lepszy, iż zapewnia w zasadzie bieżącą aktualizację wytycznych poprzez swoiste korygowanie wcześniej wytyczonych kierunków szkolenia. Mając na uwadze zmiany zachodzące w zakresie przygotowań obronnych państwa, w szczególności w zakresie zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny, wydaje się, iż jest to optymalny okres uaktualniania kierowany do ministrów i wojewodów wytycznych.

Pozostali koordynatorzy szkolenia, tj. ministrowie i wojewodowie, wytyczają raz na rok główne kierunki szkolenia właściwym sobie organom. W tym przypadku zwiększenie częstotliwości wydawania wytycznych uzasadnione jest niższym szczeblem organizatorów szkolenia, do których są kierowane, poziomem realizowanego procesu szkolenia, jak również większą liczbą podmiotów biorących udział w szkoleniu. Ministrowie wytyczają główne kierunki szkolenia dla organizatorów szkolenia funkcjonujących w DAR, natomiast wojewodowie dla określonych w rozporządzeniu organów samorządu terytorialnego.

O ile uregulowanie kwestii sprawowania koordynacji szkolenia obronnego przez ministra ON i wojewodów jest jasne i czytelne, to w przypadku ministrów kierujących DAR w praktyce może nastęrczać pewne wątpliwości interpretacyjne. Analiza łączna § 5 i 10 wskazuje, iż koordynację szkolenia sprawuje się w odniesieniu do organizatorów szkolenia. Biorąc za przykład wojewodów, sprawują oni koordynację w stosunku do marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy w § 5 wprost są wskazani jako organizatorzy szkolenia. Inaczej w odniesieniu do DAR – § 5 wymienia jedynie ministra kierującego działem jako organizatora, nie wskazując na innych organizatorów szkolenia w DAR. Zatem § 10 ust. 1 pkt 2, postanawiając, iż ministrowie sprawują koordynację w odniesieniu do szkolenia organizowanego w kierowanych przez nich działach oraz przez kierowników jednostek organizacyjnych im podległych i przez nich nadzorowanych, nie znajduje dopełnienia regulacji w § 5 określającym organizatorów szkolenia, jak to ma miejsce w przypadku ministra ON i wojewodów.

Z dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie wynika, iż istotnym elementem kształtującym przedmiotowy system jest wytyczanie przez ministra ON głównych kierunków szkolenia dla ministrów i wojewodów, które, jak zauważono powyżej, przyjęło formę dokumentu opracowywanego przez ministra ON. W zasadzie spełnia on bardziej rolę wytycznych do szkolenia obronnego realizowanego w całym państwie niż wytycznych kierowanych wyłącznie do ministrów i wojewodów. Świadczy o tym fakt, iż na podstawie *Wytycznych ministra ON* właściwi ministrowie i wojewodowie organizują szkolenie w DAR i województwach, jak również raz na rok opracowują własne wytyczne kierowane odpowiednio do DAR, w tym jednostek

organizacyjnych podległych i nadzorowanych, oraz do organów samorządu terytorialnego. Tym samym postanowienia *Wytycznych ministra ON* są inkorporowane przez ministrów i wojewodów, po odpowiednim wcześniejszym przystosowaniu, do uwarunkowań szkolenia realizowanego na najniższym szczeblu.

Celem kolejnych wytycznych, obok określenia głównych kierunków szkolenia obronnego na kolejny sześcioletni okres planistyczny oraz ustalenia sposobu ich osiągnięcia, jest także ocena realizacji szkolenia obronnego w dwuletnim okresie poprzedzającym ich wydanie. Jakkolwiek w ostatnio wydanych *Wytycznych ministra ON* na lata 2011–2016 ocenę dwuletniego okresu realizacji szkolenia zastąpiono podsumowaniem sześcioletniego cyklu funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w organach administracji publicznej, tj. od czasu wydania rozporządzenia RM w sprawie szkolenia.

Analiza kolejnych edycji *Wytycznych ministra ON* ukazuje proces kształtowania i rozwoju systemu szkolenia obronnego w państwie, wskazuje, na jakie elementy systemu kładziono szczególny nacisk w kolejnych latach jego funkcjonowania.

Wytyczne ministra ON określają główne kierunki szkolenia w DAR i województwach, na ich podstawie ministrowie i wojewodowie organizują i koordynują szkolenie. Zgodnie z ustaleniami *Wytycznych ministra ON* ministrowie i wojewodowie opracowują sześciolatnie „programy szkolenia obronnego, roczne plany szkolenia obronnego” oraz wydają własne wytyczne, kierowane do „podległych” organów i instytucji funkcjonujących w systemie szkolenia. Jakkolwiek niewłaściwą i często spotykaną jest praktyka bezpośredniego przenoszenia postanowień *Wytycznych ministra ON* do własnych dokumentów wytyczających główne kierunki szkolenia i kierowanie ich do organizatorów szkolenia w DAR i w województwach. Następuje to bez zmian uwzględniających szczegółową analizę miejscowych uwarunkowań szkolenia, własnych potrzeb, różnorodności podmiotów włączonych w proces szkolenia, jak i poziomu przygotowania uczestników szkolenia. Powyższe powoduje, iż wytyczane kierunki szkolenia dla organizatorów w DAR i województwach są często zbyt ogólne, a dokumenty opracowywane na ich podstawie nie wskazują precyzyjnie w danym przedziale czasowym celów, zasadniczych przedsięwzięć i tematyki szkolenia, co z kolei skutkuje nieosiągnięciem przez podmioty objęte szkoleniem pożądanego poziomu wiedzy, jak również niezadawalającym wspieraniem przez szkolenie procesu przygotowań obronnych.

W kontekście podniesionych wyżej wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących uregulowania koordynacji szkolenia przez ministrów, do rozstrzygnięcia jest kwestia zasadności wydawania przez niektórych ministrów wytycznych do szkolenia realizowanego w kierowanym dziale. Odnosi się to do ministrów kierujących DAR, w których nie ma jednostek podległych i nadzorowanych lub w przypadku istniejących nie organizują one szkolenia (zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu) z uwagi na brak nałożonych zadań obronnych lub ich charak-

ter i zakres oraz liczbę zatrudnionych osób. W takim przypadku właściwym i nieraz stosowanym rozwiązaniem jest włączenie tych podmiotów w szkolenie realizowane bezpośrednio przez ministra, który wówczas nie ma obowiązku wytyczania głównych kierunków szkolenia.

Jakkolwiek wyniki kontroli wykonywania zadań obronnych wykazują, iż w niektórych ministerstwach wydawane są wytyczne w sytuacji, gdy w kierowanych DAR w rzeczywistości nie ma organizatorów szkolenia innych niż minister, innymi słowy podmiotów, do których wytyczne mają być kierowane. Z drugiej strony ww. kontrole wykazują przypadki, w których widzi się zasadność określenia w DAR organizatorów szkolenia. Spotykaną wówczas formą ustanowienia w DAR organizatorów szkolenia są m.in. akty prawne wewnętrznego kierowania i koncepcje wykonywania zadań obronnych.

Za bardzo istotne w zakresie szkolenia obronnego należy uznać załączniki do *Wytycznych ministra ON*, w szczególności *Plan ćwiczeń* oraz *Wykaz przedsięwzięć szkoleniowych Sił Zbrojnych RP*, w których proponuje się udział przedstawicieli pozamilitarnych struktur obronnych państwa.

Plan ćwiczeń opracowywany na sześcioletni okres planistyczny jest dokumentem zawierającym ćwiczenia obronne, których organizatorami są prezes RM i minister ON. Załącznik przedstawia również natowskie i unijne ćwiczenia zarządzania kryzysowego. Krajowe ćwiczenia obronne organizowane przez prezesa RM oraz ćwiczenia regionalne organizowane przez ministra ON są realizowane w cyklu pięcioletnim. W powyższych przedsięwzięciach szkoleniowych biorą udział wymienione w przedmiotowym planie DAR i województwa. W ramach ww. przedsięwzięć ćwiczone są m.in. wybrane elementy kierowania obroną państwa oraz zasady i procedury funkcjonowania pozamilitarnych struktur obronnych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i czasie wojny, jak również zasady współpracy elementów pozamilitarnych z SZ RP i sojusznicznymi siłami wzmocnienia.

Kolejny załącznik do wytycznych, *Wykaz przedsięwzięć szkoleniowych SZ RP*, zawiera przedsięwzięcia szkoleniowe organizowane przez SZ, do udziału w których zaprasza się elementy systemu pozamilitarnego. Jest to w zasadzie jedyny taki dokument, który ze szczebla centralnego, w odniesieniu do SZ i środowiska cywilnego, obejmuje całe państwo i ustala przedsięwzięcia szkoleniowe realizowane wspólnie przez elementy militarne i pozamilitarne systemu obronnego państwa, gdzie w szczególności, poprzez realizację praktycznych form szkolenia (ćwiczenia, gry, treningi traktowane jako najwyższa forma szkolenia²¹) doskonalone są m.in. wybrane elementy współpracy cywilno-wojskowej, zasady i procedury wsparcia wojsk własnych, jak również realizacji zadań wynikających z HNS.

²¹ Jedną z zasad szkolenia obronnego jest zasada stopniowego dochodzenia do najważniejszych przedsięwzięć szkoleniowych z uwzględnieniem kolejności: zajęcia teoretyczne – gry, treningi – ćwiczenia.

Kolejnym zadaniem koordynatorów szkolenia, obok wytyczania głównych kierunków szkolenia, jest uzgadnianie planów szkolenia opracowywanych przez organizatorów szkolenia. Organizatorzy szkolenia zobowiązani są przesyłać plany szkolenia (opracowane na podstawie § 6 ust. 1) do koordynatorów celem uzgodnienia w zakresie terminów i tematów. W rozporządzeniu dwa razy podnoszona jest kwestia uzgadniania planów szkolenia. Pierwszy raz to przywołany powyżej § 6 ust. 1, który określa obowiązki organizatorów szkolenia, do których należy m.in. opracowywanie planów szkolenia oraz uzgadnianie tych planów z koordynatorem szkolenia. Drugi to § 10 ust. 2, który określa zadania koordynatorów, do których należy m.in. uzgadnianie planów szkolenia.

Doświadczenie wskazuje na potrzebę doprecyzowania zapisów rozporządzenia w części określającej zadania koordynatorów szkolenia. Obecnie koordynator szkolenia ma niewiele możliwości skutecznego wpływania na ustalenia planów szkolenia obronnego, poza określonym zakresem ich uzgadniania.

Istnieje potrzeba powiązania zadań przypisanych koordynatorom szkolenia. Istotnym jest, aby organy sprawujące koordynację szkolenia posiadały możliwości uzgadniania planów szkolenia w zakresie umożliwiającym egzekwowanie wytyczonych przez siebie głównych kierunków szkolenia. Innymi słowy, proces uzgadniania planów stanowić winien również istotny element zapewniający utrzymywanie realizowanego szkolenia w granicach wcześniej wytyczonych kierunków szkolenia. Dla zapewnienia powyższego niewystarczającym jest realizowanie uzgadniania jedynie w zakresie terminów i tematów.

Zgodnie z tym, co zostało wskazane, na potrzeby szkolenia ustanawia się organizatorów szkolenia oraz określa ich obowiązki. Rozporządzenie w sprawie szkolenia wskazuje wprost, jakie organy administracji rządowej i samorządowej sprawują organizację szkolenia obronnego. Analiza zapisów rozporządzenia pokazuje dość istotne zróżnicowanie zakresu szkolenia realizowanego przez poszczególnych organizatorów. W świetle § 5 prezes RM jest organizatorem szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń o zasięgu międzynarodowym i krajowym; minister ON – szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń regionalnych i WKO. Natomiast ministrowie kierujący DAR, wojewodowie oraz organy samorządu terytorialnego są organizatorami szkolenia prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń obronnych przeprowadzanych na zasadach określonych w rozporządzeniu.

Ministrowie i wojewodowie, realizując obowiązek wynikający z § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia, z uwzględnieniem *Wytycznych ministra ON* oraz dokumentów opracowanych w ramach planowania obronnego, opracowują sześciolletnie programy oraz roczne plany szkolenia obronnego. Pozostali organizatorzy szkolenia opracowują programy i plany, wykorzystując wytyczne właściwych ministrów i wojewodów oraz odpowiednio inne dokumenty.

Opracowywanie programów szkolenia odbywa się zgodnie z postanowieniami rozporządzenia i w ramach wytyczonych przez koordynatorów szkolenia kierunków szkolenia. Następnie dokumenty te stają się podstawą do opracowania rocznych planów szkolenia. W programach szkolenia ujmować należy problematykę szkolenia obronnego, w której winno być realizowane szkolenie obronne. W świetle § 7 rozporządzenia szkolenie realizuje się zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się m.in. problematykę: „międzynarodowych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa; procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa; podstawowych zasad funkcjonowania międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa; polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego RP; zasad funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny; organizacji i funkcjonowania systemu obronnego; utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa; planowania operacyjnego i programowania obronnego; przygotowań gospodarczo-obronnych; realizacji zadań na rzecz SZ RP i wojsk sojusznicych; współpracy cywilno-wojskowej; przygotowań do militaryzacji; ochrony ludności w warunkach prowadzonych działań obronnych; ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; ochrony obiektów kultury; ochrony informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych”.

Szczegółowe ustalenia dotyczące innych elementów, które winny znaleźć się w programach szkolenia, jak również wzory programów zostały określone w kolejnych edycjach *Wytycznych ministra ON*. Przyjęto, iż programy opracowywane przez ministrów i wojewodów obejmują sześcioletni okres planistyczny, natomiast programy opracowywane przez organizatorów szkolenia funkcjonujących w DAR, jak również przez organy samorządu terytorialnego, obejmują trzyletni okres planistyczny. Ponadto przyjęto zasadę, wedle której programy szkolenia winny zakładać jeden lub kilka głównych celów szkolenia na odpowiednio trzy- lub sześcioletni okres szkoleniowy, z dokonaną ich dekompozycją na trzy/sześć celów szczegółowych odnoszących się do kolejnych lat szkolenia. Poszczególne cele szczegółowe na dany rok szkolenia winny być przenoszone z programu szkolenia do rocznego planu szkolenia, gdzie stają się głównymi celami szkolenia obronnego.

W programach zamieszcza się również główne przedsięwzięcia szkoleniowe własne i szczebla nadrzędnego, planowane do realizacji w danym okresie planistycznym (dla organizatorów szkolenia informacja o przedsięwzięciach szczebla nadrzędnego zawarta jest w załączniku do *Wytycznych ministra ON – Plan ćwiczeń*). Jednym z celów ujmowania w programach i planach szkolenia zasadniczych przedsięwzięć szkoleniowych szczebla nadrzędnego jest stworzenie warunków zapewniających uczestnictwo w tych przedsięwzięciach (np. poprzez zaplanowanie własnych przedsięwzięć mających na celu przygotowanie do udziału w ćwiczeniu szczebla nadrzędnego). Zakłada się, iż ujmowane w programach

przedsięwzięcia szkoleniowe są tymi, które w sposób bezpośredni wspomagają proces osiągania gotowości do realizacji głównych zadań obronnych. Z drugiej strony zauważalny jest brak w programach szkolenia obszarów problemowych istotnych ze względu na wytyczone kierunki szkolenia lub brak korelacji problematyki z przyjętymi w danym okresie planistycznym celami szkolenia.

Podobną sytuację zauważa się przy planach szkolenia obronnego, gdzie określone cele szkolenia na dany rok (przenoszone z programu) nie znajdują rozwinięcia w szczegółowej tematyce szkolenia. Innymi słowy, w procesie planowania szkolenia nie ma widocznego przejścia od ogółu do szczegółu (kierunki szkolenia – cele szkolenia – problematyka szkolenia – tematyka szkolenia).

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szkolenia w programach ujmuje się problematykę, natomiast w odniesieniu do planów szkolenia rozporządzenie postanawia, iż winny one określać obok formy, terminu i miejsca również tematy szkolenia. *Wytyczne ministra ON* na lata 2009–2014 doprecyzowują zapisy rozporządzenia w sprawie szkolenia. Wynika z nich, iż w ramach poszczególnych obszarów problemowych (określonych w § 7 i ujmowanych w programach) należy opracować szczegółowe tematy szkolenia obronnego (które winny być ujmowane w planach szkolenia²²). Wytyczne we wzorze *Planu szkolenia obronnego* ustalają sposób oznaczania tematów szkolenia ujmowanych w planach szkolenia.

Wytyczne ministra ON na lata 2011–2016 uwzględniają teoretyczne i praktyczne formy szkolenia i jednocześnie wskazują, że ćwiczenia obronne, w tym gry i treningi, stanowią zasadnicze formy szkolenia, podczas których ćwiczący nabywają umiejętności praktycznego rozwiązywania problemów. Dokument wskazuje, iż w oparciu o te formy należy realizować główny wysiłek szkoleniowy.

Od 2011 roku w odniesieniu do kontroli wykonywania zadań obronnych zmieniono formułę ich prowadzenia, kładąc większy nacisk na sprawdzanie realizacji praktycznych elementów przygotowania pozamilitarnych struktur obronnych do funkcjonowania w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Zatem po sześcioletnim okresie obowiązywania nowych podstaw prawnych systemu obronnego państwa²³, w odniesieniu do pozamilitarnych struktur obronnych, widoczne jest akcentowanie przedsięwzięć zapewniających praktyczne przygotowanie do sprawnego funkcjonowania w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa. Powyższa koncepcja znalazła odzwierciedlenie w nowo opracowywanych dokumentach w obszarze planowania obronnego, m.in. w projekcie *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego* (SRSBN). Projekt SRSBN rozszerza formułę prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych o elementy

²² Włączenie do planu szkolenia konkretnego tematu szkolenia z danej problematyki winno być uzależnione od wytyczonych kierunków szkolenia i przyjętego celu szkolenia na dany rok.

²³ Okres ten to czas liczony od 2004 roku, kiedy to w większości zostały wydane akty prawne (w szczególności rozporządzenia wykonawcze do ustawy o p.o.o.) określające nowy kształt systemu obronnego państwa.

praktyczne w celu sprawdzenia realnego przygotowania pozamilitarnych struktur obronnych do funkcjonowania w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.

Ważną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest ścisły związek między planowaniem, organizowaniem i realizowaniem szkolenia obronnego, a planowaniem, organizowaniem i realizowaniem kontroli wykonywania zadań obronnych, czego istotnym przejawem jest zbieżność merytoryczna problematyki szkolenia ujmowanej w programach z zakresem merytorycznym prowadzonych kontroli wykonywania zadań obronnych²⁴. Powyższe wynika bezpośrednio z zadań RM w zakresie „zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”²⁵. Prawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą organy, instytucje, którym powierzono realizację zadań obronnych, winne być objęte szkoleniem obronnym zapewniającym nabycie umiejętności i kwalifikacji niezbędnych do właściwego i sprawnego wykonywania tych zadań, następnie winny podlegać kontroli mającej na celu sprawdzenie prawidłowości wykonywania zadań oraz określenie stanu przygotowań obronnych.

WADY I ZALETY SYSTEMU SZKOLENIA OBRONNEGO W ŚWIETLE REALIZOWANYCH KONTROLI

Od momentu uchwalenia rozporządzenia RM w sprawie kontroli, tj. od 2004 roku, w ramach zarządzanych przez prezesa RM kontroli kompleksowych, dokonano sprawdzenia stanu przygotowań obronnych we wszystkich DAR i województwach.

Do najczęściej stwierdzanych pozytywnych objawów w obszarze szkolenia obronnego należy zaliczyć:

- właściwy poziom realizacji celów szkolenia, ukierunkowany na przygotowanie zespołów zadaniowych do działania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny;
- wytyczanie głównych kierunków szkolenia na potrzeby szkolenia obronnego, realizowanego przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane, jak również przez przedsiębiorców;
- opracowanie oraz terminowe wydawanie sześcioletnich programów i rocznych planów szkolenia oraz uzgadnianie tych ostatnich z ministrem ON;
- organizowanie przedsięwzięć szkoleniowych w formie zajęć zintegrowanych, realizowanych na bazie wytypowanych podmiotów z DAR/województwa;
- ujmowanie zasadniczych przedsięwzięć szkoleniowych własnych i szczebla nadrzędnego w programach szkolenia. Na tej podstawie ujmowanie w rocz-

²⁴ Por. § 7 rozporządzenia w sprawie szkolenia z § 4 rozporządzenia w sprawie kontroli.

²⁵ Przypomnijmy, zadań określonych w art. 6 ustawy z 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP i mających swoje źródło w art. 146 Konstytucji RP z 1997 roku.

nych planach szkolenia przedsięwzięć szkoleniowych stanowiących swoiste „dojście” (przygotowanie) do głównego przedsięwzięcia szkoleniowego;

- opracowywanie i wydawanie w DAR i województwach koncepcji szkolenia obronnego, ponadto przygotowanie dokumentów wdrażających poszczególne jej etapy;

- ustalenie jednolitego wykazu grup szkoleniowych dla DAR i województwa, zgodnie ze stanowiskami objętymi szkoleniem obronnym.

Do najczęściej stwierdzonych negatywnych objawów w zakresie szkolenia obronnego należy zaliczyć:

- zbyt ogólne wytyczanie kierunków szkolenia, brak ustaleń w wytycznych zapewniających warunki do realizacji szkolenia obronnego. Przyjmowanie mało precyzyjnych celów szkolenia oraz planowanie ogólnych przedsięwzięć szkoleniowych;

- nieuwzględnianie w toku planowania, organizowania i realizowania szkolenia rodzaju nałożonych i wykonywanych zadań obronnych, uwarunkowań organizacyjno-funkcjonalnych, poziomu wyszkolenia podmiotów objętych szkoleniem oraz możliwości organizatora szkolenia. System szkolenia obronnego, szczególnie na jego niższych poziomach, nie jest realizowany w oparciu o właściwe uwarunkowania i rzeczywiste potrzeby;

- przyjmowanie ogólnej tematyki szkolenia oraz niewłaściwych form szkolenia, co skutkuje niepełnym osiągnięciem wcześniej przyjętych celów szkolenia;

- kierowanie planów szkolenia, celem ich uzgodnienia, do nieuprawnionych do tego podmiotów (np. do komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego zamiast do Wojewody);

- charakter wykonywanych zadań obronnych oraz etap szkolenia obronnego nie uzasadniają skupienia głównego wysiłku szkoleniowego na wybranych obszarach szkolenia;

- przyjęcie złych koncepcji szkolenia obronnego w niektórych DAR. Z uwagi na strukturę i zadania (specyfikę działu) nie ma potrzeby ustanawiania organizatorów szkolenia na niższych poziomach organizacyjnych, poniżej ministra. Innymi słowy, czynienia z kierownikami jednostek organizacyjnych organizatorów szkolenia obronnego. W takich sytuacjach jednostki organizacyjne podporządkowane mogą realizować określone przedsięwzięcia szkoleniowe w ramach i na rzecz szkolenia, którego organizatorem jest minister kierujący działem;

- organizowanie szkolenia obronnego niezgodnie z *Wytycznymi ministra ON*, jak również bez uwzględniania zgłaszanych uwag podczas procesu uzgadniania planów szkolenia;

- obejmowanie systemem szkolenia obronnego tylko niektórych wymaganych organów, instytucji i komórek organizacyjnych;

- niewykorzystywany optymalnie system szkoleń realizowanych w ramach WKO, przejawia się to niską liczbą zgłoszeń i ukończeń szkolenia kursowego;

- niską dyscyplinę szkolenia, niekompletną dokumentację, brak ewidencji szkolenia oraz analiz i ocen efektywności szkolenia;
- rozbieżności między ustaleniami zawartymi w programach szkolenia, a opracowanymi na ich podstawie planami szkolenia;
- niewystarczający nadzór ministrów kierujących DAR i wojewodów (wypełniających funkcję koordynatorów szkolenia obronnego i posiadających jednocześnie kompetencje w zakresie kontroli wykonywania zadań obronnych) nad procesem organizowania szkolenia obronnego przez podległe organy.

ZAKOŃCZENIE

Szkolenie obronne należy do istotnych obszarów odpowiedzialności RM w zakresie przygotowań obronnych państwa, w ramach których główny ciężar realizacji zadań został przypisany organom administracji publicznej. Objęcie szkoleniem obronnym podmiotów, na które zostały nałożone zadania obronne, w dużym stopniu warunkuje sprawną realizację tych zadań, czy to już w ramach przygotowań obronnych, czy w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Kilkuletni okres obowiązywania podstaw prawnych systemu obronnego państwa jest wystarczający do dokonania ocen jego organizacji i funkcjonowania jako całości, ale też w odniesieniu do poszczególnych jego elementów. Wiedza, co do wad i zalet systemu szkolenia obronnego funkcjonującego w państwie, pochodzi z doświadczeń w koordynowaniu i organizowaniu procesu szkolenia, kontroli wykonywania zadań obronnych, jak i badań prowadzonych w obszarach przygotowań obronnych państwa. Ważnym jej źródłem są również informacje uzyskiwane w ramach okresowych przeglądów obronnych, w szczególności te dotyczące danych liczbowych i opisowych ocen stanu realizacji szkolenia obronnego, które sporządzają dysponenci części budżetowych (działu administracji rządowej, centralnego organu administracji rządowej oraz województwa) w formie *Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych*.

Powyższe wskazuje na potrzebę doprecyzowania istniejących, jak i częściowego przyjęcia nowych rozwiązań prawnych w zakresie szkolenia obronnego w państwie. Właściwą platformą do realizacji tych działań jest kontynuacja w Ministerstwie Obrony Narodowej rozpoczętych w 2007 roku prac w zakresie kodyfikacji prawa obronnego.

Reasumując wydaje się, że istniejące wady w obszarze szkolenia obronnego nie czynią nieuzasadnionym stwierdzenia, iż szkolenie obronne w państwie realizowane na podstawie rozporządzenia RM i ukierunkowywane *Wytocznymi ministra ON* zapewnia nabywanie umiejętności i podnoszenie kwalifikacji niezbędnych do wykonywania zadań obronnych.

SUMMARY

The purpose of this study was to investigate the position of certain state bodies/authorities (defined by the Constitution and other legal acts) in the area of defence preparation in the peace, state of emergency and war time. The position of the state bodies in the area is determined by the adopted system of governance. The study focused on examination whether the adopted constitutional regime creates/generates appropriate/adequate conditions for functioning/operating the state bodies/authorities in the situation of emergency.