

JAK UZBROIĆ POLSKĘ?

ODSTRASZANIE, ARMIA,
PRZEMYSŁ, ODPORNOŚĆ PAŃSTWA

RAPORT
2024





Instytut Sobieskiego
ul. Lipowa 1a lok. 20
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl

JAK UZBROIĆ POLSKĘ?
ODSTRASZANIE, ARMIA,
PRZEMYSŁ, ODPORNOŚĆ PAŃSTWA

Marek Budzisz
dr Tomasz Pawłuszko
Filip Seredyński
płk rez. Marcin Stachowski
Tomasz Szatkowski

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2024
ISBN 978-83-966872-7-2

Autorzy zdjęć na okładce:
ZOOM - Z Obiektywem Obok Munduru:
Bartosz Bera
szer. Aneta Lewoń
st. szer. spec. Damian Łubkowski

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna

 **nowe media 24.pl**

JAK UZBROIĆ POLSKĘ?

ODSTRASZANIE, ARMIA,
PRZEMYSŁ, ODPORNOŚĆ PAŃSTWA

RAPORT

MAREK BUDZISZ
DR TOMASZ PAWŁUSZKO
FILIP SEREDYŃSKI
PŁK MARCIN STACHOWSKI
TOMASZ SZATKOWSKI

SPIS TREŚCI

1.	STRATEGIA RZECZPOSPOLITEJ W NOWEJ EPOCE RYWALIZACJI MOCARSTW MAREK BUDZISZ	9
2.	NIE POWINIŚMY BYĆ PETENTAMI W NATO WYWIAD Z TOMASZEM SZATKOWSKIM	14
3.	ANALIZA STANÓW OSOBOWYCH SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WNIOSKI, REKOMENDACJE PŁK MARCIN STACHOWSKI	23
4.	PRZEBUDOWA POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO W OBLICZU ZAGROŻENIA WOJNĄ FILIP SEREDYŃSKI	41
5.	ODPORNOŚĆ PAŃSTWA I PROBLEM OBRONY CYWILNEJ DR TOMASZ PAWŁUSZKO	50
	O AUTORACH	68
	O WYDAWCY	70

WSTĘP



Polska stoi obecnie przed wyzwaniami geopolitycznymi, które jeszcze kilkanaście lat temu były trudne do wyobrażenia. Choć możemy liczyć na siłę odstraszenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, to jednak zwiększenie krajowego potencjału obronnego pozostaje kluczowe dla utrzymania bezpieczeństwa Polski. Doświadczenia wojny w Ukrainie wskazują, że odstraszenie nie polega jedynie na gotowości do rozpoczęcia wojny, ale również na zdolności jej długotrwałego prowadzenia. Oznacza to, że niezbędne są nie tylko zasoby w postaci sprzętu wojskowego i sił zbrojnych, lecz także militarny potencjał przemysłowy zdolny do wspierania długotrwałego konfliktu.

Instytut Sobieskiego zaprosił pięciu czołowych polskich ekspertów do opracowania raportu, którego celem jest zabranie głosu w debacie o bezpieczeństwie Polski. Naszą intencją jest wskazanie kluczowych zadań, jakie stoją przed rządem. Choć w ostatnich latach widoczne były intensywne działania polskiego rządu, czego przykładem są ustawa o obronie Ojczyzny z 2022 r. oraz szereg decyzji o zakupach broni podjętych przez premiera Mariusza Błaszczaka, to w dalszym ciągu wiele jest do zrobienia. Wyzwania, które omawiamy w naszym raporcie – dotyczące zmian w polskim wojsku, konieczności wzmocnienia potencjału przemysłowego, zbudowania efektywnego systemu obrony cywilnej – pozostają palące. Nasze uwagi kierujemy nie tylko do polityków z koalicji rządowej i opozycji, ale także do dziennikarzy zajmujących się tematyką bezpieczeństwa, licząc, że raport ten będzie pomocny w analizowaniu zmian polityki obronnej i ocenie działań polityków.

Budowa siły militarnej oznacza nie tylko zakup nowoczesnego uzbrojenia, lecz także budowanie zaplecza przemysłowego, pozwalającego na prowadzenie wojny przez dłuższy czas. O tym pisze Filip Seredyński, zwracając uwagę na potrzebę wzorowania się na Korei i Stanach Zjednoczonych, które umiejętnie połączyły siły przemysłu państwowego oraz prywatnego w procesie budowy potencjału przemysłu obronnego. W kontekście europejskim Autor opowiada się za koniecznością bardziej aktywnego uczestnictwa polskich firm zbrojeniowych w pracach nad Europejskim Funduszem Obronnym. Doświadczenia ukraińskie wskazują także, jak ważna jest odporność państwa i obrona cywilna. Pisze o tym zarówno Marek Budzisz, gdy omawia aktualne dyskusje w Sojuszu nad lekcjami dla krajów NATO z wojny rosyjsko-ukraińskiej, jak i Tomasz Pawłuszko w rozdziale o zmianach organizacji obrony cywilnej od upadku PRL do III RP. Pawłuszko przedstawia swoją koncepcję zmiany organizacji obrony cywilnej, która dziś pozostaje jedynie mechanizmem odpowiedzi na kryzys w rodzaju powodzi, a niestety, nie jest to zbiór efektywnych i koordynowanych instytucji w sytuacji wojny.

Pułkownik Marcin Stachowski omawia stan osobowy polskiego wojska, zmiany, jakie zaszły po upadku komunizmu, oraz proces wzmocnienia kadrowego polskich Sił Zbrojnych, realizowany w ostatnich latach. W tym obszarze również pozostaje wiele do zrobienia. Polska armia potrzebuje efektywnego systemu pozwalającego na utrzymanie 300-tysięcznej armii, złożonej z żołnierzy zawodowych, dobrowolnej służby wojskowej oraz Wojsk Obrony Terytorialnej. Niezbędne jest również wzmocnienie rezerw wojskowych, które powinny umożliwiać szybką mobilizację do poziomu kilkakrotnie

przewyższającego ten stan. Dziś, gdy skutecznie realizowany jest nabór do jednostek zawodowego wojska, rozbudowa i stałe szkolenie rezerw stają się priorytetowym wyzwaniem.

Tomasz Szatkowski, były wiceminister obrony narodowej i ambasador Polski przy NATO, zwraca uwagę na współzależność Polski od Sojuszu Północnoatlantyckiego. Siła państwa przejawia się nie w oczekiwaniu na zapewnienie bezpieczeństwa własnym obywatelom, lecz przede wszystkim we wspieraniu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa krajów sąsiadujących. W obliczu zagrożeń koncentrujących się wokół Polski rola naszego kraju w regionie i Europie stale rośnie. Szatkowski podkreśla znaczenie współpracy z NATO – wymaga to jednak zrozumienia sposobu jego funkcjonowania jako organizacji łączącej wiele państw ze szczególną pozycją Stanów Zjednoczonych – a także konieczność dalszego wzmocnienia Sił Zbrojnych, rozwoju potencjału przemysłowego oraz zbrojeń, obejmujących zarówno kosztowne zakupy, jak i inteligentne uzupełnianie uzbrojenia tańszymi rozwiązaniami, np. bronią precyzyjną do masowego użycia. Autor zwraca również uwagę na to, że przed polskim państwem stoją też zadania związane z głębokimi zmianami w sposobie funkcjonowania, skoncentrowaniem władzy nad wojskiem w jednym ręku oraz ze zbudowaniem systemu opartego na danych, który umożliwi podejmowanie trafnych decyzji w zakresie obronności.

Mamy nadzieję, że niniejszy raport będzie ważnym źródłem refleksji dla decydentów politycznych, ekspertów oraz dziennikarzy zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa Polski.

Niniejsze opracowanie składa się z pięciu oddzielnych artykułów, z których każdy może być przedmiotem niezależnej lektury.

Zarząd Instytutu Sobieskiego

1. STRATEGIA RZECZPOSPOLITEJ W NOWEJ EPOCE RYWALIZACJI MOCARSTW

MAREK BUDZISZ



Polska strategia w nowej erze powinna koncentrować się przede wszystkim na odbudowie zdolności do odstraszenia Federacji Rosyjskiej. Celem powinno być takie wpływanie na rachunek strategiczny Moskwy, aby perspektywa wojny – zarówno pełnoskalowej, o charakterze kinetycznym, jak i konfliktu asymetrycznego, poniżej progu art. 5 – stała się mniej prawdopodobna.

Aby zrozumieć, jakie zadania dla Rzeczypospolitej wynikają z takiego podejścia, warto przypomnieć podstawowe elementy strategii odstraszenia. James Holmes, wykładowca strategii w Naval War College, na łamach „The National Interest” przywołał opinię Henry’ego Kissingera, który stwierdził, że odstraszenie ma „paradoksalne konsekwencje”, bo jego sukces opiera się na „kryteriach zasadniczo psychologicznych”, a nie wyłącznie na brutalnej potędze militarnej. Celem wojny jest zwycięstwo, a celem odstraszenia jest uczynienie sposobu działania potencjalnego agresora najmniej atrakcyjnym spośród wszystkich dostępnych opcji¹.

Nie oznacza to oczywiście, że państwo, które pragnie odstraszyć potencjalnie agresywnego sąsiada, nie musi zwracać uwagi na własne i sojusznicze zdolności wojskowe. Jest wręcz przeciwnie, jednak sama siła militarna nie wystarcza. Aby odstraszenie było skuteczne, państwo musi spełniać trzy kryteria: – (1) siły (posiadania adekwatnych do wyzwań sił zbrojnych o odpowiednim poziomie przygotowania), (2) determinacji, aby jej użyć (zdolności polityków do podjęcia trudnych decyzji) i (3) przekonania przeciwnika, że te groźby są realne. Te trzy warunki muszą być spełnione łącznie. Nawet jeśli będziemy dysponować siłą i zdolnością do jej użycia, ale przeciwnik uzna nas za słabych i niezdecydowanych, to nasze odstraszenie może okazać się nieskuteczne. W takiej sytuacji może on zdecydować się na atak, licząc na efekt zaskoczenia i naszą opieszałość. A zatem nasza reputacja na arenie międzynarodowej jest równie ważna jak zdolności militarne. Jeśli jednak mówimy o generowaniu siły, to nie możemy nie zwrócić uwagi na zmieniający się charakter współczesnej wojny, co dobrze widać na przykładzie konfliktu w Ukrainie.

Mark Milley, były szef Połączonych Sztabów, i Eric Schmidt, twórca potęgi Google, podjęli próbę opisu zmieniającego się charakteru współczesnej wojny, a co za tym idzie kierunków ewolucji sił zbrojnych. „W przyszłych wojnach – napisali na łamach „Foreign Affairs” – nie będzie już chodziło o to, kto zbierze najwięcej ludzi lub wystawi najlepsze odrzutowce, statki i czołgi. Zamiast tego będą one zdominowane przez coraz bardziej autonomiczne systemy uzbrojenia i potężne algorytmy”². Masa, przesądzająca dotychczas o zwycięstwie w starciu na wyniszczenie o dużej intensywności, będzie generowana w inny sposób – przez połączenie „siły żywej” i systemów autonomicznych, a przede wszystkim nowoczesnych technologii, w tym związanych z zastosowaniem sztucznej inteligencji. Ich użycie umożliwi szybszą analizę danych, budowanie „modelu” pola walki i wybór optymalnego kierunku uderzenia. Możemy z czasem spodziewać się sytuacji, w której w początkowych fazach konfliktu żołnierze nie będą angażowani, a pole walki zostanie mapowane przez systemy bezzałogowe. Zebrane dane będą przetwarzane przez algorytmy, co pozwoli na podjęcie najlepszych decyzji operacyjnych.

Zmianie ulegnie też środowisko, w którym toczona będą wojny przyszłości. Już nie otwarte przestrzenie, pozwalające na skoncentrowanie dużego potencjału, co było warunkiem wojny manewrowej, ale teren miejski stanie się głównym teatrem działań wojennych. Jeśli chcemy, również myśląc o stratach i przygotowaniu ludności cywilnej, zobaczyć, jak toczona będzie wojna przyszłości, to raczej warto obserwować Strefę Gazy czy wyciągać wnioski z tego, w jaki sposób Rosjanie zdobywali ośrodki miejskie na Donbasie, niż analizować inne sytuacje.

1 J. Holmes, *Does Joe Biden Have a Deterrence Problem?*, 11.02.2024, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/does-joe-biden-have-deterrence-problem-209282>

2 M.A. Milley, Eric Schmidt, *America Isn't Ready for the Wars of the Future. And They're Already Here*, 5.08.2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/ai-america-ready-wars-future-ukraine-israel-mark-milley-eric-schmidt>

Zmiany środowiska walki wymuszą transformację sił zbrojnych na wielu poziomach. Po pierwsze, w zakresie pozyskiwania sprzętu. Ewolucja systemów bezzałogowych jest tak szybka, że 10-letni cykl projektowania – zamówienie – dostawa, w którym obecnie funkcjonuje Pentagon, jest receptą na porażkę. Wymusi to przyspieszenie cyklu zamówień sprzętu wojskowego i postawienie na innowacje, co oznacza, że siły zbrojne będą musiały opierać się, w znacznie większym stopniu niż obecnie, na małych, innowacyjnych, prywatnych dostawcach. Będą też musiały przekształcić się w „organizację uczącą się” i inaczej dowodzoną. Mniejsze znaczenie będzie miała w przyszłości centralizacja systemów dowodzenia, a większe samodzielność dowódców na szczeblu taktycznym. To wymusi zmianę systemu szkolenia, niezbędną również z innego powodu, a mianowicie wzrostu znaczenia operatorów systemów bezzałogowych. Na szczeblu taktycznym walczące jednostki muszą mieć dowódców zdolnych do samodzielnego podejmowania kluczowych decyzji bojowych bez czekania na rozkazy. Jak argumentują Milley i Schmidt: „Takie jednostki będą bardziej zwinne, co będzie kluczową przewagą, biorąc pod uwagę szybkie tempo wojny napędzanej sztuczną inteligencją. Jest także mniej prawdopodobne, że zostaną oni sparaliżowani, jeśli przeciwnicy zakłócą ich linie komunikacyjne prowadzące do centrali. Jednostki te muszą być połączone z nowymi platformami, takimi jak drony, aby były jak najbardziej skuteczne”³. Wojny przyszłości bardziej będą przypominały sposób działania sił operacji specjalnych niż tradycyjnych wojsk lądowych. Najprawdopodobniej, w związku z większą precyzją kierowania ogniem, zmniejszy się skala strat wśród żołnierzy, ale skutek przeniesienia walk do obszarów zabudowanych zwiększy się jednak liczba ofiar wśród ludności cywilnej.

Obecne realia zmuszają nas do zwrócenia uwagi na kolejny ważny, choć w Polsce zaniedbany, obszar – system odpornościowy państwa i przygotowanie ludności cywilnej do wojny. Biorąc pod uwagę asymetryczny charakter współczesnych konfliktów zbrojnych, którego istota polega na tym, że przeciwnik szuka naszych słabych punktów, koncentrując swą presję na obszarach nieprzygotowanych czy uznawanych za „cywilne”, odporność społeczeństwa i jego zdolność do reagowania w sytuacjach kryzysowych stają się priorytetem. Jest to tym istotniejsze, że natura współczesnych zagrożeń, jak słusznie zauważył Tim Prior, wyklucza zbudowanie zamkniętego katalogu obszarów zwiększonego ryzyka i uprzednie, zawczasu, przygotowanie się do radzenia sobie w nowych sytuacjach⁴. Pomysłowość agresorów, zwłaszcza w zakresie środków destabilizacji poniżej progu wojny kinetycznej, jest na tyle rozbudowana, że mówiąc o przygotowaniu społecznym i systemie odpornościowym, należy raczej stawiać na stworzenie dynamicznej struktury, której uczestnicy mieliby zdolności i warunki do ciągłego uczenia się, obserwacji zmiennej sytuacji i adaptowania się do nowych warunków.

Wymusza to integrację odseparowanych do tej pory od siebie światów – wojskowego i cywilnego – w jeden spójny system budowania odporności państwa na wyzwania współczesnej wojny i agresji. Odbudowa systemu Obrony Cywilnej jest w takim krajobrazie strategicznym nie mniej istotnym czynnikiem odstraszenia, czyli działania na rzecz zachowania pokoju, niż rozbudowa zdolności wojskowych każdego z państw członkowskich NATO. Powoduje to, że w nowych realiach obowiązki wyznaczane zapisami art. 3 traktatu waszyngtońskiego stają się nie mniej, a nawet bardziej, istotne niż te, które są zawarte w art. 5.

Ze względu na strategiczne położenie Polski i potencjał demograficzny, a także rolę w systemie sojuszniczym Zachodu, nasze zadania są jednak znacznie szersze niż w przypadku małych państw wschodniej flanki NATO. Polska zdolność do generowania siły będzie kluczowa dla realizacji nowej polityki obrony NATO, zwłaszcza w sytuacji ograniczonych zdolności Stanów Zjednoczonych do jednoczesnego zaangażowania w konflikty z rywalami strategicznymi na różnych frontach⁵. W nadchodzących latach, a niewykluczone,

3 Tamże.

4 T. Prior, *NATO: Pushing Boundaries for Resilience*, CSS Analyses in Security Policy, no. 213, September 2017.

5 D.J. Trachtenberg, *The Need for a “Two-War Strategy” to Reinforce Extended Deterrence and Assurance*, „Journal of Policy and Strategy” 2024, vol. 4, no. 2, s. 63–75.

że dziesięcioleciach, ciężar obrony wschodniej flanki NATO przesunął się będzie w kierunku państw europejskich. Stany Zjednoczone sygnalizują gotowość do przeprowadzenia kontrolowanej transformacji systemu i powierzenia, w związku z sytuacją w rejonie Indo-Pacyfiku, większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo Europejczykom. Wymusza to trzeźwą ocenę sytuacji, bo niezdolność czy niechęć naszych sojuszników z zachodniej części kontynentu do przyjęcia na swoje barki większych ciężarów w zakresie bezpieczeństwa oznaczać będzie wzrost zaangażowania państw graniczących z Federacją Rosyjską. Alternatywą jest funkcjonowanie w „szarej strefie bezpieczeństwa”. „Armie europejskie są zbyt małe, aby udźwignąć nawet broń, którą obecnie posiadają” – powiedział latem 2024 r., w rozmowie z dziennikiem „The New York Times”, Jim Townsend, były zastępca szefa Pentagonu, obecnie pracujący w Center for a New American Security, waszyngtońskim think tanku strategicznym, uchodzącym za powiązany z demokratami⁶.

Zdolności państw europejskich do obrony wschodniej flanki NATO są uzależnione obecnie w znacznym stopniu od kontyngentu 100 tys. amerykańskich żołnierzy stacjonujących w Europie. Jaki potencjał wojskowy europejskie państwa NATO mogłyby wystawić samodzielnie w relatywnie krótkim czasie? Na papierze wszystko wygląda dobrze. Siły europejskie, liczące 1,9 mln ludzi, mogą wydawać się wystarczające do zrównoważenia zdolności Rosji, szacowanej na 1,1 mln żołnierzy i 1,5 mln rezerwistów. Ale jak powiedział anonimowo dziennikowi „Financial Times” jeden z ekspertów Kwatery Głównej Paktu Północnoatlantyckiego, rzeczywiste możliwości są znacznie skromniejsze i nie przekraczają obecnie 300 tys. żołnierzy, których przygotowanie i dyslokacja, co gorsza, może zająć długie tygodnie⁷.

Nawet jeśli uznać ten pogląd za przesadnie pesymistyczny, to w świetle powtarzających się informacji o spadającym potencjale kadrowym europejskich armii wydaje się, że mamy do czynienia z narastającym problemem. Z danych przytaczanych przez brytyjski dziennik wynika, że w latach 2014–2023 liczba aktywnego personelu wojskowego w armiach największych europejskich graczy uległa istotnemu zmniejszeniu. I tak w przypadku Francji jest to spadek o 8,26%, Wielkiej Brytanii – 14,63%, Niemiec – 2,92%, ale nie zmienia to faktu, że Bundeswehra ma obecnie niedobory kadrowe szacowane na 20 tys. żołnierzy, a napływ ochotników pozwala jedynie na utrzymanie poziomu ok. 180 tys. żołnierzy bez nadziei na rozbudowę. W przypadku Włoch mowa jest o spadku potencjału kadrowego o 8,58%.

Jeśli w najbliższych latach państwa zachodniej Europy nie rozwiążą trapiącego ich siły zbrojne kryzysu rekrutacyjnego, a niewiele na to wskazuje, wówczas wzrośnie znaczenie państw wschodniej flanki, w tym tych z największym potencjałem demograficznym, dla zdolności NATO-wskich w zakresie generowania siły. To wymusi debatę, której podjęcie zalecam już teraz, na temat konieczności budowy nowoczesnego i elastycznego systemu poboru powszechnego.

Jest jeszcze jedna kwestia, którą w najbliższym czasie trzeba będzie rozwiązać. Jeśli uprawnionym jest pogląd, wyrażany przez coraz większą liczbę ekspertów obserwujących przebieg wojny na Ukrainie, że wracają konflikty masowe, choć siła jest generowana w odmienny sposób niż wcześniej, to nieuchronnie łączy się z tym konieczność posiadania rezerwy operacyjnej sił zbrojnych, niezbędnej, aby uzupełniać, w realiach przedłużającej się wojny, nieuchronne straty.

Już w 2015 r. Michael E. O’Hanlon, ekspert wojskowy Brookings, autor kilkunastu książek poświęconych tej tematyce, szacował, że w przypadku pełnoskalowej wojny na wschodniej flance NATO, nawet przy dobrze zorganizowanym systemie naszej obrony w wariantcie optymistycznym – czyli kiedy możemy mówić, że wygrywamy – dzienne straty sił państw Paktu Północnoatlantyckiego mogą wynieść 1200 zabitych i rannych

6 S. Erlanger, *How Can Europe Reduce Its Military Dependency on the United States?*, 12.07.2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/12/world/europe/nato-europe-military-russia.html>

7 *Wanted: New Soldiers for Europe's Shrinking Armies*, 25.06.2024, <https://www.ft.com/content/f9dc7922-8d5c-4f29-90f3-6a5d27311c1c>

żołnierzy. W scenariuszu mniej optymistycznym, jeśli Rosjanom uda się zaskoczyć państwa wschodniej flanki i początkowo uzyskać przewagę, musimy liczyć się ze stratami 2660 zabitych i rannych dziennie⁸. Inne szacunki amerykańskich wojskowych i ekspertów w zakresie poziomu oczekiwanych strat „po naszej stronie” w razie konfliktu kinetycznego z Federacją Rosyjską są jeszcze mniej optymistyczne. Obowiązująca w amerykańskich siłach lądowych doktryna zakłada zdolności do radzenia sobie z dziennymi stratami na poziomie 800 żołnierzy dziennie na jednym teatrze działań operacyjnych (tzw. Large Scale Combat Operations), co oznacza, w przypadku dużych operacji, straty na poziomie 26 tys. miesięcznie. Symulacje przeprowadzane w ramach Army’s Mission Command Training Program zakładają straty własne na poziomie 50–55 tys. zabitych i rannych w przypadku walk, w których zaangażowane są korpusy i dywizje⁹.

Skuteczne odstraszenie Federacji Rosyjskiej wymaga zatem nie tylko rozbudowy i modernizacji sprzętowej naszych sił zbrojnych, ale także realizacji innych, równie ważnych zadań. Mowa o wdrożeniu elementów systemu obrony powszechnej, bo tylko w ten sposób można zbudować odporność państwa i zdolność ludności cywilnej do funkcjonowania w obliczu rosnących zagrożeń asymetrycznych. Pilnym zadaniem jest również odbudowa aktywnej rezerwy sił zbrojnych i usprawnienie procesu podejmowania decyzji na najwyższych szczeblach władzy. Jeśli chcemy skutecznie odstraszyć Federację Rosyjską i gwarantować pokój następnym pokoleniom, musimy równolegle realizować te wszystkie cele. Koncentrowanie się wyłącznie na modernizacji sił zbrojnych jest niewystarczające.

Moim zdaniem nie unikniemy rozwiązań w stylu izraelskim czy szwedzkim, co oznacza powszechne, obowiązkowe przeszkolenie obywateli oraz powrót do armii obywatelskiej, czyli jakiejś formuły poboru powszechnego.

8 M.E. O’Hanlon, *The Future of Land Warfare*, Brookings, Washington DC 2015, s. 88–89.

9 K.W. Park, J.A. Nagl, *Was 50 Years Long Enough? The All-Volunteer Force in an Era of Large-Scale Combat Operations*, <https://digitalcommons.ndu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1049&context=joint-force-quarterly>

2. NIE POWINNIŚMY BYĆ PETENTAMI W NATO

WYWIAD Z TOMASZEM SZATKOWSKIM



CZY POLSKA JAKO KRAJ CZŁONKOWSKI MOŻE LICZYĆ NA WSPARCIE NATO W WARUNKACH WOJNY W ROSJI? CZY RZECZYWIŚCIE MOŻEMY BYĆ PEWNI NATO JAKO GWARANTA NASZEGO BEZPIECZEŃSTWA?

Żaden sojusz nie jest w stu procentach niezawodny. Muszę jednak podkreślić, że pomimo wielu powodów do frustracji z powodu niektórych procesów w NATO, w trakcie mojej pięcioletniej pracy w Kwaterze Głównej nabrałem jednak przekonania, że Polska nie zostanie sama w sytuacji zagrożenia.

Najbardziej istotne w tym kontekście były wydarzenia z przełomu 2021 i 2022 r. Wczesnym rankiem 24 lutego 2022 r. miałem okazję uczestniczyć w historycznym, pierwszym wspólnym posiedzeniu, na którym podjęto decyzję o uruchomieniu planów operacyjnych, czyli oddaniu w ręce dowódcy strategicznego NATO pewnych sił i uprawnień. Atmosfera tego bardzo krótkiego spotkania na długo pozostanie w mojej pamięci. Przeważało w niej poczucie odpowiedzialności i jedności. Jednak ten wyjątkowy i ważny moment poprzedzony był wieloma tygodniami frustrujących dyskusji, w trakcie których nieliczni sceptycy nie zgodzili się na wcześniejsze uruchomienie tych planów i procedur, wyrażając przesadne obawy o prowokacyjny charakter takich działań. Pewne wyprzedzające przedsięwzięcia odbyły się więc *de facto* poza procedurami i formalnymi strukturami Sojuszu.

Opierając się na moim doświadczeniu, uważam, że mniejszym problemem może być wspólna decyzja o obronie członka Sojuszu w obliczu spełnienia przesłanek art. 5 traktatu waszyngtońskiego niż wcześniejsze odstraszenie potencjalnych zagrożeń poprzez zdecydowaną postawę. Zarówno okres mojej pracy w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie jako członek kierownictwa byłem odpowiedzialny z politykę obronną, jak i czas, kiedy sprawowałem funkcję szefa placówki w Kwaterze Głównej NATO, naznaczone były rewolucyjnymi, pozytywnymi zmianami, także w zakresie odstraszania. Na bazie stworzonej od podstaw doktryny przywracano spójność między planami obronnymi a działaniami w czasie kryzysu i wojny. Poprawiano tzw. sygnalizację strategiczną. Obie strony – tj. polityczna i wojskowa – uczyły się na nowo języka odstraszania, na który składają się komunikaty polityczne, działania informacyjne, działania w cyberprzestrzeni, ale przede wszystkim obecność wojskowa na lądzie (np. manewry o dużej skali), w powietrzu (aktywność lotnictwa konwencjonalnego i strategicznego) i na morzu, która jest śledzona przez obie strony. Szczególnie dużo zmieniło się w tej praktyce po 24 lutego 2022 r., choć nie wszystko jest uchwytne okiem przeciętnego obserwatora.

JAKIE DZIAŁANIA POWINNA PODJĄĆ POLSKA, ABY SKUTECZNIEJ WSPÓŁPRACOWAĆ Z NATO W OBLICZU GEOPOLITYCZNYCH NAPIĘĆ I ZAGROŻEŃ ZE STRONY ROSJI?

Po pierwsze, obecny mechanizm zarządzania kryzysowego i kierowania obroną wymaga większej elastyczności. Jest on zbyt sztywno podzielony na regulacje dotyczące czasu pokoju i wojny, co utrudnia płynne przejście do zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Przejście struktury państwa do zarządzania w warunkach wojny powinno być znacznie bardziej płynne i powinno dotyczyć zarówno struktur cywilnych, jak i wojskowych. W tym kontekście zbyt słaby jest efekt koordynacji na poziomie rządu, czy też szerzej, władz publicznych. Istotnym problemem jest ta złożona struktura władzy wykonawczej, czyli rozdział kompetencji między prezydenta i rząd, w tym ministra obrony.

Ten podział generuje zasadniczy problem, który musi być rozwiązany. Należy przyjąć konsekwentnie jakies jedno rozstrzygnięcie, bo tak naprawdę to jest pewne źródło napięć. Aby zapewnić spójną reakcję na kryzys, konieczne jest skupienie wszystkich narzędzi władzy, w tym zasobów finansowych, służb specjalnych, dyplomacji i sił zbrojnych, w jednym ręku.

Problem ten nie dotyczy tylko Polski, jest typowy dla naszego regionu. Dr Thomas Durrel Young – czołowy badacz postkomunistycznych struktur polityczno-militarnych – opisał zjawisko dualizmu władzy

wykonawczej w Europie Środkowo-Wschodniej jako krytyczny problem dla ewentualnej skuteczności całego NATO w sytuacjach kryzysowych.

Po drugie – ta złożoność systemu *de facto* podważa skuteczność cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, która nie służy tylko temu, żeby uchronić nas przed nadużyciem siły wojskowej, ale przede wszystkim temu, żeby wojsko mogło efektywnie realizować cele polityczne.

Warto podkreślić, że decyzje wojskowe niemal zawsze mają konsekwencje polityczne. W całym tym wachlarzu instrumentów wojsko nie jest oderwane od służb specjalnych, dyplomacji, polityki finansowej państwa, dlatego cywilna kontrola to także ścisła koordynacja współpracy między wojskiem a instytucjami cywilnymi.

Przywiązanie do rozdzielania świata cywilnego/politycznego od wojskowego to także, niestety, spuścizna czasów Układu Warszawskiego z jej rygorystyczną paranoją na punkcie tajności, a także centralizacją decyzji w Moskwie.

Drugą stroną tego problemu jest taka, że jak już będziemy mieli te instrumenty koordynacji, to musimy się nauczyć właśnie sygnalizacji strategicznej. W Polsce jeszcze nie mamy tego nawyku – to głównie wynik problemów, o których wspominałem. W tym miejscu muszę zaznaczyć, że sygnalizacja strategiczna jest skierowana nie tylko do przeciwnika, ale także do innych sojuszników. W tym kontekście jest to uzyskanie wpływów politycznych czy też polityczno-militarnych poprzez demonstrację zdolności wojskowych. Kluczową areną tej sygnalizacji strategicznej jest Rada Północnoatlantycka, w ramach której wielu sojuszników, szczególnie tych z dużym stażem, poprzez własne komunikaty lub te płynące z Dowództwa Strategicznego SHAPE, aktywnie prezentuje swoje kompetencje militarne i strategiczne. Dlatego polska delegacja dokonywała wiele „ręcznych” wysiłków, przy początkowym oporze krajowego systemu, aby uzyskać i przekazać podczas tajnych briefingów strategicznych dla Rady Północnoatlantyckiej informacje ukazujące naszą rolę w działaniach odstrasżających, zwłaszcza we wsparciu Ukrainy. W tym samym czasie takie działania były absolutną normą dla systemów niektórych kluczowych sojuszników, nawet jeśli ich przedstawiciele mieli mniejszą wiedzę o sprawach obronnych.

Nieformalna hierarchia w Sojuszu opiera się głównie na osi dawca–biorca bezpieczeństwa – ten ostatni określany jest najczęściej z francuska jako *demandeur*, czyli petent, co deliktanie rzecz ujmując, nie jest pożądanym statusem. Oczywiście, jeśli jest taka konieczność, to prosisz innych o wsparcie, bo to jest kwestia egzystencji, ale jeżeli przyzwyczajamy innych do wizerunku petenta, to ceną tego jest zmniejszenie wpływu na decyzje. W percepcji to się następnie przełoży się na nieformalne mechanizmy decyzyjne. Takie, niestety, jest przyzwyczajanie w myśleniu o flocie wschodniej Sojuszu, co powoli staramy się zmieniać.

CO JEST TAKIM NAJWIĘKSZYM ZASOBEM POLSKI, KTÓRY POZWALA JEJ WYWIERAĆ REALNY WPŁYW NA NATO, A NIE JEDYNIĘ PROSIĆ O WSPARCIE?

Są to przede wszystkim zdolności wojskowe, „masa” i liczebność armii, a jednocześnie gotowość do ponoszenia ciężarów. Nasza klasa polityczna czasami postępuje jednak bardzo ostrożnie. Bywały sytuacje, kiedy można było zachować się trochę odważniej. Jest natomiast gotowość rozbudowy sił zbrojnych. Jest to również gotowość społeczeństwa do ponoszenia kosztów. Naszym atutem jest też centralne położenie na całej wschodniej flocie NATO, ale w tym kontekście musimy być suwerennym gospodarzem naszego terytorium, a nie tylko zapleczem logistycznym dla innych.

Paradoksalnie, pewne zdolności wojskowe zachowaliśmy przez inercję. Gdy Polska dołączyła do NATO, Sojusz pod wpływem przeświadczenia o „końcu historii” oraz doświadczeń z Bałkanów i walki z terroryzmem dokonał demilitaryzacji, która okazała się błędna. Polska, choć częściowo podążała za tym trendem, nie zredukowała swoich zdolności wojskowych tak drastycznie jak inne państwa, choć rzadko wynikało

to z własnych przemysłów. U nas też kilkanaście lat temu dekretoowano dogmat, że wojny w Europie nie będzie. Zachowaliśmy jednak artylerię, wojska przeciwlotnicze, zachowaliśmy pewne inne struktury. Niestety, zlikwidowaliśmy pobór i cały system rezerw. Nie zaszło to jednak u nas tak daleko jak na przykład w Danii, która w pewnym momencie miała tylko trzy dostępne haubice. Było to dążenie do homeopatycznego poziomu zdolności pod przykrywką rzekomego zastąpienia ilości jakością.

Polski wysiłek i potencjał zbrojeniowy to w zakresie sygnalizacji strategicznej wciąż kapitał niewykorzystany. Musimy zmienić sposób, w jaki sami siebie postrzegamy – przestać myśleć o sobie jako „petencie”. Niestety, takie postrzeganie nas w przestrzeni politycznej Sojuszu wciąż dominuje, a przecież wojskowi mają lepszą świadomość naszych możliwości.

Pozytywnym wyjątkiem, przykładem naszej skuteczności, była operacja ochrony granicy przed hybrydowymi atakami, przeprowadzona odpowiedzialnie, konsekwentnie i samodzielnie, własnymi siłami, choć, niestety, dużym wysiłkiem wojska. Również nasza powściągliwość w sięganiu po konsultacje z art. 4 NATO była odbierana z uznaniem, tak jak i dojrzały dialog w tej sprawie z partnerami spoza Europy.

GDY ZADAMY AMERYKANOM PYTANIE, JAKIE SĄ OCZEKIWANIA WZGLĘDEM EUROPY W ODNIESIENIU NIE TYLKO DO RYWALIZACJI Z ROSJĄ, ALE TAKŻE RELACJI Z CHINAMI, TO W GRUNCIE RZECZY OKAZUJE SIĘ, ŻE OGRANICZAJĄ SIĘ ONE DO PROSTYCH RZECZY: PODNIĘCIE WYDATKI NA ARMİĘ, SAMI PRZYGOTUJCIE SIĘ LEPIEJ NA PROBLEM ZAGROŻENIA ROSYJSKIEGO, A MY UZUPEŁNIMY TO LOGISTYKĄ I ODSTRASZANIEM. JAK OCENIA PAN AMERYKAŃSKIE OCZEKIWANIA?

Odróżnijmy skrajne komunikaty, które są formułowane na poziomie publicystycznym przez ekspertów, takich jak np. Elbridge Colby, sugerujące, że Europa sama musi poradzić sobie z Rosją, od stanowiska oficjalnych instytucji waszyngtońskich. Te ostatnie również komunikują skończoność własnych zasobów, ale nie oznacza to pozostawienia Europy samej sobie. Oczywiście jest oczekiwanie zwiększenia wydatków obronnych, ale wiele zależy od determinacji danej administracji. Dużo zrobiła retoryka Trumpa i to, że wszyscy są wystraszeni w ostatnim czasie.

Tak naprawdę, jeśli wsłuchać się w to, co Amerykanie komunikują Europie, głównym przesłaniem jest zwiększenie poziomu wydatków na obronność i co za tym idzie rozbudowa sił zbrojnych, które będą dostępne, co w efekcie miałyby pozwolić na zwolnienie części sił amerykańskich stacjonujących na kontynencie. Jednak Amerykanie nie dążą do tego, by całkowicie wycofać swoje wpływy polityczne w Europie poprzez utratę roli głównego gwaranta bezpieczeństwa. Oznacza to, że obecność amerykańska na kontynencie pozostanie kluczowa. To może być śmiała teza, ale Amerykanie, moim zdaniem, nie chcą, żeby Europa stała się zupełnie samodzielna. Nie wydaje się, by ich celem było pozostawienie Europy samej sobie, z całkowitą odpowiedzialnością za finansowanie i budowę swoich sił zbrojnych bez amerykańskiego wsparcia.

Amerykanie oczekują przede wszystkim, że Europa dostarczy odpowiednią „masę” sił zbrojnych, którą oni uzupełnią swoimi kluczowymi zdolnościami, takimi jak rozpoznanie, dowodzenie czy tankowanie w powietrzu. Jednocześnie istnieje także oczekiwanie, że Europa będzie stopniowo rozwijać te zdolności, zwłaszcza w obszarach, w których dotychczas opierała się na amerykańskim wsparciu.

Na koniec warto dodać, że Amerykanie wnoszą do Europy coś, co jest niemierzalne, ale bardzo pożądane – przywództwo, które nie jest obarczone takimi zaszłościami historycznymi jak w przypadku innych europejskich liderów. W połączeniu z niezaprzeczalnymi kompetencjami, np. w obszarze dowódczym, powoduje to, że nawet jeśli amerykańskie zdolności bojowe w Europie nie będą tak krytyczne, to i tak Amerykanie będą potrzebni do zintegrowania Europejczyków.

CZYLI ROZUMIEM, ŻE GŁOS STOLTENBERGA O TYM, ŻEBY NIE TWORZYĆ RÓWNOLEGLYCH EUROPEJSKICH STRUKTUR OBRONNYCH, TEŻ IDZIE W TYM KIERUNKU, ŻEBY NIE POZOSTAWIĆ EUROPY SAMODZIELNEJ CZY SAMOTNEJ?

Rzadko który obszar w polityce obronnej ulega takiej semantycznej manipulacji jak europejska polityka obronna. Te same pojęcia są używane w sposób dowolny, choć w rzeczywistości kryją się za nimi różne znaczenia. W tym samym czasie warto pamiętać, że Amerykanie nie zawsze w pełni rozumieją specyfikę Europy oraz złożoność funkcjonowania Unii Europejskiej.

Oni po prostu mówią: róbcie więcej, a chodzi im o zdolności, czyli upraszczając – róbcie więcej wojska. Z kolei biurokracja brukselska mówi: tak, chcemy robić więcej, a ma na myśli dublowanie struktur kierowniczych, dowódczych i planowania. Niemcy używają europejskiego sztafażu, gdy chcą budować zdolności, ale nie opierając się na strukturach UE, tylko na siłach niemieckiej Bundeswehry. To samo robili Francuzi, gdy jeszcze mówili o większym europejskim zaangażowaniu w Afryce – nie chodziło im o wystanie tych nigdy nieużytych Grup Bojowych Unii Europejskiej, ale o skierowanie posiłków od państw członkowskich UE pod francuskim dowództwem. Wiele państw unijnych, dysponujących bardziej zaawansowanym przemysłem zbrojeniowym niż nasz, dąży do tego, aby był on finansowany z budżetu Unii, mając wystarczająco silną pozycję, aby uzyskać te dotacje.

Uważam, że dwie skrajne strony debaty o europejskiej polityce obronnej tworzą chochoły, z którymi walczyć. Skrajni transatlantyści mówią o tym, że Europa stworzy autonomię strategiczną po to, by wypchnąć USA z kontynentu. Jednak dziś nikt poważny w Europie nie mówi o separacji od NATO i o tym, żeby Unia Europejska tworzyła coś, co będzie dla niego konkurencją w obszarze odstraszania i obrony. Nawet Francja ponownie docenia rolę NATO jako mechanizmu obronnego. Z drugiej strony skrajne scenariusze, takie jak potencjalne wycofanie Amerykanów z Europy, są często używane przez zwolenników europejskiej autonomii obronnej, aby podkreślać jej bezalternatywność.

JAKIE KLUCZOWE WNIOSKI Z OSTATNICH LAT WOJNY W UKRAINIE POWINNY ZOSTAĆ UWZGLĘDNIONE W NOWYM STRATEGICZNYM PRZEGLĄDZIE OBRONNYM?

Mam osobistą satysfakcję z faktu, że Strategiczny Przegląd Obronny z 2016 r., którym miałem okazję kierować, zasadniczo trafnie zidentyfikował kluczowe kierunki działań. Istotą było odejście od dominującego wówczas w NATO tzw. paradygmatu jakościowego na rzecz równoważnego traktowania kwestii wykorzystania atutów związanych z obroną naszego terytorium, a także trendów technologicznych i ekonomicznych, w wyniku których postulowaliśmy zwiększenie potencjału rażenia artylerii, bezzałogowców, rozbudowę struktur wojsk lądowych, rozpoznania i tak dalej.

Natomiast co bym dzisiaj zmienił? Po pierwsze, powiedziałbym, że aspekt ilościowy i ekonomiczny jeszcze bardziej trzeba by wypuklić, nadać mu jeszcze większą wagę, ale przede wszystkim w kontekście rezerw – zarówno osobowych, jak i materiałowych, takich jak zapasy amunicji, sprzętu i części zamiennych itp.

W trakcie prac nad SPO nie zakładaliśmy jednak, że wojna może trwać tak długo. Oczywiście, wojna NATO z Rosją nie musiałyby przebiegać tak samo jak wojna na Ukrainie. Moim zdaniem NATO stanie przed dylematem – czy wykorzystać swoje przewagi do zdecydowanej i nawet ofensywnej wojny manewrowej, co może budzić obawę o eskalację nuklearną, czy jednak zdać się na działania czysto obronne, pozwalając Rosji na prowadzenie wyniszczającej wojny, do której jest ona dzisiaj lepiej przygotowana.

Wcześniej *de facto* zakładano działania manewrowe na terenie Sojuszu. To oznaczałoby jednak wpuszczenie przeciwnika na własne terytorium z wszystkimi konsekwencjami, jakie obserwowaliśmy na Ukrainie. Sprzeciwiliśmy się takiemu podejściu skutecznie, wprowadzając odpowiednie zapisy do Koncepcji Strategicznej Sojuszu.

Aby minimalizować te wszystkie ryzyka, Polska musi być gotowa do obrony swoich granic od pierwszej chwili, i to nawet w sposób długotrwały. Chcę jednak wyraźnie podkreślić: przy aktualnej sytuacji operacyjnej na Ukrainie nie wierzę w scenariusz, w którym Rosja byłaby w stanie zaatakować frontalnie nasz kraj. Bardziej narażone są oczywiście państwa bałtyckie. To tam przede wszystkim Rosja może dokonać błędnej kalkulacji. Wobec nas przede wszystkim wzmagać się mogą działania hybrydowe czy takie sytuacje jak naruszenia polskiej przestrzeni powietrznej przez różne obiekty.

CO POWINNO BYĆ PRIORYTETEM PRZEBUDOWY SIŁ ZBROJNYCH?

W skali makro najważniejsza jest logistyka i zdolność do długotrwałego prowadzenia wojny. W Strategicznym Przeglądzie Obronnym 2016 r. przyjęliśmy koncepcję kompleksu antydostępowego, kładąc nacisk na systemy oparte na dronach, szczególnie w ramach rozpoznania, choć także w zakresie amunicji krążącej. Dzisiaj poszedłbym w tym kierunku jeszcze dalej. Obecnie widzę na przykład tendencję do zacierania granicy między amunicją krążącą a pociskami manewrującymi. Jest to możliwe dzięki tańszej i bardziej dostępnej technologii. To jest kierunek, w którym powinniśmy iść. Należy rozwijać zdolności do precyzyjnego rażenia dalekiego zasięgu, ale z wykorzystaniem technologii tanich i łatwo uzupełnianych, opartych na dronach i pociskach manewrujących czy połączeniu tych dwóch zdolności. Przykład Ukrainy pokazuje, że posiadanie takich zasobów ma ogromne znaczenie w wojnie na wyczerpanie. W naszym przypadku warto kontynuować rozwój projektów, takich jak Warmate czy systemem Gladius, dzięki którym zapoczątkowaliśmy ten trend.

Łatwo zastępowalne i tanie w produkcji drony, amunicja krążąca i pociski manewrujące zamiast, czy obok, drogich platform. Mówiąc o drogich platformach, myślę o okrętach, czołgach, śmigłowcach szturmowych. Nie można z nich pochopnie zrezygnować, ale nacisk powinniśmy kłaść na te proste, tańsze, masowo produkowane środki rażenia. Bardzo istotne są także działania radioelektroniczne, kwestia tańszych i masowych sensorów, a następnie zintegrowania tego w jedną sieć rozpoznania i targetingu.

Podsumowując, kluczowe wyzwania to zdolność precyzyjnego rażenia na odległość i świadomość sytuacyjna, zbudowane w maksymalnie tani i łatwy do szybkiego uzupełnienia sposób. Musimy pamiętać też oczywiście o rozwiązaniach, które będą chronić życie załóg – zwłaszcza w przypadku czołgów ma to duże znaczenie.

CZY ISTNIEJE JAKIEŚ NAPIĘCIE MIĘDZY TĄ ILOŚCIOWĄ ROZBUDOWĄ SIŁ ZBROJNYCH A MODERNIZACJĄ TECHNICZNĄ, PROBLEMEM DROGICH PLATFORM I TANIEGO MASOWEGO RAŻENIA? JAK OPISAĆ TE DYLEMATY?

Według zasady krańcowej użyteczności szczytowe osiągnięcia danego produktu kosztują dysproporcjonalnie dużo w stosunku do, powiedzmy, 80% danej charakterystyki. Przy linearnym rozwoju technologii jest więc lepiej mieć więcej czegoś całkiem dobrego po przystępnej cenie niż inwestować w mniejszą ilość czegoś jeszcze lepszego, ale bardzo drogiego. Wyjątkiem są technologie dysruptywne, takie jak na przykład samoloty piątej generacji, których nabycie jest niezbędne do realizacji określonych zadań. Dzisiaj jednak największy postęp dokonuje się poza tradycyjnym rozwojem technologii obronnych i opiera się na przełomowym oprogramowaniu i tańszym sprzęcie. Trend ten zmierza w kierunku masowości i obniżania cen tych produktów. Właśnie w tym obszarze należy poszukiwać rozwiązań, które będą równie efektywne, ale bardziej przystępne i masowo produkowane.

JAKIE ZMIANY POWINNY ZOSTAĆ WPROWADZONE W ODNIESIENIU DO SZCZEBLI DOWODZENIA, BIORĄC POD UWAGĘ STANDARDY NATO ORAZ DOŚWIADCZENIA UKRAIŃSKIE?

Model NATO, na poziomie strategicznym, nie jest tak naprawdę standardowy. To są mity, powielane przy okazji na przykład jednej z poprzednich reform systemu dowodzenia. Model natowski jest dostosowany do relacji polityczno-wojskowych wielonarodowego sojuszu, a nie do specyfiki państwa frontowego. Z tego powodu władze nacisk na zdolność do działania we wszystkich kierunkach, marginalizując specjalizację

terytorialną. Wynika to z określonego układu politycznego oraz z pewnej tradycji. Ma także wiele dysfunkcjonalności, jak chociażby dyskusyjnie rygorystyczny podział na część wojskową i polityczną w Kwaterze Głównej.

Jeśli popatrzymy na przykład na Sojusznicze Dowództwo ds. Transformacji – ACT, to okaże się, że jego istnienie w obecnej postaci wynika raczej z inercji niż z jego efektywności. Powstało ono 20 lat temu, głównie z przyczyn politycznych – przede wszystkim wizerunkowej potrzeby utrzymania dowództwa strategicznego po drugiej stronie Atlantyku. Ponadto, w momencie powrotu Francji do struktur wojskowych Sojuszu, Francuzi dążyli do ustanowienia czterogwiazdkowego stanowiska, formalnie równoważnego do SACEUR-a, czyli Strategicznego Dowódcy Operacyjnego, którym zawsze jest amerykański dowódca teatru europejskiego (EUCOM). To są ważne kwestie, ale można je rozwiązać, nie rozdzielając istotnych kompetencji pomiędzy dwa oddzielne dowództwa strategiczne – SHAPE (ACO) i ACT, jak to jest obecnie.

Nie możemy się więc kierować wyłącznie modelem natowskim. Nasz system dowodzenia musi zakładać efektywną interakcję ze strukturami Sojuszu, ale przede wszystkim powinien odpowiadać na najbardziej prawdopodobne zagrożenia. Dla przykładu, ukraiński model dowodzenia na poziomie operacyjno-strategicznym w dużej mierze przypomina to, co proponowaliśmy w Strategicznym Przeglądzie Obronnym, właśnie w zakresie specyfiki terytorialnej. My mamy bardzo konkretne zagrożenie, czyli u nas szczebel operacyjny i szczebel taktyczny powinny znać swoje zadania i być jak najbliżej tych zadań, nawet w czasie pokoju. Istnieją jeszcze u nas pewne problemy dotyczące wzmocnienia dowodzenia zapleczem, ale o szczegółach w jednym i drugim wypadku nie mogę mówić, gdyż u nas nadal istnieje wyniesiony z Układu Warszawskiego podział na system pokojowy i wojenny, który jest utajniony.

Uważam, że w tym akurat zakresie powinniśmy wziąć przykład z większości sojuszników: dowodzenie pokojowe powinno być maksymalnie zbieżne z systemem dowodzenia wojennego.

CZY CYBERZAGROŻENIA SĄ ISTOTNE Z PUNKTU WIDZENIA DZISIEJSZEGO STANU POLSKIEJ ARMII, NATO ORAZ WOJNY W UKRAINIE?

Przez ostatnich 20 lat panowała moda na przerysowywanie zagrożeń cybernetycznych. Oczywiście są one realne i stanowią codzienność, ale nie należy ich przeskalowywać. Dzisiaj ataki wewnątrz sieci na Ukrainie nie są zasadniczym problemem ani tym, co rozstrzyga o losach wojny. Zdolności w tym obszarze są niezbędne, ale nie jest to najważniejszy składnik budżetu obronnego. Nie jest też tym, co waży najwięcej na linii frontu.

Wojna rozstrzyga się w świecie fizycznym, a cyberprzestrzeń jest jedynie wsparciem, podobnie jak przestrzeń powietrzna czy morską, które umożliwiają osiągnięcie ostatecznego zwycięstwa na lądzie.

Trzeba powiedzieć, że w Polsce zrobiono naprawdę dużo w ostatnich latach, szczególnie po 2018 r., w zakresie zabezpieczania systemów, budowy zdolności do działania, przeciwdziałania cyberzagrożeniom, szkolenia kadr itp.

CO JEST POTRZEBNE, ŻEBY WSPIERAĆ W ARMII ZMIANY TECHNOLOGICZNE?

Nasze struktury i procesy wciąż są nastawione na tradycyjne rozwiązania, tzw. *legacy systems*, ale jest to szerszy problem, widoczny także w Kwaterze Głównej NATO. Kierownictwo polityczne i cywilne musi w tym względzie wywierać wpływ na wojsko, bo nawet jeśli w armii są reformatorzy, to wewnętrznym interesem wojska jest najczęściej rozwój linearny, czyli oparty na *status quo*. Zilustrować to może choćby znany z wielu armii problem transformacji kawalerii w wojska zmechanizowane. To poniekąd kultura, ale jak wspominałem, także i pewne interesy. U nas często w debacie o pozyskaniu nowych systemów mówi się tak, jakby trzeba było kupić okręty marynarzom, a samoloty pilotom. Powinno zaś chodzić o wybranie takich rozwiązań, które najpełniej, a także w najbardziej ekonomiczny sposób rozwijają dane zdolności. Jeśli będzie

trzeba, personel powinien móc przeszkolić się do innych zadań. Oczywiście należy pamiętać o utrzymaniu pewnych unikalnych umiejętności, ale przede wszystkim najważniejsze w wojsku jest myślenie w kategoriach zdolności, a nie zastępowalności platform, bo nie zawsze czołg zastąpi czołg. Kierownictwo resortu musi mieć jednak instrumenty analityczne, które pomogą mu myśleć i działać w ten sposób.

CZY REFORMATORZY W ARMII MAJĄ RZECZYWIŚCIE KOMFORT SILNEJ POZYCJI I WSPARCIA ZE STRONY KIEROWNICTWA POLITYCZNEGO? CZY JEST ICH WYSTARCZAJĄCO DUŻO, ABY WPROWADZAĆ ZMIANY?

Ja jestem zwolennikiem silnego kierownictwa politycznego w dziedzinie obrony. Jak pokazuje szersze doświadczenie historyczne, takie przywództwo jest potrzebne po to, aby wyznaczyć kierunek implementacji celów politycznych czy móc być arbitrem pomiędzy różnymi lobby w wojsku. Ważne jest jednak, aby to kierownictwo było wspierane przez czynniki fachowe, w tym obiektywne analizy. Zbyt często ulegamy jednak iluzorycznemu przekonaniu, że to użytkownicy powinni decydować. Oczywiście, fachowcy w mundurach powinni przygotowywać, doradzać i uczestniczyć w procesie decyzyjnym, ale nie mogą być ostatecznymi decydentami w tym zakresie.

U nas pewne pomysły, które były zdroworozsądkowe czy wynikały z intuicyjnego zrozumienia potrzeb, na przykład utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, przebiły się dzięki inicjatywie czynników politycznych.

Problemem pozostaje jednak brak spójnego systemu wiedzy w resorcie obrony narodowej. Nie ma polityki opartej na danych. Odziedziczyliśmy po Układzie Warszawskim dysfunkcję wynikającą z zależności od obcego systemu analitycznego i od obcych danych. Weszliśmy do NATO, oczekując, że Sojusz stanie się kolejną „matką” takiego systemu, ale on nie działa do końca w ten sposób. Ostatnio sojusz również borykał się z problemami związanymi z polityką opartą na danych. Chociaż opracowaliśmy pewne narzędzia analityczne, to nie działają one jednak w ramach spójnego systemu wiedzy, który mógłby służyć Szefowi Sztabu Generalnego oraz kierownictwu politycznemu.

W tym kontekście Strategiczny Przegląd Obrony był pewnym eksperymentem prowadzącym do rozwiązań systemowych, które się jednak nie przyjęły ze względów polityczno-personalnych.

MAMY MIEĆ 300-TYSIĘCZNĄ ARMİĘ, SŁUŻBA DOBROWOLNA POZWOLIŁA NA TO, BY SIĘ DO TEGO CELU ZBLIŻYĆ, ALE POZOSTAJE PROBLEM DOTYCZĄCY REZERW ORAZ WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ. JAK TO OSIĄGNAĆ?

Uważam, że możemy stanąć wobec progu możliwości generowania rezerw i szkolenia opartych na dobrowolnej służbie wojskowej i służbie terytorialnej, i barierą mogą być nie tylko koszty, które w większości dotyczą infrastruktury. System musi dostarczyć personelu nie tylko do wypełnienia etatów w jednostkach, ale i do odtworzenia rezerw w perspektywie 5-7 lat. Jeśli nie wystarczą rozwiązania dobrowolne, być może trzeba będzie rozważyć powrót do jakiejś formy szkoleń obowiązkowych.

Kolejnym problemem jest zmiana paradygmatu, co w dużej mierze dotyczy percepcji. W Estonii istnieje ochotnicza formacja – liga obronna – Kaitseliit – która funkcjonuje obok powszechnego poboru. Być jej członkiem i korzystać z różnych szkoleń, trzeba płacić składki. To jest odwrócenie tego paradygmatu, który funkcjonuje u nas. W efekcie służba wojskowa staje się przywilejem, co też jest czynnikiem kulturowym. Podobnie jest w Norwegii. Tam jest pobór powszechny, a liczba ochotników przewyższa ilość dostępnych miejsc. Jeśli więc stworzy się odpowiednią kulturę, to można zorganizować armię z poboru i mieć też zmotywowanych ochotników.

Motywacje i sposób rozmontowania i odejścia od poboru w 2009 r. powinny być tak naprawdę priorytetowym obszarem badania tej obecnej tak zwanej komisji do spraw wpływów rosyjskich, gdyby działała ona rzetelnie

i w czystych intencjach. Z przedstawionego planu jej działań już wynika, że tak nie będzie, bo rzeczywiste cele są inne, ale właśnie odejście od poboru było największym ciosem w nasze zdolności obronne. W tym całym nieszczęściu było jedno szczęście, czyli przekreślenie kultury tzw. fali. Gdybyśmy wrócili do służby, do poboru, to musi być już oparta na nowych wzorcach, bez odtwarzania starych patologii.

Uważam, że powinniśmy szukać także rozwiązań w obszarze łączenia WOT i aktywnej rezerwy. Wojska Obrony Terytorialnej powinny dostarczać także możliwości szkolenia rezerw, tworzyć swoje rezerwy i ewentualnie rezerwy na potrzeby wojsk operacyjnych. WOT powinien stać się bazą dla różnego rodzaju elastycznych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie specjalistycznych zdolności, których nam brakuje, na przykład w obszarze IT czy cyberbezpieczeństwa. Kolejny przykład to personel latający. W sytuacji, gdy mamy niedobór pilotów z odpowiednim nalotem, zawsze, gdy pojawiają się pomysły, żeby sięgać po ludzi, zwłaszcza rezerwistów, którzy latają w cywilnych liniach, są one blokowane przez lobby w siłach powietrznych. Powinniśmy więc stworzyć elastyczne rozwiązania, żeby korzystać z takich ludzi.

OSTATNIE PYTANIE DOTYCZY POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO. JAKIE SĄ POWODY JEGO SŁABOŚCI, NISKICH NAKŁADÓW NA BADANIA I ROZWÓJ? CZY OFFSET JEST ROZWIĄZANIEM, KTÓRE NADAL POWINIŚMY WYKORZYSTYWAĆ?

Mamy dwie nogi przemysłu obronnego. Jedna z nich to większy, ale mniej dynamiczny sektor państwowy, w którym, poza kilkoma cennymi wyspami, efekty w zakresie produktów i zdolności produkcyjnych nie są zadowalające. Z kolei przemysł prywatny, choć mniejszy, rozwija się gwałtownie i intensywnie inwestuje w badania i rozwój (R&D). Oba te sektory powinny być traktowane jako przemysł krajowy. Wieloletnie zaniedbania oraz konieczność konsolidacji przemysłu państwowego uniemożliwiają wykorzystanie efektu skali. Przemysł państwowy najczęściej chce też przerzucać ryzyko biznesowe na państwo. Trzeba także skończyć z biurokratycznym asekurantyzmem w zarządach spółek państwowych, tak jak i pośród ludzi, którzy odpowiadając za zakupy w MON, czasem generują przesadnie zawyżone oczekiwania wobec efektów pracy przemysłu.

Uważam, że kwestia priorytetów R&D powinna wynikać z polityki planistycznej. Jeśli jednak nie mamy polityki opartej na danych, to trudno stworzyć sensowne priorytety w perspektywie 15 lat i konsekwentnie się ich trzymać. W sytuacji gdy politycy myślą w kategoriach czterech najbliższych lat, strategiczne podejście do badań i rozwoju wydaje się niemożliwe. Kolejna sprawa to jest oczywiście kwestia procedur związanych z odbiorem nowych systemów, które powstają w kraju. One są bardziej rygorystyczne niż te, które dotyczą tych kupowanych od spółek z zagranicy. Tak nie powinno oczywiście być.

Offset przestał już być mechanizmem kompensacji gospodarczej. Choć zdajemy sobie sprawę, że wiąże się z kosztami, nie powinien on być utożsamiany bezpośrednio z zakupem technologii. Aby w sposób rozsądny wykorzystać potencjał offsetu, należy zdefiniować dwie grupy technologii – takie, które musimy mieć ze względu na suwerenność i bezpieczeństwo – jak na przykład łączność, kryptografia, systemy dowodzenia i kierowania walką, serwis i utrzymanie sprzętu, amunicja – a także takie, które możemy rozwijać z sukcesem rynkowym. W takich wypadkach offset ma sens. Natomiast w innych nie ma, gdyż przynosi więcej kosztów niż pożytku.

3. ANALIZA STANÓW OSOBOWYCH SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WNIOSKI, REKOMENDACJE

PŁK REZ. MARCIN STACHOWSKI



Zabezpieczenie potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Sił Zbrojnych) obok nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego opiera się na zasobach osobowych – zarówno w służbie czynnej, jak i w rezerwie – we wszystkich korpusach: oficerskim, podoficerskim i szeregowych. Czynna służba wojskowa oferuje żołnierzom wiele korzyści: stabilność zatrudnienia, możliwość zdobycia specjalistycznych kwalifikacji oraz atrakcyjne perspektywy rozwoju zawodowego i osobistego. Z kolei służba w rezerwie ma na celu zapewnienie właściwego poziomu uzupełnień mobilizacyjnych i wojennych Sił Zbrojnych. Liczba i jakość wyszkolenia rezerwistów świadczą o sile armii. Ich udział w zasobach osobowych jest ważny z punktu widzenia stosunkowo szybkiego zwiększenia stanów osobowych Sił Zbrojnych na czas kryzysu i wojny. Zgodnie z maksymą, że wojnę rozpoczyna armia czynna, a kończy rezerwa, tendencja wzmocnienia zaplecza do mobilizacji jest pożądanym kierunkiem.

Akcesja Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego nie wstrzymała trwającego procesu reorganizacji Sił Zbrojnych, tylko ugruntowała wśród polityków stanowisko, że *jeśli jest się pod parasolem* tej organizacji, wybuch konfliktu międzypaństwowego na dużą skalę jest mało prawdopodobny. W następstwie tej powszechnej opinii kontynuowano proces głębokiej redukcji Sił Zbrojnych, a obniżanie ich pokojowej liczebności stało się stałym zjawiskiem, ustabilizowanym dopiero w 2010 r. na poziomie 120 tys. żołnierzy. Wartość ta, będąca plonem *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010*, utrzymywała się do czasu powołania w 2016 r. Wojsk Obrony Terytorialnej. Utworzenie nowego rodzaju sił zbrojnych, będące reakcją na stopniową degradację bezpieczeństwa we wschodniej części Europy, było krokiem ku stopniowemu zwiększaniu liczebności Sił Zbrojnych. Wojsko Polskie zaprzestało permanentnego *zwijania* swoich stanów osobowych, a rozpoczęło okres ich *rozwijania*. Eskalacja tych wysiłków nastąpiła po 2022 r. dzięki uchwaleniu *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*, która stała się fundamentem rozwoju ilościowego i jakościowego polskiej armii.

Dzisiaj, przy radykalnie odmiennych i pejoratywnych ocenach zagrożeń aniżeli w I dekadzie XXI w., nie stać nas na kolejne błędy i abnegacje. Liczebność Sił Zbrojnych jest ważna, ale nie jest wartością samą w sobie. Jest składową zdolności operacyjnej, ale również wynikiową możliwości demograficznych i finansowych. Mimo powszechnej parlamentarnej oraz obywatelskiej świadomości i aprobaty co do konieczności zwiększania stanów osobowych Sił Zbrojnych, pojawiające się w przestrzeni publicznej propozycje tak skali, jak i zakresu zmian, znacząco się różnią.

Celem przedmiotowej analizy jest przedstawienie kształtowania się stanów osobowych Sił Zbrojnych po 2010 r., a zarazem dokonanie diagnozy skuteczności podejmowanych działań uzupełnieniowych. Autor analizy skłania się do pewnych podsumowań, refleksji i rekomendacji, a przede wszystkim zbudowania na forum publicznym przestrzeni do dobrej i merytorycznej dyskusji na temat docelowych stanów osobowych Sił Zbrojnych. Za podstawę konkluzji posłużyły osobiste doświadczenia służby w komórkach i jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz badania literatury i dokumentów normatywnych ogólnodostępnych w przestrzeni publicystycznej.

I. WYZWANIA ZWIĄZANE ZE ZWIĘKSZANIEM STANÓW OSOBOWYCH SIŁ ZBROJNYCH ORAZ POTRZEBĄ GROMADZENIA WYSZKOLONYCH REZERW OSOBOWYCH

- proces rekrutacji i naboru do poszczególnych rodzajów służby wojskowej, uwzględniający coroczny poziom, około 6%, zwolnień z zawodowej służby wojskowej;
- kształcenie kandydatów na potrzeby korpusów: oficerskiego i podoficerskiego przez jednostki szkolnictwa wojskowego (akademie wojskowe, szkoły podoficerskie, centra i ośrodki szkolenia);

- racjonalizacja służby żołnierzy w rezerwie;
- ćwiczenia wojskowe żołnierzy w rezerwie – przygotowanie zaplecza mobilizacyjnego;
- pojemność infrastruktury szkoleniowej i logistycznej, warunki socjalno-bytowe oraz jakość przygotowania kadry instruktorskiej;
- wpływ przemian demograficznych na Siły Zbrojne;

WYKRES 1. ŹRÓDŁA ZASOBÓW DO RÓŻNYCH FORM SŁUŻBY WOJSKOWEJ



* forma obowiązkowa, pozostałe dobrowolne.

Źródło: Opracowanie na podstawie Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o Obronie Ojczyzny oraz materiału informacyjnego Zarządu Organizacji i Uzuppełnień – P1.

II. PRZED PROFESJONALIZACJĄ SIŁ ZBROJNYCH

Odejście od armii opartej na żołnierzach zasadniczej służby wojskowej na rzecz armii zawodowej doprowadziło do transformacji struktur organizacyjnych, ale także zmniejszenia stanu zasobów osobowych Sił Zbrojnych. W momencie zakończenia zimnej wojny liczyły one w czasie pokoju około 400 tys. stanowisk służbowych przeznaczonych dla żołnierzy, a **w chwili wstąpienia do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego już tylko około 226 tys.** Wartość ta corocznie podlegała redukcji, aż w końcu, w wyniku uchwalenia *Ustawy z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006*, została określona na poziomie nie więcej niż 150 tys. stanowisk etatowych żołnierzy.

Do dnia 10 lutego 2009 r. **podstawową formą realizacji obowiązku służby wojskowej było odbywanie przez poborowych zasadniczej służby wojskowej.** Ustawowy okres jej trwania pierwotnie wynosił 24 miesiące (36 miesiące w Marynarce Wojennej), a w ostatnich latach jej obowiązywania został ujednoczony i wynosi 9 miesięcy. Służbę tę odbywało się w zasadzie w jednym nieprzerwanym okresie, jednakże w określonych sytuacjach mogła być ona odbywana także w kilku okresach w ciągu 10 lat. Do jej odbycia powoływało się poborowych i ochotników. Poborowi powoływani byli do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyli 24 lata lub 28 lat, jeśli z różnych przyczyn nie byli powoływani lub służba była odraczana. Z kolei ochotnicy z chwilą ukończenia 17 lat powoływani byli do zasadniczej służby wojskowej w terminie uzgodnionym z wojskowym komendantem uzupełnień. Mieli oni prawo wyboru miejsca pełnienia służby i rodzaju wojsk, jeżeli tylko spełniali warunki ustawowe i zdrowotne wymagane do jej odbycia.

Zasadnicza służba wojskowa była podstawowym źródłem gromadzenia rezerw osobowych Sił Zbrojnych na potrzeby uzupełnień mobilizacyjnych i wojennych. **W latach 2001–2008 limity poborowych**, którzy mogli być powoływani w roku kalendarzowym do zasadniczej służby wojskowej, na przeszkolenie wojskowe, do zasadniczej służby i szkolenia poborowych w obronie cywilnej oraz do służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych określone były corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów i **wahały się w przedziale od 68 tys. do 80 tys.** żołnierzy. Ostatni pobór do zasadniczej służby wojskowej odbył się w roku 2008, a wcielenie do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej przeprowadzono od 2 do 4 grudnia 2008 r. Objęło ono 1.956 poborowych, w tym 750 ochotników. Na koniec 2008 r. w Siłach Zbrojnych RP służyło 32.184 żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. W 2009 r. nie powoływano poborowych do odbywania zasadniczej służby wojskowej, a tych, którzy służyli, sukcesywnie zwalniano do rezerwy albo przenoszono do dobrowolnej służby nadterminowej. Zwolnienie do rezerwy ostatnich 150 żołnierzy obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej nastąpiło w dniu 4 sierpnia 2009 r., tj. 4 miesiące przed wyznaczonym terminem¹. W tym samym roku nazwa *pobór* została zastąpiona terminem *kwalfikacja wojskowa*².

Znaczne ograniczenie liczebności Sił Zbrojnych w aspekcie koszt–efekt spowodowało reorganizację Sił Zbrojnych i istotną redukcję ich jednostek organizacyjnych. W wyniku tych przemian część terenów, w tym szkoleniowych, została przekazana poza resort obrony narodowej jako mienie zbędne. Natomiast, z uwagi na niedostosowanie obiektów do zwiększonych rygorów związanych z bezpieczeństwem użytkowania i oddziaływania na otoczenie, 44% garnizonowych strzelnic szkolnych wyłączono z eksploatacji³. Z jednej

1 Informacja o wynikach kontroli: *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012, s. 19.

2 Kwalifikacja wojskowa, powszechnie przez wielu nazywana komisją wojskową, to badanie, w trakcie którego jest wydawana ocena przydatności zgłaszających się osób do służby wojskowej. Jej celem jest wprowadzenie danych do ewidencji wojskowej oraz określenie zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby wojskowej osób podlegających obowiązkowi stawienia się oraz tych, które zgłosiły się w trybie ochotniczym do pełnienia służby wojskowej, a mają ukończony 18. rok życia. Osobom stawiającym się do kwalifikacji wojskowej wydaje się zaświadczenia: o stawieniu się do kwalifikacji wojskowej, uregulowanym stosunku do służby wojskowej oraz o orzeczonej zdolności do służby wojskowej, a także nadaje się stopień wojskowy szeregowego i przenosi do pasywnej rezerwy. Zob. <https://www.wojsko-polskie.pl/zostanzolnierzem/kwalifikacja-wojskowa/>.

3 Informacja o wynikach kontroli: *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP ...*, s. 27.

strony działania te minimalizowały koszty ich utrzymania, a z drugiej dostosowywały szeroko rozumianą infrastrukturę do potrzeb wynikających z przyjętych uwarunkowań funkcjonowania Sił Zbrojnych. Z perspektywy czasu należałoby je uznać za zbyt pochopne decyzje pozbawione właściwego szacowania ryzyka, nieuwzględniającego chociażby zmiany oceny zagrożenia i potrzeby pilnego zwiększenia stanów osobowych Sił Zbrojnych. Uwidoczniło się to już w momencie formowania Wojsk Obrony Terytorialnej, a pogłębiło po ogłoszeniu decyzji o budowie nowych struktur związków i jednostek organizacyjnych (1 Dywizja Piechoty Legionów, 8 Dywizja Piechoty Armii Krajowej, kolejne brygady obrony terytorialnej). Dzisiaj przy planowanym wzroście liczebności Sił Zbrojnych i rosnących potrzebach szkoleniowych, z uwagi na różne okoliczności, odzyskanie przekazanych wcześniej nieruchomości bądź ponowne włączenie strzelnic szkolnych do eksploatacji jest w gruncie rzeczy niemożliwe. Zmieniły się plany zagospodarowania przestrzennego przekazanego mienia, tereny wokół strzelnic zostały w znacznym stopniu zurbanizowane, a istniejące strzelnice, z uwagi na restrykcyjne przepisy, uznane zostały za zagrożenie dla otoczenia. Pozyskanie nowych nieruchomości bądź odbudowa infrastruktury wojskowej, po okresie jej redukcji, oznacza bardzo duże wydatki. Według publicznie znanych danych rozchody na inwestycje budowlane rosną z roku na rok. W 2022 r. było to około 3 mld złotych, w 2023 r. – około 5 mld złotych, a w 2024 r. koszty szacowane są na 7–8 mld złotych.

III. W DOBIE REGULACJI USTAWY Z DNIA 21 LISTOPADA 1967 ROKU O Powszechnym Obowiązku Obrony Rzeczypospolitej Polskiej

LATA 2010–2015

Od stycznia 2010 r. w Siłach Zbrojnych rozpoczął się proces wdrażania zapisów *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 sierpnia 2008 r. Program ten jako zasadniczy cel zmian w Siłach Zbrojnych zakładał zwiększanie ich zdolności operacyjnych i potencjału oraz adaptowalności do zagrożeń, jakie pojawiają się w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa przy jednoczesnej racjonalizacji kosztów ich funkcjonowania. Pierwsze decyzje polityczne o konieczności przeprowadzenia profesjonalizacji Sił Zbrojnych zostały podjęte w 2006 r. W ramach prac przygotowawczych nad jej postacią i wymiarem uwzględniono ówczesną analizę środowiska bezpieczeństwa oraz zobowiązania wynikające ze wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Ostatecznie wykluczono zagrożenie wojną na dużą skalę, a jako potencjalne źródło zagrożeń wskazano pojawiające się coraz częściej globalne ogniska zapalne o charakterze militarnym i niemilitarnym, które w niesprzyjających warunkach mogą przerodzić się w poważne kryzysy lub prowadzić do wybuchu konfliktu lokalnego o ograniczonej skali i zmiennej intensywności. Przyjęto również, że w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa potrzebne są siły uniwersalne, właściwie wyposażone i uzbrojone, mobilne i zdolne do przerzutu.

Rządowy *Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010* na długie lata wyznaczył trend kształtowania stanów osobowych Sił Zbrojnych w czasie pokoju, które określił na poziomie 120 tys. stanowisk etatowych żołnierzy, w tym 100 tys. przeznaczonych dla żołnierzy zawodowych i 20 tys. dla żołnierzy rezerwy. Zawierał on założenia uzawodowienia Sił Zbrojnych, sprowadzające się w swej istocie do zawieszenia obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej przez poborowych i przeszkolenia wojskowego przez absolwentów szkół wyższych oraz zastąpienia ich służbą ochotniczą, pełnioną na zasadzie dobrowolności. W warunkach profesjonalnych Sił Zbrojnych służba wojskowa odbywana miała być jako służba zawodowa (stała i kontraktowa), służba kandydacka, okresowa służba wojskowa, służba przygotowawcza i ćwiczenia wojskowe. Zasady pełnienia ochotniczych rodzajów służby wojskowej zostały zaprojektowane tak, aby zapewnić utrzymanie liczebności Sił Zbrojnych RP na poziomie wynikającym z ich etatu w czasie pokoju, a także gromadzenie w ograniczonym zakresie zasobów wyszkolonych rezerw osobowych do uzupełnienia stanowisk służbowych w czasie wojny. Ponadto, na wypadek zidentyfikowania symptomów zagrożenia wojną na dużą skalę, wprowadzono przepisy umożliwiające wprowadzenie powszechnego obowiązku służby wojskowej już w czasie pokoju.

Od 2010 r. budowa Sił Zbrojnych była *próbą ognia*. W wyniku profesjonalizacji **spłaszczeniu uległa struktura dowodzenia poprzez m.in. reorganizację struktur organizacyjnych** (rozformowanie związków i jednostek organizacyjnych bądź ich redyslokację). **Bezmierna kompresja Sił Zbrojnych miała swoje źródło przede wszystkim w nazbyt optymistycznej ocenie sytuacji międzynarodowej, gdyż podobne zmiany nastąpiły również w innych armiach europejskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.**

ZAWODOWA SŁUŻBA WOJSKOWA 2010–2015

Wyzwaniem, w związku z zaprzestaniem poboru, stało się **pozyskanie kandydatów do zawodowej służby wojskowej**. Pod koniec 1998 r., tuż przed przystąpieniem 1 marca 1999 r. do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, zawodową służbę wojskową w Siłach Zbrojnych pełniło 78.322 żołnierzy zawodowych (oficerowie i podoficerowie) i do 130 tys. żołnierzy zasadniczej służby wojskowej (podoficerowie, szeregowi). Pod koniec 2008 r. było 78.367 żołnierzy zawodowych (oficerowie, podoficerowie, szeregowi) i do 70 tys. żołnierzy zasadniczej służby wojskowej (podoficerowie, szeregowi), a na koniec 2010 r. 95.439 żołnierzy zawodowych (oficerowie, podoficerowie, szeregowi). W następnych latach nabór do zawodowej służby wojskowej przebiegał statycznie. Jej **stany ewidencyjne zwiększały się mozolnie** i wyglądały następująco:

- 93.923 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2011 r.;
- 95.318 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2012 r.;
- 97.055 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2013 r.;
- 96.611 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2014 r.;
- 96.248 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2015 r.⁴.

NARODOWE SIŁY REZERWOWE 2010–2015

Zgodnie z pierwotnymi założeniami zasób Narodowych Sił Rezerwowych mieli tworzyć żołnierze rezerwy, którzy ochotniczo zawarli kontrakt na pełnienie służby wojskowej w rezerwie (przydziały kryzysowe na określone stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych) i pozostawali w dyspozycji do wykonywania zadań w przypadku potrzeby reagowania kryzysowego, a ponadto w celu ewentualnego wzmocnienia jednostek wojskowych, w przypadku ich użycia do działań poza granicami kraju. Po odbyciu kontraktu, trwającego od 2 do 6 lat, stanowić mieli główne źródło rekrutacji do zawodowej służby wojskowej. Narodowe Siły Rezerwowe nie miały stanowić oddzielnego, wyodrębnionego organizacyjnie komponentu sił zbrojnych, lecz jeden ze sposobów uzupełniania etatowych stanowisk służbowych poszczególnych jednostek wojskowych. Początkowo **ich liczebność, określona na 20 tys. żołnierzy rezerwy, miała być osiągnięta do końca 2010 r. Jednak, w związku z trudnościami z realizacją przyjętych wobec nich założeń, osiągnięcie powyższej liczby przesunięto na 2012 r. Niestety, tej wartości nigdy nie udało się uzyskać. Zamiast sił rezerwowych stały się dla większości przyjętych automatycznym pierwszym krokiem do zawodowej służby wojskowej.** W 2010 r. przydziały kryzysowe nadano 2.997 żołnierzom rezerwy, a do 31 grudnia 2011 r. – 13.395 żołnierzom rezerwy. W latach 2012–2015 liczba żołnierzy rezerwy z nadanymi przydziałami kryzysowymi oscylowała, w zależności od roku, na poziomie 10–13 tys.

4 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

SŁUŻBA PRZYGOTOWAWCZA 2010–2015

Służba przygotowawcza była nową formą służby wojskowej. Jej zadaniem było gromadzenie wyszkolonych zasobów rezerw osobowych na potrzeby uzupełnień Sił Zbrojnych, w tym również i Narodowych Sił Rezerwowych. Służbę mogli odbywać ochotnicy mający uregulowany stosunek do służby wojskowej (przeniesieni do rezerwy bez odbycia służby wojskowej), a także inne osoby (zarówno mężczyźni, jak i kobiety) niepodlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego. Czas jej trwania był zróżnicowany i wynosił, w zależności od formy, trybu i miejsca odbywania szkolenia, maksymalnie 6 miesięcy. Szkolenie na potrzeby korpusu szeregowych trwało do 4 miesięcy, korpusu podoficerów do 5 miesięcy, a korpusu oficerów do 6 miesięcy. Pierwsze 3 miesiące szkolenia (szkolenie podstawowe) były jednakowe dla wszystkich korpusów. Kolejny okres przeznaczony był na szkolenie specjalistyczne, a w przypadku podoficerów i oficerów⁵ na przygotowywanie do wykonywania obowiązków służbowych na stanowiskach, odpowiednio dowódców drużyn i plutonów. Szkolenia w ramach służby przygotowawczej na potrzeby korpusu szeregowych pierwotnie zamierzano realizować przy wykorzystaniu uzawodowionych ośrodków szkolenia (podstawowego i specjalistycznego) umiejscowionych w poszczególnych centrach szkolenia. Gwarantować to miało atrakcyjność i wyższy standard szkolenia. Niestety, **proces szkolenia w nich natrafił na bariery w postaci braku pełnego ukończenia kadry instruktorskiej, braków i zaniedbań w zakresie infrastruktury szkoleniowej i kwaterunkowej. Pomimo podjęcia działań naprawczych niedofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych powodowało wydłużenie okresu ich realizacji i narastanie potrzeb remontowych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury szkoleniowej. Brak odpowiedniej liczby obiektów szkoleniowych, w tym strzelnic, utrudniał realizację procesu szkolenia oraz zwiększał jego koszty.** W konsekwencji konieczne było przeniesienie wysiłku na jednostki wojskowe rodzajów sił zbrojnych. Szkolenia w ramach służby przygotowawczej na potrzeby korpusu podoficerskiego i oficerskiego odbywały się w szkołach podoficerskich i uczelniach wojskowych. **W latach 2010–2015 w ramach służby przygotowawczej przeszkolono zaledwie 31.183 żołnierzy rezerwy.**

SKOLENIE REZERW 2010–2015

Uzawodowienie Sił Zbrojnych osłabiło proces szkolenia rezerw osobowych na potrzeby gromadzenia wyszkolonych zasobów rezerw osobowych. Zgodnie z dokumentami normatywnymi szkolenie żołnierzy rezerwy realizowane jest w ramach ćwiczeń wojskowych: rotacyjnych, jednodniowych, krótkotrwałych i długotrwałych w oparciu o infrastrukturę garnizonową, poligonową oraz w terenie przygodnym. Pomimo swojej wagi **ćwiczenia wojskowe żołnierzy rezerwy oraz osób przeniesionych do rezerwy niebędących żołnierzami rezerwy w latach 2009–2012,** poza szkoleniem żołnierzy rezerwy będących na przydziałach kryzysowych w ramach Narodowych Sił Zbrojnych, **nie były realizowane w związku z zawieszeniem zasadniczej służby wojskowej. Przywrócono je w 2013 r. i powoli zwiększano ich liczebność, osiągając w roku 2015 około 12 tys. przeszkolonych żołnierzy rezerwy.**

5 Szkolenie na potrzeby korpusu oficerów dotyczyło wyłącznie absolwentów cywilnych szkół wyższych.

OGÓLNA LICZEBNOŚĆ SIŁ ZBROJNYCH 2010–2015

W latach 2010–2015 ogólna liczebność Sił Zbrojnych⁶ z trudem wzrastała do przyjętego poziomu 120 tys., nigdy jednak go nie osiągając. W poszczególnych rocznych okresach sprawozdawczych kształtowała się następująco:

- 100.786 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2010 r.;
- 109.668 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2011 r.;
- 110.168 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2012 r.;
- 111.405 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2013 r.;
- 110.961 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2014 r.;
- 110.598 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2015 r.⁷.

LATA 2016–2022

Okres mało dynamicznego wdrażania procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych zakończył się po 2016 r. Niekonwencjonalna rosyjska agresja zbrojna na terytorium Ukrainy w lutym 2014 r. w postaci wojny hybrydowej, rozbudziła obawy dotyczące imperialnych dążeń Federacji Rosyjskiej wobec swoich sąsiadów, a także przywrócenia dawnych stref wpływów. Skala i forma tego zjawiska zmusiła elity polityczne do reakcji i redefinicji treści narodowej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa oraz podjęcia działań na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego Polski. **Priorytetem tej zmiany stało się odtworzenie, w nowym konturze, Wojsk Obrony Terytorialnej.** Podjęto też próbę stymulacji ćwiczeń żołnierzy rezerwy, których realizacja w latach 2010–2015 została całkowicie zepchnięta na margines. Służba przygotowawcza pozostała nadal zasadniczym źródłem gromadzenia wyszkolonych zasobów rezerw osobowych, natomiast Narodowe Siły Rezerwowe zaczęły być powoli wygaszane.

ZAWODOWA SŁUŻBA WOJSKOWA 2016–2021

W latach 2016–2021 podjęto wiele prób ożywienia procesu naboru do zawodowej służby wojskowej. W wyniku podejmowanych działań jej stany ewidencyjne zaczęły powoli wzrastać i wyglądały następująco:

- 98.586 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2016 r.;
- 101.578 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2017 r.;
- 104.946 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2018 r.;
- 107.704 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2019 r.;
- 110.100 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2020 r.;
- 113.586 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2021 r.⁸.

6 Zawodowa Służba Wojskowa + Służba Kandydacka + Narodowe Siły Rezerwowe.

7 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

8 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ 2016–2021

Wojska Obrony Terytorialnej zostały powołane na podstawie *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*. Znowelizowana ustawa ukonstytuowała terytorialną służbę wojskową, którą mogą pełnić na własny wniosek, przez okres od roku do 6 lat, osoby mające uregulowany stosunek do służby wojskowej, a także inne osoby, niepodlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej. Służba odbywa się rotacyjnie, podczas ćwiczeń i szkoleń wojskowych ustalonych w harmonogramie, co najmniej raz w miesiącu przez okres 2 dni w czasie wolnym od pracy, i dyspozycyjnie przez resztę czasu, kiedy żołnierz pozostaje w gotowości do stawienia się do służby rotacyjnej w terminie i miejscu nakazanym przez dowódcę jednostki wojskowej. Zadaniem terytorialsów, zgodnie z dewizą formacji: *Zawsze gotowi, zawsze blisko*, jest obrona i wspieranie miejscowej społeczności zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Wobec rozpoczęcia budowy Wojsk Obrony Terytorialnej **w 2017 r. przyjęto Ustawę z dnia 29 września 2017 roku o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, w której liczebność Sił Zbrojnych określono na poziomie nie więcej niż 200 tys. stanowisk etatowych żołnierzy**. Wprowadzenie ustawowych regulacji było nie tylko kamieniem milowym pozwalającym na wzrost liczebności Sił Zbrojnych, ale także na rozwój stanów osobowych nowego rodzaju sił zbrojnych, rozłożonych w proporcji: do 15% żołnierzy zawodowych oraz do 85% żołnierzy terytorialnej służby wojskowej. **W wyniku etapowego formowania Wojsk Obrony Terytorialnej stany ewidencyjne żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wzrastały ewolucyjnie i w perspektywie lat 2017–2021 kształtowały się następująco:**

- 6.216 żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2017 r.;
- 14.010 żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2018 r.;
- 20.176 żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2019 r.;
- ponad 24 tys. żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2020 r.;
- prawie 28 tys. żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2021 r.⁹

NARODOWE SIŁY REZERWOWE 2016–2022

Wraz z rozwojem Wojsk Obrony Terytorialnej **zainteresowanie służbą w Narodowych Siłach Zbrojnych zaczęło słabnąć**. Jeszcze w 2016 r. Narodowe Siły Rezerwowe miały w ewidencji 12 tys. żołnierzy rezerwy. Po roku 2017 nabór mocno wyhamował, a ich stan ewidencyjny zaczął impulsywnie maleć i spadł do około 2 tys. w 2018 r. i do 1 tys. żołnierzy rezerwy w kolejnych latach. **Służba żołnierzy rezerwy w ramach Narodowych Sił Rezerwowych okazała się niewydolną formą zapewnienia zasobów osobowych na potrzeby Sił Zbrojnych**. Przyczyn niepowodzenia projektu należałoby upatrywać, po pierwsze, w systemie motywacyjnym, który pomimo że obejmował wiele świadczeń materialnych i niematerialnych, m.in. ochronę uprawnień pracowniczych, pomoc edukacyjną, świadczenia zdrowotne, należności finansowe, to jednak okazał się nieskuteczny, gdyż nie zapewnił stosownej liczby żołnierzy rezerwy o wymaganych kwalifikacjach. Po drugie, przyczyniło się do tego również przeznaczenie mniejszych, niż planowano, środków finansowych, a po trzecie, obawy kandydatów przed utratą pracy wskutek udziału w ćwiczeniach wojskowych. Całkowita **likwidacja tego przedsięwzięcia nastąpiła z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny**.

9 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

SŁUŻBA PRZYGOTOWAWCZA 2016–2022

W latach 2016–2022 kontynuowana była realizacja służby przygotowawczej, w ramach której przeszkolono 53.817 żołnierzy rezerwy.

Pomimo nieznacznego wzrostu jej dynamiki po 2016 r. **tak niski dopływ do zasobów rezerw osobowych tzw. młodej krwi nie rekompensuje ubytków wynikających z osiągnięcia przez żołnierzy rezerwy starszych roczników wieku niepodlegania obowiązkowi czynnej służby wojskowej.** Całkowita likwidacja służby przygotowawczej, podobnie jak w przypadku Narodowych Sił Rezerwowych, **nastąpiła z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny.**

SKOLENIE REZERW 2016–2021

W 2016 r. w ramach ćwiczeń wojskowych przeszkolono ponad 15 tys. żołnierzy rezerwy. Od 2017 r. **skokowo zintensyfikowano proces ich szkolenia, osiągając pułap przeszkoleń na poziomie około 30 tys. osób.** Trend ten, niestety, wyhamowała pandemia COVID-19, która spowodowała, w odniesieniu do lat wcześniejszych, **prawie czterdziestoprocentowy spadek liczby przeszkoleń** żołnierzy rezerwy.

OGÓLNA LICZEBNOŚĆ SIŁ ZBROJNYCH 2016–2021

W latach 2016–2021 podjęto wiele prób ożywienia procesu naboru do Sił Zbrojnych. Ogółem w tym czasie pokojowe **stany osobowe wzrosły o ponad 35 tys. żołnierzy.** Skokowy wzrost ich ogólnej liczebności następował z roku na rok i kształtował się następująco:

- prawie 113 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2016 r.¹⁰;
- ponad 120 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2017 r.¹¹;
- prawie 129 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2018 r.¹¹;
- prawie 135 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2019 r.¹¹;
- ponad 139 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2020 r.¹¹;
- ponad 146 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2021 r.¹¹¹².

IV. W DOBIE REGULACJI USTAWY Z DNIA 11 MARCA 2022 ROKU O OBRONIE OJCZYZNY

LATA 2022–2024

Po 2021 r. granica wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej stała się źródłem wyzwań i zagrożeń. Zarówno kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej, jak i pełnowymiarowa napaść zbrojna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęta 24 lutego 2022 r. postawiły w stan gotowości Siły Zbrojne. Jednocześnie wydarzenia te spowodowały powrót do dyskusji dotyczących bezwzględnej potrzeby zwiększenia bezpieczeństwa

10 Zawodowa Służba Wojskowa + Służba Kandycka + Narodowe Siły Rezerwowe.

11 Zawodowa Służba Wojskowa + Służba Kandycka + Terytorialna Służba Wojskowa + Narodowe Siły Rezerwowe.

12 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

naszego państwa oraz przygotowania armii i społeczeństwa na wypadek ewentualnej wojny. W obliczu tych wyzwań **uchwalona została, przy niemal pełnym konsensusie wszystkich sił politycznych, Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny¹³**, która w jednym akcie prawnym uregulowała system prawa wojskowego poprzez konsolidację regulacji dotychczas znajdujących się w aż 14 różnych ustawach, w tym *Ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*.

Nowo uchwalona ustawa, **poprzez wprowadzony mechanizm zwiększenia finansowania Sił Zbrojnych, stworzyła prosperity nie tylko dla ich modernizacji technicznej, ale również ustanowiła fundament dla wzrostu ich liczebności. W kontekście zwiększania stanów osobowych ustawa na nowo określiła rodzaje służby wojskowej pełnionej przez żołnierzy zawodowych, niezawodowych i rezerwy.** Nowy podział wyróżnia aktualnie czynną służbę wojskową, służbę w rezerwie i służbę w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zasadnicze zmiany nastąpiły w opisie czynnej służby wojskowej, która po zmianach obejmuje: zawodową służbę wojskową, terytorialną służbę wojskową oraz zasadniczą służbę wojskową, która dalej dzieli się na dobrowolną zasadniczą służbę wojskową oraz obowiązkową zasadniczą służbę wojskową, trwale będącą w stanie zawieszenia. Z kolei racjonalizacyjne zmiany nastąpiły w zasadach służby w rezerwie, której idea została przeformułowana. Do tej pory rezerwa była jedna. Do tej grupy trafiali zarówno ci, którzy przeszli kwalifikację wojskową, ale nie odbyli przeszkolenia wojskowego i nie złożyli przysięgi, jak i byli żołnierze czynnej służby wojskowej (żołnierze po przysiędze wojskowej). Novum stała się aktywna rezerwa. Jest ona idealnym rozwiązaniem dla byłych żołnierzy, którzy złożyli przysięgę wojskową, nie pełnią innego rodzaju służby, nie ukończyli 55. roku życia, a w przypadku osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – 63. roku życia. Służba w aktywnej rezerwie pełniona jest na podstawie powołania na czas nieokreślony.

Szczególnymi rozwiązaniami usprawniającymi pozyskiwanie kandydatów do służby wojskowej, były także:

- prostsze mechanizmy rekrutacji i w efekcie krótszy czas postępowania kwalifikacyjnego do służby wojskowej;
- informatyzacja procesu rekrutacji do Sił Zbrojnych;
- program stypendiów dla studentów – kandydatów na żołnierzy – adresowany do studentów kierunków cywilnych, których nie ma na uczelniach wojskowych, a które oferują zdobycie kwalifikacji, jakich brakuje na uczelniach wojskowych, a są w zainteresowaniu Sił Zbrojnych;
- nowy system zachęt dla kandydatów do służby wojskowej;
- uposażenie dla żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej tożsame z uposażeniem żołnierzy zawodowych w tym samym stopniu;
- elastyczne principia awansu dla szeregowych i podoficerów.

13 Ustawa była wynikiem wielomiesięcznych prac nad kodyfikacją prawa wojskowego rozpoczętych w 2021 r.

Na gruncie *Ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny* określony został, na poziomie 300 tys. żołnierzy, docelowy stan osobowy Sił Zbrojnych czasu pokoju, planowany do osiągnięcia w 2035 r. Na liczbę tę składać się będzie:

- 196,5 tys. żołnierzy zawodowych;
- 3,5 tys. żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej na potrzeby kształcenia (w trakcie pierwszego roku nauki);
- 50 tys. żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej;
- 50 tys. żołnierzy terytorialnej służby wojskowej.

Wraz z decyzjami o zwiększeniu stanów osobowych Sił Zbrojnych na potrzeby przygotowania **wartościowych kandydatów do czynnej służby wojskowej i służby w rezerwie rozpoczęto intensyfikować trwający od 2017 r. projekt strategiczny pn. „Kształtowanie postaw patriotycznych”¹⁴** wśród młodzieży szkolnej i akademickiej.

- Projekty dydaktyczno-obronne (Certyfikowane Wojskowe Klasy Mundurowe, CyberMIL z klasą, Oddziały Przygotowania Wojskowego, Branżowe Oddziały Wojskowe) zaadresowano do młodego pokolenia ze szkół ponadpodstawowych. Dzięki udzielonemu wsparciu finansowemu na dzień 31 grudnia 2023 r. w projektach uczestniczyło 426 szkół ponadpodstawowych, skupiających ponad 28 tys. umundurowanych uczniów – kadetów.
- Program ochotniczego szkolenia wojskowego studentów i absolwentów Legia Akademicka przewiduje szkolenie w dwóch modułach: podoficerskim i oficerskim. Pierwotnie obejmował także moduł podstawowy, ale po wejściu w życie *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny* został on wykluczony. Do dnia 31 grudnia 2023 r. w ramach ćwiczeń wojskowych, na potrzeby różnych korpusów, przeszkolono łącznie ponad 21 tys. studentów.

ZAWODOWA SŁUŻBA WOJSKOWA 2022–2024

W latach 2022–2024 bezprecedensowe **rozwiązania Ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny zdynamicizowały proces naboru do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych i podoficerów**. W wyniku podejmowanych działań rekrutacyjnych jej **stany ewidencyjne zaczęły impulsywnie wzrastać** i wyglądały następująco:

- 118.340 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2022 r.;
- 134.362 żołnierzy zawodowych wg stanu na 31 grudnia 2023 r.;
- prawie 139,5 tys. żołnierzy zawodowych wg stanu na 28 czerwca 2024 r.¹⁵.

14 Projekt strategiczny, wynikający ze Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), nadzorowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

15 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

DOBROWOLNA ZASADNICZA SŁUŻBA WOJSKOWA 2022–2024

Dobrowolna zasadnicza służba wojskowa stanowi główne źródło pozyskiwania kandydatów do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych. Stanowi również rezerwar na potrzeby gromadzenia wyszkolonych zasobów rezerw osobowych. Skierowana została dla wszystkich tych ochotników, którzy nigdy wcześniej nie byli w wojsku, a dzięki niej mogą odbyć przeszkolenie i wstąpić czynnej służby wojskowej albo zostać w rezerwie. O powołanie do tego rodzaju służby wojskowej mogą ubiegać się osoby, którzy skończyli 18 lat i spełniają ustawowe wymagania¹⁶. Dobrowolna zasadnicza służba wojskowa odbywa się w jednostce wojskowej wybranej przez ochotnika, trwa do 12 miesięcy i podzielona jest na dwa etapy. Pierwszy, 28-dniowy etap szkolenia podstawowego kończy się przysięgą wojskową. Drugi, trwający do 11 miesięcy, jest etapem szkolenia specjalistycznego, połączonym z wykonywaniem obowiązków na stanowisku służbowym. Żołnierze, którzy nie zdecydują się na kontynuowanie szkolenia specjalistycznego po przysiędze wojskowej, zostają przeniesieni do pasywnej rezerwy. Natomiast żołnierze, którzy zdecydują się na szkolenie specjalistyczne, już w trakcie jego trwania mogą złożyć wniosek o zawodową służbę wojskową, terytorialną służbę bądź aktywną rezerwę. W przypadku braku takiego wniosku na zakończenie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej zostają automatycznie przeniesieni do pasywnej rezerwy.

Od chwili ustanowienia dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej cieszy się ona olbrzymim zainteresowaniem.

W latach 2022–2023 do jej odbycia powołano:

- prawie 17 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2022 r.¹⁷;
- prawie 44,5 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2023 r.

W bieżącym roku tempo powołań do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej nie słabnie. Według danych opublikowanych w mediach społecznościowych przez Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji do 16 sierpnia 2024 r. wydano 35 tys. decyzji administracyjnych.

WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ 2022–2024

W latach 2022–2024 kontynuowana była aktywna rekrutacja do terytorialnej służby wojskowej. Jej efektem był coroczny stopniowy wzrost jej stanów ewidencyjnych, które kształtowały się następująco:

- 31.730 żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2022 r.;
- 34.945 żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 31 grudnia 2023 r.;
- ponad 35 tys. żołnierzy terytorialnej służby wojskowej wg stanu na 28 czerwca 2024 r.

16 Ma polskie obywatelstwo, zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia służby wojskowej, nieposzlakowaną opinię i nie była karana za przestępstwo umyślne.

17 Od lipca do grudnia. Rekrutacja do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej została rozpoczęta w maju.

SZKOLENIE REZERW 2022–2023

W 2022 r. liczba przeszkolonych żołnierzy rezerwy w ramach ćwiczeń wojskowych przekroczyła 20 tys., a w 2023 r. została jeszcze zdwojona.

OGÓLNA LICZEBNOŚĆ SIŁ ZBROJNYCH 2022–2024

W niebezpiecznych latach 2022–2024 nastąpił radykalny wzrost ogólnej liczebności Sił Zbrojnych¹⁸, który w odniesieniu do r. 2021 zwiększył się o ponad 54 tys. żołnierzy. W poszczególnych latach ten coroczny przyrost wyglądał następująco:

- prawie 164 tys. żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2022 r.;
- 193.646 żołnierzy wg stanu na 31 grudnia 2023 r.;
- ponad 200 tys. żołnierzy wg stanu na 28 czerwca 2024 r.¹⁹.

WNIOSKI

1. Nie uwarunkowania geopolityczne i wynikające z nich historyczne doświadczenia państwa polskiego, a nadmiernie optymistyczna ocena zagrożeń sytuacji międzynarodowej oraz aktywność w zażegnywaniu konfliktów poza obszarem traktatowym Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego stanowiły punkt odniesienia do opracowania *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010*.
2. Naturalnym następstwem przyjętego *Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010* był znaczny spadek stanów ewidencyjnych Sił Zbrojnych do poziomu 120 tys. żołnierzy, który to stan uznano za docelowy. Znaczne ograniczenie liczebności i rezygnacja z powszechnego poboru spowodowały redukcję potencjału Sił Zbrojnych, w wyniku której dokonano skrajnej reorganizacji struktur organizacyjnych.
3. Zaprojektowane w *Programie profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010* ochotnicze formy pełnienia służby wojskowej nie zyskały akceptacji społecznej i nie cieszyły się dużym ich zainteresowaniem.
 - Narodowe Siły Rezerwowe w pierwotnej i zweryfikowanej rzeczywistości nie osiągnęły nigdy pełnej, zakładanej liczebności i nie spełniły oczekiwań dowódców. Traktowane jako obóz przejściowy na drodze do zawodowej służby zawodowej, okazały się irrealizmem w kontekście swojego ustawowego przeznaczenia. Ich likwidacja nastąpiła z chwilą wejścia w życie *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*.
 - Efektywność trzynastoletniego okresu realizacji służby przygotowawczej kształtowała się poniżej zakładanych oczekiwań. Od chwili jej ustanowienia dostarczyła ona do zasobów wyszkolonych rezerw osobowych zaledwie około 85 tys. żołnierzy rezerwy, co teoretyzując, oznaczało, że średni roczny dopływ rezerwistów na potrzeby uzupełnień mobilizacyjnych wyniósł trochę

18 Zawodowa Służba Wojskowa + Dobrowolna Zasadnicza Służba Wojskowa + Terytorialna Służba Wojskowa.

19 Opracowanie własne na podstawie informacji prasowych i medialnych.

ponad 6,5 tys. osób, nie uwzględniając automatycznych z niej powołań do zawodowej służby wojskowej. Porównując tą statystyczną wartość chociażby z liczbą żołnierzy zasadniczej służby wojskowej w ostatnim roku jej obowiązywania (58.818), należy wyrazić przekonanie, że tak niski dopływ do zasobów rezerw osobowych tzw. młodej krwi w żaden sposób nie zrekompensował ubytków wynikających z osiągania przez żołnierzy rezerwy starszych roczników wieku niepodlegania obowiązkowi czynnej służby wojskowej. Jej likwidacja nastąpiła z chwilą wejścia w życie *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*.

4. Uzawodowienie Sił Zbrojnych, oznaczające m.in. rezygnację z masowego szkolenia rezerw osobowych, zmieniło warunki funkcjonowania systemu zasobów rezerw osobowych na potrzeby uzupełnień mobilizacyjnych i wojennych. W pierwszych latach profesjonalizacji problem nie był widoczny z powodu istnienia zasobu rezerw wyszkolonych w wyniku zasadniczej służby wojskowej. W miarę jednak upływu lat okazało się, że system szkolenia rezerw jest niedostosowany do aktualnych potrzeb. Przyczyn takiego stanu rzeczy należałoby upatrywać w niskiej ilości i jakości realizacji ćwiczeń wojskowych, w szczególności w latach 2010–2016.
5. Stan zasobów rezerw osobowych jest określany na kilka milionów żołnierzy, jednak nastąpiło to przez podwyższenie w 2016 r. wieku podlegania obowiązkowi służby wojskowej (oficerów i podoficerów do ukończenia 63. roku życia oraz szeregowych do ukończenia 55. roku życia). Zasoby te stanowią grupę ponad 2 mln osób w wieku do 35 lat, które podczas kwalifikacji wojskowej zostały przeniesione do rezerwy bez odbycia czynnej służby wojskowej i mają uregulowany stosunek do służby wojskowej. W istocie stan zasobów rezerw osobowych zapewnia utrzymanie uzupełnień mobilizacyjnych i wojennych tylko w zakresie ilościowym. W ujęciu jakościowym systematycznie zmniejsza się liczebność zasobów rezerw osobowych oraz pogarsza się ich stan zdrowia, struktura wiekowa oraz niedopasowanie specjalności wojskowych.
6. Powołanie Wojsk Obrony Terytorialnej nie tylko zmieniło od 2017 r. filozofię pozyskiwania i utrzymywania zasobów osobowych, w tym powolny wzrost liczebności Sił Zbrojnych, ale także stało się odpowiedzią na potrzebę społeczną, jaką było ochotnicze zaangażowanie i możliwość budowania zdolności obronnych państwa polskiego. Nowy rodzaj sił zbrojnych, z uwagi na udoskonalenie rozwiązań legislacyjnych i systemowych w zakresie pełnienia terytorialnej służby wojskowej oraz ich terytorialność powołań i działania, zaczynając od zera, na przestrzeni 8 lat osiągnął liczebność na poziomie ponad 40 tys. żołnierzy²⁰.
7. *Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny* zdefiniowała długoterminowy cel do osiągnięcia przez Siły Zbrojne do 2035 r. – stan osobowy Sił Zbrojnych czasu pokoju na poziomie 300 tys. żołnierzy, w tym:
 - 196,5 tys. żołnierzy zawodowych;
 - 3,5 tys. żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej na potrzeby kształcenia (w trakcie pierwszego roku nauki);
 - 50 tys. żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej;
 - 50 tys. żołnierzy terytorialnej służby wojskowej.
8. Na gruncie przepisów *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny* nastąpił znaczący wzrost stanów ewidencyjnych Sił Zbrojnych. Ogólna ich liczebność na koniec 2023 r. osiągnęła poziom 193.646 żołnierzy, a pół roku później przekroczyła 200 tys.

20 Zawodowa Służba Wojskowa + Terytorialna Służba Wojskowa.

Determinantami tych przeobrażeń były/są:

- intensywna kampania promująca służbę wojskową;
- podniesienie konkurencyjności służby wojskowej w stosunku do cywilnego rynku pracy;
- zmodyfikowana i z informatyzowana rekrutacja do Sił Zbrojnych;
- terytorialne, zgodne z oczekiwaniami ochotnika, powołania i szkolenie w ramach dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej;
- tworzenie nowych struktur organizacyjno-etatowych, w tym tworzenie stanowisk służbowych zapewniających możliwość sukcesywnego wyznaczania powołanych żołnierzy (z dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, terytorialnej służby wojskowej, aktywnej i pasywnej rezerwy) do zawodowej służby wojskowej.

Wzrost liczebności Sił Zbrojnych wpisuje się w koncepcję odstraszenia zakładającą, mając na uwadze wydarzenia w Ukrainie, przekonanie potencjalnego agresora o nieopłacalności ataku na Polskę oraz wynikających z tego konsekwencji strat i ryzyk niemożliwych do zaakceptowania.

9. Nabór do zawodowej służby wojskowej, po wejściu w życie *Ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny* nabrał rozpędu. Od 2021 r. do końca 2023 jej poziom osobowy wzrósł o 20.776 żołnierzy zawodowych i osiągnął pułap 134.362 żołnierzy zawodowych. W bieżącym roku tendencja zwykła została podtrzymana. W połowie roku Ministerstwo Obrony Narodowej poinformowało o zwiększeniu liczebności żołnierzy zawodowych do poziomu prawie 139.500.
10. Pozytywne odczucia w społeczeństwie budzi możliwość odbycia dobrowolnej służby wojskowej. Służba ta w przeciwieństwie do swej innowatorki, służby przygotowawczej, zyskała społeczną aprobatę i cieszy się ogromnym zainteresowaniem, bo stwarza realną perspektywę rozwoju. W niespełna półtora roku (do 31 grudnia 2023) przeszkolono w jej ramach prawie 61,5 tys. żołnierzy. Z tej liczby dla ponad 20 tys. żołnierzy stanowiła ona przepustkę do zawodowej służby wojskowej. W bieżącym roku, do sierpnia, wydano już ponad 35 tys. decyzji administracyjnych o powołaniu do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, a do zawodowej służby wojskowej powołano ponad 10 tys. kolejnych żołnierzy.
11. Popularnością społeczną cieszy się terytorialna służba wojskowa. Terytorialsi swoją markę budują, niosąc realną pomoc i wsparcie. Od czasu pandemii COVID-19 są na pierwszej linii wśród gwarantów bezpieczeństwa dla swoich lokalnych społeczności. Ich liczebność z roku na rok wzrasta w przedziale od 3 tys. do 5 tys. żołnierzy i obecnie kształtuje się na poziomie ponad 35 tys. żołnierzy (czerwiec 2024).
12. Istotną rolę w budowaniu świadomości i aktywnym pozyskiwaniu potencjalnych kandydatów do służby wojskowej stanowią wdrożone w 2017 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej kampanie społeczne oraz projekty dydaktyczno-obronne adresowane do młodzieży szkolnej i akademickiej.
13. Szkolenie żołnierzy natrafia na bariery w postaci ograniczonej dostępności do infrastruktury szkoleniowej i logistycznej. Po pierwsze, spowodowane jest to zaniedbaniami z okresu reorganizacji Sił Zbrojnych, po drugie, przedłużającymi się i kosztownymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi, po trzecie, trudnościami w pozyskiwaniu nieruchomości, po czwarte, wynika z konieczności dzielenia się infrastrukturą z siłami państw sojuszniczych przebywającymi na naszym terytorium.

14. Wieloaspektowość niekorzystnych dla Polski zmian demograficznych i ich konsekwencji dla Sił Zbrojnych w kompilacji z innymi wskaźnikami ekonomicznymi obserwowanymi w gospodarce, w tym na cywilnym rynku pracy, może doprowadzić do załamania poziomu zainteresowania służbą wojskową.
15. Osiągnięcie docelowych stanów osobowych w 2035 r. wymagać będzie intensywnych działań w wielu obszarach i poziomach funkcjonowania nie tylko Sił Zbrojnych, ale także całego państwa polskiego. Konieczna jest synergia działań wielu podmiotów i instytucji, których efektem będzie stworzenie systemu zapewniającego stały i produktywny dopływ żołnierzy do służby wojskowej, zarówno do czynnej służby wojskowej, jak i służby w rezerwie.
16. Budowa Sił Zbrojnych wymaga zmiany mentalności dowódców jednostek wojskowych, szczególnie w zakresie strategii rekrutacyjnej, której istotą jest wyjście wojska do społeczeństwa i budowanie obrazu stabilnego i konkurencyjnego pracodawcy, dającego możliwość atrakcyjnego rozwoju i efektywnego szkolenia.

REKOMENDACJE

1. Intensywna i aktywna, dostosowana do pokolenia Z, kampania promująca służbę wojskową jako niezbędny element systemu bezpieczeństwa narodowego i łącznik Sił Zbrojnych ze społeczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży szkolnej i akademickiej.
2. Stałe modyfikowanie procesu rekrutacji i naboru do służby wojskowej celem zachowania jego efektywności poprzez ciągłe doskonalenie:
 - informatyzacji procesu rekrutacji;
 - zasad naboru do służby wojskowej;
 - procedur orzecznictwa w zakresie służby wojskowej;
 - atrakcyjności i konkurencyjności służby wojskowej względem rynku cywilnego;
 - systemu zachęt dla kandydatów do służby wojskowej.
3. Stworzenie jednostkom szkolnictwa wojskowego optymalnych możliwości kształcenia kandydatów na potrzeby korpusów: oficerskiego i podoficerskiego pod kątem wzrostu liczebności Sił Zbrojnych i potrzeb gromadzenia wyszkolonych zasobów rezerw osobowych.
4. Rozbudowa bazy szkoleniowej i logistycznej oraz zabezpieczenie warunków socjalno-bytowych umożliwiających i zapewniających efektywne szkolenie żołnierzy w czynnej służbie wojskowej i rezerwie.
5. Wdrożenie rozwiązań doskonalących obszar zarządzania i administrowania zasobami rezerw osobowych, które powinny pozwolić na:
 - przemodelowanie sposobu pełnienia służby w rezerwie

Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny stwarza możliwość lepszej organizacji służby w rezerwie. Stworzono ku temu nowy mechanizm, jakim jest aktywna rezerwa. Narzędzie aktualnie nie jest wykorzystywane w sposób optymalny, można zaobserwować wśród dowódców niechęć

do nowej inicjatywy. Godna rozważenia jest zmiana logiki nadawania przydziałów mobilizacyjnych i wojennych, która zdecydowanie poprawiłaby jakość uzupełnień.

- Proste funkcje dedykowane dla żołnierzy pasywnej rezerwy. Przygotowanie żołnierza pasywnej rezerwy w ramach krótkotrwałych ćwiczeń wojskowych do 10 dni (raz na 2 lata), w terminie wcześniej wskazanym i uzgodnionym przez dowódcę jednostki wojskowej.
 - Specjalistyczne funkcje dedykowane dla żołnierzy aktywnej rezerwy. Przygotowanie żołnierza aktywnej rezerwy w ramach ustawowych regulacji (minimum raz na kwartał jednorazowo, przez co najmniej 2 dni w czasie wolnym od pracy, oraz jednorazowo, przez 14 dni, co najmniej raz na 3 lata).
 - Stworzenie odpowiednich systemów pakietów uprawnień (środków motywacyjnych o charakterze materialnym i niematerialnym) dla żołnierzy rezerwy będących na przydziałach mobilizacyjnych i wojennych oraz preferencji dla pracodawców, zatrudniających żołnierzy będących na przydziałach mobilizacyjnych i wojennych.
- upowszechnienie w społeczeństwie obowiązkowych ćwiczeń wojskowych

Ćwiczenia wojskowe stałyby się formalnie powszechne. Byłyby rozwiązaniem pośrednim w kontekście przywrócenia obowiązkowej służby wojskowej. Realizowane byłyby z wykorzystaniem aktualnej (rozbudowywanej) pojemności bazy szkoleniowej i logistycznej. Coroczne szkolenia żołnierzy rezerwy na poziomie minimum 55 tys. osób pozwoliłyby zarówno na poprawę jakości uzupełnień, jak również gromadzenie wyszkolonych zasobów rezerw osobowych.

- Coroczne zasilanie zasobów rezerw osobowych *nową krwią* w wieku do lat 30 na poziomie minimum 15 tys. osób na potrzeby gromadzenia wyszkolonych zasobów rezerw osobowych według kryterium specjalności wojskowych najbardziej przydatnych Siłom Zbrojnym.

Jedno ze źródeł stanowić mogłyby osoby po kwalifikacji wojskowej, kolejne - absolwenci szkół ponadpodstawowych (uczestnicy projektów dydaktyczno-obronnych), a jeszcze inne uczestnicy ochotniczego szkolenia wojskowego studentów (uczestnicy programu Legia Akademicka) oraz inni absolwenci studiów wyższych w zależności od potrzeb Sił Zbrojnych.

- Coroczne przeszkalanie, w ramach krótkotrwałych ćwiczeń wojskowych do 10 dni, żołnierzy rezerwy z nadanymi przydziałami mobilizacyjnymi i wojennymi na poziomie minimum 40 tys. osób celem zachowania jakości uzupełnień.

4. PRZEBUDOWA POLSKIEGO PRZEMYSŁU OBRONNEGO W OBLICZU ZAGROŻENIA WOJNĄ

FILIP SEREDYŃSKI



Polska stoi w obliczu poważnego zagrożenia agresją rosyjską, co sprawia, że poza wzmocnieniem potencjału militarnego konieczna staje się rozbudowa własnego przemysłu zbrojeniowego. Bez dostaw nowego uzbrojenia i amunicji oraz bez serwisowania i napraw sprzętu wojskowego nie jest możliwe prowadzenie intensywnych i długotrwałych walk. W wielu przypadkach Polska nabywała na dużą skalę sprzęt za granicą, ale przy tym nie zapewniono możliwości własnego serwisowania i napraw na poziomie przemysłowym nabywanego uzbrojenia, nie wspominając o możliwości uzupełnienia strat nowym uzbrojeniem krajowej produkcji.

Wydatki Polski na zbrojenia są niebagatelne, a w ostatnim czasie budżet MON gwałtownie wzrósł. Zgodnie z Ustawą o obronie Ojczyzny w 2023 r. wydatki budżetowe wzrosły do 3,0% PKB i dodatkowo są powiększane o przychody z emisji obligacji Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. W efekcie budżet na 2023 r. był dwukrotnie wyższy w stosunku do 2021 r. Na 2024 rok zaplanowano ponad 118 mld złotych z budżetu państwa, a łącznie z funduszem z FWSZ było to niemal 159 mld złotych, co stanowiło 4,2% PKB. Projekt ustawy budżetowej na 2025 rok przewiduje rekordowe wydatki na obronność w wysokości aż 4,7% PKB, co oznacza około 187 mld złotych¹.

Środki na zbrojenia, którymi obecnie dysponuje Polska, powinny przede wszystkim służyć zwiększeniu zdolności bojowych. Kluczowe staje się jednak wykształcenie w polskim przemyśle zbrojeniowym zdolności do produkcji sprzętu wojskowego, amunicji oraz samodzielnego serwisowania i do napraw sprzętu na poziomie przemysłowym. Żadna armia na świecie nie serwisuje samodzielnie sprzętu na wszystkich poziomach naprawczych, a w warunkach wojennych ograniczona jest także możliwość uzupełniania uzbrojenia i prowadzenia serwisu za granicą. Konieczne staje się wtedy zmilitaryzowanie własnych zakładów przemysłowych, przygotowywanych wcześniej do prowadzenia działań w warunkach wojennych, i z wykorzystaniem takiej w pełni dyspozycyjnej bazy – przywracanie zdolności bojowych sprzętu oraz uzupełnianie strat.

Z myślą o produkcji nowego sprzętu wojskowego należy maksymalizować możliwości ulokowania jej w polskich zakładach. Przyniesie to korzyści polskiej gospodarce, podniesie poziom kultury technicznej i zapewni dostęp do mocy produkcyjnych w razie wybuchu konfliktu zbrojnego.

PRZYKŁAD KOREAŃSKI²

Dokonywanie zakupów, w trakcie których dochodzi do transferu technologii produkcyjnej i serwisowej, okazuje się znacznie trudniejsze niż tzw. zakupy z półki (tj. bez offsetu i bez transferu technologii). Jednak w dłuższej perspektywie przynosi korzyści ekonomiczne i militarne. Metoda zakupów z półki była charakterystyczna dla krajów, takich jak Arabia Saudyjska czy Egipt, w których pomimo znacznych nakładów na zbrojenia nie zbudowano istotnej bazy przemysłowej. Na zupełnie innym biegunie sytuują się Szwecja, Izrael, Korea Południowa czy Turcja, które przyjęły zupełnie inną strategię, inwestując w rozwój własnego przemysłu zbrojeniowego.

Budowa przemysłu lotniczego w Korei Południowej stanowi dla Polski ciekawe studium przypadku, ponieważ Seul borykał się z dylematami zbliżonymi do tych, przed którymi stoi Polska. Oba państwa pragną utrzymać silne więzi, które łączą je z USA, ale jednocześnie dążą one do zachowania pewnej niezależności swoich

1 B. Wypartowicz, *Takich pieniędzy na obronę jeszcze nie było. Rząd przyjął budżet na 2025 rok*, 28.08.2024, <https://defence24.pl/polityka-obronna/takich-pieniedzy-na-obrone-jeszcze-nie-bylo-rzad-przyjal-budzet-na-2025-rok?srsId=AfmBQopIbGmFmIKKAtum5HtNHXy7PRi6ozlpDTGae3QqhA1CT-jojUME>

2 W. Pawłuszko F. Sereżyński *Nowy samolot bojowy dla Sił Powietrznych. Program pozyskania krajowego potencjału w przemyśle lotniczym*. Instytut Sobieskiego 2017 str. 33-25.

zakładów i dywersyfikacji źródeł dostaw zaawansowanych systemów uzbrojenia. Oba państwa stoją przed realnymi zagrożeniami ich bezpieczeństwa. Zarówno Polska, jak i Korea Południowa zdecydowały się na zakup samolotów produkcji amerykańskiej (Polska – F-16 C/D Block 52+ oraz F-35, Korea Południowa – F-16 oraz F-15K Strike Eagle), co zdeterminowało dalszy rozwój bazy przemysłowej, logistycznej i szkoleniowej sił powietrznych obu państw na kolejne dekady.

W latach 70. XX w. koreański rząd zmienił swoją politykę zakupową sprzętu wojskowego, przechodząc z pozyskiwania gotowych statków powietrznych z zagranicy na produkcję maszyn w kraju. Przykładem nowego podejścia była produkcja w Korei Południowej śmigłowców 500MD na licencji amerykańskiego koncernu Hughes, samolotów myśliwskich F-5 E/F na licencji koncernu Northrop Grumman czy maszyn F-16. W 1973 r. koreański rząd ogłosił Plan Rozwoju Przemysłu Chemicznego i Ciężkiego (Heavy and Chemical Industry Development Plan), który zakładał zmianę kierunków wsparcia przemysłu przez koreańską administrację. W 1978 r. wprowadzono nowe prawo, które miało stymulować prace badawczo-rozwojowe w sektorze lotniczym. W perspektywie Koreańczycy dążą do tego, aby koszt budowy własnych konstrukcji w lokalnych zakładach opartych na koreańskiej myśli technicznej oscylował wokół 130% ceny rozwiązań dostępnych „z półki” za granicą. Budowa własnego lotniczego potencjału przemysłowego wymagała jednak olbrzymich nakładów finansowych z perspektywą na niski wolumen produkcji. W związku z tym koreańskie przedsiębiorstwa rozpoczęły budowę swojej pozycji od finalnego montażu maszyn oraz budowy płatowców i silników, natomiast awionika, wnętrza, oprzyrządowanie czy elementy hydrauliczne były w większości importowane.

Istotnym momentem dla rozwoju koreańskiego przemysłu lotniczego był program koreańskiego samolotu myśliwskiego (Korean Fighter Program), który w debacie publicznej pojawił się w 1983 r. Był to największy program zbrojeniowy w historii Korei Południowej. Rząd podjął konkretne kroki w celu jego realizacji już w 1985 r. W efekcie, począwszy od 1994 r., Samsung rozpoczął produkcję samolotów F-16, których do 1999 r. powstało 120 sztuk. Dzięki temu przedsięwzięciu koncern stał się liderem wśród koreańskich firm lotniczych.

Współpraca offsetowa Samsunga z General Dynamics, przejętym w 1993 r. przez Lockheed Martin, zaowocowała nowym projektem lotniczym – budową naddźwiękowego, zaawansowanego samolotu szkolnego (KTX-2, następnie przemianowanego na T-50), która rozpoczęła się w 1991 r. Dzięki offsetowi Samsung uzyskał technologię budowy części płatowca, komponentów silników odrzutowych oraz wsparcie przy przyszłym eksporcie nowej maszyny. Dzięki offsetowi firmy koreańskie mogły rozpocząć prace nad F/A-50, a następnie nad samolotem piątej generacji – KF-X (budowanym razem z Indonezją).

Przykład Korei Południowej pokazuje, jak można połączyć podnoszenie potencjału militarnego z budową własnych kompetencji obronnych.

ZNACZENIE CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej utrudnia podążanie ścieżką koreańską w rozwoju własnego przemysłu obronnego ze względu na unijne regulacje prawne oraz z uwagi na słabą pozycję polskich przedsiębiorstw na otwartym rynku europejskim.

Rozbudowane regulacje Unii Europejskiej z zakresu pomocy publicznej, swobody przepływu towarów i usług oraz zamówień publicznych ograniczają skuteczną politykę państwa w zakresie przemysłu obronnego. Pewną możliwość kierowania zamówień zbrojeniowych do rodzimych przedsiębiorstw stwarza obecnie jedynie art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pozwalając wyjątkowo na działania protekcjonistyczne pod warunkiem wykazania istnienia podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa.

Niestety, pojęcie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa jest restrykcyjnie definiowane przez organy unijne, a możliwość stosowania tej regulacji była wielokrotnie ograniczana np. poprzez wprowadzenie tzw. dyrektywy obronnej³. Dyrektywa ta harmonizowała przepisy dotyczące zamówień publicznych w zakresie obronności i zrównywała pozycję poszczególnych dostawców bez względu na państwo pochodzenia. Odstąpienie od zasad dyrektywy z 2009 r. jest możliwe jedynie w drodze wyjątku regulowanego przez art. 346 ust. 1 lit. b TFUE. W najnowszej propozycji zmian traktatowych także ta ścieżka jest praktycznie zamknięta, gdyż zgoda na zastosowanie tego przepisu ma być uzależniana od decyzji Komisji.

Organy unijne wielokrotnie przyjmowały dokumenty przewidujące strategię rozwoju europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego (ang. European Defence Technological and Industrial Base – EDTIB)⁴. Unijna strategia podkreśla, że istotne jest tworzenie rynkowych warunków sprzyjających niezakłóconej konkurencji między koncernami zbrojeniowymi. Równocześnie czasowo dopuszcza stosowanie offsetu, wskazując na szkodliwość tego instrumentu polityki gospodarczej dla wolnego rynku. W perspektywie przewiduje jego likwidację.

W listopadzie 2016 r. Komisja Europejska ogłosiła Europejski Plan Działania na rzecz Obronności (European Defence Action Plan – EDAP). Plan Komisji zakłada, że Unia Europejska potrzebuje wzmocnienia zdolności obronnych państw członkowskich poprzez wspólne pozyskiwanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, rozwój i utrzymanie pełnego spektrum zdolności operacyjnych na lądzie, morzu, w powietrzu i w przestrzeni kosmicznej. Efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych oraz silniejsza baza przemysłowa mogą zostać osiągnięte przez wzmocnienie jednolitego rynku uzbrojenia (Defence Single Market), redukcję dublujących się kompetencji przemysłowych oraz poprawę konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw zbrojeniowych. W 2017 r. ogłoszono Działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością (ang. Preparatory Action on Defence Research – PADR), które było pilotażowym programem zrealizowanym w latach 2017–2019. Kolejnym krokiem był projekt Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (ang. European Defence Industrial Development Programme – EDIDP), obejmujący fazę rozwoju zdolności między badaniami a produkcją. Dla programu przewidziano budżet w wysokości 500 mln euro na lata 2019–2020, przeznaczony na współfinansowanie wspólnych europejskich projektów, które przyczyniają się do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności przemysłu obronnego. W 2021 r. wystartował właściwy program Europejskiego Funduszu Obrony (ang. European Defence Fund – EDF). Komisja Europejska planuje przeznaczyć na EDF w latach 2021–2027 prawie 8 mld euro. Z tej kwoty 2,7 mld euro posłuży na sfinansowanie wspólnych badań w dziedzinie obronności, a 5,3 mld euro zostanie przeznaczone na wspólne projekty rozwoju zdolności produkcyjnych, uzupełnione o współfinansowanie narodowe. W założeniach EDF ma wspierać konkurencyjne i oparte na współpracy przemysłowej projekty w całym cyklu badań i rozwoju, aby wywrzeć większy wpływ na europejskie zdolności obronne oraz potencjał produkcyjny europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej.

Unijna strategia promuje jednak *de facto* silne przemysły zbrojeniowe największych państw unijnych, w szczególności Niemiec, Francji i Włoch. Koncerny zbrojeniowe z tych krajów, jako najbardziej zaawansowane

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE.

4 (1) Strategia rozwoju europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego Europejskiej Agencji Obrony z 2007r., (2) Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pod nazwą „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”, (3) Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 24 lipca 2013 r. – „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego europejskiego sektora obronności i bezpieczeństwa”, (4) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, (5) Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 24 czerwca 2014 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowy ład na rzecz europejskiego sektora obronności. Plan działania w obszarach będących przedmiotem komunikatu COM(2013)542 „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”, (6) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wpływu zmian na europejskim rynku wyposażenia obronnego na możliwości w zakresie obronności i bezpieczeństwa w Europie.

technicznie, mogą skutecznie konkurować z przedsiębiorstwami działającymi w nowo przyjętych państwach członkowskich UE i zwyciężać w przetargach na dostawy uzbrojenia. Prowadzi to do marginalizacji i postępującej degradacji krajowej bazy przemysłowej w państwach tzw. nowej Unii, oznaczającej częściowe uzależnienie od dostaw uzbrojenia z zagranicy. Dodatkowo zakaz stosowania offsetu mógłby jeszcze bardziej pogorszyć sytuację mniej konkurencyjnych przemysłów zbrojeniowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej. Producenci uzbrojenia z tych krajów zostaliby w ten sposób odcięci od środków pozwalających na zmniejszenie luki technologicznej i dodatkowe inwestycje pozwalające zwiększać ich potencjał. Takie działanie było sprzeczne z trendami na światowym rynku zbrojeniowym, na którym wartość bezpośrednich i pośrednich zobowiązań offsetowych systematycznie rosła i nadal rośnie.⁵

Polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe są słabsze ekonomicznie od europejskich gigantów, takich jak Airbus, Rheinmetall czy Leonardo. Na unijnym otwartym rynku zbrojeniowym nie są w stanie konkurować z silniejszymi finansowo, organizacyjnie i technologicznie potentatami, wspieranymi dodatkowo bardzo energicznie przez poszczególne rządy. Zrównanie pozycji przedsiębiorstw zagranicznych z polskimi firmami w przetargach na zakup sprzętu ogłaszanych przez polskie wojsko doprowadziłoby w krótkim czasie do eliminacji znacznej większości polskich przedsiębiorstw z rynku zbrojeniowego, co przekładałoby się na osłabienie zdolności obronnych państwa polskiego.

W efekcie dochodzi do splotu dwóch zjawisk. Z jednej strony korzystne dla Polski członkostwo w Unii Europejskiej otwiera dla polskiego przemysłu dostęp do hojnych programów zbrojeniowych oraz do olbrzymiego europejskiego rynku, z drugiej – programy te oraz dostęp do rynku są w znacznie większym stopniu wykorzystywane przez najsilniejsze na rynku podmioty francuskie, niemieckie i włoskie, co w efekcie może doprowadzić do całkowitej marginalizacji polskiego przemysłu.

Problem ten jak w soczewce skupił program dofinansowania przez Komisję produkcji amunicji. Z kwoty 500 mln euro polskie firmy otrzymają wyłącznie 2,1 mln euro, co w porównaniu z dotacjami przyznanymi np. firmom niemieckim, w wysokości 85 mln euro, jest kwotą znikomą. Należy niestety założyć, że taka sytuacja będzie się powtarzać.

W celu zminimalizowania skutków zjawisk opisanych powyżej w Brukseli powinno zostać ustanowione stałe przedstawicielstwo polskich firm zbrojeniowych, którego zadaniem byłoby lobbing na rzecz przyjęcia odpowiednich założeń programów zbrojeniowych, przede wszystkim w ramach Europejskiego Funduszu Obrony (EDF). Głównym celem przedstawicielstwa powinno być ustanowienie tzw. kopert narodowych w programach zbrojeniowych, tj. zagwarantowania minimalnego pułapu środków, jakie miałyby otrzymać każde państwo. Ponadto przedstawicielstwo powinno promować wśród polskich podmiotów udział w europejskich programach oraz edukować i wspierać polskie firmy i ośrodki badawczo-rozwojowe w tym zakresie.

USTAWA O OBRONIE OJCZYZNY – UTRACONA SZANSA ZBUDOWANIA SYSTEMU OBRONNO-PRZEMYSŁOWEGO?

Wejście w życie ustawy o obronie ojczyzny nie spowodowało przełomu dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. W ustawie zasadniczo powielono dotychczasowe przepisy dotyczące mobilizacji gospodarki, militaryzacji przedsiębiorstw obronnych czy dokonywania zamówień obronnych. Regulacje te są jednak niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego przygotowania przemysłu na czas „W”. Środki przeznaczone na utrzymanie zdolności serwisowych i produkcyjnych w czasie kryzysu stanowią niewielki procent rzeczywistych potrzeb.

5 W. Pawłuszko F. Seredyński *Ustawa o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*. Komentarz. CH Beck 2016 str. 28-30.

W pewnym sensie ustawa o obronie ojczyzny stanowi niewykorzystaną szansę zbudowania całościowego systemu obronno-przemysłowego kraju, tym bardziej że finalizacja prac nad nią zbiegła się w czasie z narastającym kryzysem bezpieczeństwa w latach 2021–2022. Ustawa wprawdzie nakłada na Radę Ministrów obowiązek uwzględniania w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym w zakresie wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych polskiego przemysłowego potencjału obronnego oraz wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa, jednak jej postanowienia są bardzo ogólne. Nie zawierają żadnego wskaźnika procentowego, jaki istniał wcześniej w odniesieniu do prac B+R. Taka niejasność utrudnia realną weryfikację działań rządu i pozostawia mu dużą swobodę w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki zbrojeniowej, co w praktyce pozwala ministrowi obrony narodowej na składanie zamówień na sprzęt wojskowy niemal wyłącznie u zagranicznych dostawców z marginalnym udziałem polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, centrów badawczo-rozwojowych czy uczelni wyższych. Należy podkreślić, że ustalenie konkretnego poziomu wydatków na modernizację techniczną armii, realizowanych z udziałem polskich podmiotów, mogłoby znacząco wspierać ich rozwój, tworząc stabilny mechanizm finansowania ich działalności.

Od 2014 r. obowiązuje nowa ustawa offsetowa zastępująca podobny akt z 1999 r., która jednak nie jest stosowana automatycznie, a jedynie wówczas, gdy konieczność jej zastosowania zostanie stwierdzona w trybie ustalenia istnienia podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. W tym procesie decydującą rolę odgrywa MON, które ma pełną swobodę w podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu offsetu.

W rezultacie Polska dokonuje gigantycznych zakupów zagranicznych bez budowy lub wykorzystania krajowego przemysłu, jak również bez zapewnienia możliwości serwisowania nabywanego sprzętu w krajowym przemyśle.

Pozytywem jest niewątpliwie rozwój prywatnych przedsiębiorstw zbrojeniowych. Pionierem w tym względzie jest Grupa WB Electronics, która dynamicznie się rozwija i zdobywa nowe obszary rynku, ale istnieje także wiele innych firm. Wzrost wolumenów zamówień obronnych, ale także patriotyzm przedsiębiorców skutkuje coraz większym zainteresowaniem inwestycjami w zbrojeniówkę. W branżę obronną zaczynają inwestować przedsiębiorcy zaangażowani wcześniej w budownictwo mieszkaniowe, motoryzację, IT czy inne tradycyjne cywilne branże. Są to firmy, którym w znacznej części do rozwoju potrzebna będzie jednak kooperacja z Polską Grupą Zbrojeniową (PGZ), będącą najważniejszym integratorem polskich produktów obronnych, gdyż ich produkcja będzie częścią szerszego łańcucha dostaw.

Przed wszystkim jednak pomimo trwającej wojny na Ukrainie i konieczności dostaw i napraw sprzętu dla wojska ukraińskiego polski przemysł zbrojeniowy nie przeszedł na tryb wojenny. Produkcja amunicji wielkokalibrowej wciąż obejmuje jedynie kilkadziesiąt tysięcy sztuk rocznie, co odpowiada zużyciu w ciągu zaledwie kilkunastu dni konfliktu. Nie powstają nowe linie produkcyjne, a większość zakładów pracuje w trybie jednoczłonowym. Nie zastosowano przepisów ustawy o obronie ojczyzny dotyczących mobilizacji i militarystacji zakładów. Inwestycje rządowe w polski przemysł zbrojeniowy postępują bardzo wolno – z planowanych 13 mld złotych na dokapitalizowanie Grupy PGZ do tej pory zainwestowano jedynie 1,45 mld złotych⁶.

GOCO – GOVERNMENT OWNED, CONTRACTOR OPERATED

Government owned, contractor operated to system, który z powodzeniem funkcjonuje w USA, stanowiąc remedium na niską rentowność inwestycji zbrojeniowych, wynikającą z ich olbrzymiej kapitałochłonności.

6 J. Palowski, *Gdzie jest 13 mld złotych dla zbrojeniówki?*, 12.04.2024, <https://defence24.pl/przemysl/gdzie-jest-13-mld-zlotych-dla-zbrojeniowki>

Jest to forma współpracy państwa i prywatnego przemysłu, w której znaczne zaangażowanie rządu amerykańskiego w przemysł odbiega od powszechnego przekonania o sposobie funkcjonowania amerykańskiego przemysłu obronnego.

Zakłady działające w tym systemie powstały jeszcze przed II wojną światową. Są to stanowiące własność państwa fabryki, chronione przez armię amerykańską, w których produkcja odbywa się na podstawie dokumentacji będącej własnością rządu USA. Zarządzaniem tymi fabrykami, łańcuchami dostaw i produkcją zajmują się prywatne firmy zbrojeniowe. Najczęściej wskazywanym przykładem GOCO są zakłady Joint Systems Manufacturing Center znajdujące się w mieście Lima w Ohio. Fabryka produkuje m.in. czołgi Abrams oraz transportery Stryker. Innymi przykładami są olbrzymi zakład remontujący sprzęt pancerny – Anniston Army Depot czy fabryki produkujące amunicję – Holston Army Ammunition Plant i Radford Army Ammunition Plant, których operatorem jest BAE Systems. Zakłady działające w tym systemie funkcjonują także m.in. w Lake City (operator Olin Winchester), w Scranton (operator GD), w Iowa (operator Day & Zimmerman).

W zakładach działających w systemie GOCO zespół podlegający US Army pracuje równolegle z pracownikami operatora. Operator z reguły odpowiada za utrzymanie infrastruktury oraz współpracuje z armią w modernizacji obiektów. Zakłady te działają także jako regionalne centra przemysłowe, goszczące wiele lokalnych firm.

POLSKIE GOCO – KONIECZNOŚĆ ZMIANY SPOSOBU FINANSOWANIA BUDOWY POTENCJAŁU PRZEMYSŁOWEGO

Wojna w Ukrainie wymusza zmianę podejścia państwa do finansowania potencjału przemysłu obronnego. Konieczne jest pilne skokowe zwiększenie tego potencjału. Dotyczy to zarówno masowej produkcji np. dronów, amunicji klasycznej i krążącej czy pocisków raketowych, jak i remontowania, napraw, serwisowania i obsługi sprzętu wojskowego. Niezbędne są także inwestycje w technologie inteligentne, takie jak AI, telekomunikacja kwantowa czy IoT, oraz geostacjonarny system telekomunikacji satelitarnej, odporny na kryzysy naziemne, a przez to pozwalający na strategicznie autonomiczne zarządzanie w sposób zespolony transferem danych z połączonych urządzeń naziemnych, powietrznych i morskich, a także konstelacji satelitów obserwacyjnych. Polska potrzebuje autonomicznego systemu zarządzania przestrzenią komunikacji maszynowej podlegającego jej wyłącznej jurysdykcji.

Są to wyzwania inwestycyjne, z którymi polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe zasadniczo nie są w stanie sobie poradzić z uwagi na niedobory kapitałowe oraz technologiczne. Dlatego poza istniejącymi funduszami (Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Fundusz Restrukturyzacji), konieczne jest rozwinięcie i ustawowe uregulowanie możliwości finansowania budowy potencjału przez MON, które w konsekwencji byłoby właścicielem tego potencjału, zarządzanego i wykorzystywanego przez przedsiębiorstwa obronne na wzór amerykańskiego systemu GOCO, dostosowanego jednak do polskich realiów.

Z realizacją zamówień w zakresie wykonywania produkcji, remontów, napraw, serwisowania lub obsługi sprzętu wojskowego powinna wiązać się konieczność ustanowienia u przedsiębiorcy potencjału przemysłowego do realizacji tych zadań. Dotyczy to zamówień związanych z występowaniem podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, tj. wyłączonych z reżimu prawa zamówień publicznych. Dla takich przypadków należy wprowadzić mechanizm finansowania budowy tego potencjału oraz utrzymania jego własności przez Skarb Państwa. Utrzymanie własności potencjału w rękach Skarbu Państwa zabezpiecza państwo przed utratą kontroli nad takim potencjałem.

Budowa potencjału może polegać na nabyciu bezpośrednio przez Skarb Państwa albo przez krajową firmę określonej technologii obejmującej dokumentację techniczną, oprzyrządowanie, szkolenia, asystę techniczną

i licencji na korzystanie z praw własności intelektualnej. W przypadku nabycia technologii przez krajową firmę dokonuje ona sprzedaży technologii na rzecz Skarbu Państwa. Technologia stanowi zatem własność Skarbu Państwa (sfinansowaną z jego środków), którą ten w dalszej kolejności nieodpłatnie udostępnia przedsiębiorcy w celu wykonywania przez niego zadań na rzecz Sił Zbrojnych.

Zakup niezbędnej technologii niejednokrotnie przekracza możliwości finansowe przedsiębiorcy, który bez odpowiednich środków finansowych nie jest w stanie realizować zadań na rzecz Sił Zbrojnych. Nabycie przez Skarb Państwa technologii, a następnie udostępnienie jej przedsiębiorcy w celu świadczenia usług na rzecz Sił Zbrojnych jest rozwiązaniem korzystnym dla obu stron. Skarb Państwa jest bowiem właścicielem technologii i otrzymuje potrzebne mu usługi, a przedsiębiorca może te usługi realizować, gdyż pozyskuje zasoby produkcyjne i serwisowe.

W polskim systemie prawnym ogólne zasady ustanawiania i udostępniania potencjału u przedsiębiorców regulowane były decyzją nr 367/MON⁷. Decyzja ta stosowana była do udzielania przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane zamówień dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, realizowanych w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w art. 346 ust.1 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸, do których nie miały zastosowania przepisy Prawa zamówień publicznych⁹. Decyzja zawierała wytyczne, zgodnie z którymi powinny być udzielane w resorcie obrony narodowej zamówienia o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Obecnie, w związku z wejściem w życie nowej *Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*¹⁰, możliwość stosowania decyzji nr 367/MON, która wydana została podczas obowiązywania starej ustawy, jest kwestionowana, mimo że nie została ona formalnie uchylona. Ponadto należy zwrócić uwagę, że decyzja MON stanowi jedynie akt prawny o charakterze wewnętrznym, zdecydowanie mniejszej rangi niż ustawa. Brak jest innych aktów prawnych regulujących kwestię budowania potencjału przemysłowego przedsiębiorców oraz kwestii finansowania i udostępniania tego potencjału.

Proponowane rozwiązanie dotyczące nabycia przez Skarb Państwa technologii, a następnie udostępnienia ich przedsiębiorcom w celu świadczenia usług na rzecz Sił Zbrojnych może korzystać z doświadczeń budowy potencjału wdrażanego przez MON na podstawie decyzji nr 367/MON. W ten sposób należy stworzyć „polskie GOCO”, mające umocowanie ustawowe z zapewnionym finansowaniem z budżetu państwa, w ramach którego mogłyby powstać fabryki produkujące masowo drony, amunicję, rakiety oraz serwisujące sprzęt wojskowy.

Wdrożenie formuły „polskiego GOCO” wymaga podjęcia działań legislacyjnych oraz operacyjnych. Jest jednak najlepszą metodą skokowego zwiększenia zdolności polskiego przemysłu obronnego. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie nie powinno być kierowane tylko do państwowego przemysłu, ale podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, jego adresatem powinien być w sposób równoprawny przemysł prywatny. Takie programy powinny być przewidywane przed wszystkim w przypadku masowej produkcji uzbrojenia oraz w przypadku zamówień zagranicznych, gdy krajowy potencjał musi zabezpieczyć co najmniej serwisowanie nabywanego sprzętu wojskowego.

7 Decyzja nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej z 15 września 2015 r. poz. 265).

8 Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 z późn. zm.

9 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

10 Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, t.j. z dnia 2023.08.14.

REKOMENDACJE

1. W związku z tym, że dziś potencjał produkcyjny przemysłu zbrojeniowego jest wyraźnie niewystarczający w stosunku do wielkości zużywanego sprzętu wojskowego i amunicji w Ukrainie, konieczne jest istotne zwiększenie produkcji w krajowym przemyśle obronnym.
2. Wzrost produkcji powinien być oparty na wzorcach międzynarodowych, np. Korei i Stanów Zjednoczonych. Odwołując się do tego drugiego przykładu, należy rozważyć „polskie GOCO”, czyli mechanizm finansowania budowy potencjału oraz utrzymania jego własności przez Skarb Państwa wraz z możliwością realizowania produkcji przez państwowe i prywatne podmioty przemysłu zbrojeniowego.
3. Konieczne jest usprawnienie współpracy między MON, zamawiającym uzbrojenie, a sektorem prywatnym w Polsce, uzupełniającym produkcję w przemyśle państwowym.
4. W Brukseli powinno zostać ustanowione stałe przedstawicielstwo polskich firm zbrojeniowych, którego zadaniem byłoby lobbing na rzecz przyjęcia odpowiednich założeń programów zbrojeniowych, przede wszystkim w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). Należy również interweniować w przypadku niekorzystnych dla polskiego przemysłu obronnego zmian regulacyjnych.

5. ODPORNOŚĆ PAŃSTWA I PROBLEM OBRONY CYWILNEJ

DR TOMASZ PAWŁUSZKO



Odporność państwa NATO, zdefiniowana na warszawskim szczycie Sojuszu, opiera się na trzech filarach, którymi są: ciągłość działań rządu, ciągłość dostarczania usług dla ludności oraz zaplecze operacji militarnych. Kluczowymi obszarami budowania odporności pozostają podsystemy zaopatrzenia ludności w energię, wodę i żywność, łączność, środki transportu, oraz zdolność państwa do reagowania na masowe zagrożenia¹. Wszystkie te kwestie mają charakter niemilitarny. Poniższa część raportu podejmuje próbę diagnozy stanu niemilitarnych systemów bezpieczeństwa powszechnego ze szczególnym uwzględnieniem odbudowy obrony cywilnej.

WPROWADZENIE

Kształt systemu bezpieczeństwa narodowego wynika z kultury strategicznej państwa, która obejmuje całość dorobku materialnego i niematerialnego danego narodu politycznego związanego z zagrożeniami i użyciem siły. To kultura strategiczna określa to, jak definiujemy zagrożenia i jak projektujemy instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego². Instytucje te tworzą system bezpieczeństwa narodowego, który jest zbiorem elementów działających na rzecz obrony i sprawnego funkcjonowania państwa. System składa się z podsystemu kierowania oraz związanych z nim podsystemów wykonawczych – militarnego i niemilitarnego (zob. graf 1)³. Zadania systemu wyznacza art. 5 Konstytucji RP⁴. Są to (1) strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium, (2) zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, (3) bezpieczeństwo obywateli, (4) strzeżenie dziedzictwa narodowego i (5) ochrona środowiska.

W celu realizacji konstytucyjnych zadań państwa tworzy się procesy zarządzania bezpieczeństwem narodowym, na które składają się takie działania jak: (1) przyjęcie i implementacja strategii narodowej, (2) budowa spójnego systemu aktów prawnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego, (3) regularne opracowywanie i implementacja strategii bezpieczeństwa narodowego oraz (4) perspektywiczne zarządzanie podmiotami wykonawczymi i zasobami strategicznymi⁵. Nie wszystkie te mechanizmy działają w Polsce prawidłowo.

System bezpieczeństwa narodowego RP znajduje się w kryzysie. Przyczyny tego stanu są zarówno zewnętrzne (wojna u granic państwa, międzynarodowe kryzysy niemilitarne), jak i wewnętrzne, wynikające z nieskuteczności działań kolejnych polskich rządów. Przedmiotem niniejszego opracowania są przyczyny wewnętrzne. W przeciwieństwie do zdarzeń zewnętrznych problemy wewnętrzne w większym stopniu znajdują się w gestii władz państwa, co pozwala na przeciwdziałanie zaniedbaniom i korektę polityki bezpieczeństwa.

Do głównych problemów systemu bezpieczeństwa narodowego RP ostatnich lat należą: (1) brak stabilnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, (2) chaos decyzyjny w procesie planowania obronnego, (3) wieloletni zastój w zakresie modernizacji sił zbrojnych, (4) problemy kadrowe wielu instytucji bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, czy (5) rozkład niektórych systemów ochrony ludności, w tym obrony cywilnej, która została zlikwidowana w 2022 r.⁶.

1 S. Łazarek, *How to increase Poland's resilience?*, „Security. Theory and Practice” 2022, no. 3, s. 277–280.

2 J. Czaja, *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 228–229.

3 W. Lidwa, *Zarządzanie kryzysowe*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2015, s. 10–11.

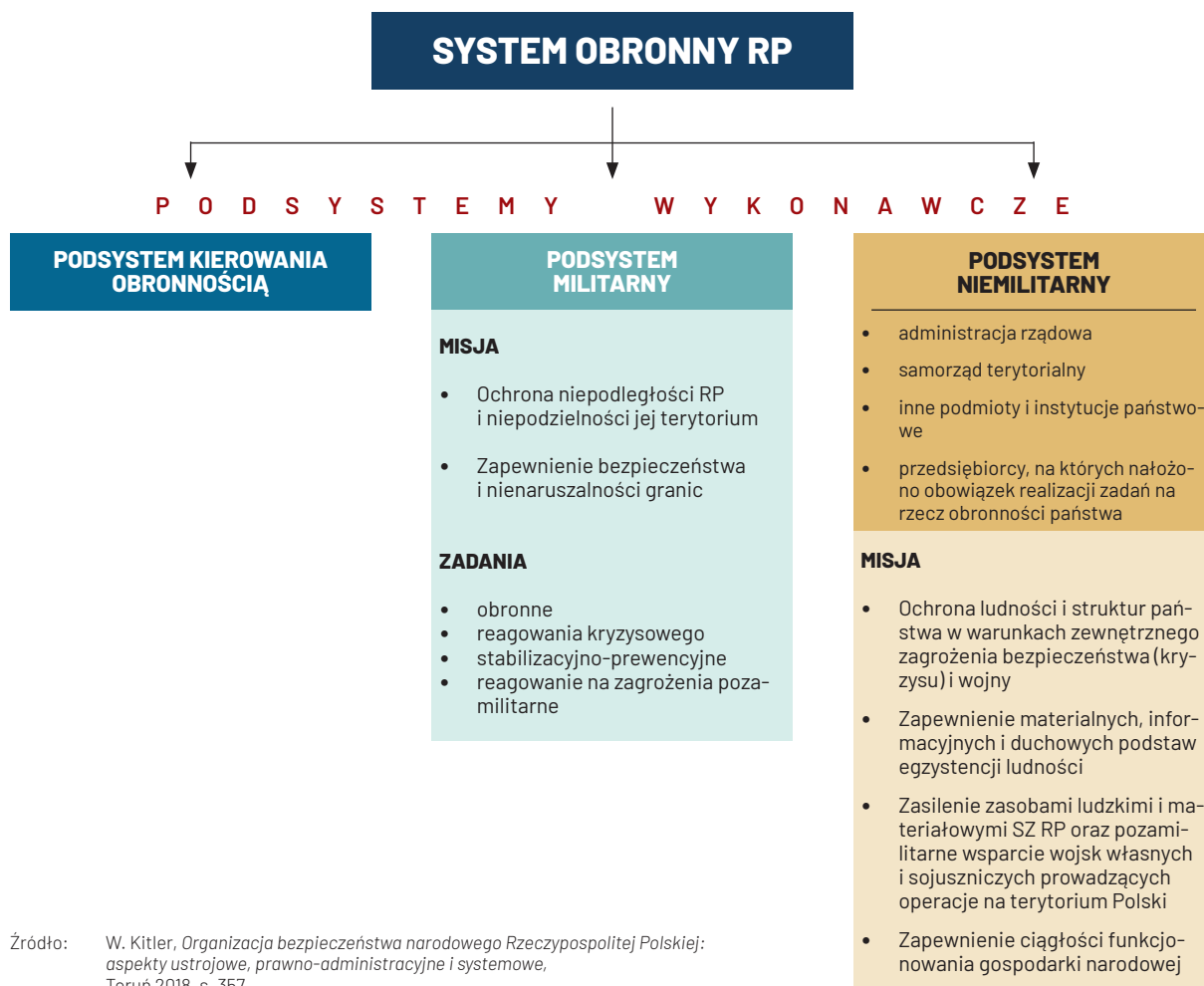
4 T. Pawłuszko, *Bezpieczeństwo Polski po szczycie NATO w Madrycie*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2022.

5 R. Wróblewski, *Elementy koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, „De Securitate et Defensione” 2021, nr 1(7), s. 8–12.

6 Szerzej o tym np. W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018; T. J. Kęsoń, *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione” 2020, 1(6), s. 51–74; S. Kowalkowski, *Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (2016–2020)*, „Przegląd Geopolityczny” 2021, t. 37, s. 104–120.

Niemilitarne systemy bezpieczeństwa są niezbędne dla życia i zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia obronności państwa. To na nich opiera się odporność⁷. Podsystem militarny tworzony jest przez Siły Zbrojne RP i realizuje zadania zmierzające do zwiększenia potencjału SZ RP, uzyskania wysokiej gotowości do użycia wojsk i przygotowania infrastruktury obronnej⁸. Tymczasem administracja rządowa, samorząd terytorialny i inne podmioty realizują zadania w ramach podsystemu niemilitarnego, którego celem jest ochrona struktur państwa oraz ludności cywilnej w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Ponadto pozwala to na pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium naszego kraju. O ile jednak podsystem militarny posiada kompleksową regulację prawną, o tyle tzw. prawo ratownicze pozostaje rozproszone⁹.

WYKRES 1. SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA I MISJE REALIZOWANE W JEGO PODSYSTEMACH



7 Osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego są formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi. Są to m. in. struktury Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorypcyjnego, Żandarmerii Wojskowej, służb wywiadowczych wojska (SKW, SWW), Służby Ochrony Państwa, różnych policji administracyjnych, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Służby Celno-Skarbowej i innych. Por. J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.

8 I.M. Piotrowska-Michalak, *Zadania obronne realizowane przez samorzdy terytorialne w Polsce*, „De Securitate et Defensione” 2020, 2 (6), s. 185-204. P. Krzykowski, *Defence Infrastructure – an Attempt at Identification*, „Security and Defence Quarterly” 2018, vol. 22, s. 71-98.

9 E. Jakubiak, *Koordinacja działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Polsce*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2020, t. 18, s. 35-43.

Kluczowe instytucje w ramach podsystemu niemilitarnego to instytucje ochrony życia i zdrowia ludności (a także ochrony mienia i środowiska). Należą do nich: obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, System Powiadomiania Ratunkowego, czy Państwowe Ratownictwo Medyczne. Większość tych systemów funkcjonuje poprawnie, choć zmagają się z problemami kadrowymi. Kluczowym z punktu widzenia gotowości obronnej państwa i odporności jest system obrony cywilnej, który ma charakter ratowniczy i powinien funkcjonować w czasie wystąpienia kryzysu i/lub wojny. Pomimo kilkukrotnych prób ustawowego uregulowania Obrony Cywilnej (2014, 2016, 2019, 2022, 2024) obecnie system ten znajduje się w stanie dezorganizacji¹⁰.

DLACZEGO OBRONA CYWILNA JEST WAŻNA?

W czasie I wojny światowej zginęło prawie 10 mln osób, a stosunek liczby zabitych żołnierzy do cywili wynosił mniej więcej 10 do 1. W czasie II wojny światowej już 47 mln z 72 mln zabitych stanowili cywile. Obecnie szacuje się, że na zabitego żołnierza przypada aż 10 zabitych cywili¹¹. Wojna nie jest już tylko problemem walczących wojsk. Wzrost siły i zasięgu nowoczesnej broni pozwala razić liczne cele i niszczyć gospodarki całych państw. Pojawiła się również broń masowego rażenia. Państwa przeciwdziałają ryzykom ofiar cywilnych na dwa sposoby. Pierwszym są regulacje międzynarodowe, a drugim tworzenie systemów obrony cywilnej.

W 1949 r. przyjęto cztery tzw. konwencje genewskie: 1) O polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, 2) O polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków na morzu, 3) O traktowaniu jeńców wojennych oraz 4) O ochronie osób cywilnych podczas wojny. Zapisy te zostały poszerzone w 1977 r. o dodatkowe dwa protokoły¹². W ich świetle obrona cywilna ma na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw (art. 61 Protokołu). Zadania państw w związku ochroną ludności zostały przedstawione w tabeli poniżej.

TAB. 1. **ZADANIA OBRONY CYWILNEJ**

1. Służba ostrzegawcza
2. Ewakuacja
3. Przygotowanie i organizowanie schronów
4. Obsługa środków zaciemnienia
5. Ratownictwo
6. Służby medyczne, pierwsza pomoc i opieka religijna
7. Walka z pożarami
8. Wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych
9. Odkażanie i podobne działania ochronne
10. Dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia
11. Doraźna pomoc dla przywrócenia porządku
12. Doraźne przywrócenie działań służb użyteczności publicznej
13. Doraźne grzebanie zmarłych
14. Pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania
15. Dodatkowe rodzaje działalności, w tym planowanie i prace organizacyjne

Źródło: Rozdział VI, art. 61 I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r.

10 Piszząc o Obronie Cywilnej korzystam z rezultatów badań własnych, opublikowanych w Wojskowej Akademii Technicznej, T. Pawłuszko, *Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, t. 30, s. 41–62.

11 R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2017, s. 11–41.

12 B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 35–37.

W powojennej Europie zaistniały dwa modele obrony cywilnej. W Europie Zachodniej OC stała się cywilnym systemem ochrony przed klęskami żywiołowymi i katastrofami. W Europie Wschodniej była ona zmilitaryzowanym systemem, mającym na celu ochronę ludności na wypadek wojny atomowej¹³. Po rozpadzie bloku wschodniego państwa Europy Wschodniej zaczęły dostosowywać swe modele obrony cywilnej do wzorca zachodniego. Zakładano, że kolejna wojna w Europie jest mało prawdopodobna. Głównymi zmianami były: (1) odejście od planowania typu militarnego i obrony przed bronią masowego rażenia na rzecz podejścia uniwersalnego; (2) otwarcie na administrację cywilną i społeczeństwo oraz (3) wymiana personelu wojskowego na cywilny. Cywilny mechanizm wprowadził elementy menedżerskie zamiast wojskowych. Pojawiło się zarządzanie kryzysowe. Obrona cywilna była stopniowo zastępowana przez inne systemy ratownicze czasu pokoju. Finalnie w wielu państwach OC zaniknęła jako osobna formacja. Obrona cywilna miała stać się mechanizmem współdziałania służb ratowniczych i cywilnej administracji publicznej na wypadek kryzysów, klęsk żywiołowych i wojen.

Transformacja polskiej Obrony Cywilnej Kraju okazała się nieudana¹⁴. Pierwsze instytucje obrony cywilnej powołano w 1973 r. W 1979 r. problematyka obrony cywilnej została włączona do *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony*, która z różnymi zmianami obowiązywała do 23 kwietnia 2022 r. Dyskusja o statusie i zadaniach instytucji OC w Polsce trwała kilka dekad. Główne momenty rozwoju tych struktur obrazuje wykres 2.

Kluczowy dla obecnego stanu okazał się okres 2002–2004. Był to początek systemowej zapaści systemu szkoleń, rozbudowy, rozwoju zaplecza OC. W 2004 r. wykreślono art. 140 z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, gdzie była mowa o tym, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia: zadania OC, zasady zwalczania klęsk żywiołowych i zasady tworzenia formacji OC. Szefowie OC stali się szefami bez przydzielonych urzędów, a ich kompetencje zredukowano do czynności planistycznych i opiniodawczych.

Jakie były konsekwencje? Zabrakło podstawy prawnej dla wykonywania wielu przedsięwzięć prewencyjno-ochronnych. Rosnący koszt utrzymania wyposażenia i funkcjonowania formacji ochrony ludności sprawił, że instytucje OC stały się w dużej mierze fikcyjne. Zakres zadaniowy obrony cywilnej stał się nierealny do zrealizowania z powodu (1) braku przełożenia szefa OCK na szczebel administracji samorządowej; (2) braku wykonawstwa (brak planu OC państwa); (3) braku szkoleń (anulowano rozporządzenie z 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności), jak i innych problemów, takich jak (4) niemożność kontrolowania warunków odbywania zasadniczej służby w OC, bo taka służba przestała funkcjonować.

W polskiej myśli politycznej i obronnej do obrony cywilnej nie wliczano np. terroryzmu, walki z przestępczością, czy epidemiami, gdyż uważano, że te zagrożenia pozostają takie same zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W rezultacie system obrony cywilnej nie zyskał w Polsce takiej rangi jak system bezpieczeństwa militarnego¹⁵. Po 1989 r. polskie rządy zaczęły najpierw reformować systemy ochronne na czas pokoju. Kluczowe było powołanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (1995) i uchwalenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (2007).

Obrona cywilna znalazła się na marginesie zainteresowań polskich rządów aż do wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014–2015 r. Jednak pomimo dekady (!) obserwacji wojny u największych sąsiadów Polski nie udało się uchwalić regulacji w tym zakresie, również pomimo wystąpienia innych kryzysów, grożących milionom mieszkańców Polski (pandemia, powodzie, masowe migracje, eskalacja wojny i ryzyko

13 J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2015, s. 9–11.

14 Historia systemów ochrony ludności była już przedmiotem licznych studiów, np. P. Szmitkowski, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, Colloquium WNHIS AMW, IV/2012, s. 133–156; J. Piłżys, *Obrona Cywilna w Polsce. Współczesność i perspektywy*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2019; J. Stochaj, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2023; F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Wczoraj – dziś – jutro*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2023 i wielu innych.

15 T. Pawłuszko, *Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, s. 48–49.

WYKRES 2. OBRONA CYWILNA KRAJU – WZLOT I UPADEK SYSTEMU



Źródło: opracowanie własne.

jej rozlania się w regionie). Kolejne projekty ustaw (2014, 2016, 2019, 2022) „lądowały w koszu” z takich przyczyn jak: brak porozumienia w rządzie, brak środków finansowych czy koniec kadencji parlamentu¹⁶. W tym czasie pozostałości Obrony Cywilnej ulegały systematycznej degradacji, o czym informowała Najwyższa Izba Kontroli w kolejnych kontrolach¹⁷.

¹⁶ M.A. Kamiński, *Ujednolicenie prawa w zakresie systemowych rozwiązań ochrony ludności i obrony cywilnej*, [w:] J. A. Gawęcka, J. Wojtyca (red.), *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2018, s. 67–76.

¹⁷ W marcu 2012 r. NIK ogłosił *Informację o wynikach kontroli pt. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. W czerwcu 2013 r. NIK ogłosił *Informację o wynikach kontroli pt. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*. Na przełomie 2018 i 2019 r. NIK ogłosił *Informację o wynikach kontroli pt. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*.

Formalnie OC zakończyła swój byt w systemie prawnym RP wiosną 2022 r., gdy nowa ustawa o obronie ojczyzny zastąpiła poprzednią ustawę o powszechnym obowiązku obrony. Rozdział IV pt. *Obrona Cywilna* po prostu zlikwidowano¹⁸. Przez kolejne 2 lata formacje ochronne funkcjonowały w luce prawnej, ponieważ polski rząd ponownie nie poradził sobie z wprowadzeniem do Sejmu projektu nowej ustawy o ochronie ludności. Po rozpoczęciu nowej kadencji parlamentu prace nad ustawą rozpoczęto ponownie.

Powyższe zaniechania polskich rządów pozostają niespójne z dokumentami doktrynalnymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego RP. Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategie Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 i 2020 r. rekomendowały naprawę systemu ochrony ludności (zob. tab. 2). Zaleceń nie wykonano.

TAB. 2. **POLSKIE DOKUMENTY STRATEGICZNE O POTRZEBIE REFORM SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI / OBRONY CYWILNEJ**

ZAPISY DOTYCZĄCE OBRONY CYWILNEJ I SYSTEMÓW POKREWNYCH

STRATEGIA ROZWOJU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP 2022 (WYDANA W 2013 R.)

(s. 22). Diagnoza systemu bezpieczeństwa narodowego

Stosunkowo dobrze działa też system szkoleń obronnych i kontroli wykonywania zadań obronnych. Dostrzegalnym mankamentem w tym obszarze jest obrona cywilna. Utrzymujący się od lat brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności, osłabia przygotowania zarówno w obszarze obrony narodowej, jak i zarządzania kryzysowego. Niepokoi też mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych.

(s. 32). Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa RP.

W dziale „słabości” zapisano uwagę: „niewystarczające rozwiązania prawne i organizacyjne związane z obroną cywilną”.

(s. 54). Priorytety i kierunki interwencji w dziale „Wzmacnianie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa”: 2.4.5. Wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej.

(s. 68) 2.4.5. Wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej

Dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze były nieadekwatne do współczesnych zagrożeń, a regulacje prawne – niespójne i niewyczerpujące wszystkich obszarów zadaniowych. Przepisy jednoznacznie nie określają zadań obrony cywilnej realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się wyłącznie do działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej i upowszechniającej wiedzę dotyczącą tej problematyki

(s. 91-94) Wyznaczone obszary zadaniowe MSW, wojewodów i organów samorządu w zakresie OC

¹⁸ Tematyka zadań państwa w zakresie ochrony ludności nadal jednak występuje w Konstytucji RP (artykuły 5, 146, 163), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 4), ustawy o samorządzie gminnym (art. 7), ustawy o samorządzie województwa (art. 14) i innych aktach prawnych i konwencjach międzynarodowych.

BIAŁA KSIĘGA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP (WYDANA W 2013 R.)

(s. 67) Istotnym elementem działań w obszarze ratownictwa i ochrony ludności jest funkcjonowanie systemu ochrony ludności w czasie wojny (obrona cywilna). (...) Ustawa daje szefowi Obrony Cywilnej Kraju delegację do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do jego zakresu działania. W kontekście sprawności obrony cywilnej wyzwania stanowią również brak określenia zadań w tym zakresie (...).

(s. 218) Służby ratownictwa i ochrony ludności. Zasady funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej (OC) winny odpowiadać wyzwaniom, jakie stają przed nowoczesnym państwem (...). Problematyka obrony cywilnej, ze względu na zakres zadań, jakie są w jej ramach wykonywane, powinna być uregulowana całościowo w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej. (...) Konieczne zmiany powinny zmierzać do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności (i obrony cywilnej) w systemie bezpieczeństwa państwa oraz wprowadzenia czytelnego podziału kompetencji organów administracji publicznej w tym zakresie. (...) Z tego względu podstawowymi celami regulacji ustawowych powinno być:

- ujednoczenie pojęć związanych z ochroną ludności i obroną cywilną;
- określenie zadań i organizacji systemu ochrony ludności;
- ustalenie zasad funkcjonowania systemu ochrony ludności;
- podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa związanej z ochroną ludności;
- określenie zasad udziału obywateli w realizacji zadań służących ochronie ludności oraz ustalenie zasad planowania w systemie ochrony ludności (w warunkach pokoju i w czasie wojny). (...)

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP Z 2014 ROKU

1.2. Interesy narodowe i cele strategiczne

(s. 11) Pkt 12

- zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego poprzez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej;
- doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego (...)

4.1. Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

(s. 44) Pkt 113. Zmiany proceduralne.

Należy dążyć do wprowadzenia na wszystkich szczeblach administracji publicznej jednego dokumentu planistycznego obejmującego sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. (...)

4.3. Podsystemy ochronne

(s. 50-51) Pkt 134. Służby bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności).

Powiązany z problematyką ochrony ludności obszar obrony cywilnej wymaga kompleksowej transformacji i dostosowania do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym zobowiązań międzynarodowych.

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP Z 2020 ROKU

(s. 15-16) Dział: Odporność państwa i obrona powszechna

2. Podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej: (...)

2.2 Budować odporność państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniać powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzić i utrzymywać zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów. (...)

2.6 Zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wymienionych dokumentów. T. Pawłuszko, *Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, t. 30, 2023, s. 41-62.

W ostatnich latach także kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazały liczne zaniechania oraz wskazały możliwe działania zapobiegawcze. NIK przyznał, że od wielu lat brakuje kompleksowych regulacji w zakresie ochrony ludności, a działania szefa Obrony Cywilnej Kraju nie były wystarczające do poprawy sytuacji. Aktywność szefów OC niższych szczebli była mało efektywna. W tab. 3 przedstawiono wybrane opinie NIK w sprawie przygotowania systemów ochrony ludności.

TAB. 3. WNIOSKI NIK PO PRZEPROWADZENIU KONTROLI SYSTEMÓW OCHRONY LUDNOŚCI

(2012) Obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej nie jest w stanie przyłączyć się do sprawnego usuwania jej skutków. Podczas wojny nie ochroni ludności cywilnej ani krytycznie ważnych obiektów. W jej magazynach zalegają zużyte maski przeciwgazowe i sygnalizatory promieniowania z lat siedemdziesiątych. Obrona cywilna w Polsce funkcjonuje tylko na papierze. (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ignoruje sygnały o tych nieprawidłowościach. (...) Minister zaniedbał wszystkie swoje prawne obowiązki dotyczące nadzoru nad obroną cywilną. (...) Szef OCK przygotował dziesięcioletni plan zamierzeń w zakresie doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej – Program Doskonalenia Obrony Cywilnej. (...) W dalszym ciągu Komenda Główna PSP jest urzędem zapewniającym obsługę wyłącznie Komendanta Głównego PSP. Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP nie określiły jednostki organizacyjnej zobowiązanej do obsługi Szefa OCK.

(2013) Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istotną przyczyną braku spójnego systemu ochrony ludności jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych bądź brak odpowiednich regulacji prawnych. (...) Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna od wielu lat. Na ten stan rzeczy w sposób istotny wpływa brak szeregu podstawowych aktów wykonawczych dotyczących: zasad tworzenia formacji obrony cywilnej; normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań; budowli ochronnych, czy urządzeń specjalnych.

(2019) W polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych. (...) W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów (...). Przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości są wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się m.in. brakiem kompleksowych uregulowań prawnych (zwłaszcza w zakresie obrony cywilnej), lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz niewystarczającym finansowaniem zadań.

Źródła: opracowanie na podstawie raportów NIK: *Informacja o wynikach kontroli pt. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, NIK, Warszawa 2012; *Informacja o wynikach kontroli pt. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, NIK, Warszawa 2013. *Informacja o wynikach kontroli pt. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, NIK, Warszawa 2019.

DLACZEGO UCHWALENIE NOWEJ USTAWY JEST TRUDNE?

Ustawa regulująca funkcjonowanie systemu ochrony ludności w czasie kryzysów i wojny jest trudnym aktem prawnym, ponieważ wymaga przekroczenia resortowych „silosów” i współdziałania struktur całego państwa (por. tabela 4). Jest to tym trudniejsze, że uprawnienia poszczególnych resortów definiuje *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*. Ustawa podkreśla (art. 37), że każdy resort jest zobowiązany wykonywać określone w przepisach zadania z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do kompetencji innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych. Każdy resort posiada zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa państwa, toteż negocjowanie i uzgodnienie wspólnych regulacji trwa długo.

TAB. 4. **ELEMENTY SYTEMU ODPORNOŚCI I ZADANIOWANIE PAŃSTWA**

Obszar odporności	Odpowiedzialność
Ciągłość rządu	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Dostawy energii	Ministerstwo energii, zapasy państwa, operatorzy sieci
Komunikacja i IT	Ministerstwo właściwe ds. cyfryzacji, operatorzy sieci
Cyberbezpieczeństwo	Ministerstwo Obrony Narodowej; jak wyżej
Finanse	Ministerstwo finansów, NBP, instytucje finansowe
Żywność	Ministerstwo właściwe ds. rolnictwa
Woda	Wody Polskie i służby lokalne
Zdrowie	Ministerstwo Zdrowia
Transport	Ministerstwo Transportu
Ratownictwo	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Usługi socjalne	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, operatorzy, poczta

Źródło: skorygowane opracowanie S. Łazarek, *How to increase Poland's resilience?*, "Security. Theory and Practice" 2022, no. 3, s. 275-286.

Polskie koncepcje obrony cywilnej od dawna określają ją raczej jako system współdziałania instytucji w stanach wyższej gotowości obronnej aniżeli wyodrębnioną organizację. Uchwalenie *Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sprawiło, że obrona cywilna straciła swą pozycję w systemie bezpieczeństwa na rzecz zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego zyskał zwierzchnictwo prezesa Rady Ministrów oraz liczne instytucje, których brakowało strukturom OC. Powstał organ sztabowy w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i struktury wykonawcze (zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu rządu, województwa, powiatu i gminy), które miały równoległe do OC kompetencje planistyczne. Po nowelizacji z 2009 r. wprowadzono w dokumentacji liczne innowacje w postaci cykli decyzyjnych, siatek bezpieczeństwa, wizualizacji i map zagrożeń. Po 2010 r. włączono w powołane struktury zadanie przygotowania planów ochrony infrastruktury krytycznej¹⁹.

Obrona Cywilna została zepchnięta do statusu systemu „rezerwowego”, który miał chronić ludność w razie podwyższonych stanów gotowości obronnej. Trudno wyobrazić sobie jednak, w jaki sposób ów system miał funkcjonować w czasie wojny, skoro nawet w czasie pokoju był pozbawiony funduszy, sił, środków i czytelnej hierarchii decyzyjnej. Jeszcze w 2018 r. szef Obrony Cywilnej Kraju zauważył, że „Nie jest nawet doprecyzowane, czy Obrona Cywilna to organizacja, czy jedynie zakres zadań realizowanych przez wyznaczone struktury państwa”²⁰.

W 2020 r. wybuchła pandemia COVID-19. Zaskoczone struktury państwa doprowadziły do uchwalenia *Ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Ustawa zignorowała istniejące systemy zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz związane z nimi procedury. Nie wprowadzono również stanu wyjątkowego ani stanu klęski żywiołowej, pomimo że *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* jednoznacznie odnosiła się do masowych przypadków wystąpienia chorób zakaźnych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zignorowała Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i zorganizowała nieformalne centrum antykryzysowe, złożone z Centrum Analiz Strategicznych (CAS) i Departamentu Analiz Przygotowań Obronnych Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ówczesne struktury OC również były nieprzygotowane. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podjął próby koordynacji działań szefów OC województw, czyli wojewodów. Nie zdołał też opracować zasad postępowania podczas wystąpienia zagrożenia związanego z niezidentyfikowaną przesyłką oraz organizacji transportu materiałów biologicznych ani też zasad postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia zagrożenia chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi, do czego zobowiązywała go ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych²¹.

W latach 2020–2022 na Polskę spadły liczne kryzysy. Jesienią 2020 r. szef Obrony Cywilnej Kraju zapewnił, że kolejny projekt ustawy o ochronie jest w trakcie konsultacji²². Dokument upubliczniono, ale nie był on procedowany w Sejmie. 24 lutego 2022 r. Rosja dokonała pełnoskalowej inwazji na Ukrainę. Polska była nieprzygotowana na falę uchodźców, toteż główny ciężar pomocy spadł na samorządy i obywateli. W dniach 14 lutego i 5 września 2022 r. Rządowe Centrum Legislacji opublikowało projekty nowej ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, której uchwalenie przywróciłoby istnienie obrony cywilnej, zlikwidowanej przed kilkoma miesiącami (sic!) ustawą o obronie Ojczyzny. Projekt ten został skrytykowany

19 T. Pawłuszko, *Kryzys Obrony Cywilnej...*, s. 50.

20 *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2018, s. 5.

21 Szerzej: A. Podolski et al., *Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020*, Raport IBK, Warszawa 2020, s. 2–12.

22 *„Wszystkie ręce na pokład”. Nadbryg. Bartkowiak: sytuacja wymaga zdecydowanych i odważnych działań* (wywiad D. Mikołajczyka), *Defence24*, 2.11.2020.

z powodu powielania niektórych praktyk z czasów początku pandemii²³. Zpowiedziano w nim pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne, ustanowienie prezesa Rady Ministrów szefem Obrony Cywilnej Kraju, wzmocnienie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, powołanie Funduszu Ochrony Ludności poza kontrolą parlamentarną, likwidację RCB, powołanie Służby Dyżurnej Państwa i wiele innych zapisów. Projekt ustawy w listopadzie 2022 r. trafił do zaopiniowania. Finalnie nie udało się jej uchwalić aż do końca kadencji Sejmu jesienią 2023 r.

JAK ODBUDOWAĆ SYSTEM OBRONY CYWILNEJ?

Obecny system ochrony ludności w czasie pokoju opiera się na ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Ważne zasady tego systemu to np. powszechność, prymat układu terytorialnego, jednoosobowe kierownictwo, odpowiedzialność organów władzy publicznej, zespolenie, kategoryzacja zagrożeń²⁴. W czasie kryzysu i wojny system ten może okazać się niewydolny.

W odróżnieniu od czasów PRL ustawodawca zrezygnował z powołania nowego podmiotu wyspecjalizowanego (agencji, urzędu, służby, formacji etc.) na rzecz mechanizmu wiążącego różne instytucje centralne i lokalne. Pierwszoplanową rolę przyznano podmiotom o właściwości ogólnej, które wsparto zespołami zarządzania kryzysowego²⁵. System taki niekoniecznie sprawdzi się w czasie dużych kryzysów lub wojny. Ponadto przykład powodzi we wrześniu 2024 r. pokazał, że obywatele oczekują zaangażowania i działań organów centralnych państwa²⁶.

System zarządzania kryzysowego dopasował procedury przeciwdziałania dużym kryzysom do praktyk przeciwdziałania kryzysom lokalnym. Warto dostrzec, że współczesne zagrożenia niemilitarne mogą być równie niszczycielskie jak działania wojenne²⁷. Przykład powodzi czy epidemii, generujących dziesiątki miliardów złotych strat nawet w ciągu tygodni, skłania do poważnego traktowania zagrożeń niemilitarnych. W obliczu agresywnej polityki Rosji system ochronny musi być oparty na podobnych mechanizmach i procedurach do systemu militarnego. Nie może być również stale zależny od niego, o czym za chwilę.

Mechanizm zarządzania kryzysowego podzielono na cztery etapy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa (por. graf 3). Każdy z nich obejmuje liczne aktywności na wszystkich szczeblach zaangażowania. W przypadku wojny ich realizacja będzie wymagała dużo większych sił i środków. Państwo musi być na to gotowe. Zasoby stanowią: personel, wyposażenie, informacje, pieniądze i infrastruktura. Braki każdego z tych zasobów mogą uniemożliwić realizację pilnych zadań. Raporty Najwyższej Izby Kontroli od lat wskazują na liczne niedobory w zasobach. Warto również zauważyć, że nieprzygotowanie systemu prowadzi nieuchronnie do wielu zaniechań, marnotrawstwa, działań szkodliwych czy rozmywania odpowiedzialności.

23 Por. H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Fundacja im. S. Batorego, 9.05.2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronieludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacjazmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>; P. Oliński, *Komunikat FOR 28/2022: Nowa ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – brak odpowiedzialności władzy i nowe stany nadzwyczajne*. Forum Obywatelskiego Rozwoju [dostęp: 01.10.2022] <https://for.org.pl/pl/a/9216.nowy-projekt-ustawy-o-ochronieludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiolowej-prowadzi-do-zwiekszenia-zakresu-arbitralnosciwladzy-w-stanach-nadzwyczajnych>

24 S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2016, s. 49–50; M. Rozwadowski, *Ocena wybranych elementów ZK podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] I. Denysiuk, Z. Sobiejko (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Problemy, wyzwania, kierunki doskonalenia*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 15–25.

25 M. Brzeziński, *Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne*, „Studia Politologiczne” 2014, nr 34, s. 166–183.

26 *Polacy ocenili działania rządu w czasie powodzi. Najnowszy sondaż*, Interia.pl, 28.09.2024, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-polacy-ocenili-dzialania-rzadu-w-czasie-powodzi-najnowszy-so.nld.7825272#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome

27 R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Ochrona ludności*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych im. T. Kościuszki, Wrocław 2013.

WYKRES 3. **PROCES OCHRONY LUDNOŚCI NA PRZYKŁADZIE ETAPÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

ZAPOBIEGANIE	PRZYGOTOWANIE	REAGOWANIE	ODBUKOWA
INWENTARYZACJA OCENA RYZYKA SPORZĄDZANIE PLANÓW I IMPLEMENTACJI STRATEGII WDRAŻANIE PLANÓW I MONITOROWANIE POSTĘPÓW UMOWY, EGZEKWOWANIE PRAWA ROZWIĄZANIA TECHNICZNE I ORGANIZACYJNE BANK INFORMACJI PLANOWANIE PRZESTRZENNE MONITOROWANIE, SZKOLENIA	WDROŻENIE PRAWA MIEJSCOWEGO INWENTARYZACJA ZASOBÓW POROZUMIENIA SZKOLENIE ĆWICZENIA WDROŻENIE ORGANIZACJI PLANOWANIE REAGOWANIA I ODBUKOWY	WYPROWADZENIE LUDZI ZE STREF ZAGROŻENIA ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA SEGREGACJA OFIAR OBJĘCIE OPIEKĄ OSÓB NAJBARDZIEJ POSZKODOWANYCH ZAPEWNIENIE EWAKUOWANYM ODZIEŻY, DACHU NAD GŁOWĄ I MATERIAŁÓW PIERWSZEJ POTRZEBY UTRZYMANIE SPRAWNYCH SŁUŻB UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ	URUCHOMIENIE PLACÓWEK HANDLOWYCH I ZAKŁADÓW PRACY W CZASIE ODBUKOWY – ZATRUDNIENIE URUCHOMIENIE POMOCY, ZAPOMOZI PROGRAMY POMOCOWE INFORMACJA W ŚRODKACH MASOWEGO PRZEKAZU POMOC Z WYŻSZYCH SZCZEBLI SYSTEMU ZAPEWNIENIE PROCEDUR NP. EWAKUACJI, REALIZACJA CYKLU DUŻA ROLA KOORDYNACJI I CENTRUM OPERACYJNEGO – STAŁA KONFRONTACJA POTRZEB I MOŻLIWOŚCI

Źródło: opracowanie na podstawie J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2015, s. 117-137, 152-155, 220-227.

Należy zwrócić uwagę na to, że wiele z powyższych zadań w razie wojny spadnie na barki samorządów i zaskoczonych ludności cywilnej, ponieważ:

- **wojsko w razie wojny będzie** przemieszczać się i odpierać ataki nieprzyjaciela;
- **policji przybywa zadań w czasie kryzysu**, np. ściganie złodziei, szabrowników, regulacja ruchu, konwojowanie, izolowanie terenów niebezpiecznych, zapewnienie ochrony określonych miejsc i osób;
- **straż pożarna ma swoje zadania** – pożary, poszukiwania, ratownictwo, odkażanie, oznaczanie stref niebezpiecznych, zabezpieczanie mienia i infrastruktury krytycznej.

Kolejnym obszarem krytycznym dla ochrony ludności jest logistyka. Jest ona niezbędna dla niesienia pierwszej pomocy w celu ratowania życia i zdrowia ludności. Umożliwia też zabezpieczenie potrzeb transportowych i ewakuacyjnych dla służb, ekip ratowniczych i poszkodowanych/potrzebujących. Także logistyka odpowiada za utrzymanie tymczasowych miejsc zakwaterowania w przypadku ewakuacji na większą skalę. W tej chwili należy brać pod uwagę liczne przeszkody w rozwoju zaplecza stacjonarnego i ruchomego dla systemów ochrony ludności. Są to: rozproszone prawo, nieprzewidywalność zagrożeń, wysokie koszty sprzętu, brak środków finansowych i niski stan osobowy formacji ochronnych. Problem

stanowią też: niespójność procedur, brak inwestycji, brak zasobów, słaby obieg informacji czy rozproszenie zadań²⁸. Wszelkie projekty legislacyjne muszą zatem zakładać wzrost środków na zasoby, kadry i logistykę.

Głównym punktem oparcia polskich systemów ochrony ludności jest Państwowa Straż Pożarna, która koordynuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. W 2024 r. system składał się on z 504 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, funkcjonujących w strukturze 335 komend. Ponadto do systemu włączono dotąd 5085 jednostek OSP, 24 jednostki wojskowych straży oozarnych, 2 lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze, 3 zakładowe straże pożarne i 1 zakładową służbę ratowniczą. Państwowa Straż Pożarna ma 29,6 tys. funkcjonariuszy i 1,8 tys. pracowników cywilnych. Do dyspozycji strażaków jest około 5,4 tys. samochodów gaśniczych i specjalnych. Prawie 90% interwencji rozpoczyna się w czasie poniżej 15 minut od zgłoszenia. Ponadto uprawnionych do udziału w działaniach ratunkowych jest ponad 245 tys. strażaków-ochotników, którzy dysponują 12 tys. samochodów gaśniczych. Budżet straży pożarnej rośnie. W 2024 r. przekroczył 5 mld zł i był wyższy od zeszłorocznego o blisko 27%²⁹. To dobra wiadomość.

Większość projektów ustaw o ochronie ludności i obronie cywilnej zakłada, że KSRG pozostanie podstawą dla odbudowanej obrony cywilnej. Jest to założenie słuszne³⁰. Straż pożarna posiada ogólnopolską sieć jednostek, odpowiednie wyposażenie, wyszkolone kadry, własne szkoły, uczelnię wyższą oraz zaawansowane rozpoznanie sytuacji lokalnej. Wszelkie dodatkowe zasoby będą uzupełniać system już istniejący, który wymaga rozbudowy pod kątem zadań w czasie wyższych stanów gotowości obronnej.

Budowa systemów wsparcia dla rozbudowy KSRG w kierunku Krajowego Systemu Ratowniczego/Ochrony Ludności wymagałaby powołania osobnej agencji rządowej (umownie: Agencja Ratownictwa), która może powstać na podstawie istniejącego już Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Kierownictwo agencji miałyby rangę co najmniej podsekretarza stanu w ministerstwie właściwym do spraw wewnętrznych, co ułatwiłoby komunikację z PSP w ramach jednego resortu. Zadaniem agencji byłaby budowa zaplecza systemowego i odciążenie strażaków, którzy skupiają się na bieżącej działalności pożarniczej³¹. Przykładowe zadania obejmowałyby rozbudowę sieci ukryć i schronów, utworzenie baz magazynowych i centrów logistycznych. Obecne RCB nie ma takich uprawnień, gdyż jego funkcja polega głównie na planowaniu cywilnym, czyli gromadzeniu i analizie informacji o zagrożeniach³².

Nowa agencja w większym stopniu uzupełniłaby problemy zarządzania kryzysowego o pozostałe aspekty bezpieczeństwa niemilitarnego, właściwe z perspektywy całości systemu bezpieczeństwa narodowego, takie jak ochrona infrastruktury krytycznej, cyberbezpieczeństwo, system antyterrorystyczny, bezpieczeństwo energetyczne, zagrożenia hybrydowe i inne.

Straż Pożarna wspomagana jest przez Siły Zbrojne RP w obszarze ochrony ludności na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 25), ustawy o stanie klęski żywiołowej (art. 18) i ustawy o stanie wyjątkowym (art. 11). Żołnierze wspierają instytucje i służby cywilne zwłaszcza w fazie reagowania i odbudowy. W Siłach Zbrojnych RP opracowano i wdrożono na wszystkich szczeblach dowodzenia *Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*, który posiada

28 M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2021, t. 275, s. 29–41; D. Marciniak, *Podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 4, s. 109–124; B. Pacek, *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce*. [w:] J. Gawęcka, J. Wojtyca (red.), *Współczesna obrona cywilna ...*, s. 9–31.

29 *Pożary w Polsce. Ile pieniędzy państwo wydaje na straż pożarną?*, 15.05.2024, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/pozary-w-polsce-ile-pieniedzy-panstwo-wydaje-na-straz-pozarna/n56z58y>

30 Por. G. Sobolewski, *Ujęcie systemowe ochrony ludności w Polsce*, „Safety & Fire Technology” 2019, vol. 54, issue 2, s. 116–131.

31 Podobne postulaty zgłaszało np. Stowarzyszenie na rzecz rozwoju i historii obrony cywilnej. *Jakiej obrony cywilnej potrzebuje Polska?*, 7.02.2024, <https://stowoc.blogspot.com/2024/02/jakiej-obrony-cywilnej-potrzuje-polska.html>

32 A. Podolski, *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, IO, Warszawa 2021.

załączniki w postaci planów odnoszące się do zarządzania kryzysowego. Plany zakładają użycie SZ RP w obronie przed terroryzmem, w zwalczaniu powodzi, w akcji odśnieżania, akcjach ratowniczo-gaśniczych czy akcjach poszukiwawczo-ratowniczych³³.

W związku z upadkiem systemu obrony cywilnej i słabościami systemu zarządzania kryzysowego w 2013 r. MON powołało Wojskowe Jednostki Odbudowy. Są to zgrupowania zadaniowe na bazie istniejących jednostek inżynieryjnych. Wojskowe Jednostki Odbudowy składają się z ośmiu grup zadaniowych, są nimi: grupy dowodzenia, mostowe, drogowe, zasilania energią elektryczną, ewakuacyjne, transportowe, oczyszczania wody i zabezpieczenia logistycznego. W celu zapewnienia efektywnej i sprawnej współpracy Sił Zbrojnych RP i Państwowej Straży Pożarnej 25 maja 2015 r. zawarto *Porozumienie o współpracy pomiędzy Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych*³⁴. Wojsko okazało się bardzo przydatne w czasie zwalczania skutków powodzi we wrześniu 2024 r.

Wojsko wykonuje również zadania we współpracy z policją na mocy osobnych porozumień. Należą do nich działania, takie jak współdziałanie w monitorowaniu niebezpieczeństw; wykonywanie czynności poszukiwawczo-ratowniczych; ewakuacja poszkodowanych i ich mienia; odgradzanie terenu, w którym występuje zagrożenie lub obszaru prowadzenia akcji ratowniczej; usuwanie skażeń oraz zakażeń biologicznych; wykonywanie zadań wiążących się z naprawą oraz odbudową infrastruktury technicznej; zapewnienie przejazdów na szlakach komunikacyjnych, pomoc medyczna i realizowanie czynności przeciwepidemicznych i sanitarno-higienicznych.

Planowaniem użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych zajmuje się Sztab Generalny Wojska Polskiego, natomiast Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych jako Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej bierze udział w planowaniu oraz podejmuje przedsięwzięcia zarządzania kryzysowego.

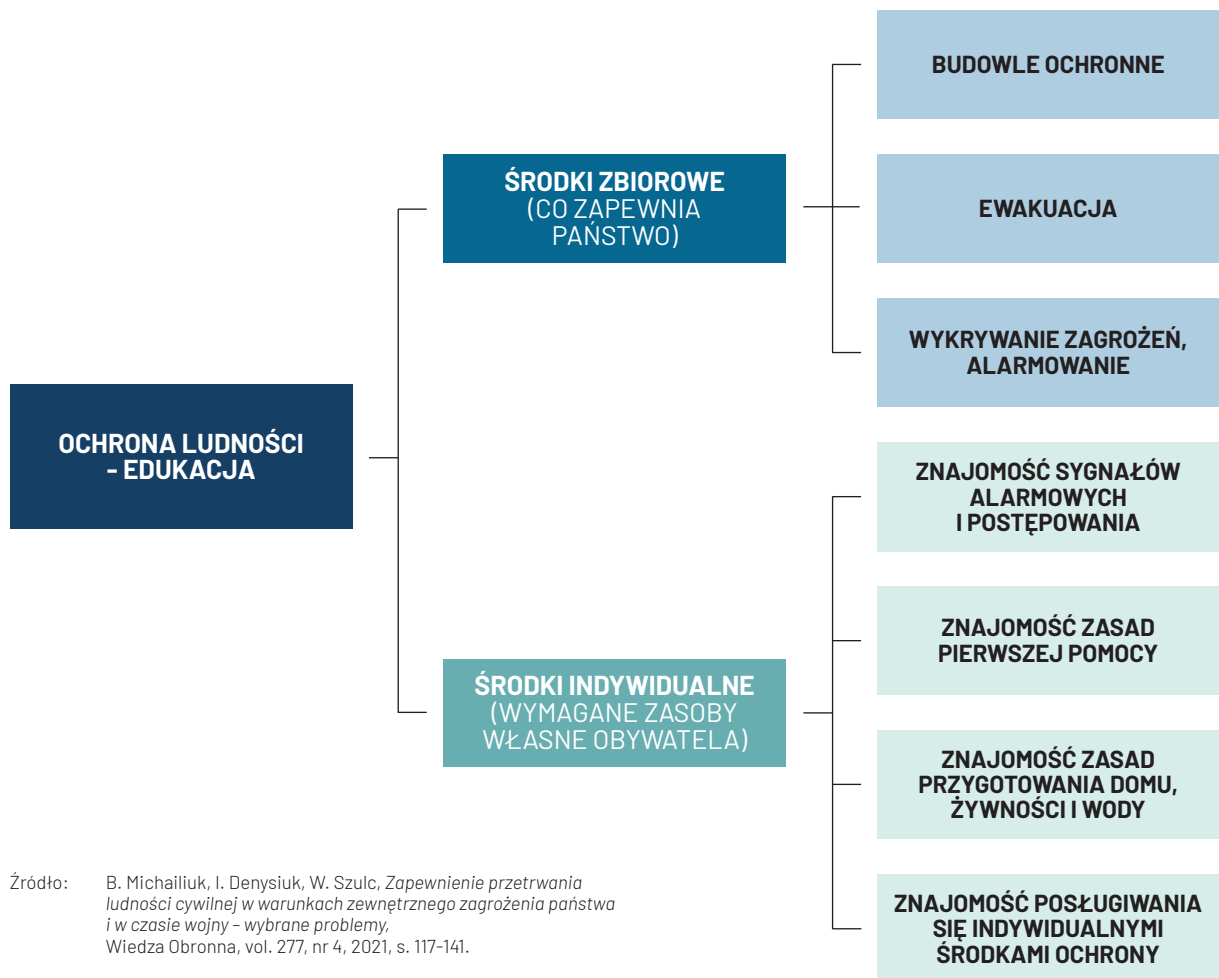
Co należy zrobić? Należy przyjąć, że analogiczne do wojskowych struktury i wyposażenie (Wojskowe Jednostki Odbudowy) powinny być również do dyspozycji nowo odbudowanego systemu obrony cywilnej, rozwijane jako dodatkowe formacje pod egidą PSP. Rozbudowa kadrowa i sprzętowa cywilnych służb ratowniczych jest konieczna, gdyż w razie konfliktu zbrojnego lub innych kryzysów należy liczyć się z tym, że pomoc wojska nie będzie dostępna.

Niezbędnym elementem budowania odporności i kształtowania ochrony ludności jest edukacja pro-obronna. Powszechne bezpieczeństwo można osiągnąć jedynie dzięki świadomemu udziałowi populacji w wysiłku na rzecz wspólnej obrony. Tymczasem większość obywateli nie wie, co należy do ich obowiązków. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu sytuacji kryzysowych są rzadkością. Wielość środków komunikowania (telefony, telewizja, internet) pozwala szybko poinformować ludność o wymaganych działaniach. Program takich działań powinien powstać w ramach ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych. Poniżej przykładowe podstawowe zasoby wiedzy, które są ważne z punktu widzenia obywatela.

33 B. Składanek, *Rola Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2021, t. 20, s. 11-20.

34 A. Kazuro, *Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2020, t. 17, s. 111-128.

WYKRES 4. **PODSTAWOWE ELEMENTY EDUKACJI PROOBRONNEJ**



Źródło: B. Michailiuk, I. Denysiuk, W. Szulc, *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, Wiedza Obronna, vol. 277, nr 4, 2021, s. 117-141.

Polską kulturę strategiczną charakteryzują liczne ograniczenia, takie jak: rozproszenie wysiłków, akceptacja tymczasowości rozwiązań, niechęć do systemowych rozwiązań, skłócenie elit czy słabość służby cywilnej. Nawyki te utrudniają zwiększanie odporności i spowalniają budowanie systemu bezpieczeństwa niemilitarnego o charakterze powszechnym. Przełamanie tych wzorców kulturowych może się dokonać poprzez konsekwentną ewolucję instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, co uzupełni względnie stabilnie rozwinięty system militarny. Potrzebne jest również zaprogramowanie rosnącego zaangażowania ludności cywilnej.

PODSUMOWANIE

LP.	PROBLEM	OBSZAR	PRZECIWDZIAŁANIE
1	Rozproszone prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego	Prawo, legislacja	Uchwalenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym
2	Zlikwidowana obronę cywilną	Prawo, legislacja	Przywrócić obronę cywilną poprzez osobny akt prawny lub uzupełnienie ustawy o zarządzaniu kryzysowym
3	Nieczyste reguły niemilitarnego systemu obronnego i pozamilitarnych przygotowań obronnych	Prawo, legislacja	Uchwalenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym
4	Brak agencji rządowej odpowiedzialnej za system obrony cywilnej i pozamilitarne przygotowania obronne państwa	Prawo, legislacja, instytucje	Wzmocnienie lub przekształcenie RCB w agencję podległą bezpośrednio MSW (por. koncepcja Służby Dyżurnej Państwa z 2022 roku)
5	Brak służb odpowiedzialnych wprost za obronę cywilną	Instytucje	Rozbudować (i dofinansować) istniejący system KSRG o zadania w zakresie ochrony ludności
6	Brak wyposażenia na wypadek kryzysów	Inwestycje	Nowa agencja zapewni zaopatrzenie zmodernizowanego systemu KSRG w dodatkowy sprzęt wzorowany na Wojskowych Jednostkach Odbudowy. Sprzęt zasili istniejący już Centralny odwód operacyjny PSP oraz OSP
7	Brak przeszkolenia kadr w zakresie obrony cywilnej	Instytucje, edukacja	Stworzenie w Akademii Pożarnictwa i szkołach pożarniczych dodatkowych instytutów szkolących kadry cywilne i zapewniających ich profesjonalną certyfikację. Również Akademia Sztuki Wojennej po przekształceniu w Uniwersytet Obrony Narodowej powinna prowadzić wyższe kursy obronne także dla cywili, w ramach wszystkich elementów systemu obronnego RP.
8	Brak przeszkolenia ludności w zakresie obrony cywilnej	Instytucje, edukacja, media	Przeszkolone władze lokalne we współpracy z agencją i PSP będą organizować szkolenia i ćwiczenia obronne dla ludności dorosłej; stworzenie programów edukacyjnych, ich emisja i promowanie przekazów proobronnych na wzór programu „Zostań żołnierzem”
9	Brak środków dla samorządów na odbudowę systemu ochronnego	Inwestycje	Powołanie funduszu wsparcia ochrony ludności, subsydiarne wsparcie zadań własnych samorządów
10	Brak zapasów na wypadek kryzysów i wojen	Inwestycje	Agencja zleci budowę baz magazynowych i centrów logistycznych na potrzeby systemu

Źródło: opracowanie własne.

KLUCZOWE REKOMENDACJE

1. **Władze państwa powinny w ciągu roku uchwalić brakujące akty prawne**, które uregulują system bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza jego podsystem niemilitarny.
2. **Nowe instytucje bezpieczeństwa powinny być uzupełnieniem** i rozwinięciem tych już istniejących (KSRG, ZK, RCB), co przyspieszy odbudowę systemu i jego formacji.
3. **Niezbędne są nakłady finansowe** na odbudowę systemu ochrony ludności w rezultacie wieloletnich zaniedbań. Skoro państwo polskie jest w stanie wygospodarować do końca dekady około 500 mld złotych na zbrojenia oraz niemal drugie tyle na programy socjalne, to przeznaczenie jednej dziesiątej tych środków na naprawę systemów bezpieczeństwa powszechnego nie wydaje się kwotą wygórowaną.
4. **Należy uruchomić fundusz ochrony ludności** w celu wsparcia zasobów lokalnych i OSP.
5. **Należy rozwinąć powszechny system edukacji dla bezpieczeństwa** dla ludności dorosłej (teoria poprzez media i szkolenia; praktyka poprzez ćwiczenia terenowe).

O AUTORACH





MAREK BUDZISZ

Marek Budzisz, pisarz i publicysta, ekspert Strategy & Future oraz Instytutu Sobieskiego, specjalizuje się w kwestiach strategicznych, polityce Rosji. Autor wielu książek o tematyce gospodarczej i geopolitycznej. Ostatnio opublikował książkę pt. *Obywatelska armia Rzeczypospolitej*.



DR TOMASZ PAWŁUSZKO

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. bezpieczeństwa. Analityk bezpieczeństwa międzynarodowego i studiów strategicznych. Amerykanista, manager projektów badawczo-rozwojowych, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktoryzował się w Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie związany z Uniwersytetem Opolskim, a wcześniej z Akademią Wojsk Lądowych. Współpracował z Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych RP w projekcie „NUP 2X35” w obszarze geopolityka. Autor raportów, analiz, szkoleń i książek z dziedziny stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem regionu Europy Środkowo-Wschodniej.



FILIP SEREDYŃSKI

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. bezpieczeństwa. Członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP w sekcji Polityka Zagraniczna, Obronność i Bezpieczeństwo. Radca prawny specjalizujący się w obsłudze prawnej przemysłu zbrojeniowego i partner zarządzający w Kancelarii SLS Seredyński, Sandurski.

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W latach 2007–2010 sędzia Sądu Giełdowego przy Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie. Wielokrotnie przygotowywał opinie dla Sejmu RP. Pełnomocnik Ministra Skarbu Państwa ds. komercjalizacji Zakładu Narodowego im. Ossolińskich – wydawnictwo we Wrocławiu. Od 2005 r. współpracownik Instytutu Sobieskiego. W latach 2000–2006 wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.



PŁK REZ. MARCIN STACHOWSKI

Pułkownik pasywnej rezerwy. Pełnił czynną służbę wojskową na stanowiskach służbowych, zarówno dowódczych, jak i sztabowych, na wszystkich poziomach dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP. Uczestniczył w pracach narodowych i sojuszniczych zespołów w zakresie planowania operacyjnego, programowania rozwoju oraz rozwoju zdolności operacyjnych sił zbrojnych. Kierował pracami nad opracowaniem narodowego dokumentu doktrynalnego Wojsk Obrony Terytorialnej w operacji – DD-3.40 oraz nowego modelu rekrutacji i naboru do Sił Zbrojnych RP, który następnie wdrażał w latach 2022–2024. Uczestnik licznych kursów doskonalących w kraju i za granicą. Aktualnie doktorant szkoły doktorskiej. Autor artykułów naukowych z dotyczących Wojsk Obrony Terytorialnej.



TOMASZ SZATKOWSKI

Stały Przedstawiciel RP przy NATO, kierujący placówką od 2019 r. do 31 maja 2024 r. W latach 2015–19 wiceminister obrony narodowej, odpowiedzialny m.in. za organizację Szczytu NATO w Warszawie w 2016 r., wzmocnienie obecności wojsk sojuszniczych w Polsce, w tym negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi w tym zakresie, a także przygotowanie Strategicznego Przeglądu Obronnego 2016/2017. Od 2024 r. doradca społeczny Prezydenta RP.

Absolwent UW oraz King's College London, a także ukończył szereg dodatkowych kursów i szkoleń, m.in. w Akademii Obrony Wielkiej Brytanii, Podyplomowej Szkole Marynarki Wojennej Stanów Zjednoczonych i Akademii Obrony Narodowej. Uczestnik Munich Young Leader 2019, Asmus Fellow 2013 w German Marshall Fund w Stanach Zjednoczonych, stypendysta Chevening w 2004 r. (Wielka Brytania) oraz nominowany do programu International Visitors Leadership Program przez Departament Stanu Stanów Zjednoczonych w 2007 r.

O WYDAWCY



Instytut Sobieskiego jest polskim prywatnym ośrodkiem analitycznym typu think tank, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. jako fundacja. W latach 2003-2010 Instytut wydawał kwartalnik „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. W latach 2011-2015 był organizatorem corocznego kongresu „Polska – Wielki Projekt”. W latach 2016 – 2018 realizował również projekt Akademia Sobieskiego, którego celem było kształtowanie przyszłych liderów polskiego życia politycznego i gospodarczego. W 2017 zorganizował edycję Krajowej Ligi Innowacji.

Od 2017 roku Instytut kładzie duży nacisk w swojej działalności na publikacje opracowań i rekomendacji, których celem jest pokazywanie, jak polska gospodarka powinna wykorzystywać szanse związane z czwartą rewolucją przemysłową, innowacyjnością i nowymi technologiami.

Od 2020 roku Instytut Sobieskiego realizuje projekt Akademia Młodych Ekspertów, którego celem jest wspieranie młodych ludzi w rozwijaniu kompetencji przywódczych i kompetencji miękkich.

W swojej działalności Instytut Sobieskiego współpracował z wieloma podmiotami. Do tej pory były to:

- organizacje pozarządowe: Forum Automatyki i Robotyki Polskiej, Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundacja Republikańska, Instytut Jagielloński, Nowa Konfederacja, Ambitna Polska, Młodzi dla Polski, Studenci dla Rzeczypospolitej, Fundacja Konrada Adenauera, Central European Energy Partners, Fundacja im. Sławomira Skrzypka, Fundacja im. Wacława Felczaka, Institute for Foreign Affairs and Trade (Külügyi és Külgazdasági Intézet), Institute for Politics and Society (Institut pro politiku a společnost), The F. A. Hayek Foundation Bratislava;
- firmy komercyjne: Aiut, Assay Group, Rohde&Schwarz, WB Electronics, Asseco, Samsung, Lotos, Google, Procter and Gable, PWC, Cisco, EY, Phoenix Systems, Uber, USP Zdrowie, Fortum, Orange, Energa, Zysk i Ska, Collegium Wratislaviense, 4CF;
- instytucje państwowe/ponadnarodowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Fundacją Platforma Przemyśłu Przyszłości, Agencja Rozwoju i Przemysłu, Giełda Papierów Wartościowych, Bank Gospodarki Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Cyfryzacji, Prawo i Sprawiedliwość, Ambasada Węgier, Senat RP, Europejska Partia Konserwatystów i Reformatorów, Biuro Parlamentu Europejskiego w Polsce.

Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności Instytutu można znaleźć na stronie www.sobieski.org.pl.

Polska stoi obecnie przed wyzwaniami geopolitycznymi, które jeszcze kilkanaście lat temu były trudne do wyobrażenia. Choć możemy liczyć na siłę odstraszania Sojuszu Północnoatlantyckiego, to jednak zwiększenie krajowego potencjału obronnego pozostaje kluczowe dla utrzymania bezpieczeństwa Polski. Doświadczenia wojny w Ukrainie wskazują, że odstraszanie nie polega jedynie na gotowości do rozpoczęcia wojny, ale również na zdolności jej długotrwałego prowadzenia. Oznacza to, że niezbędne są zasoby w postaci sprzętu wojskowego i sił zbrojnych, lecz także militarny potencjał przemysłowy zdolny do wspierania długotrwałego konfliktu.

Instytut Sobieskiego zaprosił pięciu czołowych polskich ekspertów do opracowania raportu, którego celem jest zabranie głosu w debacie o bezpieczeństwie Polski. Naszą intencją jest wskazanie kluczowych zadań, które stoją przed rządem. Choć w ostatnich latach widoczne były intensywne działania polskiego rządu, czego przykładem jest ustawa o obronie ojczyzny z 2022 r. oraz szereg decyzji o zakupach broni podjętych przez premiera Mariusza Błaszczaka, to w dalszym ciągu wiele jest do zrobienia. Wyzwania, które omawiamy w naszym raporcie – dotyczące zmian w polskim wojsku, konieczności wzmocnienia potencjału przemysłowego, zbudowania efektywnego systemu obrony cywilnej – pozostają palące. Nasze uwagi kierujemy nie tylko do polityków z koalicji rządowej i opozycji, ale także do dziennikarzy zajmujących się tematyką bezpieczeństwa, licząc, że raport ten będzie pomocny w analizowaniu zmian polityki obronnej i ocenie działań polityków.

Niniejsze opracowanie składa się z pięciu oddzielnych artykułów, z których każdy może być przedmiotem niezależnej lektury.

**TWORZYMY
IDEE DLA POLSKI**



Instytut Sobieskiego

Lipowa 1a/20
00-316 Warszawa
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl

www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-966872-7-2

PARTNER RAPORTU:

Defence 24