



INWESTYCJE W ZAKRESIE POTRZEB OBRONNOŚCI PAŃSTWA LUB BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO. UWAGI DO NOWEJ USTAWY.

WPROWADZENIE

W ostatnich dniach prezydentury prezydent Andrzej Duda podpisał [*Ustawę z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych*](#) (dalej: ustawa). Ustawa pozwoli na uproszczenie zasad realizacji inwestycji dotyczących obronności państwa. Komentarz omawia znaczenie tej regulacji.

KSZTAŁT USTAWY

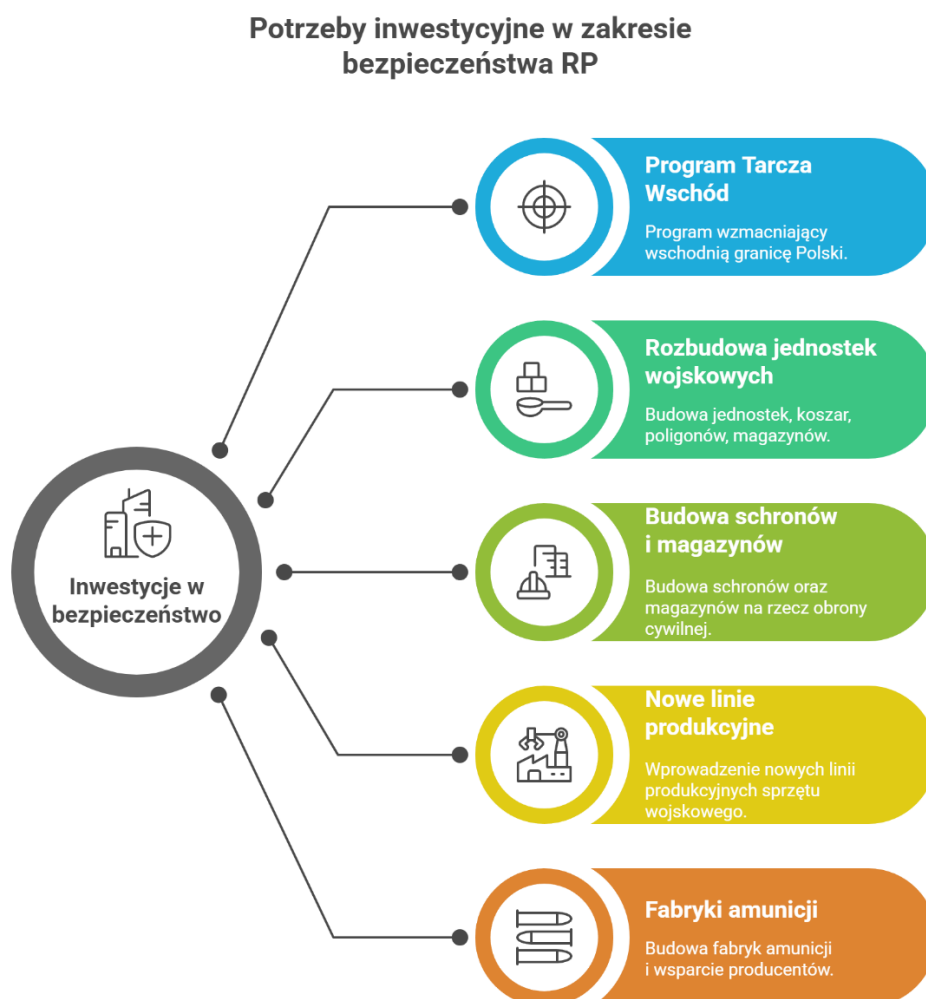
System bezpieczeństwa państwa opiera się na podsystemach [obronnych i ochronnych](#). Pierwszy dotyczy w szczególności sił zbrojnych, a drugi formacji ratowniczych i zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny. Oba podsystemy opierają się z kolei na zasobach kadrowych i materiałowych. Zagadnienia te wymagają szczegółowej regulacji. W ostatnich latach przyjęto ustawy regulujące kwestie [obrony Ojczyzny](#) oraz [ochrony ludności i obrony cywilnej](#). Ustawy te nie rozwiązały jednak problemów, związanych z inwestycjami w infrastrukturę. Nowy akt prawny ma wypełnić tę lukę.

[Ustawa liczy 47 artykułów](#) obejmując (rozdział 1) definicje i stosunek do dotychczasowych aktów prawnych, opisuje (rozdział 2) proces przygotowania, uzyskiwania zezwoleń i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa, (rozdział 3) oraz inwestycji kluczowych. Ustawa precyzuje też (rozdział 4) proces nabywania nieruchomości niezbędnych do realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa. Kolejną kwestią jest (rozdział 5) ustanawianie stref ochronnych terenów zamkniętych ustalonych przez MON. Przedostatnia część ustawy (rozdział 6) ogłasza „Narodowy Program Gotowości Zbrojeniowej Państwa”, a część ostatnia to (rozdział 7) przepisy przejściowe i końcowe.

CELE NOWEJ USTAWY

Dzięki ustawie będą mogły zostać uproszczone zasady przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji dotyczących obronności państwa. Chodzi także o wprowadzenie możliwości ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych na etapie przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji, jak również dla obiektów już istniejących. Celem MON i MSWiA jest [skrócenie procesu inwestycyjnego o połowę](#) dla przyspieszenia programów inwestycji o szczególnym znaczeniu dla obronności i ochrony ludności. Najbliższe lata przyniosą m. in. rozbudowę infrastruktury w ramach [Narodowego Programu Odstraszania i Obrony „Tarcza Wschód”](#), formowanie licznych nowych jednostek wojskowych w [dwóch nowych dywizjach](#) w środkowej części kraju (nowe obiekty, koszary, poligony), rozbudowę systemu schronów, czy inwestycje w fabryki amunicji i broni (por. rysunek poniżej).

Rysunek 1. Potrzeby inwestycyjne w obszarze bezpieczeństwa Polski



Źródło: opracowanie własne.

GŁÓWNE ZMIANY USTAWOWE

Ustawa wprowadza pojęcia „inwestycji strategicznych” oraz „inwestycji kluczowych”. Ta pierwsza oznacza inwestycję celu publicznego, realizowaną na potrzeby obronności państwa ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa lub zobowiązania sojusznicze. Ta druga dotyczy inwestycji w celu budowania przemysłowego potencjału obronnego; na potrzeby działań służących zapewnieniu porządku publicznego oraz ochronie ludności i obronie cywilnej. Ustawa połączyła zatem potrzeby resortów właściwych do spraw obrony narodowej (obronność) i do spraw wewnętrznych (ochrona ludności i obrona cywilna). Zestawienie definicji znajduje się w art. 1, pkt. 2, ustępy od 3 do 6. Ich zarys prezentuje rysunek poniżej.

Rysunek 2. Rodzaje inwestycji na rzecz bezpieczeństwa państwa.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy.

Sednem ustawy jest [uproszczenie procedur](#) decyzyjnych w zakresie inwestycji obronnych i ochronnych. Większość tych uproszczeń opiera się na szeregu wyłączeń i ustawowym skróceniu czasu uzyskiwania opinii, decyzji i zezwoleń realizacji. Proces inwestycyjny będzie przebiegał na wzór specustaw o inwestycjach drogowych i kolejowych. Uregulowano kwestię szybszego nabywania nieruchomości. Właściciele gruntów i budynków otrzymają odszkodowania, którym poświęcono artykuł 6 oraz artykuły 22-24.

Ułatwienia dla inwestycji obejmują między innymi prawo zamówień publicznych, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o rewitalizacji, o udostępnianiu informacji o środowisku, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o ochronie zabytków i przepisy prawa wodnego. Ważne części ustawy dotyczą ustanawianie stref ochronnych terenów zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej.

Ważnym przykładem wyłączenia jest artykuł 2, który pozwala Siłom Zbrojnym RP kupować bezzałogowce oraz środki ich zwalczania z pominięciem [Prawa zamówień publicznych](#) – o ile wojsko przeprowadziło testy, a minister właściwy do spraw obrony zgodzi się na ich zakup. Ponadto, zezwala się jednostkom organizacyjnym SZ RP nabywać sprzęt wojskowy wspólnie z wojskami obcymi, innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Regulacja ta wychodzi naprzeciw unijnym programom wspierania europejskiego przemysłu obronnego, o czym pisaliśmy już [w innym miejscu](#). Przepis ten łączy się z [zapowiedziami MON](#) w zakresie udziału Polski w subwencjach unijnych na wspólne zakupy uzbrojenia z innymi krajami ([program SAFE](#)). Ułatwiony dostęp do dodatkowych środków pozwoli na większe zakupy oraz większą promocję produktów polskiego przemysłu zbrojeniowego.

Ważnym zapisem ustawy (art. 32) jest możliwość ustanowienia przez wojewodę, w drodze aktu prawa miejscowego, strefy ochronnej terenu zamkniętego. Strefa ochronna terenu zamkniętego stanowi obszar poza granicami terenu zamkniętego ustalonego przez Ministra Obrony Narodowej, wyznaczony przez właściwego miejscowo wojewodę, na którym z uwagi na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa obowiązują zakazy i ograniczenia (ich katalog zawiera art. 38). Wojewoda zyskuje prawo wskazania granic strefy ochronnej oraz zakazów i ograniczeń w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów na jej obszarze. Ustawa pozwala na wyłączenie zastosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jeśli są sprzeczne z ograniczeniami na obszarze ustanowionej strefy ochronnej terenu zamkniętego.

Ustawodawca założył, że możliwe są protesty i odwołania od różnych decyzji. Priorytet bezpieczeństwa państwa sprawia jednak (art. 10, pkt. 6), że w postępowaniu sądowym nie można uchylić decyzji o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa w całości, ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część tej decyzji. Fragment ten wzbudził liczne kontrowersje prawne.

NARODOWY PROGRAM GOTOWOŚCI ZBROJENIOWEJ PAŃSTWA

Powołanie nowego programu gotowości zbrojeniowej państwa ([NPGZP](#)) obejmuje takie zadania planistyczne jak: określenie wielkości produkcji polskiego przemysłu obronnego, określenie jego mocy produkcyjnych oraz ustalenie poziomu wymaganych inwestycji. Ustawowe umocowanie programu podkreśla jego strategiczną rangę i koresponduje z zapowiedziami szefa MON, dotyczącymi planu rozwoju polskiego przemysłu zbrojeniowego.

Narodowy Program Gotowości Zbrojeniowej Państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy.

WYZWANIA DLA NOWEJ USTAWY

Ustawa ma być odpowiedzią na liczne dotychczasowe problemy, związane z powolnym tempem wdrażania inwestycji o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Niezadowolający był dotąd proces formowania i budowy zaplecza dla nowo formowanych jednostek wojskowych (por. [grafika MON](#) poniżej). Pozyskiwany w dużych ilościach sprzęt wojskowy wymaga garaży, magazynów, hangarów i ukryć. Dotyczy to zarówno wojsk lądowych, jak i sił powietrznych. Wyjątkowym priorytetem w ustawie cieszą się systemy bezzałogowe, które również wymagają rozbudowy zaplecza nowego typu.

Ustawa ułatwi również budowę systemu schronów i ukryć dla celów ochrony ludności. Przyspieszony tryb pozyskiwania gruntów, prowadzenia przetargów i skrócony czas na uzyskanie zezwoleń pozwolą na wdrożenie systemowych działań na rzecz rozbudowy infrastruktury ochronnej, ważnej dla ludności cywilnej i zaplecza Sił Zbrojnych RP. Ważny

będzie również NPGZP, który może zyskać rangę analogiczną do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Obraz nr 1. Nowe jednostki wojskowe w Polsce po 2018 roku.



Źródło: [PolskieRadio24](https://polskieradio24.pl)

Przez lata działania w sprawie odbudowy systemu schronów były rachityczne, a ponad [90% Polaków nadal nie ma dostępu](#) do żadnej infrastruktury tego typu. To właśnie poziom infrastruktury jest piętą achillesową polskiego systemu bezpieczeństwa powszechnego. Ponadto, poważnym wyzwaniem dla inwestycji publicznych o znaczeniu obronnym będą [problemy z zaopatrzeniem](#) w kruszywo, przepustowość linii transportowych, czy dostępność pracowników budowlanych. Ten sam problem będzie dotyczyć również projektów typowo cywilnych, takich jak budowa elektrowni atomowych, czy lotniska CPK.

W przypadku wyzwań stojących przed ministerstwem właściwym do spraw wewnętrznych, należy pamiętać nie tylko o wzmocnieniu zasobów materiałowych, ale również zwrócić uwagę na potencjał zasobów osobowych w systemie, który jest niewystarczający. Rozbudowa sił ratowniczych, które będą dysponować nowymi obiektami i ciężkim sprzętem ratunkowym wymaga analogicznego programu jak plan rozbudowy Sił Zbrojnych RP.

PODSUMOWANIE

Nowa ustawa daje nadzieję na szybką rozbudowę infrastruktury obronnej i ochronnej do końca lat 20. XXI wieku. Pilotażowym programem dla Sił Zbrojnych RP była inicjatywa „Tarczy Wschód” oraz „[Operacja Feniks](#)”, z których wyciągnięto odpowiednie wnioski.

W myśl ustawy władze resortów siłowych mogą ominąć liczne trudności, związane z zagospodarowaniem przestrzennym, zamówieniami publicznymi, czy ochroną środowiska. Ustawa wypełnia istotną lukę, która osłabiała pozyskiwanie nowych zdolności wojskowych i technologicznych na rzecz systemu bezpieczeństwa. Jej przyjęcie oznacza, że państwo polskie priorytetowo traktuje ryzyko kolejnych konfliktów zbrojnych w regionie.

Osobnymi problemami polskiego systemu bezpieczeństwa są polityczne procesy planistyczne, obejmujące przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, o czym [pisaliśmy w Łukasiewicz-ITECH](#) już wcześniej. Kolejnym problemem jest [brak aktualnej „Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP”](#) (P-SDO, dok. niejawni). Dokumenty te wskazują zadania dla struktur państwa na czas wojny (m. in. Plan użycia Sił Zbrojnych). Ostatnią wersję P-SDO przyjęto w 2018 roku, ale została uchylona na mocy Ustawy o obronie Ojczyzny z 2022 roku. Bez tych dokumentów polski system bezpieczeństwa jest niekompletny, a wdrażanie planu rozbudowy infrastruktury obronnej będzie utrudnione.

Rekomendacje obejmują:

- Dążenie do dialogu na rzecz jak najszybszego przyjęcia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP.
- Utworzenie programów rozbudowy inwestycji (strategicznych i kluczowych), określenie ich kosztów oraz regularny monitoring ich realizacji.
- Opracowanie wzorcowych i możliwie szybkich w realizacji zadań infrastrukturalnych, które można w skuteczny sposób powielać w różnych regionach Polski.
- Bieżącą identyfikację zagrożeń dla infrastruktury i przygotowanie zabezpieczeń.
- Regularną, czytelną dla społeczeństwa i komunikowalną diagnozę potrzeb państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Opracował: dr hab. Tomasz Pawłuszko