



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

Mjr mgr Krzysztof TERESIAK

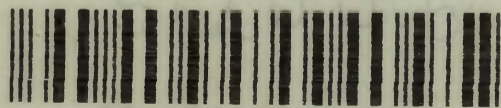
ORGANIZACJA NACZELNYCH ORGANÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W WARUNKACH ZAGROŻEŃ MILITARNYCH

Rozprawa doktorska

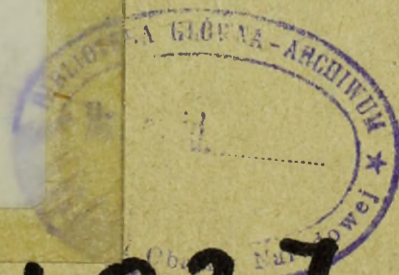
2

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej

S/2445



05-002445-002-0



54837

WARSZAWA

1994

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

54837

Mjr mgr Krzysztof TERESIAK

ORGANIZACJA NACZELNYCH ORGANÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W WARUNKACH ZAGROŻEŃ MILITARNYCH

Rozprawa doktorska

Opracowana pod kierownictwem naukowym:
płk.dr.hab.inż. Mariana KOWALEWSKIEGO



SPIS TREŚCI

SPIS RYSUNKÓW.....	3
WYKAZ SKRÓTÓW.....	5
WSTĘP.....	6
1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ROZPRAWY.....	10
1.1. Sytuacja problemowa.....	10
1.2. Wzgląd poznawczy.....	22
1.3. Tryb postępowania badawczego.....	29
DZIAŁ I - PODSTAWY OBRONNOŚCI PAŃSTWA.....	37
1. Państwo.....	37
2. Władza.....	47
3. Organ państwowy.....	54
4. System państwowy - system obronny państwa.....	63
4.1. Uwarunkowania.....	64
4.2. Wymagania.....	91
4.3. Struktura.....	102
4.4. Wybrane aspekty funkcjonowania naczelných organów państwa w warunkach zagrożeń.....	110
DZIAŁ II- MODEL KONCEPTUALNY ORGANIZACJI NACZELNYCH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ W WARUNKACH ZAGROZEŃ.....	119
1. Założenia.....	119

2. Struktura organizacyjna.....	124
3. Struktura funkcjonalna.....	139
4. Prawne aspekty kierowania obronnością.....	149
5. Rekapitulacja.....	156
ZAKOŃCZENIE.....	159
ZAŁĄCZNIKI:	
1. Selektywna, analityczna literatura przedmiotu badań.....	164
2. Scena polityczna RF okresu przełomu ustrojowego...	179
3. Wskaźniki potencjału ekonomiczno - obronnego Polski i państw otoczenia	186
4. Potencjał rażenia sił zbrojnych Polski i państw otoczenia	188
5. Organa kierowania obronnością wybranych państw zachodnich.....	192
6. Schemat diagnozy uwarunkowań organizacji naczelných organów władzy państwowej.....	203
LITERATURA.....	206

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1. Dylematy władzy w systemie obronnym RP	19
Rys. 2. Warstwy dylematowe systemu obronnego państwa	23
Rys. 3. Dylematy wyboru koncepcji zmian w systemie obronnym RP	24
Rys. 4. Dylematy planowania zmian w SOP	26
Rys. 5. Model przeprowadzonych badań	31
Rys. 6. Schemat procesu poznania diagnostycznego	32
Rys. 7. Schemat diagnozy rozwiniętej	33
Rys. 8. Państwo jako system działania	45
Rys. 9. Badane aspekty uwarunkowań SOP	65
Rys.10. Główne aspekty bezpieczeństwa narodowego	66
Rys.11. Uwarunkowania systemu obronnego państwa	71
Rys.12. Dekompozycja SOP RP	105
Rys.13. Struktura dziedzinowa SOP RP	107
Rys.14. Struktura podmiotowa SOP RP	109
Rys.15. Schemat struktury organizacyjnej koordynacji polityki bezpieczeństwa	127
Rys.16. Schemat struktury Biura Bezpieczeństwa Narodowego	130
Rys.17. Schemat organizacyjny Ministerstwa Spraw wojskowych	133
Rys.18. Schemat organizacyjny Sztabu Generalnego WP	134
Rys.19. Schemat powiązań funkcjonalnych organów kierowania SOP RP	138
Rys.20. Funkcjonowanie systemu kierowania obronnością państwa w warunkach zagrożeń militarnych	140
Rys.21. Scena polityczna RP /27.10.1991/	180

Rys.22. Organa kierowania obroną Belgii	194
Rys.23. Organa kierowania obroną Danii	195
Rys.24. Organa kierowania obroną Holandii	196
Rys.25. Organa kierowania obroną Francji	197
Rys.26. Organa kierowania obroną Niemiec	198
Rys.27. Organa kierowania obroną Szwajcarii	199
Rys.28. Organa kierowania obroną Szwecji	200
Rys.29. Organa kierowania obroną USA	201
Rys.30. Organa kierowania obroną Wielkiej Brytanii	202

WYKAZ SKRÓTÓW

- RP - Rzeczpospolita Polska;
- NOWP - naczelne organy władzy państwowej;
- NOP - naczelne organy państwa;
- SBN - system bezpieczeństwa narodowego;
- SOP - system obrony państwa;
- SOP RP - SOP Rzeczypospolitej Polskiej;
- PKO - podsystem kierowania obronnością;
- POM - podsystem obrony militarnej;
- POPM - podsystem obrony pozamilitarnej;
- RM - Rada Ministrów;
- RBN - Rada Bezpieczeństwa Narodowego;
- BBN - Biuro Bezpieczeństwa Narodowego;
- MSWoj - Ministerstwo Spraw Wojskowych;
- MON - Ministerstwo Obrony Narodowej;
- SZ - siły zbrojne;

WSTĘP

Głębokie przeobrażenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Polsce oraz równie zasadnicze zmiany na arenie międzynarodowej stworzyły nową sytuację, jeśli chodzi o uwarunkowania i przesłanki bezpieczeństwa naszego państwa. Ta nowa jakościowo sytuacja Polski w Europie, implikuje potrzebę dokonania wszechstronnej, pogłębionej analizy i oceny wszystkich istotnych czynników określających bezpieczeństwo naszego państwa obecnie, jak i przede wszystkim w przyszłości. W sposób najbardziej wyrazisty problemy te uzewnętrzyły się w latach 1990 + połowa 1993, tj. w okresie nazwanym *transformacją* ustrojową Polski, dlatego stanowią główne ramy czasowe rozpatrywanych w pracy problemów.

Potrzeby i interesy bezpieczeństwa narodowego wyraża i realizuje państwo, poprzez swoje odpowiednie organy władzy, które powinny prowadzić stosowną politykę zagraniczną i wewnętrzną. Przy czym polityka ta musi być prowadzona w sposób, który nie stwarza zagrożeń dla innych państw i nie odbywa się ich kosztem.

Postrzeganie państwa jako niezależnej jednostki politycznej i administracyjnej jest o tyle ważne, że to właśnie państwo organizuje - poprzez swoje organy władzy - wszelkie przedsięwzięcia na forum międzynarodowym, jak i wewnątrz państwa, zmierzające do zapewnienia szeroko rozumianego bez-

pieczeństwa narodowego.

Organizatorska funkcja państwa przejawia się w budowaniu systemu bezpieczeństwa /rozpatrując w ujęciu szerszym/ lub systemu obronnego /w ujęciu węższym/. Celem tego systemu jest zachowanie niezależności politycznej państwa, jego integralności terytorialnej oraz zapewnienie odpowiednich warunków życia i wielu innych wartości, obywatelom. Cel ten posiadał i nadal posiada podstawowe znaczenie dla egzystencji i rozwoju państwa i narodu.

Podjęcie działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwu i wykształcenie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, jest jednym z głównych zadań najwyższych organów władzy i administracji państwa. Zadania te posiadają charakter wieloaspektowy i ponadczasowy.

Należyte zorganizowanie tego systemu /bezpieczeństwa narodowego lub obronnego państwa/ gwarantującego posiadanie wymaganych sił zbrojnych /SZ/, skuteczną ochronę i obronę ludności cywilnej, a także odpowiednie przygotowanie infrastruktury obronnej obszaru kraju, wymaga ustalenia oraz prawnego usankcjonowania struktury organizacyjnej i funkcjonalnej /zasad działania/ naczelnych organów władzy państwowej /NOWP/.

NOWP kreują system obronny państwa /SOP/ i odpowiadają za całokształt celowej /i efektywnej/ działalności wszystkich jednostek organizacyjnych państwa, realizowanej w jego ramach. Zapewnić powinny wszechstronne przygotowanie SOP do odparcia ewentualnej agresji oraz usunięcia /zapobieżenia, przewyciężenia/ ewentualnych zagrożeń czasu pokojowego. Celem

działania NOWP - w aspekcie obronnym - jest zapewnienie właściwego zgromadzenia /zorganizowania/ i wykorzystania potencjału obronnego oraz utrzymanie niezakłóconego funkcjonowania państwa w warunkach mogącego wystąpić zagrożenia.

Proces osiągania tego celu, w złożonych warunkach transformacji ustrojowej tworzy sytuację problemową niniejszej rozprawy. Sytuacja ta oraz pochodzące od niej implikacje omówione zostały w rozdziale metodologicznym rozprawy. Do zakresu rozważań o charakterze metodologicznym autor zalicza również wyjaśnienia dotyczące przyjętego w pracy względu /aspektu/ poznawczego oraz trybu postępowania badawczego.

Synteza wyników badań właściwych, przedstawiona została w treści kolejnych rozdziałów uporządkowanych w dwóch integralnych działach pracy /DZIAŁ 1, DZIAŁ 2/.

DZIAŁ pierwszy ma charakter ogólnie - teoretyczny i w istocie jest uporządkowanym /co oznacza również zweryfikowanym/ systemem wiedzy o uwarunkowaniach, wymaganiach oraz strukturze systemu bezpieczeństwa i obronności państwa w aspekcie funkcjonowania NOWP.

DZIAŁ drugi - powstały na gruncie sformułowanej w dziale pierwszym pracy teorii problemu, bliższy jest rezultatom badaniom stosowanym. Autor przedstawia w nim konceptcję organizacji NOWP w warunkach zagrożeń. W konceptcji tej, z racji jej ogólności nazwanej *konceptualną*, uwagę skupiono na problemach organizacji i funkcjonowania NOWP. W rozdziale końcowym tego działu - "Prawne aspekty kierowania obronnością" - autor przedstawia wariantową propozycję uporządkowania systemu praw-

nego określającego miejsce, rolę i zadania NOWP w kierowaniu obronnością państwa. Ujęcie treści rozdziału w sposób wariantowy wynikało z przyjętych założeń, dotyczących rozwiązania problemu prymatu między urzędem prezydenta, a urzędem premiera. Autor uważał za właściwe, aby przeanalizować całe uzasadnione spektrum proponowanych zmian i zaprezentować jego graniczne warianty w postaci unormowań prawnych.

Koncepcyjny charakter działu drugiego pracy wymagał merytorycznej rekapitulacji. Za odpowiednie podsumowanie i konkluzje merytoryczne autor uznał wypracowanie dyrektyw i wytycznych do doskonalenia systemu NOWP, które przedstawione zostały w zakończeniu pracy. Przy czym autor przyjął założenie, że celem głównym pracy nie jest doskonalenie systemu NOWP, poprzez realizację pracy projektowej. W zamiarze autora było zaprezentować dorobek naukowy - w zasadniczej jego części - będący rezultatem prowadzonych badań o charakterze podstawowym, stanowiący podstawy teoretyczne dla badań stosowanych, które autor prowadził na Wydziale Strategiczno - Obronnym Akademii Obrony Narodowej.

Pracę uzupełniają załączniki, których treść wzbogaca rozważania prowadzone w jej części głównej.

1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ROZPRAWY

1.1. Sytuacja problemowa

Sytuacja problemowa niniejszej rozprawy ma charakter wieloaspektowy. Każdy z nich był przedmiotem analizy naukowej w początkowym etapie badań. Wnioski z tej analizy pozwoliły precyzyjniej określić granice przedmiotu badań, a także wyodrębnić problemy kluczowe na których należy skupić /i skupiono/ uwagę w procesie badawczym.

W sensie pozamerytorycznym identyfikacja sytuacji problemowej to również proces automotywacyjny, który w przypadku tego rodzaju badań miał charakter szczególny. Szczególna jest bowiem sytuacja kiedy wydarzenia w państwie o historycznym znaczeniu, nie tylko podlegają obserwacji czy nawet głębszej refleksji, ale poddawane są wnikliwej analizie naukowej, krytycznym ocenom, racjonalnym i konsekwentnym wywodom.

Geneza inspiracji naukowej, prezentowanych tu wyników badań, sięga wydarzeń politycznych i towarzyszących im zmian organizacyjnych w Europie Środkowej lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Wydarzenia te zainicjował proces przebudowy ustroju polityczno - gospodarczego RP. Oczywistym jest, że celem tych zmian było zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywatelom w stopniu większym niż dotychczas.

Sytuacja problemowa - kontekst metodyczny.

Prowadząc analizę sytuacji problemowej autor nabył przekonania, że problem bezpieczeństwa RP jest szczególny w swojej istocie ze względu na swoje znaczenie, tak dla państwa jak i dla społeczeństwa. I chociaż bezpieczeństwo określa się jako *stan braku zagrożenia*¹, stan spokoju i pewności, to w przypadku bezpieczeństwa państwa, jego naukowa analiza jest trudna, nie mówiąc już o problemie jego praktycznego zapewnienia.

Bezpieczeństwo jest zarówno cechą /systemową/ jak i procesem². Nie jest osiągnany raz na zawsze! Wymaga ciągłego kształtowania, adaptacyjnej modyfikacji do zmieniających się warunków /zewnętrznych i wewnętrznych/, aby zachować adekwatność do potrzeb i możliwości. Proces ten ma na celu zapobieganie wszelkim zagrożeniom oraz przygotowanie całego społeczeństwa, gospodarki narodowej, terytorium kraju i SZ do działania w warunkach zagrożeń - w tym głównie zagrożeń militarnych, choć nie tylko³.

Charakterystyczne jest, że bezpieczeństwo Polski budowane było we wszystkich okresach historycznych naszego kraju na gruncie tych samych założeń. Uważano i uważa się, że

- Obrona Rzeczypospolitej Polskiej to obowiązek realizacji

¹ Słownik języka polskiego, PWN, 1978r, s.147, A.D.Rotfeld - Europejski system bezpieczeństwa, PISM, Warszawa, 1990, s.18

² Patrz P.Sienkiewicz - Systemowe badania nad bezpieczeństwem narodowym, ZN ADN, nr 1/2 1991r, s.161 ÷ 162.

³ R. Kulczycki - System bezpieczeństwa RP, [w:] Materiały z konferencji naukowej odbytej w dniach 4-5.11.93r, w ADN, s.16. Pogląd taki reprezentuje również J.Kukułka - Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współzależności i sprzeczności interesów, Sprawy Międzynarodowe, nr 7 z 1982r.

zadań przez wszystkie organa państwa, jednostki organizacyjne, polityczne i społeczne oraz każdego obywatela stawiany przed nimi w odpowiednich aktach normatywno - prawnych, a także podejmowane w trakcie przygotowywania i prowadzenia działań obronnych innych zadań wynikających z nakazu moralnego;

- to również całokształt zadań realizowanych we wszystkich sferach działalności państwa i walce zbrojnej mających na celu niedopuszczenie do konfliktu zbrojnego, przygotowanie się do jego odparcia oraz zatrzymanie i rozbicie zgrupowania inwazyjnego nieprzyjaciela.⁴

To ogólne założenie w historii, miało swoją określoną interpretację polityczną i wynikający z niej stan zorganizowania obronnego państwa. Różna - w sensie czasowym - była trwałość tych rozwiązań, różna - w sensie merytorycznym - ocena ich wartości.

Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego skupiały /i skupiają/ uwagę społeczeństwa, w tym głównie polityków i naukowców w okresach historycznie dla Polski przełomowych⁵. W stwierdzeniu tym nie ma nic z retoryki. Dla narodu nie ma stanu gorszego niż ten, w którym nabiera on poczucia zagrożenia

⁴ Konstytucja 3 Maja 1791, art.IX, [w:] Konstytucje Polskie, pod red. M.Kallas, T.I, Warszawa 1990, s.184,
Ustawa Konstytucyjna z 17.03.1921, art.5 i 14 /Dz.U. 1926, nr 79, poz.444/;
Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935, art.2,3,14 /Dz.U. 1935, nr 36, poz.286/;
Ustawa Konstytucyjna PRL z 22.07.1952, art.92, pkt.1 /Dz.U. 1952, nr33, poz.233/;
Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992, art.28, pkt.2 /Dz.U. 1992, nr 84, poz.426/.

⁵ co jest naturalne, intensyfikacja zainteresowań problemami strategicznymi następuje w sytuacjach strategicznym.

interesów narodowych. W sytuacjach takich następować powinna /i następuje/ mobilizacja państwa /w tym również intelektualna/ w poszukiwaniu rozwiązań, które zagrożeniom zdolne są zapobiec, przeciwstawić się, zwalczyć, itp. Proces ten dla naukowców zajmujących się problemami bezpieczeństwa państwa jest źródłem wiedzy o mechanizmach powstawania nowych koncepcji bezpieczeństwa, metodach ich wdrażania oraz ocenach ich wartości /efektywności/.

Autor z uwagą obserwował jak w okresie przemian ustrojowych w RP nastąpiło nasilenie zainteresowania środowisk naukowych - tak cywilnych jak i wojskowych - problematyką obrony państwa, w tym funkcjonowania organów państwowych w wypadku wojny. Jak dalece wysokie to było świadczy fakt, że już w pierwszym etapie tych przemian powołano do życia stałe instytucje oraz organy badawcze /Wydział Strategiczno - Obronny w AON/ i wykonawcze /Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przy Prezydencie RP/, których jednym z podstawowych zadań jest wypracowanie skutecznej organizacji obrony państwa.

Wydaje się, że dokonywane zmiany w SOP podczas transformacji ustrojowej państwa, realizowane były na zasadzie zaprzeczenia dotychczasowego dorobku teoretycznego i zastosowanych rozwiązań. Wypracowanie nowych założeń i zorganizowanie według nich nowego SOP wymaga dużego wysiłku /intelektualnego i rzeczowego/ oraz czasu. Diagnoza sytuacji problemowej uświadomiła autorowi dosyć istotny fakt, tj. funkcjonowania różnych kryteriów. Dla praktyków /decydentów/ odpowiedzialnych za modyfikację SOP był to czas, dla badaczy /naukowców/ - rzetelność

naukowa. Pierwsi preferowali rozwiązania intuicyjne /brak wy-
ników badań/, drudzy - rozwiązania cząstkowe /brak czasu/. Z
rozmów i dyskusji tak z praktykami jak i teoretykami jakie
autor prowadził w trakcie zbierania materiałów do niniejszej
pracy, przebijała świadomość tego, jak ważne jest
współdziałanie jednych i drugich. Niemniej dotychczasowe roz-
bicie teoretyczno - problemowe⁶ w badaniach jak i rozwiązania
cząstkowe w praktyce generują dyskusje nad tym czy szkielet
nowego SOP RP został właściwie zbudowany czy nie. I trudno o
zgodność ocen w tych poglądach. Zgodność dotyczy tego że ce-
lowe jest podjęcie prac nad porządkowaniem /weryfikacja/ na-
gromadzonego dorobku teoretycznego.

Podjęcie prac badawczych nad porządkowaniem całego systemu
wiedzy z zakresu bezpieczeństwa jest zadaniem przerastającym
możliwości pojedynczego badacza. Zatem już na etapie diagnozy
sytuacji problemowej koniecznym okazało się ograniczenie ob-
szaru badań. Ograniczenie obszaru badań to wybór, to decyzja
podjęta przy zastosowaniu właściwych kryteriów naukowych. Za-
sadniczym kryterium jakim kierował się autor dokonując wyboru
mającego fundamentalne znaczenie dla prowadzonych badań był
pragmatyzm naukowy⁷. To pragmatyzm pozwala dostrzec w ogólnie -

⁶ Patrz programy badawcze Wydziału Strategiczno - Obronnego
AON z lat 1992 + 1993: "KIERUNKI": Kierunki doskonalenia
systemu obronnego RP, AON 1991; System obronny państwa -
"Kierowanie", AON 1992; Perspektywiczny model SOP, AON 1992;
"KRAJ": Perspektywiczny model SOP, AON 1993; "ROZWÓJ": Za-
grożenia bezpieczeństwa RP, AON 1991, Prognoza rozwoju sytu-
acji militarnej w Europie w najbliższych latach, w aspekcie
bezpieczeństwa RP, AON 1992.

⁷ Por. K.Sych - Pragmatyczne aspekty projektowania systemów
baz wiedzy, AE we Wrocławiu, 1990r, rozdz.I.

teoretycznych założeniach systemu bezpieczeństwa celowościowo - zadaniowy jego charakter, w konsekwencji skupić uwagę na rozwiązaniach organizacyjnych odnoszących się do systemu kierowania państwem. Organizacja systemu kierowania państwem posiada zasadnicze znaczenie dla państwa. Jego ocena stanowić może podstawę wnioskowania o sprawności i skuteczności /efektywności/ funkcjonowania całego systemu państwowego. Spostrzeżenie to autor przyjął traktować jako główną dyrektywę w prowadzonej analizie sytuacji problemowej.

Sytuacja problemowa - kontekst merytoryczny.

Już pierwszy kontakt z sytuacją problemową niniejszych badań pozwolił stwierdzić, że osiągnięcie celów i wykonanie zadań mających zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa ma charakter systemowy i obronny. Należy zatem przyjąć, że zadania o tym charakterze realizowane są przez SOP. System ten stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór wzajemnie powiązanych elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych działających na rzecz osiągnięcia i utrzymania w państwie stanu uznanego powszechnie za bezpieczny⁸.

Strukturę podmiotową SOP stanowią wszystkie instytucje i jednostki organizacyjne państwa, a przedmiotową zadania reali-

⁸ Raport Międzyresortowej Komisji do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej, Warszawa 1991r, s.4; Problem omawia także: R.Kulczycki - Jaki model systemu obronnego państwa jest potrzebny Polsce? [w:] materiał z konferencji naukowej nt. "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993r, s.203; R.Kulczycki, A.Włodarski - Perspektywiczny model systemu obronnego państwa [temat badawczy "KRAJ", I etap - ogólne założenia projektu, AON 1993r].

zowane w poszczególnych dziedzinach życia państwowego. Ocena stanu bezpieczeństwa, prowadzona w aspekcie sprawności funkcjonowania SOP, ujawnia wiele jego niesprawności. Za główne z nich uważa się niesprawności związane z organizacją naczelnych organów władzy państwowej /NOWP/, których funkcją główną jest kierowanie systemem państwowym, a w interesującym nas aspekcie - SOP-em.

Proces kierowania SOP ma charakter złożony i jest wyodrębnioną całością, w której istnieją szczególnego rodzaju podporządkowania i nadrzędności oparte na władzy. Władza jest nieodłącznym atrybutem kierowania SOP-em^o.

Sytuację problemową niniejszej rozprawy określa charakter władzy /ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej/ w naszych polskich realiach przełomu XX i XXI wieku. Jej analiza pozwala określić występujące tendencje zmian w stanie zorganizowania podsystemu kierowania SOP. Powszechnie uważa się, że kierowanie obronnością RP jest zasadniczym elementem funkcjonowania SOP i prowadzone jest w ogniwach władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Spośród aktów prawnych opracowanych przez organa władzy ustawodawczej, zawierających fundamentalne ustalenia określające charakter SOP najważniejsza jest Konstytucja RP. Określa ona kompetencje organów państwowych /i samorządowych/ oraz powinności obywateli w zakresie obrony państwa. Zapisy dokonane w konstytucji znajdują swoje rozwinięcie w aktach

^o dotyczy to w ogólności wszelkiej władzy organizacyjnej, opartej na przemocy albo nie.

prawnych, z których za główny należy uznać ustawę o obowiązku obrony RP.

Poza systemem aktów prawnych dotyczących problemów bezpieczeństwa, w ośrodkach władzy administracyjnej i politycznej funkcjonują poglądy na sposób przygotowania państwa do działania w warunkach zagrożeń, w tym militarnych oraz przeciwstawiania się tym zagrożeniom. Poglądy te mają charakter doktryny - ze względu na treść określamy je mianem doktryny obronnej, wojennej lub wojskowej¹⁰.

Rola, jaką spełniać powinna doktryna /doktrynalny system poglądów/ względem aktów prawnych wyższego rzędu jest przedmiotem dyskusji¹¹ w naukowych środowiskach wojskowych i cywilnych. O ile w wojskowym - wypracowane zostały teoretyczne podstawy doktryny, to w cywilnym - dyskusja nadal trwa i nie bardzo zmierza do konstruktywnego finału. Jeżeli jednocześnie zdać sobie sprawę z tego, że w dalszym ciągu stwierdzamy dużą polaryzację poglądów na kształt nowej konstytucji¹², a treści

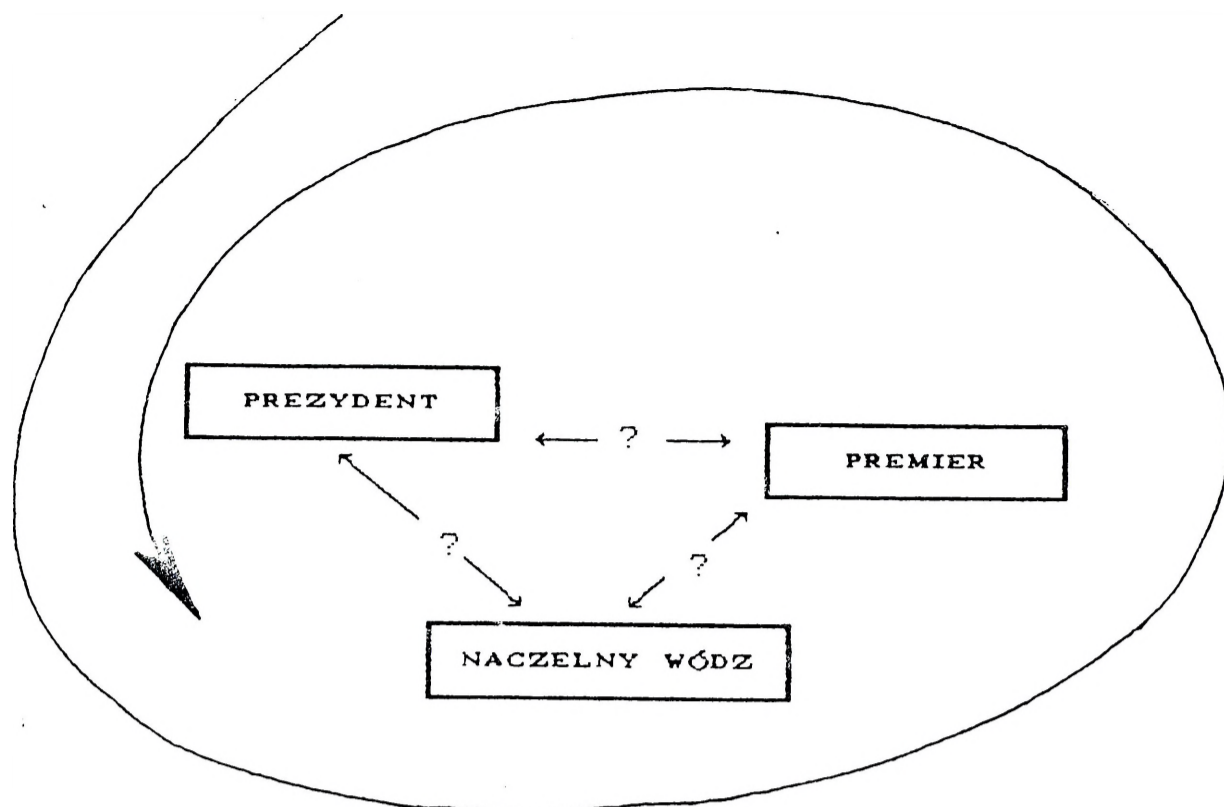
¹⁰ Por. W. Łepkowski, R. Wróblewski - Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa państwa, AON 1994r, s.7, R. Wróblewski - Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, AON 1993r, s.22 + 25.

¹¹ Por. J. Zubek - Analiza wybranych kryteriów obronnego charakteru doktryn wojennych, ZN AON 1991, nr 3/4, s.77+84; Doktryny bezpieczeństwa: studium, AON 1992; J. Kaczmarek, A. Skowroński - Doktryna obronna RP, AON 1990; St. Koziej - Uwarunkowania narodowych doktryn militarnych w ramach przyszłego europejskiego systemu bezpieczeństwa, AON 1991, Wizja polskiej doktryny obronnej u progu XXI wieku, Dep. Wych. MON 1990.

¹² Homo Politicus - praca zb. pod red. St. Filipowicza, Warszawa, 1993r, s.217 + 218; Przeobrażenia ustrojowe w Polsce - praca zb. pod red. E. Zielińskiego, UW, Warszawa 1993r, ss.85 + 87, 175 + 177. Problem ten omawia szeroko M. Kallas - Projekty konstytucyjne 1989 + 1991, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1992

uchwalanych na bieżąco ustaw wyrastają częściej z woli politycznej, aniżeli z jasno sprecyzowanych założeń ustrojowych państwa - to można sformułować wniosek, że SOP w obecnym jego kształcie jest oparty na kruchych i niepewnych podstawach formalnych. Aby odpowiedzieć jak te podstawy uczynić trwałymi, celowe wydaje się zaznaczyć, że powodują ją zasadnicze trudności porządkowania i stanowienia. Trudnością zasadniczą jest niejednoznacznie określony charakter struktury władzy wykonawczej. W strukturze tej - w okresie transformacji ustrojowej autor identyfikuje trzy ośrodki kierownia SOP: prezydencki, rządowy i wojskowy. Każdy z tych ośrodków ma określone upoważnienia w wypełnianiu funkcji kierowania, nie bez znaczenia są także ambicje tych ośrodków. Uprawnienia nie zawsze są jasne, natomiast ambicje rodzić mogą sytuacje konfliktowe. Sytuacja rodząca konflikt jest o tyle identyfikowalna, że dotyczy kwestii ustalenia podziału kompetencji pomiędzy prezydentem a premierem w taki sposób, aby jasne się stało, kto stanowi wierzchołek trójkąta /rys.1/ władzy w kierowaniu SOP.

oraz J.Zakrzewska - Spór o konstytucję, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993.



Rys.1. Dylematy władzy w systemie obronnym RP.

Oczywiście autor abstrahuje w tym rozstrzygnięciu od sytuacji, w której wojskowi dążyliby do zajęcia pozycji dominującej - a więc stanu dyktatury wojskowej¹⁹. Sytuacja ta jest obca naszej kulturze politycznej i nie jest intencją żadnego lobby wojskowego.

Po trzech latach przeobrażeń ustrojowych trójka władzy w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa jest nadal w stanie nieustalonym. Sytuacja ta rodzi określone zainteresowanie poszukiwaniem rozwiązań właściwych dla obecnej sytuacji RP.

Koncepcji organizacji NOWP w aspekcie obronnym jest na tyle dużo, że same one stanowią interesujący materiał badawczy. Synteza tego materiału pozwala określić koncepcję dominu-

¹⁹ szerzej na ten temat patrz G.Smith - Życie polityczne w Europie Zachodniej, Warszawa 1993, s.188 + 202.

jąca. Z punktu widzenia prowadzonych badań wydaje się celowe jej przedstawienie w treści tego rozdziału.¹⁴

Raczej powszechnie postuluje się powtórzenie w nowej konstytucji zapisu uprawniającego Prezydenta RP do kierowania SOP i zobowiązanego do czuwania nad stanem bezpieczeństwa państwa. Uważa się, że za organy wykonawcze w SOP należy uznać: premiera i dowódcę SZ /określanego czasami jako "naczelnny", "główny" lub "Generalny Inspektor"/. Konkretyzację uprawnień decyzyjnych i wykonawczych powinien zapewnić dokument o charakterze ustawy. Treści ustawy powinny wyrażać ponadpartyjny pogląd na temat atrybutów bezpieczeństwa oraz strategii jego zachowania¹⁵.

Zgodnie z tradycją wszystkich aktów prawnych określających kształt systemu bezpieczeństwa RP, prezydent powinien być - tak jak jest do tej pory - zwierzchnikiem SZ. W okresie pokoju funkcję organu doradczo - opiniodawczego Prezydenta RP powinno spełniać odpowiednie kolegium polityczno - rządowe, najczęściej określane jako Rada Bezpieczeństwa Narodowego /RBN/.

W większości znanych autorowi koncepcji, w warunkach wojny decyzje prezydenta mogłyby być przedmiotem głosowania z woli

¹⁴ Z licznych prac dotyczących SOP należy wymienić: Raport Międzynarodowej Komisji d/s Reform w Organizacji Obrony Narodowej, Warszawa 1991; St.Koziej - Kierunki przebudowy SOP w latach 90-tych, AON 1991; K.Nożko - Kierunki doskonalenia SOP RP [temat badawczy "KIERUNKI"], AON 1991; J.Gogolewski, A.Komański, J.Zieliński, J.Wociał - Perspektywiczny model SOP, "KIERUNKI", AON 1992; K.Nożko - System obronny RP, AON 1992; R.Kulczycki - temat badawczy "KIERUNKI": Rozwinięte tezy, Przyjęte pojęcia SOP, AON 1992; R.Kulczycki, A.Włodarski - Perspektywiczny model SOP [temat badawczy "KRAJ"], AON 1993.

¹⁵ Por. Raport o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP. Ekspertyza wykonana przez Radę Legislacyjną przy prezesie RM [w:] Przegląd Rządowy 1992, nr 7-8, s.57.

zwykłej większości stałych członków Rady. Prezentowane są także poglądy, że w działaniu tym Rada Bezpieczeństwa powinna mieć prawo odrzucania każdej decyzji prezydenta bezwzględną większością głosów¹⁶.

Organem wykonawczym Prezydenta RP powinien być - tak jak jest obecnie - minister do spraw bezpieczeństwa narodowego, wraz z podległym mu biurem. Poglądy na strukturę tego biura są bardzo zróżnicowane. Interesujący jest pogląd pracowników AON, że biuro powinno dysponować autonomicznym zapleczem naukowo - badawczym. Panuje przekonanie, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w warunkach wojny lub stanu wojennego spełniać powinno funkcję sztabu wojennego lub kryzysowego prezydenta¹⁷.

W strukturze organów wykonawczych SOP rząd RP - Rada Ministrów /RM/- jest naczelnym, wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej. Rząd przyjmuje na siebie obowiązek kierowania i zarządzania przygotowaniem obronnymi w czasie pokoju oraz kontynuowania działań z tego zakresu w warunkach wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Nadzorowanie realizacji

¹⁶ Patrz: M. Kowalewski, K. Teresiak - System obrony państwa. Moduł kierowania, pk."KIERUNKI", AON 1992, s.22

¹⁷ Podaję za: K. Korzecki - Koncepcja kierowania państwem w czasie zagrożenia i wojny, ZN AON 1993, dodat.nr 3, s.7 + 13; Rola parlamentu, prezydenta i premiera w kierowaniu obronnością państwa, [w:] materiały z konferencji na temat "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993, s.236; Patrz ponadto: St.Koziej - Rola naczelnych instytucji państwowych w zagrożeniu bezpieczeństwa narodowego, ZN AON 1993, nr 4, s.52 + 55; T.Bogusz - Wybrane elementy alternatywnych założeń budowy systemu kierowania obronnością państwa, [w:] materiały z konferencji na temat "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993, s.275; A. Komański Rola ministra obrony narodowej, dowódcy SZ i sztabu SZ w kierowaniu obronnością państwa, wystąpienie w dyskusji na konferencji "Kierowanie obronnością państwa".

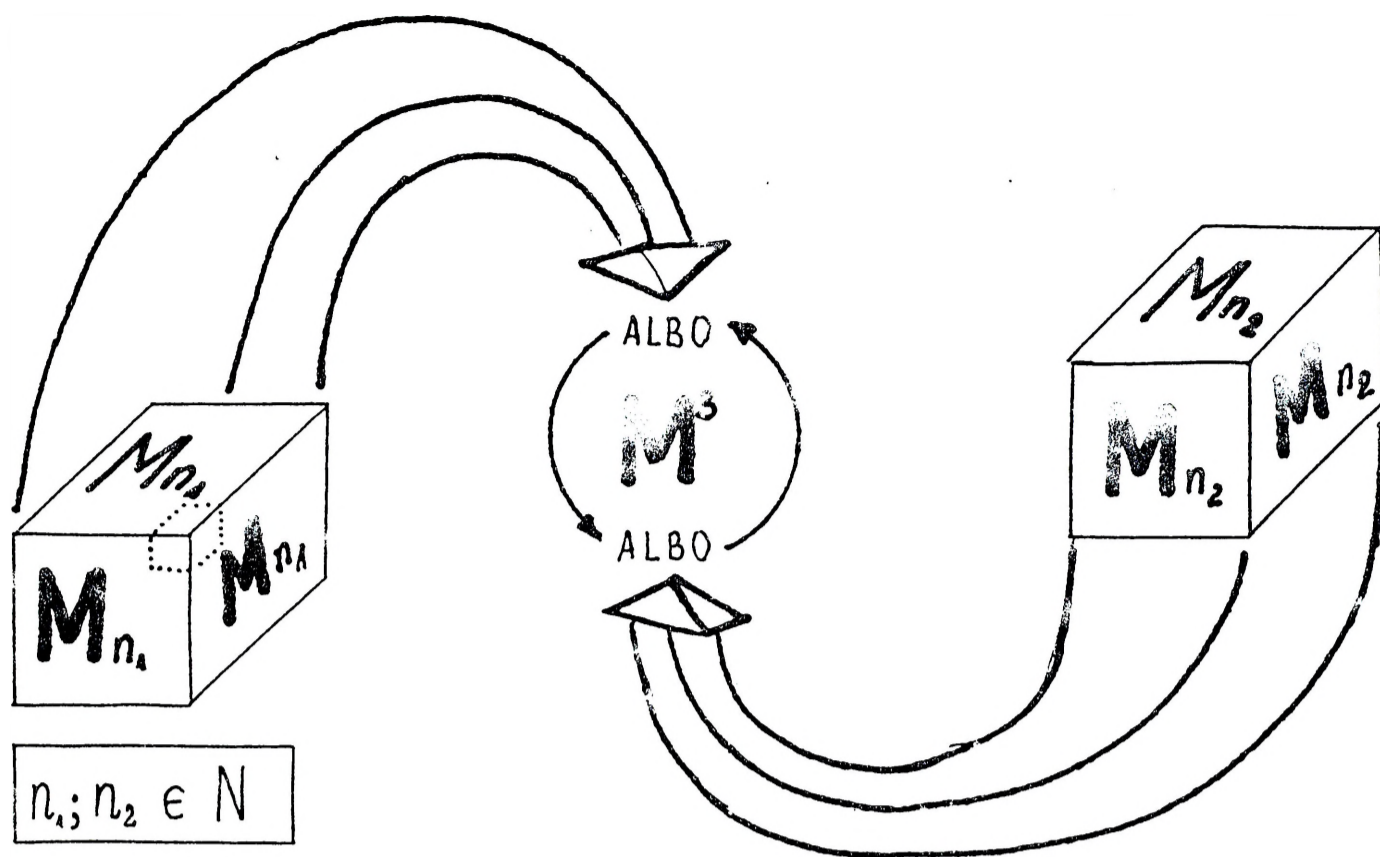
zadań dokonywane jest przez aparat wykonawczy RM. W warunkach stworzonych przez rząd zadania kierowania SZ wykonuje bezpośrednio z nakazu prezydenta naczelny dowódca SZ RP. Autorzy poszczególnych koncepcji pozostawiają otwarty problem mianowania dowódcy SZ RP. Na podstawie zbadanych materiałów trudno wypracować pogląd, kto funkcję tę powinien pełnić? Szef MON, Szef Sztabu Generalnego czy może sam Prezydent?

Przedstawiona synteza koncepcji zmian w NOWP uzmysławia stopień złożoności problematyki badawczej i jednocześnie zbliża do sformułowania celu i problemów badawczych oraz w istotnym zakresie określa kształt hipotezy roboczej.

Złożoność problematyki badawczej wymagała przyjęcia określonego względu /aspektu/ poznawczego, który już na etapie badań wstępnych orientował /porządkował, wartościował i systematyzował/ proces działań poznawczych.

1.2. Wzgląd poznawczy

Identyfikacja sytuacji problemowej i prowadzone w jej obszarze badania wstępne pozwalają stwierdzić, że obronność państwa - jako zagadnienie naukowe - ma swoją warstwę metodologiczną, która w tym przypadku jest swojego rodzaju filozofią myślenia o przedmiocie badań; warstwę metodyczną traktującą o właściwościach poznania tego szczególnego zjawiska jakim jest obronność oraz warstwę moniczną /rys.2/. Szerzego wyjaśnienia wymaga ta ostatnia.



Rys.2. Warstwy dylematowe systemu obronnego państwa.

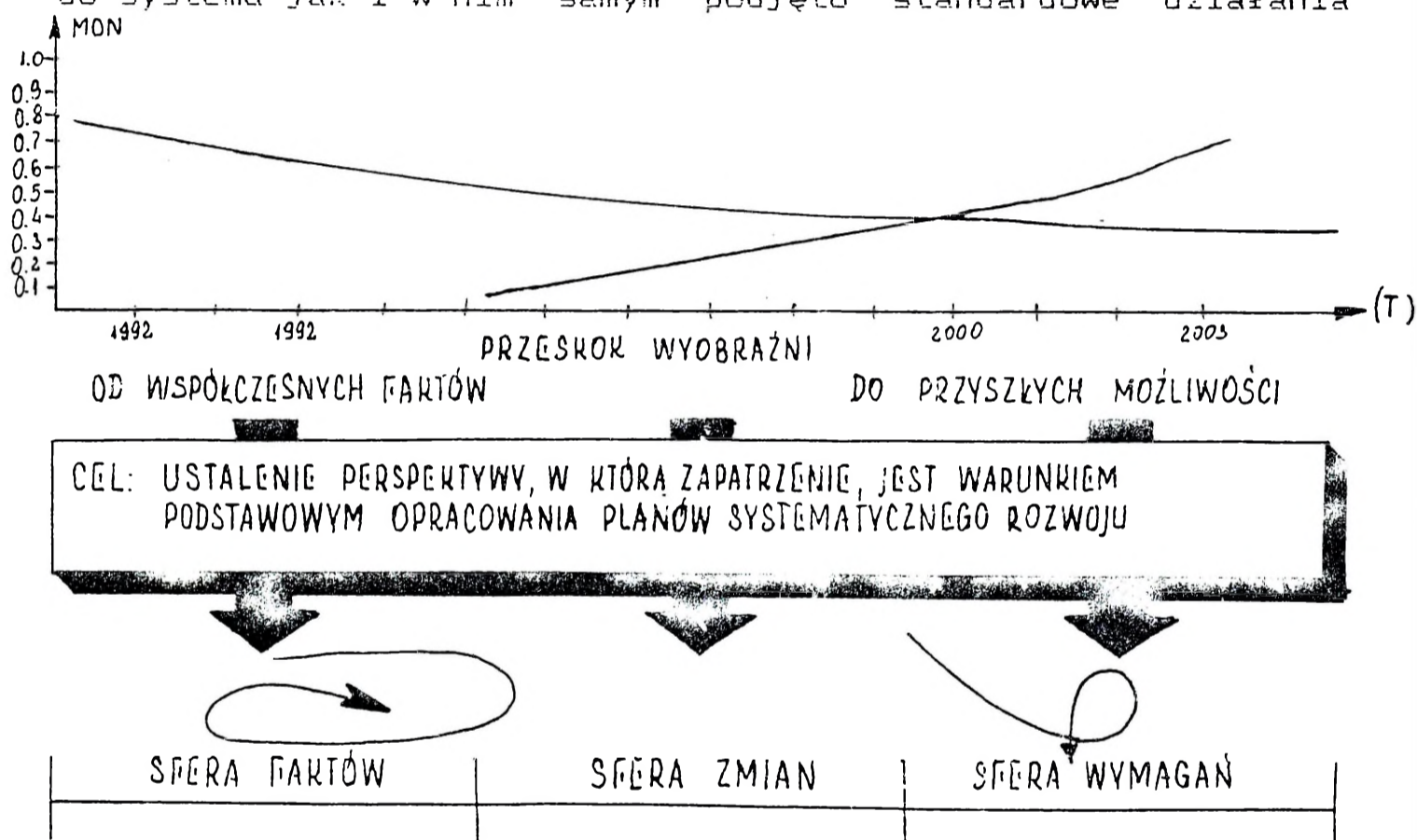
Autor prowadząc analizę SOP /w aspekcie historycznym i politycznym, daje się zauważyć, że na kształcie SOP'u, tak w przeszłości jak i obecnie, ciążą przyzwyczajenia do bliżej nie uzasadnianej tradycji. Daje się zauważyć społeczną akceptację patologii systemu¹⁸, które w tym samym stopniu są przyczyną niesprawności rozwiązań obronnych.

Autor obserwował wysiłki zwolenników "czyszczenia" SOP z monistycznych naleciałości. Rezultat okazuje się być niewiele znaczący. W tej sytuacji należy uznać, że monistyczne obciążenie obronności RP jest jego cechą. A więc taką, w której doszukać się można określonych wartości użytecznych w procesie poznania zjawiska. Dostrzeganie tych wartości autor uznał za jedno z ważnych pryncypiów porządkujących prowadzenie badań.

¹⁸ Por. J. Staniszkis - Patologie struktur organizacyjnych, PAN, Warszawa 1972, rozdz. II i III.

Na gruncie tego ustalenia autor rozstrzygał jeden z kluczowych dylematów tej pracy¹⁹ /rys. 3/.

Faktem jest, że sprawność SOP RP, oceniana wysoko przed rokiem 1989 - można dyskutować o wartości tej oceny, nie jest to istotne dla prowadzonych badań - po roku 1990 zaczęła gwałtownie maleć. Zmieniły się warunki funkcjonowania systemu, w konsekwencji uległy zmianie cele do osiągnięcia jakie przed nim stawiano. Organizacja obrony państwa stała się nieadekwatna - o czym traktuje sytuacja problemowa rozprawy. W stosunku do systemu jak i w nim samym podjęto standardowe działania



Rys. 3. Dylemat wyboru koncepcji zmian w SOP RP.

¹⁹ Przełomowe znaczenie dla przyjęcia określonego względu poznawczego miało seminarium doktoranckie przeprowadzone w KAIPO AON jesienią 1991 roku. Patrz: Protokół z seminarium doktoranckiego *Dylematy zmian w systemie obronnym państwa*, KAIPO WS-0, listopad 1991.

usprawniające, mające na celu jego przystosowanie do zmienionych warunków i stawianych wymagań. Powstaje pytanie - czy tego rodzaju działania, o charakterze ewolucyjnym, są w stanie przywrócić sprawność tak złożonemu systemowi? Czy nie lepiej, przyjmując za podstawę posiadane zasoby ludzkie i rzeczowe starego systemu, podjąć ryzyko budowania nowego systemu organizacyjnego - odpowiednio przystającego do zmienionej sytuacji polityczno - gospodarczego państwa?

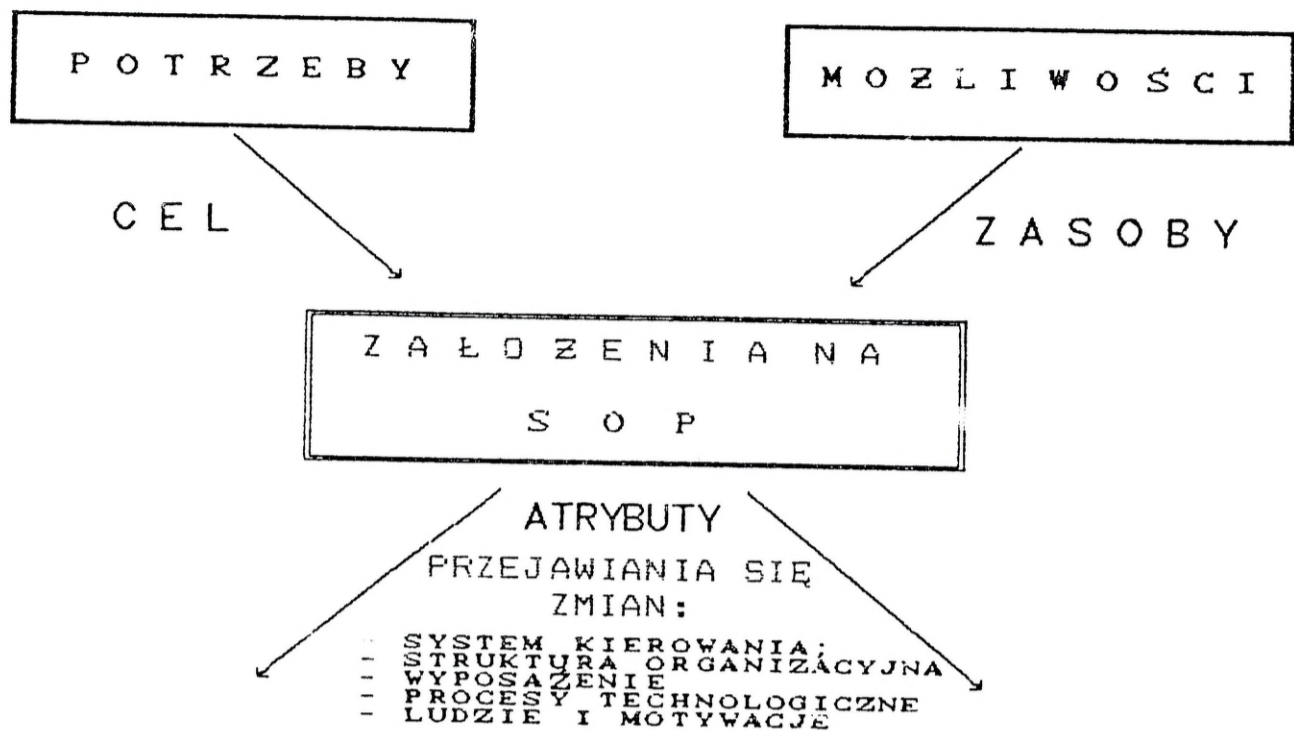
Oczywiście możliwy jest kompromis tych dwóch podejść do zmian w SOP. Kompromis nie należy do kategorii naukowych, zatem już w początkowym etapie rozstrzygnięcia sformułowanego dylematu został odrzucony. Inspiracja jaką autor zaczerpnął z prac Nadlera i Chateliera'a, jednoznacznie wskazywała na celowość wyboru podejścia prognostycznego²⁰. Wybór ten określił взгляд poznawczy niniejszych badań. A ponieważ autor świadom był tego, że zapatrzenie w tak odległą perspektywę odbiera wyników badań atrybut ich bezpośredniej użyteczności, więc zwrócił uwagę na konieczność opracowania planu gwarantującego dojście do tak wyznaczonej perspektywy /modelu idealnego/. Nie bez znaczenia jest także konsekwencja jego wdrażania.

Tworzenie planu nie jest zadaniem badacza. Natomiast etyka postępowania badawczego nakazuje poszukiwania takich rozwiązań, aby na ich gruncie tworzenie planu okazało się działaniem rutynowym.

Autor świadom głównego dylematu planowania zmian w SOP

²⁰ A. Góralski - Twórcze rozwiązywanie zadań, PWE, Warszawa 1980, s.25.

przyjął go traktować jako składową względu poznawczego /rys.4/.



Rys.4. Dylemat planowania zmian w SOP.

Ustalenie właściwego względu poznawczego dla prowadzonych badań, w przypadku tej rozprawy, to nie tylko przyjęcie określonej filozofii poznania przedmiotu badań, to również szereg rozstrzygnięć o charakterze szczegółowym.

Za istotne dla wyników tej pracy autor uważa rozstrzygnięcia dotyczące rozumienia teorii badanego zjawiska. Rozstrzygnięcia te okazały się o tyle istotne, że wyznaczają praktycznie obszar prac porządkujących w nagromadzonym materiale badawczym, tworząc system wiedzy o organizacji NOWP.

W rozumieniu metodologii słowo "teoria" określa zbiór zdań uporządkowanych w taki sposób, że ze zdań naczelnych tego zbioru wynikają wszelkie dalsze zdania uznawane za twierdzenia

systemu²¹

Przedmiotem istotnej części badań prowadzonych w ramach niniejszej rozprawy nie jest struktura teorii w rozumieniu nauk formalnych. Charakter sytuacji problemowej i problemu badawczego wymaga takiego toku postępowania badawczego który jest właściwy dla nauk empirycznych. Budowanie teorii w naukach empirycznych jest sprawą złożoną z metodologicznego punktu widzenia. Ta złożoność procesu badawczego prowadzonego w ramach niniejszej pracy wyraża się głównie tym, że w praktyce badawczej koniecznym okazało się zgromadzenie wielkiej liczby stwierdzeń empirycznych o charakterze jednostkowym, po to aby stworzyć możliwości dochodzenia na drodze indukcyjnej do podstawowych twierdzeń ogólnych czy choćby generalizacji historycznych - jak te przedstawione w podrozdziale 4.1. działu pierwszego pracy. Faktem również jest to, że koniecznym okazało się formułowanie na podstawie stosunkowo niewielkiej liczby spostrzeżeń, uogólnień i hipotez wyjaśniających. Hipotezy te były poddawane wnikliwej weryfikacji co zostało udokumentowane w modelu przeprowadzonych badań /rys. 5/.

Weryfikacja naczelných hipotez określających organizację NOWP w warunkach zagrożeń militarnych jest zadaniem trudnym. Analizując wyniki badań trudno się oprzeć wrażeniu, że część z nich ma charakter spekulatywny. Dotyczy to szczególnie tej części wyników badań, które prowadzone były z zamiarem opraco-

²¹ Por. Filozofia a nauka, zarys encyklopedyczny, pod red. Z. Cackowskiego, PAN, Warszawa 1987, s.704; Podaję za R. Wójcicki Teorie w nauce, wstęp do metodologii i filozofii nauki, Warszawa 1991, s.13.

wania podstaw teorii idealizacyjnej. To znaczy takiej teorii, która wyrosła z założeń idealizujących, upraszczających badany przedmiot, zjawisko, stan.

Założenia formułowane w tej pracy z zamiarem idealizacji wyników badań w części oparte są na dogmatach - odpowiednio do przyjętego względu poznawczego. Użyte określenie dogmatu bierze się stąd, że w procesie badań koniecznym okazało się przyjęcie *a priori* określonych reguł funkcjonowania systemu państwowego RP prawnych, społecznych i innych/, których to reguł w żadnym wypadku kwestionować nie można.

1.3. Tryb postępowania badawczego

Przedstawiona sytuacja problemowa uzasadniała konieczność podjęcia i przeprowadzenia prac badawczych zorientowanych na:

Ustalenie i uporządkowanie systemu wiedzy o organizacji naczelných organów władzy państwowej w warunkach zagrożeń, i na tej podstawie opracowanie conceptualnego modelu organizacji naczelných organów władzy państwowej w warunkach zagrożeń,

co uznane zostało przez autora jako interesujące intelektualnie, przyjęte i sformułowane w postaci CELU ROZPRAWY. Osiągnięcie tak określonego celu wymagało wykonania następujących główných zadań badawczych:

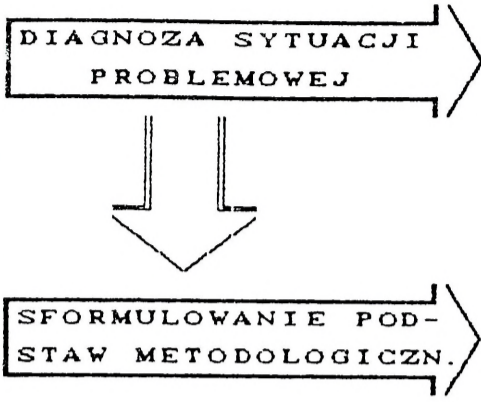
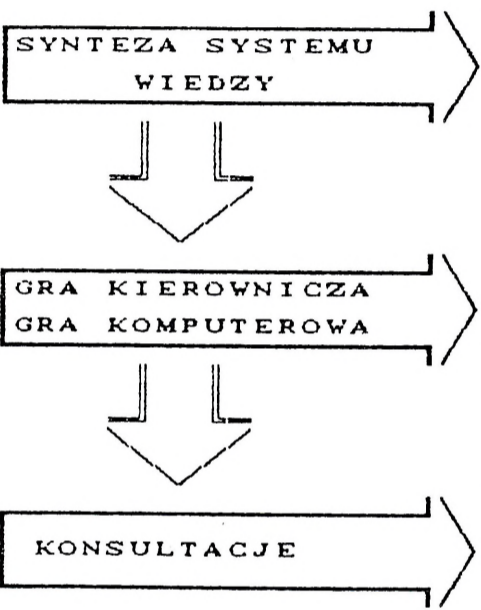
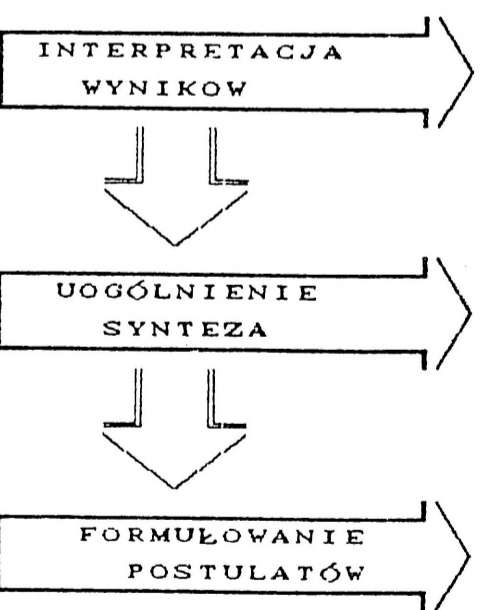
1. Określenia czym są podstawy systemu wiedzy o organizacji NOWP w warunkach zagrożeń;
2. Zbadania i oceny aktualnego stanu organizacji:
 - naczelných organów władzy /NOWP/ RP;
 - NOWP w wybranych państwach europejskich;
3. Ustalenia struktury funkcji w kierowaniu obronnością państwa;
4. Uporządkowania funkcji kierowania obronnością państwa według sfer kierowania obroną militarną i pozamilitarną;

5. Określenia struktury NOWP odpowiedniej do charakteru i zakresu funkcji, jaką dany organ w systemie kierowania obronnością kraju wykonywać powinien;
6. Opracowania koncepcji funkcjonowania NOWP w warunkach zagrożeń.

Informacje niezbędne w procesie generowania i weryfikacji hipotezy roboczej autor zgromadził w trybie dociekań teoretycznych i doświadczeń empirycznych. Najogólniej cały proces badawczy można podzielić na trzy zasadnicze etapy /rys. 5/.

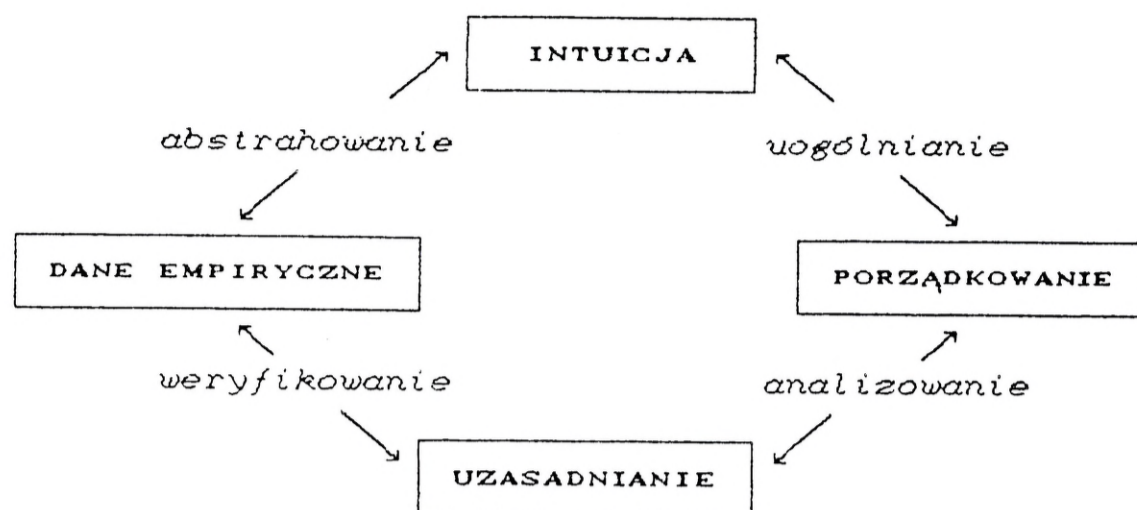
W etapie wstępnym, autor skupił uwagę na identyfikacji i diagnozie sytuacji problemowej. Rezultat tej identyfikacji opisano w podrozdziale 1.1 niniejszego rozdziału. Proces identyfikacji z poznawczego punktu widzenia miał charakter rutynowy. Natomiast badania diagnostyczne prowadzone na tak złożonym przedmiocie badań okazały się trudne, a przez to interesujące. Autor przyjął traktować badania diagnostyczne wstępnego etapu badań jako poznawcze działania rozpoznawcze mające na celu wyjaśnienie przyczynowe i celowościowe stanu organizacji NOWP, określenie obecnego stanu oraz przewidywanego dalszego rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej²².

²² Patrz schemat diagnozy uwarunkowań organizacji NOWP - ZAŁĄCZNIK nr 6.

ETAPY BADAŃ	ZASADNICZE CZYNNOSCI BADAWCZE	FORMA I METODA WYKONANIA CZYNNOSCI BADAWCZYCH
WSTEPNYCH		<ul style="list-style-type: none"> - analiza literatury - zebranie materiału badawczego - krytyczna analiza - sformułowanie diagnozy problemowej - konsultacje BBN, DSS, WS-O, KAİPO - opiniowanie wyników diagnozy /seminaria katedralne, PSOS, DSS BBN
WŁAŚCIWYCH		<ul style="list-style-type: none"> - szczegółowa analiza prawna, organizacyjna, polityczna, historyczna - porządkowanie, uogólnianie, synteza - seminaryja katedralne - badania symulacyjne - ćwiczenia PSOS - BBN - Sejmowa Komisja ON - TWO - WS-O
SYNTEZY		<ul style="list-style-type: none"> - wyprowadzanie wniosków ocenowych z analiz: <ul style="list-style-type: none"> - teoretycznych - historycznych - politycznych - formułowanie założeń na uwarunkowania i wymagania NOWP - konceptualizacja do postaci modelu NOWP

Rys.5. Model przeprowadzonych badań.

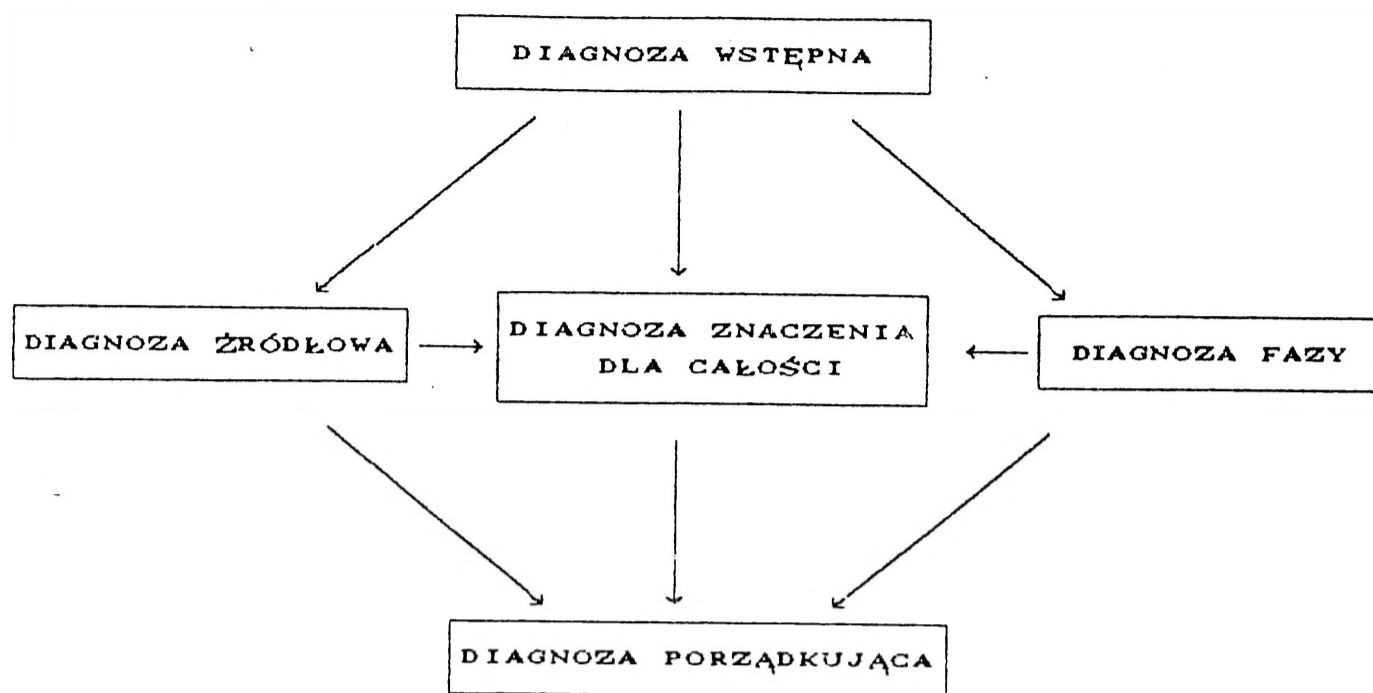
W sensie metodycznym proces badań diagnostycznych /rys.6/



Rys.6. Schemat procesu poznania diagnostycznego.

prowadzony był metodą diagnozy rozwiniętej /rys.7/. Poprzez diagnozę typologiczną, która okazała się szczególnie użyteczną przy porządkowaniu cech /specyficznych, istotnych, ogólnych/ stałych organów władzy państwowej; diagnozę genetyczną i diagnozę fazy - autor dochodził do wniosków o charakterze prognostycznym. Syntezę tych wyników autor przyjął traktować jako hipotezę roboczą.

Ze względu na fakt, że hipoteza robocza sformułowana we wstępnym etapie badań dać może czytelnikowi tej pracy pogląd na zakres i głębokość procesu jej weryfikacji, autor przytacza ją w całości.



Rys.7. Schemat diagnozy rozwiniętej.

Hipoteza robocza

Koncepcja funkcjonowania NOWP w warunkach zagrożeń jest integralną częścią koncepcji funkcjonowania NOWP w ogólności. Jest racjonalnym wyborem pomiędzy warunkami /możliwościami/ państwa i jego wymaganiami /potrzebami/.

Autor założył, że istnieje jakaś koncepcja a może nawet filozofia funkcjonowania NOWP w warunkach zagrożeń. Może się ona zawierać w treści tego co jest określane mianem polskiej

racji stanu. Emanentną cechą tej koncepcji jest zdolność do ukierunkowanej mutacji /adaptacji/ systemu do zmieniających się potrzeb kierowania państwem w różnych sytuacjach. Im większa elastyczność kolejnej mutacji systemu, tym sprawniejszy proces kierowania.

Organizacja NOWP w tych specyficznych warunkach ma charakter organiczny. Dlatego też struktura kierowania obroną państwa w warunkach zagrożeń powinna opierać się o strukturę organów władzy i administracji państwowej oraz samorządowej. Natomiast dla określonych szczebli tej struktury powinny istnieć wyspecjalizowane komórki wykonawcze, jako aparat pomocniczy organów powołanych do wykonania nałożonych na nie zadań obronnych.

Właściwy system NOWP powinien zapewniać sprawne kierowanie całokształtem działalności obronnej RP. Położenie geopolityczne RP, prognozowane zagrożenia oraz prognozowany charakter przyszłej wojny /konfliktu/ wymaga takiej organizacji NOWP, by zdolne były zachować ciągłość działania bez względu na stan otoczenia /w szczególności natychmiast i płynnie przejść z działalności czasu pokoju na działalność okresu wojny/.

Etap badań właściwych to w istocie proces rozwijania i weryfikacji hipotezy roboczej. Dając sprawozdanie z realizacji tego procesu, celowym wydaje się zwrócenie uwagi na specyficzność badanego przedmiotu i wynikająca z niej konsekwencję dla procesu badawczego. Chodzi o to, że aby przeprowadzany proces weryfikacji hipotezy był wiarygodny, to prowadzi się

najczęściej badania empiryczne. Jednak w przypadku organizacji NOWP, było to dalece trudne, co nie wymaga chyba uzasadnienia. Dlatego autor szczególną uwagę przywiązywał do opinii ekspertów /pozyskiwanych w trybie metody delfickiej/ oraz rezultatów gier kierowniczych i wojennych, konferencji i dyskusji prowadzonych w Departamencie Studiów Strategicznych MON i na Wydziale Strategiczno - Obronnym AON - co zostało udokumentowane w modelu badań. Po etapie wstępnej weryfikacji, hipoteza prezentowana była w formie komunikatu naukowego posłom sejmowej Komisji Obrony Narodowej oraz w cyklu wykładów wygłoszonych w Akademii Obrony Narodowej i w Towarzystwie Wiedzy Obronnej. Zebrane w ten sposób wnioski były podstawą dalszej jej weryfikacji²⁹. Na tym etapie hipoteza włączona została do cyklu badań prowadzonych w latach 1991 ÷ 1992 na Wydziale Strategiczno - Obronnym AON pod kryptonimem "Kierunki".

W Katedrze Analiz i Prognozowania Obronnego AON z powodzeniem od kilku lat jest wykorzystywany, jako narzędzie badawcze, komputerowy "model walki". Autor zafascynowany jego możliwościami podjął próbę wykorzystania ich w procesie prowadzonych badań. Rezultaty badań komputerowych prowadzonych pod systemem "Model-1" miały głównie charakter inspiracyjny. Przykładowo, w etapie diagnozowania zewnętrznych uwarunkowań orga-

²⁹ A. Komański, K.Teresiak - Systemy obronne na Zachodzie, Woj. i Wych. 1992, nr12; M.Kowalewski, K.Teresiak - Obronność w programach i opiniach polityków, Woj. i Wych. 1992, nr 7; M.Kowalewski, K.Teresiak - Problemy bezpieczeństwa militarnego, Woj. i Wych. 1992, nr 11;

nizacji NOWP, pozwoliły w sposób formalny oszacować potencjał obronny RP i wybranych państw otoczenia. Szacunki te zaś wskazywały na wymaganą sprawność systemu kierowania podsystemem obrony militarnej.

Badania zakończył proces syntezy wyników. Potrzeby wykonania tej syntezy wymagały przedstawienia generalnych ustaleń badawczych, co wymagało pominięcia szeregu uzasadnień o charakterze szczegółowym. Ustalenia te publikowane były w ramach oddzielnych sprawozdań i znajdują się w zbiorach bibliotecznych AON²⁴.

²⁴ M.Kowalewski, K.Teresiak - System obronny państwa - "Kierowanie" [temat badawczy "KIERUNKI"], AON 1992; Obronność w programach i opiniach polityków (komunikat naukowy), AON 1992; K.Teresiak - Bezpieczeństwo państwa w "Małej Konstytucji" - wnioski, [w:] materiałach konferencji naukowej "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993.

DZIAŁ I- PODSTAWY OBRONNOŚCI PAŃSTWA.

1. PAŃSTWO

Państwo jako organizacja stanowi określoną strukturę, która składa się z trzech podstawowych elementów²⁵:

- 1/ terytorium /obszaru państwowego/ czyli przestrzennej podstawy dla rozwoju władania;
- 2/ ludność /społeczeństwa państwowego zamieszkałego na danym terytorium;
- 3/ organów sprawujących najwyższą władzę na tym terytorium.

Wielkość terytorium wyznaczona jest granicami państwa. Granica państwa kształtowana jest zazwyczaj na podstawie umów międzynarodowych. W ramach, w ten sposób wyodrębnionej całości terytorialnej państwa następuje podział na jednostki administracyjno - terytorialne kraju. Jednostkami tego podziału w przypadku Polski są: województwa - miasta - gminy. Są one częścią składową hierarchiczno - terytorialnej organizacji państwa.

Drugim elementem strukturalnym organizacji państwa jest ludność, która na zasadzie powszechnej przynależności terytorialnej wchodzi w skład państwowych organizacji terytorialnych.

²⁵ Zob. J.Baszkiewicz, Fr.Ryszka, Historia doktryn politycznych i prawnych, PWN, 1984, s.48; podobnie R.Bierzanek, J.Symonides - Prawo międzynarodowe publiczne, PWN, Warszawa 1985, rozdz.VI, pkt.1,2,3.

Trzecim elementem są organy państwowe między którymi występuje podział władz w państwie i określone są podległości, regulowany jest przepisami prawa ustrojowego, dotyczącymi tworzenia i funkcjonowania tych organów.

Zasada podziału władz jest podstawowym elementem państwa prawnego²⁶, postrzeganego jako wyróżnik europejskiej kultury politycznej. U podstaw tej zasady leży ustanowienie takiej struktury ludzkiego współdziałania, która polegałaby na konstytuowaniu poszczególnych władz, określaniu i rozgraniczaniu ich kompetencji, uregulowaniu współpracy i doprowadzeniu w ten sposób do jedności władzy państwowej. W obliczu istnienia różnorodnych i złożonych interesów odczuwanych przez rozmaite grupy, warstwy czy ugrupowania polityczne i odbijających się w poszczególnych segmentach organizacji państwowej - następować musi proces służący równoważeniu czynników władzy, ale także i przede wszystkim rzeczowego określenia i uporządkowania funkcji państwowych, a także organów które będą sprawować te funkcje.

Zasada podziału władz z punktu prakseologicznego, tworzy warunki do optymalnego kształtu działań państwa, które łączy w sobie zarówno pierwiastki społecznego doświadczenia /wznoszone przez parlament/, jak i wiedzy oraz doświadczenia fachowego /zawodowego/ - wnoszonego z kolei przez administrację. Zwornikiem obu tych ciągów doświadczeń staje się rząd. Można w tym wypadku skonkludować, że władze winny być podzielone celem

²⁶Zob. B.Banaszak, A.Preisner, Prawo konstytucyjne, Wrocław 1993, s.176-180

wykorzystania rozmaitego rodzaju doświadczeń i wiedzy dla treści rozstrzygnięć państwowych.

Rozbudowany w myśl zasady podziału władz system różnych organów państwowych o zróżnicowanym charakterze i odpowiedzialności jednych wobec drugich, powiązany jest skomplikowanymi więziami wzajemnych ograniczeń. Dlatego, aby być adekwatnym do złożonych struktur społecznych występujących we współczesnych rozwiniętych państwach demokratycznych. Istniejące w nich bowiem złożone układy /wielość grup, warstw itp/ znacznie łatwiej znajdują swe miejsce w złożonych konstrukcjach ustrojowych niż w ustroju uproszczonym, opartym na dominacji tylko jednego organu²⁷. Struktury oparte o ideę podziału władz tym samym lepiej łączą rozmaite ciała społeczne w struktury ustrojowe, w sposób pełniejszy stwarzają możliwości realizacji ich interesów i tym samym zwiększają legitymizację władzy oraz zapewniają bezpieczeństwo egzystencji państwa²⁸.

Bezpieczeństwo państwa jest najważniejszą wartością dla każdego państwa, a co za tym idzie, także suwerenność, niezależność i integralność terytorialna. Zachowanie i utrwalenie tych wartości staje się więc priorytetowym zadaniem każdego państwa. Jego realizacja jest jednak uzależniona od szeregu uwarunkowań wewnętrznych /potencjału militarnego, ekonomicznego, demograficznego/ i zewnętrznych /istnienia realnych i potencjalnych zagrożeń ze strony innych państw/. Dlatego też

²⁷ Szerzej na ten temat zob. *Homo Politicus*, Warszawa 1993, s.116-120, s.131-135.

²⁸ Problemowi temu poświęcona była konferencja naukowa: *System bezpieczeństwa Polski*, odbyta 4 i 5 listopada 1993r w AON.

ochrona tych wartości jest efektem wyboru pomiędzy maksymalnymi oczekiwaniami w dziedzinie bezpieczeństwa a możliwościami ich realizacji w praktyce.

Jedną z funkcji państwa, której realizacja wyraża się w podejmowaniu niezbędnych przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo państwa, jest gotowość wszystkich organów administracyjnych, samorządowych, gospodarczych, SZ oraz całego społeczeństwa do jego obrony na wypadek zagrożenia wojennego jest obronność państwa²⁹.

Obronność państwa znajduje swoje odzwierciedlenie w systemie obronnym państwa /SOP/, stanowiącym określoną strukturę w której głównymi elementami są: polityka państwa, potencjał ekonomiczny, nauka, SZ, obronne przygotowanie społeczeństwa, a także gotowość do udziału w sojuszach obronnych³⁰.

Należyte przygotowanie tego systemu i w jego ramach zapewnienie swobodnego działania SZ, skutecznej ochrony i obrony ludności cywilnej, a także infrastruktury obszaru kraju wymaga ustalenia oraz poprawnego usankcjonowania struktury i zasad funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego /SBN/³¹. W którym uczestniczą wszystkie organa władzy i administracji państwowej oraz samorządowej - stosownie do kompetencji i zadań ze strony bezpieczeństwa przypisanych im w konstytucji i ustawach.

²⁹ Założenia polityki bezpieczeństwa [w:] Przegląd Rządowy 1992 nr 12, s.48.

³⁰ Leksykon Wiedzy Wojskowej, Warszawa 1979, s.256-257

³¹ R.Kulczycki, System Bezpieczeństwa RP, s.16 [w:] materiałach z konferencji naukowej *System Bezpieczeństwa Polski*, ADN 1993r.

W sumie bezpieczeństwo państwa definiowane może być jako: *stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszystkimi możliwymi zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, mierzony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*³².

W takim ujęciu pojęcie to nabiera charakteru kompleksowego i poza bezpieczeństwem militarnym, obejmuje bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi, awariami złożonych systemów technologicznych, terroryzmem, epidemiami. Można postawić tezę, iż w całokształcie działalności państwa i jego organów, samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych coraz istotniejszego znaczenia nabiera aspekt związany z zapewnieniem bezpieczeństwa państwu, narodowi, gospodarce. Aspekt bezpieczeństwa przenika więc obszar działań państwa, sfer życia i pracy ludzi, funkcjonowanie gospodarki, a także sferę przyrodniczą. Szeroki wachlarz potencjalnych zagrożeń pociąga za sobą konieczność angażowania różnorodnych środków zapobiegania i przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Do podstawowych wartości, które mogą być zagrożone, a które powinny być chronione przez państwo należą:³³

- przetrwanie państwa jako niezależnej jednostki politycznej i narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej;
- integralność terytorialna;

³² W. Łepkowski - Podstawy strategii wojskowej, AON 1993, s.85.

³³ J.Kukułka, R.Zięba - Polityka zagraniczna państwa, Wyd. UW, Warszawa 1992, s.66.

- niezależność polityczna;
- jakość życia społeczeństwa, dorobek jego kultury oraz perspektywy dalszego rozwoju.

W celu ochrony powyższych wartości, państwo musi prowadzić odpowiednią politykę bezpieczeństwa narodowego, formułując wyraziście jej założenia oraz wynikające z tych założeń cele państwa. Wacław Makowski na podstawie analiz ustaw konstytucyjnych różnych państw wyróżnił następujące CELE państwa:

- państwo jako cel samo przez się /jego byt, potęga, niepodległość, rozwój i bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne/;
- porządek prawny /prawo i sprawiedliwość, ich utwierdzenie i rozpowszechnianie/;
- dobro powszechne /rozwój kultury, sprawiedliwość społeczna, moralność, koordynacja SZ, postęp społeczny, dobrobyt, rozwój gospodarczy itp/;
- zagadnienie pracy⁹⁴.

Podstawowymi środkami wiodącymi do tych celów państwa są: władza i jej organy, polityka oraz środki tej polityki. Władzę w naszym kraju sprawuje naród przez wybieralne organy ustawodawcze, organy wykonawcze i sądownicze. Ich działalność w sferze wewnętrznej i międzynarodowej, zmierzająca do osiągnięcia celów państwa, stanowi politykę państwa. Jedną z podstawowych

⁹⁴ W. Makowski - Nauka o państwie, Warszawa 1939, s.228.

d dziedzin polityki państwa jest polityka bezpieczeństwa narodowego. Natomiast podstawowymi środkami polityki państwa są: prawo i sądownictwo, administracja oraz ściśle związane z polityką bezpieczeństwa - służba zagraniczna, siły ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego oraz SZ. Układ ten winien zapewnić państwu: utwierdzenie podstaw suwerenności państwowej, wspieranie cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju narodu, zbudowanie takiej struktury obronnej, która zapewniaby faktyczne bezpieczeństwo narodowe i poczucie tego bezpieczeństwa.

Wykładnia ta, według przedstawionej formuły stanowić winna trwałą platformę SBN z jego zasadniczymi właściwościami. Stanowić je powinny:

- zapobieganie zagrożeniom, zmniejszanie ryzyka ich wystąpienia, minimalizacja ujemnych następstw tych zagrożeń i możliwie szybka likwidacja ich skutków;
- maksymalnie możliwe przeciwstawienie się przez SZ potencjalnemu agresorowi, z oddziaływaniem na jego zaplecze;
- zyskiwanie na czasie dla zaktywizowania zabiegów dyplomatycznych w celu pozyskania sprzymierzeńców i zapewnienia różnego rodzaju pośredniego wsparcia wysiłku zbrojnego;
- uruchomienie sił obrony i samoobrony terytorialnej przede wszystkim do likwidacji skutków konfliktów, zwalczania desantów, grup dywersyjnych;
- uruchomienie narodowego ruchu samoobrony;
- stosowanie czynnego ruchu oporu w przypadku prowadzenia przez okupanta eksterminacji ludności;
- przygotowanie obronne i mobilizacyjne kraju;

- zapewnienie ciągłości władzy państwowej i funkcjonowanie organów państwowych nawet w sytuacji utraty terytorium⁹⁵.

Organizowanie SBN czy SOP jest przedsięwzięciem złożonym i o dużej skali trudności. Jego realizacja uwarunkowana jest takimi czynnikami jak: sytuacja społeczno - polityczna, stan gospodarki, presja czasu, czas. Jest to wyzwanie jakie stoi przed całym aparatem organizacyjnym państwa, ponieważ interdyscyplinarny charakter przedsięwzięcia wymaga angażowania zespołów grupujących różnych specjalistów i koncentrowania zbiorowego wysiłku dla uzyskania skoordynowanych racjonalnych rozwiązań.

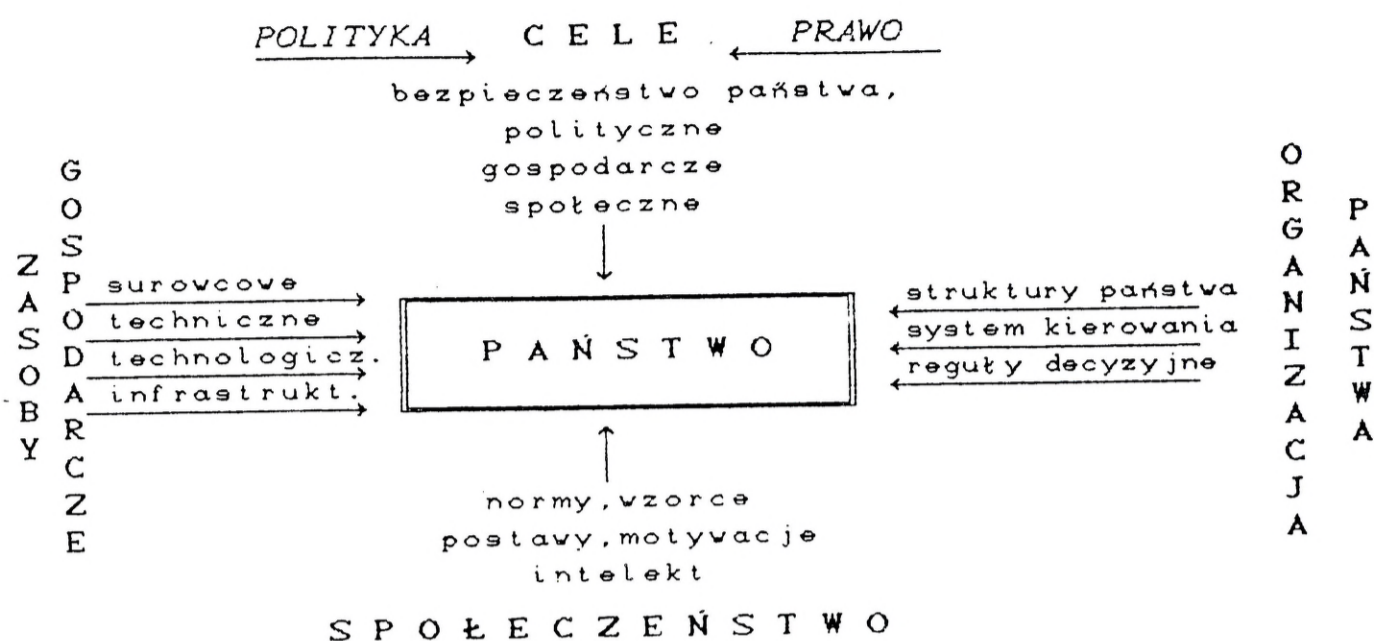
Kształtowanie ustroju demokracji parlamentarnej, zapewnienie rozwoju społeczno - gospodarczego, przeorganizowanie posiadanego potencjału ochronnego i militarnego, uruchamianie celów ukierunkowanych prac badawczo - rozwojowych mogą podnieść kondycję gospodarki, zapewniając integrację społeczną i stabilizację wewnętrzną.

Działania te będą najpewniejszym gwarantem bezpieczeństwa narodowego. Równocześnie niezbędne jest rozwijanie aktywnej działalności na zewnątrz we wszystkich sferach w celu pozyskania przychylnej opinii międzynarodowej, co procentować może konkretnymi korzyściami integracyjnymi państwa z otoczeniem zewnętrznym.

Na rys.8 autor przedstawia propozycję systemowego ujęcia

⁹⁵Szeroko w: B.Balcerowicz, J.Marczak, J.Pawłowski, Problemy strategii obrony Polski, Warszawa 1993, s.142-144, 171-177

państwa.



Rys. 8. Państwo jako system działania.

Państwo jako zrzeszenie realizujące i doskonalące porządek prawny i społeczny³⁶ tworzą ludzie pełniący określone funkcje w strukturach organizacyjnych, którzy za pomocą określonych sposobów działania i środków materialnych przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów działania.

Dla każdego państwa wytyczone są cele działania, których osiągnięcie tworzy wartości cenne dla tego państwa. Wartości te ukierunkowują działania ludzkie, stanowiąc źródło satysfakcji i aspiracji podmiotów działania. Swoistymi regulatorami funkcjonowania państwa, jednocześnie ograniczającymi jego za-

³⁶ W. Makowski - *op. cit.*, s. 65-66.

kres, są czynniki prawne i polityczne. Społeczność państwa charakteryzują normy, stereotypy i wzorce zachowań jednostkowych i grupowych. Państwa nie tworzy zatem zbiór anonimowych aktorów, realizatorów działań, lecz tworzą je jednostki o zróżnicowanym doświadczeniu, różnych nawykach i wartościach indywidualnych.

Państwo dysponuje ograniczonymi zasobami środków materialno-energetycznych, technicznych, technologicznych, informacyjnych itp. Część tych zasobów jest odnawialna, część ma skończoną trwałość, a część jest pozyskiwana z otoczenia państwa. Ponadto istnieją w państwie zasoby szczególne, są to modele organizacyjne struktur organów państwowych, reguły podejmowania decyzji oraz metody i techniki organizatorskie w NÓWP. Jest jeszcze szczególny czynnik, który można określić jako doświadczenie, spełniający rolę swoistej pamięci państwa.

Mądrość państwa przejawia się w umiejętnym wykorzystywaniu właściwości wymienionych czynników w procesie dążącym do osiągnięcia zamierzonych celów. Umiejętność tę wyrażają naturalne zdolności państwa do homeostazy, utrzymywania stanu równowagi, a także do efektywnego organizowania przebiegu procesów działania przez system NÓWP.

2. WŁADZA

Jak stwierdzono jednym z trzech atrybutów państwa jest władza. Zgodnie z definicją Stanisława Ossowskiego przez władzę rozumiemy możliwość podejmowania i realizowania decyzji niezależnie od woli ludzi, których decyzja w taki czy inny sposób dotyczy. "*Jest to tedy przywilej panowania nad wolą innego człowieka, przewaga decyzji*"³⁷. Według Talcotta Parsonsa władza polega na uzgadnianiu celów i potrzeb dla zapewnienia pomyślności. Stosunek władzy zachodzi wówczas, gdy kierownictwo jest zdolne zapewnić posłuch w szerokiej społecznej skali dla swych poleceń, których treścią są określone zachowania, zalecone grupie społecznej, wprowadzane nie na zasadzie przymusu lub autorytetu³⁸. A zatem władza jest relacją pomiędzy jednostką /grupą/, która ma władzę, a jednostką /grupą/, która tego przywileju nie posiada, przy czym obie strony wchodzi w skład określonej organizacji społecznej. Natomiast Wacław Makowski uważa władzę za formę stosunku społecznego, wyrażającą się w aktach sprawowanych nakazów kierowniczych, to ta sama forma stosunku odpowiadać może bardzo różnym konkretnym treściom, przez to stosunek władzy może się przejawiać w różnorodnych postaciach działalności państwowej.³⁹ Należą do nich: stanowienie ustaw, które mają powszechną moc obowiązującą i są

³⁷ S.Ossowski - O strukturze społecznej, Warszawa 1982, s. 23.

³⁸ A.Bodnar - Ekonomia i polityka. Podstawowe zależności, Warszawa 1980r, s.130.

³⁹ W.Makowski, *op.cit.* s.159.

uznanym wskaźnikiem postępowania, dokonywanie aktów administracyjnych, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń szczególnych dla państwa, kierownicza inicjatywa społeczna, rozstrzygnięcie wątpliwości i sporów prawnych, pośrednictwo w załatwianiu załatwiania targów społecznych, dysponowanie majątkiem państwowym, rozkazodawstwo wojskowe, dysponowanie przyszłością państwa przez zawieranie umów i zobowiązań międzynarodowych, itp. Czynności te stanowią treść stosunków społecznych, które pod względem swej formy odpowiadają pojęciu aktów władzy, będzie wykonywaniem władzy.

Najważniejszą konsekwencją powyższych rozważań w kwestii definiowania władzy jest możliwość wyróżnienia jej dwóch aspektów: normatywnego i realnego.

Aspekt normatywny to norma lub zespół norm społecznych, które określają kto, w jakich warunkach, w jakim zakresie, w stosunku do kogo itp. ma prawo podejmowania decyzji władczych oraz kto, w jaki sposób, w jakich warunkach, itp. powinien te decyzje wykonywać. Norma /normy/ określają także sposoby i środki kontroli jakimi może posługiwać się podmiot władzy w stosunku do podmiotu podporządkowanego, gdy ten ostatni nie wypełnia jego decyzji. Decydowanie o innych i kontrolowanie posłuszeństwa innych, znajduje swoje uzasadnienie w społecznym przekonaniu, że dzięki temu mogą być zachowane lub rozwijane określone wartości społeczne, podstawowe dla rozwoju państwa. I na tyle są one ważne, iż usprawiedliwiają wszystkie ujemne następstwa realizowania stosunków władzy.

Aspekt realny władzy to działanie konkretnych ludzi

spełniających powyższe wzory. Jest zatem wyznaczony zakresem jej aspektu normatywnego. Nie może istnieć poza nim i niezależnie od niego. Normatywne wzory władzy ulegają w procesie ich realizacji zmianom treściowym, które są nieuniknione tak długo, jak długo wpływają na sposób działania podmiotu stosunków władzy. W każdym państwie - politycznie zorganizowanym społeczeństwie, istnieje dopuszczalny margines odchyłek /zniekształceń/ od normatywnych wzorów władzy.⁴⁰

Władza realna jest tym większa, im więcej zrealizowano decyzji podmiotu władczego w stosunku do wszystkich normatywnie możliwych dla tego podmiotu decyzji. Rozmiary władzy realnej są zdeterminowane skutecznością sprawowania władzy i kontrolowania wykonania decyzji władczych. Należy zaznaczyć, że nawet największa władza realna /gdy wszystkie normatywnie możliwe decyzje władcze zostały całkowicie zrealizowane/ nie gwarantuje osiągnięcia pożądanego stopnia skuteczności finalnej wykonywanej władzy, czyli osiągania zamierzonych celów podmiotu władczego. Pouczają o tym dobrze przykłady różnych zrealizowanych programów politycznych, które zakończyły się całkowitym fiaskiem, np. chiński program 100 tys. wiejskich hut; program europeizacji Iranu R. Pahlawiego itp. Niemniej, to jednak wzrost władzy realnej stwarza zwiększoną szansę na zrealizowanie ostatecznych zamierzeń podmiotu władczego i dla-

⁴⁰ Por. w tej kwestii typologię definicji M.Sobolewskiego w "Podstawach teorii państwa", Kraków 1986r, s.19; J.J.Wiatra w "Socjologii stosunków politycznych", Warszawa 1980r, s.-194-195; A.Radelbacha, S. Wronkowskiej, Z.Ziemińskiej w "Zarysie teorii państwa i prawa", Warszawa 1992r, s. 26.

tego staje się on swoistym celem wartym osiągnięcia, niezależnie od następstw jakie przyniesie.

Gdyby wszystkie cele podmiotu władczego podzielić na pierwotne, zmierzające do utrzymania przywileju pozycji władczej w stosunkach władzy i wtórne, polegające na osiągnięciu innych pożądaných stanów rzeczy, to może powstać nierówna ich ważność z punktu widzenia podmiotu rządzącego. Cel pierwotny poza swoją wartością "samą w sobie" jest instrumentalny względem celów wtórnych. Z tych ostatnich podmiot władzy może całkowicie lub częściowo zrezygnować, odłożyć na potem, może je ograniczać i przekształcać. Z celu pierwotnego zrezygnować nie może, pod groźbą utraty pozycji władczej. Dlatego podmiot władzy "skazany" jest na nieustanne wysiłki zmierzające do zwiększania /lub zachowania/ istniejących rozmiarów władzy realnej, nawet wtedy, gdy osiągnięcie bardziej ambitnych celów jest mało prawdopodobne. Spadek lub wzrost rozmiarów władzy realnej nie jest więc obojętny dla skuteczności wykonywanej władzy politycznej.

Skuteczność sprawowania władzy autor rozumie jako różnicę między decyzjami wydanymi a wykonanymi. Im różnica ta jest mniejsza im mniej jest decyzji wydanych, ale nie wykonanych należycie/ tym większa jest efektywność władzy sprawowanej.

Skuteczność sprawowania władzy zależy w dużym, o ile nie decydującym stopniu od cech podmiotu władczego, a także od cech samego stosunku władzy politycznej. Skuteczność wykonywanej władzy zależy często od czynników obiektywnych, np. takich jak ekonomiczne czy przyrodnicze i dlatego wpływ na tę skuteczność działań podmiotu władczego, jak również działań pod-

miotów podporządkowanych, jest znacznie bardziej ograniczony. Ciesząca się wysokim prestiżem władza /organ/, może stosunkowo łatwo zapewnić sobie pewne wykonanie jego decyzji, ale pomimo tego osiągnięcie celu końcowego, wcale nie jest zagwarantowane. Często naiwna wiara w moc władzy staje się podstawą również naiwnej ideologii, w myśl której zwiększenie zakresu władzy sprawowanej i zwiększenie jej skuteczności stanowi niezawodny środek realizowania celów państwa, a brak sukcesów w ich osiągnięciu, tłumaczy się jej niedostatkami. Stąd już tylko krok do władzy totalitarnej, która stanowi środek na wszystkie bolączki państwa, bowiem w przekonaniu jej zwolenników "może" praktycznie wszystko.

Władza państwowa jest szczególnym rodzajem władzy. Jest to władza sprawowana przez organy państwa w stosunku do podległych im podmiotów /poddanych, obywateli, ewentualnie ich organizacji/ ale nie jest jedynym rodzajem władzy, jakiej podlegać mogą członkowie społeczności państwowej.⁴¹ Pracownicy podlegają władzy ekonomicznej pracodawców, zwłaszcza w przypadkach, gdy trudno jest o uzyskanie pracy. Członkowie organizacji ideologicznych podlegają władzy uznanych przez siebie przywódców i sądów organizacyjnych, itp.

Swoistość władzy państwowej we współczesnym państwie opiera się na odpowiednich kompetencjach przyznanych przez prawo danego kraju organom państwa, a posłuch dla władzy państwowej poparty jest instrumentalnie w ostateczności groźbą użycia

⁴¹ Por. G.Seidler - O istocie władzy państwowej, Kraków 1946, s.8-10.; W.Makowski - op.cit. s.150-168.

przemocy fizycznej w formach prawem przewidzianym. Wszelkie nadużywanie tego prawa w stosunku do jednostek niepodporządkowujących się władzy państwowej, kompromituje daną organizację państwową w opinii światowej.

Władzy państwowej przypisuje się /tradycyjnie/ charakter polityczny. Termin "polityka" jest wieloznaczny, przy czym odnoszony jest do dwóch co najmniej rodzin pojęć. Według K. Opałka przez politykę rozumie się, po pierwsze, "działalność wytyczoną przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (organizacji), zmierzającą do realizacji określonych celów za pomocą określonych środków", po drugie, zespół "wzajemnych oddziaływań wspierających, konfliktowych i kompromisowych pomiędzy państwem a innymi organizacjami, dotyczących celów i środków działalności państwa oraz charakteru władzy państwowej".⁴²

Działania z zakresu polityki w pierwszym znaczeniu prowadzi nie tylko państwo lecz także inne podmioty, w drugim znaczeniu polityka jest związana jedynie z działalnością państwa. Na ogół przyjmuje się szersze znaczenie terminu "polityka", obejmujące także działania różnych podmiotów w walce o władzę w państwie lub sposób jej sprawowania. Organizacjami politycznymi w zawiązku z tym nazywa się wszelkie takie odpowiednio zorganizowane grupy, które uczestniczą w konkurencji o władzę państwową, czy też o wpływ na sposób jej sprawowania, jak np. partie polityczne.

⁴² K. Opałek - Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki, Warszawa 1983r, s.252 + 253.

To połączenie władzy z działalnością polityczną w państwie oznacza nie tylko, że władza jest uzależniona od istoty i zakresu działania państwa, ale także, że w tym zakresie jest ona wyłączna i decydująca i że wszelkie inne przejawy stosunku nakazu i posłuszeństwa są podporządkowane wyższości władzy państwowej.

Władza państwowa obejmuje swym stosunkiem wszystkie czynniki należące do zakresu działania państwa i decyduje o nich w sposób stanowczy. Dotyczy to zwłaszcza kwestii bezpieczeństwa narodowego.

By jednak władza państwowa była w stanie wywiązać się z postawionych przed nią zadań, konieczne jest zastosowanie przy jej organizowaniu - na każdym jej szczeblu - specjalizacji /przedmiotowej i czynnościowej/ co zapewni wymaganą jej efektywność /w szczególności wypracowywanie właściwych decyzji/. Wiąże się to z koniecznością powołania odpowiednio wyspecjalizowanych organów. Zagadnienie to jest istotą organizacji państwa, sprawą najbardziej dla państwa istotną, gdyż decyduje o jego istnieniu.

Podstawową zasadą gwarantującą realizację celów państwa jest zasada podziału władz. Prof. J. Zakrzewski w referacie inauguracyjnym prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu powiedział: *"Wychodząc z zasady suwerenności ludu lub narodu konstytucja w państwie prawnym organizuje system organów państwa według zasady podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, reprezentujących równorzędnie suwerena. Ich działalność jest wobec siebie komplementarna a wzajemne powiązania muszą się*

równoważyć. Zasada podziału władz jest pewną konstrukcją idealną, stanowi ona podstawowy element państwa prawnego".

W świetle tej i wielu innych podobnych wypowiedzi idea podziału władz jawi się jako zasada organizacyjna, a celem jej wprowadzenia jest zbudowanie, mechanizmu integrującego działania poszczególnych elementów organizacji państwowej. Monteskiusz zdawał sobie doskonale sprawę, że władza państwowa jest jedna i nie podzielna. Dlatego starannie pisał o podziale władz, a nie o podziale władzy.

Współcześnie zasadę Monteskiusza należy rozumieć jako tezę o racjonalnym podziale zadań, a więc mechanizmie ułatwiającym wypracowanie jednolitej polityki państwa. Wiąże się z tym bezpośrednio problematyka organów państwowych, w tym ich struktury.

3. ORGAN PAŃSTWOWY

Problematyka organów państwowych, ich struktury i wzajemnych powiązań, stanowi jedno z centralnych zagadnień nauki o państwie⁴³.

Pojęcie organu państwowego nie jest w naszej literaturze ujmowane jednolicie. Podkreślić jednak należy, że występujące w tym zakresie różnice są w większym stopniu wynikiem przyjętego - dla konstruowania definicji - punktu widzenia,

⁴³ A.Redelbach i inni, *op.cit.* s.36 + 37.

niż wyrazem rzeczywistych rozbieżności merytorycznych⁴⁴.

Ogólnie można powiedzieć, że państwo jako organizacja, realizuje swoje zadania poprzez określone wyspecjalizowane instytucje⁴⁵ /urządzenia administracyjne regulowane przez normy w znaczeniu socjologicznym/, które występują w jego imieniu i których działalność w różnych sferach życia utożsamia się z działalnością państwa. Takie instytucje spełniające w imieniu państwa określone zadania i funkcje nazywa się właśnie organami państwowymi.

W państwie współczesnym organy państwowe tworzone są w drodze przepisów prawa. Prawo określa ich zakres działania i kompetencji. Działalności organów państwa zapewniona jest skuteczność wynikająca z charakteru władzy państwowej. Skuteczność ta jest zagwarantowana możliwością zastosowania przymusu państwowego, co w sposób najbardziej wyraźny odróżnia organy państwowe od instytucji społecznych i politycznych, a także od innych instytucji państwowych, jak przedsiębiorstwa i zakłady nie powołane do sprawowania władzy publicznej.

Można zatem powiedzieć, że organ państwowy to odpowiednio zorganizowana instytucja na podstawie przepisów prawa i powołana do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa,

⁴⁴ Można wyróżnić dwa podejścia: w pierwszym - przyjmuje się, że organ państwa stanowi wyodrębnioną część aparatu państwowego, w drugim - czynnik osobowy. W obu jednak przypadkach wymienia się z reguły podobne cechy składowe organu państwowego. Szczegółowo różne sposoby definiowania organu państwowego omawia J.Trzeciński - Pojęcie konstytucyjnego organu państwa, Warszawa 1974r, s.11 + 33.

⁴⁵ J.Szczepański, Elementarne pojęcia socjologii, W-wa 1970, s.201 + 202.

przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej⁴⁶.

Przy tak przyjętej definicji organu państwowego autor wyróżnia pięć następujących jego elementów składowych:

1. pojęcie i charakter prawny;
2. wewnętrzną strukturę;
3. usytuowanie w systemie;
4. cele i zadania;
5. kompetencje i funkcje⁴⁷.

ad.1. Organ państwowy jest instrumentem prawnym, przy pomocy którego państwo realizuje swoje cele i zadania. Organ państwowy w płaszczyźnie normatywnej jest podsystemem norm prawa ustrojowego rangi ustawowej. Jako system prawny jest konstrukcją podmiotową, przypisaną państwowej jednostce organizacyjnej. Może nią być stanowisko jednoosobowe /prezydent/, jednostka kolegialna /parlament/, urząd organu państwowego /BBN, URM/. Podsystem ten określa krąg członków państwowej organizacji terytorialnej, w stosunku do których ustawodawca określa możliwości organu państwowego w kształtowaniu sytuacji prawnych i faktycznych w procesie realizacji celów i zadań państwowych. Granice tych możliwości określają z jednej strony kompetencje organu, a z drugiej strony status prawny ludności

⁴⁶ Por. A.Bunda - Polskie prawo państwowe, PWN 1978, s.217 + 218, 246 + 247. Podobną definicję formułuje Z.Jarosz, S.Zawadzki - Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego, PWN, 1974r, s.224.

⁴⁷ J.Starościak - Prawo administracyjne, PWN, 1975r, s.93.

i ich organizacji oraz statuty prawne pozostałych organów państwowych i innych podmiotowych instytucji prawnych.

ad.2. Na strukturę organu państwowego⁴⁸ w płaszczyźnie normatywnej składają się:

- a/ instytucje prawne;
- b/ zasady organizacyjne.

ad.a. Autor wyróżnia dwie instytucje prawne wchodzące w skład struktury organu państwowego. Jest to układ prawny i podmiotowa instytucja prawna.

Układ prawny składa się z systemu norm prawnych, który tworzy organizację podmiotów. Spośród różnych układów prawnych na strukturę organu państwowego składa się tylko taki układ prawny, w skład którego wchodzi:

- wyodrębniona państwowa organizacja terytorialna;
- wyodrębnienie formalno - prawne podsystemu z ogólnego systemu norm prawa ustrojowego, dotyczącego kompetencji i ograniczenia organu państwowego do regulacji sytuacji prawnej;

Przez podmiotową instytucję prawną autor rozumie konstrukcję prawną, której przyporządkowany został stały kompleks kompetencji do realizacji wspólnego celu w określonej dziedzinie. Wskutek tego cała organizacja państwa charakteryzuje się

⁴⁸ Por. J. Bętkowski - Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1990r, s.62+65.; R. Bierzanek, J. Symonides - Prawo międzynarodowe publiczne, PWN, 1992r, s.149-157.

określonym stopniem trwałości, samodzielności i metodami funkcjonowania. Podmiotowa instytucja prawna jest instrumentem prawnym państwa, przy pomocy którego realizuje się cele i zadania państwowe. Dlatego państwo kreuje państwową jednostkę organizacyjną, której przypisuje konstrukcję organu państwowego.

Połączenie układu prawnego państwowej organizacji terytorialnej z podmiotową instytucją prawną, która wchodzi w skład instytucji łącznej w układzie pionowym, stanowi organ państwowy.

ad.b. Zasady organizacyjne są drugim rodzajem podstawowych elementów konstrukcyjnych organu państwowego. Zasada organizacyjna spełnia funkcje integracyjne zbiorowego działania i przyznaje uprawnionemu podmiotowi kompetencje do działania w imieniu grupy. W płaszczyźnie normatywnej wyróżnia się następujące:

- zależności kreujące organ państwowy określające nazwę i siedzibę organu, normy tworzące organ oraz normy określające jego strukturę wewnętrzną;

- zależności organizacyjne /kompetencyjne/ wyznaczające obszar, rzeczowy i funkcjonalny zakres działania;

- zależności organizacyjne sytuujące.

ad.3. Przez usytuowanie organu w systemie organów

państwowych⁴⁹ autor rozumie określone zależności pomiędzy organami państwowym w kierunku pionowym i w kierunku poziomym.

Usytuowanie organów określają:

a) zasady organizacyjne sytuujące - relacje nadzorcze, relacje kierownictwa, relacje koordynujące;

b) relacje pomiędzy organami - więzy formalno - organizacyjne, które wyrażają podporządkowanie norm pochodnych normom podstawowym; więzy genetyczne, które wyrażają się we wpływie na kształtowanie treści norm wchodzących w skład struktury organu państwowego. Mają one charakter heteronomiczny, kształtują wartości preferowane przez system ustroju politycznego i gospodarczego.

c) relacje funkcjonalne, które wyrażają się w zależności między normami prawnymi, instytucjami oraz systemami prawnymi na etapie stosowania i wykonania prawa. Relacje funkcjonalne przedstawia się w postaci ciągów decyzyjnych. Wiąż ta realizuje się w procesie konkretyzacji normy prawnej.

ad.4. Cele i zadania. Przez pojęcie celu w prawie autor rozumie idealny stan rzeczy, jaki powinien nastąpić według założeń ustawodawcy, w wyniku stosowania i wykonywania tworzonej normy prawnej. Zadania natomiast są bliższą konkretyzacją celów. Cele i zadania są ściśle powiązane z założeniami ustawodawcy. Są wzajemnie zhierarchizowane. Hierarchizacja celów i zadań polega na tym, że zadania organu wyższego stopnia prze-

⁴⁹ Por. Z.Jarosz, S.Zawadzki - op.cit. s.279-280.

kształcają się w cele organu niższego stopnia.

Zadaniem organu państwowego jest integracja wszystkich elementów państwa wokół celu tak, aby wszystkie cele łącznie przyczyniały się do realizacji celów całej organizacji państwowej.

Realizacja celów i zadań następuje w różnych formach. Same formy prawne są niewystarczające. W procesie realizacji celów organu państwowego coraz istotniejsze znaczenie ma działalność faktyczna. Polega ona na stworzeniu warunków ekonomicznych, społecznych i organizacyjnych do korzystania z praw i wykonywania obowiązków przez ludność w ramach organizacji państwowej.

ad.5. Przez kompetencje⁵⁰ autor rozumie zakres działania organu państwowego. Zasada kompetencyjna w relacji ustawodawca - organ nakłada na niego obowiązek podjęcia czynności prawnej lub faktycznej przewidzianej w przepisach prawa materialnego lub w planach gospodarczych, w przypadku gdy zostaną spełnione przesłanki faktyczne przewidziane w hipotezie zasady prawnej.

Zasada kompetencyjna organu jest zróżnicowana ze względu na:

- usytuowanie organu w procesie sterowania /funkcje wykonawcze, nadzorczo - inspirujące, doskonalenia obowiązującego systemu państwowego, celem usuwania trudności hamujących funkcjonowanie państwa/;

- płaszczyznę regulacji według kryterium podziału na

⁵⁰ J. Łętowski - *Op.cit.*, s.61+66.

plaszczynę normatywną /organ - ludność/; organizacyjną /organ - państwowe jednostki organizacyjne/; polityczną /organ - tworzenie podstawowych elementów instytucji politycznych/;

- podstawowe funkcje prawa według kryterium spełnianych zadań przez poszczególne organy państwowe /kompetencje w zakresie/, tj.:

- reglamentacyjno - dystrybucyjne /świadczenia na rzecz państwa w sytuacjach trudnych dla państwa/;
- administracji;
- organizatorskie /kierowanie rozwojem/;
- pobudzania aktywności;
- bezpieczeństwa /ochronne/;
- kontrolne;

- koordynacyjne funkcjonowania organów państwowych w płaszczyznach:

- normatywnej /ustawowej/: w wyłączności władzy państwowej do kreowania jej organów, jednolitym źródle wydawania norm ustrojowo - prawnych, w systemie kontroli i nadzoru, w powiązaniu wszystkich organów państwa w jednolity system prawno - organizacyjny;

- organizacyjnej: jedność systemu organizacyjnego państwowych jednostek w kierunku pionowym;

- prawnej: w systemie wyborczym, w kadencyjnym systemie piastowania urzędów państwowych, w odwoływaniu ze stanowisk, w odpowiedzialności przed organami władzy.

Ze względu na podział zadań w ramach systemu organizacyjnego państwa, wynikają określone kompetencje organu państwowego /a także związany z nimi zakres odpowiedzialności/. Organ państwowy wykonuje bowiem określone zadania zarządzająco - organizatorskie. Dotyczy to także problemu zapewnienia bezpieczeństwa państwa /co do jego istnienia i suwerennego rozwoju/, w tym w szczególności przygotowania struktur państwowych do prowadzenia działań obronnych /jeżeli wystąpi taka konieczność/. Dla efektywnej realizacji powyższych zadań obronnych, każde państwo powołuje wyspecjalizowane organy. W ramach funkcji organizacyjnej i obronnej przypisywane są im kompetencje zarządzająco - realizacyjne w zakresie problematyki bezpieczeństwa i obronności.

4. SYSTEM PAŃSTWOWY - SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA

System państwowy RP, w jego aspekcie obronnym kształtowany jest przez całokształt warunków wewnętrznych i zewnętrznych.

Do warunków wewnętrznych należy zaliczyć:⁵¹

- tradycje i wartości historyczne;
- spójność systemu politycznego, gospodarczego i społecznego państwa;
- stopień samodzielności gospodarczej państwa;
- potencjał obronny państwa;
- stopień gotowości SZ i przemysłu obronnego;
- położenie geopolityczne państwa;
- zgodność interesu państwa z interesem kontynentu;
- poparcie społeczne dla polityki państwa;

W odniesieniu do warunków zewnętrznych:⁵²

- możliwości uzyskania przez państwo poparcia politycznego, dyplomatycznego, ekonomicznego i militarnego ze strony innych państw;
- istnienie aktywności i sposobów destrukcyjnego od-

⁵¹ Szerzej problematyka ta przedstawiona jest w temacie badawczym dotyczącym SOP, prowadzonym na WS-O AON pk. "KRAJ" oraz w zakończonym "KIERUNKI". Porównaj także: R.Kulczycki - Jaki model systemu obronnego państwa jest potrzebny Polsce?, *op. cit.* s.201 +203; B.Balcerowicz, J. Marczak, J.Pawłowski - Problemy strategii obronnej Polski, AON, 1993r, rozdz. II, III, IV.

⁵² R.Bierzanek, J.Symonides - *Op.cit.*, rozdz.IX,X.

działania państw sąsiednich;

- stosunek sił /ilościowo-jakościowy z państwami ościennymi.

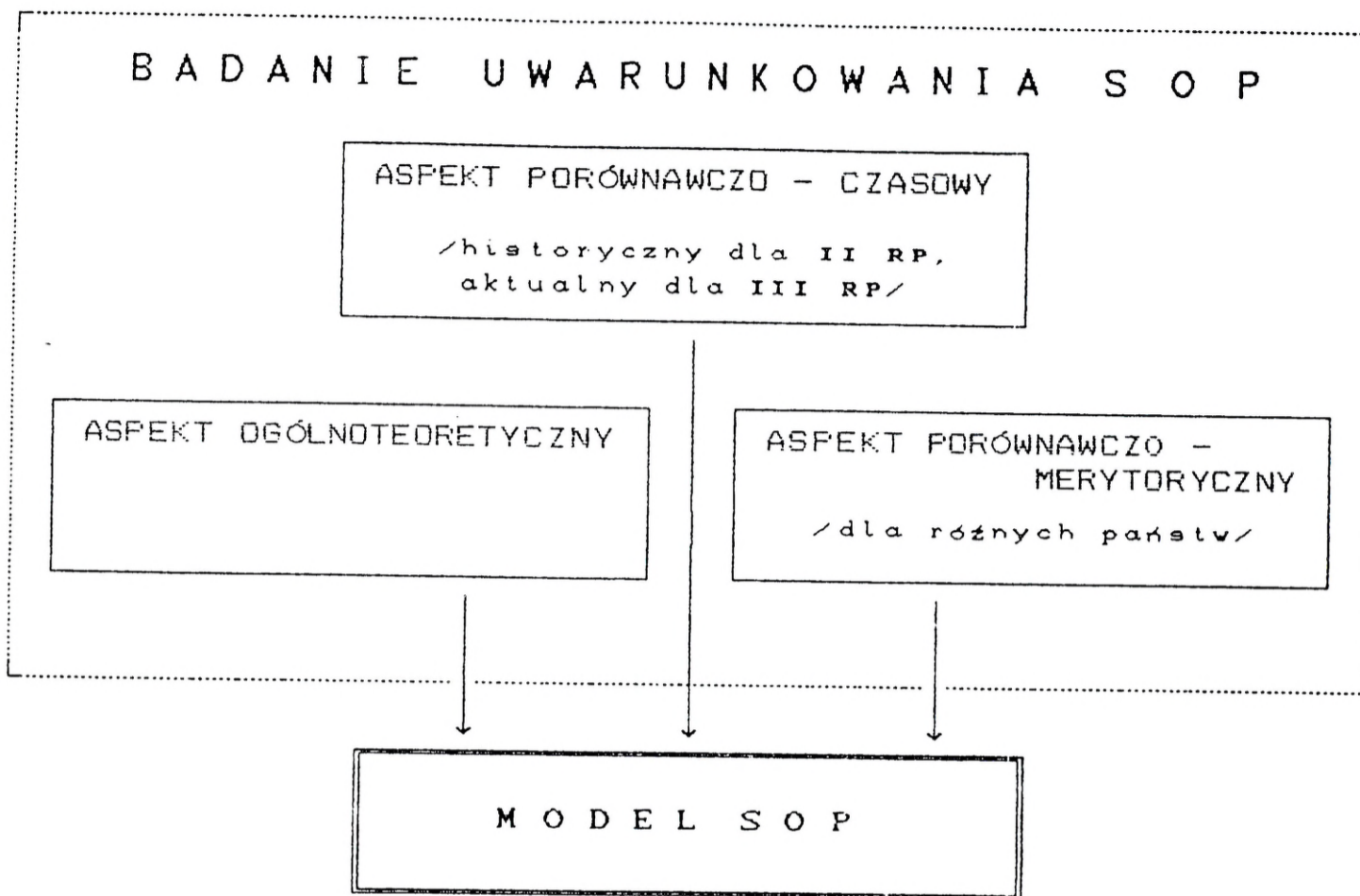
4.1. Uwarunkowania

Przyjęty w toku badań wzgląd poznawczy /podr. 1.2./, skupił uwagę autora na trzech zasadniczych obszarach problemowych, w których zidentyfikowane zostały uwarunkowania obronności RP, a na ich tle pokazana rola i zadania NOWP. Pierwszy - ogólnoteoretyczny, zobiektywizowany, fundamentalizujący od strony naukowej determinanty /i ich znaczenie dla rozwiązań/ SOP. Drugi - historyczny, wskazujący na wartości niezmiennie w czasie i wyodrębniający pewne typowości oraz identyfikujący dysfunkcje SOP i jego patologie. Trzeci - polityczny - jest analizą najbardziej nieustalonych zdynamizowanych uwarunkowań, ze względu na głęboko zdoktrynizowane podstawy. Dlatego trudno poddający się naukowej ocenie, ale mający chyba największy, a na pewno bezpośredni wpływ na kształt SOP.

Każdy z wymienionych obszarów problemowych, identyfikuje określony aspekt⁵⁹ uwarunkowań SOP RP. Aspekty te, celem utrzymania odpowiedniego porządku w wywodzie, zostaną omówione kolejno. Podkreślić należy, że zarówno w procesie badań jak i w dochodzeniu do rezultatów końcowych widziane one były we wza-

⁵⁹ Badania diagnostyczne uwarunkowań SOP prowadzone były przez autora w każdym z wyróżnionych aspektów. W treści rozdziału przedstawiona została jedynie synteza wyników tych badań.

jemnym związku i zależności /rys.9/.



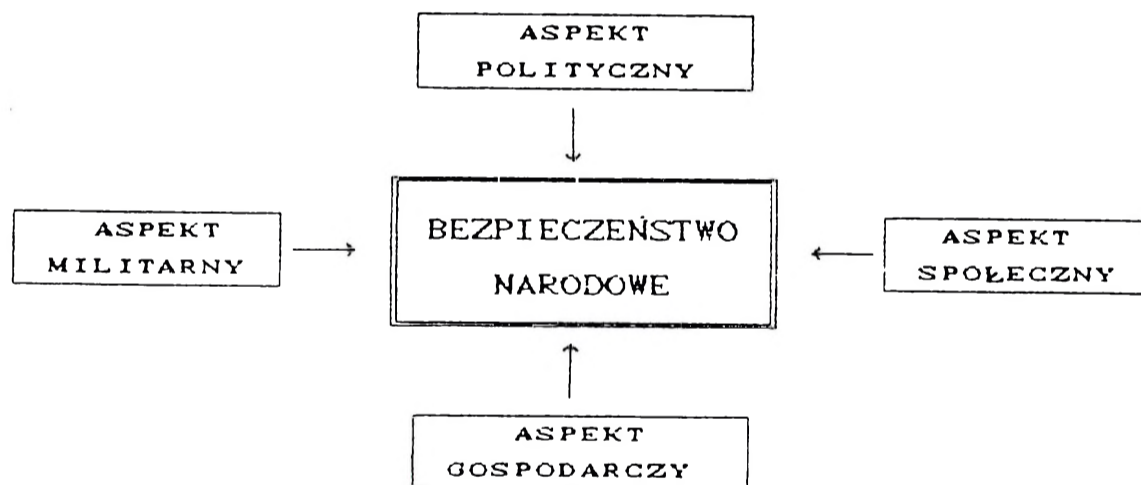
Rys.9. Badane aspekty uwarunkowań SOP.

Aspekt ogólnoteoretyczny

Teoria prawa międzynarodowego, w odniesieniu do roli państwa, za jego cel nadrzędny lub najwyższy interes uważa zachowanie bezpieczeństwa narodowego⁵⁴. Bezpieczeństwo narodowe często określane jest jako brak zagrożenia własnych, narodowych wartości i wyrażone może być prawdopodobieństwem przetrwania państwowości narodowej⁵⁵. Znaczy więc ono więcej niż posiadanie dobrze wyszkolonych i wyposażonych SZ.

Ogólnie biorąc, uznać można, że na pojęcie bezpieczeństwa narodowego składają się⁵⁶ /rys.10/:

- bezpieczeństwo fizyczne kraju /militarne/;
- bezpieczeństwo polityczne;



Rys.10. Główne aspekty bezpieczeństwa narodowego.

⁵⁴ R.Bierzanek, J.Symonides - *Op.cit.* s.259 + 274.

⁵⁵ P. Sienkiewicz - Systemowe badania nad bezpieczeństwem narodowym, ZN AON 1991, nr 1/2, s.259 + 274.

⁵⁶ różni badacze przedstawiają różne koncepcje głównych aspektów /obszarów/ bezpieczeństwa, kwestii tej poświęcona była konferencja naukowa pt.: "System Bezpieczeństwa Polski", AON 1993r.

- bezpieczeństwo ekonomiczne;
- bezpieczeństwo społeczne.

Bezpieczeństwo fizyczne kraju /militarne/ związane jest nierozdzielnie z integralnością terytorialną i nienaruszalnością jego granic. Gwarantem tych atrybutów suwerenności są SZ. Rozbudowa, utrzymanie i wykorzystanie SZ w celu odstraszenia /przyciągania⁵⁷/, obrony kraju, czy nawet w wypadku krańcowym - agresywnego ich użycia, wymaga odpowiednich zasobów ludzkich, niezbędnego uzbrojenia i wielu innych dostaw materiałowych. Zagwarantowanie potrzeb materiałowych SZ wiąże się ściśle z polityką gospodarczą /związek z *aspektem gospodarczym*/. Gospodarcze /w tym technologiczne/ zasoby kraju stanowią jedynie podstawę siły militarnej. Są jeszcze co najmniej dwa czynniki mające wpływ na siłę militarną kraju. Pierwszy to wysokość pułapu, do którego zasoby kraju mogą być przetwarzane w efektywną siłę militarną /związek z *aspektem politycznym*/, oraz odpowiednie umiejętności techniczno organizacyjne do tego przetwarzania. Drugi to wola narodu do poświęcenia tych zasobów na cele obronne kraju /związek z *aspektem społecznym*/.

Bezpieczeństwo polityczne⁵⁸ jest to możliwość swobodnego

⁵⁷ B. Balcerowicz, J. Marczak, J. Pawłowski - *Op. cit.* s. 149, 176.

⁵⁸ A. Z. Kamiński - *Bezpieczeństwo Polski na tle rozwoju procesów politycznych w Europie*, PISM, 1993r.

kształtowania przez państwo swojej polityki narodowej /wewnętrznej i zewnętrznej/, w zakresie systemu politycznego, społeczno - kulturalnego, militarnego według własnej tradycji /z zachowaniem odrębności narodowej/ i potrzeb. Państwo z mocy swej samowładności może kształtować zakres i sposób wykonania suwerenności. Przyjmując w płaszczyźnie prawa międzynarodowego określone zobowiązania do działania, np. w ramach ugrupowań polityczno - wojskowych, gospodarczych czy organizacji międzynarodowych, państwo nie umniejsza swej suwerenności⁵⁹, a jedynie ogranicza jej wykonanie. Ograniczenia wykonania suwerenności wynikające z zawartych umów międzynarodowych lub wynikające z prawa zwyczajowego nie naruszają istoty suwerenności państwa. Dysponentem uprawnienia pozostaje nadal państwo, które ograniczyło swoją całościowość zobowiązując się wobec innego państwa lub państw. W zamian za swoje zobowiązanie otrzymuje ono zwykle określone uprawnienia /np. pomoc w przypadku agresji zewnętrznej/, których realizacja następuje dzięki ograniczeniu suwerenności przez drugą stronę tego stosunku prawnego. Zasada suwerenności szczególnie podkreślana jest w dokumentach ONZ, ponieważ stanowi ona podstawę prawa międzynarodowego⁶⁰.

Bezpieczeństwo ekonomiczne w hierarchii narodowych prio-

⁵⁹ I. Popiuk - Rysińska - Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych, Warszawa 1993r, s.170, 181, 184.

⁶⁰ Karta Narodów Zjednoczonych: preambuła pkt.4; art.1 pkt.2; art.2 pkt.2 [w:] E.Osmańczyk - Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.

rytetów o życiowym znaczeniu dla narodu znajduje się wysoko. Dla każdego kraju wzajemne międzynarodowe uzależnienie się przynosi określone korzyści, jak i może powodować różnego rodzaju niebezpieczeństwa, określane często jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego. Do podstawowych dziedzin ekonomicznej wrażliwości zalicza się: handel, inwestycje, finanse, strukturę gospodarki krajowej. Natomiast podstawowymi źródłami ekonomicznego zagrożenia mogą być: czynniki rządowe /przez prowadzenie zagrożeniowej polityki ekonomicznej/, czynniki pozarządowe, głównie korporacje międzynarodowe, banki oraz międzynarodowe instytucje gospodarcze, czynniki systemowe /w sensie skumulowanego wpływu wielu decydentów, między innymi rządów, wpływu cyklu koniunkturalnego, wpływu krajowej polityki monetarnej/.⁶¹

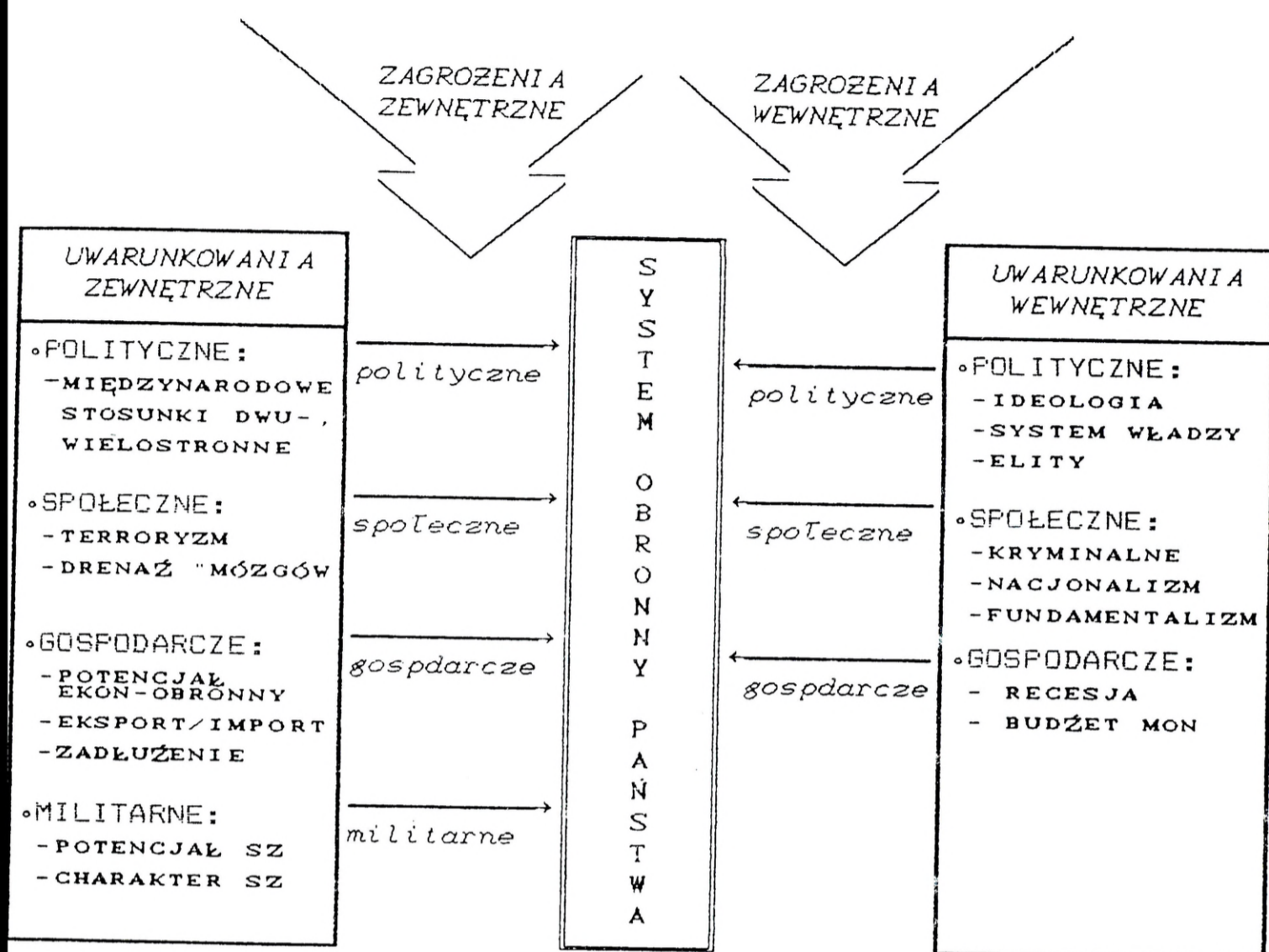
Wzajemne ekonomiczne uzależnienie tak charakterystyczne dla współczesnych międzynarodowych stosunków ekonomicznych stwarza szereg typów zagrożeń dla:

- dochodu narodowego przez wpływanie na rozmiary i dystrybucję dochodu oraz majątku narodowego;
- stabilizacji gospodarczej przez wpływanie na poziom zatrudnienia i inflacji wskutek odmowy dostaw środków zaopatrzenia, dostępu do rynków, kredytów, pomocy, technologii;
- ekonomicznej suwerenności przez zmniejszenie zdolności partnera do kontroli w pełnej skali instrumentów polityki ekonomicznej.

⁶¹ Z Bako - Wojna ekonomiczna, Wyd. MON, 1983r, s. 54 + 60.

Bezpieczeństwo społeczne ogólnie ujmując dotyczy problemów związków wspólnotowych, świadomości bycia w ukształtowanej strukturze /w warstwie symbolicznej i instytucjonalnej/ i pewność /co najmniej/ utrzymania tego stanu. Nie może być redukowane tylko do sfery socjalnej. Zwłaszcza w okresie transformacji politycznej i gospodarczej nabiera istotnego znaczenia. Człowiek jest kreatorem wszystkiego. Najlepsze koncepcje i projekty padną, jeżeli nie uzyskają aprobaty społecznej. Obejmuje więc sferę zdrowia i jego ochrony, edukacji i problemy oświatowe, kultury, wartości i świadomości.

Dla konkretyzacji powyższych ogólnych konstatacji zaprezentować można przykład, ujęty w postaci rys.11.



rys. 11. Uwarunkowania systemu obronnego państwa.

Aspekt historyczny

Aspekt ogólnoteoretyczny jest jedynie abstrakcyjną refleksją ogólną. Syntezującą prawidłowości, identyfikującą zależności na podstawie przeprowadzonych badań różnych przedmiotów i/lub w różnych okresach czasu. Refleksją będącą wynikiem prac analitycznych, uogólniających istotę badanego przedmiotu. Aspekt historyczny natomiast pozwala prześledzić zmienność i trwałość określonych atrybutów przedmiotu, zmienność i trwałość jego uwarunkowań, a także zaobserwować próby stosowania różnych rozwiązań i ich konsekwencje - wszak zostały zweryfikowane przez historię. Na tej zaś podstawie wykryć błędy i dysfunkcje strukturalne, aby skutecznie im zapobiec w przyszłościowych rozwiązaniach. Organizacja NOWP w warunkach zagrożeń państwa i jej wpływ na bezpieczeństwo państwa, jako przedmiot badania, podlega tym samym prawidłowościom. Autor skupił się na badaniu organizacji NOWP w okresie II RP. Zmiany zachodzące w tym okresie były bowiem najbardziej dynamiczne /ze względu na różnorodność rozwiązań prawnych/ i reprezentatywne dla przedmiotu badań.

Historyczną analizę autor rozpoczyna od przypomnienia art. XI Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. pt. "Siła Zbrojna Narodowa".

"Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko nic innego nie

jest tylko wyciągniętą siłą obronną i porządną z ogólnej siły narodu. Naród winien wojsku swemu nagrodę i poważanie za to, że się poświęca jedynie dla jego obrony.

Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełniło nieomylnie, powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej"⁶²

Poza ogólną doskonałością tego zapisu, uwagę zwraca rozstrzygnięcie, które do dziś nie utraciło nic ze swej aktualności – rola NQWP w kształtowaniu obronności państwa.

W dwudziestoleciu międzywojennym trudno byłoby znaleźć okres, w którym sprawy obronności państwa nie dotyczyłyby zagadnień struktur i organizacji NQWP. Struktury te, obejmujące również problem zwierzchnictwa nad SZ w poszczególnych okresach, różnie rzutowały na kształt ustrojowy II Rzeczypospolitej. Oblicze polityczne państwa polskiego w latach 1918 + 1939 wyznaczały czynniki tak zewnętrzne, jak i skomplikowane uwarunkowania wewnątrzpaństwowe. Pierwszy okres niepodległości przebiegał pod znakiem tworzenia załączków instytucji i organów, mieszczących się w strukturach demokratycznego państwa. Proces ten podlegał początkowo na przejmowaniu z rąk władz okupacyjnych, kolejnych sfer życia politycznego, społecznego i gospodarczego, w tym również zwierzchnictwa nad SZ.

1. Brak w latach 1918 + 1919 ustawy zasadniczej, spowod-

⁶² Konstytucja 3 maja 1791 r., art. IX; [w:] Konstytucje Polskie, red. M.Kallas, T.I., Warszawa, 1990, s. 184.

wany skupieniem uwagi Sejmu na priorytetach obrony niepodległości odrodzonego państwa, głównie zaś przeciągającej się wojny z Rosją Radziecką, przesadzał o tymczasowości niektórych organów i instytucji państwowych. Dotyczyło to głównie struktur organizacyjnych najwyższych władz wojskowych i władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i sferę obronności. Złożone uwarunkowania militarne wymusiły konieczność sięgnięcia w 1920 r. po rozwiązania doraźne. W warunkach postępującego zagrożenia, zdecydowano się na uproszczenie procesu ogólnego kierowania państwem w okresie wojny. Okazało się bowiem, że demokratycznie wybrany Sejm jest organem zbyt "ociężałym", aby jego decyzje mogły nadażyć za niekorzystnym rozwojem sytuacji na froncie. W tym celu powołano Radę Obrony Państwa /ROP/⁶³. Pierwszy w II Rzeczypospolitej organ władzy o nadzwyczajnych uprawnieniach, kierujący szeroko rozumianą polityką obronną, składający się z przedstawicieli parlamentu, rządu i wojska. Jej przewodniczący, Józef Piłsudski, pełnił jednocześnie dwie najwyższe funkcje głowy państwa i naczelnego wodza. Skupienie w jednym ręku tych kluczowych stanowisk, w połączeniu z kierowaniem pracami ROP, pozwoliło wszystkie sfery życia państwowego podporządkować celom prowadzonej wojny. ROP w warunkach wojennych dobrze wywiązała się ze swoich obowiązków⁶⁴. Jako tymczasowy, najwyższy organ władzy państwowej,

⁶³ K. Pindel, Najwyższe władze polityczne oraz naczelne władze wojskowe w systemie obronnym II RP, Warszawa, 1985, s. 14.

⁶⁴ Efektem pięciomiesięcznej działalności ROP było szybkie opracowanie szeregu aktów prawnych normujących organizację i działalność państwa w warunkach wojny. / "Odezwa do Narodu i Wojska", "O powołaniu Centralnej Komisji Ewakuacyjnej", "O

nie eliminowała ona z życia politycznego organów ustawodawczych i wykonawczych. Poprzez swą strukturę i skład osobowy oraz nadzwyczajny tryb powołania, powodowała ona znaczne skrócenie i uproszczenie procesu legislacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa państwa. Okres działalności ROP pozwolił na zorganizowanie podstawowych struktur centralnych instytucji wojskowych, jak również utworzenia armii, zdolnej do obrony granic.

2. Konstytucja z 17 marca 1921 r. nie określała wyraźnie miejsca i zadań najwyższych władz obrony w organizacji społeczno - politycznej państwa, ale kończyła okres tymczasowości NOWP. W myśl Konstytucji najwyższym zwierzchnikiem SZ był Prezydent RP. Na wypadek wojny prezydent mianował naczelnego wodza na wniosek RM, postawiony z inicjatywy ministra spraw wojskowych, który za tę nominację ponosił odpowiedzialność przed sejmem. Artykuł 46 Konstytucji nakładał na ministra odpowiedzialność za dowodzenie wojskami w czasie wojny. Jeżeli do tego dodać fakt, że Ministerstwo Spraw Wojskowych nigdy nie miało charakteru instytucji cywilnej - był to pion dowodzenia wojskiem w okresie pokoju - tu wyraźnie widać jak kompetencje w zakresie dowodzenia wojskami były rozmyte i mało czytelne. Sytuacja ta była przyczyną szeregu sporów pomiędzy marszałkiem Piłsudskim, a kolejnymi premierami i ministrami spraw wojskowych⁶⁵.

ustanowieniu stanu oblężenia", "O powołaniu Trybunału Obrony Państwa", "Ustawa o poborze roczników 1894-1890, 1881-1885"/.

⁶⁵ A.Garlicki - Przewrót majowy, Warszawa, 1978, s.160; P.Stawecki - Polityka wojskowa Polski 1921-1926, Warszawa, 1981,

Ustrój państwowy wprowadzony przez Konstytucję z 1921 r. pomimo swych walorów teoretycznych, w praktyce nie sprawdził się. Konstytucyjna przewaga parlamentu nad egzekutywą, w drodze praktyki uległa dalszemu wzmocnieniu, co jednak nie wpłynęło na wzrost jego skuteczności. Brak własnych tradycji parlamentarnych tylko częściowo usprawiedliwiał ten stan rzeczy. Główną przyczyną było rozbitcie polityczne społeczeństwa na zwalczające się partie polityczne. Przerost władzy ustawodawczej nad wykonawczą doprowadził do tego, że egzekutywa zaniedbała nawet wykonywania swych uprawnień wobec legislatury. W tej sytuacji, aby nie być posądzonym o ograniczenie parlamentu, prezydent zaprzestał wypełniania swego obowiązku, wynikającego z Konstytucji - zamykania sesji sejm i senatu. W praktyce oznaczało to wprowadzenie w Polsce permanentnego systemu obrad parlamentu, jako że pierwsza sesja, otwarta na początku kadencji, została zamknięta dopiero po zamachu majowym⁶⁶.

Zagadnienie organizacji i zasad funkcjonowania NOWP, było jednym z podstawowych problemów polskiego życia politycznego w latach 1921 - 1926. W sejmowych debatach, jak i w dyskusjach pozaparlamentowych, toczących się w tym okresie, ważyły się losy nie tylko obronności państwa, lecz przede wszystkim kształtu jego ustroju. Na szczególną uwagę zasługują propozycje gen. Sikorskiego, wyłożone w projekcie ustawy z 10.IV.1924

s.195.

⁶⁶ T.Smoliński - Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935, Poznań, 1985, s.41.

r. Zakładały one, że cały rząd, a nie tylko czynniki wojskowe, powinien być odpowiedzialny za sferę obronności państwa. Odpowiedział się za podporządkowaniem czynnika odpowiedzialnego za przygotowanie państwa do wojny rządowi, poprzez ministra spraw wojskowych. Odpowiedzialność ta rozłożyć się musi w znaczeniu parlamentarnym na wszystkich członków rządu, w znaczeniu rzeczowym, na najbliższych współpracowników ministra spraw wojskowych /resort komunikacji, skarbu, przemysłu/⁶⁷. W tym celu proponował on powołanie ROP - organu koordynacyjnego pracę wymienionych ministrów. Kolejnym zamiarem gen. Sikorskiego, jako szefa rządu, zapowiedzianym podczas expose 19 stycznia 1923, miało być przedłożenie Sejmowi projektu ustawy o najwyższych organach władzy wojskowej. W praktyce jednak, nie zyskując poparcia większości sejmowej, projektu tego nie zdołał "przeforsować".

3. Wprowadzone przez Piłsudskiego po przewrocie majowym nowe rozwiązania prawno - ustrojowe, obok zmian w zasadach zwierzchnictwa nad SZ, objęły także systemem przygotowań państwa do obrony. Powołany rozporządzeniem prezydenta z 25 października 1926 roku Komitet Obrony Państwa /KOP/, był poza-konstytucyjnym, posiadającym szerokie uprawnienia organem państwowym, który miał współtworzyć i realizować politykę obronna państwa we wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Do zakresu działań KOP należało, rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa i opracowa-

⁶⁷ W. Sikorski - Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce, Bellona, 1923, T. XII, s. 116.

nie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania się państwa⁶⁸. W szczególności miał on za zadanie opracowywać dla rządu wnioski, dotyczące ogólnego programu prac w zakresie przygotowań do obrony, wydawać opinie w sprawach należących do kompetencji różnych resortów oraz uzgadniania ich stanowiska. Przewodniczącym KOP był prezydent. W jego skład wchodził: premier jako wiceprzewodniczący, ministrowie: spraw wojskowych, wewnętrznych, zagranicznych, skarbu oraz Generalny Inspektor SZ /GISZ/. W świetle postanowień rozporządzenia, szczególne uprawnienia posiadał GISZ, który był z urzędu głównym referentem spraw rozpatrywanych przez KOP. Bez jego opinii, nie mogła być podjęta żadna uchwała⁶⁹. Obok prezydenta był on jedynym stałym członkiem tego organu. Pełniący obowiązki GISZ Piłsudski, mógł zatem wywierać decydujący wpływ na jego decyzje.

Jako instytucja powołana do koordynacji prac związanych z obroną państwa, KOP nie spełnił swej roli. W dziesięcioletnim okresie istnienia, zebrał się prawdopodobnie tylko jeden raz⁷⁰. Jak ocenia P.Stawecki: *"Komitet stanowił zatem dekoracyjny dodatek do autokratycznych rządów GISZ"*⁷¹.

Dokonana po przewrocie majowym reforma struktur central-

⁶⁸ Rozporządzenie prezydenta RP z 25.X.1926 r - "O utworzeniu KOP". Dz.U.R.P. nr 108, poz. 633 z 30.X.1926 r, s.1203.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ T.Smoliński - Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935, Poznań, 1985, s.58.

⁷¹ P.Stawecki - Wojskowość polska w latach 1926-1935, [w:] Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939, Warszawa, 1990, s.510.

nych władz wojskowych, zmierzała do wyłączenia wojska spod kontroli konstytucyjnych organów państwa. Było ono wyrazem dążeń Piłsudskiego do uczynienia z SZ swej wyłącznej sfery wpływów. Skupienie w swoich rękach kluczowych stanowisk tj. ministra spraw wojskowych i GISZ, stworzyło Piłsudskiemu możliwość ingerowania we wszystkie sfery życia wojska. Wprowadzenie zaś poprawek do Konstytucji, pozwoliło mu bez formalnego sprawowania urzędu prezydenta, wywierać decydujący wpływ na politykę państwa. Utworzona przez Piłsudskiego organizacja NOWP, nie była jednak korzystna dla właściwego funkcjonowania SOP. Głównym jego mankamentem było wyraźne oddzielenie pokojowego administrowania wojskiem od prac operacyjno - mobilizacyjnych, co negatywnie wpływało na stan przygotowań wojennych państwa, obejmujący wszystkie dziedziny życia państwowego.

Daleko idące negatywne konsekwencje dla SOP pociągnęło za sobą znaczne ograniczenie roli Sztabu Głównego /w 1929 roku/. Pozbawienie go wpływu na wypracowanie doktryny wojennej, jak i kierunki szkolenia wojsk, praktycznie czyniło go niezdolnym do spełniania swych funkcji w warunkach zagrożeń militarnych. Lata 1926 + 1935 to okres, w którym nastąpił przerost wewnętrznej funkcji armii, przy zaniedbaniu poziomu jej wyszkolenia na szczeblu taktycznym i operacyjnym, gotowości bojowej, a zwłaszcza całej sfery gospodarczych przygotowań wojennych. Taka sytuacja w dużym stopniu wpłynęła negatywnie na ogólną kondycję obronną państwa w tym okresie.

4. Konstytucja kwietniowa 1935 r. była odzwierciedleniem ideowych i politycznych koncepcji obozu skupionego wokół osoby

Piłsudskiego. Spośród problemów ustrojowych najwięcej uwagi poświęcała organizacji NOWP /cywilnych i wojskowych/⁷².

Wobec przyjęcia zasady jednolitości władzy państwowej Konstytucja nie przeprowadza już jej podziału, nie używa też pojęcia "władza ustawodawcza", "władza wykonawcza" i "władza sądowa", wyodrębnia natomiast pewne części aparatu państwowego - jako organy, które wobec innego rozdziału kompetencji, są tylko częściowo spadkobiercami władz wymienionych w Konstytucji marcowej; np. rządowi przyznano uprawnienia szersze niż tylko wykonawcze wobec legislatury, a tę z kolei ograniczono w funkcji ustawodawczej, której część przyznano prezydentowi⁷³.

Rozpatrując zagadnienia systemu NOWP na gruncie Konstytucji z 1935 r., należy przede wszystkim zająć stanowisko wobec instytucji prezydenta. W artykule 3 Konstytucja stwierdzała, że NOWP znajdującymi się pod zwierzchnictwem prezydenta są: rząd, sejm, senat, SZ, sądy i kontrola państwowa. Natomiast prezydent - co wynika z art. 11 - jako czynnik nadrzędny miał harmonizować ich działalność. Przyjęta konstrukcja systemu organów zbudowana była nie na zasadzie podziału władz, jak czyniła to Konstytucja marcowa, lecz opierała się na zasadzie koncentracji władzy w osobie prezydenta. Twórcy Konstytucji kwietniowej uważali bowiem, że podział władz i wyróżnienie jej trzech rodzajów, nie będzie w stanie zabezpieczyć realizacji

⁷² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935r [w:] L.Zrzeja - Źródła do historii Polski 1918-1939r, Warszawa, 1981, s.605.

⁷³ E.Gdulewicz, A.Gwiżdż - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935r, [w:] Konstytucje Polski, red. M.Kalkes, t.II, Warszawa, 1990, s.180-197.

idei silnego państwa. Z tego powodu zasada podziału władz, nawet w rozumieniu jedynie jako podziału kompetencji, została przez nich odrzucona. Poddanie organów państwowych zwierzchnictwu prezydenta, w myśl ustawodawcy, miało służyć zbudowaniu systemu NOWP zapewniających ich równowagę, przy jednoczesnym podporządkowaniu prezydentowi, który w sytuacjach konfliktowych spełniałby rolę najwyższego arbitra. Gdy zajdzie potrzeba mógł on np. rozwiązać sejm i senat, odwołać ministra. Rozwiązania te przyjęte przez Konstytucję wprowadziło ustrój państwa, który był określony autorytatywnym, jako że powstała pewna grupa kategorii aktów państwowych, za które nikt nie był odpowiedzialny, i które "rozlicza jedynie autorytet prezydenta"⁷⁴, w myśl zasady: "Prezydent jest czynnikiem nadrzędnym, piastującym w swych rękach jednolitą i niepodzielną władzę państwową"⁷⁵.

Konstytucja kwietniowa podobnie jak jej poprzedniczki - powierzyła prezydentowi zwierzchnictwo nad SZ. Ponieważ jednak inna była pod jej rządami pozycja prezydenta, przeto w inny sposób uregulowała jego warunki działania w tym zakresie. Wzmocnienie kompetencji wojskowych prezydenta było następstwem nałożenia nań jednego z naczelných obowiązków - troski o gotowość obronną państwa i odpowiedzialność za jego losy. Większość czynności dokonywanych przez prezydenta w charakterze zwierzchnika SZ wymagało współdziałania z rządem. Jedynie

⁷⁴ A. Bunke - Polskie prawo państwowe, Warszawa, 1978, s.108.

⁷⁵ T. Orlewicz - Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 r., Warszawa, 1935, s.30.

mianowanie i odwoływanie GISZ i Naczelnego Wodza należało do jego prerogatyw. Mimo braku konsekwencji, ważnym uprawnieniem prezydenta w dziedzinie obronności było prawo do wydawania w każdym czasie dekretów dotyczących zwierzchnictwa SZ, z wykluczeniem możliwości ich zmiany nie tylko przez ustawy, lecz także inne rodzaje dekretów. Dekrety te miały moc równą ustawom i na równi z nimi podlegały tylko Konstytucji.

Kluczowym założeniem Konstytucji z 1935 r., sformułowanym w jej rozdziale I, była troska o dobro państwa. Temu nadrzędnemu celowi była podporządkowana działalność wszystkich organów państwowych. Był to również podstawowy obowiązek prezydenta. Z tego względu Konstytucja z 1935 r., upoważniała prezydenta, aby w razie zagrożenia państwa z zewnątrz zezwolił rządowi na zarządzenie stanu wyjątkowego. Inicjatywa wprowadzenia tego stanu należała do RM. Konstytucja upoważniała także prezydenta do zarządzania stanem wojennym, na obszarze całego państwa lub jego części, w razie konieczności użycia SZ do obrony państwa. Wprowadzenie tego stanu ograniczało uprawnienia izb ustawodawczych, natomiast powodowało istotny wzrost kompetencji prezydenta i rządu. Prezydent w okresie stanu wojennego uzyskiwał uprawnienia, których nie posiadał w czasie stanu wyjątkowego. Posiadał prawo wydawania dekretów bez upoważnienia ustawodawczego w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji.

Zaletą Konstytucji z 1935 r. było to, że jej twórcy potrafili przewidzieć w niej i dostosować funkcjonowanie aparatu państwowego do warunków wojennych. W takiej sytuacji podjęcie

decyzji o wprowadzeniu nadzwyczajnego trybu działania organów państwowych należało do prezydenta. On też w okresie stanu wojennego mógł powołać sejm i senat w zmniejszonym składzie wyłonionym przez izby. Ten pomniejszony skład izb ustawodawczych zajmowałby się takim samym zakresem działania, jak w warunkach pokojowych. Przyznanie prezydentowi tych nadzwyczajnych uprawnień powodowało, że zyskiwał on władzę "niemal absolutną"⁷⁶.

9 maja 1935 r. na mocy dekretu prezydenta powołany został Komitet Obrony Rzeczypospolitej /KOR/⁷⁷. Był najwyższym organem państwowym, odpowiedzialnym za przygotowanie państwa do wojny. Jako ciało kolegialne KOR skupił największe autorytety życia politycznego, wojskowego i gospodarczego, dzięki czemu był władny podejmować decyzje o wadze ogólnopaństwowej, zwłaszcza dotyczące kierunków polityki obronnej. Jako organ władzy państwowej posiadał on kompetencje swoistego super-rządu, w sprawach dotyczących szeroko rozumianej obronności kraju. W świetle postanowień dekretu z 9 maja 1936 r., KOR brał na siebie całą odpowiedzialność za przygotowanie państwa do wojny, zdejmując ją praktycznie z konstytucyjnych organów władzy państwowej. Wyposażony w nadzwyczajne uprawnienia, mógł zatem podejmować wszelkie decyzje i uchwały obowiązujące dla wszystkich, z wyjątkiem sejmu, szczebli administracji państwowej i samorządowej. Z analizy bazy źródłowej

⁷⁶ W. Komornicki - Ustrój państwowy Polski współczesnej, Warszawa, 1937, s.249.

⁷⁷ Dz.U.R.P. nr. 38, poz. 286, z 12.V.1935r, s.647.

wynika, że w składzie KOR-u dominującą rolę odgrywał GISZ. Do podjęcia w czasie obrad prawomocnej uchwały wystarczyła, obok innych członków stałych, tylko jego obecność, natomiast nie wymagało to obecności przewodniczącego, którym był prezydent.

Organem wykonawczym KOR był Sekretariat. Formalnie jego działalność polegała na przygotowywaniu i merytorycznym opracowywaniu posiedzeń oraz wdrażaniu i kontrolowaniu realizacji uchwał podjętych przez KOR. W praktyce, inicjatywy Sekretariatu KOR znacznie wykraczały poza ramy wynikające z przedmiotu obrad. Sekretariat KOR był instytucją wykonawczą przy GISZ, zaś organizacyjnie wchodził on, na prawach jednego z Oddziałów, w skład Sztabu Głównego. Dodatkowy okólnik premiera z 22 lipca 1936 r., nadał mu szczególnie szerokie uprawnienia, zobowiązując wszystkich ministrów do uzgadniania z jego kierownikiem, spraw wiążących się z obronnością państwa. Zabieg ten poważnie podnosił prestiż Sztabu Głównego, przyczyniając się do wzrostu jego znaczenia, jako organu centralizującego przygotowania wojenne. Krok ten umożliwił GISZ wgląd w kierunki prac przygotowawczych w zakresie SOP, prowadzonych przez centralne instytucje administracji państwowej.

Dokonując podsumowania działalności NOWP II RP, na rzecz budowy SOP, autor uważa, że ostatnie lata II RP cechował duży postęp w stosunku do okresu poprzedzającego. W zasadzie dopiero w 1936 roku zorganizowany został jednolity system przygotowań obronnych, którymi objęto także całą sferę gospodarczą państwa. Choć zakres tych przygotowań okazał się niewystarczający, to jednak należy pamiętać, że w nadchodzącej wojnie,

w warunkach sprzężenia dwóch totalitaryzmów i wobec bierności sojuszników, Polska z góry skazana była na klęskę.

Aspekt polityczny

W rozpatrywanym okresie czasu w Polsce trwał /i trwa nadal/ proces transformacji ustrojowej. Na kierunek przemian ustrojowych w znacznej mierze wpływali politycy. Różne cele i koncepcje ich osiągnięcia głoszone przez różnych polityków były motorem napędowym walki politycznej⁷⁸. Zwycięstwo w walce politycznej daje liderom politycznym i partiom, które reprezentują, możliwość realizacji określonych programów. Ujmując rzecz w skrócie, proces zmian w obronności RP to proces przechodzenia od koncepcji ideologicznej - formułowanej w systemie monopartyjnym, do koncepcji - merytorycznej, formułowanej w systemie pluralitycznym. Wiąże się z tym świadome zaakceptowanie ryzyka wyborcy, jakie jest związane z realizacją programu danej partii.

Na obecnym etapie przemian ustrojowych możliwe było porównanie i ocena programów partii i opinii polityków, co do zakresu zagadnień i treści związanych z obronnością państwa. Partie i politycy bowiem, coraz wyraźniej i konkretniej - w końcowym okresie transformacji - formułowali programy i opinie, w których kreślili przyszłość RP. Autor dokonał ich syn-

⁷⁸ Przez walkę polityczną autor uważa taką, która dotyczy tego jak ma być urządzone życie społeczne w państwie. Patrz W. Modzelewski - Walka bez użycia przemocy. Metody i idee, Wyd. UW 1986r.

tezy, choć było to trudne.⁷⁹

Najogólniej mówiąc, żadna partia nie ignorowała problemów bezpieczeństwa państwa. Uznając za naczelne wartości narodowej polityki bezpieczeństwa: zagwarantowanie niepodległości, integralności terytorialnej i niezależności politycznej.

Dominowało ustalone przekonanie, że bezpieczeństwo RP będzie zależało w dużo mniejszym stopniu od siły militarnej państwa /stanu SZ/, a w dużo większym od polityki /w tym - dyplomacji/. Jednak brak jest takich /w zbiorze liczących się partii w życiu politycznym/, które kwestię obronności stawiałyby ekstremalnie, to znaczy - proponowałyby społeczeństwu kurs na militaryzację lub całkowitą demilitaryzację państwa.

Prezentowane było jednoznaczne stanowisko /podniesione do rangi najważniejszego/ co do tego, że kreowanie polityki obronnej realizowane powinno być przez polityków - cywili. Jednocześnie partie opowiadały się za wyłączeniem polityki obronnej spod wpływu zmiennych koalicji partyjno - rządowych. Co pociągałoby konieczność dokonania określonych przewartościowań w strukturze i zakresie kompetencji NOWP.

Partie prezentowały jednolity pogląd w kwestii systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie. Upatrując w nim pewnego

⁷⁹ W toku prowadzonych badań konieczne okazało się przeprowadzenie analizy polskiej sceny politycznej okresu przełomu ustrojowego. Dopiero na tym gruncie możliwe było dokonanie syntezy programów i opinii polityków dotyczących obronności państwa. Patrz załącznik nr 2.

gwaranta zewnętrznego bezpieczeństwa RP. Przy czym podnoszone były dwie koncepcje o różnym zasięgu. Pierwsza zakładała, że RP powinna poszukiwać bezpieczeństwa dla siebie przez uczestnictwo w konstruowaniu całkowicie nowego ładu bezpieczeństwa europejskiego na gruncie KBWE, druga natomiast opłowała za koniecznością szybkiego wejścia w istniejące - zachodnioeuropejskie struktury bezpieczeństwa, w tym głównie NATO.

Na głównego architekta polityki obronnej państwa proponowano powołać Radę Bezpieczeństwa Narodowego /RBN/, w skład której wchodziłoby przedstawiciele parlamentu, urzędu prezydenta i rządu. Szczególną pozycję zajmowałby prezydent jako jej przewodniczący.

Politycy byli raczej zgodni, że za kształt polityki obronnej powinien być odpowiedzialny prezydent. Kompetencje urzędu Prezydenta RP w tym zakresie powinny mieć charakter szczególny. Postulowano, aby miał priorytet w wyznaczaniu strategicznych celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz koordynowaniem procesów ich osiągnięcia. Chodzi o uprawnienia związane z pełnioną przez niego funkcją przewodniczącego RBN /patrz. dz.2.p.4/. Większość partii proponowało więc prezydencki system koordynacji polityki bezpieczeństwa.

Postulowano, aby pozycja Ministerstwa Obrony Narodowej /MON/ miała szczególny charakter.⁸⁰ Uważano, że minister obrony narodowej, tak jak jest to do tej pory, powinien być

⁸⁰ Patrz ZAŁĄCZNIK 2.

członkiem gabinetu rządowego, podporządkowanym premierowi. Jednocześnie należy utrzymać jego podległość w stosunku do prezydenta jako zwierzchnika SZ, któremu należy ustawowo zagwarantować prawo opiniowania kandydata do objęcia tego stanowiska.

Uważano, że minister ON powinien pełnić funkcję zastępcy przewodniczącego RBN, co nadawać powinno relacjom z prezydentem inny wymiar niż szefom pozostałych resortów. Ustalony był raczej pogląd, że minister ON /cywil/ nie może dowodzić SZ, ale musi nimi kierować. W szczególności jemu bezpośrednio powinny podlegać: Wojskowa Służba Informacyjna, Departament Kadr, a także powinien kierować sprawami wychowawczymi.

W opiniach polityków na temat przyszłego statusu ministra ON wyraźnie widać było próbę poszukiwania kompromisu w podziale kompetencji pomiędzy obydwoma członami władzy wykonawczej - prezydenta i rządu. Liderzy głównych ugrupowań politycznych zaznaczali, że uprawnienia ministra ON nie mogą prowadzić do ubezwłasnowolnienia wojskowych. Zwracali jednocześnie uwagę, że przesadą byłoby sprowadzenie cywilnego ministra do roli figuranta, który odpowiadałby jedynie za dostarczenie do SZ niezbędnych środków finansowych i sformułowanie ogólnych dyrektyw do realizacji zadań obrony militarnej.

Główną tezą programową partii politycznych było to, że SZ muszą być gwarantem niepodległości i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, elementem stabilizującym miejsce RP w Europie. Dlatego niezbędne jest zapewnienie im sprawności, siły i nowoczesnego wyposażenia. Jednocześnie postulowano

znaczące zmniejszenie ich stanu osobowego do poziomu nie przekraczającego 0.5 ÷ 0.8 % ludności państwa. Upatrując w tym założeniu istotnego zmniejszenia nakładów na SZ, nie stanowiącego nadmiernego obciążania społeczeństwa.

O ile w poglądach na rolę, miejsce i ogólny charakter SZ między partiami panowała zgodność, to uwarunkowania pożądaných przeobrażeń SZ postrzegane były odmiennie. Autor rozpatrzył te, które formułowane były w partyjnych programach polityki zagranicznej i gospodarczej. Uważano bowiem, że założenia polityki zagranicznej wskazują na miejsce i rolę SZ w systemie bezpieczeństwa państwa, a programy gospodarcze tworzą materialne podstawy wykonania przez SZ zadań, jakie politycy im wyznaczają.

W zgodnych opiniach polityków zwracano uwagę na to, że programy gospodarcze państwa tworzą tylko określone zewnętrzne warunki prowadzenia gospodarki w SZ, niemniej jednak ważne są i te, które tworzą SZ same dla siebie przez odpowiednie gospodarowanie budżetem.

Najwięcej jednak uwagi zwracano na problem apolityczności SZ⁸¹, formułowanego w postaci żądania przez większość głównych partii polskiej sceny politycznej. Chociaż zdarzały się głosy, że najważniejszy jest profesjonalizm. Kwestia apolityczności SZ różnie i w różnych partiach oraz przez różnych polityków

⁸¹ Jest to zwykłym niezrozumieniem istoty i wewnętrznej struktury samej polityki /pomijając zamierzoną manipulację albo naiwne złudzenie/. Myli się po prostu apolityczność z bezpartyjnością. Patrz M.Korwat - Polityka a apolityczność [w:] Interpretacje polityki, pod red. M.Szyszkowskiej, ISP PAN, Warszawa, 1991r.

była interpretowana. Partie o lewicowym nastawieniu kwestię apolityczności SZ sprowadzały do zakazu działalności politycznej w jednostkach wojskowych, dając przyzwolenie na uczestnictwo w życiu politycznym poza nimi. Partie o charakterze prawicowym opowiadały się za formalnym pozbawieniem kadry zawodowej biernego i czynnego prawa wyborczego, uznając przyjęcie takiego zakazu za główny warunek apolityczności SZ.

4.2. Wymagania

Formułowanie wymagań dla SOP RP w aspekcie funkcjonowania NOWP autor wyprowadza z dosyć ogólnego stwierdzenia że SOP powinien być na tyle efektywny, żeby w istniejącej oraz prognozowanej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej zapewnić wystarczająco wysoki poziom bezpieczeństwa państwa.

Wśród badaczy i polityków ukształtowany jest pogląd, że z licznych zagrożeń dla RP, o różnej doniosłości i z różnym prawdopodobieństwem mogących wystąpić obecnie lub w dającej się przewidzieć przyszłości, najbardziej pilne wydają się być nie militarne a gospodarcze⁸². Występują jednak istotne różnice w ocenach /opartych na przeświadczeniu/, które z nich są najistotniejsze, których skutek najbardziej groźny dla naszego państwa, militarne czy już gospodarcze?

Przyjęte w tym względzie jako obowiązujące poglądy wraz z obowiązującą - obronną - doktryną RP, rzucają w sposób zasadniczy na całokształt problemów związanych z SOP RP, z jego kształtem obecnym i perspektywicznym - determinują inne wymagania na organizację SOP, a w nim NOWP. Z uwagi na powyższe konstatacje, które są konsekwencją zmian w otoczeniu RP, a także zmian dokonanych i zachodzących wewnątrz kraju, SOP RP wymaga zasadniczej przebudowy.

Wśród elementów decydujących o możliwościach SOP są gospodarka narodowa i jej powiązania z gospodarką światową. Element ten rzuca też na stopień zagrożenia nazwany gospodarczym lub

⁸² Stanowisko takie m.in. reprezentuje w swoich opracowaniach prof. A. Madejski.

ekonomicznym, jak też determinuje możliwości państwa w zakresie świadczeń na SZ, a więc element systemu przeciwdziałający zagrożeniom typu militarnego /choć nie tylko/. Gospodarka stanowiąc o sile i zdolności przeciwstawienia się państwa realnie istniejącym zagrożeniom stanowi podstawę jego SOP. W sytuacji gdy stan gospodarki państwa jest zły, istnieje potencjalna możliwość zastosowania wobec niego różnych metod walki ekonomicznej ze strony dużo silniejszych sąsiadów.⁸³

Z grupy pozostałych zagrożeń niemilitarnych, istotnym jest też zagrożenie wewnętrzne. Obejmuje ono obok groźby penetracji kraju przez obce służby specjalne⁸⁴ lub groźby organizacji przewrotu, także zagrożenia wynikające z aktualnej sytuacji w państwie i jego bezpośrednim otoczeniu. Do nich można zaliczyć frustrację społeczeństwa powodującą jego podatność na różnego typu populistyczne hasła i wszelkiego rodzaju metody walki politycznej. SOP musi być przystosowany także do przeciwdziałania występującym w różnej skali coraz groźniejszym zagrożeniom ekologicznym. Głównie chodzi o zwalczanie różnego typu katastrof ekologicznych czy technicznych i przeciwdziałaniu im poprzez prowadzenie odpowiedniej profilaktyki.

Jednak w głównej mierze zagrożenie militarne stanowi o kształcie SOP. I chociaż wydaje się, że era przemocy militar-

⁸³ Patrz wskaźniki potencjału obronno - ekonomicznego państw otoczenia Polski - ZAŁĄCZNIK 3.

⁸⁴ Interesujące fakty prezentują artykuły: "Straszne złudzenia zbrojeniówki - NIK krytykuje "Proxy"", Polska Zbrojna 1992, nr 163; "Sprawa Proxy", Życie Warszawy 1992, nr 244

nej - na wielką skalę dobiega końca⁸⁵, to SOP powinien /i musi/ być przygotowany na taką ewentualność. Zmienia się, i nadal pozostaje w stanie nieustalonym otoczenie geopolityczne RP, w którym każdy podmiot chce zagwarantować sobie bezpieczeństwo. Poszukuje się więc reguł tworzenia międzynarodowych /regionalnych/ gwarancji bezpieczeństwa. RP znajduje się w samym centrum tych wydarzeń. Z państwa graniczącego z trzema sojuszniczymi sąsiadami, staliśmy się państwem osamotnionym, graniczącym z siedmioma państwami. Każde z tych państw posiada swoje SZ o określonym potencjale rażenia. Pomimo tego, że uważamy iż nastąpiło zmniejszenie prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu zbrojnego, to problem bezpieczeństwa militarnego jest wciąż aktualny. Poszukując formuły którą mogłyby zaakceptować wszystkie podmioty, racjonalną wydaje się być zasada "niezbędnej wystarczalności obronnej państwa"⁸⁶. Tzn. utrzymania takich SZ, które dawałyby gwarancje obrony niepodległości. Wielkość tych sił zależy z jednej strony m.in. od możliwości gospodarczych państwa, a z drugiej strony od potencjału SZ ewentualnych przeciwników.⁸⁷ SOP bowiem musi realizować zadania związane z zabezpieczeniem państwa i społeczeństwa przed negatywnymi skutkami potencjalnych /aktualnych i perspektywicz-

⁸⁵ Patrz J. Zieliński - Charakter i skala zagrożeń militarnych [w:] Materiałach z konferencji naukowej nt. "Kierowanie obronnością państwa" odbytej w WS-O AON w dn. 25 + 26. 11. 93r.

⁸⁶ Problemom wystarczalności obronnej poświęcone są liczne prace: Kulczycki, Multan, Sienkiewicz, Gogolewski i Wocial.

⁸⁷ Patrz ZAŁĄCZNIK 4: Potencjału rażenia sił zbrojnych państw otoczenia Polski.

nych/ zagrożeń, przeciwdziałać im i czynnie zwalczać. Szczególnie przeciwdziałać wybuchowi wojny, wszechstronnie przygotować państwo i społeczeństwo do odparcia ewentualnej agresji, a także wszelkich zagrożeń w czasie pokoju.

Skuteczność obrony państwa przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami zewnętrznymi /w tym jakakolwiek agresją/ i wewnętrznymi zależy wprost od pełnego zaangażowania wszystkich organów państwowych, jednostek organizacyjnych, a także ogółu ludności. Przygotowanie państwa do obrony następuje w czasie pokoju i stanowi zasadniczą powinność NOWP, aby zagwarantować należytą obronę państwa w okresie zagrożenia i wojny. Całokształt działań w zakresie bezpieczeństwa państwa winien być zatem oparty na ustaleniach formalno - prawnych powziętych przez właściwe organy państwowe w czasie pokoju.

Wykorzystując dostępną wiedzę na temat organizacji NOWP można stwierdzić, że ma ona rozmaite wymiary⁸⁸: aspiracyjny i operacyjny, normatywny, deklarowany i realizowany, oraz różne zakresy podmiotowe, przedmiotowe, czasowe i przestrzenne.

Można przyjąć, że istotą działania NOWP jest nadrzędność interesu ogólnego państwa jako całości względem interesów szczegółowych. Jest nią także zespolenie i zharmonizowanie interesów grupowych, aby ich rozbieżności nie osłabiały państwa i nie rozбивały jego jedności⁸⁹, zwłaszcza w dziedzinie

⁸⁸ Podział taki autor przedstawia na podstawie analizy badań materiału zawartego w pracach naukowych p. "KIERUNKI".

⁸⁹ J.Pajestka - Rzecz o świecie i polskich sprawach, Warszawa 1993, s.106 + 111.

bezpieczeństwa.

Organizacja NOWP w znaczeniu nadrzędności interesów państwa wobec innych interesów politycznych stanowi podstawę uzasadniania, oceny i wartościowania skuteczności polityki bezpieczeństwa państwa. Chodzi o takie struktury i podział funkcji, które pozwalałyby państwu funkcjonować bezpiecznie i sprawnie. NOWP stanowią więc /strukturalnie i funkcjonalnie/ "jądro" polityki bezpieczeństwa państwa, są podstawowym źródłem wypracowywania optymalnych decyzji, i podmiotem działania na arenie międzynarodowej.

W świetle powyższych rozważań wymagania jakie można postawić przed organizacją NOWP mogą być rozpatrywane z wielu punktów widzenia, zatem odmienne mogą być kryteria jej oceny⁹⁰.

Autor proponuje wyróżnić następujące kryteria:

1. operacyjne - wyróżniające fakt osiągnięcia zamierzonych celów;
2. ekonomiczne - wyrażające korzystność zastosowania potencjału w określonych warunkach;
3. informacyjne - wyrażające wpływ tych procesów na funkcjonowanie NOWP;
4. techniczne - wyrażające wpływ techniki na przebieg procesów w NOWP.

⁹⁰ Interesujący i inspirujący dla autora materiał porównawczy stanowiły prace prowadzone na WS-O ADN: R.Kulczycki, L.Oleksyn, J.Gogolewski, J.Wocial - Problem oceny organizacji wojskowej, J.Gogolewski, A.Komański, J.Wocial - Analiza i ocena wyników badań empirycznych wariantów perspektywicznych modeli SZ, ADN 1992.

Jako zasadnicze kryterium w wymaganiach operacyjnych jest zdolność NOWP do osiągnięcia zamierzonego celu koniecznego działania. Kryterium ekonomiczne to po prostu ekonomiczność, czyli cecha wyrażająca relacje między wielkością korzyści a nakładów poniesionych na ich uzyskanie w określonym czasie. Kryterium informacyjne wyraża zdolność zaspakajania potrzeb informacyjnych. Do podstawowych kryteriów technicznych można zaliczyć: niezawodność, gotowość, żywość systemu. Dotyczą one nie tylko systemów technicznych lecz także dowolnego systemu społecznego, w tym organizacji NOWP. Niezawodność jest to zdolność organizacji do sprawnego funkcjonowania w określonym czasie. Gotowością natomiast będzie zdolność organizacji do podjęcia realizacji zadań w wymaganym czasie. Żywotnością jest taka cecha organizacji, dzięki której jest ona zdolna do szybkiego odtworzenia potencjału organizacji w przypadku jego utraty. Określa więc stopień odporności na zakłócenia otoczenia.

Skuteczność, ekonomiczność, wysoka informacyjność, niezawodność, gotowość i żywość stanowią powinny pożądane cechy organizacji NOWP. Stanowią one bowiem podstawę wszelkich działań organizacji w sytuacjach zwanych *awaryjnymi*, *niebezpiecznymi*. Organizacje wówczas potrafią zarówno usunąć skutki negatywnych zjawisk, jak i przyczyny ich powstawania. Do głównych błędów organizacyjnych lub dysfunkcji organizacji NOWP zaliczyć należy:

- trudności informacyjne powstające wewnątrz organi-

zacji bądź w relacjach między organizacją a jej otoczeniem, trudność tę powodują błędy w procesie kierowania;

- trudności decyzyjne powstające również wewnątrz organizacji bądź w relacjach między nią a otoczeniem, które są przyczyną błędów decyzyjnych w kierowaniu;

- trudności realizacyjne powstające wewnątrz organizacji, które są przyczyną błędów wykonania decyzji wydanych przez system kierowania.

Przedstawione trudności organizacyjne mają liczne i złożone przyczyny oraz skutki. Nie wszystkie przyczyny i skutki poddają się prostej identyfikacji. Świadcza o tym liczne przykłady nieefektywnego funkcjonowania realnie istniejących organizacji. Jeszcze większe trudności sprawia znalezienie skutecznych sposobów likwidacji tych trudności. Najczęściej prowadzi się permanentne doskonalenie struktur i procesów funkcjonowania, a niekiedy poprzestaje się na zmianach kadrowych.

Poznanie wymagań organizowania NOWP nastąpić może w procesie analizy powtarzających się związków i procesów zachodzących między otoczeniem a NOWP. Pozwala to w projektowaniu systemu NOWP uniknąć błędów i usunąć bariery skutecznego jego działania. Przy tym niezbędne jest dokonanie pewnych uogólnień i skupianie uwagi tylko na tych wymaganiach, które można uznać za podstawowe, odnoszące się ściśle do procesów organizowania NOWP.

Do podstawowych - obok powyższych - należy zaliczyć: prostotę, celowość, elastyczność, uniwersalność, centralizm,

zywołność oraz jednoosobowe kierownictwo.

1. Prostota wymaga przyjęcia zrozumiałego, przejrzystego systemu organizacyjnego NOWP, co w znacznym stopniu ułatwi dokonywanie wszelkich zmian, a także kierowanie nimi.

2. Celowość oznacza potrzebę zorganizowania każdego elementu w sposób celowy, precyzyjnie uwzględniający jego przeznaczenie i zadania oraz hipotetyczną sytuację w jakiej będzie działać. Każdy wewnętrzny element struktury organizacyjnej, zarówno jeśli chodzi o jego wielkość jak i wyposażenie, powinien być tak określony, aby można było za jego pomocą wykonać przewidywane zadania a więc, aby nie był on ani przeciążony ani niedociażony.

3. Elastyczność ma zapewnić tworzenie takich struktur organizacyjnych NOWP, które charakteryzowałyby się łatwością realizacji wszystkich zadań wynikających z przejścia ze stanu "P" na "W", zdolnością do szybkiego przeorganizowywania się i dalszego wykonywania zadań w przypadku wyeliminowania jednego z elementów struktury organizacyjnej, a więc łatwością przystosowywania się do zaistniałej sytuacji.

Elastyczność możemy traktować również jako operatywność NOWP, rozumianej jako zdolność do szybkiego reagowania na zmiany sytuacji i oddziaływania zewnętrznego zgodnie z przeznaczeniem tej struktury. Operatywność w tym wypadku zależeć będzie od rozmieszczenia elementów struktury, od liczby ogniw pośrednich oraz od ogólnego schematu połączenia elementów. Jeżeli jest dużo więzi i są one rozgałęzione, to należy oczekiwać wysokiej operatywności, ponieważ jest duża liczba dróg

obiegu informacji. Nie zawsze jednak tak będzie. Wiele bowiem zależy od kierunku dróg i właściwości elementów znajdujących się na drodze przekazu informacji. Im więcej sprzężeń i im bardziej są one informatywne, tym wyższa operatywność /elastyczność/. Może być jednak sytuacja, że nadmierna operatywność /nadmierna rozbudowa struktur/ jest niecelowa. Nie może dojść do sytuacji, że organy centralnego kierowania byłyby przeciążone ilością informacji i więzi.

Organizacja NOWP w takich warunkach bez potrzeby może ingerować w pracę niższych poziomów struktury, w sytuacji, gdy elementy te mogą z powodzeniem uporać się z nią samodzielnie. Operatywność /elastyczność/ struktury powinna odpowiadać celowi i przeznaczeniu organizacji.

4. Uniwersalność polega na zorganizowaniu takich ogniw, które są w stanie z równym powodzeniem wykonać stawiane zadanie, niezależnie od sytuacji. Oznacza to, że przyjęta organizacyjna struktura NOWP, powinna w czasie pokoju wykształcić zdolność do ochrony wewnętrznych wartości państwa przed zewnętrznymi zagrożeniami i nie może tego atrybutu utracić w czasie zaistnienia stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Jest bowiem oczywiste, że po wystąpieniu takiego stanu niemożliwe jest dokonanie poważniejszych zmian organizacyjnych.

5. Centralizm jest wymogiem, według którego wszystkie ogniwa NOWP zachowują odpowiednią hierarchię i podporządkowane są najwyższemu organowi władzy. Niższe hierarchicznie organy wykonują bezwarunkowo zadania, dyrektywy i zarządzenia organów

wyższych i są im podporządkowane we wszystkich dziedzinach swej działalności.

Centralizacja określa możliwości wypełniania funkcji kierowniczych przez określony element. Może ona się wyrażać średnią liczbą szczebli na /najkrótszej/ drodze do elementu głównego NOWP lub też przez pokazanie liczby elementów podporządkowanych centralnemu. Centralizacja jest charakterystycznym wymogiem dla struktur hierarchicznych, które występują w organizacji NOWP.

Centralizacja zapewnia zgodność działania lecz ogranicza swobodę postępowania /preferuje działania zrutynizowane/ i dlatego w pewnej mierze obce jest jej przystosowywanie się do zmieniającej się sytuacji. W związku z tym wymóg centralizacji powinien być określony w ścisłej zgodności z celami państwa i uwzględniać perspektywę samodzielnego rozwoju poszczególnych elementów NOWP. Centralizacja jednak jest wymogiem sprawnego funkcjonowania NOWP w warunkach zagrożeń.

6. Jednoosobowe kierownictwo polega na zorganizowaniu NOWP w taki sposób, aby najwyższy organ mógł jednoosobowo - to znaczy z pełnymi prerogatywami politycznymi, wojskowymi, administracyjnymi i gospodarczymi, przy całkowitej osobistej odpowiedzialności - kierować podległymi mu strukturami. Jest to niezbędny warunek osiągnięcia postawionych zadań w dynamicznie i szybko zmieniającej się sytuacji stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

7. Zywotność organizacji określa jej zdolność do zachowania niektórych wskaźników w wypadku przerwania więzi strukturalnej.

ry. Wskaźnikiem żywotności może być liczba i rodzaj elementów, których zanik, uszkodzenie lub brak funkcjonowania nie pociąga za sobą przerwania realizacji funkcji w systemie NOWP. Wysoka żywotność organizacji w określonej mierze stymuluje stabilność działania poszczególnych elementów. Realizowane jest to poprzez redundancję strukturalną i funkcjonalną.

Przedstawione podstawowe wymagania organizowania NOWP określają charakter struktury /organizacyjnej i funkcjonalnej/ systemu państwowego - SDP.

4.3. Struktura

Ogólnie przez pojęcie struktura /przedmiotu/ rozumiemy sposób budowy przedmiotu, tj. wszystkie /interesujące/ elementy oraz wszystkie /interesujące/ relacje zachodzące między nimi⁹¹. Tradycyjnie określa się strukturę jako: "całokształt stosunków między elementami jakiejś całości a całością rozpatrywany z określonego względu"⁹².

Z wielu różnych klas /typów, rodzajów/ struktur dowolnego systemu organizacyjnego, które można wyodrębnić i rozpatrywać, najbardziej interesujące /ze względu na cel badań/ wydaje się analizować strukturę podmiotową i przedmiotową SOP. Strukturę podmiotową SOP stanowią bowiem wszystkie instytucje i jednostki organizacyjne państwa, a przedmiotową zadania realizowane w poszczególnych dziedzinach obronności.

STRUKTURA PRZEDMIOTOWA SOP

Przez strukturę przedmiotową rozumiemy strukturę zadaniową występującą /dającą się wyodrębnić/ w SOP. Podstawę takiej strukturalizacji stanowi /względnie jednorodna/ dziedzina merytorycznych zainteresowań /działania/, gwarantujących /utrzymanie/ państwa w stanie powszechnie uznanym za bezpieczny.

Do podstawowych zadań realizowanych w SOP należą:

⁹¹ Patrz J.Gogolewski, J.Wocial - Metodyka diagnozy struktury organizacyjnej, AON 1992r, s.12 .

⁹² J.Zieleniecki - Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania, PWN, Warszawa 1972r, s.43.

- utrzymanie SZ na poziomie zapewniającym nienaruszalność jego terytorium;

- tworzenie warunków do utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, zapewniającego sprawne kierowanie państwem w procesie podwyższania gotowości obronnej i w okresie wojny /np. zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia i przegrupowania wojsk, przeciwdziałanie dywersji, zabezpieczenie funkcjonowania szczególnie ważnych ogniw systemu kierowania/;

- przygotowanie gospodarki narodowej do produkcji i świadczenia usług zapewniających założony poziom gotowości obronnej państwa w czasie pokoju oraz stopniowe zwiększanie wymagań w tym zakresie w czasie podwyższania gotowości obronnej i wojny /np. utrzymanie rezerw, przygotowanie do konwersji, rozbudowa infrastruktury na potrzeby mobilizacyjne, utrzymanie niezbędnych mocy produkcyjnych/;

- stworzenie sprawnego systemu zapewniającego ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami działań wojennych, klęsk żywiołowych i katastrof oraz udzielanie pomocy poszkodowanym;

- kształtowanie postaw obywateli, ich odpowiedzialności i zrozumienia powinności na rzecz obronności państwa w czasie pokoju.

Identyfikacja

Rozpatrując dowolny system, przyjąć można różne kryteria jego dekompozycji i w efekcie uzyskać inne podsystemy

my.

1. Ze względu na klasy zagrożeń w rozpatrywanym SOP wyodrębnić można podsystemy /rys.12./⁹³ :

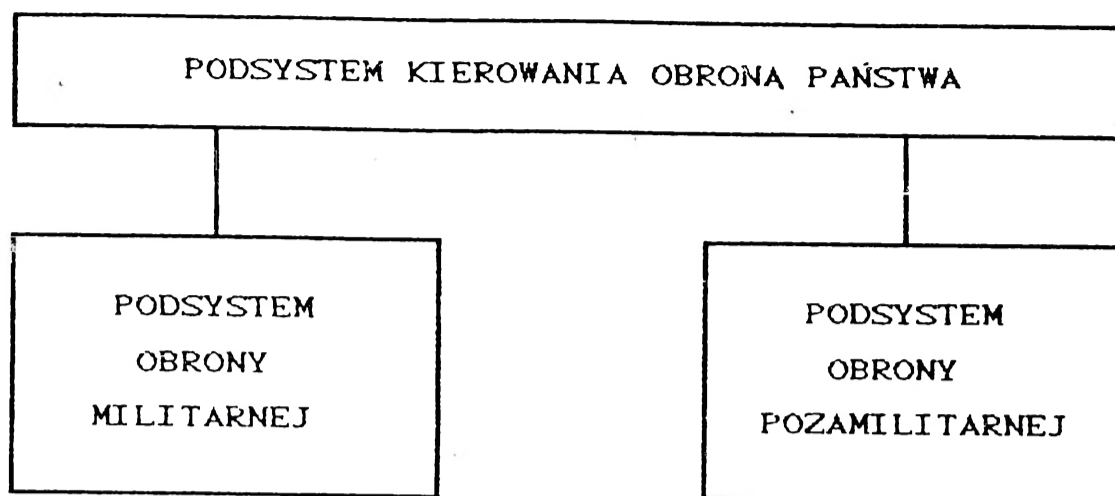
- kierowania obroną /KO/;
- obrony militarnej /OM/;
- obrony pozamilitarnej /OPM/.

Dla tak wyodrębnionych posystemów można następująco określić ich główne zadania:

1. Podsystem kierowania obroną - celowe sterowanie podsystemami OM i OPM, aby zachowały ciągłą zdolność i gotowość do realizacji przynależnego im celu, a w sytuacji wyższych stanów konieczności /stan zagrożenia i wojny/ - podjęły stosowne działania.

Podsystem kierowania to system elementów i relacji informacyjno - decyzyjnych, jakie zachodzą między tymi elementami.

⁹³ Dylematy związane z tym podziałem autor przyjął z rozwiązań wypracowanych na WS-0 przez prof. R.Kulczyckiego. W zakresie identyfikacji problemów dotyczących kierowania obroną militarną autor wykorzystał opracowanie płk.dr hab. J.Stępaka - Problemy kierowania systemem obrony militarnej państwa i dowodzenia SZ, AON 1993.



Rys. 12. Dekompozycja SOP RP.

W systemie kierowania można wyróżnić kolejne posystemy:

- a. podsystem koordynowania;
- b. podsystem kierowania OM;
- c. podsystem kierowania OPM.

ad.a. Posystem koordynowania /określany często jako podsystem koordynacji polityki bezpieczeństwa/ posiada wymiar ustawodawczy i wykonawczy oraz kontrolny i realizowany jest przez NOWP. Są to ustalenia prawne dotyczące zasad funkcjonowania SOP określające zakresy kompetencji poszczególnych organów i zasady współdziałania między nimi, a także określające obszary odpowiedzialności.

ad.b. Podsystem kierowania OM obejmuje zadania kierowania realizowane w strukturze organów władzy państwowej i zadania dowodzenia prowadzone w strukturze organów dowodzenia SZ.

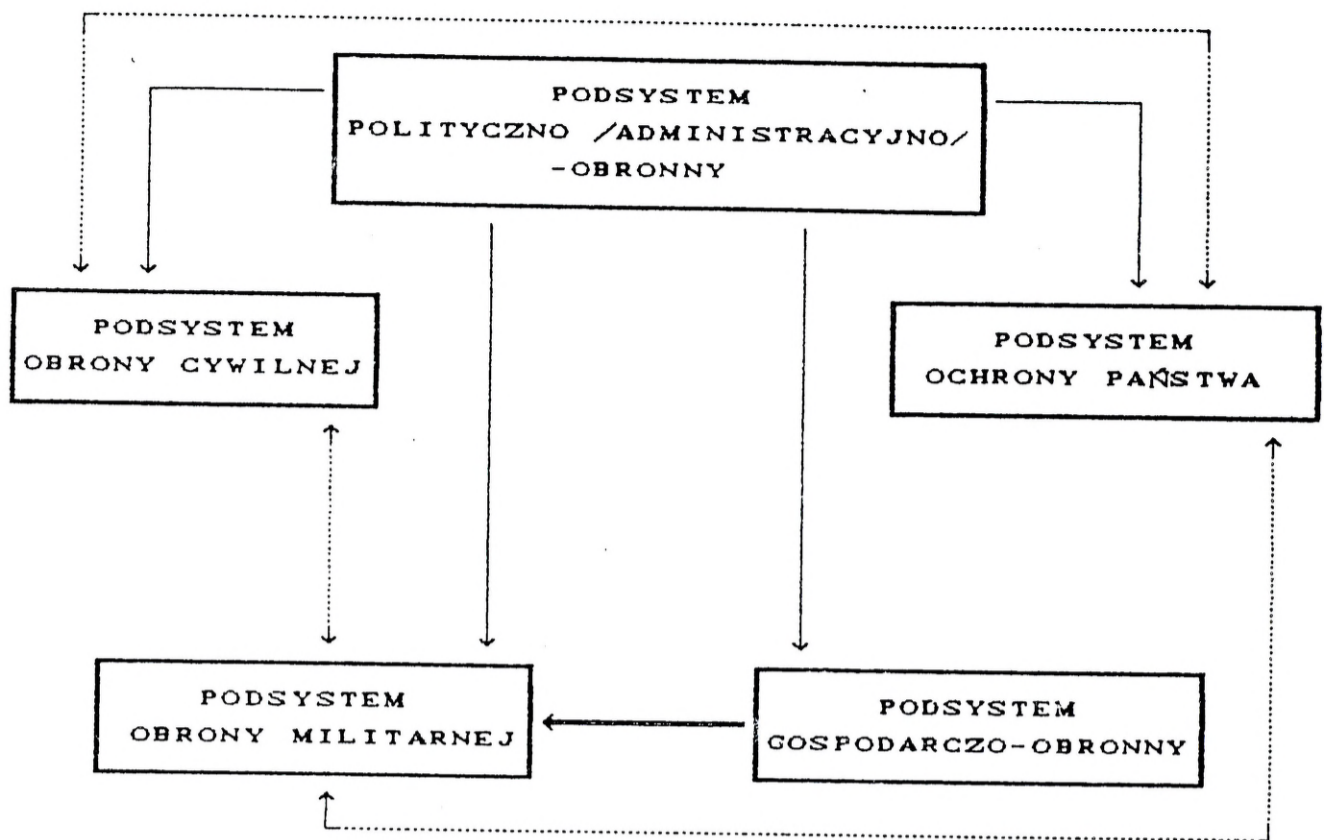
Wyróżnić można następujące klasy zadań realizowanych przez podsystem kierowania OM:

- systematyczne gromadzenie informacji o stanie bezpieczeństwa militarnego państwa;
- systematyczne prowadzenie prac analityczno - prognostycznych;
- formułowanie ocen ekspertyz;
- opracowywanie projektów dotyczących celów strategicznej obrony militarnej państwa;
- inicjowanie działań przygotowujących państwo do przeciwdziałania zagrożeniom.

ad.c. Podsystem kierowania QPM obejmuje zadania kierowania realizowane w strukturze organów władzy państwowej i zadania kierowania prowadzone w strukturze organów administracji państwowej /szczebla centralnego i terenowego/.

2. Ze względu na dziedziny zadań /funkcji/ realizowanych dla gwarantowania bezpieczeństwa państwa i jego obrony, wyodrębnić można następujące podsystemy /rys.12/:

- polityczno-obronny;
- gospodarczo-obronny;
- obrony militarnej /SZ/;
- ochrony porządku wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego;
- obrony cywilnej.



gdzie: —> relacje kierowania
> relacje współdziałania
 —> relacje zasilania energo - materiałowego

Rys. 13. Struktura dziedzinowa SOP RP.

Zauważyć należy, że dokonana dekompozycja jest raczej umowna. Na rys.13 raczej abstrakcyjna, nie da się bowiem jednoznacznie dokonać rozdziału zakresów dziedzinowych zainteresowań różnych organów⁹⁴.

W każdym z podsystemów dziedzinowych uczestniczą różne szczeble hierarchii władzy i administracji: centralny, wojewódzki /równorzędny/, terenowy. Koordynacja przedsięwzięć

⁹⁴ Wynika to ze współczesnego rozumienia zasady podziału władz w państwie, celem której jest ustanowienie takiej struktury współdziałania, która regulowałaby współpracę między nimi i doprowadzała do jedności władzy państwowej.

interdziedzinowych ma miejsce na każdym z tych poziomów poprzez wspólne organy w ramach przestrzennego podziału kompetencji.

Relacje międzydziedzinowe mają charakter informacyjno-decyzyjny i energo - materiałowy.

STRUKTURA PODMIOTOWA SOP

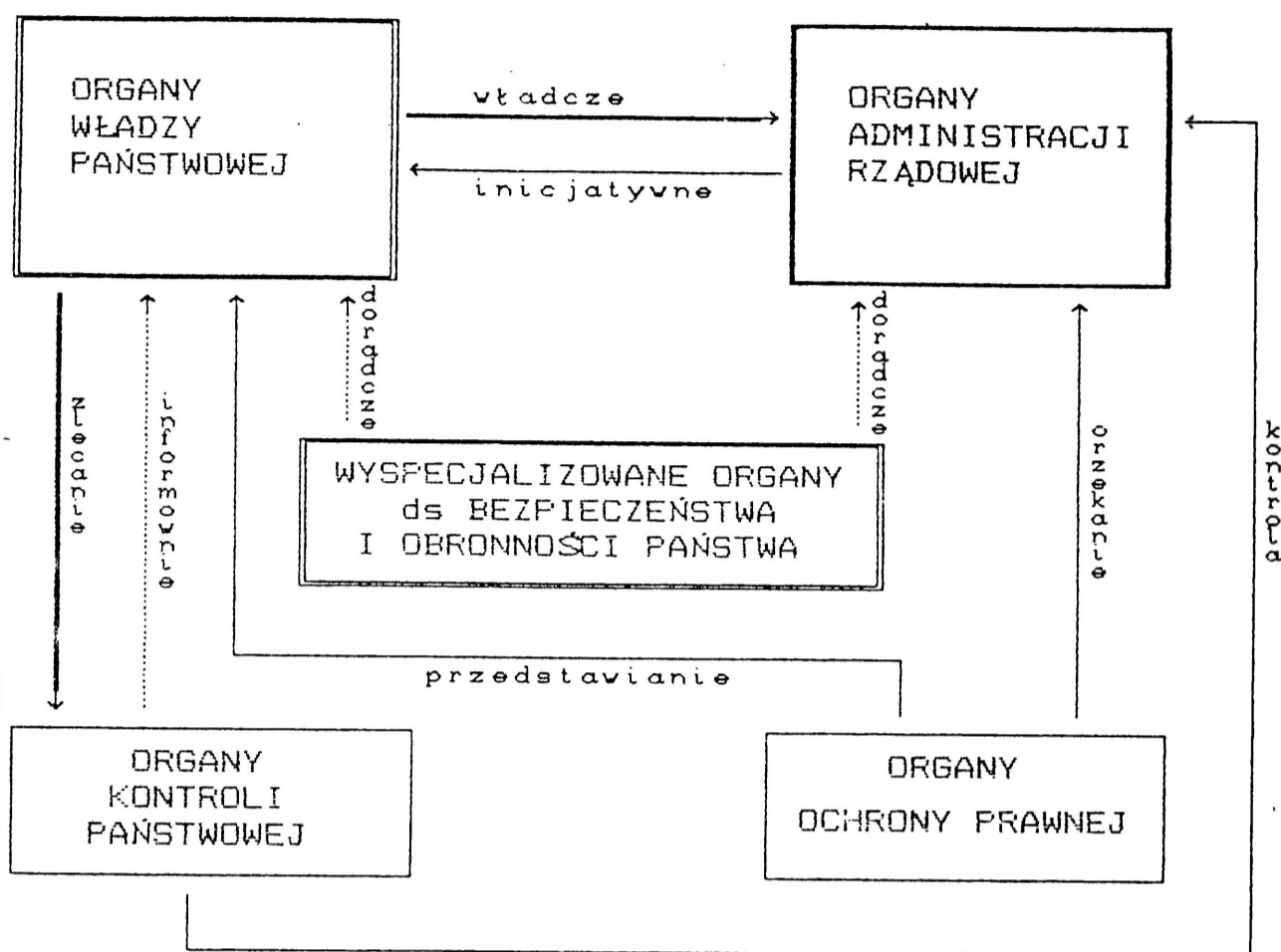
Przez strukturę podmiotową SOP rozumiemy strukturę podmiotów /jednostek i instytucji/ prawnych /organizacyjnych/ państwa. Podstawą strukturalizacji jest zakres kompetencji /i odpowiedzialności/ w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

Identyfikacja

Sprawna zsynchronizowana realizacja zadań obronnych wymaga aparatu władzy wyposażonego w siły i środki o odpowiedniej skuteczności. Odpowiedzialność za całokształt SOP ponoszą:

- organy władzy państwowej;
- organy administracji państwowej;
- organy wyspecjalizowane w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa;
- organy kontroli państwowej.

Wszystkie wymienione organy władzy realizują przynależne im zadania obronne, tworząc określoną strukturę podmiotową SOP /rys.14/.



Rys. 14. Struktura podmiotowa SOP RP.

Istnienie organizacyjne omówionych w rozdziale podsystemów w czasie pokoju ma charakter umowny. Istotą tej umowności jest to, że elementy poszczególnych podsystemów do wykonania zadań obronnych mobilizowane są w warunkach zagrożeń lub w sytuacji, gdy przewiduje się wystąpienie tych zagrożeń. Tylko niektóre elementy SOP są utrzymywane w stanie pełnej gotowości do wykonywania zadań obronnych. Dotyczy to: SZ, Straży Pożarnej, Policji, UOP.

4.4. Wybrane aspekty funkcjonowania naczelnych organów państwa w warunkach zagrożeń.

W ujęciu teorii problemu /w dostępnej literaturze/ zagadnienie funkcjonowania naczelnych organów państwa /NOP/⁹⁵ w warunkach zagrożeń znajduje wyraźne odzwierciedlenie. Stan wiedzy i badań dotyczących wymagań i zasad, jakimi należałoby się kierować w zakresie organizacji oraz funkcjonowania NOP w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jest ciągle rozwijany. Aktualnie opis tych problemów zawarty jest w licznych publikacjach z zakresu prawa i politologii. Dotyczy to także problematyki związanej bezpośrednio z dowodzeniem SZ. Można z nich uzyskać wybrane informacje dotyczące licznych podproblemów i na tej podstawie próbować sprecyzować wnioski w zakresie wymagań i zasad organizacji i funkcjonowania NOP w stanie zagrożenia.⁹⁶

System NOP powinien zapewnić sprawne kierowanie całokształtem działalności obrony RP. System NOP - w warunkach zagrożeń - tworzą organa władzy i administracji rządowej oraz organa wyspecjalizowane w sprawach bezpieczeństwa państwa

⁹⁵ W dalszej części pracy autor będzie posługował się takim terminem, ponieważ jak wykazał w dz.I pkt 2, niezbywalnym atrybutem każdego organu państwowego jest określony typ i zakres władzy.

⁹⁶ Problematyka analizy i oceny efektywności NOWP obejmuje liczny i wielce zróżnicowany zbiór szczegółowych zagadnień metodologicznych i praktycznych. Większość z nich została przedstawiona w monografiach: A.Bodnara - Decyzje polityczne, PWN, 1986r; R.Poleckiego - Prawo, polityka, władza, COM SNP, 1989r; B.Wawrzyniak - Decyzje kierownicze w teorii i praktyce, PWN, 1987r; P.Sienkiewicz - Inżynieria systemów kierowania, PWN, 1988r.

przewidziane do funkcjonowania w czasie zagrożeń oraz specjalistyczne siły i środki zapewniające sprawne ich działanie. Organy te oraz siły i środki wraz z odpowiednio przygotowanymi i specjalistycznymi budowlami ochronnymi pełnić będą rolę stanowisk kierowania.

Należy przyjąć, że system kierowania państwem i poszczególne jego elementy funkcjonalne powinny być przygotowane w czasie pokoju, aby wykonać zadania w warunkach zagrożeń. Proces przeobrażenia struktur władzy państwowej i przekształcenia funkcjonalne muszą przebiegać w sposób bezkolizyjny.

Sprawność działania systemu kierowania w warunkach zagrożeń wymaga spełnienia jeszcze innych warunków. I tak, należy już w okresie kiedy zagrożenia nie występują /pokojowym/ obsadzić wszystkie kluczowe stanowiska oraz w sposób jasny sprecyzować podległość, zakres zadań i kompetencji osób funkcyjnych i organów kierowania. Zapewni się przez to kierowniczym osobom funkcyjnym przede wszystkim bieżącą znajomość nie tylko zagadnień związanych z obronnością kraju, ale również konkretnych planów, np. prowadzenia działań ochronnych, obronnych i mobilizacyjnych.

Osoby te będą mogły również uczestniczyć bezpośrednio w planowaniu obronności kraju oraz wypracowywaniu koncepcji kierowania państwem w okresie zagrożenia lub wojny, a także sposobów użycia, wykorzystania i działania sił i środków wydzielonych do tych zadań. Wskazuje to zatem na regułę niedokonywania zmian i rotacji na stanowiskach kierowniczych w okresie

zagrożenia wybuchem wojny lub po jej wybuchu.

W procesie kierowania nie może być żadnej wątpliwości co do podległości w strukturze władz państwowych. System kierowania musi być zatem wysoce klarowny. Przy zachowaniu jedności i jednoosobowego dowodzenia, każde jego ogniwo i każda osoba funkcyjna powinna mieć jasno i precyzyjnie określone kompetencje oraz zadania i zakres odpowiedzialności.

W ramach przygotowań NOP do działania w warunkach zagrożeń należy przygotować odpowiednią infrastrukturę, tj. rejony rozwinięcia stanowisk kierowania i przysposobić organy kierowania państwem i administracji rządowej do działania w warunkach polowych. Chodzi o to, że system kierowania oprócz tego, że sam się będzie rozwijał, musi również w tym czasie kierować mobilizacją państwa. Doktryna wojenna o charakterze obronnym stwarza korzystne warunki do wcześniejszego rozwinięcia stanowisk kierowania /w przygotowanych jeszcze w czasie pokoju rejonach/ oraz rozbudowy podstawowej łączności i wyposażenia.

System kierowania obroną państwa i jego elementy będą obiektami niszczonymi w pierwszej kolejności. Wynika to stąd, że systemy te w przeszłości odgrywały bardzo ważną rolę, a współcześnie wprost decydują o skutecznej obronie państwa i efektywnym wykorzystaniu SZ⁹⁷. Należy zatem uczynić wszystko, aby przede wszystkim w odpowiednim czasie przekształcić system kierowania państwem czasu pokojowego na tory i wymagania wojny. Kierowanie obroną państwa podczas przechodzenia z czasu

⁹⁷ Działania wojenne w Zatoce Perskiej w 1991r są tego dowodem, patrz N.Schwarzkopf - Nie trzeba bohatera, Warszawa 1993r, s.345 + 346, 410, 457.

pokoju na okres wojenny, co zwykle będzie miało miejsce w okresie zagrożenia wybuchem wojny, powinno być realizowane ze stacjonarnych stanowisk kierowania rozmieszczonych w miejscach stałej dyslokacji. Ale równolegle wskazane jest, aby zapasowe stanowiska kierowania rozwinięte zostały w terenie.

Szczególnie dokładnie już w czasie pokoju powinno być przemyślane i zorganizowane zabezpieczenie organów państwowych i administracji rządowej od pierwszych uderzeń przeciwnika w początkowym okresie wojny. Temu celowi powinno służyć odpowiednio wczesne rozwijanie stanowisk kierowania, przygotowanie zapasowych miejsc pracy oraz posiadanie na każdym szczeblu mobilnych, ruchliwych i wysoce manewrowych elementów i środków przekazywania informacji /w tym decyzji/.

Zmiany zachodzące w funkcjonowaniu NOP w warunkach zagrożeń są wymuszone działaniem szeregu warunków, w tym też i wewnątrz organizacyjnych. Z drugiej strony jest to proces ciągły i nieunikniony, wynikający ze zmian natury politycznej, gospodarczej, postępu organizacyjnego i technicznego.

Stan otoczenia systemu i warunki jakie z niego oddziałują na NOP - to pojęcia zakresowo po części pokrywające się, zwłaszcza jeżeli przez warunki rozumieć będziemy zbiór relacji pomiędzy cechami podmiotów, a cechami usytuowania tego systemu. Otoczenie i jego cechy wyznaczają w określonym stopniu relacje pomiędzy podmiotami, a ściślej pomiędzy ich cechami.

Do podstawowych warunków rzutujących na funkcjonowanie NOP w warunkach zagrożeń autor zalicza:

1. doktrynę obronna /uwzględniającą uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego w aspekcie sąsiedzkim, regionalnym i kontynentalnym/;

W tym miejscu należy dokładnie rozróżnić pojęcie doktryny od koncepcji strategicznych państwa⁹⁸. Doktryna jest /bardziej lub mniej uporządkowanym/ oficjalnym zbiorem poglądów na przygotowanie państwa do wojny i prowadzenie działań bojowych w celu odparcia potencjalnego przeciwnika. Poglądy te są znane opinii społecznej i powstają w drodze otwartych debat politycznych. Koncepcje strategiczne dotyczą natomiast strategii wojskowej i z natury nie są jawne. Określają one sposób działania kierownictwa SZ, wynikające z oceny aktualnych zagrożeń. Koncepcje strategiczne dotyczą wykorzystania konkretnych komponentów potencjału militarnego państwa i sposobów prowadzenia działań bojowych.

2. normy polityczno - prawne, - regulujące zasady, procedury i formy realizacji /inicjalizacji, finalizacji czy modyfikacji/ procesów przynależnych funkcjonowaniu NOP, a niezbędnych dla prawidłowego ich działania w warunkach zagrożeń.

⁹⁸ Autor przedstawia swój pogląd na podstawie prac naukowych pracowników WS-O AON: J.Zubek - Doktryny bezpieczeństwa, AON 1992r; R.Wróblewski - Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, AON 1993r; W.Łepkowski, R.Wróblewski - Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa państwa, AON 1994r.

3. potrzeby i akceptacja społeczna będące z reguły:

- generatorem programów politycznych czy koncepcji norm prawnych zmierzających do kształtowania zjawisk społecznych, w tym kształtu i zakresu NOP;

- podstawą legitymizacji działania NOP oznaczającą poparcie społeczne dla dokonania koniecznej rozbudowy potencjału obronnego państwa /w tym SZ/, a także zgodę społeczeństwa na decyzje wymagające znacznych wyrzeczeń z jego strony. Pierwszoplanowymi zadaniami w tym zakresie jest pozyskiwanie poparcia opinii publicznej dla sprawy rozbudowy SZ oraz ciągłe poszukiwanie innych sposobów i środków oddziaływania na społeczeństwo dla osiągnięcia zamierzonego celu.

4. wewnętrzna organizację NOP w której każdy dysonans czy nieklarowność podziału kompetencji pomiędzy ośrodkami decyzji prowadzą do niepotrzebnych podejrzeń i napięć. Wszelkie koncepcje polityki zagranicznej i obronnej państwa nie mogą stać się funkcją koniunkturalnych i doraźnych celów jakichkolwiek sił politycznych. Do tego potrzebna jest wspólna baza polityczna, która musi opierać się na międzypartyjnym consensusie i konsolidacji wszystkich - efektywnych i potencjalnych - podmiotów polityki. A więc Urzędu Prezydenta, ministerstw: obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, parlamentu, liderów znaczących partii politycznych i innych ośrodków opiniotwórczych;

5. system informacyjny NOP gwarantujący niezawodną ich komunikację. Każda racjonalna działalność państwa w warunkach

zagrożeń jest możliwa tylko w warunkach istnienia przede wszystkim odpowiednich środków /systemów telekomunikacyjnych/ technicznych oraz systemów zdobywania informacji /rozpoznania/, jej przetwarzania i przekazywania. Pozbawienie zatem NOP informacji, jak też możliwości ich przetwarzania i przekazywania, zakłóci cały proces kierowania i może uniemożliwić realizację celów postawionych przed NOP. Obszar ten obejmować powinien m.in.:

- zbiorowy pakiet problemów związanych z systemami organizacyjno - informacyjnymi;
- rozbudowę systemu łączności między NOP;
- rozwój i wdrożenie informatycznych systemów kierowania;
- prace rozwojowe nad systemami gromadzenia i wykorzystywania informacji;

6. jakość i doświadczenie kadr oraz osobowość kadr przywódczych determinująca decyzje wydawane przez NOP. Decydent bowiem działa w trudnych warunkach /silnego braku czasu i wielkiego znaczenia podejmowanych decyzji/, a więc w warunkach zagrożenia państwa. Oddziałują na niego liczne i różnorodne czynniki, w tym nie bez znaczenia są czynniki wewnętrzne. Wyróżnia się co najmniej pięć grup takich czynników, które usiłują wpływać na decydenta politycznego:

- organ przedstawicielski /Sejm, Senat/;
- własne urzędy i grupy doradcze bezpośrednio podlegające politykowi, a których szefowie stanowią zarazem mniej lub bardziej kolektywną grupę decyzyjną;
- układ sił we własnej partii oraz w aparacie tejże partii

- /ugrupowania/, która wywiera wpływ na jego decyzje;
- społeczeństwo jako całość, ale także wiodące jego odłamy, które również wywierają naciski na decydenta;
 - naciski z zagranicy;

Splot oddziaływań tych sił i grup oraz osobowość i determinacja decydenta nadają końcowy kształt decyzji i wyznaczają ramy działania NOP.

- Z problemami decydenta, teorią podejmowania decyzji oraz systemem informacyjnym /wskazany wcześniej/ związany jest problem procesu /systemu/ decyzyjnego. Złożoność procesu decyzyjnego i jego uwarunkowań powoduje, że opisujący go badacze w różny sposób widzą jego składniki.⁹⁹

Sposób widzenia przez badaczy warunków i struktury procesu decyzyjnego, pozwala na przedstawienie następujących modeli, ukazujących strukturę tego procesu. Są to:

- model racjonalnego decydenta;
- model instytucjonalno - organizacyjny;
- model przetargu politycznego /działania społeczne/;

Koncentracja na jednym z nich powoduje, że tylko w części opisany zostanie proces decyzyjny. Dopiero uwzględnione łącznie dają bardziej ogólny obraz tego procesu. Warunki

⁹⁹ m.in. R.Majek w "Teorii podejmowania decyzji" przy opisie procesu decyzyjnego wyróżnia pięć takich składników: 1) ośrodek decyzyjny; 2) kontekst organizacyjny; 3) otoczenie wewnętrzne; 4) otoczenie zewnętrzne; 5) determinenty decyzji politycznych; A.Bodnar zaś w "Decyzjach politycznych" twierdzi, że opisując warunki procesu politycznego należy brać pod uwagę następujące składniki: 1) decydenta /jednostkowego czy zbiorowego/; 2) warunki zewnętrzne; 3) wiedzę decydenta; 4) alternatywy decyzyjne /znajdujące się na liście działań możliwych do podjęcia/; 5) preferencje decydenta.

działania NOP dotyczą modelu instytucjonalno-organizacyjnego, który równocześnie jest integralną częścią systemu państwa. NOP są dużymi formalnymi organizacjami, które cechują się hierarchicznym układem władzy i komunikowania, specjalizacją ról i funkcji, złożonym wewnętrznym podziałem pracy. Przy tak wewnętrznie zróżnicowanych NOP pod względem kompetencji oraz pełnionych ról i funkcji, szereg warunków ma istotne konsekwencje na mechanizm podejmowania decyzji politycznych. Autor zalicza do nich:

- koordynację i współdziałanie różnych elementów NOP. Brak tej koordynacji prowadzić może do dublowania wysiłku, straty czasu, niewłaściwej oceny sytuacji, sporów kompetencyjnych;

- autonomię i tożsamość organizacyjną. Należy jednak podkreślić, że warunek ten musi leżeć w interesie państwa a prowadzona przez nich polityka odpowiadać interesom państwa;

- hierarchiczny układ władzy i odpowiedzialności, ale grupowe podejmowanie decyzji;

- wolna prasa i inne niezależne środki masowego przekazu.

Przedstawione wybrane aspekty obronności państwa autor przyjął traktować za fundament teoretyczny procesu modelowania organizacji NOP w warunkach zagrożeń.

DZIAŁ 2 - MODEL KONCEPTUALNY ORGANIZACJI NACZELNYCH ORGANÓW
WŁADZY PAŃSTWOWEJ W WARUNKACH ZAGROZEŃ

1. ZAŁOŻENIA

Przystępując do projektowania organizacji /systemu/ NOP, a więc stojąc przed wyborem określonego modelu organizacyjno - funkcjonalnego, należy wziąć pod uwagę /patrz wnioski z dz.I p.4.4/: z jednej strony POTRZEBY /ma być celowy - wnioski z dz.I p.4.2/, które będzie zaspokajał /realizował/ w systemie państwa oraz z drugiej - MOŻLIWOŚCI /ma być realny - wnioski z dz.I p.4.3/.

Przyjmując, że w skład systemu NOP wchodzi /i wchodzić powinny/ różne /ze względu na strukturę genetyczną, organizacyjną, funkcjonalną i teleologiczną/ niezmiennie /we współczesnych demokratycznych państwach/ organa /wnioski z zał.5/, to należy wyróżnić takie czynniki, które kształtowałyby właściwe /ze względu na określone kryteria/ relacje między nimi, uwzględniając liczne ich uwarunkowania. Po przeprowadzonej analizie /rys.9/ :

- ogólnoteoretycznej problemów dotyczących państwa, władzy i organów państwowych /dz.I p.1,2,3/;

- ogólnoteoretycznej dotyczącej problemów organizacji i zarządzania w wielkich organizacjach społecznych;

- porównawczo-merytorycznej obejmującej przyjęte rozwiązania w ważniejszych współczesnych państwach /zał.5/;

- historycznej dotyczącej kształtowania się organizacji NOWP w RP /dz.I p.4.1/;

- politycznej podnoszącej problem współczesnego zapatrywania się elit politycznych na kształt NOWP w RP /dz.I p.4.1/; Autor doszedł do wyodrębnienia następujących atrybutów systemu NOP:

- Cel i wynikające z niego zadania stanowiące istotę działania systemu NOP, w tym każdego jego podsystemu - np. organu władzy /w tym naczelnego/;

- Ludzie, ich kwalifikacje, doświadczenie, ambicje i motywacje;

- Struktura organizacyjna systemu obejmująca podsystemy /elementy/ i relacje między nimi. A więc organy /w tym naczelne/ władzy państwowej i inne niezbędne dla realizacji celu i zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu, organy powołane specjalnie. Obejmująca wszystkie zależności wynikające z podziału władzy /w systemie kierowania/ i podziału pracy /w systemie realizacyjnym/ w systemie;

- Wyposażenie techniczne i zastosowane procesy technologiczne;

- Podsystem kierowania sterujący merytoryczną i czasową synchronizacją działania wszystkich elementów. Planujący, koordynujący, kontrolujący i motywujący ich działanie. Zapewniający równowagę wewnętrzną i zewnętrzną systemu.

Uwarunkowaniem systemu NOP jest otoczenie. Wyróżnić i rozróżnić należy otoczenie bliższe - państwo i otoczenie dalsze - środowisko sąsiedzkie, regionalne, kontynentalne,

międzynarodowe¹⁰⁰. W pracy autor rozpatrywał otoczenie w ujęciu dziedzinowym, tj.: polityczne /w tym prawne/, gospodarcze /w tym techniczno - technologiczne/, społeczne /w tym kulturowe/ i militarne.

Istotą systemu NDWP - z jednej strony - jest charakter uniwersalny, z drugiej zaś - specyficzny, związany wyłącznie z konkretnym państwem¹⁰¹. Z pewnością uniwersalny charakter ma zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, suwerenności, niepodległości politycznej, integralności terytorialnej. Trudno byłoby znaleźć jakieś państwo, którego władza nie traktowałaby tych treści jako nadrzędnych dyrektyw w ich polityce. O specyfice NOP RP decydują konkretne uwarunkowania historyczne, geopolityczne, ideologiczne danego państwa. System NOP jest więc uwarunkowany społecznie i zmienny historycznie. Zmienia się jednak ich kontekst realizacyjny. Generalnie lista wartości i ich hierarchia ulegają zmianom, tak jak zmieniają się interesy i cele sprawujących władzę polityczną w państwie. Dotyczy to również konkretnych rozwiązań organizacyjnych NOP, które nie są dane raz na zawsze i podlegają zmianom w różnych okolicznościach czasowo - przestrzennych. Ich dynamikę i zmienność widać wyraźnie w okresie wielkich przełomów historycznych i przeobrażeń ustrojowych.

Działanie systemu NOP obejmuje zorganizowane grupy ludzi, które mają złożoną strukturę z uwagi na ich dużą różnorodność,

¹⁰⁰ J. Kukułka, A. Zięba - Polityka zagraniczna państwa, UW, Warszawa 1992, s. 191 + 192.

¹⁰¹ Patrz ZAŁĄCZNIK 5: Organa kierowania obronnością wybranych państw zachodnich.

a ponadto nie działają one w izolacji, gdyż zachodzą różne sprzężenia międzygrupowe /zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne/. Dlatego warunki, jak i wymagania stawiane przed organizacją NOP są w zasadzie uzależnione od sprzężeń między systemem NOP a jego środowiskiem naturalnym, ekonomicznym, technicznym i kulturowym.

Wnioski z analizy przedstawionych uwarunkowań organizacji NOP, oraz konkluzje dokonane w analizie wymagań stawianych przed NOP, pozwalają sformułować założenia ogólne na racjonalny i sprawnie działający model systemu organizacyjnego NOP w warunkach zagrożeń, który gwarantowałby akceptowalną jego efektywność. Próbę realizacji takiego modelu przedstawił autor w postaci modelu konceptualnego, który opracowywany został w procesie modelowania.

Do głównych zatem założeń, które model systemu NOP spełniać powinien autor przyjął następujące:

1. Główne wytyczne proponowanego modelu konceptualnego opierać się powinny na założeniu, że:

- struktura systemu NOP w warunkach zagrożeń nie powinna zasadniczo odbiegać od struktury NOP w czasie pokoju;
- zakresy działania, stopień odpowiedzialności i kompetencje poszczególnych organów NOP ulec powinny zmianie.

2/ System NOP w warunkach zagrożeń powinien mieć w

swoich podsystemach kierowania i dowodzenia SZ analogiczną /porównywalną/ strukturę organizacyjną i jednakowe lub zbliżone pionory funkcjonalne. Podstawą tej propozycji jest tworzenie struktury organizacyjnej, która umożliwiałaby na wszystkich szczeblach organizacyjnych realizowanie czterech głównych funkcji: planowania, organizowania, przewodzenia /motywowania/ i kontrolowania ¹⁸².

3. Struktura systemu NDP powinna mieć cechy zoptymalizowanej pod względem liczby pionów, jednostek i komórek organizacyjnych, ich hierarchizacji, wielkości i wyposażenia ¹⁸⁵.

4. W systemie NDP powinien być wyraźnie wydzielony podsystem dowodzenia SZ.

5. System dowodzenia powinien zapewniać ciągłość, operatywność i skrytość dowodzenia SZ. Osiągać to można głównie poprzez przygotowanie i w odpowiednim czasie rozwinięcie systemu stanowisk dowodzenia i łączności oraz wyposażenie dowództw w środki automatyzacji dowodzenia. W większym niż dotychczas stopniu system ten powinien być oparty na garnizonowych i stacjonarnych /umocnionych/ stanowiskach dowodzenia i stacjonarnych systemach łączności.

¹⁸² J.Stoner, Ch.Wankel - Kierowanie, PWE, Warszawa 1994, s.33-34.

¹⁸³ A.Stabryła - Doskonalenie struktury organizacyjnej, PWE, Warszawa 1991, s.20-25, 56-60.

2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA

Strukturę organizacyjną systemu NOP bez względu na warunki tworzą organa władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Organami władzy ustawodawczej są Senat i Sejm. Jak powiedziano, celem ich działalności jest określenie podstawowych kierunków działania państwa oraz sprawowanie kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej.

Rezultatem prac Senatu i Sejmu są między innymi regulacje prawne, w których treści zawarte są ustalenia dotyczące zasad funkcjonowania SOP RP, a więc zadań i kompetencji jego organów oraz struktur organizacyjnych. Jednak złożony problemowo charakter bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa uprzedmiotowionej w postaci SOP sprawia, że

- problem nie jest postrzegany i traktowany w sposób kompleksowy i spójny;

- każda inicjatywa ustawodawcza, dotycząca dowolnej sfery życia państwowego w większym lub mniejszym stopniu zawiera w sobie ustalenia wpływające na SOP i stan bezpieczeństwa państwa.

Tryb organizacji prac Senatu i Sejmu, oparty na funkcjonowaniu problemowych komisji sprzyja dogłębnemu rozpatrzeniu wąskich problemów ustawodawczych. Wywołuje jednak trudności dostrzegania wzajemnych związków pomiędzy szczegółowymi - akceptowanymi przez komisje - rozwiązaniami prawnymi ocenianymi-

mi w aspekcie zawartych regulacji, ważnych z punktu widzenia SOP. Może to być przyczyną niedoskonałości treści aktów prawnych - co potwierdza ocena rezultatu prac legislacyjnych Sejmu X kadencji. Przy tym należy zdawać sobie sprawę z faktu, że niedoskonałości ustawodawstwa kształtującego charakter wpływających na bezpieczeństwo państwa rozwiązań politycznych, gospodarczych, społecznych i innych mogą być równie niebezpieczne, jak brak lub niedoskonałości rozwiązań ustawodawczych dotyczących bezpośrednio sfery bezpieczeństwa militarnego.

Na podstawie przeprowadzonych badań, autor proponuje powołanie w obu izbach parlamentu komisji do spraw bezpieczeństwa państwa. Proponowane komisje bezpieczeństwa, której członkami powinni być liderzy ugrupowań partyjnych, mogłaby spełnić funkcję takiego forum, na którym należałoby szukać kompromisu w rozwiązywaniu trudnych problemów państwa - w imię nadrzędności kryterium bezpieczeństwa.

Organami władzy wykonawczej są prezydent i rząd, którzy realizują ustaloną przez parlament **POLITYKĘ OBRONNĄ PAŃSTWA**.

Z prowadzonych analiz wynika, że formułowanie i wykonywanie założeń polityki obronnej powinno być wyjęte spod wpływu zmiennych koalicji partyjno - rządowych. Wymaga to określonych przewartościowań w strukturze i zakresie kompetencji NDP. Autor postuluje, aby za kształtowanie polityki bezpieczeństwa odpowiedzialny był Prezydent RP. Prezydent powinien mieć prio-

rytet w wyznaczaniu strategicznych celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz koordynacji wysiłków związanych z ich osiągnięciem.

Ze względu na powyższe, prezydent powinien dysponować instytucją realizującą właściwą politykę obronną. Autor proponuje, aby był to organ kolegialny pod przewodnictwem prezydenta w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego /RBN/. Powinna /rys.15/ być ona głównym architektem polityki obronnej państwa. RBN byłaby organem właściwym w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa mogłaby podejmować ustalenia i odpowiadać za nie/ we wszystkich sprawach /których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegła dla prezydenta albo innego organu administracji państwowej lub samorządu/ związanych z bezpieczeństwem państwa.

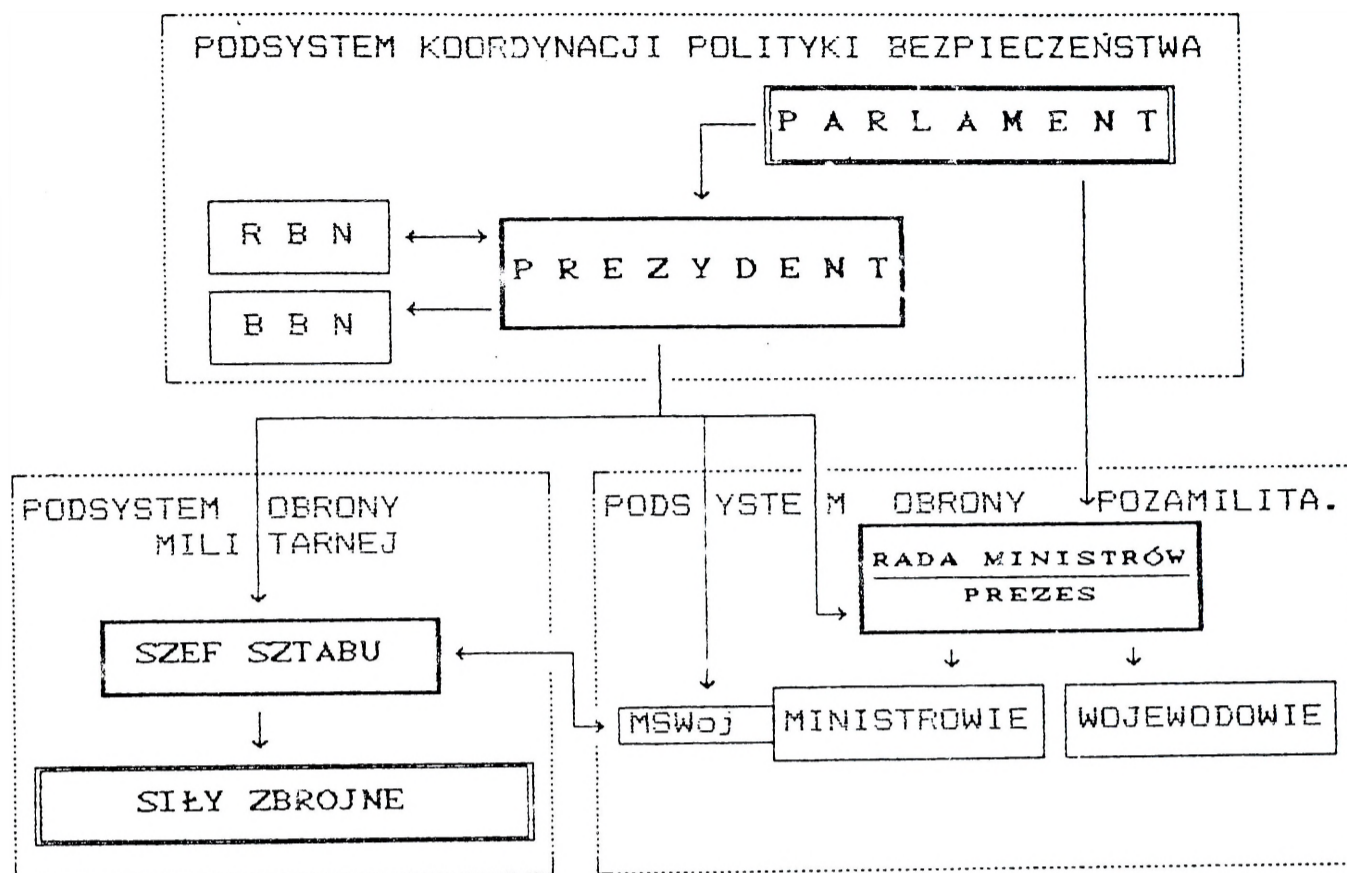
Autor postuluje, aby RBN w celu realizacji zadań ustawowych należących do jej zakresu działania:

- rozpatrywała sprawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli;

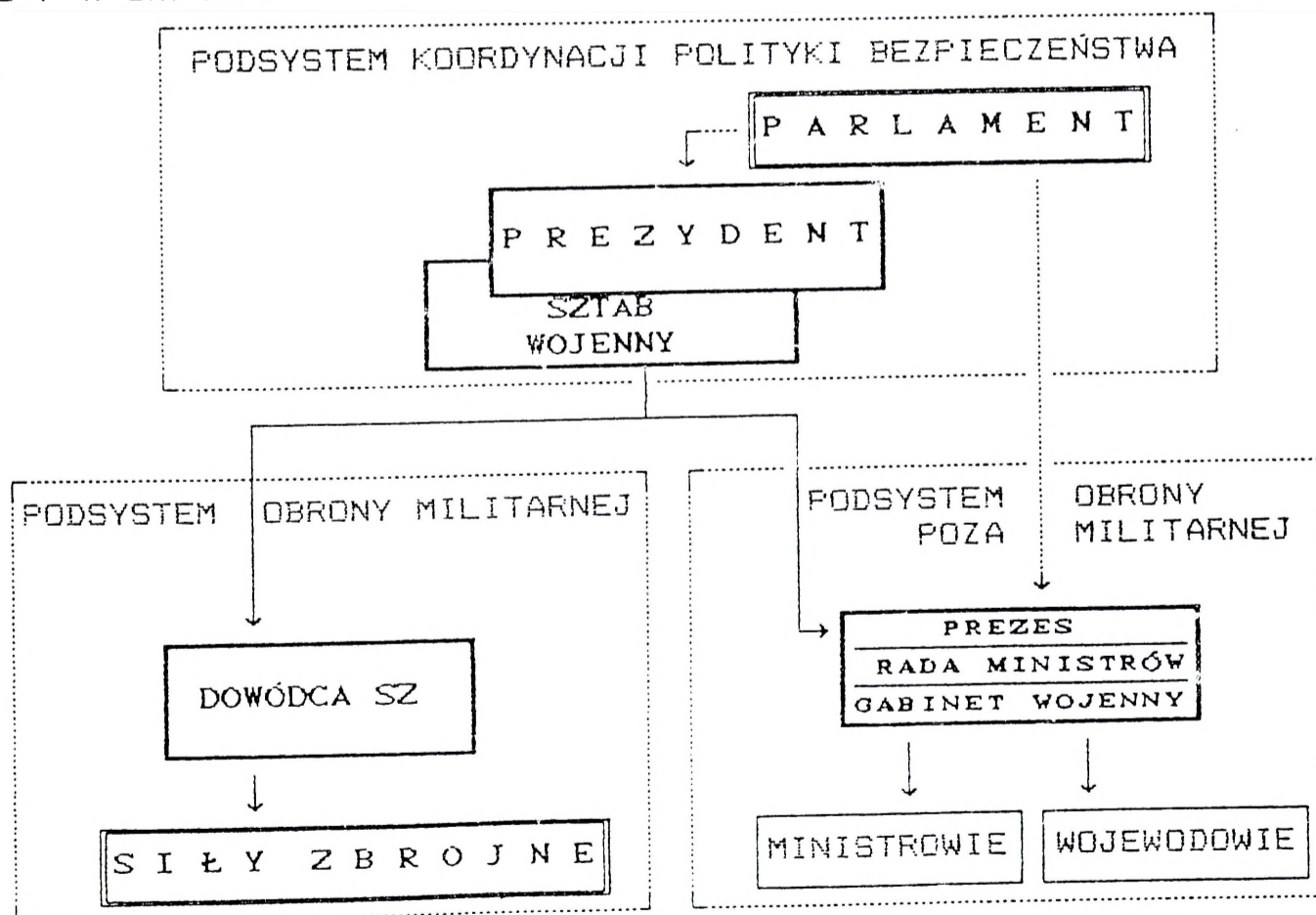
- podejmowała uchwały oraz wydawała wytyczne i zalecenia w sprawach należących do jej właściwości;

- określała terminy i osoby odpowiedzialne za realizację ustalonych przez nią zadań oraz oceniała ich wykonanie.

a/ w czasie "P"



b / w okresie "W"



Rys.15. Schemat struktury organizacyjnej koordynacji polityki bezpieczeństwa w czasie "P" i "W"

Aby RBN posiadała "siłę" autor uważa, że powinna być personalną reprezentacją stanowisk kierowniczych NOP. Ze względu na charakter zadań, do jakich wykonania powinna być przygotowana, w jej skład wchodzić powinni:

1/ przewodniczący - Prezydent RP;

2/ zastępcy przewodniczącego RBN:

a/ pierwszy zastępca - Prezes RM;

b/ zastępca przewodniczącego - Dowódca SZ

wyznaczany przez prezydenta po ogłoszeniu stanu wojennego lub wojny/

b/ zastępca przewodniczącego - minister spraw wojskowych.

3/ członkowie RBN:

a/ Marszałek Sejmu;

b/ Marszałek Senatu;

c/ Minister Spraw Zagranicznych;

e/ Minister Finansów;

f/ Szef Sztabu Generalnego.

W sytuacji wystąpienia zagrożeń i konieczności podjęcia żywotnych dla państwa decyzji skład RBN mógłby być rozszerzany o inne osoby, np. o senacką i sejmową Komisję Bezpieczeństwa Narodowego albo Prezydium Rządu. W warunkach wojny decyzje prezydenta mogłyby być przedmiotem głosowania z woli zwykłej większości stałych członków RBN. W działaniu tym RBN powinna mieć prawo odrzucenia każdej decyzji prezydenta bezwzględną większością głosów.

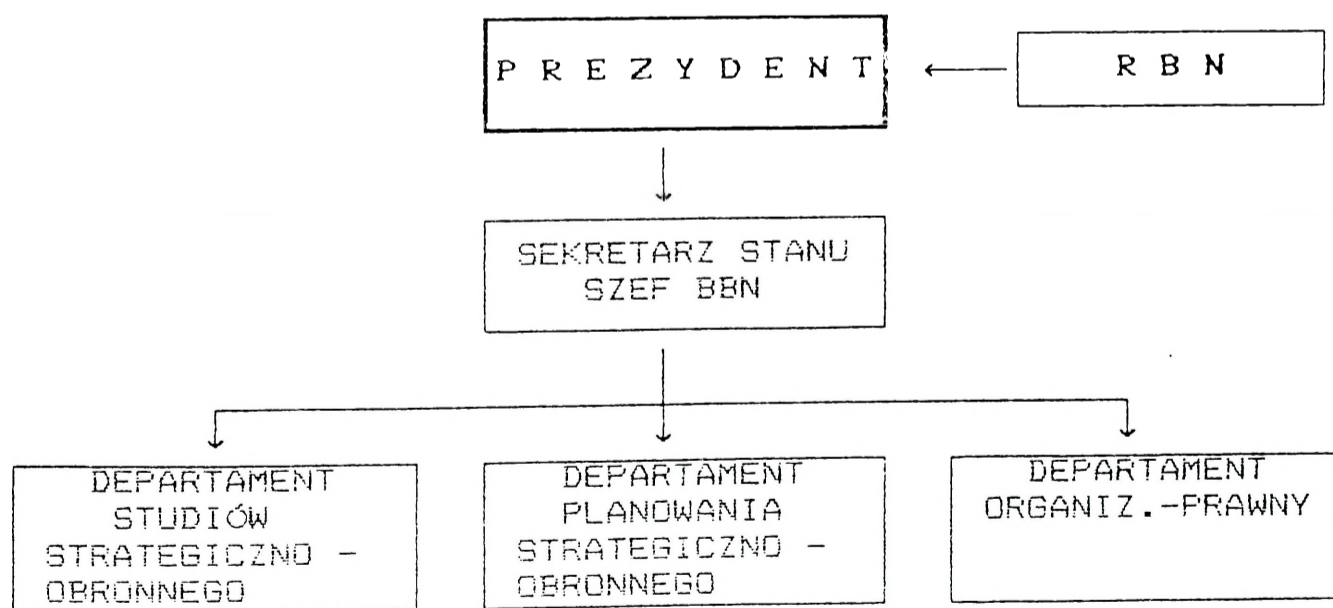
Autor postuluje, aby organem wykonawczym prezydenta był Minister Stanu do Spraw Bezpieczeństwa RP, wraz z podległym mu Biurem Bezpieczeństwa Narodowego /BBN/. Osoba pełniąca to stanowisko powinna cechować się dużym doświadczeniem wojskowym i dyplomatycznym. Do podstawowych zadań BBN powinno należeć:

- gromadzenie i przedstawianie prezydentowi informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego;
- identyfikowanie, analizowanie i ocenianie znaczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz wypracowywanie propozycji ich usunięcia lub zmniejszenia;
- ustalanie zasad i trybu wykonywania przez jednostki obrony pozamilitarnej SOP przypadających im zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony;
- organizacja szkolenia obronnego;
- opracowanie założeń kierowania obroną państwa w warunkach wzrostu zagrożeń i wojny;
- planowanie podwyższania zdolności i osiagania gotowości obronnej państwa oraz postulowania wprowadzenia zmian w organizacji i funkcjonowaniu organów państwowych i gospodarki narodowej w tych warunkach;
- organizowanie działalności badawczej, informacyjnej i popularyzatorskiej w zakresie problematyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego;
- obsługa merytoryczna i organizacyjna posiedzeń RBN;
- nadzór nad realizacją decyzji RBN;
- współpraca z agendami parlamentu i rządu oraz z organami terenowej administracji państwowej i samorządowej w

sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa;

- wykonywanie innych zadań ustalonych przez RBN i prezydenta.

Dla potrzeb wykonania zadań z przedstawionego zakresu BBN powinno mieć określoną strukturę organizacyjną /rys.16/ oraz autonomiczne zaplecze naukowo - badawcze. Podstawową komórką organizacyjną BBN powinien być departament. Analiza charakteru zadań, do jakich wykonania BBN powinno być powołane, wskazuje że organizacyjnie powinno być przygotowane do pozyskiwania, gromadzenia i analizowania informacji dotyczących stanu bezpieczeństwa państwa w wymiarze strategicznym, aby właściwie realizować proces planowania i organizacyjnego koordynowania polityki bezpieczeństwa państwa.



Rys.16. Schemat struktury Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Autor postuluje, aby w warunkach wojny lub stanu wojennego BBN - po rozwinięciu mobilizacyjnym - wypełniało funkcje sztabu wojennego lub kryzysowego prezydenta.

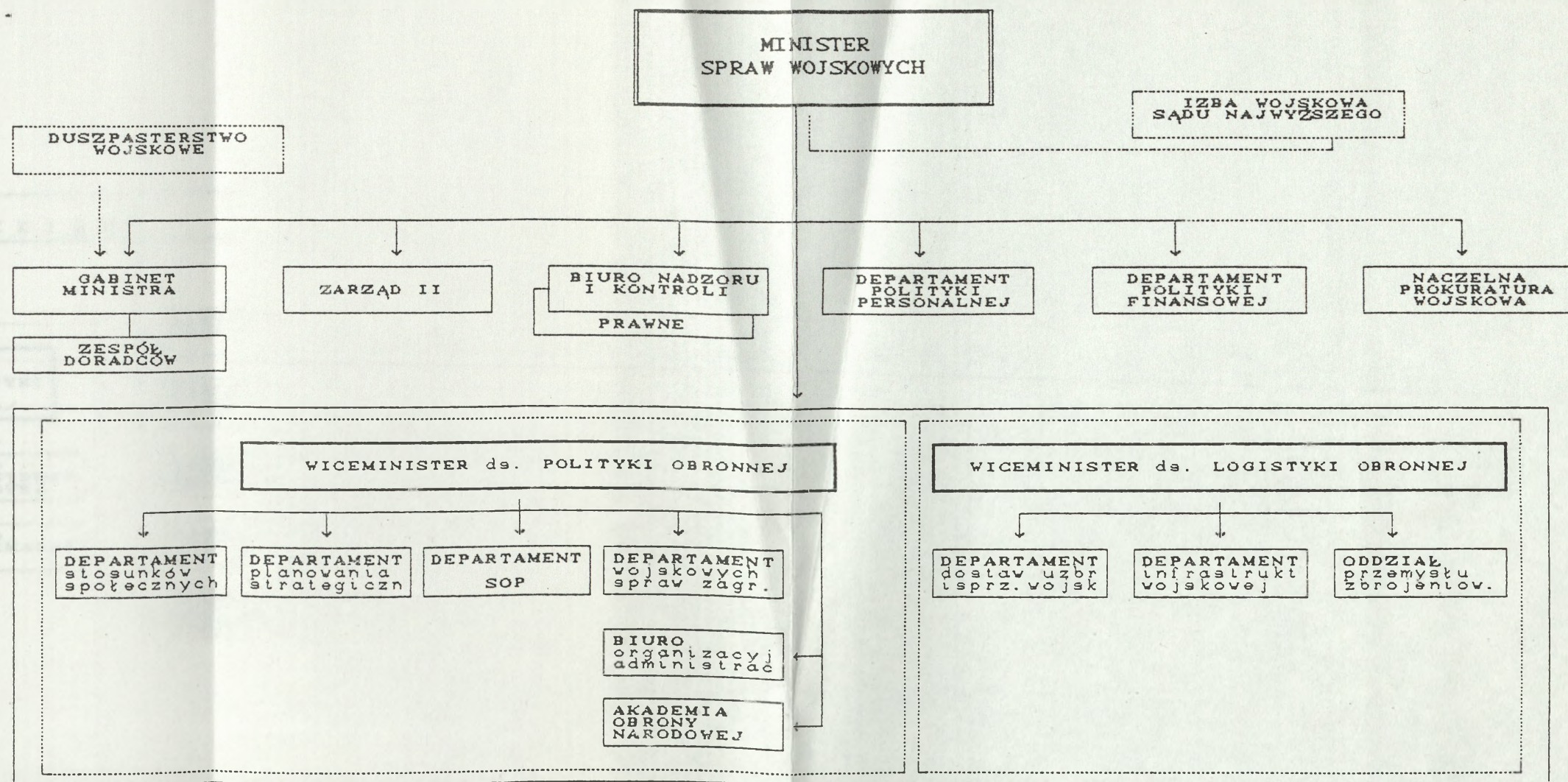
W celu stworzenia warunków sprawnego podejmowania decyzji /w ograniczonym czasie/ i koordynacji wysiłków NOP dla pełnego zabezpieczenia realizacji zadań obronnych stojących przed państwem, autor rozpatruje strukturę organizacyjną systemu NOP w aspekcie organizacji kierowania obroną militarną i pozamilitarną RP.

Organizacja kierowania obroną militarną RP.

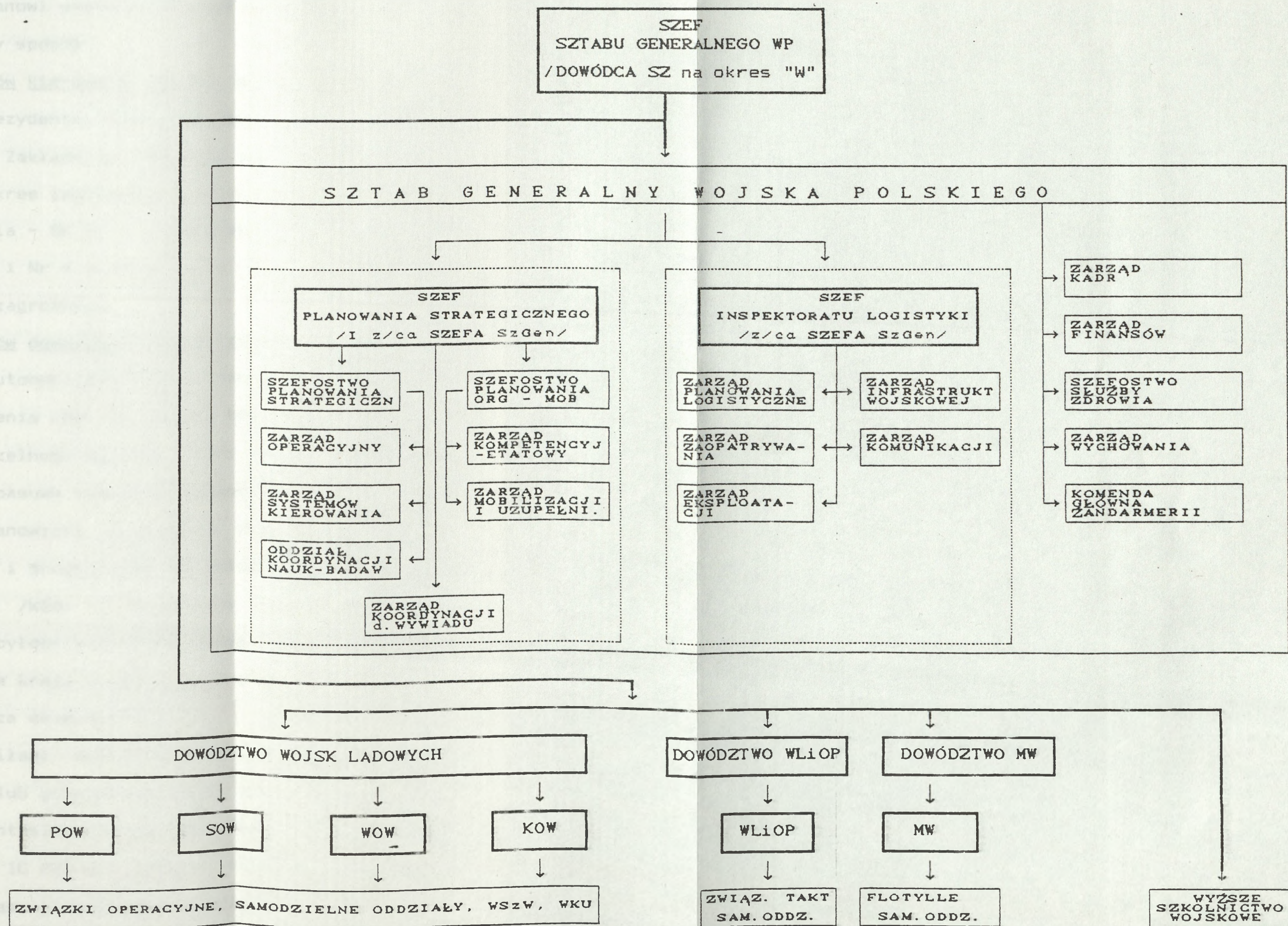
Struktura organizacyjna systemu kierowania obroną militarną państwa powinna mieć charakter hierarchiczny, liniowo - sztabowy. Jej wierzchołkiem byłby zwierzchnik SZ - prezydent. Natomiast rząd RP byłby odpowiedzialny za stworzenie odpowiednich warunków do prowadzenia obrony militarnej. Szególną rolę w tworzeniu tych warunków spełniać powinno ministerstwo spraw wojskowych /MSWoj/. Do kompetencji ministra spraw wojskowych należałoby wówczas:

- kształtowanie, we współpracy z innymi resortami, polityki obronnej państwa;
- rozstrzyganie zasadniczych spraw dotyczących współpracy międzyresortowej w wykonywaniu zadań obronnych;
- sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych w pozamilitarnym podsystemie SOP.

Autor postuluje, aby domeną zainteresowań i odpowiedzialności ministra spraw wojskowych - zawodowego polityka, będącego członkiem gabinetu rządowego, powinny być dwie dziedziny działania: polityczna i administracyjna. Do pierwszej należeć powinno kształtowanie polityki obronnej oraz reprezentowanie interesów SZ w rządzie, do drugiej - organizacyjne, rzeczowe i osobowe stwarzanie warunków efektywnej realizacji ustaleń pierwszej. Kierowane przez niego ministerstwo powinno stanowić swego rodzaju "interface" podsystemu obrony militarnej /tj. SZ/ z posystemem obrony pozamilitarnej. Powinno być ono strukturalnie i funkcjonalnie przygotowane do kierowania SZ /w czasie pokoju i w okresie wojny/. Z powyższego wynika, że kierownictwo resortu obrony powinno obejmować dwa główne pionory /rys.17/: polityki obronnej oraz zabezpieczenia jej realizacji. Natomiast zadania dowodzenia SZ należeć powinny do szefa Sztabu Generalnego /w czasie pokoju/. Jego organem sztabowym byłby Sztab Generalny. Struktura Sztabu Generalnego odpowiadać powinna potrzebom kierowania SZ w czasie pokoju, a po niezbędnym przekształceniu dowodzenia - również i w stanie wojny /rys.18/.



Rys. 17. Schemat organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych /projekt/.



Rys. 18. Schemat organizacyjny Sztabu Generalnego WP /projekt/.

Podstawową infrastrukturę zapewniającą sprawne funkcjonowanie systemu NOP, w tym kierowanie państwem w okresie zagrożenia i wojny stanowi system stanowisk kierowania. Zorganizowany w następujący sposób:

1. Dla organów kierowania obroną militarną szczebla centralnego /urząd prezydenta/ autor postuluje trzy położenia stanowisk kierowania. Zakładając, że stałe siedziby Kancelarii Prezydenta i BBN na okres zagrożenia i wojny będą zasadniczymi stanowiskami kierowania - SK Nr 1. Rozmieszczenie stanowisk kierowania NR 2, NR 3 i Nr 4 planuje się w rejonach najmniejszego przewidywanego zagrożenia.

2. Dla organów dowodzenia siłami zbrojnymi autor postuluje zrealizować autonomiczny system stacjonarnych i polowych stanowisk dowodzenia /SD/ SZ. System ten mogłyby tworzyć:

- na szczeblu Naczelnego Dowódcy SZ RP: główne stanowisko dowodzenia /GSD/ i zapasowe stanowisko dowodzenia /ZSD/, jako stałe działające stanowiska dowodzenia oraz organizowane doraźnie na bazie sił i środków GSD dwupołożeniowe wysunięte stanowisko dowodzenia /WSD/ i powietrzny punkt dowodzenia /PPD/. GSD rozwijane byłoby w dotychczasowym miejscu postoju lub w wybranym rejonie kraju w umocnionych obiektach. ZSD rozwijane jest zawsze poza obiektem GSD.

- do dowodzenia siłami wydzielonymi o charakterze grup szybkiego reagowania lub grup operacyjnych powinny być organizowane na szczeblu centralnym dowództwo wydzielone ze Sztabu Generalnego WP, DWLOP, IC MON oraz innych organów dowodzenia: GrSD, również w zawczasu przygotowanych obiektach.

- w wojskach lotniczych i obrony powietrznej: CSD WLOP i ZCSD WLOP.

- w siłach marynarki wojennej: SD MW i ZSD MW.

- na szczeblu okręgu wojskowego: główne stanowisko dowodzenia /GSD OW/, zapasowe stanowisko dowodzenia /ZSD OW/ oraz organizowane doraźnie wysunięte stanowisko dowodzenia /WSD OW/ i powietrzny punkt dowodzenia /PPD OW/. GSD OW byłoby rozwijane w dotychczasowym miejscu postoju lub wybranym rejonie na terenie OW w umocnionych obiektach. ZSD OW rozwija się w rejonie zawczasu przygotowanym na terenie OW poza obiektami GSD OW.

Organizacja kierowania obroną pozamilitarną.

Autor postuluje, aby organami koordynującymi funkcjonowanie systemu obrony pozamilitarnej byli Prezydent RP i RBN. Natomiast naczelnym, zarządzającym i wykonawczym organem - rząd RP /rys.19/. RM w warunkach zagrożeń sprawowałaby ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności państwa. Zapewniałaby wykonanie postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Autor uważa, że powinna posiadać uprawnienia do centralnego zarządzania wszystkimi dziedzinami mającymi wpływ na obronność państwa w tych warunkach.

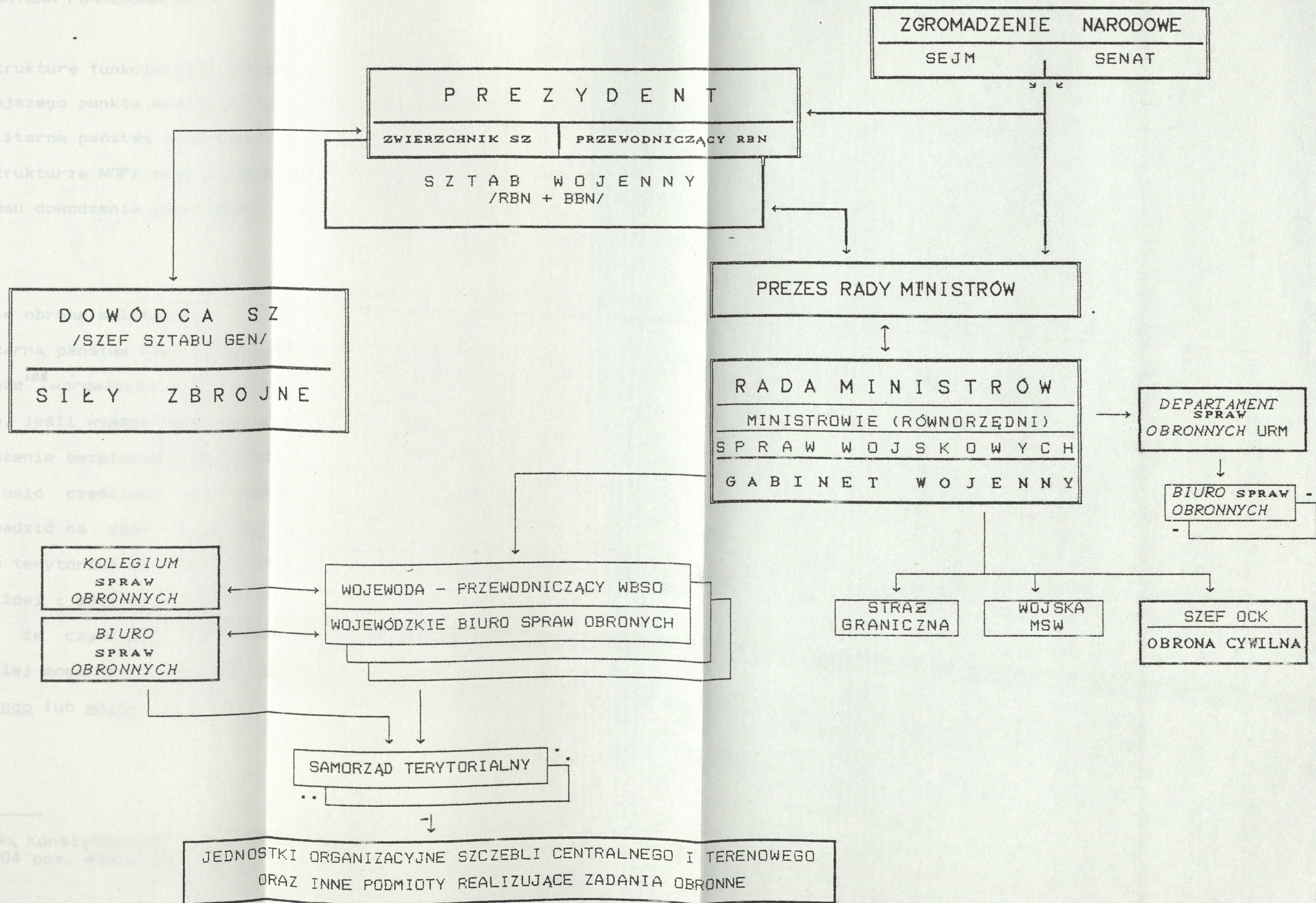
Zasadniczym szczeblem organizacyjnym w realizacji zadań obrony pozamilitarnej byłiby ministrowie /równorzędni/, wojewodowie i samorząd terytorialny. Autor postuluje, aby do realizacji zadań obronnych wykonywanych przez administrację państwową powołać komórki do spraw obronnych /departamenty i biura obronne/.

Organem koordynującym wykonawstwo zadań obrony pozamilitarnej powinien być departament spraw obronnych podległy bezpośrednio szefowi Urzędu RM. Departament Spraw Obronnych Urzędu RM sprawowałby nadzór merytoryczny nad pracą biur spraw obronnych w resortach /równorzędnych/. Wielkość, struktura /organizacyjna, funkcjonalna/, kompetencje oraz zakres odpowiedzialności biur obronnych zależy od skali i charakteru zadań obronnych powierzonych danemu ministrowi.

W układzie terytorialnym autor proponuje, aby zadania obrony pozamilitarnej koordynować na szczeblu województwa. Sprawami obronności województwa kierować powinien wojewoda, przy którym na czas podwyższonej gotowości obronnej i wojny zostałoby powołane Kolegium Wojewody Do Spraw Obronnych - jako kolegiálny organ doradczo - opiniujący. Wojewoda w okresie obowiązywania stanu kryzysu¹⁸⁴ lub wojny miałby uprawnienia pozwalające mu podejmować jednoosobowo decyzje w sprawach obronnych w odniesieniu do wszystkich instytucji tworzących system obrony województwa /Policja, UOP, Wojewódzki Sztab Wojskowy/.

Organem wykonawczym wojewody w sprawach obronnych powinno być Wojewódzkie Biuro Spraw Obronnych. Biura o podobnym charakterze należy utworzyć w jednostkach organizacyjnych /w zakładach pracy, spółdzielniach, spółkach/ ważnych z punktu widzenia obronności państwa.

¹⁸⁴ Przez pojęcie *stan kryzysu* autor rozumie stan wyjątkowy albo stan wojenny /w sensie prawnym/. Patrz R. Wróblewski - Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, ADN, 1993r, s.27



Rys. 19. Schemat struktury organizacyjnej systemu kierowania obroną pozamilitarną.

3. STRUKTURA FUNKCJONALNA

Strukturę funkcjonalną systemu NOP autor rozpatrzy z najważniejszego punktu widzenia, tj. w aspekcie kierowania obroną militarną państwa /czynności procesu kierowania realizowane w strukturze NOP/ oraz w aspekcie dowodzenia SZ /czynności procesu dowodzenia realizowane w strukturze organów dowodzenia SZ/.

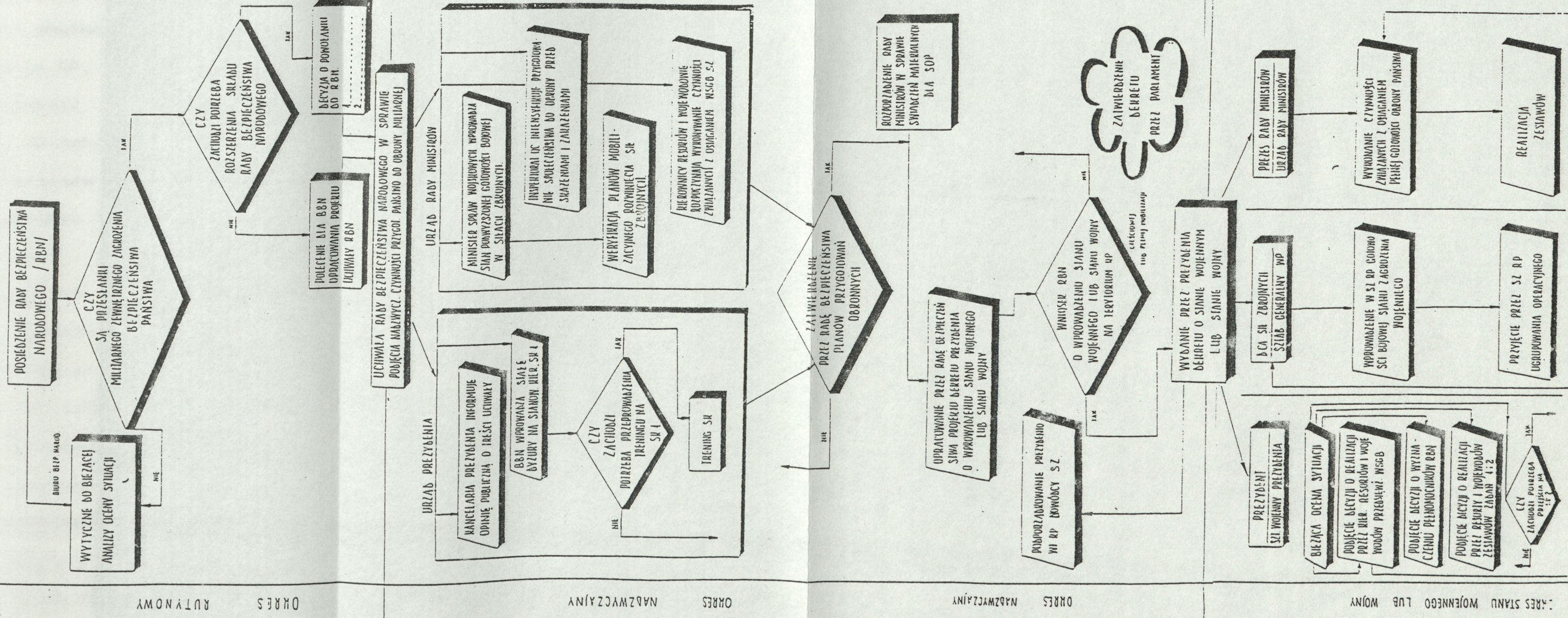
I. Kierowanie obroną militarną.

Obroną militarną państwa kieruje prezydent - zwierzchnik SZ. Prezydent może¹⁰⁵ wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium, jeśli wymaga tego wzgląd na obronność lub wewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Z tych samych powodów może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Może także wprowadzić na czas określony stan wyjątkowy na części lub całym terytorium RP, jeżeli zostało zagrożone bezpieczeństwo w każdej z możliwych jego sfer.

Autor uważa, że czynności kierowania obroną militarną państwa najogólniej mogą mieć charakter: rutynowy, nadzwyczajny, stanu wojennego lub wojny /rys.20/.

¹⁰⁵ zgodnie z Usawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 /Dz.U.1992 nr 84 poz. 426/, art. 36 i 37.

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ PAŃSTWA W WARUNKACH ZAGROZEŃ MILITARNYCH



I.1. Czynności rutynowe.

Wykonywanie w procesie kierowania i dowodzenia czynności, nazwanych tu umownie rutynowymi, ma na celu utrzymanie odpowiedniego poziomu zdolności i gotowości SOP do przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym. Autor postuluje, aby osiąganie tego celu realizowane było przez BBN, które systematycznie gromadzić powinno informacje dotyczące stanu bezpieczeństwa militarnego RP, prognozować zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz prowadzić ciągłe prace planistyczne i organizacyjne w zakresie sposobów ich usunięcia lub zmniejszenia. Wnioski z nich wynikające przedstawiać prezydentowi - przewodniczącemu RBN. Czynności te powinny być działaniem rutynowym w trybie co miesięcznych posiedzeń BBN. Na podstawie wniosków sformułowanych w toku prowadzonych analiz i ocen, RBN określałaby strategiczne cele militarnej obrony RP, wydawała wytyczne dla prezesa RM w zakresie stworzenia odpowiednich warunków do ich osiągnięcia. W sytuacji, gdy RBN oceniłaby, że istnieją uzasadnione przesłanki militarnego zagrożenia RP, miałaby obowiązek inicjować działania przygotowujące państwo do przeciwstawienia się im. Cel i zakres tych działań mógłby być wyrażony w formie uchwały RBN lub wytycznych dla odpowiednich NCP lub organów administracji państwowej. Uchwała - w zależności od sytuacji - powinna mieć charakter jawny lub tajny. Najczęściej byłyby w niej zawarte informacje, charakteryzujące sytuację zagrożenia i wytyczne obligujące rząd do intensyfikowania działalności dyplomatycznej, gospodarczej, społecznej celem zapobieżenia zagrożeniom, przez wprowadzenie

wyższych stanów gotowości bojowej w części lub całym SZ.

Przyjęcie przez RBN uchwały, w treści której będą sformułowane wytyczne do podjęcia w państwie nadzwyczajnych czynności w sytuacji zagrożenia militarnego, kończy etap rutynowego kierowania SOP.

I.2. Czynności nadzwyczajne.

- Rozpoczyna się etap uszczegóławiania i konkretyzacji opracowanych planów i realizacja wybranych jego elementów, intensyfikuje się działania organizacyjno - mobilizujące, których celem jest przygotowanie SOP, w tym podsystemu kierowania i dowodzenia SZ - do sprawnego i harmonijnego przejścia z czasu pokojowego na okres wojenny.

Cel ten osiągnąć będzie głównie przez:

- sprawdzenie gotowości bojowej systemu stanowisk kierowania obroną państwa i dowodzenia SZ;
- opracowanie lub weryfikację planów przygotowań obronnych;
- opracowanie przez BBN projektu dekretu Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego lub wojny.

Autor postuluje, aby RBN akceptowała plany przygotowań obronnych oraz formułowała wnioski o wprowadzeniu, w zależności od sytuacji, stanu wojennego lub wojny, przeprowadzenia mobilizacji państwa i SZ.

I.3. Czynności stanu wojennego lub wojny.

Wniosek powyższy stanowi dla prezydenta podstawę do wydania dekretu z mocą ustawy wprowadzającego określony stan. Obowiązkiem prezydenta jest przedstawienie dekretu do zatwierdzenia parlamentowi niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonania jego funkcji ustawodawczych.

W nowej sytuacji prawnej, w zależności od oceny zagrożenia sztab wojenny prezydenta rozważa zasadność przemieszczenia stanowiska kierowania państwem z NR 1 do NR 2.

W czasie obowiązywania w państwie stanu wojennego lub wojny obroną państwa kieruje prezydent¹⁸⁶. Przy pomocy RM, jej prezesa i poszczególnych ministrów kieruje obroną pozamilitarną. Obroną militarną państwa prezydent kieruje przez wyznaczonego dowódcę SZ, który odpowiada przed prezydentem za dowodzenie całością sfery militarnej /SZ, Straż Graniczna, jednostki MSW i jednostki zmilitaryzowane/.

Z podjętymi decyzjami o charakterze strategiczno - operacyjnym, dowódca SZ zapoznaje RBN. Decyzje te podlegają zatwierdzeniu przez prezydenta.

¹⁸⁶ W tym czasie nie mogą być rozwiązane Sejm i Senat, a w razie upływu ich kadencji nastąpić musi jej przedłużenie do chwili zakończenia obowiązywania stanu wojennego lub stanu wojny. Sejm i Senat powinien pracować ciągle w czasie obowiązywania tych stanów. W razie niemożności wykonywania funkcji ustawowych prezydent powinien posiadać prerogatywy do wydawania aktów prawnych z mocą ustawy w zakresie niezbędnym do funkcjonowania państwa.

II. Kierowanie obroną pozamilitarną.

Autor uważa, że kierowanie obroną pozamilitarną powinno objąć swoim zasięgiem te podmioty w państwie, które będą pełniły rolę sprawczą i wykonawczą w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania obrony militarnej.

W kierowaniu obroną pozamilitarną autor postuluje zachować cywilną formę kierowania /zarządzania/, natomiast zadania realizowane przez organy tego podsystemu winny być dostosowane do funkcji jakie wypełniać powinny w stanie kryzysu lub wojny.

Premier i jego RM - to naczelny, wykonawczy i zarządzający organ w zakresie przygotowania obrony pozamilitarnej państwa. Autor postuluje, aby w warunkach kryzysu lub wojny utrzymać zasadę jednolitego kierowania pracami RM, tj. aby koordynację i kontrolę działalności ministrów oraz organów administracji państwowej sprawował prezes RM. W celu stworzenia warunków do sprawnego podejmowania decyzji i koordynacji działań rządu, autor postuluje utworzenie gabinetu wojennego. Rozpatrywałby on główne problemy związane w szczególności z zaopatrzeniem SZ i społeczeństwa oraz kooperacji i koordynacji zaopatrywania materiałowego gospodarki narodowej. W sytuacjach newralgicznych powinien być upoważniony przez premiera do wydawania decyzji operatywnych zapewniających wykonanie zadań gospodarczo - obronnych i administracyjnych. Ministrowie obowiązani byłiby, zdaniem autora, do koordynowania i nadzorowania realizacji zadań obronnych własnych i zleconych przez Departament Spraw Obronnych Urzędu RM. Do obowiązków ministrów powinno w szczególności należeć: określanie zadań z zakresu obronności

oraz ustalanie zasad ich wykonania w resorcie w okresie przygotowania państwa do wojny oraz podczas jej prowadzenia, w tym także podczas obowiązywania stanu wyjątkowego lub wojennego.

Realizowanie przedsięwzięć związanych z zadaniami obronnymi - zdaniem autora - obejmować powinny:

II.1. Czynności rutynowe.

Wykonywane w procesie kierowania mają na celu utrzymanie odpowiedniego poziomu zdolności i gotowości podsystemu pozamilitarnego SOP do działania państwa w stanach kryzysu i wojny. Zdaniem autora obejmować powinny:

- zadania planistyczne związane z aktualizacją dokumentów dotyczących obronności, jak również planów ich organizacyjnego i materiałowo - technicznego zabezpieczenia, tj.:

- planów świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony kraju;

- planów szczególnej ochrony obiektów gospodarki narodowej;

- planów formowania elementów gospodarczych i administracyjnych przewidzianych do militaryzacji;

- planów rozśrodkowania i przemieszczania surowców przemysłowych i rolniczych, materiałów technicznych oraz przetworów rolnych;

- planów ewakuacyjnych;

- zaspokajanie bieżących potrzeb SZ, a także mobilizacyjnego i operacyjnego ich rozwinięcia;

- tworzenie warunków do produkcji /zakupu/ oraz przechowywania sprzętu i materiałów stanowiących depozyt MSWoj, a także jednostek przewidzianych do militaryzacji;

- realizację inwestycji związanych z obronnością państwa, a także unowocześnianie obiektów i urządzeń mających znaczenie obronne;

- organizowanie rezerw obronnych.

II.2. Czynności nadzwyczajne.

Wykonywane w procesie kierowania to podejmowanie - na podstawie prawa - niezbędnych przedsięwzięć organizacyjno - technicznych zmierzających do realizacji celów państwa w warunkach zagrożeń. W szczególności:

- zapewnienie stałej łączności między NDP a innymi organami władzy i administracji;

- uruchomienie mechanizmów mobilizacji gospodarczej państwa;

- zapewnienie środków dla nieprzerwanego kierowania mobilizacją państwa;

- wprowadzenie powszechnego obowiązku pracy i określenie czasu jej wykonywania, a także przygotowanie do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących szczególnie ważne zadania dla obronności państwa;

- wprowadzenie stałych dyżurów na stanowiskach kierowania oraz całodobowych dyżurów w systemie powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz wykrywania zagrożeń;

- utrzymywanie w pełnej gotowości użycia

ogólnoratownicznych i specjalistycznych formacji obrony cywilnej, w tym oddziałów pierwszej pomocy medycznej;

- wykonywanie zadań przekazanych przez ministra spraw wojskowych zabezpieczających potrzeby SZ oraz przekazanych przez szefa Obrony Cywilnej Kraju zabezpieczających potrzeby obrony cywilnej.

- II.3. Czynności stanu wojennego lub wojny.

Zdaniem autora polegać powinny na:

- utrzymywanie ciągłości i gotowości komunikacji NOP z innymi organami władzy i administracji;

- przyznaniu uprawnień organom założycielskim podmiotów gospodarczych, do nakładania dodatkowych zadań gospodarczych, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia warunków prowadzenia obrony militarnej i pozamilitarnej oraz procesów mobilizacji państwa;

- wprowadzenie reglamentacji zaopatrzenia ludności, produkcji i dostaw produktów rolno - spożywczych;

- wprowadzenie najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej dla SZ;

- dokonanie zmian w zakresie i zasadach obrotu pieniężnego i obsługą finansową;

- całkowity lub częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych;

- zawieszenie działalności samorządów, stowarzyszeń, związków zawodowych i organizacji społecznych, partii politycznych, których działalność zagraża wykonywaniu zadań obron-

nych;

- wprowadzenie militaryzacji jednostek wykonujących szczególnie ważne zadania obronne oraz powołanie nowych /przygotowanych wcześniej/ jednostek organizacyjnych;

- kierowanie akcjami ratunkowymi i ewakuacją ludności z terenów zagrożonych.

- Wszystkie urzędy podległe organom administracji państwowej w warunkach zagrożenia winny wprowadzić w podległych sobie jednostkach organizacyjnych etaty i regulaminy przygotowane na okres wojny.

Kierowanie obroną pozamilitarną odbywać się powinno ze stanowisk kierowania rozwiniętych w stałych siedzibach administracji szczebla centralnego i terenowego, jednak powinny posiadać także przygotowane stanowiska kierowania NR 2 w rejonach poza ich stałymi siedzibami. Autor uważa, że kierowanie sprawami obronności w województwie należeć powinno do wojewody, który wspólnie z szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego organizowałby wykonanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, uwzględniając konieczność mobilizacji będących na terenie województwa jednostek policji, straży pożarnej, obrony cywilnej, zakładów przemysłowych, szpitali, środków łączności i transportu, magazynów żywności i paliw. Autor zwraca szczególną uwagę na zorganizowanie i przeprowadzenie mobilizacji jednostek obrony terytorialnej, które byłyby odpowiedzialne za obronę obszaru województwa zgodnie z planami obronnymi okręgu obrony terytorialnej w którym województwo się znajduje.

4. PRAWNE ASPEKTY KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ

Konieczność przygotowania państwa do działania w ekstremalnych sytuacjach kryzysowych wymaga, z jednej strony, aby zachowane zostały podstawowe zasady ustrojowe państwa prawnego, z drugiej zaś, aby możliwe było skuteczne przeciwstawienie się zagrożeniom.

Reakcja obronna państwa jest wypadkową faktycznej możliwości działania w ramach obowiązującego systemu prawa oraz zagrożeń ujawnionych w danym czasie i na określonym obszarze. Najkorzystniej byłoby, gdyby już sama świadomość dokładnego przygotowania państwa do zagrożeń stanowiła czynnik odstrasżający potencjalnego agresora i czyniła potencjalny atak na bezpieczeństwo państwa nieopłacalnym z każdego punktu widzenia. Odpowiednie przygotowanie NOP pozwala w znacznej mierze skuteczniej przeciwdziałać potencjalnym i/lub realnym zagrożeniom. Autor uważa, że właśnie brak organizacyjnego przygotowania obrony państwa, zwłaszcza w sensie normatywnym nasuwa przypuszczenie, że NOP nie będą w stanie skutecznie realizować przynależnych im zadań, w tym przeciwdziałać zagrożeniom. Ta właśnie luka może stanowić jedną z zachęt do działań wymierzonych przeciwko takiemu państwu. Dlatego tak istotną rolę w kształtowaniu SOP odgrywają regulacje prawne. Obejmują one ustalenia dotyczące jego struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania.

Spośród aktów prawnych, określających charakter SOP, najważniejszym jest Konstytucja RP. Określa ona organy państwowe

i ich kompetencje oraz powinności obywateli w zakresie obrony państwa w następujących działach tematycznych:

- zasady ogólne;
- prawa, wolności i obowiązki obywatelskie;
- źródła prawa;
- władza ustawodawcza;
- władza wykonawcza.

Autor proponuje, aby w zakresie wymienionych działów, Konstytucja III RP zawierała następujące ustalenia związane z obronnością państwa:

a/ Zasady ogólne

Rzeczpospolita Polska chroni niepodległość i niezbywalne prawa do całości terytorialnej państwa polskiego.

- RP tworzy powszechny SOP, którego podstawą są SZ, zorganizowane na zasadzie niezbędnej wystarczalności obronnej.

b/ Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie

Obowiązkiem każdego obywatela jest służba wojskowa albo jej forma zastępcza.

RP zapewnia żołnierzom godziwe warunki umożliwiające pełne poświęcenie się służbie wojskowej.

Obowiązkiem każdego obywatela jest służba cywilna ilekroć tego zażąda RP.

c/ Zróżła prawa

Ustawa o bezpieczeństwie Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawą organiczną.

Do ustalenia zmiany lub uchYLENIA ustaw organicznych wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków w obu izbach.

d/ Władza ustawodawcza

Sejm i Senat są zobowiązane do przeprowadzenia debaty poświęconej bezpieczeństwu państwa w ciągu trzech pierwszych miesięcy trwania kadencji.

e/ Władza wykonawcza

Propozycje zapisów w Konstytucji RP artykułów określających strukturę władzy wykonawczej mają charakter alternatywny:

Wariant "a"

Prezydent jest gwarantem ciągłości władzy wykonawczej w państwie.

Połączone izby parlamentu na wniosek prezydenta mianują i odwołują premiera.

RM jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej.

Na wniosek premiera Sejm mianuje i odwołuje ministrów /w tym MSWoj/.

Uprawnienia i obowiązki ministra spraw wojskowych określa

ustawa.

Sejm i Senat na wniosek premiera odwołują i powołują dowódcę SZ w randze wiceministra spraw wojskowych.

Za przygotowanie SZ do wojny oraz za kierowanie SZ w warunkach zagrożeń odpowiada przed Sejmem premier.

Wariant "b"

- Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa i stoi na czele władzy wykonawczej.

Prezydent jest zwierzchnikiem SZ.

Prezydent mianuje i odwołuje premiera a na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów /w tym MSWoj./.

Uprawnienia i obowiązki ministra spraw wojskowych określa ustawa.

Sejm i Senat na wniosek prezydenta powołuje i odwołuje dowódcę SZ w randze wiceministra spraw wojskowych.

Dowódca SZ podlega prezydentowi.

Za przygotowanie SZ do wojny oraz za kierowanie SZ w warunkach zagrożeń odpowiada przed Sejmem dowódca SZ.

Uprawnienia i obowiązki dowódcy SZ określa ustawa.

Zapisy dokonane w Konstytucji RP muszą znajdować swoje rozwinięcie w aktach prawnych o różnym charakterze, randze i zasięgu oddziaływania. W obecnej sytuacji prawnej, problemy bezpieczeństwa państwa są omówione w kilkudziesięciu różnego rodzaju aktach prawnych. Stan ten wymaga reformy. Jej celem powinna być agregacja prawa. Głównym aktem prawnym regulującym

sprawy obronności państwa powinna być ustawa o bezpieczeństwie RP. Treści ustawy powinny przedkładać interes narodowy /ponad interes partyjny/ i wyrażać rację stanu /państwa/ w dziedzinie bezpieczeństwa oraz strategii jego zachowania i rozwoju. Powinny spełniać funkcję swojego rodzaju "Konstytucji Bezpieczeństwa RP".

W ustawie należy wyróżnić następujące działy główne:

- I. Założenia /dyrektywy/ polityki bezpieczeństwa.
- II. Naczelne organy koordynacji polityki bezpieczeństwa.
- III. Mobilizacja RP w warunkach zagrożeń.
- IV. Bezpieczeństwo militarne.
- V. Bezpieczeństwo gospodarcze.
- VI. Bezpieczeństwo wewnętrzne.
- VII. Obrona cywilna.
- VIII. Świadczenia na rzecz systemu bezpieczeństwa państwa.

Rozszerzony układ treści działu IV /bezpieczeństwo militarne/ mógłby być następujący:

- przepisy ogólne;
- dowodzenie siłami zbrojnymi;
- potencjał militarny sił zbrojnych w podstawowych grupach sprzętu;
- administracja rezerw osobowych;
- służba wojskowa /zawodowa, kontraktowa, zasadnicza, studentów, absolwentów szkół wyższych/;
- świadczenia na rzecz sił zbrojnych.

Ważnym aktem prawnym normującym funkcjonowanie systemu kierowania obronnością państwa jest ustawa o urzędzie ministra spraw wojskowych. Treści ustawy, odpowiednio do zapisów jakie zostaną przyjęte w Konstytucji RP, mogą akcentować funkcję ministra spraw wojskowych jako kierującego obroną militarną państwa albo zabezpieczającego prowadzenie tego procesu.

I. W sytuacji gdyby głównym ośrodkiem władzy wykonawczej był urząd prezesa RM, a obroną militarną państwa kierowałby minister spraw wojskowych, w ustawie, o której mowa powinny się znaleźć następujące zapisy:

- Art.... Minister spraw wojskowych jest naczelnym organem administracji państwowej, realizującym politykę państwa w dziedzinie obrony militarnej państwa.

- Art.... Do zakresu działania Ministra spraw wojskowych należy:

1. Kształtowanie, we współpracy z innymi resortami, polityki obronnej państwa oraz wykonywanie postanowień NOP.

2. Polityczno - administracyjne kierowanie resortem, rozwojem SZ, ich szkoleniem, wychowaniem i przygotowaniem do obrony RP, a także administrowanie rezerwami osobowymi dla tego celu.

3. Rozstrzyganie zasadniczych spraw dotyczących współpracy międzyresortowej oraz sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych w pozamilitarnym SDF.

- Art.... Minister spraw wojskowych wykonuje zadania

przy pomocy podległego mu urzędu zwanego ministerstwem.

- Art.... Ministrowi spraw wojskowych są podporządkowane SZ.

- Art.... Minister spraw wojskowych sprawuje nadzór nad szkolnictwem resortu i resortowymi placówkami badawczo-rozwojowymi, współdziałając w tym zakresie z ministrem edukacji narodowej.

II. Jeżeli za główny ośrodek władzy wykonawczej w państwie zostanie uznany urząd Prezydenta RP i jemu zostaną bezpośrednio podporządkowane SZ to artykuły zasadnicze ustawy o urzędzie ministra spraw wojskowych powinny być sformułowane następująco:

- Art.... Minister spraw wojskowych jest naczelnym organem administracji państwowej odpowiedzialnym za stworzenie SZ odpowiednich warunków do prowadzenia obrony militarnej w warunkach zagrożeń.

- Art.... Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy:

1. Określanie kierunków przygotowania infrastruktury obszaru kraju do wojny obronnej - w konsultacji ze Sztabem Generalnym WP - oraz udziału w tych przygotowaniach sektora pozamilitarnego i militarnego /świadczeń sektorów gospodarki narodowej i administracji państwowej na rzecz SZ/.

2. Prowadzenie analizy nowoczesności systemów uzbrojenia wojsk własnych, badanie ogólnych tendencji rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego w świecie, a także programowa-

nie zmian i modernizacji wyposażenia naszych wojsk.

3. Kształtowanie zasad przygotowania zasobów poborowych na uzupełnienie SZ oraz formacji uzbrojonych nie wchodzących w ich skład.

- Art.... Prognozowanie i programowanie dostaw uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków materiałowych i bojowych przy współudziale pionu dowodzenia SZ.

Omówione akty prawne wyższego rzędu znajdować muszą swoje rozwinięcie w rozporządzeniach i uchwałach formułowanych na różnych szczeblach administracji państwowej. Treści tych aktów prawnych w ramach niniejszej pracy doktorskiej nie są omawiane.

5. REKAPITULACJA

Perpektywicznie, struktura organizacji NOP w okresie zagrożenia i wojny nie powinna zasadniczo odbiegać od struktury NOP w czasie pokoju. Aby stan ten osiągnąć należy stopniowo zmieniać zakresy działania, stopień odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych organów. Istotą tych zmian powinna być kompresja funkcjonalna i organizacyjna naczelných organów władzy państwowej i organów dowodzenia wojskami, tym samym nadrzędnym celem doskonalenia organizacji i funkcjonowania naczelných organów władzy cywilno - wojskowej powinno być osiągnięcie maksymalnego zbliżenia struktur organów kierowania

państwem w czasie pokoju do struktur niezbędnych na okres wojny.

Tworząc podstawy do urzeczywistnienia tej idei należy:

1. Opracować akty prawne stanowiące formalną podstawę zmian w SOP, w tym głównie:

- Konstytucję RP, która by w sposób jednoznaczny określała kompetencje organów państwowych oraz powinności obywateli w zakresie obrony państwa;

- Ustawę o Bezpieczeństwie RP, która stałaby się głównym aktem prawnym regulującym sprawy obronności państwa. Stanowiłaby agregację dotychczasowych, różnego rodzaju aktów prawnych dotyczących problemów bezpieczeństwa państwa i spełniała swojego rodzaju funkcję Konstytucji Bezpieczeństwa RP;

2. Tak zorientować BBN, aby było przygotowane do zbierania i analizowania informacji określającej stan bezpieczeństwa państwa w wymiarze strategicznym oraz wykorzystania tej informacji w procesie planowania i organizacyjnego koordynowania polityki bezpieczeństwa.

3. Przeorganizować MSWoj redukując i scalając poszczególne jednostki organizacyjne, dążyć należy do tego, aby ministrowi spraw wojskowych podlegały dwa piony odpowiedzialne za: politykę obronną i zabezpieczenie jej realizacji. W szczególności minister odpowiadałby za:

- opracowanie i przedstawienie premierowi propozycji w zakresie świadczeń administracji państwowej, samorządowej i podmiotów gospodar-

- czych na rzecz SZ i obronności państwa;
- ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez resorty i organy administracji państwowej;
 - zapewnienie uzupełnień SZ oraz ich wszechstronne wyposażenie.

Podjęcie decyzji kierowniczych w tych strukturach należeć powinno wyłącznie do osób funkcyjnych. Takie wymagania wynikają z potrzeby jasnego sprecyzowania odpowiedzialności za podjęte decyzje, a także konieczność podejmowania decyzji w ograniczonym czasie.

Przedstawiona idea doskonalenia struktury organizacyjnej NOP w zakresie obronności państwa jest w ścisłym związku z przeobrażeniami ustrojowymi i gospodarczymi kraju.

ZAKOŃCZENIE

Świat w którym żyjemy i który współtworzymy po raz kolejny znalazł się w punkcie zwrotnym, charakteryzującym się gruntownymi zmianami systemowymi, obejmującymi wszystkie dziedziny życia społecznego. Najistotniejsze to problemy bezpieczeństwa i obronności w wymiarze międzynarodowym i narodowym, a także jednostkowym.

Zmiany w sytuacji politycznej, społecznej, ekonomicznej i militarnej w Polsce, Europie i świecie, tj. odrzucenie starych, ustabilizowanych realiów i tworzenie nowych, dopiero inicjalizowanych, formułujących nowe kształty albo dopiero precyzujących cele, założenia lub projekty rozwiązań - wymaga głębszej refleksji nie tylko merytorycznej, ale i metodologicznej.

Także sytuacja wewnętrzna: nowa struktura władzy, mała jej stabilność, słabość gospodarcza, nowe zasady zarządzania, prywatyzacja, nowe ustalenia dotyczące zasad i sposobów użycia sił zbrojnych (nowa doktryna obronna) nie pozostają bez wpływu na organizację NOP. NOP poprzez swoją działalność dają poczucie bezpieczeństwa obywatelom, w warunkach szczególnych winny być gwarantem zachowania najistotniejszych wartości i celów narodowych.

Wystąpienie zagrożenia militarnego może dezorganizować w sytuacjach ekstremalnych normalną działalność organów państwowych. W wypadkach takich wystąpić mogą zakłócenia procesów informacyjno - decyzyjnych, zmniejszenie liczebności

kadr, uszczuplenie wyposażenia technicznego, itp. Zaistniałe niedomagania w krańcowych przypadkach uniemożliwić mogą wykonywanie powierzonych zadań. Wszystko to powoduje potrzebę, według autora, elastycznej akomodacji działalności NOP do zaistniałych warunków w państwie. Działalność tych organów nie może być przerwana. Aby tę ciągłość utrzymać, autor postuluje następujące hipotetyczne rozwiązania, polegające na:

- upoważnieniu określonych organów władzy wykonawczej do wykonywania niektórych kompetencji należących do parlamentu;

- stworzeniu możliwości przekazywania kompetencji kolegialnych organów w czasie pokoju, na rzecz jednoosobowej właściwości kierowania tymi organami w okresie zagrożenia i wojny;

- scentralizowaniu kierowania gospodarką /mimo prywatyzacji/ narodową poprzez podporządkowanie jej jednostek właściwym organom kierowania obroną pozamilitarną.

Organizacyjne postulaty autora sprowadzają się do trzech podstawowych zasad, dotyczących przygotowania państwa do przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym:

1. Jednolitości kierownictwa obroną państwa.

2. Jasności działania sfery militarnej, wyrażonej w doktrynie obronnej.

3. Ścisłego współdziałania sfery militarnej z pozamilitarną.

Przez jednolitość kierownictwa autor rozumie bezwzględna, zdyscyplinowaną współpracę w okresie zagrożenia militarnego

państwa. Jednolitość kierownictwa politycznego i wojskowego winna sprowadzać się do współpracy, dokładnie określając celowość wszelkich posunięć natury politycznej i militarnej.

Autor uważa, iż skuteczne działanie państwa w wyżej wymienionych warunkach jest niemożliwe bez uzgodnienia poglądów doktrynalnych i postępowania w myśl ustalonej, zaakceptowanej przez wszystkie elementy NOP polityki obronnej państwa.

Jedynie w takim wypadku, współdziałanie sfery militarnej z pozamilitarną zapewnić może bezkolizyjną współpracę w sytuacjach trudnych dla państwa. Aby móc osiągnąć taki stan - w warunkach zagrożenia - już w okresie pokoju sfera pozamilitarna, a przede wszystkim premier powinien stale, w sposób wnikliwy i aktywny zajmować się sprawami obronnymi państwa.

Działania te wymagają odpowiednich ustaleń normatywnych. Docelowo organizacja NOP w warunkach zagrożenia powinna być oparta przede wszystkim na ustawowych podstawach prawnych zawierających niezbędne regulacje, w tym proceduralne, a także konieczne ustalenia kompetencyjne. Na tej podstawie możliwe będzie opracowanie spójnych aktów wykonawczych, które stana się swoistą "drogą" prawną dla organów państwowych. Autor proponuje w pierwszej kolejności wydanie następujących regulacji:

1. Ustawy o NOP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego z uwzględnieniem szczególnie warunków zagrożenia militarne;

2. Ustawy o świadczeniach gospodarki narodowej na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Sama idea niewidzialnej ręki rynku jest nie do przyjęcia przy tak ważnych kwestiach dla państwa jakimi są bezpieczeństwo i obronność. Ustawa ta dałaby wreszcie możliwości realnego oddziaływania organom podsystemu kierowania obroną pozamilitarną na wszystkie podmioty gospodarcze, bez względu na rodzaj własności;

3. Ustawy o powinnościach obywateli w zakresie powszechnego obowiązku obrony państwa;

Po opracowaniu i przyjęciu przez parlament takiego pakietu ustaw, konieczne będzie przygotowanie i wydanie licznych aktów wykonawczych głównie rangi rządowej i resortowej.

Zdaniem autora zaprezentowane regulacje prawne kształtować powinny warunki pełnej realizacji zadań spoczywających na NDF w warunkach występowania zagrożenia militarnego, a na pewno wpływać powinny usprawniająco na ich wykonanie.

Polityka obronna jest elementem złożonej strategii międzynarodowej państwa, za jej realizację odpowiedzialność ponoszą NDF.

Każdy dysonans czy nieklarowność podziału kompetencji pomiędzy ośrodkami decyzji prowadzi do niepotrzebnych podejrzeń i napięć. Wszelkie koncepcje polityki zagranicznej, obronnej państwa nie mogą stać się funkcją koniunkturalnych i doraźnych celów odrębnych sił politycznych. Do tego potrzebna jest zespolona baza polityczna, która opierałaby się na międzypartyjnym consensusie i konsolidacji wszystkich -

efektywnych i potencjalnych - podmiotów polityki. A więc Urzędu Prezydenta, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony i parlamentu, dowódców wojskowych oraz liderów partii politycznych.

Obrona Rzeczypospolitej Polskiej to obowiązek realizacji zadań wynikających z aktów normatywno-prawnych przez wszystkie organy państwa, jednostki organizacyjne, organizacje polityczne i społeczne oraz każdego obywatela

SELEKTYWNA, ANALITYCZNA LITERATURA PRZEDMIOTU BADAŃ

1. Balcerowicz Bolesław, Marczak Józef, Pawłowski Jacek: Problemy strategii obrony Polski. Opracowanie studyjne. Warszawa: ADN, 1993. - 243s.

Opracowanie poświęcone zostało poszukiwaniu racjonalnej strategii /koncepcji/ obrony Rzeczypospolitej i ma służyć jako pomoc w studiowaniu i zgłębianiu podstaw strategii wojskowej państwa, a zwłaszcza obrony RP.

Opracowanie zawiera syntezę doświadczeń wojennych, zwłaszcza obronnych Polski i innych państw oraz warunki obrony w aspekcie geograficznym. Podstawę do rozwiązań stanowią ogólnoteoretyczne treści poświęcone siłom zbrojnym jako instrumentowi w polityce bezpieczeństwa narodowego. Publikacja ma charakter materiału studyjnego, który ma inicjować refleksje do dalszych krytycznych i twórczych rozważań. Poglądy, koncepcje, propozycje i sugestie prezentowane w materiale stanowią pewien punkt wyjścia do dalszych analiz, rozważań i dyskusji szerokich gremiów wojskowych i politologów.

2. Homo Politicus. Wstęp do nauki o polityce. Praca zbiorowa. Warszawa: Wydawnictwo "Czasopisma Wojskowe", 1993. - 283s.

Cenny, nowy w formie i wykładni metodologicznej podręcznik, poświęcony polityce w interesującym kontekście

"człowieka politycznego". Autorzy opracowania starają się ukazać w jaki sposób ludzie zostają uwikłani w politykę i w jaki sposób organizują swoje polityczne działania. Bohaterem sceny politycznej jest zawsze człowiek. W toku rozważań poszczególni autorzy starają się i próbują wyjaśniać zawiłości polityki, tłumaczą w jaki sposób ludzie stają się aktorami politycznej gry. W rozdziale I (autor T. Klementowicz) podjęto próbę uściśleń pojęciowych i metodologicznych związanych z rozważaniami o polityce, jednocześnie ukazano dylematy związane z wyborem drogi w myśleniu o polityce. Rozdział II (autorzy J. Błuszkowski i J. Szczupaczyński) omawia społeczne i kulturowe uwarunkowania polityki, zwracano uwagę na to, iż scena polityczna jest zawsze fragmentem szerszej sceny, na której rozstrzygają się historyczne losy człowieka. W rozdziale III (autor: K.A. Wojtaszczyk) przedstawiono analizę struktur i mechanizmów systemów politycznych, w tym niezwykle interesujące idee, wartości i normy w systemie politycznym. Wszak o dynamice i efektach decydują jednak sami ludzie, to oni podejmują ryzyko, wybierają pewne cele, odwołując się do pewnych zasad i wartości. Rozdział IV (autor: T. Mołdawa) poświęcony jest problemom ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej; omówiono: konstytucyjno - prawne podstawy ustroju politycznego RP, instytucje (obywatel, ciała pośredniczące, władza państwowa) i mechanizmy (procesy, prace nad nową konstytucją). Dla mojej rozprawy ten fragment pracy był szczególnie przydatny, jak również rozdział V (autor: Z. Trejnis) poświęcony usytuowaniu wojska w systemie politycznym

państwa. Omówiono w nim zagadnienia: istota i funkcje sił zbrojnych w państwie; rodzaje kontroli cywilnej nad wojskiem w RP i innych krajach. W rozdziale VI (autor: S. Filipowicz) przedstawiono model racjonalności politycznej. Praca ma charakter raczej popularno - naukowy, jej walorem jest nowe, poszukujące spojrzenie na problemy polityki. Dotychczas w nauce o polityce dominowała skłonność do tworzenia sytemów. Myślenie o polityce ugrzęzło w schematach wyznaczonych przez ideologię; naukę pomieszano z polityką. Dla autora dysertacji problematyka ta stanowiła istotny wkład w myśleniu o politykach, może nawet w jej mniej schematycznym ujmowaniu, upraszczaniu rzeczywistości.

3. Kennedy Paul: *Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek*, Warszawa, KiW, 1993. - 345s.

Autor - wybitny historyk angielski, profesor licznych uniwersytetów amerykańskich - rozpatruje mechanizmy rządzące powstawaniem, rozkwitem i upadkiem wielkich mocarstw. Przedmiotem analizy są mocarstwa zarówno dawne /Holandia, Hiszpania/ jak i współczesne /USA, Wielka Brytania i Francja/. Analiza potęgi każdego z nich prowadzi autora do wniosków, że mechanizm mocarstwowości jest podobny niezależnie od czasu i miejsca, a wyznacznikiem dynamiki wzrostu i potęgi państwa jest wzajemne oddziaływanie procesów gospodarczych, działań politycznych i dążeń militarnych. Naruszenie równowagi tego układu to początek okresu schyłkowego. Praca ta przedstawia problemy rozwoju państwa we wzajemnych związkach i

uwarunkowaniach, co pozwoliło autorowi dysertacji ustrzec się izolacyjnego dostrzegania tylko problemu militarnego.

4. Kierowanie : praca zbiorowa - Stoner J., Wankel CH., Warszawa, PWE, 1994. - 535s.

Podręcznik syntetycznie ujmujący najważniejsze wątki współczesnej wiedzy o zarządzaniu. Nowoczesny dobór i niebanalna prezentacja zagadnień dostarczają przydatnych informacji i ułatwiają nabycie podstawowych umiejętności kierowania organizacjami.

Praca ta przekazuje pewnego rodzaju kompendium wiedzy o metodyce rozwiązywania problemów zarządzania, o organizowaniu i reorganizowaniu jako wiedzy stosowanej, wykorzystującej w praktycznym działaniu teoretyczne założenia nauki zarządzania. Autorzy za konieczny warunek efektywności każdej organizacji uważają skuteczne kierowanie. Czym ono jednak jest ? Na jakich teoretycznych podstawach wyrasta ? Na ile znane już teorie mogą być przydatne dla ludzi stojących na czele organizacji ? W książce tej autorzy udzielają wszechstronnej odpowiedzi na powyższe i wiele innych pytań, podejmują liczne problemy związane z istotą kierowania. Preferują ujęcie eklektyczne, łączące dorobek wszystkich nurtów i szkół. Podkreślają przy tym znaczenie podejścia sytuacyjnego, według którego do zadań kierownika należy zastosowanie takiej techniki zarządzania, która przystaje do konkretnej sytuacji decyzyjnej /czasu, miejsca i warunków/, aby zrealizować cel organizacji.

Autorzy prezentują teorię i praktykę amerykańską i zachod-

nioeuropejską. Dodatkowym atutem książki jest unikanie rozważań abstrakcyjnych, tylko koncentracja na tym, co z teorii wynika dla praktyki i co w niej na co dzień może się przydać. Książka pozwoliła autorowi dysertacji na poznanie złożonej problematyki zarządzania i licznych jego uwarunkowań. Szczególnie w ujęciu sytuacyjnym, podejmującym aspekt indywidualnej i każdorazowej oceny stanu rzeczy i konsekwencji podejmowanych decyzji, co stanowiło zasadniczy problem przy analizie kierowania państwem w warunkach zagrożeń.

5. Kulczycki Roman, Włodarski Andrzej: Perspektywiczny model systemu obronnego państwa, praca naukowo - badawcza pk. "KRAJ", ADN, 1993.

Wśród wydawanych w ADN opracowań naukowych praca ta zajmuje dość szczególne miejsce. Tak ze względu na temat jak i na rozwiązanie zadania, które autorzy sobie postawili. Jak powinno wyglądać kierowanie państwem w okresie zagrożenia i wojny? Jaki kształt ma przyjąć system obronny państwa, przygotowanie planów obronnych państwa i ich realizacja? Oto zagadnienia podjęte przez autorów. Rozważania te są kontynuacją badań naukowych prowadzonych w latach 1991 + 1992 pk. "KIERUNKI". Rozważania swoje autorzy prowadzą na najwyższym szczeblu państwowym, to jest na poziomie NDP. Celem prowadzonych badań jest między innymi wypracowanie optymalnej struktury organizacyjnej kierowania SOP w sferze militarnej i pozamilitarnej, a także współdziałanie między nimi dla stworzenia efektywnego systemu bezpieczeństwa RP przed wszelkimi sytuacjami mogącymi

spowodować zagrożenie dla bytu państwa.

Dzięki takiemu ujęciu problemu przez autorów, praca ta stała się dla autora dysertacji inspiracją do twórczych poszukiwań i refleksji.

6. Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce, praca zbiorowa pod red. Kruk Marii, Warszawa, Wyd. Sejmowe, 1993. - 145s.

Zespół autorski przedstawił rolę Małej Konstytucji w procesie polskich przemian ustrojowych. Celem jej wydania było przygotowanie podstaw do przyszłych prac nad "dużą" konstytucją.

W książce autorzy podejmują trzy zasadnicze problemy: ogólne zasady ustrojowe, zagadnienia parlamentarne, rząd i administracja. Nie ograniczają się jednak do rozważań teoretycznych, lecz przedstawiają praktyczne problemy i krytyczne opinie nagromadzone w czasie obowiązywania tej ustawy.

Książka w sposób jasny i zwięzły a jednocześnie teoretycznie uporządkowany przedstawia znaczenie określonych założeń aksjologicznych /które powinny być uwzględnione/ ustawy zasadniczej, podejmuje problem sposobu ich przyjęcia, a także opisuje kolizje zachodzące pomiędzy realizowaniem tych wartości.

Praca ta dała autorowi dysertacji potwierdzenie tezy, iż istotnym warunkiem osiągnięcia ładu uznawanego za pożądanego, dla którego punktem odniesienia są kraje rozwinięte gospodarczo o ugruntowanej demokratycznej kulturze politycznej, jest tworzenie podstawowych ram prawnych, nieodzownych dla funkcjo-

nowania państwa, zwłaszcza gdy dotyczy to bezpieczeństwa.

7. *Polityka zagraniczna państwa*. Pod redakcją naukową Józefa Kukułki i Ryszarda Zięby, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1992. - 201s.

W polskiej literaturze przedmiotu brak monografii czy podręcznika prezentującego w sposób całościowy politykę zagraniczną państwa. W Polsce historycy, prawnicy i politolodzy traktowali wiedzę o polityce zagranicznej w sposób wąski, schematyczny i jednostronny. Nade wszystko usiłowali dowodzić historycznej racji określonej opcji danej polityki, dobierano selektywnie i tendencyjnie fakty. Z reguły przedstawiano wizerunek, który miał potwierdzić racje polityki realizowanej w myśl założeń "realnego socjalizmu" i negować racje polityki wychodzące z odmiennych założeń. Omawiane wydawnictwo stanowi pierwszą próbę całościowego i usystematyzowanego ujęcia polityki zagranicznej. Struktura prezentowanej monografii - podręcznika oparta została na wyodrębnionych analitycznie elementach składowych polityki zagranicznej państwa, ujmowanych w sposób dynamiczny i współzależny. Poszczególne rozdziały traktują więc kolejno: J.Kukułka: *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*; R.Zięba: *Uwarunkowania polityki zagranicznej*; R.Zięba: *Cele polityki zagranicznej*; I.Popiuk-Rysińska: *Środki i metody polityki zagranicznej*; W.Lizok: *Funkcje polityki zagranicznej*; S.P.Sałajczyk: *Proces decyzyjny w polityce zagranicznej*; S.Kietliński, J.Spyra: *Polityka zagraniczna i dyplomacja*; M.Tabor: *Polityka zagraniczna a tożsamość narodowa*;

J. Wojciechowska: Polityka zagraniczna a kultura polityczna;
S. Bień: Polityka zagraniczna a racja stanu; J. Kukułka: Polityka zagraniczna a instytucjonalizacja życia międzynarodowego. Bogata, uwidoczniona w przypisach literatura wielojęzyczna nie tylko ukazuje światowy dorobek naukowy w przedmiocie badań naukowych z zakresu polityki zagranicznej, lecz także zachęca do samodzielnego sięgnięcia do owego dorobku. Szerokie ujęcie problemu, niezwykle wartościowa analiza poszczególnych przejawów i aspektów polityki zagranicznej i źródło wiedzy.

8. Łepkowski Wojciech: Podstawy strategii wojskowej. Studium teoretyczne. Warszawa: ADN, 1993. - 229s.

Praca poświęcona jest rozważaniom nad strategią wojskową jako specjalnością naukową, której przedmiotem jest walka zbrojna badana z punktu widzenia jej wszechstronnego przygotowania w skali wojny /w skali strategicznej/ przez siły zbrojne państwa. Przemiany, jakie nastąpiły w Polsce i Europie w okresie ostatnich lat, zasadniczo wpłynęły na potrzeby jak i możliwości prowadzenia badań nad strategią wojskową. Zmieniły się bowiem warunki określające bezpieczeństwo, zmienił się charakter zagrożeń i pogląd co do przeciwnika w ewentualnej wojnie. Niezwykle ważne wydaje się zasygnalizowanie przez autora podjęcie badań nad teorią strategii wojskowej ze strategią bezpieczeństwa państwa.

9. Makowski Wacław: Nauka o państwie. Cz.1: Teoria państwa. Warszawa: Nakładem Komitetu Wydawniczego Podręczników

Akademickich, 1936. - 232s.

Interesujące ujęcie nauki o państwie prof. Wacława Makowskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który stworzył pojęcie "państwa społecznego" dla podkreślenia odrębności rzeczywistego zjawiska społecznego, jakim jest państwo.

"Od tych mniej lub więcej spaczonych jego okresów, jakie tworzyli normatywiści w abstrakcji porządku prawnego, zwolennicy teorii organicznej w fikcji organizmu państwowego, wreszcie historycy, dogmatycy, eklektycy i wyznawcy metod porównawczych w różnych koncepcjach tzw. "ogólnej" nauki o państwie"(s.I). Autor ustąpił z tego określenia w tytule swojej pracy, tylko dlatego, że społeczny charakter państwa jest jego istotą i że teoria państwa, jeśli ma być teorią odpowiednią, czyli adekwatną, musi być teorią państwa społecznego. Książka zawiera wykładnię teorii państwa, tj. omówienie elementów zasadniczych składających się na pojęcie państwa. Całość składa się z XII rozdziałów: W rozdziale I omówiono metody nauki o państwie, w II omówiono życie społeczne, w III zbiorowiska i zrzeszenia, w IV porządek prawny a państwo, w V powstanie państwa, w VI teorii państwa, w VII państwo w polityce praktycznej, w VIII zakres działania państwa, w IX ludność państwa /zbiorowość obywatelska/, w X władza państwowa, w XI zasady nowoczesnego porządku prawnego i społecznego, w XII formy organizacji państwa, w XIII organy państwowe i ich działanie. Jest to studium, bez którego nie powinno się podejmować badań nad problemami państwa, jego funkcjonowania i sensu bycia. Niezwykle cenna pozycja w moich

badaniach nad istotą organizacji naczelných władz państwowych. Wspaniałą warsztat badawczy, zawiera liczne przypisy oraz bogatą bibliografię.

10. Mreła Krzysztof: **Struktury organizacyjne. Analiza wielowymiarowa.** Warszawa: FWE, 1983. - 229s.

Struktury organizacyjne są wszechobecne. W strukturalnych ramach rozmaitych organizacji uwikłane są zarówno złożone procesy społeczne, jak i działania poszczególnych ludzi w dowolnym momencie ich społecznej biografii. Rozwój empirycznych badań struktur organizacyjnych nie bez powodu wiąże się z naderzinnami socjologii organizacji. Publikacja odnosi się głównie do tego kierunku badań. Zróżnicowanie koncepcji i metod postępowania badawczego oraz uzyskanych wyników stanowi przedmiot rozważań we wszystkich rozdziałach pracy. Przyjęto w niej następujące kryteria usystematyzowania orientacji i rezultatów badań:

1/. sens pojęcia struktury organizacyjnej w refleksji teoretycznej i w badaniach empirycznych (rozd. I);

2/. przedmiot pomiaru i podstawa uogólnień w badaniach struktur organizacyjnych (rozd. II);

3/. funkcje, jakie pojęcie struktury organizacyjnej pełni w refleksji teoretycznej i w badaniach empirycznych - rozważane jako właściwy przedmiot analizy (rozd. III), traktowane jako zmienna zależna oraz rozpatrywane jako zmienna niezależna w analizie organizacyjnej (rozd. IV). Tak zmierzona charakterystyka stała się dogodną płaszczyzną koncepcji i

wyników własnych badań empirycznych autora. Pozwoliło to na wyciągnięcie wniosków o charakterze metodologicznym z punktu widzenia przyszłych kierunków badań nad strukturami organizacyjnymi, rozważania te zostały zawarte w rozdziale V "Struktury organizacyjne dla przyszłości".

Intencją autora było przekonanie i przesłanie, żeby podejmując badania nie zaczynać od początku; tak, jak gdyby dotychczas nic nie było wiadomo... Praca K.Mreły okazała się przydatna w badaniach i wkładzie do wiedzy o strukturach organizacyjnych.

11. Sienkiewicz Piotr: *Systemy kierowania*: Warszawa, Wiedza Powszechna, 1989. - 306s.

Autor opublikował wiele prac naukowych i popularnonaukowych poświęconych cybernetyce, informatyce, analizie systemowej, organizacji i kierowaniu. Do ważniejszych prac należą: "Inżynieria systemów" (1983), "Dowodzenie z komputerem" (współautor) (1985), "Teoria efektywności systemów" (1987), "Poszukiwania Golema czyli o cybernetyce i cybernetykach" (1988), "Inżynieria systemów kierowania" (1988). Warto przytoczyć fragment pracy P.Sienkiewicza, który najbardziej oddaje sens i cel tej publikacji: *"Żyjemy w świecie systemów i dlatego dążymy do tworzenia całościowych obrazów otaczającego nas świata. Jesteśmy uwikłani w różnorodne działania, w których bywamy podmiotami i przedmiotami, albo też jednymi i drugimi. Działania sterujące zwiemy kierowaniem. Kierujemy działaniami innych ludzi, zaś przez innych kierowani - kierujemy także*

swoim rozwojem. Uczestnicząc w społecznych procesach kierowania zajmujemy określone miejsce w wieloszczeblowych hierarchicznych strukturach. Stajemy się więc elementami złożonych systemów kierowania. Od tych systemów w coraz większym stopniu zależy powodzenie państwa, gospodarki, armii, nauki i techniki" (str.5). Ten fragment w sposób niezwykle logiczny i lakoniczny oddaje sens systemu kierowania. Autor wskazuje na konieczność dążenia do racjonalizacji działań (ciągłe dominują działania pozorne) - procesów i struktur sfery decyzyjnej i informacyjnej - jest to naturalną i coraz pilniejszą potrzebą nowoczesnego społeczeństwa. Ostrzega, że niedostrzeżenie w porę konieczności ulepszenia i zmian procesów informacyjno - decyzyjnych składających się na działalność administracji państwowej i gospodarczej może przynieść nieobliczalne straty, w tym także polityczne. Zdumiewające, że ostrzeżenie to ma ciągle aktualny wydźwięk, również w odniesieniu do armii. W moim procesie badawczym i poszukiwaniach - praca ta stanowiła wyjątkową pozycję w rozwiązywaniu wielu zawiłości związanych z organizacją. Prof. P. Sienkiewicz stwierdza, że właśnie "luka organizacyjna" determinuje kierunek i tempo rozwoju, nieusunięta zaś staje się główną barierą efektywności. Praca powstała w trakcie badań, jakie autor prowadził w zakresie cybernetyki i metodologii badań systemowych, a także w rezultacie działań praktycznych związanych z projektowaniem informatycznych systemów kierowania (zarządzania, dowodzenia). Należy zauważyć, że do załączono niezwykle bogata bibliografię prac polskich i obcojęzycznych (ok 200 pozycji bibliograficz-

nych).

12. Stabryła Adam: Doskonalenie struktury organizacyjnej: Warszawa, PWE, 1991.- 253s.

W świetle głębokich przeobrażeń ustroju politycznego i gospodarczego, które występują w Polsce, zagadnienie doskonalenia i przebudowy struktur organizacyjnych nabiera szczególnego znaczenia. Stare, nie dostosowane do zmieniających się warunków działania struktury, potrafią bowiem skutecznie opóźniać lub wręcz hamować tempo przemian. Książka ma tę zaletę, że oprócz podstaw teoretycznych i metodologicznych zawiera również przykłady sposobów przeprowadzenia usprawnień. Autor omawia cały cykl badawczy niezbędny w procesie doskonalenia struktury, ze szczególnym uwypukleniem głównych koncepcji metodologicznych, takich jak identyfikacja, modelowanie, diagnoza i projektowanie. W zaprezentowanym podejściu na uwagę zasługuje próba operacyjnego i całościowego ujęcia problematyki doskonalenia struktur organizacyjnych, w oparciu o które autor dysertacji przeprowadził badania w części metodologicznej i teoretycznej.

13. Śliwa Michał: Polska myśl polityczna w I połowie XX wieku: Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1993. - 270s.

Przedmiotem prezentowanej monografii są dzieje polskiej myśli politycznej od przełomu ostatnich dwóch stuleci do lat czterdziestych XX wieku. W owym czasie myśl ta wykazywała ciągłość i zmienność. Przede wszystkim jednak była wielce

zróżnicowana. Funkcjonowanie różnych orientacji i nurtów ideowych, wzajemne polemiki ich twórców i popularyzatorów, obszernie debaty i dyskusje polityczne wzbogacały życie duchowe społeczeństwa i kształtowały nowoczesną kulturę polityczną Polaków.

Praca ta jest wartościowa dla autora dysertacji m.in. dlatego, że wśród wielkich tematów myśli polskiej przedstawiono również prawa narodu do samodzielnego i niepodległego bytu. Idea ta bowiem przenikała silnie myślenie polityczne Polaków i jej zostały podporządkowane inne kwestie, np. postępu cywilizacyjnego, wolności jednostki, syndromu władzy itp. Każde pokolenie polskie stawiało sobie pytanie i stawia sobie nadal: co z Polską?, jaka ona ma być?, a więc czy ma być to kraj nowoczesny, zmodernizowany, wolny od ksenofobii i nacjonalizmów, otwarty na inne wartości kulturowe, czy też zamknięty w swojej wspólnotce narodowej i wrogo usposobiony wobec indywidualizmu, humanitaryzmu itp. Jedno jest pewne ma być bezpieczny dla wszystkich mieszkańców tego państwa. Odpowiedzi na w/w pytania nigdy nie będą ostateczne. I w tym właśnie przejawia się żywotność, aktywność i specyfika polskiej myśli politycznej.

Dla autora dysertacji praca stała się źródłem wiedzy o rzeczywistości polskiej myśli politycznej minionego pięćdziesięciolecia XX wieku, pokazała jak istotną rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa i państwa odgrywała. Jest również źródłem wiedzy o wszystkich elementach, które wpływały na procesy integracyjne całego społeczeństwa, zwłaszcza w kwestiach dotyczących obrony państwa.

Lektura tej pozycji pozwoliła autorowi uwidocznic istnienie wielu luk problemowych, schematów myślowych, potrzebę przeorientowania wielu poglądów, w szczególności na temat myśli politycznej II RP.

SCENA POLITYCZNA RP OKRESU PRZEŁOMU USTROJOWEGO

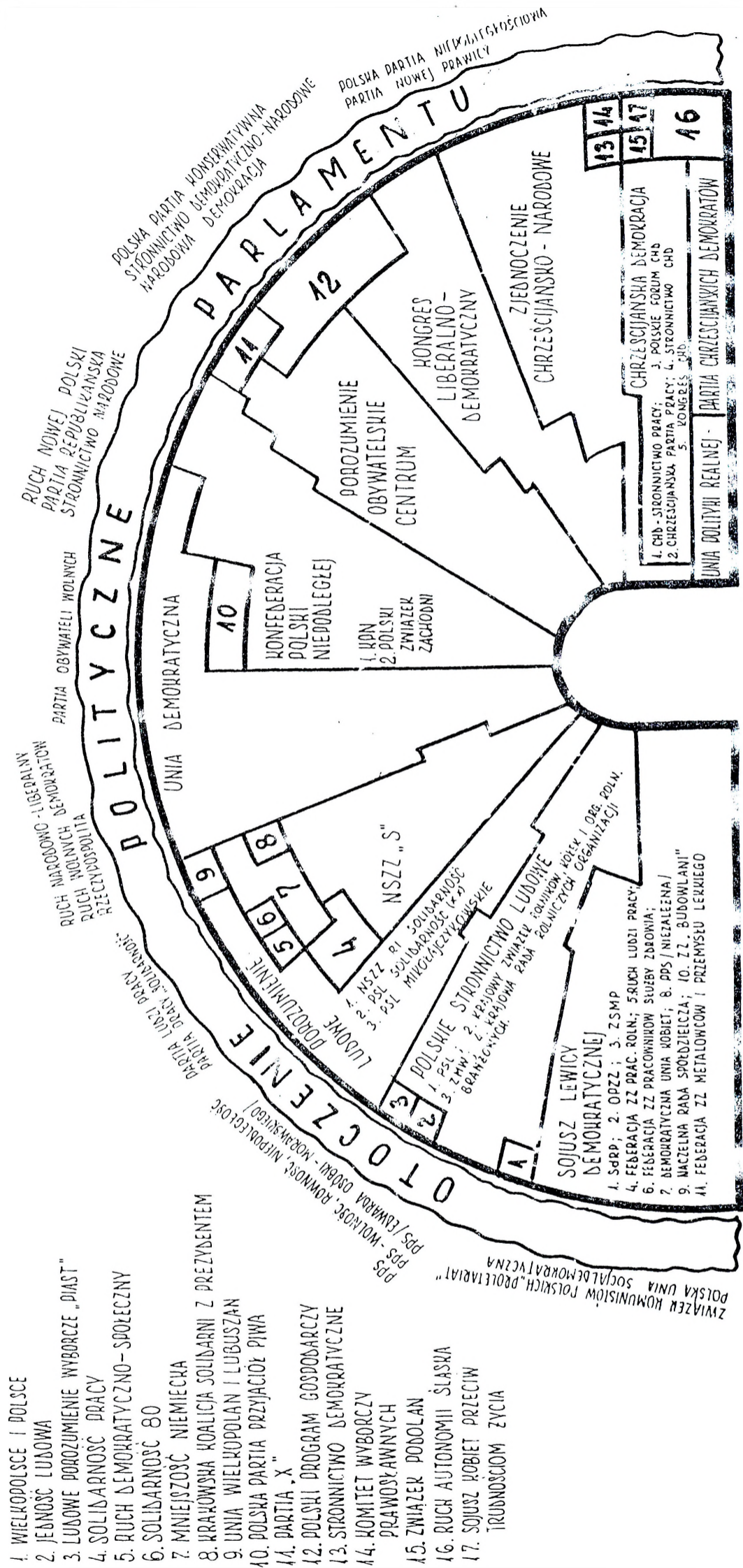
Polską scenę polityczną okresu przełomu ustrojowego ukształtowały doświadczenia działań opozycyjnych, wybory czerwcowe /1989/, a przede wszystkim rywalizacja wyborcza 1991 roku. Rywalizacja ta, prowadzona w warunkach stworzonych przez nową ordynację wyborczą przyczyniła się do znacznego rozdrobnienia systemu partyjnego /rys.21/. W konsekwencji Polska przeżywała wówczas okres rywalizacji międzypartyjnej, który charakteryzował się:

- rozproszeniem sił wobec którego żadnej partii nie udało się osiągnąć bezwzględnej przewagi w parlamencie /29 partii i ugrupowań politycznych/;

- wolną grą sił w której wszystkie reprezentowane w parlamencie stronnictwa starały się zdobyć władzę w stopniu największym z możliwych, lecz nie były w stanie objąć jej samodzielnie;

- polaryzacją sił na tle wspólnych dążeń jednych partii do zorganizowania większościowego bloku w parlamencie w celu pokonania innych we współzawodnictwie o władzę /"duża koalicja", "mała koalicja"/.

Rys. 21 SCENA POLITYCZNA RP^(*) (27. X. 1991)



(*) Rysunek wytomano na podstawie analizy informacji uzyskanych w Centrum Prasowym Kameralnej Izby Pracy oraz Komisji Administracji i Wyborczej.

(**) Od dnia 17 maja 1992 PSL "Solidarność" przekształciło się w Stronnicwo Ludowo-Chrześcijańskie

Rozdrobnienie i zróżnicowanie struktury politycznej sejmu I kadencji /27.10.91 + 19.09.93/ był faktem, ale było to - w naszym przekonaniu - bardziej zróżnicowanie organizacyjne niż polityczne. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na to, że dzięki dużej liczbie ugrupowań politycznych reprezentowanych w sejmie, znalazła się w nim cała polska scena polityczna. W ten sposób udało się osiągnąć przynajmniej jeden element normalności w życiu kraju, jakim jest rzeczywiste skoncentrowanie życia politycznego w parlamencie.

Partie parlamentarne oraz te, które funkcjonowały w bliższym jego otoczeniu, różniły się między sobą podejściem do rozwiązania kwestii gospodarczych, w tym programu powszechnej prywatyzacji, interwencjonizmu państwowego, polityki skarbowej, sposobów pokonywania recesji. Różnice dotyczyły także kwestii światopoglądowych, stosunku do historii /czego dowodem były spory o dziedzictwo II RP/, ustroju kraju, relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą.

Analiza dokumentów normatywnych głównych partii politycznych dała podstawę do wyróżnienia w parlamencie następujących ugrupowań:

- Liberalno - demokratyczne: Kongres Liberalno - Demokratyczny, Unia Demokratyczna, Polska Partia Przyjaciół Piwa, Polski Program Gospodarczy, Unia Polityki Realnej. Wymienione partie łączyła aprobata liberalnej polityki gospodarczej i prywatyzacji, krytycyzm w stosunku do obecnego poziomu wpływów kościoła rzymsko - katolickiego, niechęć do nadzwyczajnych

uprawnień prezydenta; skrajne skrzydło tego obozu stanowiła Unia Polityki Realnej, umiarkowane, bardziej centrowe - Unia Demokratyczna.

- Ludowo - tradycyjne: Polskie Stronnictwo Ludowe, Porozumienie Ludowe. Partie tego ugrupowania niechętnie były prywatyzacji, przeciwnie polityce gospodarczej Balcerowicza, aprobowały wpływy kościoła rzymsko - katolickiego, dzielił je stosunek do dekomunizacji, pierwsi byli raczej przeciwni, drudzy akceptowali.

- Prawicowo - chrześcijańskie: Porozumienie Obywatelskie Centrum, Zjednoczenie Chrześcijańsko - Narodowe, Chrześcijańska Demokracja, Stronnictwo Ludowo - Chrześcijańskie. Zdecydowanie popierali wpływy kościoła rzymsko - katolickiego, niejednoznacznie oceniali reformy gospodarcze, wspierali silną prezydenturę i dekomunizację. Warto zwrócić uwagę, że stosunek do zmian gospodarczych zbliżało Porozumienie Centrum do grupy Liberalno - Demokratycznej.

- Lewicowe: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Solidarność Pracy, Ruch Demokratyczno - Społeczny. Partie o tej orientacji były przeciwnie liberalnej prywatyzacji i polityce gospodarczej o tym samym charakterze, różniła je znacznie ocena polityki kościoła rzymsko - katolickiego /pierwsi zdecydowanie krytycznie/, stosunek do dekomunizacji i prezydenta.

Jednoznacznej klasyfikacji trudno poddać Konfederację Polski Niepodległej i NSZZ"Ś".

- KPN charakteryzowało poparcie dla prywatyzacji z niechęcią do modelu reform zapoczątkowanych przez Balcerowicza, umiarkowane poglądy w kwestiach religii i kościoła rzymsko - katolickiego z radykalnym antykomunizmem i dystansem do prezydenta.

- - NSZZ"Ś" w kwestiach gospodarczych lokowało się blisko opcji solidarnościowo - lewicowej, w kwestii dekomunizacji opodal KPN.

Charakterystyczne było to, że żadna z liczących się na polskiej scenie politycznej partia nie ignorowała problemów bezpieczeństwa państwa. Natomiast zakres zainteresowania tym problemem był zróżnicowany. W programach takich partii jak: PSL, KPN, PC, PPS, ChDSP zagadnienia obronności państwa omówione były w treści oddzielnych rozdziałów, wyraźnie wydzielonych w programach. W dokumentach UD, SdRP, KLD, ZCHN, UPR kwestia obronności państwa pojawiała się w formie pojedynczych tez, formułowanych w ścisłym związku z deklaracjami politycznymi dotyczącymi przebudowy ustroju państwowego.

Nad kształtem polityki obronnej państwa w parlamencie czuwała reprezentacja wymienionych partii współpracująca w ramach senackiej i sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Komisji senackiej /dziesięć - osobową/, przewodniczył senator z PSL, stanowiło ją: trzech senatorów z KPN, dwóch z ZCHN, dwóch nie-

zrzeszonych, po jednym z PSL, PC i NSZZ "S". Komisji sejmowej /dwudziesto cztero osobowej/ przewodniczył poseł z PC, stanowiło ją: po czterech posłów z KPN i UD, po trzech z SDL i ZCHN, po dwóch z KLD, PC, PSL, "S", po jednym z partii "X" i UPR.

W otoczeniu politycznym parlamentu działało szereg partii, z których część wyraźnie akcentowała w programach problemy bezpieczeństwa narodowego. Należały do nich:

- ugrupowania lewicowe: Polska Unia Socjaldemokratyczna, PPS - Wolność, Równość, Niepodległość, Polska Partia Socjalistyczna /Edwarda Osóbki-Morawskiego/, Polska Partia Socjalistyczna, Związek Komunistów Polskich "Proletariat";

- ugrupowania centrowe: Partia Obywateli Wolnych, Ruch Narodowo - Liberalny, Partia Pracy "Solidarność", Rzeczpospolita, Ruch Wolnych Demokratów;

- ugrupowania prawicowe: Stronnictwo Narodowe, Narodowa Demokracja, Partia Republikańska, Ruch Nowej Polsce, Stronnictwo Demokratyczno - Narodowe, Polska Partia Konserwatywna, Polska Partia Niepodległościowa - Partia Nowej Prawicy.

Partie z układu pozaparlamentarnego problemom bezpieczeństwa nadawały rangę szczególną, często w sposób propagandowy, akcentując rolę armii w zagwarantowaniu Polsce stabilności zewnętrznej i wewnętrznej oraz obronie narodowych interesów.

Założenia programowe partii znajdowały swoje rozwinięcie w

głoszonych publicznie opiniach polityków - liderów partii politycznych.

WSKAŹNIKI POTENCJAŁU EKONOMICZNO - OBRONNEGO
POLSKI I PAŃSTW OTOCZENIA

Potencjał ekonomiczno - obronny /PE₀/ jest różnie definiowany, a ponadto niezwykle trudno mierzalny. Najogólniej powiemy, że potencjał ekonomiczno - obronny to "zdolność sił ekonomicznych państwa /koalicji/ do wykonania produkcji i usług wojennych w okresie mobilizacji gospodarczej i prowadzenia wojny"¹⁸⁷.

Ze znanych koncepcji pomiaru potencjału ekonomiczno - obronnego, najczęściej posługujemy się metodą W. FUCKS'a /oparta na trzech czynnikach potęgoczących: tj. ludność, produkcja stali, produkcja energii/ i M. SUŁKA /oparta na stopie wydatków militarnych, produkcie krajowym brutto, liczbie ludności i powierzchni państwa/.¹⁸⁸

Poniżej autor przytacza wskaźniki potencjału ekonomiczno - obronnego dla Polski i państw otoczenia /niestety dane kompletne najbardziej aktualne dotyczą 1989 roku/ oraz dynamikę zmian dla Polski w latach 1989 ÷ 1991.

¹⁸⁷ S. ZYROMSKI - *Potencjał obronno - ekonomiczny, teoria i praktyka*, na prawach rękopisu, Wrocław, 1978r. Podobne określenia podaje W. STANKIEWICZ w *Ekonomie wojennej*, W-wa, 1970r, s. 59-63.

¹⁸⁸ M. Sułek - *Potencjał gospodarczo - obronny. Pojęcie, pomiar, decyzje*, ADN, 1993.

TABELA 1. Wskaźniki potencjału gospodarczo - obronnego
Polski i państw otoczenia w 1989 roku.

PAŃSTWO	PO_E vg FUKSA	PO_E vg SUŁKA
POLSKA	1 000	1 000
ROSJA	10 182	5 000
LITWA	42	140
BIAŁORUŚ	107	402
UKRAINA	2 993	1 850
CZECHO-SŁOWACJA	553	654
NIEMCY	4 171	4 402

ŹRÓDŁO: L. Urbanski, M. Sułek, J. Płaczek - Potencjał
obronno - ekonomiczny i wydatki wojskowe,
AON, 1992r.

TABELA 2. Wskaźniki potencjału gospodarczo - obronnego
Polski w latach 1988 ÷ 1991.

LATA	PO_E vg FUKSA	PO_E vg SUŁKA
1988	100,0	100,0
1989	95,0	102,2
1990	87,6	93,0
1991	78,1	89,8

ŹRÓDŁO: M. Sułek, J. Płaczek - Polska gospodarka obronna
obronna w latach 1988 - 1992, ZN AON, nr 2(11).

POTENCJAŁ RAŻENIA SIŁ ZBROJNYCH
POLSKI I PAŃSTW OTOCZENIA

Wartość liczbowa potencjału rażenia sił zbrojnych wyznaczana jest przy wykorzystaniu danych ilościowych /IL/ i jakościowych /jednostkowego wskaźnika jakości - JWJ/ w odniesieniu do systemów broni będących na ich uzbrojeniu.

Wartości jednostkowych wskaźników jakości przyjęte w oszacowaniach określone zostały według metody UW¹⁰⁹. Potencjał rażenia /PR/ dowolnego zgrupowania wojsk /Z/ wyposażonego w systemy broni należące do g^z / $g^z = 1, \dots, G$ / grup, p^z / $p^z = 1, \dots, g_p$ / podgrup, i t^z / $t^z = 1, \dots, g_{p_T}$ / typów, wyznaczany jest według zależności:

$$PR^z = \sum_{g=1}^{G^z} \sum_{p=1}^{g_p^z} \sum_{t=1}^{g_{p_T}^z} (IL_{g_{p_t}} * JWJ_{g_{p_t}})$$

gdzie:

- $IL_{g_{p_t}}$ - ilość systemów broni t -tego typu, w p -tej podgrupie, g -tej grupie;
- $JWJ_{g_{p_t}}$ - jednostkowy wskaźnik jakości systemu broni t -tego typu, w p -tej podgrupie, g -tej grupie.

¹⁰⁹ J. GOGOLEWSKI, J. WOCIAŁ - Metody określania jednostkowych wskaźników jakości, AON, 1992r.

Poniżej autor przedstawia najbardziej aktualne wyniki obliczeń /przeprowadzone na podstawie *The Military Balance 1993/1994*/ potencjału rażenia dla Polski i państw otoczenia ze względu na grupy sprzętu /Tabela 3/ oraz dynamika zmian potencjału rażenia sił zbrojnych Polski w latach 1990 + 1994 /Tabela 4/, a także zestawienie personelu i konwencjonalnego uzbrojenia i sprzętu objętych układami CFE-1 i CFE-1A /Tabela 5/.

TABELA 3. Oszacowania potencjału rażenia w grupach sprzętu sił zbrojnych Polski i państw otoczenia w 1994 roku.

	POLSKA	ROSJA Ob. Kaliningrad.	BIAŁO- RUŚ	UKRA- INA	SŁOWA- CJA	CZECHY	NIEMCY w tym po NRD
RAKIETY	24	67214 30	72	219	7	8	66 24
ARTYLERIA	1732	20964 480	1318	2893	634	1367	3047 1078
CZOŁGI	3464	51966 1488	5899	9621	1251	2164	10571 2291
TO	1369	22071 780	2036	3639	466	779	3502 1373
ŚR.PPANC	581	3251 -	3	3	163	327	5410 622
ŚR.PLOT	3937	60754 1280	3388	12698	594	1106	7998 1577
SAMOLOTY	1319	43700 666	2174	5909	502	925	4298 891
ŚMIGŁOWCE	264	6249 113	891	1267	71	201	1622 201
OKRĘTY	589	22682 966	—	—	—	—	2755 915
SZ	13280	298852 5804	15778	36246	3689	6876	39309 8913

1 - bez uwzględnienia sprzętu należącego do SSJ
 2 - bez uwzględnienia Fl. Czarnomorskiej (jej PR wynosi 3466)
 3 - brak danych

ŹRÓDŁO: J. Wocial - Analiza porównawcza i ocena potencjału rażenia Polski i państw otoczenia, AON 1994.

TABELA 4. Oszacowania potencjału rażenia grup sprzętu bojowego sił zbrojnych Polski w latach 1990 ÷ 1994.

POLSKA	1990	1991	1992	1993	1994
RAKIETY	49	49	39	39	24
ARTYLERIA	2007	1753	1710	1727	1732
CZOŁGI	3654	3791	3735	3767	3464
TD	1360	1290	1369	1414	1369
SR.PPANC	476	476	621	602	581
SR.PLOT	2220	3801	2870	3922	3937
SAMOLOTY	1539	1589	1360	1300	1319
ŚMIGŁOWCE	270	298	226	241	264
OKRETY	935	798	670	596	589
SIŁY ZBROJNE	12510	13846	12601	13606	13280

ZRÓDŁO: J.Wociał - Analiza i ocena zmian potencjału rażenia sił zbrojnych Polski w latach 1990 - 1994, AON, 1994.

TABELA 5. Zestawienie personelu oraz konwencjonalnego uzbrojenia i sprzętu objętych układami CFE-1 i CFE-1A w Polsce i państwach otoczenia w 1994 roku.

	POLSKA	ROSJA	BIAŁO- RUŚ	UKRA- INA	SŁOWA- CJA	CZECHY	NIEMCY
STAN OSOBOWY	287500 234000	2030000 1450000	102600 100000	438000 450000	47000 50000	106500 100000	408200 370000
ARTYLERIA	2321 1610	24000 ¹ 6415	1594 1615	3600 4040	808 400	1836 750	2601 2705
CZOŁGI	2575 1730	25550 ¹ 6400	3296 1800	4340 ¹ 4080	935 500	1543 935	4778 4166
BWO	2051 ¹ 2150	51600 11480	3709 2600	8050 ¹ 5050	1292 700	2180 1350	4140 3446
SAMOLOTY BOJOWE	504 ¹ 460	6713 ¹ 3450	417 260	900 ¹ 1090	146 115	226 ¹ 230	732 900
ŚMIGŁOWCE UDERZENIO	30 130	1739 890	95 80	266 330	19 25	36 50	224 306

1-zesktadowane:art: Rosja: 21000 /głównie starsze typy, na wschód od Uralu/;

cz : Rosja: 17 000, Ukraina: 1 400;

bwo: Polska: 699, Ukraina: 3 000;

smt: Polska - 88, Rosja: 300, Ukraina: 440, Czechy: 62;

ŹRÓDŁO: jw

ORGANA KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ WYBRANYCH PAŃSTW ZACHODNICH

W demokratycznych państwach zachodnich kierowanie obronnością państwa oraz zwierzchnictwo nad SZ sprawują najwyższe władze państwowe, w tym także ministerstwa obrony. Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych jest z zasady głowa państwa/prezydent, monarcha/ sprawująca swą władzę przez organa doradcze /albo sprawcze/ /np. rada bezpieczeństwa, rada obrony/ oraz organa wykonawcze, którym wszędzie jest ministerstwo obrony - jako najwyższy organ bezpośredniego kierowania SZ. Stojący na jego czele minister jest zawsze osoba cywilna, zawodowym politykiem reprezentującym ugrupowanie /partię/, które zwyciężyło w wyborach powszechnych.

Minister obrony odpowiada bezpośrednio przed parlamentem, głową państwa i szefem rządu /premierem, kanclerzem/ za realizację celów i założeń polityki militarnej, stosownie do wymagań i potrzeb oraz za stan wyposażenia SZ. Jest on z reguły stałym członkiem rady bezpieczeństwa /obrony/. Konkludując, można stwierdzić, że funkcje i kompetencje ministra obrony sprowadzają się do politycznego i administracyjnego kierowania SZ.

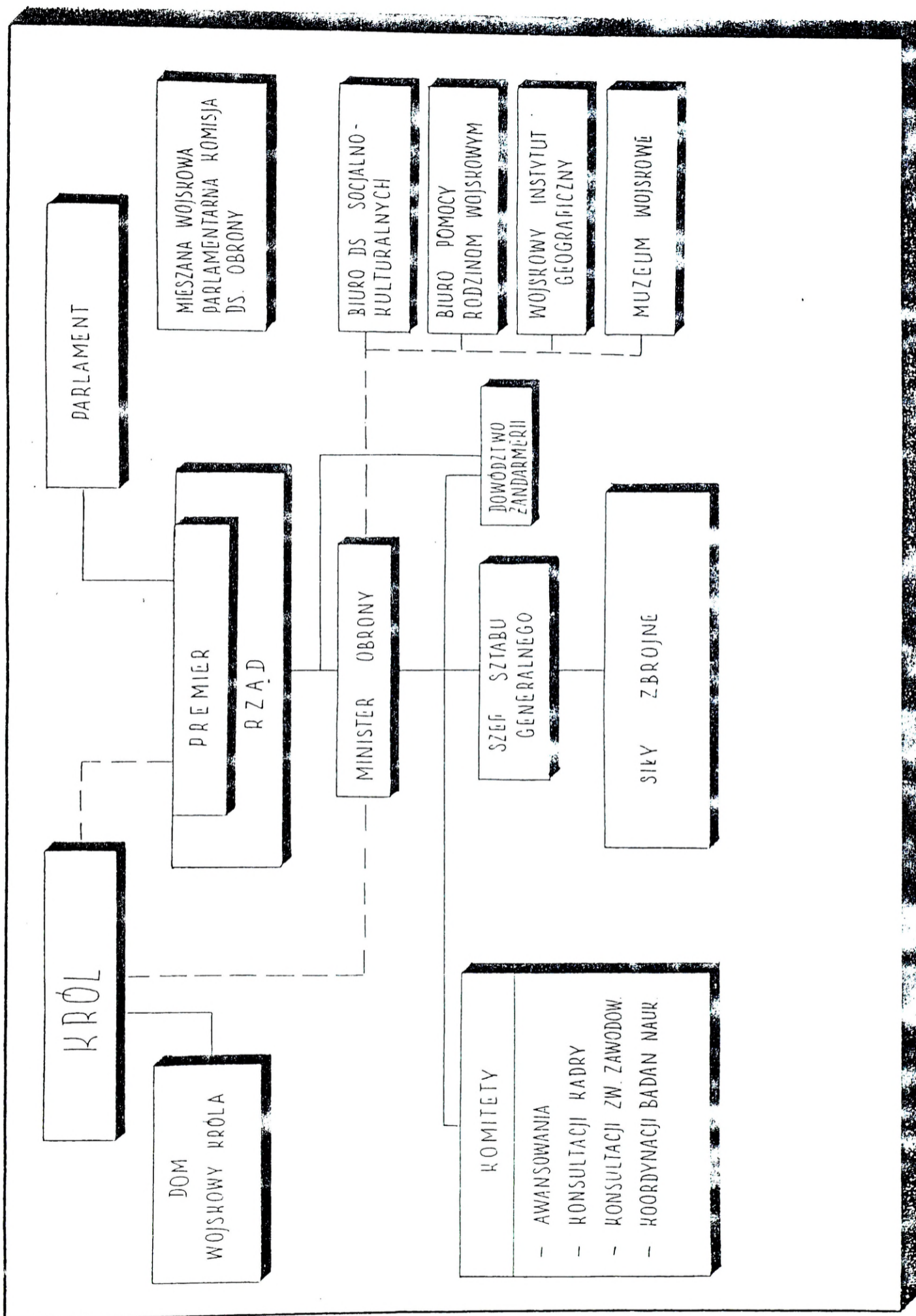
Dowodzenie SZ natomiast sprawują zawodowi wojskowi, którymi są z reguły dowódcy SZ /generalni inspektorzy, szefowie sztabów głównych/. W czasie pokoju z zasady pełnią oni funkcję doradcy wojskowego ministra obrony i rządu, a także

przewodniczą radom wojskowym. Dowódcy wojskowi z zasady ponoszą odpowiedzialność przed zwierzchnikiem SZ oraz ministrem obrony za wypracowanie i realizację koncepcji związanych z organizacją i stanem SZ, ich wyszkoleniem i gotowością bojową, a także odpowiadają za planowanie wojskowo - strategiczne i operacyjne.

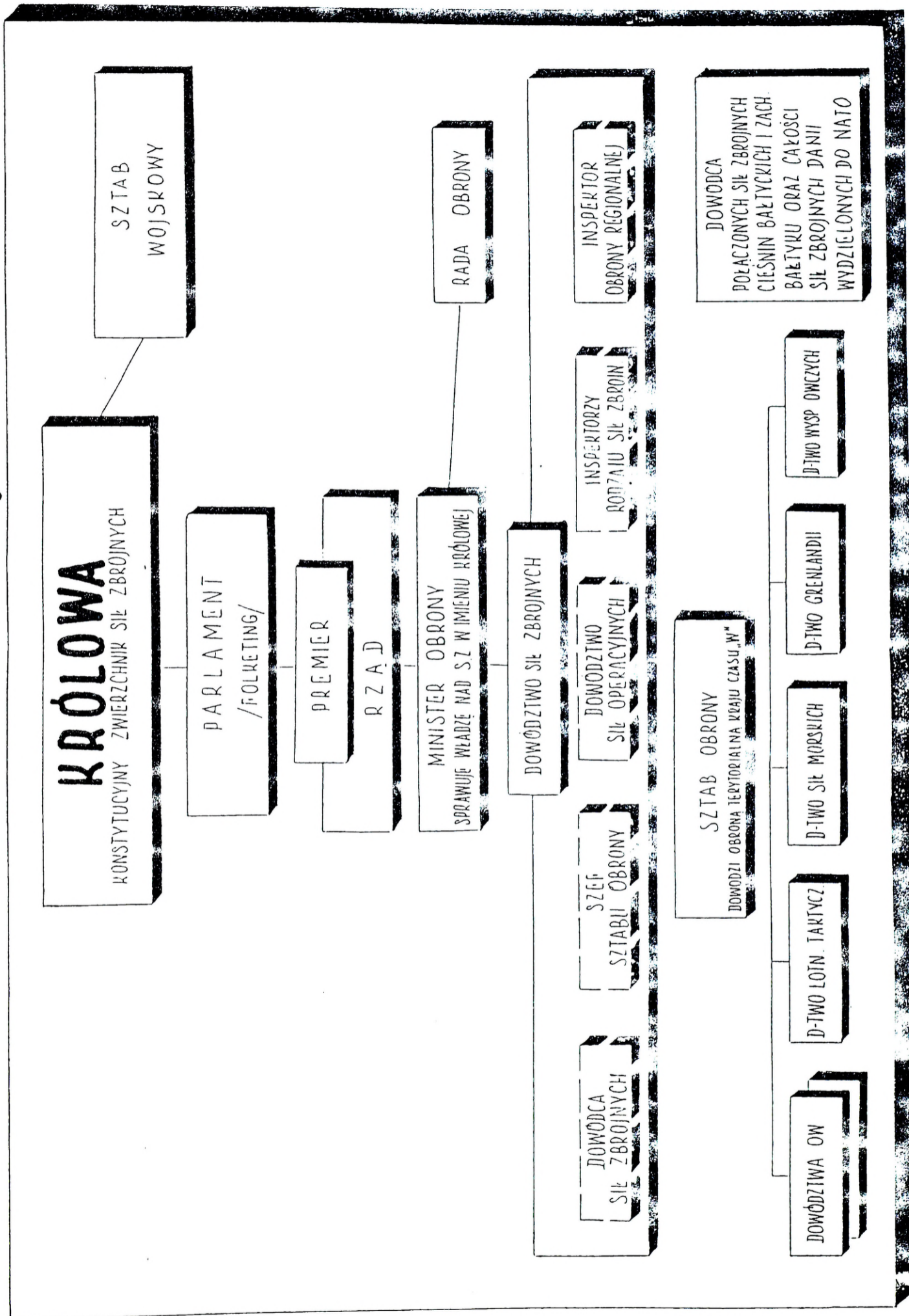
Tak więc w państwach zachodnich decydujący głos w sprawach polityki obronnej mają zawodowi politycy, którzy wytyczają cele i założenia tej polityki. Z kolei sposób oraz środki i metody realizacji tej polityki przez SZ określają zawodowi wojskowi /dowódcy/.

Poniżej autor przedstawia schematy struktur organizacyjno - funkcjonalnych NOWP w aspekcie kierowania SOP następujących państw: Belgii, Danii, Holandii, Francji, Niemiec, Szwajcarii, Szwecji, USA i Wielkiej Brytanii.

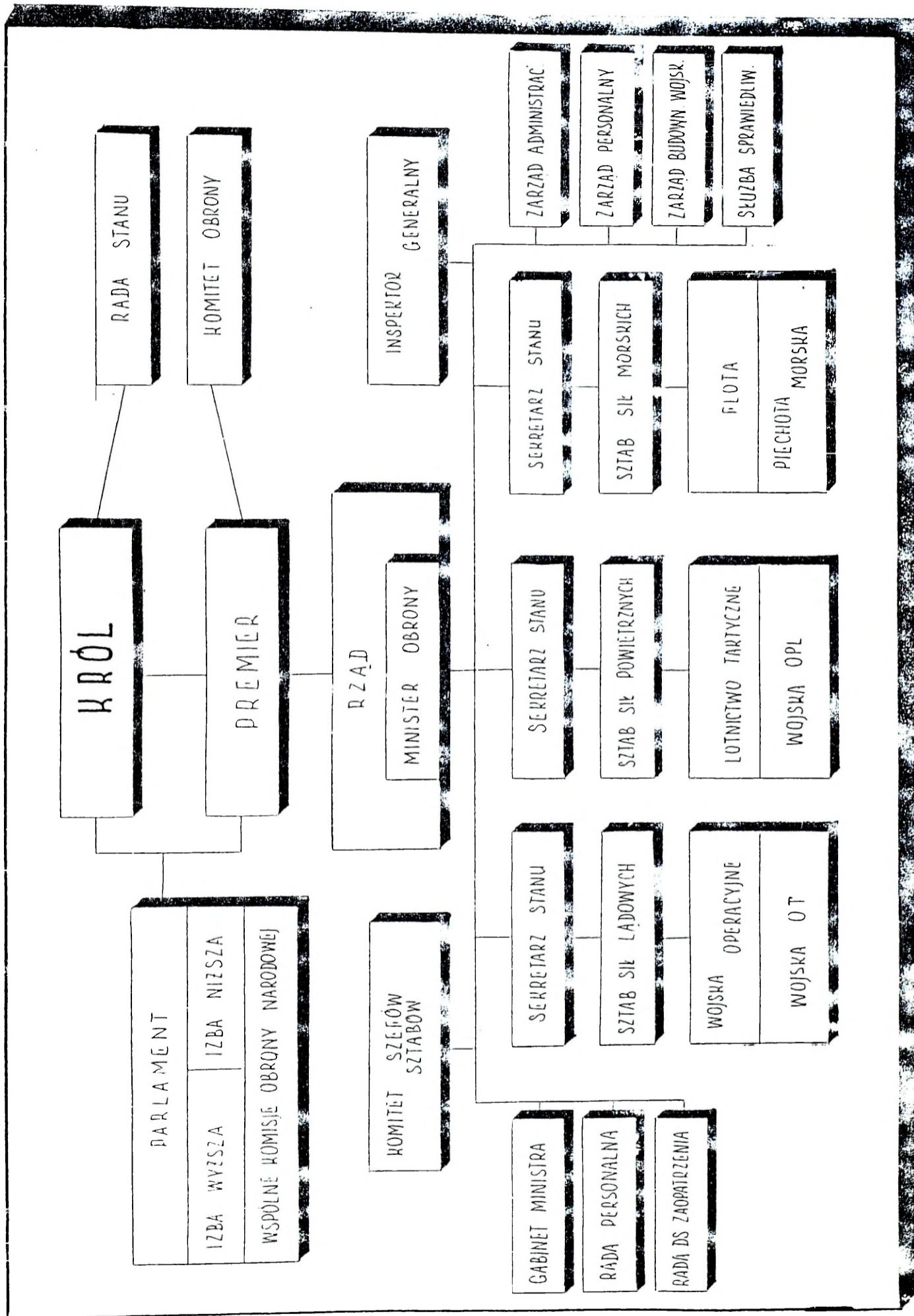
Rys. 22 ORGANA KIEROWANIA OBRONĄ BELGII



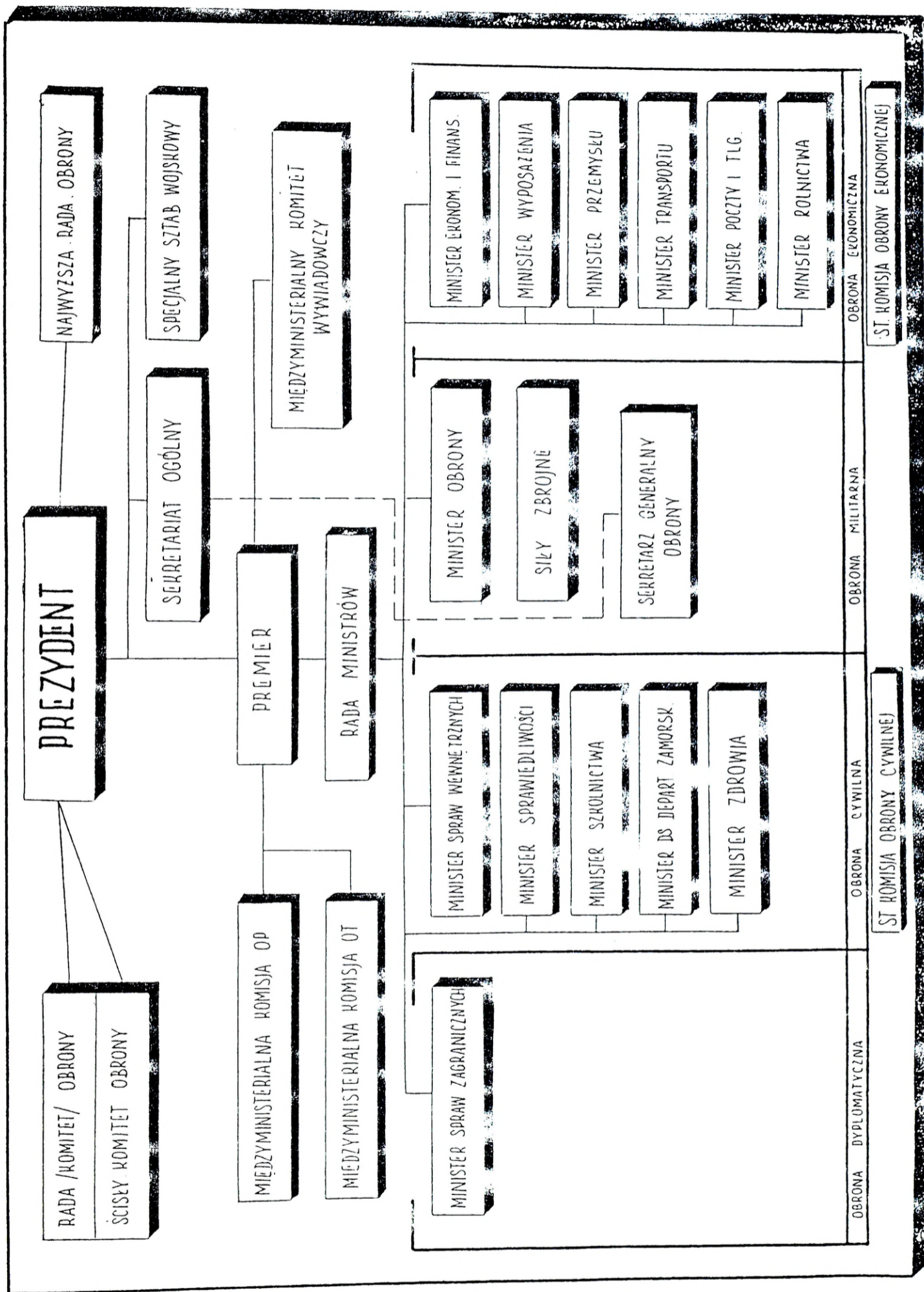
Rys. 23 ORGANA KIEROWANIA OBRONĄ DANII



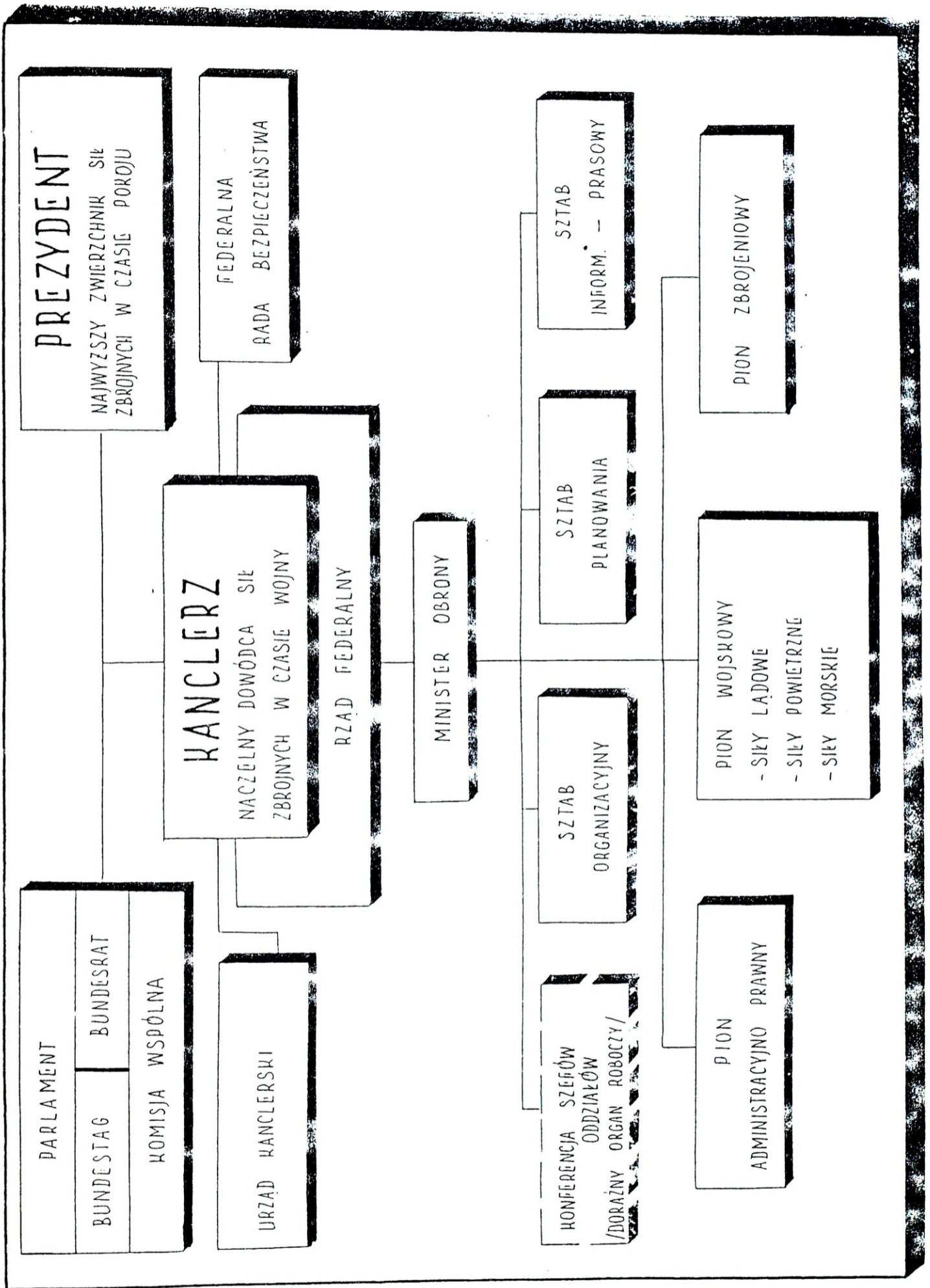
Rys. 24 ORGANA KIEROWANIA OBRONĄ HOLANDII



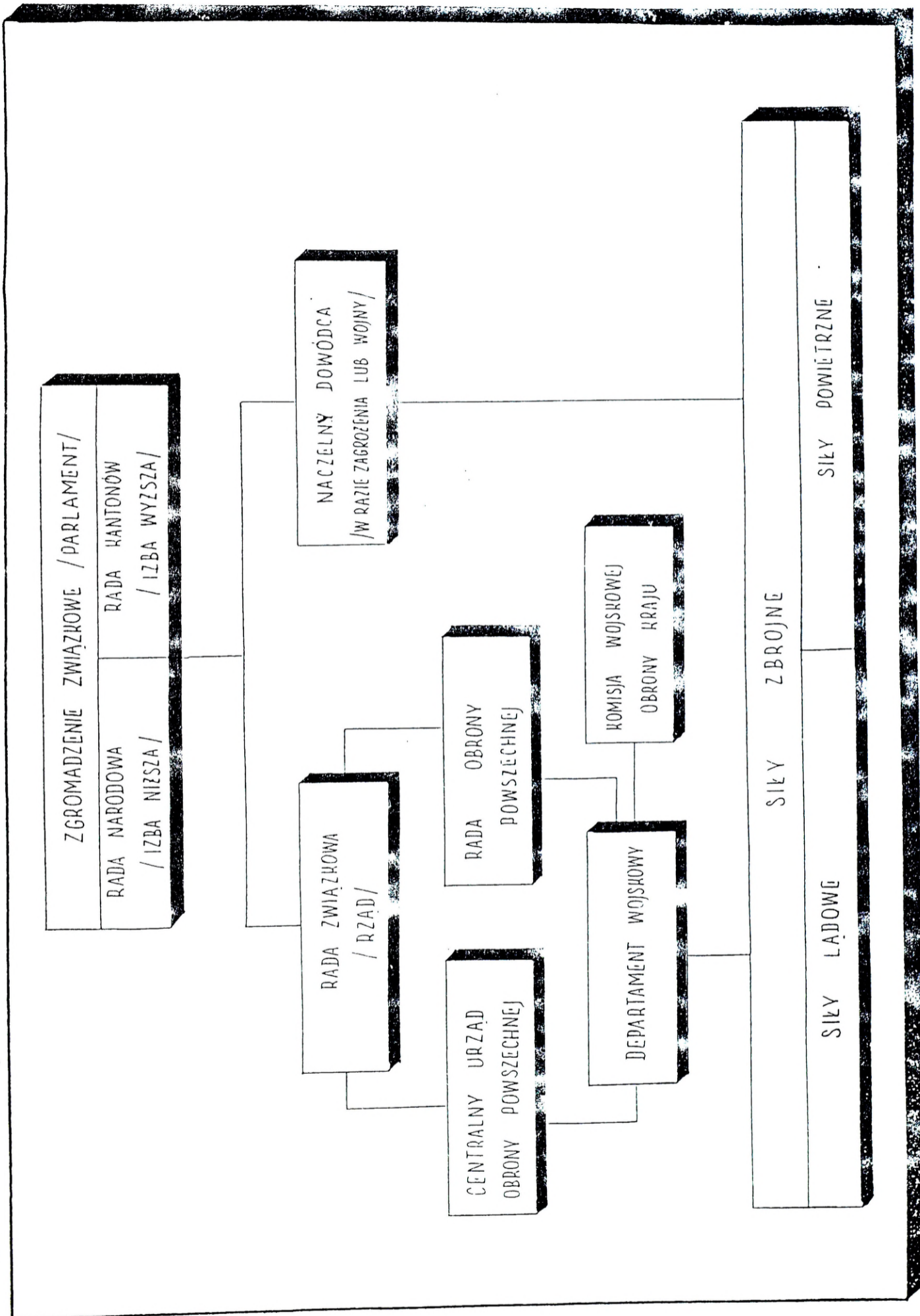
Rys.25 ORGANIZACJA KIEROWANIA OBRONĄ FRANCJI



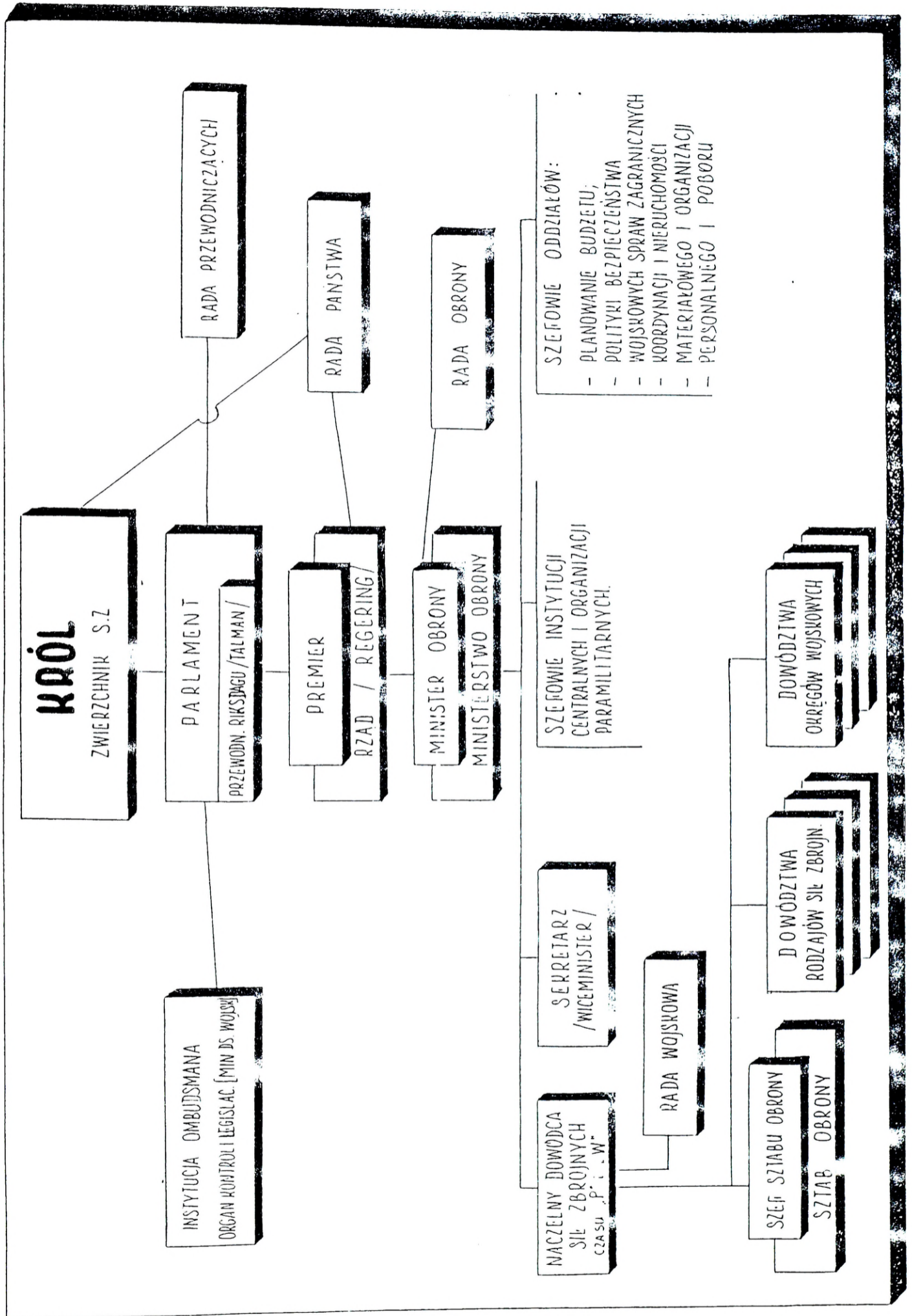
Rys. 26 ORGANA KIEROWANIA OBRONA NIEMIEC



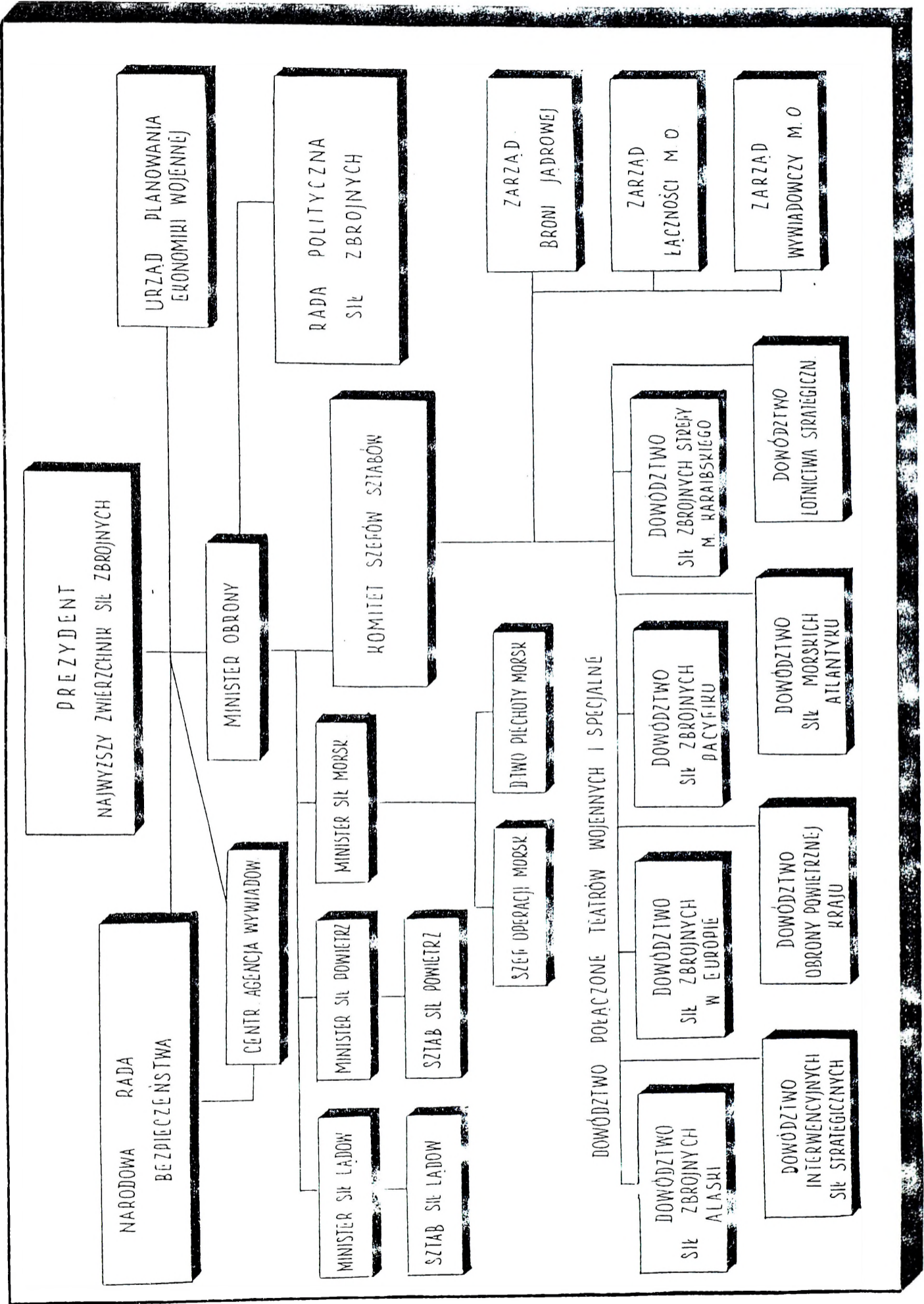
Rys. 27 ORGANIZACJA NACZELNYCH WŁADZ SIŁ ZBROJNYCH SZWAJCARII



Rys. 28 ORGANA KIEROWANIA OBRONĄ SZWECJI



Rys. 29 **ORGANA KIEROWANIA OBRONA USA**



SCHEMAT DIAGNOZY UWARNKOWAN ORGANIACJI NOWP

WEWNĘTRZNE	ZEWNĘTRZNE
Czym jest organizacja NOWP?	Czym jest otoczenie organizacji NOWP?
1.CEL i WARTOŚCI jako wyraz związku organizacji z otoczeniem -pożądany stan rzeczy	1.OTOCZENIE:- - kulturowe
2.KADRY ORGANIZACJI (element łączący) - autorytet osobisty kierującego organizacją.	- polityczno-prawne
3.PROCES KIEROWANIA (styl kierowania, proces podejmowania decyzji i informacyjne, otwartość, spójność, trafność, rozmyślność, stabilność, złożoność)	- ekonomiczne - socjologiczne - polityczne
4.STRUKTURA ORGANIZACYJNA Wymiary/cechy/: -konfiguracja (kształt,	OTOCZENIE 1. polityczno-społeczne 2. techniczno-technolo-

hierarchia, pozycja)	giczne (informacyjne)
-centralizacja (uprawnienia, podział władzy)	3. ekonomiczne
-specjalizacja (podział kompetencji)	4. prawne.
-standaryzacja - (sposoby postępowania)	Cechy otoczenia:
-formalizacja (przepisy, usankcjonowania prawne).	stopień niepewności
	- stopień stabilności (zmienności)
	- stopień złożoności
	- sytuacyjno-gospodarcze:
Cechy kontekstowe:	stopień zaspokajania potrzeb polit. bezp. (PKB, eksport)
-stopień automatyzacji	- geograficzne
-stopień technologii	- demograficzne
-stopień kwalifikacji	- politycznego podziału sfer wpływu.
Cechy działalności:	
-przetwarzanie informacji	
-ustaleń prawnych	
-pozyskiwanie informacji	
-trwanie i rozwój organizacji	
Zmienne charakteryzujące cechy organizacji:	Zasadnicze czynniki określające warunki bezpieczeństwa zewnętrznego:
-wielkość organizacji	1. rozwój sytuacji społeczno- politycznej i gospodarczej
-sposób powstania i historia	

organizacji (kierunek zmian)
-akty prawne odzwierciedla-
jące cele polityczne orga-
nizacji.
-technologie organizacji
(informacje)
-cechy systemu społecznego
(wykształcenie, kwalifikacje)
-podział kompetencji.

wewnątrz kraju.
2.główne kierunki rozwoju
sytuacji międzynarodowej:
-rozwój procesów KBWE
-współpraca Wschód-Zachód
-integracja Europy Zach.
-dezintegracja w Europie
Środkowo-Wschodniej
-wzrost krajów G-7
w polityce europejskiej
-uzależnienie gospodarcze
Polski od państw obcych.

LITERATURA

Opracowania bezpośrednio wykorzystane w pracy.

1. Balcerowicz B., Marczak J., Pawłowski J., - Problemy strategii obrony Polski, AON 1993.
2. Banaszak B., Preisner A., - Prawo konstytucyjne, UW Wrocław 1993.
3. Bako Z. - Wojna ekonomiczna, MON, Warszawa 1983.
4. Baszkiewicz J., Ryszka Fr., - Historia doktryn politycznych i prawnych, PWN, Warszawa 1984.
5. Bieranek R., Symonides Z. - Prawo międzynarodowe publiczne, PWN, Warszawa 1992.
6. Bodnar A. - Ekonomia i polityka. Podstawowe zależności, PWE, Warszawa 1980.
7. Bogusz T. - Wybrane elementy alternatywnych założeń budowy systemu kierowania obronnością państwa [w:] materiałach z konferencji naukowej "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993.
8. Bunke A. - Polskie prawo państwowe, PWE, Warszawa 1978.
9. Filozofia a nauka, zarys encyklopedyczny, pod red. Z. Cackowskiego, PAN, Warszawa 1987.
10. Gdulewicz E., Gwiżdż A. - Konstytucja RP z 1935 [w:] Konstytucje Polski pod red. Kalles M., Warszawa 1990.
11. Garlicki A. - Przewrót majowy, Warszawa 1978.
12. Gogolewski J., Wocial J. - Metodyka diagnozy struktury organizacyjnej, AON 1992.
13. Gogolewski J., Komański A., Wocial J. - Analiza i ocena wyników badań empirycznych wariantów perspektywicznych modeli SZ, AON 1992.
14. Góralski A. - Twórcze rozwiązywanie zadań, PWE, Warszawa 1980.
15. Jarosz Z., Zawadzki S. - Wstęp do nauki prawa

- konstytucyjnego, PWN, Warszawa 1974.
16. Homo Politicus, praca zbiorowa pod red. St. Filipowicza, Warszawa 1993.
 17. Kaczmarek J., Skowroński A. - Doktryna obronna RP, AON 1990.
 18. Kallas M. - Projekty konstytucji 1989-1991, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993.
 19. Karta Narodów Zjednoczonych [w:] Osmańczyk E., Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych, Wiedza Powszechna, Poznań 1986.
 20. Kamiński A.Z. - Bezpieczeństwo Polski na tle rozwoju procesów politycznych w Europie, PISM, Warszawa 1993.
 21. Komornicki W. - Ustrój państwowy Polski współczesnej, Warszawa 1937.
 22. Komański A. - Rola ministra obrony narodowej, dowódcy SZ i sztabu SZ w kierowaniu obronnością państwa [w:] konferencja naukowa "Kierowanie obronnością państwa" AON 1993.
 23. Karwat M. - Polityka a apolityczność [w:] Interpretacje polityki pod red. M. Szyszkowej, ISP PAN, Warszawa 1991.
 24. Korzecki K. - Koncepcja kierowania państwem w czasie zagrożenia i wojny, ZN AON 1993 (dodatek do ZN nr 3).
 25. Korzecki K. - Rola parlamentu, prezydenta i premiera w kierowaniu obronnością państwa [w:] konferencja "Kierowanie obronnością państwa", AON, 1993.
 26. Kowalewski M., Teresiak K. - System obrony państwa "Kierowanie", AON, 1992.
 27. Koziej St. - Uwarunkowania narodowych doktryn militarnych w warunkach przyszłego systemu bezpieczeństwa, AON 1991.
 28. Koziej St. - Rola naczelných instytucji państwowych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, ZN AON 1993, nr 4.
 29. Koziej St. - Kierunki przebudowy SOP w latach 90 - tych, AON 1991.
 30. Kulczycki R., Włodarki A. - Perspektywiczny model SOP,

- AON 1993, (temat badawczy KRAJ).
31. Kulczycki R. - Rozwinięte tezy. Przyjęte pojęcia SOP, AON 1992, (temat badawczy KIERUNKI).
 32. Kulczycki R. - Jaki model systemu obronnego państwa jest potrzebny Polsce ?, [w:] konferencja naukowa nt."Kierowanie obronnością państwa", AON 1993.
 33. Kulczycki R. - System bezpieczeństwa RP [w:] konferencja naukowa nt."System bezpieczeństwa Polski, AON 1993.
 34. Kulczycki R., Oleksyn L., Gogolewski J., Wocial J. - Problemy oceny organizacji wojskowej, AON 1992.
 35. Kukułka J. - Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współzależności i sprzeczności interesów, Sprawy Międzynarodowe 1982 nr 7.
 36. Kukułka J., Zięba A. - Polityka zagraniczna państwa, UW Warszawa 1992.
 37. Leksykon Wiedzy Wojskowej, Warszawa 1980.
 38. Łepkowski W. - Podstawy strategii wojskowej, AON 1993.
 39. Łepkowski W., Wróblewski R. - Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa państwa, AON 1994.
 40. Łętowski J. - Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1990
 41. Makowski W. - Nauka o państwie, Warszawa 1939.
 42. Modzelewski W. - Walka bez użycia przemocy. Metody i idee, UW, Warszawa 1986.
 43. Nożko K. - System obronny, AON 1992.
 44. Nożko K. - Kierunki doskonalenia SOP RP, AON 1991.
 45. Opalek K. - Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki, PWN, Warszawa 1983.
 46. Orlewicz T. - Zasady konstytucji kwietniowej 1935 roku, Warszawa 1935.
 47. Ossowski S. - O strukturze społecznej, Warszawa 1982.
 48. Pajestka J. - Rzecz o świecie i polskich sprawach, Warszawa 1993.
 49. Popiuk J. - Rysińska - Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych, PISM, Warszawa 1993.
 50. Pindel K. - Najwyższe władze polityczne oraz naczelne

- władze wojskowe w systemie obronnym drugiej RP, Warszawa 1985.
51. Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z. - Zarys teorii państwa i prawa, UW, Warszawa 1992.
 52. Raport o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP. Ekspertyza wykonana przez Radę Legislacyjną przy prezesie RM [w:] Przegląd Rządowy 1992 nr 12.
 53. "Rozwój", AON 1992, temat badawczy: Prognozowanie rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbliższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP.
 54. Rozporządzenie prezydenta RP z dnia 25.10.1926 o utworzeniu KOP - D.U.nr 108 poz.633.
 55. Seidler G. - O istocie władzy państwowej, Księgarnia Powszechna, Kraków 1946.
 56. Sienkiewicz P. - Systemowe badania nad bezpieczeństwem narodowym, ZN AON 1991 nr 1-2.
 57. Sienkiewicz P. - Zasada wystarczalności obronnej w świetle analizy systemowej, ZN AON, 1992.
 58. Sikorski W. - Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych w Polsce, Bellona, 1923.
 59. Smith G. - Życie polityczne w Europie Zachodniej, Warszawa 1993.
 60. Smoliński T. - Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935, Poznań 1985.
 61. Sobolewski M. - Podstawy teorii państwa, Kraków 1986.
 62. Staniszkis J. - Patologie struktur organizacyjnych, PAN, Warszawa 1972.
 63. Starościak J. - Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1975.
 64. Stawecki P. - Wojskowość polska w latach 1926-1935 [w:] Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1848-1939, Warszawa 1990.
 65. Stępak J. - Problemy kierowania obroną militarną RP [w:] Konferencja naukowa nt. "Kierowanie obronnością państwa", AON 1993.
 66. Sycz K. - Pragmatyczne aspekty projektowania systemów baz

wiedzy, AE, Wrocław 1990.

67. Trzeciński J.. - Pojęcie konstytucyjnego organu państwa, PWN, Warszawa 1974.
68. Ustawa Konstytucyjna z dnia 3 maja 1791 [w:] Konstytucje Polskie, pod red.M. Kallasa, Warszawa 1990.
69. Ustawa Konstytucyjna z dnia 7 marca 1921 / Dz. U. 1926 nr 79, poz.444/.
70. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935, / Dz.U. 1935, nr 36, poz.86 /.
71. Ustawa Konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952, / Dz.U. 1952, nr 33, poz. 233 /.
72. Ustawa Konstytucyjna a dnia 17 października 1992, /Dz.U.1992, nr 84, poz.426 /.
73. Wiatr J.J. - Socjologia stosunków społecznych, UW, Warszawa 1980.
74. Wróblewski R. - Postawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, AON 1993.
75. Wróblewski R. - Wybrane problemy diagnozy bezpieczeństwa narodowego, ZN AON 1991.
76. Zieliński J. - Charakter i skala zagrożeń militarnych [w:] konferencja naukowa nt. "Kierowanie obroną państwa", AON 1993.
77. Zielenieck J. - Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania, PWN, Warszawa 1972.
78. Zubek J. - System pojęć i podstaw problemów bezpieczeństwa RP, ZN AON 1992 nr 3.
79. Zubek J. - Doktryna bezpieczeństwa, AON 1992.

Opracowania inspirujące autora pracy.

80. Ackof R. - Decyzje optymalne w badaniach stosowanych, PWE, Warszawa 1969.
81. Ansow H. - Zarządzanie strategiczne, PWE, Warszawa 1985.
82. Arystoteles - Ustrój polityczny Aten, przełożył Piotrowicz L., PWN, Warszawa 1973.

83. Balcerowicz B. - Strategia wojenna, strategia militarna w warunkach współczesnej Polski, AON 1993.
84. Bezpieczeństwo narodowe : niezbrojne zagrożenia i przeciwdziałanie. Autorzy studium : Łepkowski W., Mucha L., Felc M., Zubek J., AON 1990.
85. Amsterdamski S. - Nauka a porządek świata, PWN Warszawa 1983.
86. Biliński W. - Organizacja, PWE, Warszawa 1993.
87. Baweridge J.- Sztuka badań naukowych, PWN, Warszawa 1963.
88. Biela A. - Informacja a decyzja, PWN, Warszawa 1976.
89. Czarniawska B. - Proces zarządzania. Studium percepcji, PWN, Warszawa 1983.
90. Flakiewicz W. - Systemy informowania kierownictwa, PWE, Warszawa 1978.
91. Frackiewicz J. - Systemy sprawnego działania, Ossolineum, Wrocław 1980.
92. Grelak M., Wawrzyniak B. - Metodyka usprawnień organizacyjnych, PWE, Warszawa 1982.
93. Kennedy P. - Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, KiW, Warszawa 1993.
94. Kowalewski M. - Wojsko w systemie władzy, Wojsko i Wychowanie 1993 nr 3.
95. Kulczycki R., Dworecki St. - Bezpieczeństwo Polski w aspekcie Małej Konstytucji, Wojsko i Wychowanie, 1993 nr 2.
96. Koźmiński A. - Analiza systemowa organizacji, PWE, Warszawa 1979.
97. Madejski A., Stępak J. - Rozważania o charakterze i właściwościach potencjalnych konfliktów zbrojnych w Europie Środkowo - Wschodniej, AON 1993.
98. Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce, praca zbiorowa pod red. Marii Kruk, Wyd. Sejmowe Warszawa 1993.
99. Markowski K. - Rola państwa w gospodarce rynkowej, PWE, Warszawa 1992.
100. Mreła K. - Struktury organizacyjne. Analiza

101. Platon - Państwo, przełożył Witwicki W., PWN, Warszawa 1958.
102. Pilecki J. - Zagadnienia władzy zwierzchniej w państwie, Warszawa 1936.
103. Przeobrażenia ustrojowe w Polsce, pod red. Zielińskiego E., Warszawa 1992.
104. Rudniański J. - Fazy rozwiązywania problemów naukowych, art. w Zagadnieniach Naukowych 1975 nr 1.
105. Sienkiewicz P. - Systemy kierowania, Warszawa 1983.
106. Stępak J. - O wymiarze polityki obronnej, Wojsko i Wychowanie, 1993 nr 5.
107. Stoner J., Wankel Ch. - Kierowanie, PWE, Warszawa 1994.
108. Śliwa M. - Polska myśl polityczna w I połowie XX wieku, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1993.
109. Wachholz Sz. - Wolność i władza, Kraków 1935.
110. Władza - Władza i polityka, wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej, PWN, Warszawa 1988.
111. Zieliński J. - Prognozowanie obronne, AON 1993.

Literatura syntezy wiedzy o organizacji państwowej.

112. Becker R - Między demokracją a despotyzmem, PWN, Warszawa 1989.
113. Dawidowicz W. - Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej, PWE, Warszawa 1972.
114. Długosz M. - Gry decyzyjne w badaniach i doskonaleniu organizacji państwowej, PWE, Warszawa 1984.
115. Dyryn E. - Zasady podziału władz państwowych, Warszawa 1937.
116. Dzeduszycki T. - O teorii nowoczesnej sprawnej państwowości, Warszawa 1928.
117. Gedymin D. - Systemowe przesłanki skutecznego działania, PAN, Warszawa 1990.
118. Gdulewicz E. - Parlament a rząd w piątej republice francuskiej, PWN, Warszawa 1992.

119. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, Warszawa 1992.
120. Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce [w:] konferencja naukowa INP PAN, Warszawa 1992.
121. Kula T. - Funkcje współczesnej administracji państwowej i sposoby jej realizacji, UW Wrocław 1992.
122. Kingston E. - Kierowanie wojną, Warszawa 1959.
123. Kurzyjewski R.- Sprawność decyzyjna jako element sprawności kierowniczej, AE Wrocław 1984.
124. Kozłowski L. - Rola prezydenta i senatu w polityce Stanów Zjednoczonych, PISM, 1990.
125. Lipiński A. - Konceptualizacja i organizacja badań nad władzą, Radom WSInż. 1990.
126. Makar W. - Państwo współczesne, PWE, 1991.
127. Małajm R. - Doktryna podziału władzy, US Katowice, 1987.
128. Jełowicz M. - Organa administracji specjalnej, Warszawa 1990.
129. Mc Donagh A. - Systemy scentralizowane w państwie, PWN, 1973.
130. Nowak L - Władz : próba teorii idealizacyjnej, Warszawa 1989.
131. Pospieszalski K. - Naczelne organy państwowe w Niemczech, Warszawa 1990.
132. Prejsner R. - Zasady państwa związkowego, UW Wrocław 1991.
133. Seidler T. - Jednostka, państwo, rząd. Próba syntezy, Warszawa 1934.
134. Sigg O. - Instytucje polityczne Szwajcarii, PWN, Warszawa 1992.
135. Stabryła A. - Doskonalenie struktur organizacyjnych, PWE, Warszawa 1991.
136. Starosta L. - Konflikt społeczny a władza w państwie, UW, Warszawa 1989.
137. Szostek W. - Rola systemów informacyjnych w procesie sterowania społeczeństwem, Warszawa 1988.

138. Ulicka G. - Demokracje Zachodnie. Zasady, wartości, PWN, Warszawa 1992.
139. Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec, pod red. Janickigo L. Poznań 1987.
140. Ustrój polityczny Francji , pod red. Skrzydło W., Warszawa 1992.
141. Zawadzki S.- Przyczynek do teorii podejmowania decyzji w państwie, Bydgoszcz 1973.

Druk AON nr 337/WW