AKADEMIA
OBRONY NARODOWEJ

Kmdr por. mgr Adam KWIATKOWSKI

UDZIAŁ SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO W KSZTAŁTOWANIU OBRONNOŚCI W REGIONIE
(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO)

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid.
56789

WARSZAWA 2001

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRETEGICZNO-OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - CZYTELNIA
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 56789

kmdr por. mgr Adam KWIATKOWSKI

UDZIAŁ SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO W KSZTAŁTOWANIU OBRONNOŚCI W REGIONIE

(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO)

ROZPRAWA DOKTORSKA
wykonana pod kierownictwem naukowym
płk dr hab. inż. Michała DROSTA

WARSZAWA 2001

„Smutna to rzecz przyznawać się do własnych win i występków, które tak chętnie przypisujemy wpływowi innych, lecz trudno, chcąc zło poprawić musimy je poznać i przyczyny jego wymienić. Łatwo pojąć, że jedną z przyczyn klęsk, które nas dotknęły, był brak harmonii między siłami a zamiarami – a straszny to błąd nie wiedzieć o własnej słabości, ciężko też pokutujemy za niego."

Bolesław PRUS (Aleksander Głowacki)

1847 - 1912

Spis treści

WPROWADZENIE 5

Rozdział 1.
GENEZA SAMORZĄDU – USTALENIA TERMINOLOGICZNE 15

1.1. Początki i rozwój samorządów w Europie 15

1.2. Ruch samorządowy w Polsce do 1989 roku 24

1.3. Istota i zmiany w ruchu samorządowym w Polsce w latach 1989-1998 37

Rozdział 2.
REFORMA ADMINISTRACYJNO-SAMORZĄDOWA W POLSCE
PO 1 STYCZNIA 1999R. 44

2.1. Wyznaczniki reformy administracyjnej kraju 44

2.2. Prawno-organizacyjne ramy reformy 50

2.2.1.Nowe oblicze strukturalne państwa 50

2.2.2.Powiaty, gminy w strukturze administracyjnej województwa pomorskiego 54

2.3. Reforma administracyjna kraju a bezpieczeństwo i obronność 63

Rozdział 3.
POWINNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ
KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA 66

3.1.Kształtowanie świadomości obywateli na rzecz obronności 66

3.2.Zadania samorządu terytorialnego w świetle przepisów prawnych 93

3.3.Koordynacja działań regionalnych w aspekcie centralnej strategii bezpieczeństwa 104

3.4.Ekonomiczne aspekty działań na rzecz umacniania bezpieczeństwa 107

Rozdział 4.
DIAGNOZA STANU I DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU NA RZECZ
KSZTAŁTOWANIA OBRONNOŚCI 113

4.1. Miejsce obrony terytorialnej w strategii obronnej państwa 113

4.2. Predyspozycje samorządowców w umacnianiu stanu bezpieczeństwa 124

4.2.1. Przygotowanie formalne. Doświadczenia z organizacjami paramilitarnymi 124

4.2.2. Motywacje, inicjatywy, dokonania 130

Rozdział 5. PRAKSEOLOGICZNY MODEL DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI REGIONU I PAŃSTWA 144

5.1.Nowa tożsamość samorządowca 144

5.2.Czynniki kształtujące osiągnięcia i niedoskonałości samorządowców w dziedzinie bezpieczeństwa 150

5.3.Rzeczywiste działania a skuteczność 153

5.4.Proponowany system funkcjonowania integracji społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego 154

ZAKOŃCZENIE 171

BIBLIOGRAFIA 174

ZAŁĄCZNIKI 184

WPROWADZENIE

W wyniku transformacji ustrojowej w naszym kraju wzrosło zainteresowanie Polaków samorządem. Jest to wynik uświadomienia sobie roli jaką on odgrywa w życiu każdego z nas oraz przekonania o możliwości wpływania na politykę realizowaną przez samorządy w określonych społecznościach lokalnych. Elementem przemian ustrojowych we współczesnej Polsce jest budowa społeczeństwa obywatelskiego. Ich formą jest kształtowanie obrazu i mechanizmu funkcjonowania samorządu w kraju, a przede wszystkim jego organów lokalnych. Rolą i zadaniem samorządu ma być wykonywanie przez niego określonych funkcji wobec społeczeństwa. To spowodowało, iż stały się one nie tylko przedmiotem zainteresowania niektórych dziedzin nauki ale i wyborców, którzy poddają je surowej ocenie. Jakość funkcjonowania samorządów ma istotny wpływ na warunki życia ludzi, ich postawy, aktywność, dynamikę rozwoju regionów, a także na kreowanie korzystnego wizerunku w otoczeniu.

Z chwilą reaktywowania samorządów zachodzą w nim określone procesy, tworzą się więzi z zarządzanym otoczeniem w obszarze spraw często wykraczającym poza interesy lokalne. Dla obserwatorów życia politycznego i gospodarczego naszego kraju oczywistym jest fakt, iż decentralizacja państwa (w pierwszym okresie transformacji) miała bardziej propagandowy niż rzeczywisty charakter. Przy ograniczonych kompetencjach organów samorządowych wzrosły oczekiwania. Fakt ten w sposób istotny wpłynął na rodzenie się pewnych relacji i procesów w ramach funkcjonowania samorządów, samorządowców, jak i w społeczeństwie, a także w obszarach sprzężeń zwrotnych występujących między nimi.

Obecnie trwają dyskusje nad sposobem rozwiązania wielu problemów funkcjonowania instytucji samorządowych, w tym także ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa regionalnego. Im bardziej samorządy będą identyfikować się ze społecznością, tym większe osiągnięcia mogą uzyskać na rzecz bezpieczeństwa w skali makro.

Zwiększenie skuteczności działań samorządów należy postrzegać w dobrze pojmowanej współpracy ze społeczeństwem oraz gotowości do kształtowania świadomości obywateli na rzecz obronności i bezpieczeństwa. Radykalnej zmiany wymaga funkcjonujące przekonanie (wciąż jeszcze mylnie interpretowane), iż sprawy obronności i bezpieczeństwa są sprawami państwa i wojska. Fakt ten stanowi istotne wyzwanie dla samorządowców, którzy w strategii regionalnego bezpieczeństwa powinni uwzględnić swoje oddziaływanie także w kierunku zaszczepienia poczucia obowiązku odbywania służby wojskowej i eksponowania korzyści z niej płynących między innymi w walce z klęskami żywiołowymi oraz utrzymania kondycji organizacyjnej lokalnego środowiska na wypadek wszelkich zagrożeń.

Zapisy ustawowe sprawiły, iż pojawił się podmiot w postaci samorządowego województwa, który zobowiązano do tworzenia wojewódzkich strategii rozwoju. Jego celem jest nie tylko reprezentowanie interesów lokalnej społeczności, ale i też – zapewnienie jej bezpieczeństwa oraz obronności.

Wyzwanie to zrodziło potrzebę opracowania rozprawy, która przedstawia działalność reaktywowanych samorządów terytorialnych w kontekście ich miejsca i roli w ogólnej strategii bezpieczeństwa i obronności kraju. Swoją wymowę ma przedstawiony katalog prawnych możliwości wpływu na społeczność w regionie, a także wyzwalanie inwencji twórczej na rzecz kształtowania jej świadomości.

Najwięcej opracowań dotyczących działalności samorządów terytorialnych związanych jest z ich funkcjonowaniem oraz realizacją przez nich zadań w okresie pokoju. Natomiast problematyka związana z funkcjonowaniem samorządów wszystkich szczebli, zwłaszcza w zakresie działań na rzecz obronności regionu w czasie wojny, pozostaje w cieniu nielicznych dociekań. Mało jest opracowań dotyczących systemowego ujęcia funkcji obronnych samorządów wojewódzkich realizujących zadania w nowej rzeczywistości strukturalno-kompetencyjnej. Te opublikowane – z reguły dotyczą struktury państwa. Stąd też w niniejszej rozprawie problem badań ograniczony został do szczebla wojewódzkiego jako podstawowego ogniwa decydującego o sile państwa.

W dotychczasowych opracowaniach naukowych i publicystycznych główny nacisk kładziono na rozwój gospodarczy regionu, bezpieczeństwo obywateli, współpracę regionalną, kulturę, oświatę, budownictwo, zatrudnienie, ochronę środowiska, współpracę międzynarodową i dokonania samorządów.

W niniejszej rozprawie przedstawiono działalność reaktywowanych samorządów terytorialnych w kontekście ich miejsca i roli w strategii bezpieczeństwa RP oraz strategii obronności. Została w niej podjęta próba opracowania efektywnego modelu samorządu akceptowanego w społeczeństwie i realizującego na jego rzecz założenia regionalnej strategii rozwoju, w tym zadań wynikających z wyartykułowanych strategii. Zaprezentowane systemowe ujęcie struktury ogniw odpowiedzialnych za obronność i bezpieczeństwo województwa pomorskiego – w moim przekonaniu – wychodzi naprzeciw nowym wyzwaniom. Konstruując modelowe ujęcie osobowości samorządowca XXI w. a także strukturę, w której ma on funkcjonować, korzystałem z wniosków z dotychczasowych analiz prezentowanych w literaturze przedmiotu a także dokumentów normatywnych oraz badań własnych. Wskazałem także przykładowe rozwiązania możliwe do zastosowania w praktyce. Poziom obronności regionu w dużej mierze zależeć będzie od współpracy i koordynacji działań pomiędzy marszałkiem województwa a wojewodą. Jeżeli dodatkowo uwzględnimy niedoskonałości unormowań prawnych i kompetencyjnych, to możemy przyjąć, iż zaistniała sytuacja może być problemem, który dotyczyć będzie mieszkańców województwa. Jedną z przyczyn przemawiających za koniecznością zajęcia się tą problematyką jest fakt, iż samorządy często wypełniając rolę gospodarza, realizują zadania pod nakazem chwili, z niedopracowanymi zasadami działania i doraźnie tworzonymi przepisami. Konsekwencją tezy – że nie musi tak być – jest potrzeba stworzenia modelu samorządu w ujęciu prakseologicznym.

W trakcie pisania pracy korzystałem z literatury przedmiotu, dostępnych opracowań, publikacji i literatury naukowej bibliotek: Akademii Obrony Narodowej, Uniwersytetu: Gdańskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Politechniki Gdańskiej, Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku oraz opracowań prezentowanych na konferencjach w Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni i w Urzędzie Miasta Gdynia, a także dokumentów, raportów i czasopism, w tym wydawanych przez instytucje samorządowe, a zwłaszcza Urząd Wojewódzki i Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Wykorzystano także przyjęte przez Radę Ministrów dokumenty, których treści posiadają znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa i obronności RP.

Do opracowania niniejszej rozprawy była konieczna między innymi wiedza z następujących dziedzin:

- obronności;
- bezpieczeństwa;
- organizacji mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk;
- logistyki;
- organizacji i zarządzania (w zakresie: ogólnym, wojskowym; zarządzanie poprzez jakość; zarządzanie menedżerskie);
- organizacji i działania systemów;
- prawa;
- prognozowania;
- zabezpieczenia jednostek NATO na terytorium Polski w ramach programu HOST NATION SUPPORT (HNS).

Literaturę, którą wykorzystywałem w procesie opracowania rozprawy można podzielić na następujące grupy:

Pierwsza grupa – to materiały dotyczące genezy.

Druga grupa – to literatura dotycząca reformy administracyjno-samorządowej w Polsce po 1 stycznia 1999r.

Trzecia grupa – to dzienniki ustaw, zarządzenia, uchwały, regulaminy oraz opracowania.

Czwarta grupa – to materiały dotyczące teorii organizacji i zarządzania.

Piąta grupa – to materiały dotyczące bezpieczeństwa i obronności, w tym miejsca, roli i przeznaczenia wojsk obrony terytorialnej.

Szósta grupa – to literatura o narzędziach i metodach badawczych.

Głównym celem rozprawy było wypracowanie katalogu zadań i ich pogłębionej analizy – jakie powinien spełniać samorząd wojewódzki w zakresie obronności regionu i kraju oraz określenie prakseologicznego modelu funkcjonowania samorządu w zakresie działalności na rzecz obronności.

Cele szczegółowe sformułowano następująco:

- wyartykułować zadania i dokonać ich analizy w aspekcie podjętych działań na rzecz procesu kształtowania obywatelskich postaw dla obronności;
- zbadać jakie są rzeczywiste możliwości realizacji zadań obronnych przez samorząd wojewódzki;

- opracować prakseologiczny model funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w zakresie działalności obronnej na terytorium województwa i poza nim;

Główne problemy badawcze sformułowano w postaci niżej wymienionych pytań:

P 1. Jakie zadania powinny realizować samorządy wojewódzkie w dziedzinie kształtowania obronności regionu i kraju?

P 2. Jaka jest gotowość samorządu do zorganizowanego działania w dziedzinie obronności regionu i kraju?

P 3. Jakie warunki muszą być spełnione, aby działalność samorządu wojewódzkiego na rzecz obronności spełniała misję prospołeczną i była efektywna?

Problemy szczegółowe określono w formie następujących pytań:

1. Jakie zmiany wystąpiły w strukturze regionalnej i społecznej w RP?
2. Jaki był wpływ reformy administracyjnej na stan bezpieczeństwa lokalnego i krajowego?
3. Jakie są polityczne i ekonomiczne uwarunkowania nowej struktury państwa?
4. Jakie świadczenia na rzecz obronności realizują samorządy wojewódzkie?
5. Jakie są postawy samorządowców wobec obronności regionu i kraju?
6. Jakie jest przygotowanie kadr do realizacji zadań obronnych?
7. Jak odbywa się szkolenie w zakresie obronności?
8. Jakie są czynniki motywujące do pracy na rzecz obronności?
9. Jakie zadania powinny być realizowane przez samorząd wojewódzki w zakresie obronności?
10. Jakie rozwiązania prawne zapewnią efektywną działalność samorządów?
11. Jakie rozwiązania organizacyjne na szczeblu samorządu wojewódzkiego będą sprzyjać kształtowaniu obronności regionu i kraju?
12. Jakie rozwiązania ekonomiczne na szczeblu samorządu wojewódzkiego będą sprzyjać kształtowaniu obronności regionu i kraju?

W oparciu o sformułowany cel główny i cele szczegółowe pracy oraz rozważania w zakresie uzasadnienia wyboru tematu postawiono następujące hipotezy:

1. Działalność samorządu wojewódzkiego w zakresie kształtowania obronności ma (powinna) odgrywać doniosłą rolę.

Potwierdzenie tej hipotezy stanowi rozwiązanie problemu - Jakie warunki muszą być spełnione, aby działalność samorządu wojewódzkiego na rzecz obronności spełniała misję prospołeczną i była efektywna?

2. Występują istotne uchybienia prawne, ekonomiczne i organizacyjne w dziedzinie kształtowania obronności.

Potwierdzenie tej hipotezy stanowi rozwiązanie problemów - Jakie zadania powinny realizować samorządy wojewódzkie w dziedzinie kształtowania obronności regionu i kraju? Jaka jest gotowość samorządu do zorganizowanego działania w dziedzinie obronności regionu i kraju?

Z uwagi na fakt, iż ustalenia prawne, ekonomiczne i organizacyjne są niewystarczające, szczegółowych hipotez nie formułowano.

Z przeprowadzonej analizy stanu osiągania celów i wyżej wymienionych hipotez wynika, że samorząd województwa pomorskiego funkcjonujący w latach 1999-2001 nie spełniał i nadal nie spełnia podstawowych, oczekiwanych funkcji prospołecznych na rzecz zabezpieczenia obronności regionu. Natomiast posiada on pewne sukcesy w dziedzinie umacniania bezpieczeństwa mieszkańców regionu pomorskiego.

Po zapoznaniu się z obszarem badań i literaturą przedmiotu, ze względu na szeroki zakres działań samorządu przyjęto następujące ograniczenia:

- badaniu poddano działalność w zakresie obronności i szeroko pojętego bezpieczeństwa regionu pomorskiego;
- badania zostały ograniczone do materiałów jawnych.

Przy wyborze tego terenu badań kierowałem się dostępnością wynikającą z faktu zamieszkania w Trójmieście, a także osobistym zainteresowaniem. Główną uwagę skierowałem na okres od roku 1999 tj. od wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z zawężeniem do województwa pomorskiego.

W toku pisania rozprawy, aby osiągnąć założone cele, zastosowałem następujące metody badawcze:

1. Analizę -*literatury przedmiotu*: w celu stwierdzenia faktów, zapoznania z badanymi problemami, określenia zakresu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa, poszukiwań rozwiązań prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych, które sprawią, że działalność samorządu będzie efektywna,

-*dokumentów*: w celu zilustrowania nowego podziału administracyjnego państwa, interpretacji unormowań prawnych, realizacji strategii obronnej, określenia wpływu reformy na stan bezpieczeństwa regionu i kraju,

wyartykułowania świadczeń realizowanych przez samorządy na rzecz obronności, przedstawienia diagnozy rzeczywistych działań na rzecz obronności oraz stanu szkolenia i przygotowania samorządów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Cele te realizowałem przy zastosowaniu następujących jej rodzajów:

- analizy elementarnej, przyczynowej, logicznej;
- analizy systemowej (przy rozpatrywaniu ogniw obronnych oraz ich wpływu na stan i poziom obronności w województwie);
- analizy krytycznej i porównawczej materiałów zebranych w czasie pisania pracy;
- analizy funkcjonalnej (przy badaniu ogniw obronnych i ich oddziaływań na mieszkańców województwa dla osiągnięcia gotowości obronnej);
- analizy strukturalnej (dla zbadania i wypracowania kierunków zmian strukturalnych ogniw obronnych mających zapewnić skuteczność w tworzeniu strategii bezpiecznego województwa);

2. Ankietę i wywiad (rozmowy sondażowe, zbieranie opinii) – z kadrą kierowniczą i wykonawcami: w celu określenia ich postaw wobec spraw obronności, oceny przygotowania ich do realizacji zadań na rzecz obrony, określenia rangi jaką nadają samorządy sprawom obronności, uzyskania elementów motywujących samorządowców do działania bądź wyzwalających innowacje, uzyskania rzeczywistego obrazu samorządu wobec spraw obronności i bezpieczeństwa.

3. Obserwację uwzględniającą przedmiot poznania – w celu określenia najkorzystniejszych warunków efektywnego działania samorządu oraz oceny stanu świadomości realizowanych zadań w misji jaką spełniają samorządy wobec społeczeństwa.

4. Porównanie – wyłącznie w odniesieniu do struktur, systemów i rozwiązań w innych krajach.

5. Statystyczną (pomocnicza) – dla określenia skali natężenia badanej cechy.

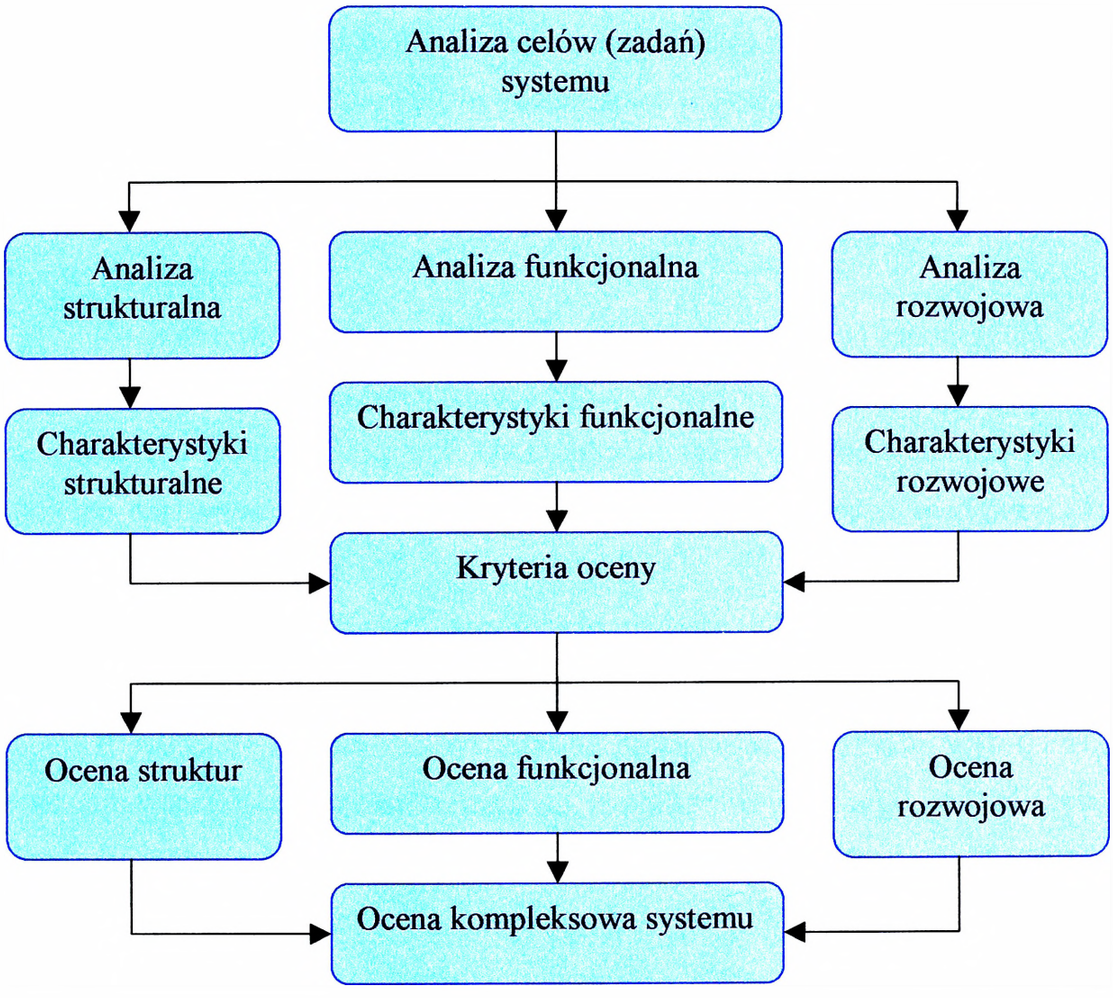
6. Syntezę badanego materiału dowodowego – w celu: wyszczególnienia katalogu zadań realizowanych przez samorządy w świetle aktualnych i przewidywanych zagrożeń, oceny aktów prawnych w aspekcie ich niedoskonałości, wypracowania struktur organizacyjnych zapewniających optymalizację działań na rzecz obronności.

Spośród przyjętych metod najbardziej przydatna w procesie badawczym okazała się metoda analizy systemowej, wywiadu i ankiety. Zastosowanie wyartykułowanych metod badawczych pozwoliło mi na posiłkowanie się takimi działaniami poznawczymi jak: weryfikacja, konkretyzacja i preparacja. Wyartykułowane

tu metody stały się szczególnie użyteczne przy konstrukcji prakseologicznego modelu funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w zakresie działalności obronnej. Przy jego tworzeniu wykorzystałem schemat modelowania systemowego (schemat 1)

SCHEMAT 1

Schemat kompleksowego modelowania systemowego.



Źródło: Drost M., Perspektywiczny model systemu kształcenia wojskowego Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 1993, s.10

W niniejszym opracowaniu pokazałem jaki może być samorząd wojewódzki, by jego działania na rzecz umacniania bezpieczeństwa obywateli i obronności regionu były skuteczne. Wyniki badań powinny pozwolić na zaprojektowanie przyszłości z uwzględnieniem tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnego i świadomie podejmującego działania na rzecz obrony.

W celu sprawnego przeprowadzenia badań dla określenia optymalnej, skutecznej prognozy, całość procesu badawczego podzielono na trzy etapy:

Etap pierwszy – wstępny, polegał na wyborze i sprecyzowaniu tematu rozprawy, opisaniu problemów badawczych, doborze narzędzi i metod badawczych. Na tym etapie określono cele i zakres badań oraz sprecyzowano ograniczenia.

Etap drugi – zasadniczy, polegał na przeprowadzeniu badań, opracowaniu podstawowego katalogu zadań dla samorządu wojewódzkiego i prognozowaniu określonych procesów na dziś i jutro w sferze nowej tożsamości samorządowca i struktury w której powinien on funkcjonować, by mieszkaniec województwa pomorskiego czuł się bezpieczny i był przygotowany na wszelkie zagrożenia.

Etap trzeci – końcowy, polegał na opisaniu zebranego materiału w toku konstruowania rozprawy.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów i zakończenia.

W rozdziale pierwszym spełniającym rolę wstępu teoretycznego przedstawiłem genezę samorządu w Polsce i Europie. Uwzględniłem też stosowaną w nauce podstawową terminologię oraz wyakcentowałem realizację powinności obronnych na poszczególnych etapach rozwoju samorządności.

Rozdział drugi zawiera prezentację nowego oblicza państwa po reformie administracyjnej kraju (1999r.) z wyakcentowaniem kwestii bezpieczeństwa i obronności.

W rozdziale trzecim wyartykułowano powinności samorządu terytorialnego na rzecz kształtowania bezpieczeństwa państwa z podkreśleniem wagi jaką powinien on odgrywać w procesie edukacji obronnej – podstawowego komponentu kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.

Rozdział czwarty stanowi diagnozę stanu obecnego: predyspozycji, przygotowania, doświadczenia, motywacji i dokonań samorządu wojewódzkiego.

W rozdziale piątym – będącym wynikiem działań badawczych – zaprezentowano prakseologiczny model samorządu wojewódzkiego i samorządowca oraz wypracowano zarys systemu integracji społeczności lokalnej na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Praca zawiera także wykaz bibliografii, załączników, rysunków, map, tabel i jeden schemat.

Autor niniejszej dysertacji serdecznie dziękuje wszystkim, którzy okazali pomoc w czasie opracowywania rozprawy, w tym zwłaszcza pracownikom naukowo-dydaktycznym Wydziału Strategiczno-Obronnego Akademii Obrony Narodowej.

Szczególne podziękowania za twórczą inspirację i cenne merytoryczne uwagi oraz okazaną wyrozumiałość i cierpliwość składam promotorowi płk dr hab. inż. Michałowi DROSTOWI oraz dr Edwardowi JARECKIEMU.

Rozdział 1
GENEZA SAMORZĄDU – USTALENIA TERMINOLOGICZNE

1.1 POCZĄTKI I ROZWÓJ SAMORZĄDÓW W EUROPIE

W rozwoju cywilizacyjnym świata liczne grupy formalne i nieformalne ludności, coraz częściej postrzegały i doświadczały zjawiska niesprawiedliwości społecznej. Narastało ono w licznych krajach na wszystkich kontynentach. Dezaprobując trudne warunki swego życia i pracy, tak w mieście jak i na wsi, te zbiorowości, swoje postulaty i żądania adresowały do pracodawców i ówczesnych władz państwowych. Coraz częściej pomiędzy skonfliktowanymi stronami dochodziło do napięć, które nierzadko przeradzały się w „rozwiązania siłowe". Narastająca świadomość polityczna w szeregach tych ludzi, a także przekonanie o ich społecznej prawdzie, determinowała potrzebę jednoczenia się i podjęcia bardziej zdecydowanej walki o poprawę swej egzystencji w państwie. Historia ilustruje nam ten proces zmagań jako złożony, często hamowany, a także sporadycznie dający tym ludziom połowiczne sukcesy. Na tej wyboistej drodze walki i budowania podwalin demokracji w kraju liczni ludzie ponosili ofiary swego życia. Zmagania tych antagonistycznych sił wykreowały bohaterów, którymi z reguły byli przywódcy najczęściej zwycięskich wtedy sił społecznych.

Wraz ze stopniowym wzrostem świadomości potrzeby umacniania więzi między ludźmi i kształtowania w nich odpowiedzialności za wyniki prowadzonej walki o sprawiedliwość w lokalnych społeczeństwach dojrzewało także przekonanie o celowości utrzymywania takiej siły zbrojnej, która na zamieszkałym terytorium spełniałaby funkcję

obronną. Siły te miały, być nie tylko gwarantem porządku i bezpieczeństwa ludzi, ale i strzec nienaruszalności ich obszaru zamieszkania. W razie konieczności miały uczestniczyć w obronie granic państwa przed agresją ze strony wroga zewnętrznego.

W historii państwa polskiego znajdują się liczne dowody na istnienie w niektórych dzielnicach, regionach – w pewnych latach – aktywnych, różnej wielkości sił zbrojnych. Siły te spełniały swe powinności na rzecz mieszkańców, ich „małej ojczyzny", a także w latach zagrożenia niepodległości kraju, walczyły o jej zachowanie. Przykład tego zjawiska obrazuje Anonim Gall. Stwierdza on, że już w XII w. Ślązacy na wezwanie Bolesława Krzywoustego prowadzili walkę partyzancką przeciwko wojskom cesarza Henryka V, które zamierzały zająć południowo-zachodnie dzielnice Polski. W czasie gdy cesarscy oblegali Głogów „zawzięci chłopi", „partyzanci XII wieku" – jak nazwał ich Gall – dali dowody męstwa i oporu w obronie niepodległości rodzinnego kraju[1].

Podobnie w czasie wojen Polski i Litwy z Krzyżakami lokalne siły obronne, organizujące się na Ziemi Dobrzyńskiej, Kujawach, północnej Wielkopolski, Mazowszu, Żmudzi, Litwy prowadziły nieustępliwą walkę z zaborczym Zakonem Krzyżackim dokonującym podboju północnych rubieży naszego państwa[2]. W 1410r. przed bitwą pod Grunwaldem siły zbrojne, rekrutujące się z ziem państwa polskiego liczyły 16 chorągwi oraz 3 chorągwie książąt mazowieckich. Ponadto do generalnej rozprawy z Krzyżakami stanęły 32 chorągwie poszczególnych magnatów polskich. W sumie Polacy wystawili 51 chorągwi, Litwini 40. W tej rozstrzygającej bitwie dowody swego męstwa dali chłopi, głównie rekrutujący się z północnych dzielnic kraju[3].

Znaczącym dowodem na istnienie – w zasadzie spontanicznie organizujących się lokalnych sił zbrojnych – był ich udział w walce z najazdem Szwedów na Polskę w XVII w. W tej wojnie swój patriotyzm zaprezentowali zwłaszcza Wielkopolanie, mieszkańcy Podlasia, ziem Polski Centralnej, Podkarpacia, Częstochowy, Krakowa. Ten ich powstańczy odruch zbrojny zaowocował wyparciem Szwedów poza granice państwa polskiego. Podobne akcje zbrojne, tym razem mające przede wszystkim charakter walki o odzyskanie niepodległości przez Polskę były dziełem powstańców w latach 1794, 1831, 1846, 1848, i 1863. W tych latach, powstania przeciw zaborcom nie wybuchały jednocześnie na ziemiach całego kraju. Prowadzono je zwłaszcza tam, gdzie „gotowość mieszkańców do czynu" zbrojnego była stosunkowo duża, gdzie żyli i działali zdolni

---

[1] Z dziejów oręża polskiego, MON, Warszawa 1959, s.40

[2] Biskup M., Labuda G., Dzieje Zakonu Krzyżackiego w Prusach, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1986, s.96-161, 173-188, 241-258, 342-366

[3] Z dziejów oręża polskiego, op. cit., s.81

przywódcy zbrojnego oporu, czy też gdzie istniały sprzyjające warunki terytorialne do konfrontacyjnej walki z wojskami wroga.

Wzrost poczucia narodowego Polaków w latach I wojny światowej był siłą sprawczą niepodległościowego zrywu Wielkopolan w 1918r. Również lokalne siły zbrojne decydowały o wybuchu 3 powstań na Śląsku. Im Polska zawdzięcza przyłączenie części tych ziem do Macierzy. Podobnie wcześniej, w rezultacie zwycięskiego powstania wielkopolskiego, dzielnica ta stała się integralną częścią II Rzeczypospolitej[4].

Owa „zrywcza mobilizacja" była dowodem odpowiedzialności za zamieszkiwany region, tworzyła podwaliny zorganizowanego działania i samodecydowania o swoim losie, zaś lokalni przywódcy stawali się organizatorami tego ruchu społecznego.

Upadek państwa feudalnego miał istotne znaczenie dla organizowania się ruchu społecznego i wyłonienia się z niego samorządów. Wraz ze zmierzchem tej formacji ustrojowej kończyła się epoka społeczeństwa stanowego. Ten proces stymulował zmiany w postawach ludzi, dawał im możliwość prezentowania swej aktywności na rzecz planowania i rozstrzygania ich problemów życiowych[5]. Tak powstał i zaczął funkcjonować mechanizm uruchamiający instytucję „samorządzenia" ludzi na ich obszarze życia.

Według Jerzego Panejki – „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie"[6].

Stanisław Wykrętowicz pisząc na temat genezy, istoty i formy samorządu potwierdził tezę, że „upadek społeczeństwa stanowego dał początek demokracji

---

[4] Czubiński A., Najnowsze dzieje Polski 1914-1983, PWN, Warszawa 1987, s.44-45, 82-86

[5] Por. Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, Wydawnictwo – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1999, s.28

[6] Panejko J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, s. 9-10. (w) Praca zbiorowa pod red. Stanisława Wykrętowicza, Samorząd w Polsce, Istoty, formy, zadania, wyd. Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998 , s. 9

obywatelskiej, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy" [7].

Mieszczaństwo francuskie, które doprowadziło w 1789r. do rewolucji, zapisało się na kartach historii. Jego hasła „Wolność, Równość, Braterstwo" nie tylko doprowadziły do zniesienia ustroju stanowego i uczyniły swych obywateli wolnych i równych wobec prawa, ale i dały podstawę do politycznych i ekonomicznych podwalin ustroju demokratycznego. Znaczący wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarł również narodowo – rewolucyjny zryw Amerykanów w ich walce o niepodległość Stanów Zjednoczonych.

Idee rewolucji amerykańskiej i francuskiej stały się zwiastunem nadziei dla patriotów polskich, którzy widzieli w nich szansę na uratowanie Polski zagrożonej utratą niepodległości. Konstytucja 3 maja 1791r. – reformatorski dokument naprawy Rzeczypospolitej – w której odmówiono praw obywatelskich chłopom w zasadzie nie podważał obrazu państwa stanowego. Idee zawarte w Konstytucji Majowej otwierały drogę mieszczanom i chłopom na myślenie o potrzebie reform społecznych w kraju, na demokratyzowanie życia w państwie.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego nadana Polakom przez Napoleona była w naszym kraju pierwszym krokiem ku demokracji obywatelskiej. Pomimo, że zniosła ona poddaństwo chłopów to utrzymywana gospodarka pańszczyźniana hamowała rozwój kapitalizmu i związany z tym postęp cywilizacyjny. Wraz z nim opóźnieniu uległ jego element składowy – rozwój demokracji. W połowie XIX w. przeobrażenia w życiu społecznym i ekonomicznym jakie dokonały się w krajach Europy Zachodniej, spowodowały znaczący rozwój demokracji prowadzącej do powstania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. To zjawisko nie miało swego miejsca na ziemiach polskich. Nasz kraj będący wówczas pod zaborami świadomie pozbawiony był przez Austrię, Prusy i Rosję szans instytucjonalnego budowania zrębów pod przedstawicielską demokrację. Polacy jednak nie rezygnowali z walki o swoje prawa. Przejawy jej miały miejsce w latach 1831, 1846, 1848, 1863, a także w latach 1904 i 1905 oraz 1914 – 1918. W czasie tych zrywów narodowo – społecznych hartowała się ich wola, patriotyzm i przekonanie, że w przyszłości naród osiągnie swoje cele.

Niemały wpływ na proces demokratyzacji życia społecznego w państwach Europy Zachodniej miała ówczesna doktryna ekonomiczna, uznająca wolność

---

[7] Wykrętowicz St., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej (w) Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op. cit, s.9

ekonomiczną i konkurencję jako główne siły napędowe rozkwitu gospodarki rynkowej. Wyzwolona dzięki temu inwencja spowodowała zmiany w zachowaniu i postawach wielu ludzi doprowadzając ich do wzrostu aktywności społecznej i zawodowej.

„W miarę rozwoju demokracji obywatelskiej zaczęła nasilać się tendencja w kierunku decentralizacji administracji państwowej na rzecz gminy jako władzy lokalnej administracji państwowej"[8]. Uznawano, że aparat administracji rządowej stojący z dala od problemów lokalnej społeczności, na dodatek zbiurokratyzowany, nie będzie tak sprawny jak bliski ludziom samorząd.

Francja była pierwszym krajem europejskim, w którym samorząd pojawił się najwcześniej (XVIII w.). W konstytucji z 1791r. nazwany był władzą gminną. W 1806r., po klęsce Prus w wojnie z Napoleonem, sprzyjające warunki rozwoju samorządu nastąpiły w Niemczech. W wyniku apatii politycznej społeczeństwa niemieckiego, reformator Karl von Stein dostrzegał samorząd jako drogę do odrodzenia Niemiec. W 1807r. uzasadniając konieczność umocnienia władzy lokalnej w Niemczech, Stein pisał: należy przyzwyczaić naród do tego, aby nauczył się zarządzać swoimi własnymi interesami, aby wyszedł nareszcie ze stanu niemowlęctwa. Według Steina, samorząd miał zdynamizować życie społeczne i gospodarcze Niemiec oraz stanowić władzę lokalną.

„Elementami konstruującymi pojęcia i istotę samorządności samorządu terytorialnego – stwierdza Bogdan Dolnicki – jest władztwo samorządowe, na które składają się: możliwość stanowienia prawa, władztwo organizacyjne, finansowe i kadrowe"[9].

W wyniku ewolucyjnego rozwoju społeczności obywatelskiej pod koniec XIX w., samorząd w Europie Zachodniej w zasadzie został ugruntowany. Postrzegano go jako wyraz demokracji obywatelskiej charakteryzującej się dojrzałością i stabilizacją polityczną. Ta dojrzałość i stabilność nie była jednakowa we wszystkich krajach zachodniej części tego kontynentu.

Dzięki temu, że Europę od 1870r. do 1914r. omijały konflikty wojenne, nastąpił szybki rozwój wszystkich dziedzin życia społecznego. Rezultatem tego było między innymi wykształcenie się podstawowych form samorządu społecznego. W sferze administracyjnej był to samorząd terytorialny, którego społeczność gminna otrzymała zakres władzy publicznej. Natomiast w sferze ekonomicznej – samorząd gospodarczy skupiał: izby rolnicze, rzemieślnicze, przemysłowo – handlowe i inne. Najpóźniej

---

[8] Wykrętowicz St., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej, op. cit. s. 13
[9] Dolnicki B., Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, Katowice 1994, s. 15

wykształcił się samorząd zawodowy w postaci: izb aptekarskich, lekarskich, adwokackich i innych dla ochrony interesów ludzi określonych profesji.

Samorząd terytorialny kształtował się w oparciu o doświadczenie podstawowej jednostki samorządowej – gminy. „W większości państw zachodnich samorząd terytorialny jest podstawową formą udziału obywateli w sprawowaniu administracji terenowej"[10]. Stanowi on – według tego twierdzenia – integralną część władzy państwowej. Stąd też na mocy ustawy parlamentu samodzielnie realizuje zadania publiczne, które przejął od urzędników administracji rządowej takie jak: oświata, służba zdrowia, finanse lokalne, opieka społeczna, ochrona środowiska naturalnego, utrzymanie ładu publicznego.

Realizacja powyższych zadań oraz ich zakres nie był jednakowy we wszystkich państwach Europy Zachodniej. I tak dla przykładu: We Francji, uznawanej za ojczyznę demokracji obywatelskiej, zakres zadań publicznych do lat dwudziestych XX w. był niewielki. Dopiero z czasem zaczęto dostrzegać pragmatyczną teorię państwową samorządu. Polegało to na dopuszczaniu i preferowaniu zadań publicznych przez państwo w drodze ustawy, obok realizacji własnych zadań.

W Danii państwo przekazało gminom zadania publiczne do realizacji na własnym terenie kompetencyjnym w drodze ustawy. Zadania te dotyczyły dziedziny społeczno-socjalnej, gospodarczej i politycznej. Mają one charakter lokalny i obejmują opiekę nad ludźmi, ochronę zdrowia, ochronę środowiska naturalnego, oświatę. Według Holdera Pyndta „o głębokiej decentralizacji w tym kraju zadecydowały trzy czynniki:

a) zwiększenie motywacji pracowników; podejmowanie przez kompetentnych pracowników – samorządowców własnych decyzji sprawia, że ich praca jest bardziej samodzielna i zwiększa zadowolenie, a przez to zyskuje ona na jakości i efektywności;

b) tzw. efekt „bliskiej demokracji"; mieszkańcy chcą mieć większy wpływ na decyzje gmin. Wzmaga to ich zainteresowanie i chęć współdziałania w rozwiązywaniu spraw, które interesują daną wspólnotę lokalną, czyli gminę;

c) potrzeba lepszego użycia środków; przekazując kierownikom instytucji (gminom) większą odpowiedzialność za jej stan ekonomiczny, zwiększa się ich świadomość ekonomiczną".

---

[10] Nowa Encyklopedia Powszechna, PWN t. 5, Warszawa 1996, s. 40

Wydatki, które dawniej traktowano jako zupełnie oczywiste, stawały się przedmiotem krytycznej oceny i pytań: czy nie można zmniejszyć kosztów sprzątania?, czy nie można zaoszczędzić na opalaniu itp.?

Oszczędzone dzięki temu środki można – stwierdzono, przeznaczyć na inne cele[11] – to konkluzja i stąd wynikające prospołeczne decyzje władz samorządowych.

Prawo do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami Duńczykom daje konstytucja. Jednym z filarów duńskiej samorządności społecznej jest samorządność gminy nadzorowana przez ustawodawstwo państwa. Zadania gminy określane są przez ustawodawstwo ramowe i specjalne. Pierwsze umożliwia podejmowanie własnych decyzji przez gminy dla zaspokojenia potrzeb danej społeczności w ramach obowiązującego prawa. Drugie narzuca gminom obowiązek określonych zadań, w realizacji których ograniczono możliwości podejmowania samodzielnych decyzji.

W Szwecji – według Agne Gustafssona – „Gminy (...) odpowiadają za większość działań dotyczących bezpośrednio indywidualnych mieszkańców, przede wszystkim w sektorze socjalnym i edukacyjnym"[12].

W szczególności gminy wykonują w tym kraju takie zadania publiczne o charakterze lokalnym jak: prowadzenie przedszkoli i świetlic dla dzieci, opieka nad ludźmi w podeszłym wieku, świadczenie dodatków mieszkaniowych dla rodzin wielodzietnych o niskich dochodach, a także dla osób starszych i samotnych, edukacja na poziomie 9 – letniej szkoły podstawowej oraz większości szkół ponadpodstawowych, komunikacja lokalna, ochrona środowiska naturalnego, działalność kulturalna, gospodarka komunalna (woda, gaz, energia elektryczna), budownictwo mieszkaniowe i inne"[13].

Jak z powyższego wynika, zadania własne samorządów jak i zadania zlecone mocą ustaw mają swoje umocowanie w prawie państwowym. Ścisłe powiązanie z decentralizacją administracji państwowej, podobnie jak i samorząd terytorialny ma samorząd gospodarczy sięgający w Szwecji korzeniami XIX w. Taka forma samorządu mogła zaistnieć w tym kraju dzięki szybkiemu rozwojowi życia gospodarczego. Samorząd gospodarczy różni się od terytorialnego tym, że obejmuje określone grupy społeczno-zawodowe charakteryzujące się zbieżnym stosunkiem do interesów ekonomicznych. Nie

---

[11] Pyndt H., Decentralizacja koncepcji w gminie, Krajowy Związek Gmin, nr 15, s.4 (Broszura o duńskim samorządzie gminnym wydanym w Danii 1999r. w ramach duńsko-polskiego projektu kształcenia kadr gminnych); (w) Praca zbiorowa pod red. Stanisława Wykretowicza: Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op.cit. s.23-24

[12] Gustafsson A., Samorząd terytorialny w Szwecji, Szczecin 1992, s. 48 (w) Praca zbiorowa pod red. Stanisława Wykrętowicza.: Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op. cit., s. 24.

[13] Tamże

ma on charakteru powszechnego, tak jak samorząd terytorialny. Reprezentowany przez różne izby wykształcił się najwcześniej w izbach przemysłowo-handlowych.

W Hiszpanii, w XIII w. w wielu miastach nadmorskich prowadziły swą działalność izby handlowe. Posiadały one uprawnienia sądowe, administracyjne, zakładały szkoły handlowe i przemysłowe, a także przedkładały władzom opinie w sprawach rozwoju handlu. Wiek XV i XVI dał początek izbom handlowym w Antwerpii i Marsylii. Powstałe w XVIII i XIX w. izby handlowo – przemysłowe w Europie Zachodniej wzorowały się na izbach handlowych działających w Marsylii. Sukcesywny rozwój izb, nastąpił zwłaszcza w XIX w. Umocnione obecnie w ustroju demokracji obywatelskiej wywierają znaczący wpływ na politykę gospodarczą współczesnych państw.

W funkcjonowaniu samorządów państw zachodniej części Europy wyłoniły się dwa odmienne modele izb przemysłowo – handlowych:

1. Francuski – charakteryzuje się tym, że izby przemysłowo – handlowe posiadają osobowość publicznoprawną. Są zdecentralizowaną administracją państwową i jako takie mają określony ustawą zakres zadań publicznych, które samodzielnie je realizują przy udziale czynnika obywatelskiego, przeważnie regionalnego, a zatem z reguły większego niż pojedyncza gmina. Obecnie model ten występuje we Francji, Hiszpanii, Włoszech, Niemczech, Holandii, Grecji i w Luksemburgu. Ma on charakter obligatoryjny, co oznacza, że wszystkie podmioty prowadzące działalność handlową i przemysłową muszą należeć do danej izby handlowo–przemysłowej;

2. Anglosaksoński – charakteryzuje się dobrowolnością w przynależności do izb podmiotów gospodarczych działających w handlu i w przemyśle. Izby te posiadają status instytucji prawa prywatnego bez funkcji władczych. Obecnie ich działalność widoczna jest w Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Belgii i Portugalii.

Różnica izb przemysłowo–handlowych polega na tym, że izby modelu francuskiego jako podmioty prawa publicznego posiadają określoną władzę administracyjną, co daje im możliwość określania chociażby warunków jakie muszą być spełnione, aby w danym regionie mogło powstać przedsiębiorstwo. Taki wpływ na strukturę gospodarczą regionu stawiają izby przemysłowo – handlowe na pozycjach równorzędnych organom administracji państwowej.

W gospodarce światowej, dla zabezpieczenia realizacji długofalowych zamierzeń strategicznych, utworzono Eurochambers i International Chamber of Comnerce. Pierwszy z tych systemów stanowi organizację izb przemysłowo – handlowych krajów Unii Europejskiej. Zajmuje się ona promocją interesów przedsiębiorstw Unii oraz

kierowaniem rozwoju między różnymi izbami przemysłowo-handlowymi. Drugi system grupuje izby przemysłowo-handlowe krajów o gospodarce wolnorynkowej. Zajmuje się promocją i ułatwieniem funkcjonowania biznesu w skali międzynarodowej.

Znaczącą pozycję w gospodarce, tym samym i w samorządzie gospodarczym zajmują izby rolnicze. Źródła ich powstania sięgają XIX wiecznej Francji. Jerzy Panejko w swoich rozważaniach nad powyższym zagadnieniem dowodził, iż w rzeczywistości izby te nie były organami władzy państwowej o charakterze samorządowym ale stowarzyszeniami, które na zasadzie przymusu reprezentowały interesy rolników.

„Natomiast z krajów niemieckich, izby rolnicze najwcześniej powstały w Prusach, na mocy ustawy z 30 czerwca 1894r."[14]. Zakres zadań tych izb był niewielki. Zajmowały one role bardziej opiniodawcze. Mogły jednak samodzielnie występować do administracji rządowej w istotnych sprawach dla danej prowincji.

Najszerzej pojęcie autonomii gminnej występuje w ustawodawstwie i doktrynie belgijskiej. Autonomia traktowana jest tam jako jedyna z form decentralizacji, obok samorządu terytorialnego. Literatura w tym kraju posługuje się prawie wyłącznie pojęciem autonomii. Definiuje się ją jako przysługującą gminie możność podejmowania swobodnych decyzji, jednak bez prawa uchwalania ustaw[15].

„W krajach, w których skala zadań poruczonych przez państwo samorządowi przewyższa niekiedy skalę zadań administracji rządowej, powszechne jest powiedzenie: im więcej samorządu, tym mniej biurokracji"[16]. W odniesieniu do tożsamości ówczesnego społeczeństwa polskiego powyższe stwierdzenie Stanisława Wykrętowicza wydaje się być co najmniej dyskusyjne. Z analizy mechanizmów funkcjonowania samorządów i ich skuteczności wynika, że bezpośrednie zaangażowanie czynnika obywatelskiego w rozwiązywaniu problemów regionu po II wojnie światowej przyczyniło się do szybkiego rozwoju ekonomicznego państw Europy Zachodniej. Było to możliwe dzięki licznym, dojrzałym samorządom, w których tkwiła siła i odpowiedzialność społeczna.

Te cnoty ludzi ruchu samorządowego wynikały z ich wysokich kwalifikacji merytorycznych, a także wysokiej kultury politycznej i osobistej.

W odniesieniu do wizerunku samorządów tworzących się w państwach europejskich, nie można nie dostrzegać sytuacji jaka zrodziła się w Rosji po Rewolucji

---

[14] Kmieciak R., Wielkopolska Izba Rolnicza, s. 32 (w) Praca Zbiorowa pod red. Stanisława Wykrętowicza: Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op. cit., s. 30

[15] Dolnicki B., Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, op. cit., s. 11

[16] Wykrętowicz St., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej (w) Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op.cit., s.34

Październikowej. Wizja nowego państwa rządzonego przez klasę robotniczą tworzyła w sobie pewne elementy, które mogłyby być potraktowane jako próba tworzenia samorządu w formie różniącej się od tych, które zostały wykształtowane już w państwach Europy Zachodniej. Rewolucja Październikowa była zaczątkiem ruchu obywatelskiego, który miał stanowić o jego egzystencji w odmiennej transformacji ustrojowej. Ten sterowany przez partię polityczną ruch, zależny od partyjnych urzędników administracji państwowej sam się unicestwił, podobnie jak budowany w tym kraju (ZSRR) ustrój socjalistyczny.

1.2 RUCH SAMORZĄDOWY W POLSCE DO 1989 ROKU.

Samorząd w Polsce – jak twierdzi Andrzej Kozłowski – pojawił się około 1175 roku[17]. „Był to okres szybkiego przyrostu ludności i rozwoju miast"[18]. Potrzeba i konieczność zasiedlenia nowych terenów wymuszała na właścicielach feudalnych tworzenie samorządów wiejskich, na czele których stanęli sołtysi. Według Andrzeja Kozłowskiego – sołtys, wynajęty przez pana feudalnego, musiał zakładać osady. „W zamian za to jego gospodarstwo było zwolnione ze wszystkich świadczeń a on sam uzyskiwał prawo do polowania, rybołówstwa, prowadzenia karczmy, młynów, warsztatów rzemieślniczych, rzeźni, stawów rybnych"[19]. Sołtys był poborcą danin oraz kar wymierzonych przez sąd. Z tego tytułu otrzymywał prowizję. Musiał towarzyszyć swemu panu konno i na własny koszt w wyprawie wojennej – podkreśla Andrzej Kozłowski.

„Samorządność wiejska w takiej formie, wraz z jej organami – „ławami" składającymi się z przedstawicieli kmieciów, przetrwała do początku XV w. Za sprawą szlachty, która sprzeciwiła się nadmiernemu bogaceniu sołtysów, w tym uchwalonego przez nią w 1423 r. statutu wareckiego. „O sołtysach nieużytecznych i krnąbrnych" doprowadzono do powszechnej likwidacji samorządów.

Dopiero w drugiej połowie XVIII w. pojawiające się postępowe nurty społeczne w Europie Zachodniej wywarły istotny wpływ na polską szlachtę, która przyzwoliła na reaktywowanie samorządów.

Ówczesny samorząd stanowiła gromada posiadająca osobowość prawną, a także mająca w dyspozycji dobra gromadzkie (grunty, pastwiska, lasy). Na ich czele stali

---

[17] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.28
[18] Gończar M., Samorząd wsi – historia i nowe możliwości, PWN, Warszawa 1990, s.10
[19] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.29

będący z wyboru sołtysi i przysięgli. Do ich obowiązków należało wypełnianie zadań na rzecz powinności wobec dworu.

Na terenie Polski w XIX w. i na początku XX stulecia niektóre samorządy rozwijały się w ramach systemów politycznych i ekonomicznych państw zaborczych. Najprędzej powstały one w Galicji – zaborze austriackim, a potem w pruskim. Mniej prężnie w rozwoju i działaniu samorządy zaprezentowały się na ziemiach zaboru rosyjskiego.

„W zaborze rosyjskim organizacja samorządu była dwustopniowa: gmina i gromada wioskowa. Organem uchwałodawczym w gminie było zebranie gospodarzy posiadających co najmniej trzy morgi ziemi. Organem wykonawczym był wójt wraz z ławnikami. Rola tych organów była ograniczona i podporządkowana polityce rusyfikacji. W gromadzie organem uchwałodawczym było zebranie gospodarzy posiadających co najmniej półtorej morgi ziemi.

W zaborze pruskim samorząd był trzystopniowy: gmina, powiat, prowincja, zaś w zaborze austriackim gminę stanowiła jedna wieś. Wyżej był powiat samorządowy"[20].

Jak z powyższego wynika w okresie zaborów Polacy byli skazani na przyjmowanie rozwiązań narzuconych przez zaborców.

Dostrzegany rozwój samorządu terytorialnego nastąpił po I wojnie światowej, gdy kilka państw w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym i Polska odzyskało niepodległość. Odrodzone, po ponad studwudziestoletniej niewoli, państwo polskie przyjęło ustrój republikański, parlamentarno – demokratyczny, w którym samorząd w życiu narodu zajął znaczące miejsce. Prawne jego umocowanie znalazło odbicie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921r., w której czytamy: „Dla celów administracyjnych państwo polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe (...) mogą otrzymać charakter publicznoprawny tylko na podstawie osobnej ustawy"[21].

Wyjątkiem w tej materii był Górny Śląsk, który od 2 lutego 1920r. stał się wersalskim obszarem plebiscytowym. „Nie można było go formalnie objąć jurysdykcją państwa polskiego. Rozwiązanie szczegółowe uwzględniono w formie ustawy konstytucyjnej dla Górnego Śląska, którą Sejm Ustawodawczy RP uchwalił 15 lipca

---

[20] Tamże, s.30

[21] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Peretiatkowicz A.: Kodeks polityczny, Poznań 1947, s. 7

1920r. Konstytucja (Statut Organiczny) stanowiła niezależność Sejmu Śląskiego. Miał on stanowić (...) o zagadnieniach administracyjnych i samorządowych, (...) problemach rolnictwa, budownictwa, komunikacji, robót publicznych i uchwalaniu corocznego budżetu. (...) Należy podkreślić, że w swej konstrukcji Statut województwa śląskiego, obowiązujący przez całą II Rzeczypospolitą, nie był zwykłym dokumentem samorządu terytorialnego, lecz dokumentem sankcjonującym autonomię Śląska w granicach II Rzeczypospolitej"[22].

Współcześnie, podając za Słownikiem Wyrazów Obcych, autonomia to „samorząd, prawo do samodzielnego rozstrzygania spraw wewnętrznych danej zbiorowości"[23].

Konstanty Wolny, jeden z autorów Statutu Organicznego oraz długoletni marszałek Sejmu Śląskiego, twierdził, że „przyznając województwu śląskiemu autonomię, władze polskie brały pod uwagę dążenie ludu śląskiego do szerokiego samorządu oraz sytuację Śląska, którego egzystencja i rozwój w granicach państwa polskiego ze względu na szeroko pojętą specyfikację wymagały statusu autonomicznego"[24].

Województwo śląskie utworzone zostało z ziem znajdujących się pod panowaniem dwóch państw zaborczych: Prus i Austrii, które prowadziły odmienną politykę narodowościową, miały inny układ stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych. Konsekwencją tego stanu rzeczy było zróżnicowanie obu włączonych do województwa śląskiego obszarów Śląska w wielu dziedzinach życia[25].

Status autonomiczny był specyficznym rysem województwa śląskiego, nie mającym swojego odpowiednika w Polsce międzywojennej. Ani ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej, ani Ustawa o samorządzie trzech województw wschodniogalicyjskich z września 1922 r. (nie weszła w życie), nie dawały tak szerokiego zakresu władzy czynnikom lokalnym jak Status Organiczny uchwalony przez Sejm Rzeczypospolitej w lipcu 1920 r., uzupełniony trzema nowelizacjami w 1921 r.[26].

Zgodnie z art.. 24 ustawy z 15 lipca 1920r. władze administracyjne dzieliły się na władze szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego. Naczelna władza administracyjna w województwie śląskim należała do wojewody oraz Śląskiej Rady

---

[22] Polskie konstytucje. Od szlacheckiej do Rzeczypospolitej Polskiej (wybór tekstów źródłowych), Agencja Wydawnicza TFD, Warszawa 1991, s. 24

[23] Słownik Wyrazów Obcych, PWN, Warszawa 1991, s.87

[24] Rechowicz H., Sejm Śląski 1922-1939, Katowice 1971, s.53

[25] Wanatowicz M., Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918-1945, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 497, 1994r., s.41

[26] Tamże, s.42-43

Wojewódzkiej. Wojewoda był z jednej strony przedstawicielem rządu centralnego i szefem administracji rządowej, z drugiej zaś, jako przewodniczący Śląskiej Rady Wojewódzkiej szefem administracji samorządowej. Był także szefem administracji skarbowej i szkolnej w województwie a ponadto zwierzchnikiem policji wojewódzkiej.

Powiaty stanowiły jednostki o bardzo zróżnicowanej wielkości. Były one okręgami I instancji, a jednocześnie związkami samorządowymi. Na czele powiatu stał starosta, będący szefem administracji rządowej, jak i szefem samorządu powiatowego. Utworzono powiaty: katowicki, lubliniecki, pszczyński, rudzki, rybnicki, świętochłowicki, tarnogórski, bielski i cieszyński oraz miasta wydzielone – Katowice, Królewska Huta i Bielsko.

Najniższymi jednostkami administracyjnymi w województwie śląskim były gminy jednostkowe. Chociaż zostały utworzone jako organy administracji samorządowej, spełniały częściowo funkcje administracji państwowej, w tzw. zakresie kompetencji powierzonych przez państwo[27].

Całokształt uprawnień autonomicznych[28] województwa realizowanych przez Sejm Śląski był znaczący. Do dziedzin, którymi nie mógł zajmować się Sejm Śląski należały sprawy związane z:

a) polityką zagraniczną;

b) cłami;

c) sprawami wojskowymi.

„Do wyłącznej kompetencji ustawodawstwa i samorządu śląskiego zastrzeżone zostały następujące sprawy:

a) urzędowe używanie języka polskiego i niemieckiego na obszarze Śląska;

b) ustrój śląskich władz administracyjnych, samorządu powiatowego i gminnego oraz podział administracyjny województwa;

c) organizacja sił policyjnych i żandarmerii (praktycznie kompetencje dotyczyły tylko struktury organizacyjnej, liczebności i wyposażenia itp.);

d) policja budowlana , drogowa i utrzymanie dróg lądowych;

e) problemy szkolnictwa;

f) problemy wodne;

---

[27] Hojka Z., Administracja rządowa (w) Sejm Śląski 1922-1939, op. cit., s.40-41

[28] Szerzej na ten temat (w) Łach D.: Autonomia w Europie – praca magisterska napisana w Zakładzie Badań Etnicznych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej (Wydział Politologii), Lublin 2000

g) zagadnienia dotyczące rolnictwa, wytwórczości, rybołówstwa, hodowli bydła;

h) koleje lokalne, komunikacja elektryczna i motorowa;

i) problematyka zakładów użyteczności publicznej;

j) ustalenie corocznego budżetu[29].

Nawiązując do powyższego należy stwierdzić, że w Polsce w okresie międzywojennym zakres zadań samorządu terytorialnego był szeroki. Państwo na mocy prawnego usankcjonowania samorządu terytorialnego w konstytucji w drodze osobnych ustaw przekazywało dużo zadań gminom. Było to możliwe dzięki wykorzystywaniu doświadczeń innych państw. Przejmując je samorządy mogły lepiej i bardziej efektywniej wykonywać swoje zadania, w tym także i pod względem ekonomicznym. Przykładem mogą być działające izby przemysłowo-handlowe. W Polsce międzywojennej zakres terytorialny izb przemysłowo-handlowych „powołanych Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej w 1927r., obejmował obszar województwa"[30].

Według Eugeniusza Zielińskiego „izby przemysłowo-handlowe znacznie lepiej rozumieją potrzeby przedsiębiorców i mogą (...) efektywniej spowodować swoją identyfikację ze środowiskami gospodarczymi niż organizacje rządowe. Izba przemysłowo-handlowa ma więcej praktycznych doświadczeń i jest bardziej efektywna ekonomicznie, gdyż to sami przedsiębiorcy decydują o wysokości rocznego wkładu finansowego, o wydatkach i zakresie działania"[31].

„Stanowisko izby przemysłowo-handlowej o statusie organizacji publicznej ma określony wpływ na szczeblu regionalnym, jak i krajowym, ale również ponadnarodowym, co wyróżnia ją od organizacji o charakterze prawa prywatnego. Tylko izba przemysłowo-handlowa, o statusie organizacji publicznej, może być rzecznikiem interesu ekonomicznego, bo należą do niej wszystkie przedsiębiorstwa"[32] – uzasadnia w swej pracy naukowej Eugeniusz Zieliński.

Izby przemysłowo-handlowe, które posiadają status prawa publicznego z reguły wykonują niżej wymienione zadania – wynikające z treści tego dokumentu:

a) promują interesy ekonomiczne danego regionu;

---

[29] Rechowicz H., Sejm Śląski ..., op. cit., s.61-62

[30] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o izbach przemysłowo – handlowych z dnia 15.07.1927r., Dz.U. RP Nr 39/1927

[31] Zieliński E., Rola samorządu gospodarczego w kształtowaniu środowiska społecznego przedsiębiorstw (na przykładzie Izby Przemysłowo – Handlowej w Gdyni), Poznań 1995, s.40 (w) Praca zbiorowa pod red. Stanisława Wykrętowicza: Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op. cit., s.28

[32] Tamże, s. 28 – 29

b) wprowadzają regulacje prawne w sferze gospodarczej;

c) dostarczają władzom nowych, kompetentnych ekspertyz i opinii dotyczących projektów ustawodawczych w sferze przemysłu, handlu oraz innych dziedzin będących w zainteresowaniu przedsiębiorców;

d) przyjmują rolę arbitraża w sporach zachodzących w środowisku gospodarczym;

e) zajmują się szkoleniem zawodowym kadr gospodarczych;

f) podejmują działania związane z łączeniem środowiska gospodarczego z administracją państwową zarówno na szczeblu lokalnym jak i ponadlokalnym.

Problem w tym, że skatalogowane zadania z często różnych względów nie zawsze były realizowane. Przyczyny tego zjawiska tkwiły w niemocy izb przemysłowo-handlowych, bądź też niechęci lub niekompetencji aparatu biurokratycznego państwa. Czasem na przeszkodzie stała nieudolność mało odpowiedzialnego urzędnika.

Znaczącą pozycję w samorządzie gospodarczym zajmują izby rolnicze. W 1928r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał rozporządzenie o izbach rolniczych. Według Roberta Kmieciaka „rozporządzenie (...) wprowadzało izby rolnicze (...) na obszar całego państwa, dając tym samym prawne podstawy do zorganizowania samorządu rolniczego we wszystkich regionach Polski"[33]. Powyższe rozporządzenie czyniło z izb rolniczych faktyczny samorząd gospodarczy. Do podstawowych zadań tych izb należało:

a) współdziałanie z władzami rządowymi w sprawach dotyczących rolnictwa;

b) propagowanie szkolnictwa rolniczego poprzez zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych;

c) zaspakajanie potrzeb rolnictwa, w tym w maszyny, nawozy, kredyty itp.

d) stworzenie warunków dla pracy instytutów doświadczalnych, upowszechniania ich naukowego dorobku w celu unowocześnienia metod produkcji i poprawy jakości produktów rolno-spożywczych.

Przytoczone rozporządzenie można uznać za świadectwo zaufania władz państwowych do kompetencji, odpowiedzialności i samodzielności izb rolniczych. Nie zawsze jednak zaufanie władz administracyjnych państwa materializowało się z korzyścią dla tych izb, a to z dwóch przyczyn. Izby te stawiały wysokie wymogi ekonomiczne oraz upolityczniały swoje działania wspierając partie chłopskie.

---

[33] Kmieciak R., Wielkopolska Izba Rolnicza, jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego, Poznań 1995, s.44, Kmieciak R., Ustrój i zadania samorządu zawodowego (w) Praca zbiorowa pod red. Stanisława Wykrętowicza: Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, op.cit., s.221-248

Konstytucja kwietniowa z 1935r. – jak twierdzą Mieczysław Adamczyk i Stefan Pastuszka – w porównaniu z konstytucją marcową, ograniczała prawo i wolności obywatelskie. Zadania państwa widziała nie w ochronie praw indywidualnych, ale w realizacji funkcji organizatorsko-społecznych.Prezentowała stanowisko podporządkowania jednostki interesom zbiorowości reprezentowanym przez państwo (...). Znacznemu uszczupleniu uległy prawa społeczne. W konstytucji tej wyakcentowano mgliste i wieloznaczne „dobro społeczne", jako granicę praw wolnościowych, co pozwalało uzasadnić nawet najdalej idące ich ograniczenia[34].

W art. 75 Konstytucji dotyczącym administracji państwowej stwierdza się, że do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych powołuje się samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny[35]. „Samorządy: mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą; mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych"[36].

Wydana ustawa może nadać związkom osobowość publiczno-prawną. Nadzór nad ich działalnością sprawuje rząd przez swoje organa lub organ samorządu wyższego stopnia. W omawianej Konstytucji stwierdza się, że „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy obejmujący izby rolnicze, przemysłowo – handlowe, rzemieślnicze, pracy wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno – prawne"[37]. Mocą tego dokumentu mogą zostać wydane ustawy łączące izby w związki i nadawać im osobowość publiczno – prawną. Dla rozważania zagadnień dotyczących całokształtu życia gospodarczego kraju wydana ustawa może powołać Naczelną Izbę Gospodarczą. Na podkreślenie zasługuje fakt, że samorząd gospodarczy posiadał określone dochody, tak z budżetu państwa jak i ze źródeł własnych. Nie zawsze były one racjonalnie spożytkowane, tak po 1921r., jak i po 1935r. Przyjmuje się, że winę za to ponoszą głównie członkowie izb.

Przedstawiony obraz samorządów w Polsce po 1918r, utrzymywał się do końca okresu międzywojennego. Tylko w nielicznych przypadkach był modyfikowany poprzez zwiększenie liczby członków izb o radców z nominacji, wyznaczanych przez administrację państwową.

---

[34] Adamczyk M., Pastuszka St., Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791 – 1982, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985, s. 258

[35] Tamże s. 285

[36] Tamże

[37] Tamże

Wzrost zagrożenia dla niepodległości Polski ze strony Niemiec hitlerowskich po 1936r. zmusił rząd do podjęcia decyzji mających na celu zwiększenie siły obronnej kraju. Dlatego w 1937r. postanowiono sformować baony obrony narodowej, formacji ochotniczej, na wpół wojskowej. Baony obrony narodowej, w skład których wchodziły jednostki z nadwyżek rezerwistów, zamierzano użyć w toku mobilizacji do celów wartowniczych i mniej niebezpiecznych zadań bojowych we współdziałaniu z jednostkami wojska. Do września 1939r. powstało około 40 baonów (Warszawa, Toruń, Poznań, Łódź, Kraków, Przemyśl, Grodno). Utworzono też 1 baon nadmorski[38].

Powstałe baony obrony narodowej miały nieść pomoc niektórym garnizonom w przeprowadzaniu mobilizacji rezerwistów, obsadzaniu punktów terenowych na skrzydłach dywizji, zajmowaniu pozycji obronnych na odcinkach drugorzędnych, budowaniu fortyfikacji obronnych itp. Baony obrony narodowej związane z miastami lub powiatami - planowano – będą współdziałać z lokalnymi władzami, korzystać z materialnej i socjalnej pomocy miejscowej ludności. Oczekiwano, że mieszkańcy określonego terytorium, stacjonujący baon będą zaopatrywać w mundury, koce, namioty itp.[39] Wsparcie niektórych baonów przez miejscową ludność uznano za przykładne.

Znaczącą rolę w demokracji obywatelskiej zajmował również samorząd zawodowy, reprezentowany przez izby lekarskie, adwokackie, aptekarskie i inne[40]. Sięgając źródeł ich powstania należy wspomnieć znaczącą rolę ustawy z 1921r. Wówczas to powołane zostały izby lekarskie dla reprezentowania interesów dotyczących środowiska lekarskiego. Przynależność lekarzy do izb była obligatoryjna. Na czele samorządu lekarskiego stała Naczelna Izba Lekarska. Nadzór nad funkcjonowaniem tego samorządu miał sprawować minister zdrowia.

Samorząd zawodowy reprezentowany przez izby adwokackie powstał w Polsce w 1918r. Tu także izby adwokackie były związkami przymusowymi adwokatów. One również wykonywały władzę dyscyplinarną wobec swoich członków. Nadzór nad izbami adwokackimi w pierwszej instancji sprawowała Naczelna Rada Adwokacka, w drugiej minister sprawiedliwości. W obydwu przypadkach państwo polskie wykazywało zrozumienie dla roli samorządu zawodowego i podkreślało wysoką rangę merytoryczną wymienionych izb.

---

[38] Stackiewicz W. (generał, Szef Sztabu Głównego 1937-1939): Dochować wierności żołnierskiej, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 1998, s.245

[39] Tamże, s.264

[40] Ura Elżbieta, Ura Edward, Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 2000; a także Ochendowski: Prawo administracyjne, Toruń 1999

W 1933r. wydano jednolite przepisy normujące organizację samorządu terytorialnego. Zmierzały one do zwiększenia zależności samorządu od organów administracji rządowej. Organizację samorządu II Rzeczypospolitej cechowały następujące zasady:

a) organizacja samorządu dostosowana była do podziału terytorialnego kraju dla celów administracji ogólnej;

b) prawo stanowienia w sprawach samorządu przysługiwało radom obieralnym;

c) jednostki organizacyjne samorządu mogły się łączyć w związki do realizacji zadań wchodzących w zakres ich kompetencji;

d) zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa dokonywało się pod przewodnictwem starosty i wojewody;

e) następowało wyposażenie jednostek samorządu w osobowość publicznoprawną [41].

Kompetencje samorządu terytorialnego funkcjonującego w tym okresie obejmowały własny zakres działania. Rozciągał się on na sprawy gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego, związane z zaspokojeniem własnych potrzeb mieszkańców, o ile nie zostały one przekazane organom administracji rządowej, czy samorządu gospodarczego. Ustawa z 1933 r.[42] regulująca funkcjonowanie samorządów terytorialnych, odnosiła się do samorządów: gminnego, miejskiego i powiatowego. Nie regulowała samorządu wojewódzkiego, który istniał tylko w województwie poznańskim i pomorskim.

W okresie międzywojennym, mimo podejmowanych prób, nie udało się ukształtować samorządu terytorialnego, w którym dominujący wpływ przypadałby społeczności lokalnej[43] - twierdzi Andrzej Kozłowski. Samorządy – podkreśla – w kształcie narzuconym przez sanację, przetrwały do II wojny światowej. Według Stanisława Wykrętowicza miarą dojrzałości obywatelskiej miał być rozwinięty samorząd terytorialny. Mając na uwadze fakt, że taki samorząd ściśle związany jest z decentralizacją władzy

---

[41] Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju prawa polskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 531-532

[42] Ustawa z 23 marca 1933r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego w latach 1918 – 1939, Warszawa 1971, s.14

[43] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.32

państwowej, byłby on według autora zagrożeniem dla władzy jaka została wykreowana po zakończeniu II wojny światowej[44].

Umiłowanie wolności i demokracji przez Polaków uwidoczniło się w ich walce o niepodległość w latach okupacji. Równolegle do powołania władz podziemnego państwa polskiego powstawały regionalne siły zbrojne. Najliczniejsze, najbardziej aktywne w walce z wojskami i policją wroga wyróżniły się oddziały partyzanckie na Ziemi Kieleckiej, Radomskiej i Lubelskiej, Podlasiu, Podhalu i Mazowszu. Organizacyjnie i politycznie siły partyzanckie najczęściej współdziałały z Armią Krajową (wchodząc w jej skład), czy też Batalionami Chłopskimi lub Gwardią Ludową oraz Armią Ludową. Istniały też siły zbrojne: WINU, czy NSZ. Cały ten ruch partyzancki, w zależności od jego oblicza politycznego współdziałał z ludnością regionu, która stanowiła dla niego logistyczne zaplecze, w tym kadrową bazę rekrutacyjną.

Na kresach południowo-wschodniej II Rzeczypospolitej, a zwłaszcza na Ziemi Wołyńskiej i wschodniej Małopolsce powstały w 1943r. samorządy w bazach samoobronnych. Opiekowały się one zbiegłą przed „rzeżami" ludnością polską zagrożoną, atakowaną przez zmilitaryzowane oddziały OUN-UPA[45]. Lata okupacji stanowiły dla większości Polaków szkołę politycznego, administracyjno-samorządowego organizowania się. Stworzyły dla nich poligon ofiarnej walki z przeważającymi siłami militarnymi wroga. Przykładem tego było nie tylko powstanie warszawskie.

Jeszcze w trakcie trwania II wojny światowej zarysowały się dwie odmienne, polityczno – społeczne wizje ustrojowe powojennej Polski. Pierwszą reprezentował Rząd Emigracyjny, który nie widział potrzeby dokonania korekty ustrojowej. Drugą stanowił obóz związany ze Związkiem Patriotów Polskich działającym na terenie ZSRR i opowiadał się za zmianą ustrojową, za demokracją ludową.

Powyższe ugrupowania polityczne dążyły do decydowania o przyszłym kształcie ustrojowym Polski. Tym samym zaakcentowały gotowość do wzięcia odpowiedzialności za rozwój kraju, w tym poprzez reprezentację obywatelską mającą mieć wpływ na decyzję o rozkwicie regionów. Stwierdzenie Stanisława Wykrętowicza, że w PRL po zakończeniu II wojny światowej samorząd został całkowicie zlikwidowany nie znajduje uzasadnienia w wydanych wtedy dokumentach źródłowych. Andrzej Kozłowski

---

[44] Wykrętowicz St., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej, op.cit., s. 34-35

[45] Relacja Feliksa Budzisza – członka samorządu w bazie samoobrony. W latach 1943-1944 do najbardziej znanych samorządów w bazach samoobronnych należały samorządy: w bielińskiej koło Włodzimierza, w Przeobraziu. Początkowo istniało ich ponad 100, do wiosny 1944r. przetrwało 20. Oddziały zbrojne z samoobrony i partyzanckie oddziały leśne w ramach akcji Burza przystąpiły do koncentracji w bazie samoobronnej zasmycko-kopiczowskiej tworząc 27 Wołyńską Dywizję Armii Krajowej.

uważa, że ówczesne „władze z konieczności utrzymały przy niewielkich modyfikacjach przedwojenny model samorządu terytorialnego”[46]. „W aktach normatywnych tego okresu – dodaje – tj. Ustawie z dnia 11 września 1944r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz Dekrecie PKWN z 23 listopada 1944r. o organizacji działania samorządu terytorialnego, określono jednostki samorządu terytorialnego jako samodzielne korporacje prawa publicznego, reprezentowane przez rady narodowe, realizujące zakres administracji publicznej o znaczeniu lokalnym”[47].

Ówczesne samorządy funkcjonujące na szczeblu gmin, powiatów i województw prowadziły działalność gospodarczą oraz nadzorowały funkcjonowanie szkół, szpitali i urządzeń komunalnych. Aleksandra Wiktorowska i Marek Wierzbowski stwierdzają, że samorząd terytorialny zlikwidowano na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Podobnie przestała w tym czasie istnieć większość innych samorządów reaktywowanych po zakończeniu wojny[48]. W Wielkiej Encyklopedii Powszechnej podaje się, że „w 1950r. samorząd terytorialny został wchłonięty przez rady narodowe jako organizację wyższego rzędu”[49]. Ocenia się, że „samorząd terytorialny w PRL istniał formalnie w latach 1944 – 1950”[50].

Narastające – od zarania PRL – sprzeczności interesów grup i klas społecznych, występujące konflikty wynikające głównie ze złego systemu funkcjonowania „partyjno-rządowej władzy” spowodowały i utrwaliły barierę odgradzającą partyjnych i państwowych decydentów od obywateli. Rozwój aparatu biurokratycznego, to kolejny czynnik hamujący inicjatywy społeczeństwa, ograniczający jego uczestnictwo w życiu publicznym, w podejmowaniu decyzji. Szczególnie dotkliwe było ograniczanie roli rad narodowych. Instytucje te, które miały być platformą działania społecznego bardzo niewiele miały charakter samorządowy – zwłaszcza w latach pięćdziesiątych[51]. Pole działania rad narodowych na ich terenie w zakresie politycznym, społecznym i gospodarczym nie dawało im możliwości autentycznego spełnienia się. Spokój i bezpieczeństwo w ramach centralnego systemu władania państwem – a zwłaszcza problemy obronności – nie wchodziły w zakres kompetencji terenowych rad narodowych.

---

[46] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.32

[47] Tamże

[48] Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubżakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Prawo administracyjne, Wyd. PWN, Warszawa 1997, s. 105

[49] Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1967, s. 326

[50] Nowa Encyklopedia Powszechna t. 5, PWN, Warszawa 1996, s. 42

[51] Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPR powołanej dla wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej, Nowe Drogi, 5 października 1983, s.51

Z artykułu 10 Konstytucji z 1952 r. wynika, że „Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i spokoju.[52] Z tego zapisu wynika, że lokalne rady narodowe w zasadzie pozbawione zostały troski o partycypowanie na rzecz spokoju społecznego i obronności państwa. Instytucja obrony cywilnej – też sterowana przez centralne jej kierownictwo – zajmowała się przede wszystkim problemami wynikającymi z klęsk żywiołowych (powodzie, pożary susze) jakie miały miejsce na terytorium kraju.

Uchwalona w 1947r.[53] Mała Konstytucja nie pobudzała samorządów do większej aktywności. Przyczyną tego były wtedy niektóre ograniczenia prawne. Dopiero usankcjonowanie prawne samorządu zawarte zostało w Konstytucji uchwalonej w 1952r.[54] Wprowadziła ona do modelu ustrojowego organy samorządowe w postaci rad narodowych i samorządów mieszkańców. W artykule 46 Konstytucji stwierdza się, że „rady narodowe kierują całokształtem rozwoju społeczno gospodarczego i kulturalnego oraz wpływają na wszystkie jednostki administracji i gospodarki na swym terenie, inspirują i koordynują ich działalność oraz sprawują nad nimi kontrolę. Rady narodowe wiążą potrzeby terenu z celami i zadaniami ogólnopaństwowymi”[55].W Konstytucji tej miały miejsce wspaniałe hasła, obietnice umacniania roli samorządu, jego działania ku pożytkowi społeczeństwa. Szczytowy okres stalinizmu, okres „błędów i wypaczeń” przekreślił tendencje „demokratyzacji życia w kraju”[56], demokracji w wydaniu rządzącej PZPR.

Renesans pojęcia samorządu nastąpił po 1956r. Od tego roku, roku Polskiego Października, szczególnie modne stało się posługiwanie tym pojęciem, zwłaszcza na początku lat sześćdziesiątych. Miało ono sens nie tyle prawny, co polityczny. W ten sposób podkreślano samodzielność pewnych organizacji, które z samorządem w sensie prawnym niewiele miały wspólnego. Tak mówiono o samorządzie spółdzielczym dla określenia organów kierujących spółdzielnią, mimo, że nie wykonywały one żadnych funkcji o charakterze administracyjnym[57].

---

[52] Adamczyk M., Pastuszka S., Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985, s.319

[53] Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947r. o ustroju i zakresie działań najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, s.134

[54] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952r., s.143

[55] Polskie konstytucje, Od szlacheckiej Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., s.154

[56] Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPR powołanej do wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w Dziejach Polski Ludowej, op.cit., s. 21 – 32.

[57] Cieślak Z., Jagielski J., Prawo administracyjne. op. cit., s. 106

Również w tekstach prawnych posługiwano się terminem „samorząd" w szerszym znaczeniu niż to czyniono uprzednio. Przykładem może tu być określenie form udziału załogi w kierowaniu przedsiębiorstwem, mianem samorządu robotniczego, czy też później samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego.

W literaturze, a także w praktyce komunikacji międzyludzkiej, spotyka się takie pojęcia jak „samorządność", czy też „organizacja samorządna". Te określenia zwykle służą do wyakcentowania samodzielności prawnej instytucji, przybliżenia jej obrazu lokalnej społeczności. Natomiast dość często nie miały one nic wspólnego z istotą samorządu, ponieważ instytucje te nie mogły wykonywać żądnych funkcji ze sfery administracji publicznej, a także nie mogły wchodzić w skład aparatu administracyjnego państwa. Niezależnie od tego w jakich okolicznościach używa się pojęcia samorządu, świadczy ono, że jednostka organizacyjna określana mianem samorządu, czy organem samorządu, jest jednostką zdecentralizowaną. Oznacza to w szczególności – jak piszą Aleksandra Wiktorowska i Marek Wierzbowski – „że w stosunku do takiej jednostki czy też organu nie może mieć miejsca hierarchiczne podporządkowanie organowi wyższego stopnia, a tylko nadzór w formach typowych dla administracji zdecentralizowanej"[58]. Także określenie organizacji czy instytucji mianem samorządnej oznacza, że ta jest samodzielna i wszystkie uprawnienia o charakterze narodowym w stosunku do niej powinny opierać się na wyraźnym przypisie ustawy. Kierowanie taką jednostką przez organy administracji powinno być wykluczone. Co nie znaczy, że w latach 1956-1980 niektórzy urzędnicy „w swej gorliwości", lub „pilności zawodowej" nie podejmowali decyzji o charakterze „nakazowym"[59].

Lata osiemdziesiąte, od wprowadzenia stanu wojennego, to niepopularne decyzje władz partyjno – administracyjnych, które zahamowały proces aktywności samorządów. Narastało zniechęcenie w szeregach większości Polaków, narastała apatia w niektórych środowiskach, zanikała w nich idea społecznej odpowiedzialności. Wtedy też w szeregach opozycji jawiła się potrzeba dokonania zasadniczych zmian polityczno – prawnych i społeczno – gospodarczych w kraju.

Reasumując podstawowe przyczyny nierespektowania zapisów prawnych o potrzebie realizacji idei samorządności w kraju, jakie miały miejsce w latach 1944-1989, a także ważniejsze zjawiska społeczno-polityczne, które stanowiły hamulce rozwoju ruchu

---

[58] Tamże

[59] Leoński Z., Samorząd terytorialny, Warszawa 1989; Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego, Poznań 1984; Nowacka Ewa J., Samorząd terytorialny w administarcji publicznej, PWN, Warszawa 1997

samorządowego, należy wymienić przede wszystkim: mentalność sarmacko-konserwatywną Polaków (J. Tazbir), nasz narodowy romantyzm charakteryzujący się patriotyzmem walki, a nie pozytywistyczną pracą, napięcia społeczno-polityczne (1956, 1968, 1970, 1976, 1980/81), „czas błędów i wypaczeń" (stalinizm, centralizm demokratyczny, przepaść władza-naród), kryzys ekonomiczny (1976-1989), małe realistyczne myślenie władz i dużej części narodu, strajki o charakterze politycznym, zakodowana w społeczeństwie niechęć do władzy – mająca też korzenie historyczne[60].

Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, że wszelkie kryzysy jakie dotknęły nasz kraj, prowadziły do ograniczenia samorządności społeczeństwa polskiego.

Przedstawiając katalog zjawisk negatywnych w życiu naszego narodu, nie można nie zauważyć albo pominąć dorobku Polaków w zakresie oświaty i kultury, rozwoju nauki, budownictwa, powstania licznych gałęzi przemysłu, osiągnięć ekonomicznych, umocnienia pozycji naszego kraju na arenie polityki międzynarodowej[61].

1.3 ISTOTA I ZMIANY W RUCHU SAMORZĄDOWYM W POLSCE W LATACH 1989 – 1998

Wraz z upadkiem państwa realnego socjalizmu – w roku 1989 zapoczątkowany został proces „rewolucyjnej" transformacji ustrojowej. Wyrazem tego stały się reformy obejmujące sfery życia politycznego i gospodarczego. W ramach tych reform w 1990 r. reaktywowano samorządy. Przede wszystkim starano się ożywić ich działalność, uczynić je skuteczne w realizacji „idei samorządności" i budowania państwa obywatelskiego.

Na mocy ustawy z 30 maja 1989 roku powstały izby przemysłowo – handlowe. Stworzyło to przesłanki prawne i organizacyjne umożliwiające reaktywowanie samorządu gospodarczego.

Z praktyki jego działania wynika, że nie stanowił on samorządu zdecentralizowanej administracji państwowej. Izby te były „po prostu stowarzyszeniami o statusie osób prywatnoprawnym bez funkcji władczych wobec dobrowolnie zrzeszonych w nich podmiotów gospodarczych"[62]. Zaistniała potrzeba przeprowadzenia gruntowniejszej reformy samorządu, a zwłaszcza określenia jednoznacznie zakresu jego funkcji i kompetencji. Ze względów politycznych ustawa z 1989r. nie mogła wyposażyć powstałych

---

[60] Szerzej na ten temat piszą: Roszkowski W., Historia Polski 1914-1991, PWN, Warszawa 1992, s.159-359; Nowe Drogi, Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR, op.cit., s.21-57

[61] Patrz: Czubiński A., Najnowsze dzieje Polski 1914-1983, PWN, Warszawa 1987, s.348-410

[62] Wykrętowicz St., Samorządowa koncepcja rozwoju turystycznego gminy, Poznań 1996, s.14

izb w funkcje władcze. Nie było jeszcze w tym okresie atmosfery i dobrej woli dla upodmiotowienia samorządu, który byłby niezależny od organów administracji rządowej. Do tego roku samorządy praktycznie podporządkowane były partii, która w kraju sprawowała funkcję hegemona.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą od 27 maja 1990r. wprowadzono tzw. dualistyczny model administracji lokalnej, stanowiła podstawowy akt normatywny zapoczątkowujący w państwie dalsze, gruntowne zmiany w systemie ustrojowym[63]. Jednym z pierwszych aktów prawnych zmieniających dotychczasową organizację administracji państwowej w Rzeczypospolitej była ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r.[64]

W ustawie tej czytamy „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową". I dalej: „Gmina posiada osobowość prawną" natomiast „samodzielność gminy podlega ochronie sądowej". W ustawie wymienia się zadania własne gminy i zlecone przez administrację publiczną. Do zadań własnych należą: „ład przestrzenny, gospodarstwo terenami i ochrona środowiska; gminne drogi, ulice, mosty, place i organizacja ruchu drogowego; ochrona zdrowia oraz ośrodki i zakłady opiekuńcze; komunalne budownictwo mieszkaniowe; oświata, w tym szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki oświatowo – wychowawcze; cmentarze komunalne, biblioteki komunalne, tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe oraz inne"[65]. Zadania zlecone ujmuje art. 8. Stwierdza się w nim: „ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania z administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji". Zlecenia o których mowa wyżej, „są wykonywane po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową"[66]. Problem w tym, że wielkość tych środków będących w dyspozycji gminy nie gwarantowała realizacji zadań zleceniobiorcy przez zleceniodawcę, to jest organ administracji państwowej.

Zakres zadań samorządu gminnego został określony stosunkowo szeroko. Obejmuje on najważniejsze sprawy publiczne o zasięgu lokalnym. Jednak nie uregulowane, jak dotąd źródła finansów gminy są słabością samorządu terytorialnego. Szczupłość dochodów ogranicza skalę działania samorządu – tak stwierdzają jego

---

[63] Dolnicki B., Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, op. cit. s. 12
[64] Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990r., (Dz.U RP Nr 16/1990, poz. 95)
[65] Tamże
[66] Tamże, art. 8

członkowie. „Część gmin nie wykazuje dostatecznej aktywności w pozyskiwaniu źródeł dochodów i nie przejawia większej aktywności w pobudzaniu lokalnych inicjatyw gospodarczych”[67]. Przeszkodą na tej drodze są niespołeczne decyzje niektórych władz administracyjnych, bądź też nieprzemyślane kroki mało odpowiedzialnych urzędników. Taka sytuacja w systemie funkcjonowania samorządów nakazuje organom stanowiącym podjęcie bardziej zdecydowanych rozwiązań mających na celu wzmocnienie pozycji i roli instytucji przedstawicielstwa społeczności gminnej.

Wolniej od rozwoju samorządu gminnego przebiegał proces odradzania się samorządu gospodarczego. Ustawa o izbach rolniczych z 14 grudnia 1995r. przywróciła i reaktywowała samorząd gospodarczy w rolnictwie. Wielu rolników nie rozumiało jego założeń ideowych. Władze administracyjne, nie dość przystępnie informowały rolników o roli jaką on powinien spełniać. Stąd też tym ludziom kojarzył się on często z biurokracją. Nie mały wpływ na ten stan rzeczy miała zapewne bardzo ograniczona obecność samorządów na wsi przez prawie pół wieku.

Na uwagę zasługiwał projekt ustawy o samorządzie gospodarczym złożony do Sejmu RP w 1993 r.[68] Przewidywał on:

a) nadanie przyszłym izbom przemysłowo – handlowym osobowości publicznoprawnej, włącznie z funkcjami władztwa administracyjnego;

b) nadanie charakteru organów zdecentralizowanej administracji państwowej w zakresie zadań powierzonych im przez ustawy;

c) obowiązkową przynależność podmiotów gospodarczych do izb przemysłowo – handlowych;

d) powierzenie przez Radę Ministrów organizacjom samorządu gospodarczego wykonywanie niektórych zadań, zastrzeżonych w przepisach prawa do administracji rządowej.

Obligatoryjna przynależność do izb wszystkich podmiotów gospodarczych świadczy o wzorowaniu się na modelu francuskim, występującym w większości państw Unii Europejskiej. Taki też model można było dostrzec w Polsce międzywojennej.

W myśl analizowanego wyżej projektu ustawy o samorządzie gospodarczym izby przemysłowo-handlowe miałyby:

---

[67] Wykrętowicz St., Samorządowa koncepcja rozwoju turystycznego gminy, op. cit., s. 14

[68] Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, druk nr 132 sejmu RP II kadencji (z 16 listopada 1993r.)

a) prowadzić działalność promocyjną, nawiązywać kontakty z partnerami w kraju i za granicą;

b) zakładać szkoły zawodowe i dokształcające;

c) wydawać zaświadczenia dotyczące obrotu handlowego i firm;

d) prowadzić rejestr podmiotów gospodarczych;

e) reprezentować zrzeszone podmioty wobec organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego;

f) wydawać opinię o projektach aktów prawnych dotyczących działalności gospodarczych.

Projekt ustawy zakładał zrzeszanie się izb przemysłowo – handlowych w Krajowej Izbie Gospodarczej. To umożliwiłoby między innymi współuczestniczenie w realizacji programów gospodarczych o zasięgu krajowym a także regionalnym. Oczywiście przy założeniu realności istnienia optymalnych, długofalowych programów gospodarczych opracowanych dla kraju i jego regionów.

Odbudowa samorządu zawodowego nastąpiła w wyniku ustawy o izbach lekarskich z 1989r., która reaktywowała samorząd lekarski o charakterze obligatoryjnym. W świetle ustawy samorząd lekarski miał być niezależny w wykonywaniu swoich zadań zawodowych i podlegałby tylko przepisom ustawy[69]. Ustawa zawiera katalog zadań nałożonych na lekarzy. Najważniejsze z nich to:

a) sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza;

b) ustanowienie zasad etyki i dbałości ich przestrzegania;

c) reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza.

Na mocy tej ustawy izby lekarskie mają stanowić dowód na realizację procesu decentralizowania administracji państwowej. Przekazane tym izbom zadania, dotychczas realizowane były – z różnym powodzeniem – przez administrację rządową. Odpowiedzialność merytoryczną i moralną za wykonywanie zawodu miałoby ponosić środowisko lekarskie. Działalność merytoryczną i organizacyjną izb lekarskich mają zabezpieczyć fundusze własne oraz środki z budżetu państwa. Środki te – w opinii członków izb – są bardzo skromne. Podobnie przedstawia się sytuacja w samorządzie aptekarzy. Ten – zakłada się – ma być również niezależny i podlegać tylko ustawom.

---

[69] Ustawa o izbach lekarskich z dnia 17 maja 1989 r. (Dz.U RP nr 30, poz. 158); Ustawa o zmianie ustawy o izbach lekarskich z dnia 9 marca 1990r., (Dz.U RP nr 20, poz. 120)

Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie – tak jak izby lekarskie mają osobowość prawną[70].

Proces ugruntowywania idei samorządności w państwie, nadawania określonym środowiskom nowoczesnego samorządu zawodowego, kształtowania nowego wizerunku społeczności obywatelskiej znalazł swe odbicie w przyjętych trzech dokumentach. Pierwszym – kładącym podwaliny pod „zeuropeizowany" model ustrojowy Polski, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta w krajowym referendum i uchwalona przez Sejm w dniu 6 kwietnia 1997r. Uznaje się ją za Najwyższą Kartę Praw i Obowiązków Obywatelskich, a także stanowi ona świadectwo suwerenności i niezawisłości Państwa Polskiego. W tej Konstytucji dużo uwagi poświęcono samorządowi terytorialnemu. W rozdziale VII stwierdza się, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję, lub ustawy dla organów innych władz publicznych"[71]. Samorząd mający osobowość prawną, podlegający ochronie sądowej, ma do spełnienia liczne zadania, w tym o charakterze prawnym, organizacyjnym oraz finansowym. Spośród katalogu zadań najbardziej znaczące dotyczą jego funkcji społecznej. Trzy z tej grupy to:[72]

1. Zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne;

2. W uzasadnionych potrzebach państwa „ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych";

3. Jednostki samorządu „wykonują swoje zadania za pośrednictwem oraz za pomocą organów stanowiących i wykonawczych".

Zadania szczegółowe samorządu terytorialnego egzemplifikowane zostały w drugim dokumencie, tj. Ustawie o samorządzie wojewódzkim i powiatowym z dnia 5 czerwca 1998r.[73] oraz w trzecim dokumencie: Ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998r.[74]

Z przeprowadzonej analizy zmian jakie dokonywano w ruchu samorządowym w latach 1989 – 1998, a przede wszystkim w jego założeniach ideowych, w systemie działania i jego społecznym dorobku – wynika kilka uogólniających twierdzeń.

---

[70] Ustawa o izbach aptekarskich z dnia 19 kwietnia 1991r. (Dz. U RP nr 41, poz. 179)
[71] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997, s.32
[72] Tamże, s. 32 i 38
[73] Dz.U. RP nr 58 z dnia 18 lipca 1998r.
[74] Dz.U. RP nr 155 z dnia 19 grudnia 1998r.

Pierwsze – za zasadne uznano powołanie i nadawanie zinstytucjonalizowanemu ruchowi samorządowemu nowoczesnego bodźca dla wyrażania i realizacji optymalnych potrzeb społecznych w kraju.

Drugie – nadawanie temu ruchowi przyspieszenia w działalności nie zawsze było trafne. Częstokroć inspirowanie ruchu samorządowego decyzjami władz administracyjnych, które miały podłoże lub charakter polityczny, nie znajdowało aprobaty wielu ludzi. Taka forma „pomocy" samorządom zrażała liczne grupy obywateli do idei „sterowanej samorządności".

Trzecie – część członków samorządów nie była przygotowana – nie tylko w sferze psychicznej – do podejmowania odpowiedzialnych decyzji na obszarze ich działania.

Czwarte – niedostatek środków finansowych na realizację zadań zleconych samorządom przez władze administracyjne powodował, że poważna część planowanych celów nie została osiągnięta. Ten fakt podkopywał autorytet samorządu lokalnego, który zbyt często – według masmediów i badanych respondentów – „stawał się bezradny".

Piąte – założenia partnerskiego współdziałania samorządów i władz administracyjnych często, może zbyt często nie miały swojego odbicia w rzeczywistości. Partnerstwo „słowne, czy papierowe" uprawiane przez przedstawicieli władz administracyjnych, jak i samorządowych – nikogo nie satysfakcjonowało.[75] Mało, takie postępowanie członków obu władz świadczyło o ich niekompetencji, czy też braku zdecydowanej woli realizacji obietnic danych wyborcom[76].

Tak postrzegane poglądy i oceniane postawy członków samorządów lokalnych, a także myślenie i sposób postępowania części przedstawicieli administracji centralnej oraz lokalnej w dużym stopniu miały swe źródło w makroskali. Wynikały one (...) z ubóstwa politycznego, społecznego i ekonomicznego niemałej części naszego narodu – stwierdziła Ewa Grzegorzewska – Mischka[77]. Tak więc te trzy ubóstwa w dużym stopniu miały negatywny wpływ na osobowość działaczy samorządowych i urzędników władz administracyjnych.

Jest faktem oczywistym, że idee samorządu terytorialnego znajdują coraz większą aprobatę w społeczeństwie. Problem jednak w tym aby były one wdrażane w życie

---

[75] Podstawy reformy samorządowej, pod red. Ewy Toczyskiej., Wyd. Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 7–44. Poglądy członków samorządu izb lekarskiej i rzemieślniczej zarejestrowane w czasie przeprowadzonych z nimi wywiadów sondażowych

[76] Poglądy członków samorządu (...), tamże

[77] Szerzej na ten temat, Grzegorzewska – Mischka E., Emigracja Polaków do Austrii w latach 1980 – 1992 (w) Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, Ekonomia XXXVI, Gdańsk 1998, s. 13-14

przez ludzi światłych i uczciwych. Takich osobowości w samorządach życzą sobie ludzie pracy. Drugi problem dotyczy długości czasu ulepszania form i metod poprawy funkcjonowania samorządu, a przede wszystkim jego społecznych osiągnięć. Jest oczywiste, że proces usadawiania się samorządu w środowisku społecznym, wypracowania metod dochodzenia do sukcesów - wymaga dłuższego czasu. Im większe osiągnięcia będzie notował samorząd obywatelski, tym większe będzie dla niego uznanie ze strony społeczeństwa[78].

Obok sukcesów wynikających z ugruntowywania się samorządności w kraju po 1998r., po politycznych, często populistycznych zapowiedziach o dobrodziejstwach jakie przyniesie dla narodu proces umacniania się samorządu terytorialnego, należy dziś postrzegać i ujawniać popełnianie przez niego nieprawidłowości w celu ich eliminowania. Te niedoskonałości mające swe miejsce w systemie funkcjonowania centrum politycznego i administracyjnego naśladowane są przez niższe ogniwa władzy. Do tych nieprawidłowości władz należą: „odgórne budowanie demokracji", przejawy sejmokracji, wysoki stopień upartyjnienia kierownictw administracyjnych, samorządowych i związków zawodowych, zły system pracy rządu odpowiedzialnego za nieprzygotowanie i realizację „rządowych reform", zawłaszczenie państwa przez elitę polityczną – o czym zadecydowały: pęd do władzy, kult, „smak pieniądza". Niekorzystnie na demokratyzację kraju wpłynęły: napięcia polityczne (strajki, manipulacje o podłożu ekonomicznym), pogłębiający się proces zubożenia (około 80 proc.) społeczeństwa, bogacenie się elit lekceważących materialne potrzeby ludu (bezrobotnych, bezdomnych, rodzin wielodzietnych, emerytów i rencistów, itd.), kryzys dotychczasowych warstw społecznych i religijnych (zanik więzi międzyludzkich), a także spadek kultury politycznej elit (w tym częste wybuchy nietolerancyjności).

---

[78]Problem ten podejmuje Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op.cit., s.191-195

Rozdział 2
REFORMA ADMINISTRACYJNO-SAMORZĄDOWA W POLSCE PO 1 STYCZNIA 1999R.

2.1 WYZNACZNIKI REFORMY ADMINISTRACYJNEJ KRAJU

Po wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w październiku 1997r. – zwycięskich dla Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności – w dalszym przekształceniu modelu ustrojowego państwa, o prawidłowościach, a zwłaszcza prospołecznej skuteczności transformacji zadecydować miało kilka grup znaczących czynników. Trzy spośród nich można uznać na pierwszoplanowe.

Pierwsza grupa –

a) na ile rządząca opcja polityczna będzie w stanie, zgodnie z programem przedwyborczym, pełnić swą „misję" polegającą na przyspieszeniu zmiany socjalistycznego systemu państwa na model zachodniego państwa demokratycznego?

b) na ile rządzący – zgodnie z ich ideowo-polityczną doktryną – będą skutecznie budować społeczeństwo obywatelskie?

c) w jakim zakresie koalicjanci realizując swoją „euforystyczną misję" odpartyjnią organa władzy ustawodawczej i wykonawczej?

d) czy posiądą umiejętność stworzenia korporacyjnego modelu sprawowania władzy, który zbliży do siebie pracodawców i pracobiorców?

e) o ile elity polityczno-administracyjne kraju dostosują system wewnętrzny państwa do wymogów stawianych Polsce przez Unię Europejską[79]?

f) w jakim zakresie rządzący podwyższą swoje kwalifikacje polityczne, organizacyjne, etyczno-moralne, kulturę słowa i zachowań, które są stymulatorem skuteczności przeobrażeń ustrojowych?

g) czy liderzy AWS i UW, a także kierownicy nawy państwowej w procesie podejmowania odpowiedzialnych decyzji wyeliminują „przyrost osobistych ambicji politycznych", zrezygnują z zaspakajania swoich prywatnych interesów, głównie w sferze ekonomicznej?

Druga grupa –

a) czy członkowie rządzącej ekipy będą mieć świadomość, że jakość reformowania kraju zdeterminowana jest owocami partnerskiego współdziałania władzy i społeczeństwa?

b) w jakim stopniu polityczna elita będzie popełniać „ciężkie przewinienie" w postaci wyniesienia się ponad rządzonych?

c) o ile polityczni i gospodarczy menedżerowie stworzą optymalny, sprawnie funkcjonujący mechanizm samokontroli i samooceny własnego postępowania, czy będą z niej wyciągali odpowiednie praktyczne wnioski[80]?

Trzecia grupa – z diagnozy stanu realizacji reformowania państwa, stawianej przez niezależnych polityków i naukowców w połowie 2001r. wynika, że rządząca opcja polityczna kładąc podwaliny pod realizację swych strategicznych celów egzemplifikowanych zwłaszcza w latach 1997 i 1998, nie posiadała dostatecznej wiedzy:

a) o stanie niedostatku (ubóstwa[81]) obywateli z zakresu znajomości mechanizmów funkcjonowania państwa w dziedzinie polityki, ich odpowiedzialności za bezpośrednie i pośrednie uczestnictwo w sprawowaniu władzy, odpowiedzialności za dziś i przyszłość Polski;

b) o niedostatku przygotowania narodu do tworzenia i skutecznego działania instytucji samorządowych na rzecz budowania obrazu społeczeństwa obywatelskiego;

---

[79] Na temat dostosowania Polski do wymogów Unii: Narodowa Strategia Integracji, Monitor Integracji Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, styczeń 1997

[80] Szczepański J., Rozważania o Rzeczypospolitej, PIW, Warszawa 1971, s.89-106

[81] Na temat ubóstwa Polaków pisze Grzegorzewska-Mischka E., Emigracja Polaków do Austrii w latach 1980-1990, op. cit., s.13-14

c) o niedostatku ekonomicznym (materialnym) większości mieszkańców kraju, którzy nie byli w stanie ponieść kosztów realizacji czterech reform ustrojowych[82].

Działanie na rzecz kontynuacji reformy decentralizacyjnej, tworzenie politycznego klimatu i warunków dla rozwoju demokracji, to główne zadania, jakie wyznaczył sobie Instytut Spraw Publicznych, powołany w 1994r. Jego Program Reformy Administracji Publicznej[83] zapoczątkował przyspieszenie intelektualnych i politycznych debat nad modernizacją naszej administracji i dostosowaniu jej do wymogów sprawnie funkcjonującego państwa. Pewnym wzorem dla Polski miały być systemy administracyjne niektórych krajów Europy Zachodniej.

Jesienią 1996r., w ramach Programu Reformy Administracji Publicznej, „podjęto prace nad modelem ustrojowym województwa, regionu (...). Za punkt wyjścia uznano założenie, iż propozycja nowego ustroju musi (...) decentralizować państwo i prowadzić do znaczącego przesunięcia środków publicznych z centrum do budżetów komunalnych"[84]. Przyjęto, że dotychczasowy, dwustopniowy podział terytorialny kraju uniemożliwiał odejście od centralistycznego modelu administrowania.

W projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie z dnia 10 sierpnia 1997r. sformułowano zadania dla Sejmu mające na celu „naprawę ustroju państwa", wypełnienie postanowień Konstytucji RP o powołaniu samorządu regionalnego w oparciu o opracowane przez Radę Europy zasady działania regionów samorządowych[85]. W ramach nowego rozwiązania podziału administracyjnego państwa, zakładano przywrócenie trójstopniowego modelu terytorialnego, obejmującego gminy, powiaty i województwa. Przyjęto założenie, że podział ten będzie związany z charakterem, zakresem zadań i kompetencji, spoczywających na w miarę dużym województwie. Za zasadną uznano konieczność zbudowania struktur administracji publicznej w Polsce, podobnych do struktur występujących w państwach Unii. Te terytorialne struktury miały mieć swe odbicie w naszym kraju i wyrażać się w parametrach powierzchni liczby ludności[86].

Te sugestie wzbudziły wśród naszych niektórych polityków i naukowców wiele kontrowersji. W powyższym założeniu, a i w działaniu upatrywali oni rezygnację z

---

[82] Wywiad z prof. Witoldem Kieżunem: Cisza przed burzą, Myśl Polska nr 7, 11 luty 2001

[83] Rokita J., Model ustrojowy województwa w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy http://sigma.ire.pw.edu.pl./~ mwasile/plik/WWW/samorząd/model.htm s.2

[84] Tamże, s.2-3

[85] Tamże, s.66

[86] Tamże, s.26

zachowania polskiej odrębności narodowej. Przestrzegali także przed bezkrytyczną realizacją, kopiowaniem obcych wzorów polityczno-administracyjnych.

Partie zwycięskie w wyborach do Sejmu i Senatu - Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności, stworzyły koalicję rządową i przystąpiły do działań mających na celu przyspieszenie procesu demokratyzacji życia w kraju. Służyć temu miały cztery reformy: administracji, zdrowia, oświaty, rent i emerytur. Idee, zakres i tempo wprowadzania w życie tych reform w różnych środowiskach politycznych i społecznych budziły różnorakie zastrzeżenia oraz „uzasadnione obawy". Przede wszystkim twierdzą, że nie były one dostatecznie przygotowane, a zwłaszcza nie zabezpieczono dla ich realizacji odpowiednich środków.

Wprowadzony 1 stycznia 1999r. trójstopniowy podział terytorialny państwa – uznany jako pierwsza z czterech reform – miał osiągnąć przede wszystkim cel polityczny, polegający na przekazaniu decydowania o sprawach lokalnych władzom wyłanianym przez społeczności, których te decyzje bezpośrednio dotyczą. Reforma ta motywowana została także względami pragmatycznymi, uzyskaniem przez społeczności lokalne większej korzyści ogólnej z wydawania środków publicznych. Korzyść ta miała być zależna od zaangażowania i przedsiębiorczości administracji, która w większej obfitości powinna występować w gminach, powiatach i regionach, natomiast mniej na szczeblu centralnym. Analizowana reforma – sugerowano – może stać się znaczącym środkiem wyzwalania inicjatywy ludzi na rzecz zdynamizowania rozwoju gospodarczego poszczególnych jednostek terytorialnych kraju. Jego zasięg, a zwłaszcza ekonomiczne efekty, miały stanowić część zapoczątkowanej transformacji systemu gospodarczego. W myśl tej koncepcji władze państwowe powinny wspierać starania władz lokalnych, na których z kolei musi spoczywać obowiązek wyzwalania oddolnych inicjatyw obywatelskich[87].

Nowy podział terytorialny miał stworzyć społecznościom lokalnym możliwości większego wpływu na ich życie publiczne, powinien dawać mieszkańcom gwarancję pracy zawodowej. Tworzenie życzliwego otoczenia ludziom przez ludzi, miało być przyczynkiem powstawania „małych ojczyzn". Chociaż taka prognoza dla wielu Polaków jest zbyt optymistyczna, utworzenie od 1 stycznia 1999r. - obok funkcjonujących już gmin, nowych powiatów i województw według strategii elity politycznej sprawującej władze w Polsce – miało być elementem całościowej wizji budowania państwa

---

[87] Waldziński D., Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej, Wydawnictwo Naukowe PG, Gdańsk 1999, s.65

obywatelskiego. Krytyczny stosunek do takiej strategii władz centralnych wyraziła Jadwiga Staniszkis: „Reforma administracyjna osłabiła gminy. Szczebel powiatowy okazał się zbędny" – sugerowała. W tych powiatach stworzono miejsca dla „swoich", członków rządzącej opcji politycznej – stwierdziła wymieniona profesor socjologii, główny ideolog „Solidarności"[88]. U podstaw budowania państwa obywatelskiego legło przekonanie, że za sprawy lokalne i regionalne odpowiedzialność powinny ponosić wspólnoty samorządowe. Natomiast kontrolna interwencja rządu może być uzasadniona tylko tam gdzie wchodzi w grę interes ogólnopaństwowy[89].

Nowy podział terytorialny kraju miał spowodować upodmiotowienie społeczności lokalnych, które utworzyły samodzielną organizację – wspólnotę samorządową, odrębną od administracji rządowej. Wspólnota – jako organ wywodzący się z demokratycznych wyborów – nie miał stanowić „przedłużenia" aparatu państwowego. Celem wspólnoty powinno być – zakładali naukowcy - reprezentowanie interesu lokalnej społeczności.

W myśl art.3 ust.1 Ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego miałby obejmować całe obszary graniczących ze sobą gmin, albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic, należało dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, a także więzi społeczne i gospodarcze zapewniające ludziom zdolność wykonywania zadań publicznych[90]. Ten zapis w ustawie ujmował realizację zarówno celów społecznych jak i gospodarczych.

Liczni posłowie, w odniesieniu do reformy zajęli stanowisko, że pojawienie się podmiotu w postaci samorządowego województwa zobowiązuje ustawowo do tworzenia wojewódzkich strategii rozwoju i realizowania ich za pośrednictwem konkretnych programów[91] – w tym programów bezpieczeństwa ludzi. Ich zdaniem trzeba się liczyć z coraz to wyraźniej akcentowanymi oczekiwaniami – nie tylko materialnymi – społeczności lokalnych. Ci posłowie prognozowali, że ludzie coraz bardziej będą pragnęli być włodarzami na swoich terenach i zechcą identyfikować się z potrzebami własnych regionów. W związku z tym należy oczekiwać, że oni będą domagać się od rządu i władz

---

[88] Staniszkis J., Wypowiedź dla Przeglądu nr 2 (3), 27 grudzień 1999r.

[89] Wójcik M., Borczyk W., Organizacja i funkcjonowanie starostwa powiatowego, Poradnik samorządowy (maszynopis w wersji roboczej) 1998

[90] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z dnia 18 lipca 1998r.)

[91] Strategia rozwoju województwa gdańskiego, Gdańsk 1997; Uwarunkowania rozwoju województwa pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Praca pod red. Tomasza Parteki, Gdańsk 1999

wojewódzkich takich działań instytucjonalnych, które urzeczywistniałyby ich podstawowe lokalne ambicje[92].

Odnosząc się do nowego oblicza Polski z trzema szczeblami samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek stwierdził:

a) nowe oblicze Rzeczypospolitej, to państwo, w którym instytucje publiczne służą obywatelowi - zaś Marian Krzaklewski zapewniał: „przejęliśmy władzę, aby oddać ją ludziom";

b) administracja publiczna, szkoła, przychodnia, szpital miały stać się instytucjami poddanymi demokratycznej, oddolnej kontroli instytucjami dostosowanymi do działań w ramach standardów gospodarki rynkowej;

c) obywatele naszego kraju muszą poczuć się władni tymi wszystkimi instytucjami;

d) szczególnie istotnym partnerem w prowadzeniu polityki integracyjnej z Unią Europejską będzie polski samorząd wojewódzki – zapewniał Premier Jerzy Buzek[93].

Jak wynika z idei tej reformy, jednostki administracji terenowej nie posiadają władzy właściwej dla państwa lub autonomicznych regionów. W praktyce dość często dochodzi do napięć kompetencyjnych pomiędzy władzą administracyjną, a samorządową, tak w gminach, powiatach, jak i województwach.

Poddany badaniu CBOS-u – tuż przed wdrożeniem reformy administracyjnej – stosunek społeczeństwa do zmian ideowych w systemie terytorialnym kraju, a także wiedza badanej populacji dały podstawę do oczekiwań – wyrażonych przez większość respondentów:

a) w upublicznianych założeniach reformy upatrywano wzrost skuteczności rozwiązywania lokalnych problemów;

b) po jej wdrożeniu wzrośnie wpływ mieszkańców, na to co się dzieje w gminie, a zwłaszcza na rozwiązywanie problemów lokalnych;

c) reforma korzystnie wpłynie na rozwój demokracji;

d) większe nadzieje z wejściem w życie reformy wiązały osoby deklarujące prawicowe poglądy polityczne;

---

[92] Szerzej w artykule: Z prac Sejmu. Priorytetowa ustawa? (w) Wspólnota, Tygodnik Samorządu Terytorialnego 6/465 z dnia 6 luty 1999r., s.5

[93] Szerzej – w wystąpieniu Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka na XII Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków (w) Wspólnota, Tygodnik Samorządu Terytorialnego 26/485 z dnia 26 czerwca 1999r., s.13

e) badani o wyższym statusie społeczno-materialnym wyrażali przekonanie o tym, że reforma wpłynie dodatnio na skuteczność rozwiązywania lokalnych problemów, z którymi borykają się ludzie, zwłaszcza na styku obywatel – urzędnik[94]. Wyrażono też nadzieję na ograniczenie zagrożeń dla spokoju społecznego ze strony środowisk patologicznych.

Istniejące od stycznia 1999r. powiaty i województwa w nowym kształcie miały dać przejrzystość dotyczącą podziału odpowiedzialności za wykonywanie i finansowanie zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym. Miały stworzyć optymalne warunki dla efektywnego wykorzystywania środków publicznych i realizowania skutecznego systemu nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej na podporządkowanych im obszarach administracyjnych.

2.2 PRAWNO - ORGANIZACYJNE RAMY REFORMY

2.2.1 Nowe oblicze strukturalne państwa

Ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o trójstopniowym podziale terytorialnym kraju[95], a przede wszystkim proponowana przez rząd liczba województw a także ich granic – jak to wyżej zasygnalizowano, wywołała liczne dyskusje, a nawet napięcia w środowiskach polityków i naukowców oraz mieszkańców określonych regionów. W rezultacie „różnych kompromisów" pomiędzy władzą centralną a opozycją popartą przez społeczeństwo zainteresowane utworzeniem 17 województw na mapie administracyjnej państwa, zamiast planowanych przez rząd 14 powołano 16 województw[96]. W skład tej liczby weszły województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko - mazurskie, wielkopolskie, zachodnio-pomorskie (mapa 1). Na mapie tej nie znalazło swego miejsca proponowane województwo środkowo - pomorskie, pomimo nalegań ludzi z tego obszaru.

W art.5 ustawy przyjęto możliwość dokonania ewentualnych korekt wytyczonych granic województw po zasięgnięciu opinii władz organów samorządu terytorialnego. Opinie lokalnego społeczeństwa o uzasadnionej potrzebie przesunięć istniejących granic

---

[94] Szerzej na ten temat w artykule: Stosunek społeczeństwa do reformy samorządowej (w) Wspólnota, Tygodnik Samorządu Terytorialnego, 3/462 z dnia 16 stycznia 1999r., s.5

[95] Dziennik Ustaw nr 96, poz.603

[96] Mały Rocznik Statystyczny 1999, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 1999, s.61

miały zostać zebrane do 31grudnia 2000r. Ustawa obliguje Sejm, Senat, Radę Ministrów do dokonania rzetelnej analizy zgłoszonych opinii samorządów, sformułowania stąd wynikających wniosków, przedyskutowania ich z zainteresowanymi samorządami i w rezultacie tej konsultacji wprowadzenia korekty do istniejącego podziału administracyjnego państwa. Decyzja o tej korekcie – przyjęto - nie może mieć charakteru politycznego, rozgrywki na linii: rządzący-opozycja.

MAPA 1

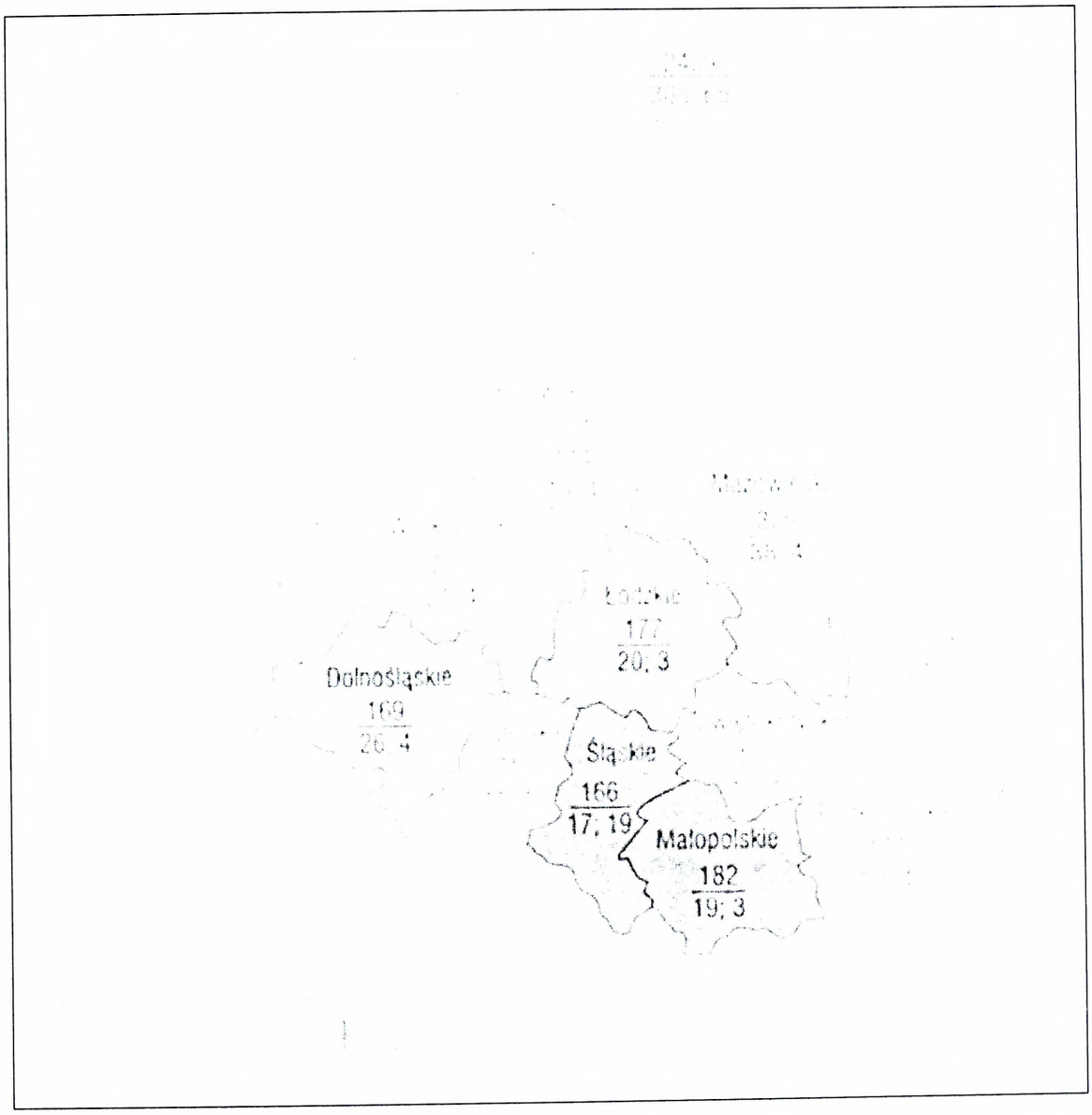
Podział administracyjny kraju

Źródło: Polityka 1998r.

Jak wynika z rozmieszczenia powiatów i gmin na nowej mapie administracyjnej państwa (mapa2) najwięcej powiatów znajduje się w województwie mazowieckim – 42, a najmniej w województwie opolskim – 12, natomiast najwięcej gmin jest w powiatach: bielskim (woj. lubelskie) i kieleckim (świętokrzyskie) – po 19, a najmniej w powiatach: milickim i wołowskim (dolnośląskie) oraz obornickim i wolsztyńskim (woj. wielkopolskie) - po 3 gminy.

MAPA 2

Jednostki podziału terytorialnego w 1999r.



Źródło: Mały Rocznik Statystyczny 1999r., op. cit., s.61

Największy pod względem powierzchni jest powiat białostocki w woj. podlaskim – 2 987 km^2, a najmniejszy powiat tyski w woj. śląskim – 157 km^2. Największe

pod względem powierzchni jest woj. mazowieckie – 35 598 km^2, a najmniejsze woj. opolskie – 9412 km^2 [97].

Nowy podział administracyjny skłania – między innymi – do analizy stanu bezrobocia, a jest ono wysokie. W Polsce według danych z 31 grudnia 1999r. bez pracy było 1831,4 tys. ludzi na 13 430,5 tys. pracujących. Najwięcej bezrobotnych było w woj. mazowieckim 195,9 tys. i dolnośląskim 160,5 tys. Najmniej bezrobotnych zanotowano w woj. opolskim (obszar mały) 46,1 tys., a także w woj. lubuskim 54,2 tys. Szczegółowe dane o województwach ujęto w tabeli 1. Z danych z pierwszej połowy roku 1999 wynika, że bezrobocie ma tendencję wzrostową.

TABELA 1

Ważniejsze dane o województwach

Lp.	Województwa	Pow. Ogólna[a] w km^2	Ludność[a]		Pracujący[de] w tys.	Bezrobotni zarejestrowani[a] w tys.
			ogółem w tys.	w miastach %		
1.	Polska	312685	38667,0	61,9	13430,5	1831,4
2.	dolnośląskie	19948	2982,1	71,6	879,7	160,5
3.	kujawsko-pomorskie	17970	2100,1	62,3	670,9	128,2
4.	lubelskie	25114	2239,5	46,6	907,4	117,1
5.	lubuskie	13984	1022,5	64,8	295,6	54,2
6.	łódzkie	18219	2663,6	65,0	938,1	144,3
7.	małopolskie	15144	3215,9	50,6	1204,5	114,5
8.	mazowieckie	35598	5066,6	64,2	2005,0	195,9
9.	opolskie	9412	1089,6	52,5	343,4	46,1
10.	podkarpackie	17926	2122,2	41,2	872,6	137,4
11.	podlaskie	20180	1223,8	58,1	443,6	62,8
12.	pomorskie	18293	2185,7	68,6	624,1	93,7
13.	śląskie	12294	4882,4	79,6	1612,0	150,2
14.	świętokrzyskie	11672	1326,3	45,8	553,8	84,8
15.	warmińsko-mazurskie	24203	1463,5	60,1	428,9	119,5
16.	wielkopolskie	29826	3351,4	57,6	1166,1	121,5
17.	zachodniopomorskie	22902	1731,8	69,8	484,8	100,6

a – stan w dniu 31 grudnia 1999r.
d- według faktycznego miejsca pracy, dane dotyczą podmiotów, w których liczba pracujących przekracza 5 osób.
e – poza jednostkami budżetowymi resortu obrony narodowej, resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Małego Rocznika Statystycznego 1999r., s.510-513

[97] Tamże, s.62

Drugim niepokojącym zjawiskiem była polityczno-partyjna eliminacja z administracji wojewódzkiej, powiatowej, a nawet gminnej pracowników doświadczonych. W ich miejsce zatrudniono nowych ludzi, z reguły bez doświadczenia ale członków „rządzącej opcji politycznej". To upartyjnienie władz terenowych – a przecież zakładano uniknięcie tego zjawiska - i niekompetencje urzędników, dostrzegany u wielu z nich brak kultury obsługi petentów, w sumie - w opinii społecznej - dają niską ocenę funkcjonowania administracji .

2.2.2 Powiaty, gminy w strukturze administracyjnej województwa pomorskiego.

W wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej powstało województwo pomorskie. Powiększone one zostało o część powiatów przed 1 stycznia 1999r. wchodzących w skład województw: koszalińskiego, bydgoskiego i elbląskiego. Województwo pomorskie obejmuje swoim obszarem trzy zróżnicowane jednostki geograficzne: Pobrzeże Południowobałtyckie, Pojezierze Pomorskie i Zachodnie Żuławy. Ukształtowanie powierzchni determinuje przebieg głównych szlaków komunikacyjnych regionu, łączących Trójmiasto z Warszawą, Bydgoszczą i Szczecinem. Krajobraz jest zróżnicowany i stanowi wielki walor turystyczny. Województwo nie dysponuje praktycznie żadnymi zasobami surowców mineralnych, z wyjątkiem powszechnie występujących piasków, żwirów i glin. Pomorskie charakteryzuje się wysokim udziałem lasów, co stanowi 36 proc. jego powierzchni[98].

Pod względem zaludnienia obszar województwa pomorskiego jest zróżnicowany (mapa 3)[99]. Najwięcej osób zamieszkuje w Trójmieście i Słupsku.

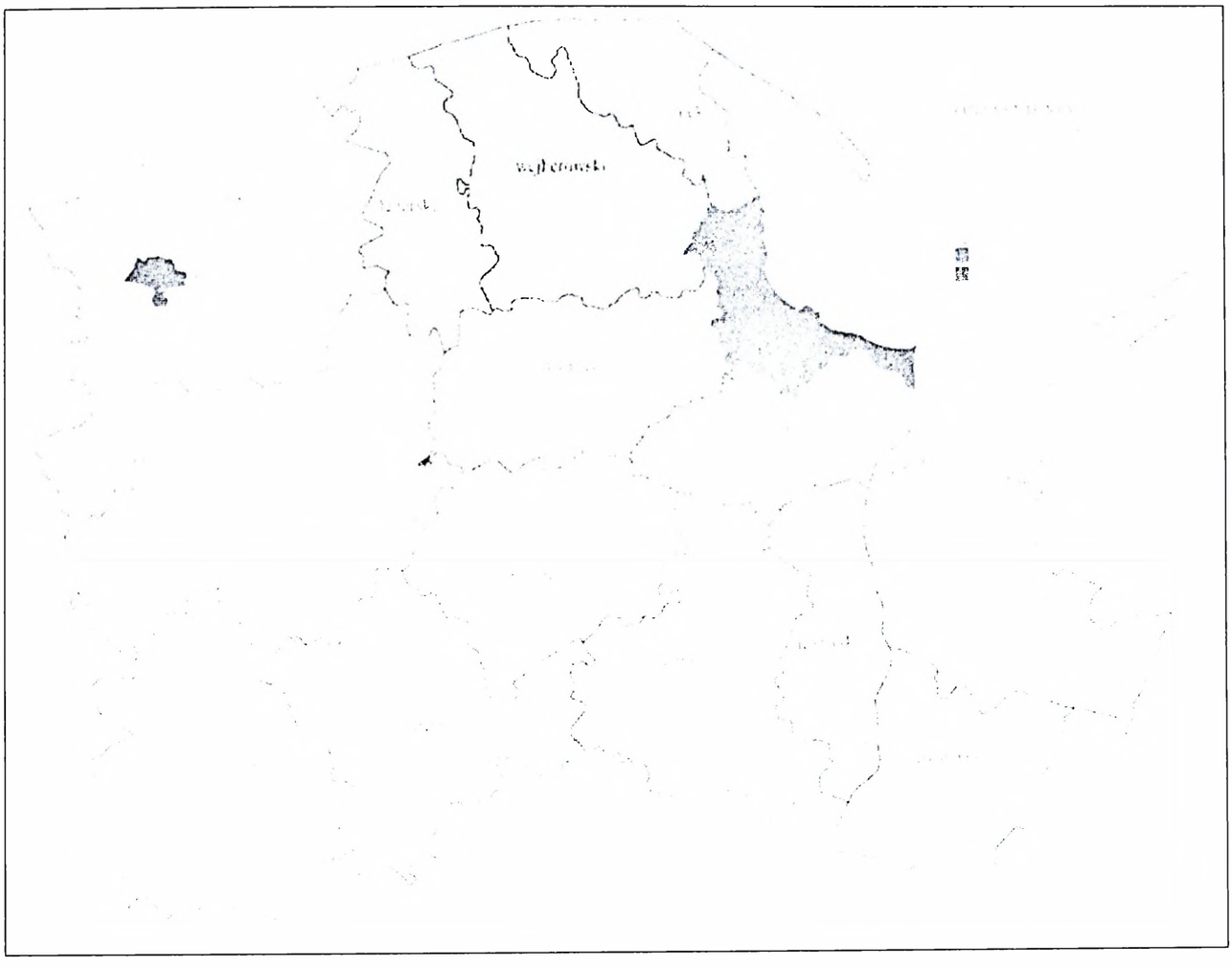
---

[98] Dudkowski M., Diagnoza stanu województwa pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 1999, s.14-15

[99] Borkowaska I., Monitoring Pomorski. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament Strategii i Rozwoju, Gdańsk 1999, s.8

MAPA 3

Zaludnienie w województwie pomorskim. Stan na 31 grudnia 1998 r.



Źródło: Urząd Statystyczny Gdańsk

Natomiast najniższa gęstość zaludnienia występuje w zachodnich i południowych powiatach województwa. Są to tereny przede wszystkim rolnicze.

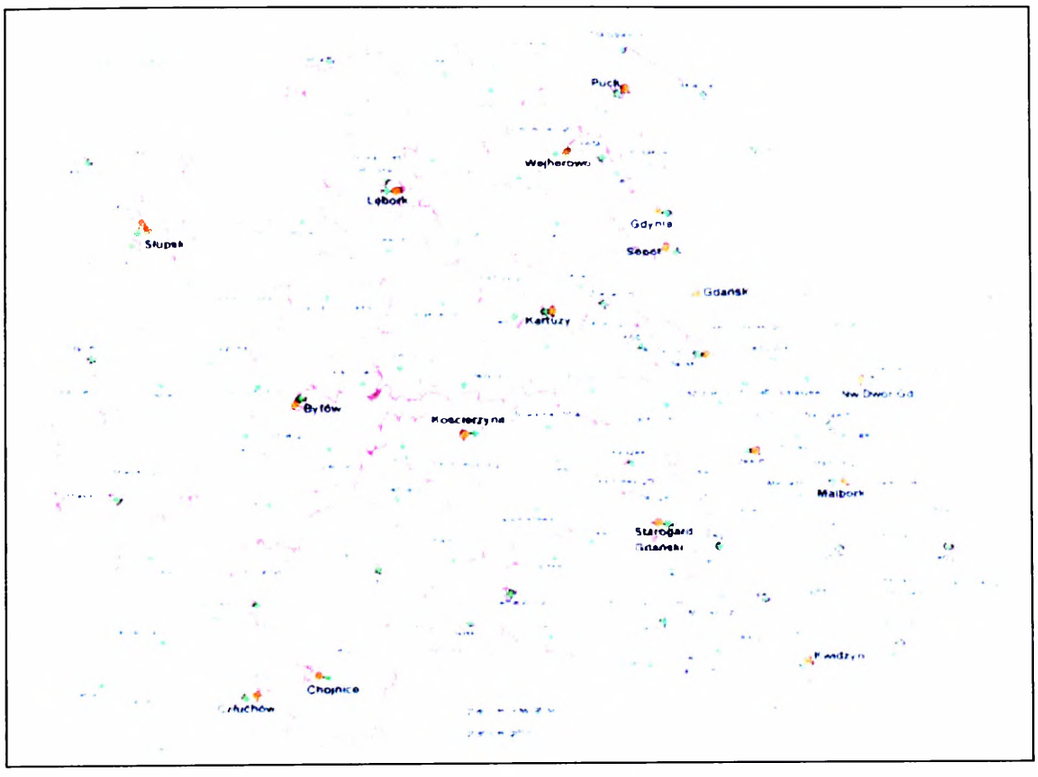
Z dniem 1 stycznia 1999r. w skład województwa pomorskiego weszło 15 powiatów, 4 miasta na prawach powiatów oraz 123 gminy, w tym 25 miejskich, 17 miejsko - wiejskich i 81 wiejskich. Te jednostki terytorialne przedstawiono na mapie 4 obrazującej szczegółowy podział administracyjny województwa[100]. Swoją powierzchnią Pomorze Gdańskie obejmuje 42 miasta i 2994 miejscowości wiejskie.

[100] Tamże, s.6

MAPA 4

Podział administracyjny województwa pomorskiego.

Stan na 31 grudnia 1999r.



Źródło: Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W granicach województwa największymi miastami są: Gdańsk (siedziba władz samorządowych i administracyjnych) – 461,4 tys. mieszkańców, Gdynia – 251,6 tys., Słupsk – 102,4 tys., Sopot – 43,0 tys.

Istotną zaletą, która promuje i inspiruje do wyzwalania przedsiębiorczości ludzi, jest fakt przynależności województwa pomorskiego do Euroregionu Bałtyk[101]. Położenie geograficzne i specyfika terenu, to dodatkowe atrybuty o nieograniczonych możliwościach inicjatywnych. Nie znaczy to wcale, że wytyczony region pomorski – wraz z wchłoniętymi obszarami – nie wyzbył się problemów. W jego granicach administracyjnych znalazł się Słupsk o dużym bezrobociu, probydgoskie Chojnice i Człuchów. Rozgoryczony efektem reformy administracyjnej Elbląg (dotąd związany z Gdańskiem) był pierwszym miastem w kraju, które postanowiło podważyć „narzucony" nowy podział państwa. Postawy rozgoryczenia i propozycji znalezienia się w granicach województwa pomorskiego, wynikają z przeprowadzonej w tym mieście i Ziemi Elbląskiej

[101] Szerzej na temat charakterystyki województwa pomorskiego – Biuletyn Samorządu województwa pomorskiego nr 1, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, lipiec – sierpień 2000, s.11

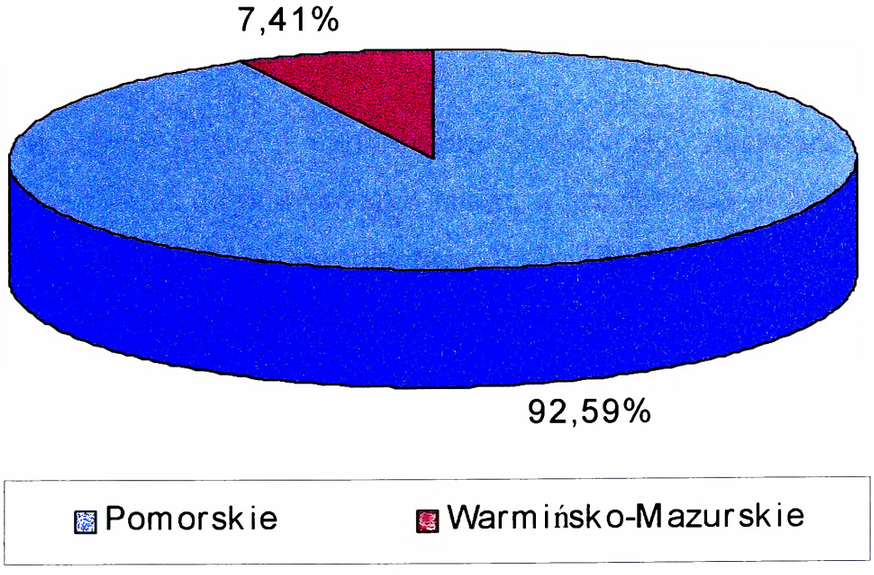
konsultacji społecznych. Ich wynik może być koronnym argumentem do podjęcia przez Sejm RP, optymalnej decyzji o dalszych losach elblążan.

W opinii posła AWS – Jana Kulasa – już od momentu wejścia w życie reformy administracyjnej kraju, obecność Elbląga i okolic w województwie warmińsko - mazurskim nie jest dobrym rozwiązaniem. Rządowy projekt nie brał pod uwagę wielu naturalnych argumentów – komunikacyjnych, ekonomicznych oraz społecznych[102], a także więzi kulturowych z mieszkańcami Trójmiasta.

Elblążanie odwołując się do wyników referendów (konsultacji społecznych) udowadniają lokalnym władzom, że wpływ wyborców nie kończy się w momencie wrzucenia kartki do urny. W Elblągu, przed planowanymi konsultacjami wyznaczonymi na dzień 10 października 1999r., w wyniku sondażu przeprowadzonego 1 października 1999r. przez Agencję Marketingową „Omnibus", ponad 90 proc. mieszkańców deklarowało chęć przynależności do województwa pomorskiego (rysunek 1). Frekwencję ankietowanych określono na około 40 proc[103]. Jedynie około 8 proc. badanej populacji opowiedziało się za utrzymaniem aktualnej sytuacji, nie zrywaniem więzi administracyjnej Elbląga z województwem warmińsko-mazurskim.

RYSUNEK 1

Wyniki ankiety



Źródło: Agencja Marketingowa „Omnibus", ankieta uliczna, 1 październik 1999r., Elbląg

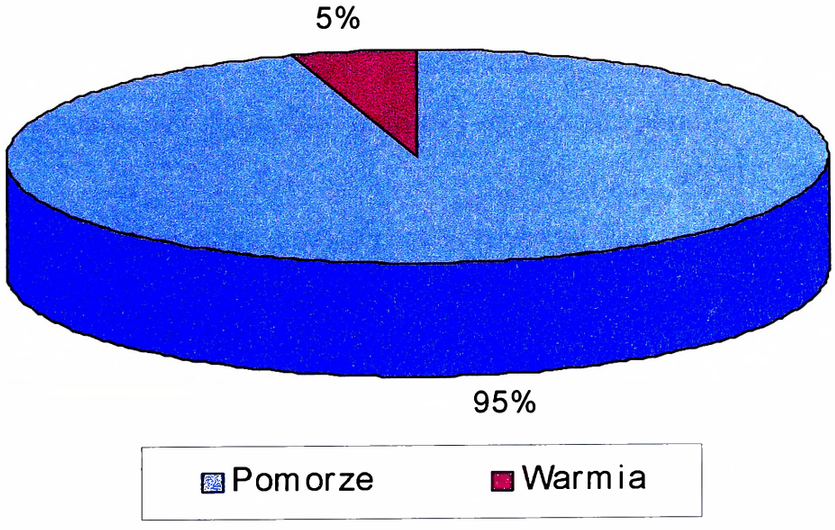
[102] Dziennik Bałtycki, 11 październik 1999, s.4
[103] Dziennik Bałtycki, 6 październik 1999, s.1

Przeprowadzone konsultacje społeczne 10 października 1999r., a zwłaszcza ich wyniki daleko nie odbiegły od wcześniejszych sondaży. Mieszkańcy Elbląga podjęli decyzję sami dla siebie (rysunek 2). Zdaniem przewodniczącego AWS w Elblągu – Mirosława Kozłowskiego, takiego wyniku można było się spodziewać[104].

Przytoczone dane prasowe dotyczące poglądów ludności miasta i okolic zostały potwierdzone i uwiarygodnione w opracowaniu Urzędu Miasta Elbląg. Przedstawił je Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich tegoż urzędu – Krzysztof Kierbeć. Upłynął rok 2000, rząd jednak nie zareagował na ujawnioną wolę mieszkańców Ziemi Elbląskiej.

RYSUNEK 2

Wyniki konsultacji społecznych w Elblągu



Źródło: Urząd Miasta w Elblągu

Z podobnymi planami referendum nosili się mieszkańcy Chojnic. Sygnalizowali swoje dążenia do powrotu tego miasta w granice województwa kujawsko-pomorskiego. Edward Pietrzyk, przewodniczący Rady Miasta Chojnice, na początku 2000r. zapowiedział, że jest już grupa inicjatywna, która dążyć będzie do przeprowadzenia na terenie powiatu chojnickiego konsultacji społecznych[105]. Przed manipulacją mieszkańcami ostrzega dyrektor Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przy Uniwersytecie Warszawskim – Grzegorz Grzelak, który twierdzi, iż społeczne konsultacje są najczęściej wykorzystywaniem społeczności lokalnej przez najróżniejsze frakcje niezadowolonych[106].

---

[104] Dziennik Bałtycki, 11 październik 1999r., s.1
[105] Dziennik Bałtycki, 31 marzec 2000r., s.24
[106] Tamże, s.25

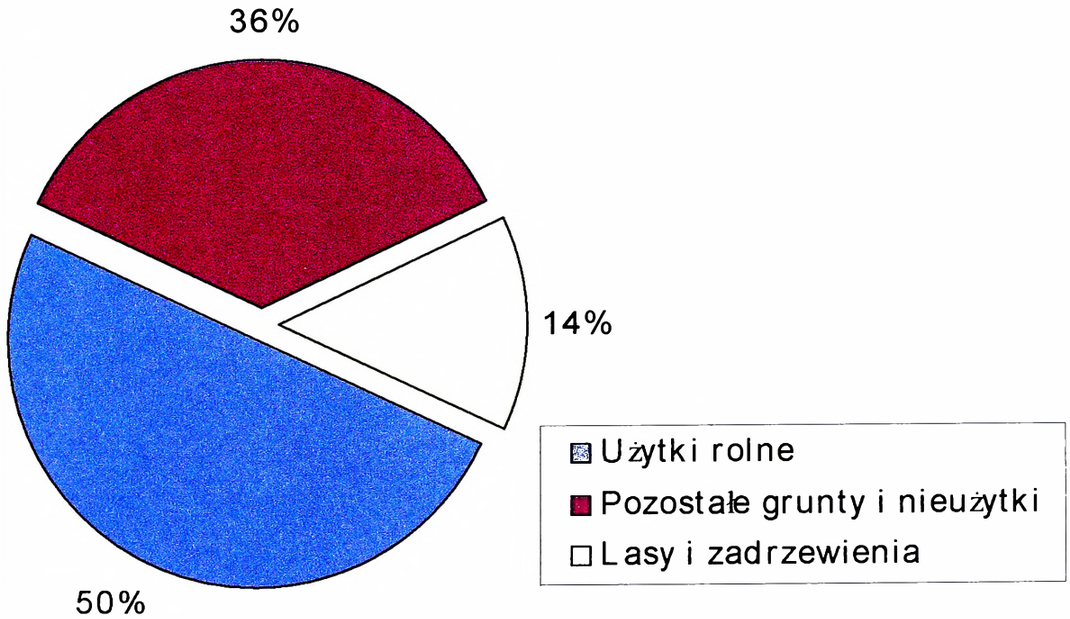
Część mieszkańców Słupska, uznając że ten obszar jest niedowartościowany materialnie „przez władze gdańskie", opowiada się za utworzeniem wraz z Koszalinem województwa środkowo-pomorskiego. Drugim czynnikiem dynamizującym niezadowolenie społeczności słupskiej jest notowany wśród niej wysoki odsetek bezrobocia, który od stycznia 1999r. niepokojąco wzrasta.

Znaczenie opinii społeczeństwa, demokratyzacja życia będą silne i trwałe na ile w sposób uzasadniony zabiegać będą o nią sami obywatele – twierdzi noblista Günter Grass.[107] Problem w tym, czy wszyscy „zadowoleni i niezadowoleni" właściwie interpretują istotę demokracji, doceniają znaczenie swego głosu w procesach usamorządowienia życia na terenie swego zamieszkania.

Powierzchnia terytorium województwa – według kierunków jego wykorzystania – jest zróżnicowana. Wskazują na to wskaźniki procentowe przedstawione na rysunku 3. Wynika z nich, że 50 proc. powierzchni stanowią użytki rolne. Duży ich odsetek, to ziemie stosunkowo złych klas, o niskiej wydajności plonów[108].

RYSUNEK 3

Powierzchnia województwa pomorskiego według kierunków wykorzystania w 1999r (w %)



Źródło: Biuletyn statystyczny województwa pomorskiego nr4, US Gdańsk, 1999r.

[107] Dziennik Bałtycki, 12 październik 1999r., s.2
[108] Monitoring Pomorski, op.cit. s.29

Najwyższy odsetek użytków rolnych (ponad 60 proc. gruntów ogółem) posiadają powiaty: malborski, tczewski, gdański i kwidzyński, najmniejszy natomiast, ze względu na duże, 50 proc. zalesienie powiaty: bytowski i chojnicki[109].

Z 1 829 288 ha powierzchni województwa pomorskiego, 108 836 ha przypada na miasta. Zatrudnionych w gospodarce narodowej na początku 1999r. było 521 713 osób. Wskaźnik pracujących wynosił:

a) w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie – 2,3 proc.;

b) w przemyśle – 31,7 proc.;

c) w budownictwie – 6,8 proc.;

d) w usługach – 33,2 proc.

W pierwszych dniach po utworzeniu województwa w nowym kształcie zarejestrowano 93 679 bezrobotnych, w tym 56676 kobiet.

Stopa bezrobocia oscylowała wtedy wokół 11 proc. Natomiast w maju 2001 odsetek ludzi bez pracy w analizowanym tu terytorium wzrósł do 17,1.

Budżet województwa w 1999r. – według danych urzędu - przedstawiał się następująco:

- dochody budżetu ogółem wynosiły – 140 604,9 tys. zł.
  - w tym dochody własne – 1 903,0 tys. zł.
  - subwencje – 64 461,2 tys. zł.
  - dotacje z budżetu państwa – 43 743,5 tys. zł.
  - udział w podatku dochodowym – 30 497,3 tys. zł.

- wydatki budżetu ogółem wynosiły – 140 782,3 tys. zł.
  - w tym na oświatę i wychowanie – 24 394,4 tys. zł.
  - opiekę społeczną – 723,1 tys. zł.
  - bezpieczeństwo publiczne – 200,0 tys. zł.[110]

Specyfikę subregionów naszego województwa przedstawiono w panoramie regionalnej (tabela 2 i 3)[111].

---

[109] Tamże

[110] Parteka T., Uwarunkowania rozwoju województwa pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Gdańsk 1999, s.68

[111] Tamże, materiał źródłowy

TABELA 2

Samorząd powiatowy w liczbach

Powiat	Ludność tys.	Pow. w ha	Dochód na 1 mieszkańca w zł.*	Wydatki na 1 mieszkańca w zł.*	Budżet w 1999r.		Zatrudnieni w gosp. narod.	Bezrobotni zarejestrowani	Stopa bezrobocia %
					Dochody tys. zł.	Wydatki tys. zł.			
bytowski	76298	219281	1086	1080	32562,2	31567,8	15416	7632	17,2
chojnicki	90602	136425	933	963	57971,6	58328,3	18615	7022	18,2
człuchowski	23695	19744	1098	1171	27293,1	27593,1	10764	6498	18,6
gdański	75603	79317	1227	1239	17758,6	17980,6	13143	930	2,4•
kartuski	99153	112004	1049	1081	30601,2	30601,2	15250	3814	10,1
kościerski	65489	116585	1051	1055	34938,1	34938,1	11218	3855	15,8
kwidzyński	82785	83464	1213	1277	40977,7	40989,0	20271	5604	16,1
lęborski	65586	70699	1145	1134	33919,4	33909,8	13214	4310	17,3
malborski	108910	122548	1021	1086	48066,8	48066,8	19278	9020	22,8
nowodworski	36753	65275	1129	1158	18128,4	18128,4	5001	3259	23,3
pucki	69294	57785	1158	1210	29177,7	29177,7	12813	1258	5,0
słupski	94104	230400	1123	1140	27521,1	27521,1	15462	8737	17,6
starogardzki	121648	134528	1129	1245	45140,0	45642,0	25462	6712	15,0
tczewski	113594	69754	981	945	50310,0	49471,9	21384	7171	18,2
wejherowski	169357	127984	1010	1050	53453,3	55237,8	23590	4264	9,7

**- dane z 1998r.*

• - łącznie z miastem Gdańsk.

TABELA 3

Miasta na prawach powiatu w liczbach

Miasto	Ludność tys.	Pow. w ha	Dochód na 1 mieszkańca w zł.*	Wydatki na 1 mieszkańca w zł.*	Budżet w 1999r		Zatrudnieni w gosp. narod.	Bezrobotni zarejestrowani	Stopa bezrobocia %
					Dochody tys. zł.	Wydatki tys. zł.			
Gdańsk	458988	26203	1592	1743	213298,9	285293,9	151789	4335	2,4•
Gdynia	253521	13549	1283	1360	98742,9	141269,3	84695	3110	2,9♣
Słupsk	102370	4315	1303	1342	65632,3	71166,1	31460	5623	17,6
Sopot	42781	1731	1978	1973	24751,5	27609,6	12888	425	2,4♦

**- dane z 1998r.*

• - łącznie z powiatem gdańskim,

♣- łącznie z miastem Sopot,

♦- łącznie z miastem Gdynia,

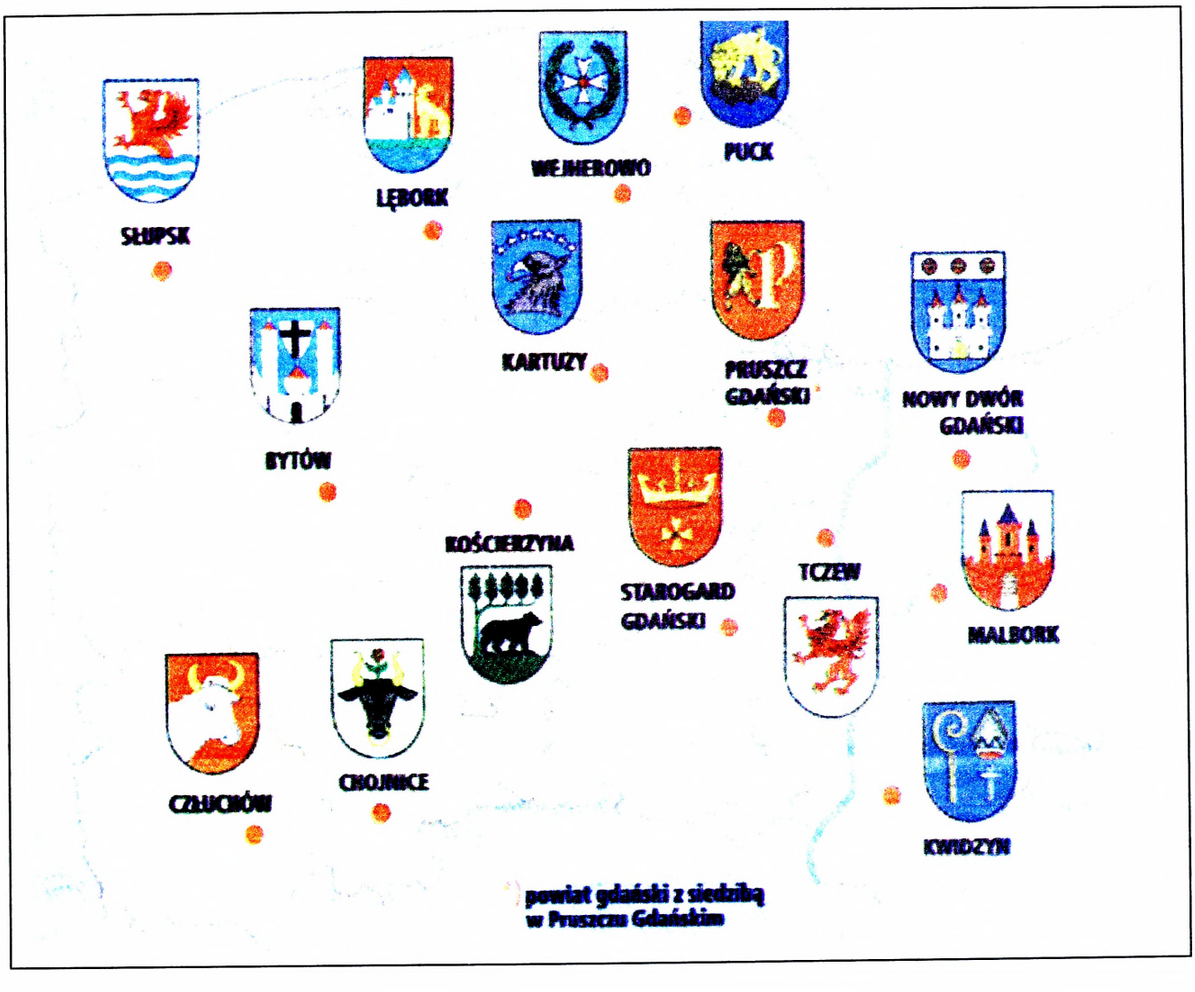
Nie trudno zauważyć, że pomorskie powiaty bardzo się od siebie różnią – wielkością, strukturą demograficzną, dochodami i wydatkami budżetowymi, a także stopą procentową bezrobocia.

Jednym z głównych celów nowego podziału terytorialnego miało być wyrównanie szans poszczególnych regionów. Mając na względzie przedstawione w

tabelach dane, można pokusić się o sformułowanie stwierdzenia, że jest to zadanie co najmniej na całe dziesięciolecia. Należy mieć jedynie nadzieję, że pozytywne zmiany pojawią się w niedalekiej przyszłości. Będzie to jednak uzależnione od mądrości włodarzy, ich poświęcenia, bezinteresowności, uczciwości, a także utrzymania polityki rygoryzmu funkcjonowania samorządów. Owe wyznaczniki będą decydowały o tym, czy samorządy będą sprawowały swoje służebne funkcje wobec obywateli, dając im możliwości wyrównanych szans rozwoju swoich regionów (mapa 5).

MAPA 5

Powiaty w województwie pomorskim.



Źródło: Dziennik Bałtycki, 20 sierpień 1999r.

Rokowania w tym zakresie – jak to wynika z przebiegu reform od stycznia 1999r. do maja 2001r. – nie napawają optymizmem. Kierunki rozwoju województwa, budowanie „domu pomorskiego" dla ludzi regionu, czynienie ich twórczymi i odpowiedzialnymi gospodarzami, kształtowanie w nich optymizmu w lepszą przyszłość –

to cele zawarte w Strategii rozwoju województwa pomorskiego, publikacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego[112].

2.3. REFORMA ADMINISTRACYJNA KRAJU A BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ

Ze strategii podziału terytorialnego kraju wynikał wzrost odpowiedzialności politycznej wybieranych władz samorządowych a i administracyjnych, za spokój społeczny i bezpieczeństwo regionu[113]. Zakładano, że osiąganie tego celu w poszczególnych województwach wzmocni stabilizację wewnętrzną w państwie, zapobiegnie powstawaniu społecznych napięć, czy też sytuacji kryzysowych[114]. Michał Kulesza stwierdza, że generalnie idea nowej reformy administracyjnej, w której wyakcentowano odpowiedzialność władz regionalnych „ma zapewnić bezpieczeństwo zbiorowe i porządek publiczny w województwie"[115]. Proces decentralizacji władz, zakładający większą przejrzystość systemu , obywatelską kontrolę administracji i wydatków publicznych – był częścią składową nowego oblicza państwa. Wynikać z niego miało też doskonalenie działań mających na celu poprawę skuteczności w układzie funkcjonalnym i terytorialnym wszystkich szczebli władzy i społeczeństw lokalnych.

Aby ten katalog zadań mógł być urzeczywistniony niezbędnym miało stać się osiągnięcie pożądanego poziomu gotowości cywilnej rozumianej jako „stan zorganizowania państwa, który określa zdolność i wolę sektora cywilnego do podjęcia w określonym czasie i zakresie zorganizowanego i efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub stosownie do zadań wynikających z sytuacji zagrożenia"[116]. państwa, czy określonego jego regionu. Stąd wynikają dwa zadania: pierwsze – rzetelne przygotowanie planów przez kompetentne jednostki, drugie – przygotowanie społeczeństw lokalnych do zrozumienia istoty zagrożenia i do odpowiedzialnego partycypowania w realizacji zadań wynikających z obowiązującego planu.

Według Mirosława Kalińskiego, gotowość cywilna, to także zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz ich mieniu i środowisku w sytuacjach kryzysowych jak

---

[112] Strategia rozwoju województwa pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

[113] Szerzej na ten temat: Kulesza M., Pełnomocnik i polityka, (w) Samorząd Pomorza, Zeszyty problemowe nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000, s.23

[114] Tamże

[115] Tamże

[116] Kaliński M., Gotowość cywilna rezerwistów w systemie bezpieczeństwa narodowego (w) Głos Weterana i Rezerwisty nr 1(139), rok XX, Czasopismo Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów WP, styczeń 2001, s.8

również systemu organów i jednostek organizacyjnych oraz podejmowanych przez nie czynności zapewniających wykonywanie zadań wynikających z przyjętych planów lub doraźnie zaistniałych zagrożeń. System bezpieczeństwa musi funkcjonować w postaci permanentnego czuwania, doraźnego reagowania w eliminowaniu zjawisk kryzysowych. Te dokonania muszą mieć swe miejsce w ramach obowiązującego w kraju prawa.

Wyartykułowane stany napięć i kryzysowe, ze względu na ich charakter, skalę oraz skutki mogą przybrać postać lokalnych (gminnych, powiatowych), regionalnych, krajowych, międzynarodowych[117]. W zależności od miejsca, gdzie one mogą wystąpić, a także zasięgu i ostrości kryzysu, czy konfliktu, o jego ograniczeniu lub likwidacji decydują władze odpowiedniego szczebla administracji państwowej. Ta odpowiedzialność spoczywająca na kierownictwach terenowych organów władzy ma powodować ograniczenie ingerencji przedstawicieli organów wyższych szczebli.

Wszelkie działania w sferze zabezpieczenia spokoju społecznego, eliminowania zagrożeń dla życia i pracy ludzi powinny być podejmowane przez władzę publiczną na najniższym poziomie kompetencji. Zapewni to jej adekwatność co do zmian i specyfiki działań, pozwoli na objęcie swoim zasięgiem oddziaływania wszystkich obywateli zamieszkałych na obszarze podporządkowanym najniższemu ogniwu władzy publicznej.

Na ile trójstopniowy podział kraju, stąd wynikające cele, wpłyną na ugruntowanie bezpieczeństwa regionalnego, a więc utrwalenia spokoju społecznego oraz, czy sprawdzą się w swych poczynaniach kompetentni ludzie zdecyduje o tym czas. Od nich, obu podmiotów: władzy i szeregowych obywateli będzie zależeć zsynchronizowanie dokonań w sferze teoretycznej i praktycznej na rzecz przeciwstawienia pojawiającym się symptomom zagrożenia wewnętrznego.

Na to zagrożenie składa się rozpad koalicji AWS-UW, zaistnienie mniejszościowego rządu Jerzego Buzka, niskie notowania parlamentu i rządu, sprzeczności i rozpad AWS, wzrost bezrobocia, znaczne pogorszenie się warunków materialnych większości rodzin. Wszystkie te zjawiska jakie zaistniały w pierwszej połowie 2001r., łącznie z wystąpieniem NSZZ Solidarność (połowa maja) z AWS, zaniepokoiły niemałą część mieszkańców naszego kraju. Te oznaki destabilizujące

---

[117] Kaliński M., Gotowość cywilna ... op. cit., s.8

sytuację w Polsce wpływały ujemnie na jej polityczną i gospodarczą pozycję na arenie międzynarodowej[118].

Powyższe decyzje wymuszały w społeczeństwie pytania o dalsze skutki zawirowań w świecie polityków, o przyczyny złej sytuacji w gospodarce (zwłaszcza w rolnictwie), o niebezpieczny wzrost odsetek bezrobotnych, dlaczego rząd nie zahamuje procesu pogarszania się warunków bytowych większości obywateli. Z badań prowadzonych przez CBOS w maju 2001r. wynika, że 75 proc. ankietowanych stwierdza: polityka rządu Jerzego Buzka nie daje szans na poprawę sytuacji gospodarczej kraju, zaś 71 proc. Polaków wyrażą opinię, że sytuacja w państwie zmierza w złym kierunku[119]. Bardzo wysoki odsetek bezrobocia – zwłaszcza w zachodnich i północno-wschodnich regionach Polski – poraża myślenie społeczeństwa. GUS ogłosił, że w pierwszym kwartale 2001r. stopa procentowa bezrobocia wyniosła 18,2 proc., co oznaczało, że 3,16 mln ludności było bez pracy (nie licząc bezrobocia ukrytego na wsi). Systematycznie wzrasta bezrobocie w województwie pomorskim; w maju 2001r. 17,1 proc. spośród ludzi mogących podjąć prace, pomimo usilnych starań jej nie otrzymało[120].

Powyższe wskaźniki, a także egzemplifikowane inne zagrożenia ugruntowują u ludzi potęgujące się obawy. Spokój społeczny i bezpieczeństwo ludzi – wyrokuje się – może zostać zburzony w wyniku narastającego napięcia, które może przerodzić się w konflikt społeczno-polityczny – prognozuje Aleksander Małachowski[121]. Z analizy sytuacji w kraju – którą rząd ocenia jako dobrą – wynika umacnianie się zjawisk uspołecznienia strachu przed niewiadomą przyszłością[122].

Szerzej do spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością odniosę się w kolejnych rozdziałach.

---

[118] Wszystkie te problemy awizowano i analizowano w publikacjach już od przełomu 2000/2001r. Sygnalizowali je politycy i dziennikarze m.in. w Polityce, Wprost, Dziś, Gazecie Wyborczej, Przeglądzie, Tygodniku Powszechnym, Trybunie, Głosie Wybrzeża

[119] Trybuna , 18 maja 2001, s.11

[120] Głos Wybrzeża, 22 maja 2001

[121] Patrz jego artykuł z kwietnia 2001r. w Przeglądzie

[122] Trybuna, 18 maja 2001, s.11; Wywiad z Andrzejem Gwiazdą po wystąpieniu NSZZ Solidarność z AWS opublikował Głos Wybrzeża 18, 19 i 20 maja 2001r. pod tytułem: Dzieci zjadły rewolucję.

Rozdział 3

POWINNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA.

3.1. KSZTAŁTOWANIE ŚWIADOWMOŚCI OBYWATELI NA RZECZ OBRONNOŚCI.

Współczesny świat polityki, religii, mechanizmów rozwoju społeczno-gospodarczego kontynentów, krajów, narodów nabiera coraz więcej cech złożonych. Niektóre z nich mają charakter wybuchowy. Sygnalizują te niebezpieczeństwa: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Pakt Północnoatlantycki, Unia Europejska i liczne zinstytucjonalizowane organizacje międzynarodowe. Wymienione tu podmioty, a także rządy licznych państw na obu półkulach nie wypracowały jeszcze polityczno-prawnej metody przeciwstawienia się tym złożonościom. Zasadnicza przyczyna tkwi w tym, co nazywa się sprzecznością interesów między licznymi czołowymi państwami naszego globu.

Przede wszystkim polityczne ośrodki decyzyjne, parlamenty stanęły przed koniecznością postawienia diagnozy stanu dzisiejszej rzeczywistości. W tym celu spożytkowane powinny być badania prognostyczne[123]. Prognostyka – jak dowodzi Kazimierz Secomski - jest nauką o przewidywaniu przyszłości zmierzającą do wskazania jej najbardziej prawidłowego obrazu[124]. Efektem tych badań naukowych muszą stać się racjonalne decyzje polityczne i społeczno-gospodarcze, a ściślej strategia zabezpieczenia światowego pokoju, eliminacji jego zagrożeń oraz stworzenia systemu zsynchronizowanego współdziałania państw na wszystkich obszarach ich funkcjonowania.

---

[123] Secomski K., Prognostyka, Warszawa 1971, s.14
[124] Tamże, s.16

Problem w tym, czy już dziś – posługując się dorobkiem światowej nauki – można naszkicować obraz spokojnego świata do 2020r. O racjonalnych przesłankach unowocześnienia mechanizmów działania ONZ dyskutuje się w jej kuluarach, przed reformą swych struktur stoi NATO, cel taki wyznacza sobie Unia Europejska. W ten proces poszukiwań lepszej przyszłości, zasobności materialnej państw wtapiają się idee globalizacji świata. Państwa, które są siłą napędową tej koncepcji, wynikających z niej rozwiązań, stają przed dylematem: co należy czynić, aby globalizacja była uczciwa, aby miała oblicze ludzkiej twarzy. Lionel Jospin – premier Francji – powiedział „Im bardziej świat się globalizuje, tym bardziej potrzebuje regulacji i to opartej na podstawowych wartościach"[125]. Nie wypracowali jeszcze ich ci, którzy o nich mówią, ani nie mają ich przeciwnicy globalizacji. A więc nasuwa się potrzeba precyzyjnego skatalogowania wartości, a także poinformowania społeczeństw o nowej formie naprawiania niedoskonałej dziś społeczno-ekonomicznej rzeczywistości międzynarodowej.

Próbę prognozowania rozwoju gospodarki podjęli premierzy krajów Grupy Wyszehradzkiej podczas XI Forum o rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (GOW). GOW – jak wynika z treści tego dokumentu – jest nurtem teoretycznym skupiającym głównie ekonomistów, a także informatyków, inżynierów, socjologów, starających się określić rolę tzw. sektora czwartego, w którego zakres wchodzą między innymi usługi informatyczne w rozwoju gospodarki. Jak sugeruje Jerzy Kleer – niektórzy teoretycy twierdzą, że szybkie procesy globalizacyjne, zwłaszcza w dziedzinach związanych z najnowocześniejszą techniką i sektorem finansów nie będą mogły się pojawić beż rewolucji informacyjnej. Chociaż wśród teoretyków nie brak sceptyków, sądzą oni, że ta rewolucja może mieć miejsce tylko w nielicznych krajach najbardziej rozwiniętych[126].

Wielcy tego świata stanęli dziś nie tylko przed społecznym sprawowaniem władzy w czasie ich kadencji parlamentrano-rządowej. Na nich ciąży obowiązek i odpowiedzialność za programowanie oblicza świata jutra, za kładzenie fundamentów pod nowe struktury organizacyjne, tworzenie nowych wartości społecznych i systemu ich osiągania. Takie rewolucyjne myślenie o naszej przyszłości, o metodach jej kształtowania, oczekiwanych osiągnięciach – są treścią opracowań niektórych naukowców. Przykładem mogą tu być prace Alvina Toffera[127].

---

[125] Przegląd nr 37, 10 wrzesień 2001r., s.43

[126] Kleer J., Głową do przodu, Polityka nr 38, 22 wrzesień 2001, s.82

[127] Toffer A., Szok przyszłości, Wyd. Ośrodek Badania Stosunków Wschód-Zachód, Warszawa 1972; Toffer A., Budowa nowej cywilizacji, Polityka trzeciej fali, PIW, Poznań 1993

Prognoza ugruntowywania przeobrażeń ustrojowych w Polsce, a przede wszystkim umacnianie demokracji, formowanie społeczeństwa obywatelskiego, pomnażanie kompetencji i odpowiedzialności samorządów terytorialnych, eliminowanie objawów niebezpieczeństw i zagrożeń, tak z zewnątrz jak i wewnętrznych na czas do 2020r. zależna jest od długoterminowej prognozy jaką uprawiają dla siebie między innymi: ONZ, NATO, UE. Nasza integracja polityczna z państwami świata zachodniego, z gospodarką licznych krajów na wszystkich kontynentach „narzuca polskiej prognozie" podstawowe treści programowe, wypełnia ją oczekiwanymi wartościami społecznymi. W tej naszej prognozie nie można pominąć tych wszystkich zjawisk i cech narodowych zespalających wyobraźnię i działanie obywateli RP. Za opracowanie cywilizacyjnego rozwoju kraju znaczącą odpowiedzialność ponoszą ośrodki naukowo-badawcze i studiów strategicznych.

Z analizy trendów rozwojowych występujących w państwach wysokiej cywilizacji technicznej wynika, że przyszłość naszego państwa będzie bardziej związana z rozwojem technologii informatycznych i multimedialnych. Liczni polscy politycy i publicyści głoszą tezę, że w ekspresowym tempie stać się powinniśmy społeczeństwem informacyjnym. Wydaje się, że jest to pogląd zbyt optymistyczny, zależny w dużym stopniu od zasobów finansowych RP. Prawdą jest to, że proces tworzenia takiego społeczeństwa zdeterminowany będzie wynikami działań sił rynkowych, w których swój udział zaprezentują mechanizmy społeczne. Nie znaczy to, że rząd nie powinien kontrolować strategicznych dziedzin rozwoju gospodarczego kraju. Potrzebę taką widzi Leszek Miller, który dostrzega – między innymi – konieczność opodatkowania nie tylko przedsiębiorstw z kapitałem krajowym, ale i zagranicznym, a także przezwyciężania kryzysów, a nie administrowania nimi[128].

Opracowanie, a następnie realizacja racjonalnej prognozy dynamicznego rozwoju Polski – w tym województwa pomorskiego – obejmującej dwudziestoletni horyzont czasowy, zależy od kilku, oprócz wyżej wymienionych pierwszoplanowych uwarunkowań wewnętrznych:

pierwsze – zbliżenia stanowisk partii politycznych i podjęcia przez nie licznych wysiłków dla dobra realizacji zasad konstytucyjnych RP,

drugie – sprawnego i odpowiedzialnego funkcjonowania kompetentnego parlamentu i rządu, władz administracyjnych województwa i samorządu regionalnego,

---

[128] Expose' Leszka Millera – Premiera RP wygłoszone w Sejmie 25 października 2001r. (TVP pr.2)

trzecie – stworzenia legislacyjnych i organizacyjnych podstaw dla zintegrowanego systemu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego kraju oraz województwa, a także eliminowania objawów zagrożeń godzących w życie i dobro materialne ludzi,

czwarte – harmonijnego współdziałania organów władzy administracyjnej i samorządowej ze wszystkimi ogniwami społeczeństwa regionu pomorskiego,

piąte – władza publiczna nie powinna być „wyspą zadowolenia i zasobności", samorząd jest gospodarzem administrowanego terenu, zaś administracja rządowa powinna pełnić funkcje pomocnicze[129].

Spełnienie tych podstawowych oraz innych wyznaczników decydujących o sformułowaniu prognozy rozwoju województwa, a przede wszystkim o urzeczywistnieniu egzemplifikowanych w niej celów nakłada na twórców nowego obrazu tego nadmorskiego regionu kilka priorytetowych zadań, zwłaszcza z dziedziny gospodarczej. Najważniejsze z nich – jak się dziś postrzega to:

1. Podjęcie decyzji zgodnych z życzeniami mieszkańców części województwa, opowiadających się za innym umiejscowieniem administracyjnym ich obszarów, wyciszyłoby nastroje niepewności licznych grup społecznych.

2. Potrzeba zmodyfikowania systemu funkcjonowania Trójmiasta, np. poprzez jego metropolizowanie, przy zachowaniu autonomii Gdańska, Gdyni i Sopotu.

3. Połączenie – głównie ze względów ekonomicznych – portów w Gdańsku i Gdyni – poddania ich wspólnemu zarządowi. W ten sposób uniknie się konkurowania z sobą obu instytucji skarbu państwa, podejmowania decyzji inwestycyjnych, które nie są synergiczne, a wręcz nakładają się na siebie.

4. Pilna potrzeba odbudowy zniszczonej gospodarki morskiej, zwłaszcza transportu morskiego i rybołówstwa[130].

5. Konieczność modernizacji zapuszczonego systemu drogowego i jego całej infrastruktury technicznej. Bardzo pilnym wymogiem staje się budowa autostrady A1, a także stworzenie nowego, przelotowego ciągu komunikacyjnego prze Trójmiasto – czego domagają się nie tylko służby logistyczne.

---

[129] Expose' Premiera, op.cit.

[130] Do tego problemu ustosunkował się nowy wojewoda pomorski Ryszard Kurylczyk „Po dwóch dniach przekonałem się, że gospodarka morska jest na poziomie roku 1950 i w morze wypływają głównie kutry rybackie. To jest dramat województwa żyjącego na morzem, z którego korzyści czerpały setki, a nawet tysiące ludzi. Nagle to morze nie żywi i nie daje szans. Co zrobię? Nie jestem specjalistą w tej materii, więc najpierw posłucham fachowców. Jeśli coś będzie zależało ode mnie, natychmiast to zrealizuję" – patrz wywiad Głos Wybrzeża nr 209, Malowany – nie będę, 26 –28 październik 2001, s.6-7

6. Potrzeba skorygowania obecnego systemu dostawy wody, energii, ciepła, odprowadzania i oczyszczania ścieków, opracowania nowej koncepcji urbanistyki.

7. Gruntownej przebudowie musi być poddana sieć wodno-kanalizacyjna. Jest to podstawowy warunek uniknięcia nowej katastrofy powodziowej.

8. Rozwiązanie problemu niedostatku budownictwa, zwłaszcza komunalnego, zapewnienie bezdomnym godziwych warunków mieszkaniowych.

9. Właściwe zagospodarowanie – wspólnie z Wojskową Agencją Mieszkaniową – obiektów po zlikwidowanych jednostkach wojskowych.

Ponadto przed Sejmikiem Województwa Pomorskiego[131] - którego członkowie powinni wykazać się myśleniem strategicznym[132] - narasta pilne zadanie opracowania nowej architektury całokształtu gospodarki dla całego regionu, w tym zdynamizowania tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw – zwłaszcza w powiatach południowych i zachodnich województwa, odbudowy oraz tworzenia nowych stanowisk pracy, czego oczekiwanym, efektem ma być obniżanie odsetka bezrobotnych, zwłaszcza na terenach wiejskich, które Leszek Miller postrzega jako „kwaterę armii bezrobotnych"[133]. W celu unikania zagrożeń wewnętrznych jest też konieczność pilnego zacierania różnic ekonomiczno-kulturowych między miastem a wsią i dostosowanie polskiego rolnictwa do modelu unijnego. Mając na uwadze konflikt zbrojny, starcie fizyczne dwóch sił i ofiary w ludziach, należy przewidzieć utworzenie rezerwy łóżek w szpitalach, zapasów środków opatrunkowych, lekarstw itp.

Za osiągnięcie wyżej wymienionych celów strategicznych decydujących o skuteczności przeciwstawienia się wszelkim niebezpieczeństwom i zagrożeniom, odpowiedzialność w regionie ponoszą Sejmik Wojewódzki – z jego marszałkiem na czele oraz Urząd Wojewódzki – z wojewodą reprezentującym centralne władze państwowe. Problem w tym, kto ich do tych ambitnych zadań ma przygotować i czy posiądą świadomość odpowiedzialności za powierzoną im rolę.

Z założeń strategicznych rozwoju województwa pomorskiego, tworzenia sprawnego systemu gwarantującego ludziom bezpieczeństwo narodowe, uruchomienia mechanizmu przeciwstawiania się wszelkim zagrożeniom zewnętrznym i krajowym, wynika, że tak marszałek jak i wojewoda wraz z ich współpracownikami muszą stać się

---

[131] Cele i zadania realizacyjne na najbliższe lata ujęto w opracowaniu – Strategia rozwoju Województwa Pomorskiego, op.cit., s.57-66

[132] Zagadnienie takiego myślenia przedstawiają: Allaire Y., Fiasirotu M., Myślenie strategiczne, PWN, Warszawa 2000, s.186-263

[133] Expose' Premiera, op.cit.

menedżerami. I to nie tylko menedżerami zajmującymi się gospodarką, ale i polityką oraz obronnością regionu. Ci decydenci nie mogą być „zerami w garniturach"[134] – ostrzega Gunter Ogger. W tych zespołach – sugeruje ten socjolog – nie ma miejsca dla egomanów czy też dla „nadwornych powątpiewaczy"[135]. Mają to być jednostki w pełni kompetentne i wiarygodne. Składająca się z nich elita powinna spełniać funkcje integrujące i w swym postępowaniu dawać wzór innym. Już na początku XVII w. angielski filozof Francis Bacon odkrył prawdę, która dziś, a szczególnie jutro, wymusza działanie na wyobraźnię, a potem na intuicję. Autor ten wyraził przekonanie, że „kto pragnie, a nie działa, szkody powoduje"[136]. Zaś Stanisław Lec – biorąc udział w dyskusji na temat społecznych powinności menedżera – pisał „Każdy krzak może być ognistym, jeżeli zdołasz go podpalić swoją wyobraźnią"[137]. A więc samorządowi menedżerzy stają przed dylematem, jakimi metodami rozbudzić wyobraźnię mieszkańców województwa, jak kształtować jakościowo nowy potencjał ludzki. Czy ta samorządna elita podejmuje tę batalię, zakłada, że ma szansę, czy obowiązek ją wygrać?

Podstawową siłą sprawczą decydującą o obronności i ładzie wewnętrznym w państwie, w tym w województwie pomorskim, są jego obywatele, a przede wszystkim, zrozumienie przez nich istoty samorządzenia się, wynikających z niej całej gamy powinności – od gospodarczych po polityczne, wojskowe i kulturowe. Cała społeczność regionu – nie tylko jego część – musi odczuwać potrzebę przeorientowania swego dotychczasowego myślenia i postępowania, wyzbyć się oporu wobec „postępowań uzasadnionych" – wejść w schemat i rytm „aktywności twórczej". W tym systemie każdy wysiłek umysłowy i fizyczny jednostki powinien być przez nią uznany za przywilej obywateli. Te dwie cechy człowieka nie mogą mieć charakteru pozorowanego, muszą być ujawnione w postępowaniu np. w czasie wyborów prezydenta państwa, posłów, senatorów, czy członków samorządu terytorialnego. Na miejscu wydaje się tu być stwierdzenie

„Bierność szlachetnych ludzi
gwarantuje zwycięstwo zła"

Edmund Burke (1729 – 1797)[138]

---

[134] Ogger G., Zera w garniturach, Kraków 1994, s.269
[135] Tamże, s.248
[136] Cytat z książki Liendenfielda G., Asertywność, Łódź 1996, s.33
[137] Manager nr 1(22), styczeń 1998, s.83
[138] Szyszkowski J., Co będzie jutro? (w) Głos Weterana i Rezerwisty nr 1 (139) Rok XX, Zarząd Główny Byłych Żołnierzy Zawodowych, Warszawa, styczeń 2001, s.11

Powyższe motto stanowiło jeden z drogowskazów dla twórców reform samorządowych. Wywarło ono znaczące piętno w świadomości wielu ludzi opracowujących, a następnie wdrażających podstawowe zasady demokracji. Ich wysiłek a zarazem świadomość przemian kierowały społeczeństwo na drogę samodzielności. Ona to uświadamiała wielu ludziom czas transformacji wskazującej konieczność zmian i aktywności – „od społeczeństwa biernego do społeczeństwa tworzącego wizję rozwoju i podejmującego próby jej realizacji."[139]

„Nowy ustrój terytorialny państwa nawiązuje do naszej tradycji a jednocześnie do najnowocześniejszych tendencji rozwoju administracji publicznej we współczesnym świecie"[140] – stwierdza Jerzy Stępień. Trafnym wydaje się być także jego pogląd, że „powstały ustrój jest nowoczesnym instrumentem pozwalającym na rozwiązanie istotnych problemów społecznych, ale jako instrument właśnie – nie jest panaceum na wszystkie bolączki współczesnego życia, reszta zależy od ludzi "[141] – w tym przede wszystkim ludzi władzy. Oni to – jedni i drudzy - w poczuciu odpowiedzialności za państwo, a w tym i poszczególne regiony, powinni dostrzegać potrzebę opracowania strategii rozwoju państwa a także poszczególnych województw. Strategia ta powinna zawierać koncepcję działań zmierzających do długotrwałego i zrównoważonego rozwoju państwa i regionów. Należy założyć, że w tej strategii znajdą swe odbicie relacje pomiędzy zawartą w niej teorią, a praktycznymi możliwościami podmiotów, tj. państwa i jego poszczególnych regionów.

Odpowiedzialność społeczna nakazuje także dostrzegać w strategicznych celach rozwoju społeczno-gospodarczego podnoszenie bezpieczeństwa i zdolności obronnej państwa. Realizacja tego przedsięwzięcia powinna być prowadzona przez pryzmat bezpieczeństwa wewnętrznego rozumianego jako „stabilność i harmonijność danego organizmu lub systemu" oraz bezpieczeństwa zewnętrznego definiowanego jako "brak zagrożenia ze strony innych podmiotów lub sytuacji"[142].

Na stan bezpieczeństwa państwa mają wpływ czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Michał Drost czynniki wewnętrzne postrzega jako „narastające sprzeczności społeczne, rozumiane jako niemożliwość współistnienia pewnych stanów systemu

---

[139] Zarębski J., Samorządy wojewódzkie (w) Samorząd Pomorza, Zeszyty problemowe nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego – Kancelaria Sejmiku, Gdańsk 2000, s.54

[140] Stępień J., Procesy reformowania administracji publicznej w latach 1989-2000 (w) op.cit. Samorząd Pomorza, Zeszyty problemowe nr 1/2000, s.39

[141] Tamże

[142] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, AON, Warszawa 1998, s.10

społecznego wynikające z rozbieżności stawianych sobie przez nie celów"[143]. Jego zdaniem zagrożeniom tym sprzyja:

- kryzys ekonomiczny,
- niesprawiedliwy podział dóbr,
- fanatyzm religijny,
- waśnie etniczne,
- korupcje władz i występowanie afer gospodarczych,
- walka polityczna określonych ugrupowań partyjnych[144].

Aby zaistniały zagrożenia o charakterze wewnętrznym, oprócz wymienionych przesłanek – sugeruje Michał Drost – muszą wystąpić następujące czynniki:

- pojawienie się frustracji społecznej,
- propagowanie wrogości, fanatyzmu, nacjonalizmu,
- wzajemna wrogość określonych grup społecznych,
- wrogość określonych grup społecznych wobec władzy,
- ostre formułowanie żądań politycznych, społecznych i ekonomicznych.

Czynniki zewnętrzne, to „zagrożenia wynikające z sytuacji w państwach bezpośrednio sąsiadujących z Polską, zobowiązań i sojuszy lub przygotowań państw (nie będących naszymi sojusznikami) do interwencji na nasz kraj"[145]. W świadomości obywateli – przynajmniej w większości – istnieje pogląd, że bezpieczeństwo narodowe, to bezpieczeństwo wobec zagrożeń militarnych. Systemowa wiedza o możliwych zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego stanowi podstawę rzetelnej konstrukcji systemu obrony narodowej – dowodzi Waldemar Kitler. Traktuje on ją „jako sumę cywilnych i wojskowych środków i zasobów oraz ich poczynań służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa (obronie kraju i ochronie ludności) przed wszelkimi zagrożeniami godzącymi w życiowe wartości interesu narodowego"[146]. Zatem problemy bezpieczeństwa dotyczą zagrożeń ale także są następstwem rozwoju cywilizacyjnego oraz demokratyzacji życia. Powoduje to konieczność reorientacji w kierunku zorganizowania państwa, postrzeganego jako organizację polityczną grupy społecznej, obejmującą określone terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązują prawa przez nie stanowione[147] na rzecz rozwiązań w

---

[143] Tamże, s.11
[144] Tamże
[145] Tamże, s.13
[146] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, AON, Warszawa 2001, s.27
[147] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, op.cit., s.26

obszarze bezpieczeństwa powszechnego na czas pokoju i kryzysów o charakterze niemilitarnym a nawet niekonfliktowym (zob. projekt Ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w okresie pokoju)[148].

W Polsce reforma administracyjna szczebla terytorialnego zrodziła nadzieję na ogromny przełom w sferze wartościowania interesu narodowego. Samorządowi wyznaczono dziejową rolę wyzwolenia systemu wartości lub jego utrwalenia, który nie mieścił się w dotychczasowym pojmowaniu bezpieczeństwa. „Podstawę bezpieczeństwa – według Waldemara Kitlera – stanowią: przetrwanie państwa i narodu, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia"[149]. Według Stańczyka[150] - wartość obrony narodowej jest pochodną zaspokojenia potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia ludzi.

Cytowany Waldemar Kitler egzemplifikuje dwa zasadnicze cele obrony narodowej:

- bezpieczeństwo ludności (osób, dóbr, środowiska),
- bezpieczeństwo państwa jako instytucji[151].

Obronę narodową definiuje jako „całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces oddziaływania na otoczenie w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w życiowe interesy narodowe[152].

Mimo pozytywnych kierunków rozwoju sytuacji międzynarodowej nie można wykluczyć bezpośrednich lub pośrednich form zagrożenia bezpieczeństwa[153] - zauważa Michał Drost. Dziś, w toku dojrzewającej u nas demokracji – w której sama wolność nie wystarcza, a „otwartość nie jest bezpieczna"[154] – postrzegamy w niej ujemne zjawiska.

Pierwszym z nich, to wyobcowanie się części narodu[155] wyrażające się zniechęceniem do rządzącej elity politycznej (AWS, UW), apatią, biernością – czego dowodem była 53,7 proc. nieobecność przy urnach uprawnionych do głosowania w dniu 23 września 2001r. Trudno też wytłumaczyć fakt, dlaczego ponad 541 tys. wyborców oddało głosy nieważne. Te zjawiska zmuszą nowy rząd do realizacji nowej, ludzkiej

---

[148] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, op.cit., s.26
[149] Tamże, s.43
[150] Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s.16
[151] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, op.cit., s.43
[152] Tamże
[153] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, op.cit., s.15
[154] Madajczyk – Krasowska B., Kapitalizm karykaturalny, Dziennik Bałtycki, 12 październik 2001, s.11 (wywiad z prof. Jadwigą Staniszkis)
[155] Schaff A., Alienacja jako zjawisko społeczne, KIW, Warszawa 2001

polityki, zasypania przepaści między bogatymi i biednymi, wygranymi i przegranymi, miastem i wsią.

Drugim niekorzystnym zjawiskiem w tym dochodzeniu do państwa obywatelskiego jest stosunkowo niska świadomość polityczna i niestabilność poglądów wysokiego odsetka ludzi, słaba dyscyplina obywatelska i niedostateczne poczucie odpowiedzialności za swoje czyny, notowane u jednostek, członków grup społecznych, organizacji, instytucji. Cechuje je mała skuteczność w przeciwstawianiu się występującym zagrożeniom.

Trzecim mankamentem w tym procesie utrwalania samorządności są występujące symptomy terroru politycznego i psychicznego uprawianego przez jednostki, grupy nieformalne, organizacje mafijne itp. Do tych źródeł zagrożeń demokracji należy zaliczyć panoszącą się przemoc i korupcję[156], w tym korupcję w samorządach. Sprawom tym poświęca się wiele uwagi. „Żaden mandat zaufania udzielony samorządowcowi, działaczowi czy politykowi nie powinien być wykorzystywany w jego własnym interesie"[157]. Gangsterstwo polityczne[158], rosnąca nierówność świata i rosnące poczucie tej nierówności będą tym, co będzie napędzało wszystkie konflikty i rodziło przestępcze działania.

Czwartym ujemnym zjawiskiem, kładącym swój cień na współczesnej demokracji w świecie, a więc i w Polsce jest międzynarodowy terroryzm[159]. Jego nasileniem była eksplozja 11 września 2001r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, której ofiarą padło ponad 6 tys. pracowników zaatakowanych instytucji. Zdarzenia te ujawniły światu grożące mu niebezpieczeństwo. Ten brutalny zamach zmusił Stany Zjednoczone i pozostałe państwa świata do podjęcia działań wymierzonych w ośrodki terroryzmu i ludzi którzy nim kierują.[160] Podjęta wojna z Talibami w Afganistanie, gdzie mieści się centrum dyspozycyjne terroryzmu, prowadzona metodą „ chirurgii rakietowej" – spowodowała powstanie dwóch światowych problemów: obawę przed zaistnieniem bioterryryzmu[161], która potęguje ustępujący strach i bezradność ludzi, nie tylko w USA[162]. Ta metoda

---

[156] Poznański K., Prywatyzacja równa się korupcja, Przegląd nr 41, 8 październik 2001, s.24-26

[157] Kwiatkowski A., Samorządowiec – czysty jak łza? Biuletyn Informacyjny Województwa Pomorskiego, nr 6 (11), Gdańsk sierpień – wrzesień 2001, s.7

[158] Kietrys A., Magiel a' la Kurski, Przegląd, 22 październik 2001, s.25

[159] Główne nurty nowożytnego terroryzmu przedstawia w swej pracy Hoffman B., Oblicza terroryzmu, Fakty, Warszawa 2001

[160] Raport specjalny: Co dalej po ataku na Amerykę, Polityka nr 38, 22 wrzesień 2001, s.3-19

[161] Zieliński Z., Czarna lista, Polska Zbrojna nr41, 7 październik 2001, s.33-34; Begley S., Isikoff M., Strach przed bioterroryzmem, Newsweck nr7, 27 październik 2001, s.50-54

[162] Tomasiewicz J., Wróg bez twarzy, Żołnierz Polski nr 10/2001, październik 2001, s.6-9

bombardowań w Afganistanie wywołuje sprzeciw mieszkańców w niektórych krajach islamskich. W obawie przez trzecią wojną światową, bioterroryzmem – w połowie października 2001 nasiliły się demonstracje ludzi w Europie (np. Niemcy, Włochy, Wielka Brytania) którzy opowiadają się za pokojem i przeciwko wykorzystaniu wąglika jako narzędzia terroru.

Czy aktywność Muzułmanów to „erupcja patriotyzmu", nacjonalizm arabski – stawia pytanie Longin Pastusiak – początek starcia islamu z chrześcijaństwem? Dziś coraz częściej politycy zastanawiają się, czy należy zwalczać skutki terroryzmu, czy też eliminować przyczyny jego powstawania i eksplozji. Należy zdawać sobie sprawę z tego – zauważa Ryszard Kapuściński – że twierdzenie, iż demokracja może zlikwidować terroryzm, jest sprzeczne samo w sobie[163]. Istotą demokracji – dowodzi autor – jest to, że można to zagrożenie lokalizować, osłabiać, ale nie można go zlikwidować, chyba, że za cenę zmian ustrojowych fundamentów[164]. Robert Mc Namara – zdecydowany przeciwnik terroryzmu, opowiadający się za karaniem winnych śmierci ludzi w wieżowcach WTC i Pentagonie – stwierdził, że „sam odwet nie wystarczy"[165]. Jawi się potrzeba znalezienia klucza do ładu światowego. Tym kluczem powinna być nowa polityka państw na Bliskim i Środkowym Wschodzie, nowa polityka Bogatej Północy wobec krajów Biednego Południa. Polacy potępiając terroryzm w każdym jego wydaniu, uczestnicząc w tym froncie walki z nim, mają obowiązek eliminowania wszelkich jego przejawów w granicach naszego państwa. By móc zapobiegać i eliminować, należy zaszczepić potrzebę permanentnego pogłębiania wiedzy tego niebezpiecznego zagrożenia. Wyzwanie to powinno znajdować się w każdej strategii wojewódzkiej budowania „bezpiecznego regionu". Poparte one powinny być dotychczasowymi osiągnięciami zaprezentowanymi w wielu publikacjach i opracowaniach, w tym Kuby Jałoszyńskiego[166], Juliana Kaczmarka[167], Wojciecha Maliszewskiego[168], Stanisława Pikulskiego[169] i wielu innych. Godne uwagi powinny być także poglądy pracowników administracji publicznej w kwestii

---

[163] Szczepuła B., Zalesiński J., Kalkuta i Dallas, Dziennik Bałtycki, 26 październik 2001, s.21

[164] Tamże

[165] MC Namara R., Sam odwet nie wystarczy, Polityka nr 38, 2001, s.19

[166] Jałoszyński K., Współczesne zagrożenia pozamilitarne państwa – terroryzm i przestępczość zorganizowana, a bezpieczeństwo Polski, Zeszyt Naukowy nr 4, AON, 2001; Terroryzm a wojsko, Zeszyt Naukowy nr 2, AON, 2000, s.188-198; Działania militarne Izraela w walce z terroryzmem, Zeszyt Naukowy nr 2, AON, 1999, s.203-211

[167] Kaczmarek J., Walka o rozwój i bezpieczeństwo europejskie, Zeszyt Naukowy nr 2, AON, 2001, s.18-35; Bezpieczeństwo Europy a fundamentalizm islamski, Zeszyt Naukowy nr3, AON, 1999, s.9-18

[168] Maliszewski W., Siły działań specjalnych USA – strategiczne uzasadnienie koncepcji użycia, ich cechy i właściwości, Zeszyt Naukowy nr3, AON, 1994, s.154-164

[169] Pikulski S., Prawne środki zwalczania terroryzmu, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000

bezpieczeństwa państwa zaprezentowane w badaniach Jarosława Kardasa i Krzysztofa Lorantego[170]. Ciekawy pogląd na temat: ideologia a terroryzm prezentuje Władimir Łukin – wiceprzewodniczący Dumy Państwowej Rosji[171].

Wyartykułowane wyżej groźne zjawiska, są u progu nowego stulecia troską nie tylko rządów, ale i obywateli. Jednak przeciwdziałania im nie są mocną stroną demokracji[172] - stwierdza Sławomir Zalewski. „Prawda wyrażona przez Johanesa Gerbera iż w warunkach wysokiej cywilizacji człowiek jest najdroższym, ulotnym i najbardziej twórczym źródłem siły militarnej"[173] dowodzi wielkiego potencjału drzemiącego w tej podstawowej jednostce społeczeństwa. Ważnym jest, by był on wprzęgnięty do działań podejmowanych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa i zdolności obronnej państwa, wynikających z założeń polskiej polityki bezpieczeństwa, a także dokumentów rozwijających i precyzujących te zasady, tj. polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP, oraz „obowiązków wojskowych i powinności obronnych"[174].

Przypatrując się wielu debatom – relacjonowanym przez masmedia - na temat strategii szeroko pojętej można wyciągnąć jeden nieoptymistyczny wniosek podzielany przez wielu ekspertów. Wynika z niego, że strategia ta jest katalogiem pobożnych życzeń. W wielu przypadkach można zarzucić jej ogólnikowość. Ma to swoje odbicie chociażby w opublikowanej Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego.[175] Podobnie „martwymi uogólnieniami" charakteryzują się strategie innych regionów kraju. O takim stanie rzeczy decyduje w zasadzie jeden czynnik. Dopóki precyzyjnie nie będzie podanych źródeł i wielkości środków finansowania pomysłów zawartych w narodowej czy regionalnej strategii, nie będzie praktycznych szans na ich realizację.

Faktem niezaprzeczalnym jest to, że wdrażane w życie cztery reformy niosły za sobą i noszą nadal potrzebę ich korekty. Bez względu na to, czy aktualne wizje tworzonej strategii rozwoju państwa, jak i też wypracowanej w województwie, nie zostaną w pełni zrealizowane, to przynajmniej muszą być tworzone takie warunki, które umożliwiłyby podstawowe idee strategii zrealizować przez przyszłe pokolenia. Mając świadomość

---

[170] Kardas J., Loranty K., Bezpieczeństwo państwa w poglądach pracowników administracji publicznej, AON, Warszawa 2001

[171] Patrz: Przegląd nr 44, 29 październik 2001, s.23-25

[172] Zalewski S., Polityka bezpieczeństwa a edukacja obronna, MON, Departament Społeczno-Wychowawczy, Warszawa 2001, s.27

[173] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, op.cit., s.18

[174] Szerzej na ten temat w projekcie ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych z lipca 2000r.

[175] Patrz: Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

niedoskonałości organizacyjnej, prawnej – analizowanej tu strategii – oraz faktu, że jej urzeczywistnienie ma charakter pionierski, nie do podważenia jest teza, że w systemie wdrażanych reform występuje pewien ruch, który zawsze był motorem postępu. Problem w tym, jaka jest jakość i dynamika, a zwłaszcza efektywność tego ruchu. Według Marka Dutkowskiego - „na sukcesy mają wpływ nie tylko sprawność, ale zaangażowanie samorządowców oraz przełamanie różnego rodzaju barier administracyjnych"[176], w tym barier psychicznych, cechujących licznych pracowników służb publicznych.

Odnosząc się do zdolności obronnej państwa należy wskazać na dość istotny fakt, a mianowicie – proces demokratyzacji z jednej strony ułatwia współudział szerokich rzesz społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, z drugiej zaś – sprzyja szerzeniu się fałszywego wyobrażenia o wolności w postaci naiwnego pacyfizmu, anarchii i konformizmu[177]. To utrwalające się niebezpieczeństwo w zachowaniach licznych ludzi, hamuje proces ugruntowywania spokoju i bezpieczeństwa narodu. „Jakikolwiek duch i wola obrony narodu są niejako zakodowane w świadomości kolejnych pokoleń Polaków i stanowią część naszej narodowej świadomości – dowodzi Józef Marczak - to jednak, będąc elementem dynamicznym, podlegają zmianom. Brakowało nam jednak dobrej organizacji, aby potencjał płynący z tego ducha skutecznie przekształcić w trwała siłę obronną państwa, ponieważ zawsze potrafiliśmy ulegać złudzeniom, że interes innych może i nam dobrze służyć. Toteż w działaniach na rzecz obronności kierowaliśmy się potrzebami sąsiadów (którzy wciąż nas zdradzali), tolerancją narodowościową, kulturową i religijną, współczuciem i pomocą"[178].

Wola obrony państwa, a w tym i społeczności lokalnych powinna mieć swoje odbicie w powszechnej świadomości społecznej a także w gotowości do podejmowania obowiązków i świadczeń materialnych. Jej przejawem musi być akceptacja do poczynań rządu w aspekcie realizacji polityki bezpieczeństwa narodowego a także sił zbrojnych w przygotowaniu i prowadzeniu obrony. Siła znanych autorytetów w procesie kształtowania świadomości ma swoistą wymowę i ogólny posłuch społeczny. Stwierdzenia:

a) gen. Beaufore „przede wszystkim jednak należy zachować ducha obrony ... ponieważ historia skazuje na zagładę tylko te ludy, które nie chcą się bronić",

---

[176] Szerzej na ten temat Kitowska J., Nie odstawiajmy strategii na półkę, Wywiad – Dziennik Bałtycki, 28 grudzień 2000r., s.29

[177] Marczak J., Strategia powszechnej obrony narodowej (w) System obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej Nr 1(30), AON, Warszawa 1998, s.33

[178] Tamże

b) Winstona Churchilla „żadna polityka zagraniczna nie może być skuteczna, jeśli nie stoi za nią dostateczna siła i gotowość narodu do poświęceń potrzebnych do jej wytworzenia",

c) Michaela Haworda „mobilizacja społecznego poparcia dla wojny jest co najmniej równie ważnym jak mobilizacja sił zbrojnych"[179]

są wkomponowane w strategiach obronnych wielu państw w formie celów strategicznych.

Mając powyższe na względzie, a także fakt misji jaką winna pełnić administracja państwowa i samorządowa, koniecznym staje się systematyczne kształcenie kierownictw odpowiedzialnych za przygotowanie obronne kraju i regionów. Tylko systematyczna inspiracja, uwrażliwienie i szkolenie ludzi poprzez ustawiczną edukację obronną może uniemożliwić zanik poczucia ich zagrożenia. Fakt wejścia Polski do NATO nie powinien być podstawą bezpieczeństwa narodowego. Józef Marczak – słusznie zauważa – że „niebezpieczne dla świadomości obronnej społeczeństwa są złudzenia, że sojusze lub systemy bezpieczeństwa zbiorowego w jakiś istotny sposób mogą zastąpić własne wysiłki w budowie narodowego systemu bezpieczeństwa"[180].

Konsekwencją demokratyzacji państwa jest uczestnictwo społeczeństwa we wszystkich dziedzinach działalności państwa, w tym również w obronie narodowej wyrażanej współdziałaniem w obronie terytorialnej. Obrona terytorialna winna być elementem samorządności terytorialnej. Tak sprecyzowane sformułowanie wynika z faktu, że samorządność terytorialna oznacza przejmowanie przez terenowe organy władzy samorządowej szerokich kompetencji i odpowiedzialności w sprawowaniu władzy, w tym również w zakresie obrony narodowej.

Potrzeba konieczności zainteresowania społeczeństwa sprawami obronnymi wynika także z faktu, że władze RP w 1992r. określiły zarówno cel państwa (...) „obrona i umacnianie niepodległej, suwerennej państwowości, gwarantującej respektowanie praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich (...)" i wynikający z niego strategiczny cel obrony (...) „zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa"[181]. Realizacja podstawowej funkcji państwa, jaką jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami powinna być postrzegana przez pryzmat zdolności narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi. Mogą one wynikać z działań zbrojnych

---

[179] Tamże, s.32-33

[180] Tamże, s.36

[181] Marczak J., Gąsiorek K.: Tworzenie Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999r, s.21

prowadzonych przez siły zewnętrzne, a także być rezultatem spowodowanym klęskami żywiołowymi i innymi podobnymi zdarzeniami wywołanymi przez siły natury lub złą działalność człowieka.

Radykalnej zmianie musi ulec przekonanie obywatela, że „obrona militarna przed zewnętrzną agresją zbrojną jest tylko sprawą państwa i wojska"[182]. Państwo ani jego organa nie są w stanie sprostać wymogom niezwykle złożonego życia we współczesnym świecie[183] - stwierdza Sławomir Zalewski. Nowe myślenie powinno być spolaryzowane w kierunku przeświadczenia o przydatności służby wojskowej w walce z klęskami żywiołowymi oraz do utrzymania kondycji organizacyjnej na wypadek wszelkich zagrożeń. Niezbędne jest przygotowanie społeczeństwa do osiągania pożądanego poziomu gotowości cywilnej. Podstawowym elementem osiągnięcia jej jest spełnienie szeregu warunków. Jednym z nich jest wychowanie obronne i wychowanie dla bezpieczeństwa. Termin wychowanie, w szerokim ujęciu, to „ogół zjawisk ściśle związanych z oddziaływaniem środowiska społecznego i przyrodniczego na jednostkę ludzką, kierujących jej osobowością. W ujęciu wąskim, wychowanie to celowo organizowane, różnorodne oddziaływania, w wyniku których nastąpić mają pożądane zmiany w funkcjonowaniu jednostek i grup społecznych"[184].

Pojęcie to w odniesieniu do spraw obronnych trafnie ujął Aleksander Hejza, który nawiązując do poglądu W. Okonia określił je jako system zorganizowanej działalności różnych ogniw, przede wszystkim rodziny, szkoły, instytucji paramilitarnych oraz samych wychowanków, którego celem jest przygotowanie młodzieży szkolnej i akademickiej do obrony własnego kraju oraz do zapewnienia jej odpowiedniego rozwoju fizycznego i moralnego. Sprowadza się ono do wyposażenia młodego pokolenia w odpowiednie wiadomości i sprawności oraz inne środki niezbędne do obrony własnego kraju w wypadku zagrożenia jego niepodległości oraz do odparcia wszelkiej napaści na jego terytorium[185]. Wyegzemplifikowane wyżej pojęcia mimo, że często używane są zamiennie, najczęściej pojęcie edukacji obronnej określane jest jako całokształt celowo zorganizowanych procesów, działań, form i metod, środków i oddziaływań dydaktyczno-

---

[182] Tamże, s.43

[183] Zalewski S., Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna, op.cit.,s.97

[184] Nowa Encyklopedia Popularna, PWN, t.6, Warszawa 1997, s.915

[185] Hejza A., Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży w toku realizacji programu przysposobienie obronne (w) Biuletyn Informacyjny Rok V 1/17, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy, Bydgoszcz 2000, s.60

wychowawczych na dzieci, młodzież i dorosłych w celu osiągnięcia względnie trwałych zmian w ich wiedzy, umiejętnościach oraz szeroko rozumianej obronności[186].

Edukacja dla bezpieczeństwa najczęściej traktowana jest w literaturze naukowej jako „ogół procesów oświatowo-wychowawczych realizowanych głównie przez rodzinę, szkołę, wojsko, policję, straż pożarną, kościoły, środki masowego przekazu, organizacje młodzieżowe i stowarzyszenia, zakłady pracy, instytucje rządowe, pozarządowe, samorządowe, ukierunkowanych na kształtowanie systemu wartości, upowszechnianie świadomości i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego"[187]. W założeniach wprowadzanej reformy oświaty, system edukacji obronnej młodzieży – przyjmuje się - to zintegrowany układ sprzężonych ze sobą i współdziałających elementów, których łączne i sprawne funkcjonowanie zapewnić ma osiągnięcie zamierzonego celu[188].

W edukacji obronnej zadaniem jest przeciwdziałanie zagrożeniom, zaś w edukacji dla bezpieczeństwa odpowiadaniem na wyzwania, które mogą być zagrożeniami[189].

Wychodząc z tego przesłania należałoby stwierdzić, że celem edukacji jest kształtowanie i rozwijanie świadomości społeczeństwa, w tym także pobudzenie jego wyobraźni, ukształtowanie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju i regionu, przygotowanie do działania w zespole, kształtowanie umiejętności dla przeciwdziałania zagrożeniu itp. Osiągnięciu tego celu ma służyć edukacja młodzieży poprzez programy z zakresu bezpieczeństwa w ramach godzin wychowawczych, ścieżek edukacyjnych (wychowanie prozdrowotne, patriotyczne, obywatelskie) oraz obronę cywilną. Kwestia tylko w tym, jakimi metodami te szczytne idee edukacyjne osiągnąć.

Te wymienione formy edukacji, jej założone cele programowe z reguły mają charakter sformalizowany, podręcznikowy. W tym systemie edukacyjnym odczuwa się niedostatek form młodzieżowej, samorządnej samoedukacji. Zaistniała potrzeba otworzenia się młodej generacji narodu na myślenie i aktywny ruch - gwaranta spokoju i bezpieczeństwa. Problem w tym, aby władze oświatowe uczyniły gest, który wyzwoli w młodych zainteresowanie i energię do działania. Tak postrzegana samorządowa edukacja młodzieży ograniczy „urzędowe, belferskie wychowanie prowadzone w szkołach." Szkolne i pozaszkolne treści nauczania i wychowania winne być wolne od wszelkiej

---

[186] Tamże
[187] Tamże
[188] Tamże, s..61
[189] Zalewski S., Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna, op.cit.,s.42

propagandy wojennej. One muszą przygotować uczniów między innymi do indywidualnego ratownictwa ... i gotowości udzielania pomocy każdemu, który jej potrzebuje, który znajduje się w sytuacji zagrożenia – nie tylko życia.

Zasadnym – jak przekonuje Mirosław Kaliński - byłoby zbudowanie takiego systemu edukacyjnego kadr kierowniczych, który pozwoliłby na:

a) przekazywanie kandydatom na stanowiska kierownicze podstawowych wiadomości z zakresu obronności państwa,

b) systematyczne uczestnictwo w zajęciach organizowanych w resortach i województwach,

c) zapoznanie z zadaniami obronnymi wynikającymi z zajmowanego stanowiska,

d) weryfikowanie przyjętych założeń w zakresie obronności,

e) zmodyfikowanie problematyki obronnej wynikającej z przynależności do NATO.

Powyższe wyartykułowane propozycje, które miałyby przyjąć formę:

a) strategiczno-obronnej gry wojennej (raz na 6-8 lat),

b) regionalnej gry ogólnoobronnej (raz na 2 lata),

c) udziału w ćwiczeniach sił zbrojnych (w cyklu 4 letnim),

d) resortowych i wojewódzkich ćwiczeniach ogólnoobronnych (w cyklu 4 letnim)[190]

należy podjąć w publicznej dyskusji. Powinna ona charakteryzować się odpowiedzialnością, przygotowaniem ludzi do realizacji wypracowanych koncepcji.

Jest sprawą oczywistą, że bezpieczeństwo państwa i narodu nie należy utożsamiać wyłącznie ze stanem organizacyjnym, poziomem wyszkolenia i uzbrojenia sił zbrojnych oraz międzynarodowymi układami militarnymi Polski. Współgwarantem stabilności spokoju i nienaruszalności państwa jest również działalność prowadzona w ramach systemu pozamilitarnego przez różnego rodzaju instytucje i organizacje rządowe i pozarządowe. Istotnym elementem powyższego stwierdzenia, w odniesieniu do spraw obronnych i bezpieczeństwa państwa jest samorząd terytorialny, a w tym będący przedmiotem rozprawy – samorząd województwa pomorskiego.

Jako element państwa będący najbliżej obywateli skutecznie stabilizuje państwo[191] - stwierdza Jarosław Słaby. Postrzega on stabilizację jako możliwość realizacji

---

[190] Kaliński M., Nowa koncepacja edukacjii obronnej kadr kierowniczych, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 4/191 Rok XXVI, Warszawa 1999, s.65

zadań obronnych zarówno przez organa samorządu, jak również podmioty gospodarcze i osoby fizyczne. Wynika to z upodmiotowienia społeczności lokalnych, lokalnych struktur władzy i przekazania im szeregu kompetencji w ramach decentralizacji władzy.

Ważnym warunkiem tworzenia skutecznego systemu obrony RP pojmowanego jako „skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych"[192] jest „społeczna akceptacja działań oraz posiadanie przez siły zbrojne szerokiego zaplecza społecznego"[193]. Myślenie w kategoriach systemowych odgrywa coraz bardziej dominującą rolę w życiu codziennym – zauważa Michał Drost[194]. Problemowi temu poświęcono już wiele opracowań naukowych i publikacji. Wyrażano w nich między innymi niepokój co do wartości, patriotyzmu, przywiązania do ojczyzny, niskiego poziomu świadomości społeczeństwa, zwłaszcza młodzieży o potrzebie realizacji przedsięwzięć związanych z obronnością.

„W okresie transformacji ustrojowej i przebudowy państwa oraz sił zbrojnych po 1989r. nastąpiło (zapewne niezamierzone) zerwanie wielu formalno-prawnych i organizacyjnych więzi wojska ze społeczeństwem (a szczególnie z młodzieżą) zorganizowanych w różnych stowarzyszeniach"[195] – zauważa Wiesław Jóźwiak. W latach powojennych – jego zdaniem – to stowarzyszenia, a także kuratoria oświatowe poprzez organizowanie obozów przysposobienia wojskowego i obronnego, prowadziły w szerokim zakresie pracę wychowawczą i szkoleniową, przygotowując młodzież do obrony kraju i służby wojskowej.

W przeszłości, choćby w powstaniach: Wielkopolskim, Śląskim, a także podczas II Wojny Światowej, to one dawały armii przeszkolonych, gotowych do wypełniania obywatelskiego obowiązku żołnierzy. To dzięki nim powstało Polskie Państwo Podziemne i partyzantka. Po likwidacji studiów wojskowych w szkołach wyższych i ograniczonym naborze do szkół podchorążych rezerwy, a także zaprzestaniu kształcenia w szkołach podstawowych zubożało przygotowanie obronne społeczeństwa.

---

[191] Słaby J., Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1996, s.7

[192] Drost M., Perspektywiczny model systemu kształcenia wojskowego w Rzeczypospolitej Polskiej, op.cit., s.14

[193] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, op.cit., s.103

[194] Drost M., Perspektywiczny model systemu kształcenia wojskowego w Rzeczypospolitej Polskiej, op.cit., s.13

[195] Jóźwiak W., Edukacja obronna w statutowej działalności organizacji pozarządowych (w) Wiedza obronna. Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 3 (190) Rok XXVI, Warszawa 1999, s.44

Obraz ten nakreśla kierunek wyzwania dla społeczeństwa – zarówno dla rządzących jak i rządzonych. „Skoro instytucje powoływane przez państwo nie są dość wydolne, aby jego obywatele mogli czuć się bezpiecznie, to powstaje potrzeba wzmocnienia obywatelskiej świadomości na rzecz obrony i bezpieczeństwa tak, aby w rezultacie wzmocnić instrumenty państwa wymienionym celom służące"[196]. Ze świadomości obywatelskiej oraz odpowiedzialności powinna wypływać sfera obywatelskich obowiązków, które powinny wyrażać się brakiem zgody na zachowania i działania godzące w dobro jednostek, zbiorowości, a tym samym i państwa[197] - sugeruje Sławomir Zalewski. Umacnianiu państwa – a tym samym i regionu – sprzyjać będzie propagowanie poczucia tożsamości z regionem, a także wiedzy i umiejętności niezbędnych w sytuacji konfliktu zbrojnego. Wobec zawężenia szkolenia przez resort edukacji wzrastać będzie rola tych instytucji, które realizować mogą i będą szkolenia obronne[198] - zauważają: Michał Drost i Gabriel Zmarzliński. Problem w tym – podkreślają – by stworzyć spójne koncepcje, służące wykorzystaniu ich potencjału do skutecznego wspierania obronności państwa.

„Główne kierunki działalności organizacji i stowarzyszeń powinny dotyczyć:

✓ prowadzenia szeroko rozumianej edukacji obronnej społeczeństwa, szczególnie wśród młodzieży,

✓ kształtowania świadomości społecznej oraz patriotycznych postaw przedpoborowych i poborowych,

✓ prowadzenia przysposobienia obronnego, przydatnego zarówno w służbie wojskowej jak i w służbach ochrony ludności,

✓ utrzymania w kondycji i sprawności rezerw osobowych wojska, w tym pogłębiania specjalistycznych umiejętności"[199].

Faktem niezaprzeczalnym – zdaniem cytowanych autorów – jest to, że „bezpieczeństwo państwa w znacznej mierze zależy od stanu wiedzy i świadomości obywateli"[200].

Wychowawczy charakter stowarzyszeń młodzieżowych, takich jak: Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Strzelecki Strzelec

---

[196] Zalewski S., Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna, op.cit.,s.52
[197] Tamże
[198] Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna RP cz.II, AON, Warszawa 1999, s.11
[199] Tamże, s.12
[200] Tamże, s.13

– Organizacja Społeczno-Wychowawcza daje dobre podstawy przygotowania młodzieży do podjęcia obowiązków obronnych.

Cennym obszarem, który kumuluje młodzież i dorosłych rozwijających zainteresowania są stowarzyszenia paramilitarne takie jak: Liga Obrony Kraju, Polski Czerwony Krzyż, Związek Polskich Spadochroniarzy, Liga Morska, Polski Związek Krótkofalowców, Polski Związek Motorowy, Polski Związek Żeglarski, Polski Związek Łowiecki, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Wodne i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Kluby Wysokogórskie i Przewodnickie PTTK, Zjednoczenie Kurkowe Bractw Strzeleckich RP, których baza, sprzęt, kadra powinny być wykorzystane dla potrzeb obrony cywilnej i obrony terytorialnej.

W poszukiwaniu „krzewicieli" edukacji obronnej nie należy zapominać o bogatym potencjale drzemiącym w stowarzyszeniach skupiających żołnierzy rezerwy i weteranów, a także w stowarzyszeniach kombatanckich. Wykorzystanie tych podstawowych ośrodków oddziaływania na świadomość społeczną, choćby poprzez stwarzanie dla nich dobrego klimatu, finansowe i organizacyjne wsparcie stanowiłoby alternatywę dla samorządu województwa pomorskiego, który w ten sposób zaakcentowałby swoją ograniczoną działalność na rzecz obrony. Szczegółowego znaczenia w tych działaniach nabiera problem uświadomienia społeczeństwu, że budowanie systemu obronnego, w tym systemu proobronnej edukacji ma służyć przyszłym pokoleniom. Zasadnym wydaje się być „poddanie pod dyskusję możliwości udziału stowarzyszeń w przygotowaniu młodzieży do służby wojskowej"[201] - twierdzi Wiesław Jóźwik, a tym samym ich roli w nabywaniu umiejętności dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa regionu.

Ogromne możliwości jakie posiadają stowarzyszenia proobronne stawiają je w pozycji ważnego partnera dla sił zbrojnych i obrony cywilnej, dla których to tworzą bogate zaplecze. „Młodzież powinna uczestniczyć w przedsięwzięciach obronnych realizowanych przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego"[202] – stwierdza Mirosław Kaliński. Ministerstwo Obrony Narodowej, mając na uwadze kadrę zajmującą się problematyką edukacji obronnej młodzieży, a w szczególności potrzebą podnoszenia jej wiedzy „przewiduje utworzenie Centrum Studiów Społecznych i Kształcenia

---

[201] Tamże, s.52

[202] Kaliński M., Przygotowanie obronne młodzieży – innowacje organizacyjne w wojsku (w) Wiedza Obronna. Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 3 (190), op.cit, s.63

Proobronnego, w ramach którego ma funkcjonować Ośrodek Kształcenia Proobronnego Samorządów, Liderów Ruchów Społecznych i Przedsiębiorców"[203].

Ten sprawdzony w państwach NATO system szkolenia zaplecza wojsk a także kadr administracji ma wyposażyć uczestników m.in. w wiedzę z zakresu:

a) specjalistycznego przygotowania radnych i pracowników administracji samorządowej do pełnienia funkcji w zakresie kierowania obronnością,

b) edukacji lektorów (wykładowców) zagadnień obronnych,

c) współpracy z instytucjami administracji rządowej i samorządowej.

MON postuluje także utworzenie Wydziału Kształcenia Proobronnego Młodzieży wchodzącego w skład Oddziału Edukacji Obywatelskiej w Departamencie Społeczno-Wychowawczym[204], którego działania byłyby kierunkowane na formowanie: wychowawcy, przywódcy, specjalisty i obywatela demokratycznego państwa.

Niezwykle atrakcyjne i wartościowe wydają się być realizowane – co dowodzą absolwenci – Wyższe Kursy Obronne dla Kierowniczej Kadry Administracji Państwowej organizowane w Akademii Obrony Narodowej, która idąc naprzeciw zapotrzebowaniu podjęła się realizacji tej „ścieżki edukacyjnej".

Powyższy katalog możliwości kształtowania świadomości obronnej może pozostać w sferze „chciejstwa" jeśli nie będzie mu towarzyszyć przychylny klimat polityczny, a także nie wyasygnuje się odpowiednich funduszy zabezpieczających ich działalność.

Dla stworzenia właściwych programów i odpowiednich struktur systemu szkolenia jest określenie podstawowych idei przewodnich – podkreśla cytowany już Waldemar Kitler – jako wskazań do działania w polskich uwarunkowaniach. Spośród nich egzemplifikuje najważniejsze:

- kształtowanie „zachowań frasobliwych" – jako ciągłej troski każdej osoby o własne bezpieczeństwo,
- obywatelu broń się sam, radź sobie samemu, inwestuj we własne bezpieczeństwo,
- razem łatwiej przeciwstawiać się niebezpieczeństwu; samoorganizacja i współdziałanie – fundamentem i siłą samoobrony,

---

[203] Tamże, s.63-65
[204] Tamże, s.65

➢ szkolenie do zapobiegania i ratowania (przeciwdziałania) miejscowym zagrożeniom[205].

Tenże autor, tak jak J.Marczak dowodzi, że nabywanie wiedzy i umiejętności z zakresu samoobrony powszechnej przez całą ludność stanowi wizerunek konieczny do sprawnego funkcjonowania samoobrony[206]. Jego zdaniem – a podobną opinię można spotkać w innych publikacjach – szkolenie samoobronne powinno zawierać w sobie trzy rodzaje edukacji, ściśle ze sobą powiązane:

- edukację ratowniczą;
- edukację przeciwprzestępczą;
- edukację wojskową.

Treści szkolenia powinny obejmować: wiedzę, poznanie i umiejętności[207]. Michał Drost odnosząc się do kształcenia w tym obszarze egzemplifikuje ogniwa perspektywicznego modelu który powinien:

- gwarantować potrzeby liczbowe;
- przygotowywać do pełnienia kolejnych funkcji;
- zapewnić dobre przygotowanie ogólne;
- zmniejszyć koszty kształcenia;
- określić bazę naboru[208].

Autor istotną rolę przypisuje kształceniu na studiach zagranicznych, które mają zapewniać możliwość konfrontacji własnych koncepcji z nowoczesnymi rozwiązaniami zagranicznymi – a przede wszystkim umożliwić dobre opanowanie języków obcych[209].

Skutkiem edukacji dla bezpieczeństwa jest przywództwo[210] - stwierdza Janusz Świniarski. „Przywódcą jest ten, kto posiada wiedzę, postępuje etycznie, działa pragmatycznie (skutecznie i efektywnie), wykorzystuje sytuacje aby ustawicznie rozwijać się i doskonalić – aby być i istnieć"[211]. Pożądanym byłoby, gdyby ta definicja przyświecała działaniom samorządowców. Według Janusza Świniarskiego „przywódca zwiększa swoje

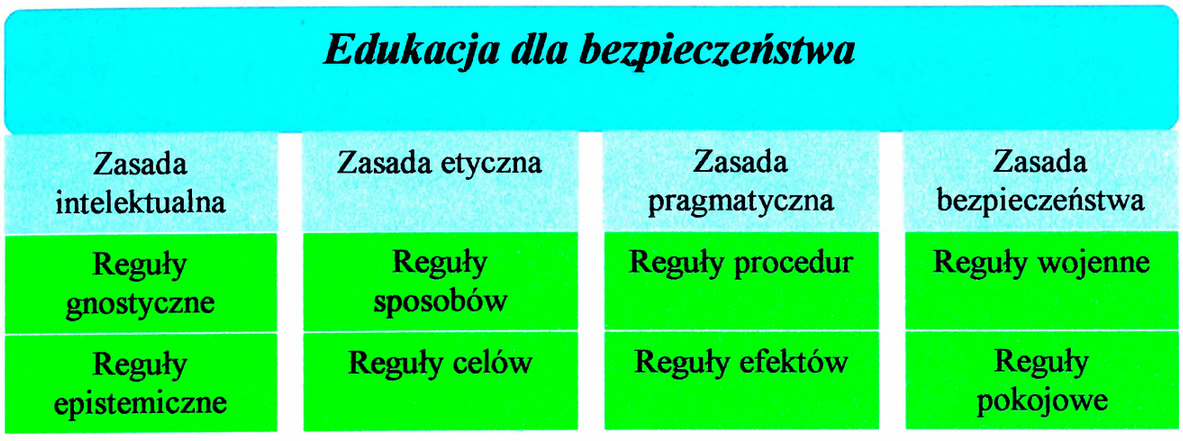
---

[205] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, op.cit., s.226-227
[206] Tamże, s.227
[207] Tamże
[208] Drost M., Perspektywiczny model systemu kształcenia wojskowego w Rzeczypospolitej Polskiej, op.cit., s.59-66
[209] Tamże, s.71
[210] Świniarski J., Przywództwo jako osnowa edukacji dla bezpieczeństwa, Zeszyt Naukowy Nr 1 (42), AON, Warszawa 2001, s.142
[211] Tamże

wpływy na przewodzonych zarówno wojując, jak i budując"[212]. Strukturę edukacji dla bezpieczeństwa zaprezentowano na rysunku 4.

RYSUNEK 4

Zasady i reguły edukacji dla bezpieczeństwa



Źródło: Świniarski J., Przywództwo jako osnowa edukacji dla bezpieczeństwa, op. cit., s.142

Mimo ograniczeń, wynikających z zadań na rzecz organów administracji rządowej, w tym obszarze samorząd wojewódzki powinien wykazać swoją inicjatywę poprzez poparcie ośrodków kształcenia obronnego i dla bezpieczeństwa oraz daleko idącą współpracę. Nasuwa się myśl, czy brak uregulowań prawnych musi czynić gospodarza terenu bezsilnym, zdolnym tylko do wykonywania zadań zleconych, czy też inspirować do poszukiwania zadań, które w ramach kompetencji mógłby skutecznie realizować na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionalnego. Dlatego – w województwie pomorskim – może należałoby zmienić obecny stereotyp, w którym to Oddział Spraw Obronnych poszukuje zadań samorządowi województwa, które ten musi realizować na rzecz obrony jako zadania zlecone. Sam zaś w tym obszarze nie wykonuje nic zważywszy na fakt, iż w swej strukturze – jak dotąd – nie posiada ogniwa odpowiedzialnego za sferę obronną.

Przewidywane ogniwo w sygnalizowanym już projekcie Ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych, które miało powstać przy Urzędzie Marszałka Województwa staje się – jak na razie – „mrzonką"[213]. Brak takiego ogniwa w strukturze samorządu wojewódzkiego zapewne nie motywuje go do podejmowania własnych inicjatyw. Stąd też wygodna staje się realizacja zadań zleconych. Dyskusyjny

---

[212] Tamże, s.144

[213] Opinię taką wyrazili pracownicy Oddziału Spraw Obronnych z Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w wywiadzie udzielonym w czerwcu 2001r. Ich zdaniem „Ustawa ..." (być może niedoskonała, lecz wielokrotnie konsultowana i poprawiana przez „terenowych" pracowników administracji), gdyby weszła w życie spowodowałaby znaczny postęp w wielu obszarach tematycznych dotyczących obronności.

wydaje się być zamysł wydzielenia osoby, która realizowałaby zadania obronne tego ogniwa przy Marszałku Województwa Pomorskiego, w tym także działania koordynacyjne z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Może należałoby rozważyć podział zadań według kompetencji – wojewoda odpowiadałby tylko za sprawy obronności regionu, zaś marszałek wraz z samorządem realizowałby zadania drugorzędne, łącznie z zabezpieczeniem realizacji działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Przywołane powinności samorządu i ośrodków kształcenia obronnego winny wyznaczać granice świadomości obywatelskiej w kontekście zagrożenia i bezpieczeństwa. To świadomość rodzi potrzeby, których zaspokojenie odbywać się powinno drogą wyzwalania inicjatyw w celu osiągnięcia wysokiej gotowości obronnej.

Atrakcyjną koncepcję – po przekazaniu z dniem 1 stycznia 1997r. Obrony Cywilnej z MON do MSWiA – powołania jednego w kraju systemu ochrony ludności, skupiającego wszystkie siły i środki ochronno-ratownicze, w którym OC miałaby zająć znaczącą pozycję, przedłożył ówczesny Szef Obrony Cywilnej Kraju – gen. poż. Feliks Dela. Istotą tego systemu miało być powołanie własnych sił ochronno-ratowniczych opartych na profesjonalnych jednostkach wspartych siłami i środkami organizacji o charakterze ratowniczym i humanitarnym oraz organizacjami społecznymi typu: OSP, PCK, GOPR, WPOR[214]. Według Zbigniewa Michalskiego – „szczególnie trafnym rozwiązaniem miało być wyposażenie organów samorządu terytorialnego (powiatu, gminy) we własne, profesjonalne siły ratownicze. Natomiast władze wyższych szczebli, odpowiedzialne za koordynację w zakresie bezpieczeństwa obywateli, w tym za sprawy ochronno-ratownicze, miały tworzyć odpowiednie warunki (łącznie z finansowymi) umożliwiające realizację tych zadań przez samorządy terytorialne"[215].

Za powyższą koncepcją przemawia fakt, że „w razie nagłego wystąpienia realnego zagrożenia w terenie, siły ratownicze województwa nie byłyby w stanie natychmiast przystąpić do działań zapobiegających zagrożeniu, czy prowadzeniu skutecznej akcji ratowniczej. Województwo powinno widzieć się jako ogniwo drugorzędne, udzielające niezbędnej pomocy np. ciężkim sprzętem ratowniczym i oddziałami wsparcia specjalistycznego. Ponadto winno spełniać rolę organizatora

---

[214] Szerzej na ten temat – Michalski Z., Czy obrona cywilna jeszcze istnieje w RP? Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 4 (191), op.cit., s.89-102

[215] Tamże, s.97

zwalczania zagrożeń w przypadku ich wystąpienia na terenie kilku powiatów"[216]. Aktualnie jednak dostrzega się działania w kierunku tworzenia systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, który byłby wiodący na trzech szczeblach zarządzania państwem.

Zapewne wpływ na taką koniunkturę miały klęski żywiołowe w 1992r. (pożary regionów Kuźni Raciborskiej, Szprotawy, Solca, Porzebowic) oraz w 1997r. (powódź 1000-lecia terenów dorzecza Odry). Wnioski wyniesione z ówczesnej bezradności administracji i OC zaskoczonych rozmiarami klęsk przyczyniły się zapewne do powołania:

a) stałego Komitetu Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, którego sekretariat znajduje się w Urzędzie Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności,

b) Zespołu Reagowania Kryzysowego, działający w ramach MSWiA[217].

Za bardzo ważną instytucję – Mariusz Furmanek[218] - uważa Centrum Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Centrum będące aparatem informacyjnym i kontaktowym, w którym analizowane są dane i tworzone syntezy służące do wypracowania konkretnych decyzji ma służyć osobom, które będą „zarządzać" kryzysem. Uwzględniając trójstopniowy podział administracyjny kraju – zasadnym wydaje się być stwierdzenie – iż system ochrony ludności musi być wielostopniowy, a jego elementy powinny funkcjonować w gminie, powiecie, województwie i we władzach centralnych. Wnioskować stąd należy, że na zaistnienie kryzysu lokalnego powinny reagować podmioty znajdujące się na obszarze zagrożenia. W przypadku braku środków, pomocy powinien udzielać wyższy szczebel zarządzania. Odstępstwem od tej zasady, gdzie decyzje podejmować powinien zawsze szczebel centralny, jest zagrożenie promieniotwórcze – stwierdza Zbigniew Michalski.

Wójt, starosta czuwają nad bezpieczeństwem administrowanego przez siebie terenu – wynika to z przepisów prawa określających reformę samorządową. Brak jest jednak konkretnych zapisów co oni mają w danej sytuacji robić, tym bardziej, że większość obowiązków związanych z bezpieczeństwem spoczywa na województwie. Istnienie takiego stanu nie powinno wpływać hamująco na poszukiwania optymalnie skutecznych koncepcji systemu ochrony ludności. Układ terenowy sprzyja zespolonym

---

[216] Michalski Z., Siły ratownicze powiatu samorządowego „(koncepcja), (w) Wiedza Obronna Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 3 /190, op.cit., s.101

[217] Tamże, s.98

[218] Mariusz Furmanek – Szef Obrony Cywilnej Kraju; stwierdzenie z wywiadu udzielonego w czerwcu 1999r. zamieszczonego na łamach Przeglądu Obrony Cywilnej nr 4, 1999, s.12-13

działaniom pod wspólnym samorządowym kierownictwem. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego jest tego przykładem, choć i tu dostrzec można wiele braków ustawodawczych.

Wydaje się – iż organa – „zarządzania kryzysowego i ochrony ludności" – są bardziej przygotowane do skupienia rozproszonych sił i środków ochronno-ratowniczych danego terenu a także podjęcia działań zapobiegawczych, bądź zwalczających skutki kryzysu niż obrona cywilna, która – jak słusznie zauważa cytowany Zbigniew Michalski – na mocy dotychczasowej ustawy ma obowiązek jedynie współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Zachodzi więc konieczność określenia poprzez ustawę roli jaką obrona cywilna powinna spełniać w zarządzaniu kryzysowym. Teza ta jest na tyle istotna, że przy obecnej prywatyzacji naszego życia muszą powstać twarde rygory prawne wymuszające powinności na rzecz obrony zarówno przez przedsiębiorców, obywateli, a także włodarzy – tych z centrali i terenu.

„W rozwiniętych krajach Europy, już na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, odstąpiono od umownego podziału struktur organizacyjnych oraz sił i środków ratowniczych na potrzeby pokojowe i wojenne. Przyjęto zasadę, iż zadania w każdych warunkach będą realizowały te same organa i siły"[219]. Aby sprawnie funkcjonowały systemy ochrony ludności i gotowości cywilnej w urzędach administracji rządowej i samorządu terytorialnego, dziś tworzy się struktury zarządzania kryzysowego z zadaniem wspomagania działań samorządowych. System zarządzania kryzysowego tworzą:

a) Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych powołany przez Prezesa Rady Ministrów 15 kwietnia 1998r.;

b) Zespół Reagowania Kryzysowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 21 stycznia 1998r.[220]

Diagnozując sprawność systemu zarządzania kryzysowego stwierdza się, że jego owocność, uznanie ze strony władz i ludzi zależne są od dojrzałości politycznej i gospodarczej, a także odpowiedzialności obywateli za stan obronności oraz bezpieczeństwo ich małej ojczyzny. Problem w tym, że ta „dojrzałość ludzi dojrzewa zbyt

---

[219] Kaliński M., Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa powszechnego (w) Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 4 (191), op.cit., s.41

[220] Tamże, s.42-44

wolno", a przeszkodą tego są zmienne w klimacie politycznym panującym wśród elit władzy przed 23 września 2001r.

Obsługę administracyjno-merytoryczną struktur zarządzania kryzysowego zapewnia Szef Obrony Cywilnej Kraju poprzez Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. W jego skład wchodzą:

a) Sekretariat Komitetu Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych;

b) Centrum Zarządzania Kryzysowego;

c) Biuro Analiz i Prognoz[221].

Urząd Zarządzania Kryzysowego wraz ze swoim kluczowym elementem – Centrum Zarządzania Kryzysowego wojewody pomorskiego - powinien koordynować działalność międzypowiatową oraz współpracę z sąsiednimi województwami. Centrum to powinno pełnić rolę Ośrodka Reagowania Kryzysowego i Ośrodka Pozyskiwania, Przetwarzania i Przekazywania Informacji. Potencjał tych ogniw musi być wykorzystany w zintegrowanym systemie, gdyż tylko taki może umożliwić skuteczne prowadzenie akcji ratowniczych oraz koordynację działań na poszczególnych szczeblach organizacyjnych – twierdzi Mirosław Kaliński. Zarządzanie „kryzysem" musi być oparte o „Siatkę Bezpieczeństwa", która określa zakres współdziałania poszczególnych organów administracji i instytucji w zależności od zagrożenia oraz o „Plan Reagowania Kryzysowego" obejmujący sposoby kierowania działaniami reagowania kryzysowego a także określający siły i środki niezbędne do uruchomienia działań[222]. Nie ulega wątpliwości, że powyższa problematyka jest niezwykle złożona. Sygnalizowanie jej na szerszym forum powinno uświadomić społeczeństwu potrzebę nowego postrzegania funkcji, jaką ma pełnić Obrona Cywilna, a także pojedynczy obywatel, by móc wyzwolić inicjatywę współtworzenia nowoczesnego systemu ochrony ludności. Może droga – jaką wskazuje Wojewoda Pomorski Tomasz Sowiński – by jego instytucja była strażnikiem bezpieczeństwa i praworządności po uregulowaniu wszelkich problemów związanych z obronnością[223] być może stanie się zwiastunem wnikliwszego spojrzenia na tę problematykę.

---

[221] Tamże, s.44-49

[222] Tamże, s.53-57

[223] Sowiński T., Problemy obronności w pracy administracyjnej województwa pomorskiego (w) Biuletyn Informacyjny Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy Rok V 2/18, Bydgoszcz 2000, s.14

3.2. *ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWNYCH*

Zapoczątkowane przy aktywnym udziale Polski przemiany polityczne na kontynencie europejskim doprowadziły do tworzenia korzystnych warunków rozwijania demokratycznych aspiracji licznych narodów, w tym polskiego. Ten pozytywny wpływ przemian ma też związek z postępującym procesem integracji europejskiej tak w sferze politycznej, ekonomicznej, gospodarczej, naukowej, kulturalnej, czy też na rzecz zachowania pokoju.

Mimo, że Polska ma swój istotny udział w umacnianiu międzynarodowego bezpieczeństwa nie znaczy to, że wyzwolona jest od zagrożeń. Terytorium Polski stanowi obszar o specjalnym znaczeniu strategicznym na europejskiej linii Wschód-Zachód i choćby ten fakt powinien potęgować nasze działania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Bronisław Komorowski nakreślając strukturę nowego wymiaru bezpieczeństwa w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz rozwoju europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony – stwierdził, że przystąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego spowodowało, że społeczeństwo polskie czuje się bezpieczne. Uznał też, że dzięki włączeniu Polski do wspólnej polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej czujemy się niezagrożeni. Swoista regulacją stają się: strategia bezpieczeństwa oraz strategia obronności, w których europejskie struktury współpracy są traktowane jako „drugi" filar bezpieczeństwa. Pierwszym pozostaje NATO jako kluczowy i najważniejszy gwarant bezpieczeństwa kontynentu europejskiego[224].

To, że strategia obronności jest wkomponowywana w ogólne założenia obronne NATO, w tym strategię sojuszu, nie oznacza, iż musi być z nią tożsama, że nie należy pracować na strategią narodową – podkreśla Michał Drost[225]. Musi ona jednak:

- obejmować funkcję odstraszania;
- być koalicyjna;
- zorientowana obronnie;
- być strategią reagowania kryzysowego;
- być strategią państwa frontowego[226].

---

[224] Świniarski J., Przywództwo jako osnowa edukacji dla bezpieczeństwa, op.cit., s.232
[225] Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, op.cit., s.16
[226] Tamże, s.17

„Celem strategicznym Rzeczpospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest stworzenie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi"[227], a w tym w szczególności:

- obronę terytorium RP przed agresją zbrojną, zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych,
- obronę i ochronę wszystkich obywateli RP,
- udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art..5 Traktatu Waszyngtońskiego,
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących,
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza z sąsiednimi[228].

Obecnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym i Polski, są zagrożenia kryzysowe (polityczno-militarne) i wojenne. Koncepcja obronności dotyczy:

- ✓ zasad polskiej strategii obronności,
- ✓ działań prewencyjno-stabilizujących,
- ✓ reagowania kryzysowego,
- ✓ działań wojennych[229].

W myśl celów i zadań strategicznych określonych w strategii obronności system przyjęty przez Polskę jest wypadkową trzech elementów, podsystemu kierowania, oraz podsystemów wykonawczych: militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne) – rysunek 5.

---

[227] Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, AON, 23 maj 2000, s.6
[228] Tamże
[229] Tamże, s.10-21

RYSUNEK 5

System obrony RP

Źródło: Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna RP cz.I, op. cit., s.18

Wyartykułowane pojęcia Waldemar Kitler definiuje następująco:

- podsystem kierowania systemu ochrony ludności (PKSOL), to skoordynowany wewnętrznie układ elementów (organów) władzy i administracji publicznej oraz organa kierowania podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych zapewniający sprawne funkcjonowanie SOL w okresie pokoju, kryzysu i wojny[230],
- podsystem wykonawczy systemu ochrony ludności (PWSOL), to zbiór wszystkich cywilnych elementów, które realizują (wykonują) decyzje kierownicze i swoje ustawowe (statutowe) powinności w obszarze ochrony ludności[231].

System ochrony ludności obejmuje trzy etapy:

- permanentnego czuwania i doraźnego reagowania,
- zarządzania kryzysowego,
- ochrony ludności w czasie wojny (konfliktu zbrojnego)[232].

Szczególnie istotnym obszarem doskonalenia systemu obronności jest szkolenie obronne mające na celu przygotować do współdziałania sił zbrojnych z organami administracji państwowej i samorządowej oraz innymi jednostkami organizacyjnymi pozamilitarnych ogniw obronnych[233] – czytamy w analizowanym dokumencie.

Specyfikację obowiązków obronnych organów władzy, instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych a także obywateli ujęto w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z

---

[230] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, op.cit., s.115
[231] Tamże, s.117
[232] Tamże, s.110
[233] Strategia obronności RP, op.cit., s.39

dnia 21 listopada 1967 r.[234] Ustawa ta w art.18 ust.4 czyni wojewodów odpowiedzialnymi za organizację wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, organy samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze. Nadzór wojewody nad organami samorządu terytorialnego, a także jego odpowiedzialność w zakresie współdziałania jednostek organizacyjnych na obszarze województwa w utrzymaniu porządku publicznego i zapobieganiu klęskom żywiołowym oraz usuwaniu ich skutków zawarto w Ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. W tej ustawie unormowano również obowiązki wykonywania zadań zleconych dla samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej[235]. Samorządom zlecono między innymi przygotowanie ludności i mienia komunalnego na wypadek zagrożenia, przeprowadzanie poboru, tworzenie formacji obrony cywilnej i nakładanie obowiązków powszechnej samoobrony ludności.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. określono szczegółowe zakresy działania dla Szefów Obrony Cywilnej województw i gmin a także Szefa Obrony Cywilnej Kraju. „Pomimo zmiany ustroju państwa na szczeblu lokalnym w 1990 r. na szczeblu lokalnym nie zmieniono treści licznych ustaw szczegółowych, które zostały przyjęte w latach 60-tych, 70-tych i 80-tych. Zakładały one podział kompetencji pomiędzy terenowe organy administracji państwowej i hierarchiczne podporządkowanie[236]. Ustawa uchwalona po reaktywowaniu samorządów, nazywana ustawą kompetencyjną, podzieliła kompetencje władz według starego układu administracji publicznej, a więc z przed 1999r.

Przejście gospodarki z systemu scentralizowanego na system wolnorynkowy wymaga innego podejścia do problematyki realizacji zadań obronnych przez podmioty gospodarcze[237] - zauważa Jarosław Słaby. Istotnym jest by realizacja zadań obronnych przez podmioty gospodarcze była sprecyzowana mocą prawa, która uwzględniałaby aktualne realia, w tym także podmioty z udziałem kapitału zagranicznego. Chodzi o to, by właściwe organa władzy jak i administracji państwowej, a także samorządy mogły, a nawet powinny nakładać w ramach powszechnego obowiązku obrony określone zadania, które zapewniłyby miedzy innymi realizację świadczeń osobistych i rzeczowych, szybkie odtwarzanie infrastruktury technicznej, powiadamianie o zagrożeniach, tworzenie rezerw

---

[234] (w) Dz.U. Nr 4 z 1992r. poz. 16 – jednolity tekst

[235] Patrz: Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym, Ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji

[236] Słaby J., Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, op.cit., s.15

[237] Tamże, s.16

gospodarczych i specjalistycznych, a także w sytuacjach koniecznych militaryzację jednostek organizacyjnych. Zasady i tryb realizacji zadań obronnych regulowały miedzy innymi:

a) Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych[238], gdzie w art. 60 nakładała obowiązek wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa zadań poza planem, jeśli zachodziłaby potrzeba obrony kraju bądź zwalczania klęsk żywiołowych;

b) Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych[239] zakładająca w art. 10, iż wydatki poniesione w związku z realizacją zadań obronnych obciążałyby koszty działalności tych przedsiębiorstw;

c) Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[240] stwierdzająca w art.8, że na spółkę powstałą w wyniku przekształceń przedsiębiorstw państwowych przechodzą obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych;

d) Ustawa o opodatkowaniu gospodarki uspołecznionej[241], która zapisem w art. 25. zwalniała z podatku obrotowego działalność polegającą na sprzedaży wyrobów wojskowych;

e) Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu stosowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego[242] wykonujących zadania dla potrzeb obronności;

f) Uchwała KOK w sprawie gotowości obronnej oraz Zarządzenie Przewodniczącego KOK i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986r. w sprawie zadań związanych z osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej Państwa;

g) Uchwała Nr 02/89 KOK z dnia 4 sierpnia 1989r. w sprawie militaryzacji (dokument wraz ze zmianą ustroju gospodarczego zdezaktualizował się);

h) Uchwała Nr 168 Rady Ministrów w sprawie tworzenia rezerw i gospodarowania nimi[243];

---

[238] Ustawa z dnia 25 września 1981r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 18 z 1991r. poz. 80 – jednolity tekst)

[239] Ustawa z dnia 31 stycznia 1989r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 6 z 1992r. – jednolity tekst)

[240] Ustawa z 13 lipca 1990r. o prywatyzacji przedsiębiorstw (Dz.U. z 1990r. nr 51 poz. 298)

[241] Ustawa z dnia 26 lutego 1982r. o opodatkowaniu gospodarki uspołecznionej (Dz.U. nr 12 z 1987r. poz.77)

[242] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981r. (Dz.U. nr 1 z 1982r. poz. 3 z późniejszymi zmianami)

[243] Uchwała Nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989r. (M.P. nr 41 z 1989r. poz.329 z późniejszymi zmianami)

i) Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia przedsiębiorstw, których prywatyzacja wymaga zgody Rady Ministrów[244].

Istotnym elementem podwyższenia gotowości obronnej Państwa był opracowany przez CUP „Program Mobilizacji Gospodarki na lata 1993-95", a dla regionu – wojewódzki „program mobilizacji gospodarki" opracowany przez wojewodę, który nakładał zadania na samorząd i podmioty gospodarcze. PMG dotyczy przygotowań „w zakresie obrony cywilnej, stanowisk kierowania oraz gromadzenia i utrzymywania państwowych rezerw specjalistycznych[245]. Analiza wyżej wyartykułowanych, podstawowych aktów prawnych nakazuje celowość ich nowych regulacji, dostosowania do rzeczywistości wynikającej z transformacji ustrojowej RP. Potrzebę taką widzi także Jarosław Słaby. Według niego konieczność ta wynika z:

a) wymogów prawa międzynarodowego;

b) zasad demokracji;

c) integracji ze strukturami zachodnio-europejskimi;

d) przeobrażeń społeczno-politycznych i ekonomicznych w naszym kraju[246].

Mając na uwadze wyżej egzemplifikowane wyznaczniki Ministerstwo Obrony Narodowej i Sztab Generalny WP opracowały projekt nowej ustawy określającej obowiązki i prawa obywateli, a także zadania podmiotów gospodarczych i instytucji w zakresie obronności[247]. Wraz z ustawami dotyczącymi systemu obronnego i kompetencji najwyższych organów władzy, obrony cywilnej, militaryzacji powinny one zastąpić mocno zdezaktualizowaną ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca wyszczególnił w poszczególnych działach projektu:

a) zasady administrowania zasobami osobowymi;

b) obowiązki wynikające z pełnienia służby;

c) zasady służby zastępczej;

d) świadczenia na rzecz obrony;

e) zadania i obowiązki organów i podmiotów gospodarczych na rzecz obrony i bezpieczeństwa Państwa, w tym na potrzeby mobilizacyjne sił zbrojnych.

Takie ujęcie powinności jednak nie uregulowałoby definitywnie sytuacji podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego działających na terenie naszego kraju. Świadczy o tym zapis w art.1 ust.1. Należy przypuszczać, że jeśli zostanie

---

[244] Rozporządzenie z dnia 29 października 1991r. (Dz.U. nr 99 z 1991r. poz.441)
[245] Słaby J., Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, op. cit., s.22
[246] Tamże, s.24
[247] Tamże

ona uchwalona przez Sejm znacząco poprawi się stan bezpieczeństwa państwa, gdyż zaistnieją niezbędne warunki do uporządkowania analizowanej tu sfery obrony i bezpieczeństwa kraju. Spełnieniu tych warunków musi towarzyszyć stabilność społeczna, polityczna i gospodarcza w kraju.

W cytowanym projekcie ustawy w art. 214 wojewodę czyni się odpowiedzialnym za planowanie i realizację zadań obronnych oraz bezpieczeństwo ludności na obszarze województwa. Do wojewody należałoby organizowanie wykonywania zadań obronnych miedzy innymi przez wojewódzkie, powiatowe, gminne organy samorządu terytorialnego. W strukturze urzędu wojewódzkiego powstałyby Wydziały do spraw obronnych.

Art. 215 określa zadania obronne dla samorządu wojewódzkiego, w tym:

a) realizację zadań w zakresie dostaw, usług i świadczeń na rzecz obronności wynikającą z programów mobilizacji gospodarki;

b) zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań obronnych na obszarze województwa;

c) organizację i nadzór nad szkoleniem pracowników urzędu i samorządowych;

d) uczestnictwo w opracowaniu „Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej";

e) utworzenie komórki do spraw obronnych.

Wyszczególnienie komórek obronnych jako wiodących i koordynujących problematykę bezpieczeństwa miałoby w znaczący sposób skonkretyzować i usprawnić proces przygotowań obronnych w regionie nadbałtyckim. Problem zasad tworzenia i funkcjonowania omawianych komórek do spraw obronnych został dostrzeżony przez Międzynarodową Komisję do spraw Reform w Obronie Narodowej powołanej Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 67 z dnia 29 grudnia 1990r.[248] W wyniku rzeczowej dyskusji w ramach wymienionej komisji stwierdzono, że komórki do spraw obronnych w wojewódzkich ogniwach administracji rządowej i gospodarczej są elementem koniecznym i niezbędnym w systemie kierowania obroną państwa. Jednak obecnie nie wydaje się możliwa kontynuacja reform systemu obronnego na szczeblu terenowych organów administracji rządowej i samorządowej bez określenia optymalnego

[248] Tomaczak S., Biedzrzycki M., Lachowicz S., Zadania terenowych organów administracji państwowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1996, s.21

kształtu systemu obronnego państwa. Aktualnie znajduje się on w sferze dyskusji, nie tylko prowadzonej w MON-ie.

Na mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP właściwymi, terenowymi organami upoważnionymi do kierowania przygotowaniami obronnymi są dziś wojewódzkie komitety obronne (WKO) i wojewodowie. Aparatem wykonawczym WKO jest Sekretariat WKO, funkcjonujący w strukturze Wojewódzkiego Inspektoratu Obrony Cywilnej – Urzędu Wojewódzkiego (WIOC). Takie umiejscowienie Sekretariatu – jak stwierdzają: Stanisław Tomczak, Marian Biedrzycki i Stanisław Lachowicz, a podzielam ich zastrzeżenia – nie jest najlepszym rozwiązaniem, choćby z tego względu, że spowodowało to zdominowanie problematyki obronnej przez sprawy z zakresu obrony cywilnej. Zakres problematyki obronnej, będący w gestii wojewody odpowiedzialnego za poziom potencjału obronnego województwa, wyszczególniono w załączniku 1[249].

Odpowiednie warunki do realizacji zadań tego zakresu tematycznego stwarzają wojewodzie ustalenia zawarte w:

a) Ustawie z dnia 22 marca 1990r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz.123);

b) Ustawie z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 6, poz.96);

c) Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz.179);

d) Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz.180);

e) Ustawie z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz.U. nr 78, poz.462);

f) Ustawie z dnia 12 października 1990r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. nr 78, poz.461);

g) Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. nr 88, poz.400);

h) Uchwale Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej (MP nr 22, poz.124);

i) Ustawie z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992r. nr 4, poz.16).

---

[249] Tamże, s.13-16

Z treści powyższego katalogu ustaw wynikają również określone zadania dla wspomnianych ogniw pozamilitarnych, którym przypisuje się:

a) w czasie pokoju: uzupełnianie sił zbrojnych, utrzymywanie na odpowiednim poziomie infrastruktury techniczno-obronnej, wykonywanie zadań zabezpieczających mobilizacyjne rozwinięcie jednostek wojskowych, uruchomienie wojewódzkiego programu mobilizacji gospodarki oraz świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby obronne, ochronę ludności, zakładów pracy, dóbr kultury, przeciwdziałanie zagrożeniu środowiska;

b) w okresie zagrożenia: realizację przedsięwzięć związanych z osiąganiem pełnej gotowości obronnej, utrzymywanie porządku publicznego, wdrażanie rygorów stanu wojennego, sprawne przekazywanie siłom zbrojnym określonych zasobów ludzkich i materialnych, przygotowanie zakładów do minimalizowania strat w przypadku wybuchu wojny;

c) w czasie wojny: systematyczne dostarczanie walczącym wojskom zasobów osobowych i sprzętu, inżynieryjną rozbudowę terenu, ewakuację ludności ze stref zagrożonych, ostrzeganie, alarmowanie i wymianę informacji o sytuacji w województwie, pomoc medyczno-sanitarną i leczenie żołnierzy w cywilnych placówkach służby zdrowia, zwalczanie grup specjalnych i desantów[250].

Z analizy przytoczonych aktów normatywno-prawnych wynika, że samorząd wojewódzki ma wykonywać zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony, jako zadania zlecone, po uzyskaniu środków finansowych od wojewody. Stąd można wnioskować, że wojewoda jest organem najbardziej kompetentnym do przejęcia całości spraw obronnych województwa. Jego powiązania kompetencyjne zarówno z administracją rządową, jak też samorządową stwarzają dogodną platformę do ściślejszego integrowania wysiłku poszczególnych ogniw systemu obronnego[251]. Takie przełożenie kompetencyjne określono w Ustawie o samorządzie województwa[252], gdzie województwo będące jednostką samorządu terytorialnego stanowi regionalną wspólnotę samorządową. Art. 2 tejże ustawy w ust.2 ogranicza tą samorządność do wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Nie zwalnia to jednak samorządu wojewódzkiego z realizacji szeregu zadań na rzecz obrony i bezpieczeństwa województwa, które są składową zadań realizowanych

---

[250] Tamże, s.8-10
[251] Tamże, s.19
[252] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie województwa (Dz.U. z dnia 18 lipca 1998r.)

przez wojewodę. By działania te były efektywne i przynosiły określone, a zarazem pożądane skutki społeczne, muszą być korygowane przez wyspecjalizowane ciała doradcze, które zabezpieczałyby realizację skutecznej strategii obrony i bezpieczeństwa regionu. Zasadność powstania ogniw w postaci ciał doradczych jest niekwestionowana. O braku przygotowania służb, o niedostatecznej koordynacji w akcjach niesienia ludziom pomocy, o sytuacjach zagrożenia regionu, powiatu, gminy na większą skalę najczęściej i to wielokrotnie informowały środki masowego przekazu. One w licznych przypadkach były oskarżycielami i sędziami osób odpowiedzialnych za powstałe zagrożenia bezpieczeństwa mieszkańców. Przykładem niefrasobliwie prowadzonej akcji ratunkowej był chociażby pożar w sali widowiskowej Stoczni Gdańskiej. Telewizja pokazywała ją wielokrotnie, widać było z jednej strony strażaków gaszących pożar i uciekających ludzi, a także spokojnie jeżdżące tramwaje. W momencie przejazdu tramwaju akcja była wstrzymywana[253]. Jak dotąd nie wskazano winnych tego dramatu ludzi, znalazł się on w zapomnieniu – stwierdzają nie tylko poszkodowani, ale i wszyscy gdańszczanie.

Straty jakie poniósł Gdańsk – i jego mieszkańcy - po powodzi w lipcu 2001r. obnażył kolejną bezradność odpowiedzialnych służb. One to zaniechały działań profilaktycznych w odniesieniu do zbiorników retencyjnych i warunków hydrotechnicznych. Służby te i ich zwierzchnicy ponoszą pełną odpowiedzialność, za zaniedbania, za przyczyny katastrofy powodziowej, zwłaszcza w Orunii – dzielnicy Gdańska. Brak koordynacji działań, zagospodarowywania oferowanej bezinteresownie pomocy np. przez młodzież przybyłą specjalnie z wczasów spędzanych na środkowym Wybrzeżu do walki z żywiołem. Te niewątpliwe winy służb miejskich stały się podstawą doniesień skierowanych do prokuratury przez powodzian domagających się ustalenia nazwisk pracowników administracji odpowiedzialnych za bałagan organizacyjny w czasie powodzi, jak i likwidacji jej skutków. Już mądrzy pradziadowie na Wybrzeżu prowadzili bardzo rozsądną ingerencję terenu miejskiego budując drewniane, a następnie betonowe rurociągi odprowadzające wodę i ścieki do najbliższych potoków. Rynsztoki były stale konserwowane. Budowano tajemnicze, podziemne przejścia do celów obronnych, które utrzymywane były przez setki lat w doskonałym stanie. Dzisiaj w większości zasypane są gruzem. To wyraz beztroski władz miejskich. Tłumaczenie zaistniałej sytuacji brakiem

---

[253] Jaśkowski J., Nowa rola wojska i Obrony Cywilnej na przykładzie katastrofy, Gdański Informator Obrony Cywilnej nr 1(17), Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999, s.25

pieniędzy – na co wskazuje Marek Chwirot[254] - jest dyskusyjne bowiem niemałe sumy środków finansowych miejscy decydenci przeznaczyli na uroczystości, kościelno-państwowe, adaptację byłego „Żaka" na swą reprezentacyjną rezydencję itp. Nieracjonalne wydatki władz to jedna z przyczyn niedofinansowania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej miasta, a w rezultacie „wybuchu wielkiej wody w czasie lipcowej powodzi". Jest to powszechna diagnoza przedstawionej sytuacji wyrażona przez środowiska opiniotwórcze miasta, w czym znaczący udział miała i ma nadal Telewizja Ośrodka Gdańskiego.

„Doświadczenia mieszkańców innych krajów, a także niektóre wypadki w przeszłości zaistniałe w Polsce uczą, że ludzie z Nadzwyczajnej Komisji ds. Katastrof nie dysponowali odpowiednią wiedzą specjalistyczną[255]. Powszechnie uważa się, że jedyną instytucją sprawdzającą się w sytuacji zagrożenia jest wojsko. Tylko ono może w krótkim czasie zmobilizować odpowiednią liczbę osób i włączyć się w akcję ratowniczą. W chwili obecnej udział wojska w takiej akcji jest prawie niemożliwy, bowiem brak jest odpowiednich przepisów określających i regulujących akcje ratownicze, zwłaszcza przepisów normujących pokrywania kosztów takich akcji. Problem w tym, że w budżecie miasta nie przewidziano środków na pokrywanie usług świadczonych przez wojsko. Prywatyzacja służby zdrowia powoduje, że w razie opisanej tu katastrofy zmniejszają się możliwości niesienia pomocy ofiarom. Właściciele prywatnych przychodni oraz państwowe placówki służby zdrowia np. nie mają odpowiednich apteczek. Właściciele nie będąc zobowiązani żadnymi przepisami do ich posiadania powodują, że w przypadku anomalii pogodowych i skutków jedyną placówką medyczną mogącą udzielić poszkodowanym pomocy są szpitale.

Również w trakcie powodzi 1000-lecia (1997r.) zanotowano mankamenty w organizacji pomocy poszkodowanym. Liczne akcje dość często nie były dostatecznie skoordynowane – co powodowało atmosferę nerwowości wśród ratujących i ratowanych. Dał się widocznie odczuć niedostatek „sprzętu ratowniczego". Przykładowo, żołnierze nie posiadali nowoczesnych środków łączności, a używany przez nich sprzęt nie spełniał oczekiwań w toku prowadzonej akcji ratowniczej na zalanych terenach Polski Południowo-Zachodniej. Dziś władze nie wyciągnęły z tej przeszłości żadnych wniosków.

Powyższe przykłady stanowiące ilustrację negatywnych, w tym beztroskich, poczynań władz administracyjnych i samorządowych wymuszają na nich, po pierwsze – podjęcie odpowiednich kroków mających na celu zapobieganie wszelkim katastrofom na

---

[254] Marek Chwirot – Dyrektor Melioracji Gdańskich
[255] Tamże, s.24

obszarze ich działania, po drugie – przygotowanie odpowiednich kadr posiadających umiejętność sprawnej i skutecznej organizacji ograniczania zasięgu niebezpieczeństwa, a zwłaszcza jego likwidacji. Z tego wynika, że w centrum uwagi obu władz ma być zagwarantowanie ludziom spokoju i bezpieczeństwa na ich terytorium zamieszkania.

3.3. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ REGIONALNYCH W ASPEKCIE BEZPIECZEŃSTWA

„Nigdy nie robić tego, czego nieprzyjaciel chce i to z tego tylko powodu, że tak chce nieprzyjaciel."

- Napoleon Bonaparte

Ta odwieczna maksyma potwierdzana była w licznych działaniach wojennych, nie tylko na terenie Europy. Ona to powinna wytyczać Polsce drogę do skutecznej, militarnej obrony granic. W myśl zasady: zwyciężaj strategię strategią[256] należałoby dążyć do tego, by strategię agresora zwyciężać strategią obrony. Winno się to sprowadzać do zastosowania właściwych środków w postaci wojsk operacyjnych, wojsk obrony terytorialnej, obrony cywilnej i oporu biernego przeciw najeźdźcy przy jednoczesnym wykorzystaniu wszystkich atutów własnego regionu. Skuteczność prowadzonych operacji będzie uzależniona od stopnia koordynacji tych działań oraz doświadczenia w zakresie dowodzenia obroną terytorialną.

Terytorialne organa dowodzenia są stałym elementem sił zbrojnych. Rozmieszczone są przestrzennie na obszarze całego kraju. Ich struktury i obszary odpowiedzialności są stałe, zarówno w czasie pokoju jak i wojny. Obszary ich kompetencji w zasadzie pokrywają się z obszarami podziału administracyjnego państwa. Terytorialne organa dowodzenia odpowiadają za przygotowanie podległych obszarów do obrony pod względem operacyjnym. Kierują obroną militarną w rejonach ustalonej odpowiedzialności. Są łącznikiem pomiędzy siłami zbrojnymi a sferą cywilną oraz koordynują działania tej sfery na rzecz sił zbrojnych[257].

---

[256] Sun Cy, Sztuka wojny, Warszawa 1994, s.35

[257] Gąsiorek K., Kierowanie obroną terytorialną i dowodzenie wojskami OT (w) System obrony terytorialnej II Rzeczypospolitej Polskiej pod red. Pomykała E., Zeszyty naukowe nr 1(30), AON, Warszawa 1998, s.94-95

Przez koordynację działań układu militarnego z pozamilitarnym rozumiemy całokształt przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych i technicznych realizowanych przez organa dowodzenia sił zbrojnych i kierowania pozamilitarnymi ogniwami. W zakres koordynacji wchodzi uzgadnianie wysiłków składników systemu obronnego w celu realizacji wspólnych zadań[258]. Podstawowym celem koordynacji działań sił zbrojnych z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi jest optymalne wykorzystanie zdolności bojowej wojsk a także pełnego potencjału organizacyjno-wykonawczego i obronnego ogniw pozamilitarnych we wspólnych działaniach. Muszą one być spożytkowane na rzecz obrony obszaru odpowiedzialności, a także ochrony ludności i jej naturalnego środowiska w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof[259]. Podejmując działania koordynacyjne pomiędzy wojskami operacyjnymi i OT z układem pozamilitarnym nie można nie brać pod uwagę roli jaką spełnia (powinna spełniać) administracja rządowa i samorządowa będąca włodarzem terenu.

Zakres koordynacji obejmuje także zadania realizowane przez poszczególne resorty. Mają one na celu zabezpieczenie obronności, ochronę ludności i środowiska. Zakres koordynacji nie powinien stanowić dobrej woli wykonawców, lecz powinien wynikać ze swego unormowania normatywnego, aktualizowanego w wyniku potrzeb zaistniałych w rezultacie sytuacji wynikających z nowej jakości zagrożenia.

Wyartykułowane terytorialne organa dowodzenia obroną terytorialną są w każdym regionie organizatorami wykorzystania potencjału obronnego administracji rządowej, samorządowej, a także ogniw pozamilitarnych na potrzeby ludności. Koordynacja wszystkich działań podejmowanych przez gospodarza terenu – samorząd jak i wojewodę - powinna dotyczyć właściwego przygotowania terenu do działań operacyjnych. Skuteczność realizacji przewidywanych zadań z zakresu przygotowania obszaru zależeć będzie głównie od jakości organów administracji rządowej i samorządowej, w tym od znajomości przez nie terenu, infrastruktury, planowania, zaangażowania, kondycji finansowej, kwalifikacji i zasobów kadr pomocniczych, poczucia ich odpowiedzialności ze realizację zadań na rzecz regionu. Koordynacja działań w województwie musi być także sprzęgnięta z działaniami samorządów i wojewodów z terenów ościennych.

---

[258] Marczak J., Gąsiorek K.: Tworzenie Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna. Szkolenie Rezerw. Obrona cywilna. op. cit., s.41

[259] Tamże

Działania w zakresie obronności i bezpieczeństwa województwa pomorskiego muszą mieć swoje unormowanie z działaniami województw przyległych tj. z województwem warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Unormowania te winny dotyczyć choćby powiadamiania, ostrzegania, wymiany informacji, wzajemnej pomocy w zwalczaniu klęsk żywiołowych itp. W partnerskim współdziałaniu siłą napędową nie może być gra polityczna, a bezinteresowna społeczna życzliwość. Ustalenia przyjęte w województwie pomorskim, zsynchronizowane z regionami przyległymi muszą być wkomponowane i odpowiadać centralnej strategii bezpieczeństwa RP.

Na szczeblu województwa współdziałanie powinno być organizowane w oparciu o zadania otrzymane z okręgu wojskowego oraz zamiar działania na obszarze województwa. Celem obrony województwa – dowodzą: Michał Drost i Gabriel Zmarzliński – jest zabezpieczenie tej części kraju przed działalnością przeciwnika, utrzymanie ciągłości pracy gospodarki i administracji, jak również zapewnienie ochrony ludności przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń[260].

Z powyższego celu wynikają główne zadania obronne województwa: prowadzenie walki zbrojnej siłami wojsk obrony terytorialnej (wojewódzkich) oraz zabezpieczenia działania wojsk operacyjnych na terenie województwa, zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom oraz likwidacja ich skutków. Jak z powyższego wynika, by zadania te były wykonalne i aby dawały skutek muszą być koordynowane przez wszystkie ogniwa szczebla wojewódzkiego.

Wyartykułowane zadania obronne, różna podległość sił, podział kompetencji będący następstwem reformy administracyjnej dowodzą zasadności istnienia ogniw zajmujących się sprawami obronnymi, zarówno przy wojewodzie jak i marszałku. W okresie „pokoju pełniłyby funkcję koordynatora przygotowań obronnych, a w okresie zagrożeń byłyby przekształcane w Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obronnego"[261]. Podobne rozwiązania – moim zdaniem słuszne – Drost i Zmarzliński widzą na szczeblach lokalnych.

Na obszarze województwa znajduje się kilka niezależnych od siebie ośrodków decyzyjnych, których wzajemne zależności w sprawach obronnych nie są jednoznacznie określone[262]. Można się spodziewać, że każdy z nich będzie uwzględniał swoje priorytety

---

[260] Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna RP cz.II, op.cit., s.44
[261] Tamże, s.46
[262] Tamże, s.49

w realizacji zadań obronnych. Łatwo w takich przypadkach doprowadzić do chaosu organizacyjnego. Cytowani wyżej autorzy określili modelowy system współdziałania sił zbrojnych z siłami niemilitarnymi (załącznik 2). Takie rozwiązanie jest w pewnym sensie elementem rygoryzmu współdziałania i koordynowania przedsięwzięć obronnych, ale także pozwala na uproszczenie obiegu informacji i umożliwia szybsze podejmowanie decyzji. Koordynacja działań sił zbrojnych z siłami niemilitarnymi powinna być prowadzona przez terytorialne organa dowodzenia[263]. Za czytelne należy postrzegać propozycje kierowania siłami niemilitarnymi przedstawione w załączniku 3.

Wszelka pomoc materialna i moralna realizowana w ramach ogólnie pojętego wsparcia świadczona przez sektor cywilny państwa musi być także poddana działaniom koordynacyjnym, gdyż to od nich będzie uzależnione ułatwienie osiągnięcia celu działania. Owa działalność koordynacyjna ma na celu osiągnięcie sprawności sektora cywilnego do udzielenia pomocy siłom zbrojnym, wojskom OT, zwalczania skutków klęsk żywiołowych, niesienia pomocy w akcjach ratowniczych i działaniach we wszelkich stanach kryzysowych.

3.4. EKONOMICZNE ASPEKTY DZIAŁAŃ NA RZECZ UMACNIANIA BEZPIECZEŃSTWA

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym problemem społecznym, politycznym i wojskowym państwa. To także poważny problem ekonomiczny i organizacyjny. Wszystkie dążenia i wysiłki powinny polaryzować się nie tylko na tworzeniu systemu obronnego, który byłby skuteczny. Programowe cele z wymienionych pakietów powinny być osiągnięte najmniejszym kosztem, tzn. najmniejszym nakładem sił i środków. To podstawowy postulat polskiego podatnika, który ma świadomość, że celem obrony militarnej Polski dziś jest zachowanie suwerenności i integralności terytorialnej. Czynnikiem zabezpieczającym ten cel ma być działanie o charakterze wyłącznie obronnym[264]. Świadczy to o ugruntowaniu się pokojowej natury Polaka.

Równoważenie przewagi uderzeniowej przeciwnika nie może następować tylko poprzez przeciwstawianie mu analogicznych systemów uzbrojenia naszego wojska. Maciej Łuczak słusznie zauważa, że strategia militarnej rywalizacji prowadzi do wyniszczenia

---

[263] Tamże, s.35

[264] Łuczak M., Obrona terytorialna RP (w) System obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., s.48

narodów, które pragną egzystować w warunkach pokoju i dobrobytu. Obecnie w świecie daje się zauważyć ścieranie wielu poglądów na temat prowadzenia operacji wojennych. Wszystkie one dotykają ich aspektu ekonomicznego. Takie środki walki jak: „okręty, samoloty, które są podstawą mobilnych dużych operacji (mogą być szybko zniszczone), stanowią jednocześnie sporą grupę kosztów"[265]. Coraz bardziej w system środków wprzęga się bardzo kosztowną elektronikę. Żołnierz z jego wyposażeniem upodobnia się do robota.

Strategią uniemożliwiająca osiągnięcie korzyści operacyjnych przez przeciwnika mają być rodzime wojska obrony terytorialnej. Te będąc dostatecznie rozproszonymi, uniemożliwiają sparaliżowanie ich lub zniszczenie przez siły bojowe wroga. Przed porażką naszego wojska obrony terytorialnej musi też decydować kunszt i stopień wyszkolenia profesjonalnego. W starciu z napastnikiem owe rozproszenie, a także działania nieregularne prowadzone na dużą skalę znalazły swoje potwierdzenie w skuteczności tej strategii na niektórych polach walki. Przykładem może tu być Wietnam, czy Afganistan. Tam, takie supermocarstwa jak Stany Zjednoczone, Związek Radziecki posiadając miażdżącą przewagę militarno-ekonomiczną, musiały uznać wyższość strategii obronnej przeciwnika.

Ten fakt zdecydowanie posłużył analitykom wojskowym do wysunięcia tezy, że w wojnie, a raczej o jej losach, decyduje czynnik ludzki, wola pokonania przeciwnika, a zwłaszcza morale – nie tylko żołnierza. Wykorzystanie zasobów ludzkich kraju w obronie powszechnej jest pod względem ekonomiczności rozumianej „jako syntezy pojęć oszczędności i wydajności"[266] korzystniejsze, niż koszty utrzymania armii z poboru lub zawodowej[267] - przekonuje Maciej Łuczak. Mając na względzie geopolityczne położenie Polski, jej sojusze, a także trudną obecnie sytuację gospodarczą, koniecznym staje się ograniczenie zadań obronnych dla wojsk operacyjnych na rzecz przeniesienia ich na wojska obrony terytorialnej. Można dziś za prawdziwą uznać tezę, że rezygnacja z wykorzystania kosztownych rodzajów sił zbrojnych na rzecz obrony terytorialnej daje szansę na spełnienie trzech celów: tj. celu militarnego, obronnego oraz ekonomicznego. Ta tendencja uzewnętrznia się w strategii obronnej licznych państw współczesnego świata.

Masowe, wojskowe przeszkalanie wszystkich obywateli zdolnych do noszenia broni lekkiej, przenośnej i ogniowo skutecznej, a także tańszej i prostej w obsłudze staje

---

[265] Szerzej na ten temat: Stankiewicz W., Gerber J., Współpraca niemieckiej mikroekonomiki wojskowej, AON, Warszawa 1992

[266] Por. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975, s.298

[267] Łuczak M., Obrona terytorialna RP, op. cit., s.49

się podwaliną tworzenia operatywnych jednostek obrony terytorialnej. Wzorując się na sprawdzonych systemach obrony niektórych państw zachodnich można byłoby – tak jak dostrzega to Maciej Łuczak – zminimalizować koszty utrzymania tych wojsk poprzez przekazanie wyposażenia osobistego i broni żołnierzowi do przechowywania w domu, a broń zespołową zlokalizować w magazynach pobliskiego zakładu pracy. Problem tylko byłby z zabezpieczeniem jej przed jednostkami kryminogennymi, a tych mamy nie mało. Swoistą wymowę ekonomiczną miałoby również szkolenie doskonalące żołnierza. Ono realizowane byłoby w rejonach znanych żołnierzowi z uwagi na miejsce zamieszkania, a i koszty dojazdów szkolonego do miejsca przeznaczenia mogłyby być niższe.

W państwach NATO Europy Zachodniej przyjmuje się, że struktury wojsk obrony terytorialnej są około 20-krotnie mniej kosztowne niż porównywalne struktury wojsk operacyjnych (przy zbliżonych zadaniach obronnych)[268]. „Z analizy kosztów utrzymania wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej, dokonanej przez Sztab Generalny WP, wynika, że sprzęt batalionu obrony terytorialnej jest około 21 razy tańszy niż sprzęt batalionu zmechanizowanego i 42 razy tańszy niż batalion czołgów. Zaś wartość bojowa batalionu obrony terytorialnej w działaniach obronnych, mierzona skutecznością środków ogniowych jest około 1,66 razy mniejsza niż batalionu zmechanizowanego i około 2,5 razy mniejsza w porównaniu do batalionu czołgów.(...) Za równowartość kosztów sprzętu batalionu zmechanizowanego można utworzyć strukturę obronną – w postaci batalionu obrony terytorialnej o sile ogniowej niemal 13-krotnie większej niż batalion zmechanizowany, natomiast 17 razy większej niż batalionu czołgów"[269]. Wskaźniki te przemawiają za tworzeniem batalionów obrony terytorialnej i one powinny posłużyć wojskowym strategom w rozwiązywaniu problemu tworzenia także militarnych związków mających na celu obronność państwa polskiego.

Inni teoretycy wojskowości wyrażają pogląd, że nie powinno się faworyzować jednych wojsk nad drugimi. Natomiast można wskazywać, że dochodzenie do założonego celu powinno osiągać się różnymi metodami. Tworząc jednak skuteczny system obrony państwa należy pamiętać, że nie można go opierać wyłącznie na jednorodnej formacji.

Istotną rolę przypisuje się terytorialnym organom dowodzenia, które we współdziałaniu z samorządem lokalnym, ogniwami pozamilitarnymi oraz społeczeństwem mają przygotować rejon odpowiedzialności do prowadzenia powszechnej obrony militarnej. Stąd zrodziła się racjonalna konieczność tworzenia logistycznego

---

[268] Tamże, s.52
[269] Tamże, s.53

zabezpieczenia jednostek operacyjnych w wyznaczonym administracyjnie obszarze działania. Pokrycie obszaru kraju Sektorami Wsparcia Logistycznego (SWL)[270], których centra stanowiłyby oddziały gospodarcze spełniające funkcje Terytorialnych Oddziałów Gospodarczych (TOG) spowodowałoby optymalniejsze, a więc oszczędniejsze gospodarowanie potencjałem obronnym danego regionu. Warunkiem koniecznym, który wyposażyłby TOG w ów potencjał, jest opracowanie dla każdego obiektu tworzącego określoną infrastrukturę właściwego etatu wojennego umożliwiającego wypełnianie funkcji, do których został tworzony.

Powyższe koncepcje, by mogły być wdrożone, muszą znaleźć swoje usytuowanie w logistyce, zarówno okręgu wojskowego jak i Inspektoratu Logistyki Sztabu Generalnego – zauważa Maciej Łuczak[271]. Koncepcje muszą mieć swoje odzwierciedlenie w budżecie regionu zarządzanym przez samorząd terytorialny. Zarówno „gospodarka finansowa i system działania samorządu terytorialnego zależą od doktryny przyjętej przez samorząd. Ta zaś – jak to stwierdzono na początku rozdziału - w głównej mierze zależy od państwa nadającego kształt stosunkom pomiędzy nim a samorządem terytorialnym[272]. To władze państwowe decydują o operacji środkami finansowymi w strukturze dochodów i wydatków samorządowych.

Obecnie stosunkowo niski poziom nakładów w RP na wojsko w sposób oczywisty ogranicza możliwość zakupu i eksploatacji broni ofensywnej wysokiego standardu, a tym samym ogranicza tworzenie mobilnych struktur wojskowych. Kwestia wysokich kosztów utrzymania armii czynnej stwarza konieczność zaszczepienia w naszej doktrynie wzorców strategicznych najbogatszych państw (USA, Szwecja, Szwajcaria), które podejmują starania na rzecz doskonalenia procesu tworzenia rezerwowych wojsk OT. Ten trend wymusza stosowanie metod dostosowujących nasz kraj do roli gospodarza w ramach programu HOST NATION SUPPORT, dotyczącego zabezpieczenia jednostek NATO na terytorium Polski. Wynika to z Ustawy z 23 września 1999r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez nasze terytorium[273]. Zabezpieczenie potrzeb jednostek NATO w naszym kraju powinno odbywać się w ramach zadań realizowanych przez administrację publiczną, takich samych jak na

---

[270] Szerzej na ten temat: Mączkowska A., Propozycje organizacji podsystemu terytorialnego zabezpieczenia logistycznego, Sztab Logistyki KOW, Kraków 1996

[271] Łuczak M., Obrona terytorialne RP, op. cit., s.63

[272] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.61

[273] Dz.U. nr 93 poz. 1063, 1999

rzecz Sił Zbrojnych RP[274]. Z treści powyższej ustawy wynika że, zachodzi potrzeba dostosowania polskiego prawa do wymogów tego dokumentu. To prawo powinno zawierać zasady finansowania i refinansowania zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie zabezpieczenia potrzeb naszych Sił Zbrojnych, jak również wojsk sojuszniczych[275].

Propozycja zmian w prawodawstwie zawiera bardziej ogólne, a także szczegółowe zadania dla administracji rządowej i samorządowej. Zadania wojewody wobec wojsk sprzymierzonych mają dotyczyć zakresu i stopnia zaangażowania naszych służb mundurowych. Natomiast samorząd województwa ma odpowiadać za udostępnienie dróg wojewódzkich do przegrupowania ćwiczących wojsk sojuszniczych w ramach HNS oraz ponosić odpowiedzialność za wykorzystanie baz danych dotyczących zabezpieczenia w zakresie infrastruktury przestrzennej, w tym wynikających stąd świadczeń. Natomiast samorząd powiatowy powinien realizować zadania w zakresie:

a) udostępniania terenów i nieruchomości na czasowe rozmieszczenie własnych i sojuszniczych jednostek wojskowych, stworzyć warunki dla magazynowania uzbrojenia a także zabezpieczenia logistycznego,

b) wykorzystania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,

c) zapewnienia ochrony przeciwpożarowej, kontroli przestrzegania przepisów o ochronie naturalnego środowiska,

d) tworzenia sprawnego systemu współpracy wojskowych organów porządkowych z Komendą Powiatową Policji,

e) obsługi i udostępniania urządzeń i systemów zabezpieczających funkcjonowanie ujęć wodnych.

Dla samorządu gminnego przewiduje się zabezpieczenie wojsk w:

a) usługi energetyczne, gazowe, grzewcze, dostaw wody,

b) usługi związane z wywozem śmieci, ścieków, a także usługi medyczne,

c) usługi pralnicze, wykorzystanie łaźni,

d) możliwości wykorzystania zabezpieczenia technicznego i transportowego.

Stosowne zapisy dotyczące HNS znajdujemy w strategii bezpieczeństwa RP. Wynika z nich, „że do podstawowych zadań pozamilitarnych ogniw systemu obronności państwa należy między innymi zasilanie zasobami ludzkimi i materialnymi sił zbrojnych

---

[274] Dorosz K., Cele i zadania administracji publicznej zespolonej i niezespolonej (rządowej i samorządowej) w realizacji zadań obronnych (w) Biuletyn Informacyjny Towarzystwa Wiedzy Obronnej. Zarząd Okręgowy, Rok V 2/18, Bydgoszcz 2000, s.42

[275] Tamże

RP oraz wsparcie wojsk sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium RP[276]. Z powyższego zapisu wynika, że wsparcie dotyczyłoby tylko wojsk sojuszniczych i polegałoby na realizacji świadczeń cywilnej pomocy w ramach wsparcia przez Państwo Gospodarza sił sojuszniczych. Strategia obronności uściśla interpretację do wsparcia jedynie na terytorium Polski. Jednak kwestie te nie są jednoznacznie rozstrzygnięte. Toczy się wokół nich spór interpretacyjny.

Realizacja zadań w ramach HNS – a liczba jest ich niemała – możliwa jest jedynie przy czytelnych przepisach finansowania wojsk własnych i obcych. Jednak o skali ich finansowania będzie decydował przede wszystkim rozwój gospodarczy kraju. Im lepsza będzie kondycja polskiej gospodarki, zasoby finansowe państwa, tym szybciej wytworzy się przychylny klimat do rozwiązywania powyższych problemów. A te nie tylko w Polsce, ale w społeczeństwach państw NATO wywołują żywą dyskusję. W jej wyniku różnicują się poglądy i postawy licznych obywateli, którzy na aspekt ekonomiczny patrzą przez pryzmat racjonalizacji wykorzystania posiadanych sił i możliwości.

[276] Kitler W., Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, op.cit., s.87

Rozdział 4
DIAGNOZA STANU I DZIAŁANOŚCI SAMORZĄDU NA RZECZ KSZTAŁTOWANIA OBRONNOŚCI

4.1. MIEJSCE OBRONY TERYTORIALNEJ W STRATEGII OBRONNEJ PAŃSTWA

Wstąpienie do NATO dało RP wielką szansę wzmocnienia własnego bezpieczeństwa. Ten fakt wymusił zaistnienie katalogu licznych wyzwań, którym społeczność musi podołać. Wyzwania te dotyczą przede wszystkim konieczności dostosowania naszego potencjału obronnego, a głównie sił zbrojnych do standardów Paktu Północnoatlantyckiego.

Potrzeba innego postrzegania systemu obronnego w naszym państwie wiąże się z koniecznością dalszego przebudowywania dotychczasowego - narodowego systemu obronnego. W tym planie wyakcentowuje się zasadność akceptacji tych zmian przez społeczeństwo i jego uczestnictwo w procesie przygotowań obronnych. Chodzi tu o potrzebę pobudzenia wyobraźni ludzi i wyzwolenia oraz ugruntowania w nich przekonań o potrzebie udziału w tym mechanizmie zmian.

Siłami spożytkowanymi w razie konfliktu zbrojnego na obszarze kraju powinny być wojska obrony terytorialnej będące niejako „przywiązane" do określonej części terytorium państwa. Z założeń dotychczasowej strategii obronnej Rzeczypospolitej wynika, że obrona terytorialna jest częścią systemu wojskowego zorganizowana na szczeblu terytorialnym dla realizacji, w ścisłym współdziałaniu z władzami i społeczeństwem, zadań obrony militarnej oraz współuczestniczenia w działaniach ratunkowych i ochronnych na rzecz ludności i środowiska. Obejmuje ona terytorialne

organa dowodzenia, wojska obrony terytorialnej i inne terytorialne formacje zbrojne podporządkowywane w okresie wojny siłom zbrojnym. Podporządkowane jej są obiekty i urządzenia infrastruktury wojskowej, relacje i procedury współdziałania z wojskami operacyjnymi i terytorialnymi organami władzy, a także z organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi[277]. Właściwe usytuowanie obrony terytorialnej w państwie nie dokona się mocą aktu prawnego i w krótkim przedziale czasu.

„Celem obrony terytorialnej – stwierdza się dziś - jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów i obiektów na obszarze całego kraju, a także zabezpieczenie i wsparcie działań wojsk operacyjnych własnych i sojuszniczych oraz udział władz regionu w działaniach ratowniczo-ochronnych i humanitarnych"[278]

Podstawowe funkcje, a także szczegółowe zadania obrony terytorialnej wyartykułowane zostały w załączniku 4[279].

W systemie wojskowym państwa demokratycznego obrona terytorialna stanowi jedno z ogniw siły obronnej, które ze strukturą militarną decydują o skuteczności obrony narodowej (załącznik 5)[280]. Pozytywnym zjawiskiem partnerstwa obu podmiotów jest zamysł przeciwstawienia się dezintegracji społeczeństwa, tj. izolacji wojska od społeczności lokalnych.

O sile obronnej RP będą decydowały elementy wyegzemplifikowane w załączniku 6, zaś obronę terytorialną będą tworzyły ogniwa wskazane w załączniku 7[281]. Aby osiągnięte zostały zakładane cele obronne muszą jednocześnie zafunkcjonować wyartykułowane komponenty. Z analizy złożoności tej problematyki wynika potrzeba sformułowania następujących twierdzeń:

a) odzyskanie pełnej suwerenności wymaga zmiany strategii i systemu wojskowego z uderzeniowego na obronny z właściwą mu powszechną obroną terytorialną[282]; to wymusza podjęcie działań na rzecz obronnego przygotowania obywateli i zamieszkiwanych przez nich terytoriów. Dziś przy zanikającym wśród młodego pokolenia poczuciu więzi z państwem, ich duch i wola wkładu na rzecz obronności zanikają;

---

[277] Marczak J., Gąsiorek K.: Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, op. cit., s.34

[278] Tamże

[279] Tamże, s.35

[280] Tamże, s.36

[281] Tamże, s.8

[282] Tamże, s.29

b) demokratyzacja, która dała ludziom możliwość uczestnictwa we wszystkich dziedzinach działalności państwa, w tym przejmowania przez terenowe organa władzy samorządowej szerokich kompetencji i odpowiedzialności w zakresie obrony narodowej, przynosi z sobą ruch pacyfistyczny. Ten nasilający się zwłaszcza wśród młodzieży, powoduje formowanie postaw, które nie sprzyjają zaangażowaniu się dla dobra urzeczywistniania regionalnych strategii obrony;

c) Polacy, pomni historycznych doświadczeń dość nieufnie podchodzą do wszelkich gwarancji i sojuszy militarnych; dowiodły tego również sondaże prowadzone wśród społeczeństwa przed wstąpieniem Polski do NATO. Naród polski przesadnie pielęgnujący odrębność narodową niechętnie akceptuje „narzucane" rozwiązania przez „mocarzy" tego świata (tak było, gdy Polska była członkiem Układu Warszawskiego). Tak jest obecnie, gdy niemała część społeczeństwa ma zastrzeżenia do dyrektyw nowego decydenta militarnego (tj. kierownictwa NATO);

d) stworzenie trzech „sondażowych" Brygad Obrony Terytorialnych miało na celu nie tylko wypracowanie organizacyjnych form przygotowania i włączenia obywateli w system ich operatywnego działania. Brygady te – oczekuje się – będą stopniowo stawały się szkołą asymilowania z ludnością terytorium, na którym stacjonują. Przed egzaminem w tym procesie staje brygada stacjonująca w województwie pomorskim i mieszkańcy Wybrzeża.

Te wszystkie składniki zawarte w strategii obrony terytorialnej preferowanej przez część członków Sztabu Generalnego są co najmniej dyskusyjne. Nie korelują z poglądami wyrażanymi przez grupę 12 oficerów rezerwy, byłych żołnierzy zawodowych rozwiązywanej Brygady WLiOP w Gdyni. Oficerowie ci będący w wieku 55-71 lat, na podstawie wiedzy i doświadczenia z bronią rakietową bronili tezy, że nic tak skutecznie nie zniszczy terenu i narodu pozbawionego pomocy z zewnątrz jak uderzenie wojsk operacyjnych. Opiniując przebieg i skutki wojny w Wietnamie podkreślili, że gdyby nie zaciągi najemników oraz osobiste zaangażowanie się byłego Związku Radzieckiego, który skierował do walki swoich żołnierzy, a także zabezpieczał częściowo płynność logistycznego zabezpieczenia Armii Wietnamskiej, to po lawinowych uderzeniach lotnictwa i broni rakietowej z Wietnamu pozostałyby tylko zgliszcza i trudno byłoby mówić o jakiejkolwiek obronie terytorialnej[283]. Z tego sondażowego wywiadu wynika, że wypowiadający się oficerowie uznają wyższą skuteczność bojową wojsk operacyjnych,

[283] Wywiad przeprowadzony w lipcu 2001r.

natomiast nikłe jest ich zaufanie do jednostek obrony terytorialnej. Przy tworzeniu, permanentnym doskonaleniu strategii obronnej państwa nie należy lekceważyć poglądów badanej populacji oficerów rezerwy – tych starszego jak i średniego pokolenia. Jak postuluje Janusz Komański – w przyszłości i to niedalekiej - zasadniczymi celami obrony terytorialnej powinny być:

a) przygotowywanie obrony powszechnej, w tym wykorzystanie do tego całego potencjału obronnego państwa i społeczeństwa z jego ogniwami pozamilitarnymi;

b) przygotowanie i utrzymywanie systemu ukryć, zapór i niszczeń, z uwzględnieniem istniejących i planowanych na terenie kraju do rozbudowy obiektów fortecznych;

c) profesjonalne przygotowanie dowództw i jednostek wojskowych do realizacji militarnej obrony kraju;

d) stworzenie jednostki ochrony i obrony stanowisk dowodzenia oraz punktu kierowania administracji rządowej i samorządu terytorialnego[284]. Do żołnierzy obrony terytorialnej należy tzw. „czuwanie" nad bezpieczeństwem państwa, sygnalizowanie ujawnionych zagrożeń. W realizacji tych zadań pomocne powinny być zwłaszcza najnowsze zdobycze techniki komputerowej, jak i informacje przekazywane przez służby specjalne.

Obrona terytorialna w czasie wojny realizowałaby zadania w rejonach trudno dostępnych dla wojsk operacyjnych, zwalczałaby desant, grupy terrorystyczne oraz prowadziła skuteczne akcje ratownicze na korzyść wojsk operacyjnych. Podejmowałaby również wysiłki mające na celu niesienie pomocy ludności dotkniętej klęską żywiołową, skażeniem środowiska. Uczestniczyłaby też w eliminowaniu różnych sytuacji zagrożeń pokojowych.

Zasadniczym elementem obrony terytorialnej są wojska OT, charakteryzujące się stacjonarnością, przywiązaniem do regionów zamieszkania, znajomością terenu działań. Cechą tego rodzaju wojska ma być wysoka wola walki wynikająca z potrzeby obrony własnej rodziny i mienia, gotowość do prowadzenia działań nieregularnych, prosta struktura i logistyka, masowość i ścisłe połączenie działań z wysiłkiem obronnym narodu[285]. Janusz Komański – prezentując oblicze obrony terytorialnej - egzemplifikuje następujące dla niej zadania:

---

[284] Komański J., Przyszłość Obrony Terytorialnej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, op. cit., s.7

[285] Tamże, s.9

a) w czasie pokoju (planowanie przygotowania swoich rejonów odpowiedzialności, przygotowanie i utrzymywanie systemów ochrony i obrony obiektów, kierowanie ruchem wojsk, szkolenie żołnierzy i rezerw osobowych, przygotowanie do działań ratowniczo-ochronnych i humanitarnych[286] na rzecz miejscowej społeczności i naturalnego środowiska oraz udział w likwidacji skutków klęsk żywiołowych),

b) w okresie kryzysu (prowadzenie rozpoznania terytorialnego, ochrona i obrona ważnych obiektów, zabezpieczenie przyjęcia i działania wojsk sojuszniczych, uczestniczenie w: izolowaniu obszaru objętego konfliktem, zabezpieczeniu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia wojsk operacyjnych, przeciwdziałaniu militarnym i niemilitarnym zagrożeniom kryzysowym, inżynieryjnej rozbudowie terenu, działaniach ratowniczych oraz likwidacji skutków powstałych zniszczeń),

c) w okresie wojny (prowadzenie obrony na drugorzędnych kierunkach uderzeń przeciwnika, w tym w górach i w obronie wybrzeża morskiego, rozbudowa inżynieryjna terenu, ochrona transportów na rzecz wojsk operacyjnych, zapewnienie funkcjonowania różnych obiektów infrastruktury obronnej, kierowanie ruchem wojsk, wspomaganie działań obronnych wojsk operacyjnych).

Pełna realizacja zadań nałożonych na wojska obrony terytorialnej w wyżej zasygnalizowanych trzech przedziałach czasowych, uwarunkowana jest przygotowaniem profesjonalnym i mobilnością tych sił militarnych [287]. Suma celów, które te wojska mają osiągnąć nie jest ostateczna. Jej wzrost będzie wynikał ze zmian jakie będą miały miejsce w europejskiej strategii obronnej, od układów politycznych w świecie, rozwoju gospodarczego, dorobku nauki w dziedzinie np. techniki itd. Gotowość obronna omawianego tu rodzaju wojsk będzie stymulowana w niemałym stopniu wysokim poczuciem odpowiedzialności narodu za swoje bezpieczeństwo.

Wyartykułowane wyżej koncepcje dotyczące ogólnej strategii obronnej i rozwoju państwa zawierają elementy rozbieżności postrzegania jej nie tylko przez planistów ze Sztabu Generalnego ale i polityków oraz medialnych publicystów. Mianowanie na stanowisko Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego gen. bryg. Lecha Konopki

---

[286] Szerzej na ten temat Zieliński R., Udział wojsk obrony terytorialnej w działaniach humanitarnych (w) Biuletyn Informacyjny, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy, Bydgoszcz 2000, s.18-27

[287] Gąsiorek K., Siła obronna RP (w) System obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., s.28-29

reprezentującego WLiOP, zostało odebrane jako wyraz uznania tych wojsk a zarazem preferencję ich ważności[288].

Z powyższego stwierdzenia należałoby wnioskować, że gdyby wizja strategii obrony państwa postrzegana była poprzez pryzmat obrony terytorialnej, w tym jej wojska, to stanowisko Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego powinien objąć przedstawiciel wojsk obrony terytorialnej. Ten epizod ma swoją wymowę. Być może jest dowodem na to, że w MON-ie nie ma jeszcze jednomyślności strategicznego wyznacznika bezpieczeństwa państwa. Na razie w prowadzonych nad tym tematem dyskusjach używa się pojęcia „chciejstwo", niemoc (wynikająca z chudości budżetu państwa). Przeszkodą na tej drodze są zawiłe procedury organizacyjno-prawne, jak również brak jednoznacznego stanowiska na stwierdzenie: „regionalizm – tak, ale nie główny ciężar prowadzenia wojny przez wojska obrony terytorialnej". Z analizy dyskusji prowadzonej w Sejmie, publicystyce wojskowej wynika, że bezpieczeństwo państwa, w tym jego regionów, musi być uwolnione od partykularnych ambicji wielu osób – w tym polityków nie tylko regionalnych. Wymaga to jednak porozumienia[289] wszystkich sił narodu odpowiedzialnych za „dziś i jutro" naszego kraju.

Budowa narodowego systemu obronnego RP, i utworzenie w nim ogniw stanowiących o jego powszechnym charakterze, powinna uzyskać akceptację ze strony społeczeństwa. Płaszczyzną, na której możliwe byłoby osiągnięcie zgody narodowej powinno być zrozumienie istoty i funkcji nowoczesnej obrony terytorialnej[290], z jej podstawowym komponentem – wojskami obrony terytorialnej. Wojska te występujące we wszystkich rodzajach sił zbrojnych głównie swoje role wykonują w oparciu o struktury brygad i batalionów (załącznik 8)[291] stanowiących jednostki ogólnowojskowe: Brygady OT, bataliony OT, bataliony ochrony obiektów, dywizjony OT – załącznik 9[292] i specjalistyczne (bataliony ratowniczo-inżynieryjne, bataliony obserwacji brzegowej, bataliony rozbudowy fortyfikacyjnej, pododdziały regulacji ruchu)[293].

---

[288] Stwierdzenia takiego użyto w programie telewizyjnym „Czas NATO" emitowanym w programie I TVP dnia 5 czerwca 2001r., w którym udział brali: Dowódca Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej – gen. broni Andrzej Dulęba, przedstawiciel Sejmowej Komisji Obrony Narodowej – poseł SLD Janusz Zemke i gen. bryg. Lech Konopka

[289] Szerzej na ten temat – Matthew Mc Kay, Martha Davis, Patrick Famina, Sztuka skutecznego porozumiewania się, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001

[290] Komański J., Przyszłość Obrony Terytorialnej, op. cit., s.4

[291] Tamże, s.12

[292] Tamże, s.14

[293] Tamże, s.11

Brygada Obrony Terytorialnej stanowi jednostkę organizacyjną wojsk obrony terytorialnej podporządkowania okręgowego, mobilizacyjnie rozwijaną na czas wojny w pobliżu rejonów jej operacyjnego przeznaczenia[294]. Owe podporządkowanie z jednej strony otwiera możliwości skutecznego i skoordynowanego działania tych wojsk z wojewodą i samorządem terytorialnym. Z drugiej zaś niedostrzeganie wśród decydentów wojskowych potrzeby tworzenia systemu OT powoduje utratę potencjału ludzkiego i wyzbywanie się infrastruktury wojskowej[295]. To zaś idzie w parze z zawartą „Umową koalicyjną pomiędzy AWS i UW w 1997r." w sprawie stworzenia skutecznego Systemu Obrony Terytorialnej RP w ramach powszechnej obrony państwa (załącznik 10). Jednym z głównych elementów tego systemu są specjalistyczne Pozamilitarne Ogniwa Obronne, w skład których wchodzą:

a) ogniwa ochrony państwa;
b) ogniwa gospodarczo-obronne;
c) ogniwa ochrony ludności i dóbr kultury;
d) polityczno-administracyjne i społeczne ogniwa obronne.

Wymienione formacje pozamilitarne mogą być wykorzystywane do realizacji doraźnych zadań obrony terytorialnej zgodnie z posiadanymi umiejętnościami użyteczno-bojowymi[296]. Z rozważań przyjętych w większości państw europejskich za racjonalne uznano posiadanie sił obrony terytorialnej. Jednocześnie optowano za poglądem, że nie byłoby wskazane sytuowanie wojsk obrony terytorialnej jako odrębnego elementu systemu obronnego państwa. Ta formacja powinna być elementem podsystemu militarnego[297] - relacjonuje w swym artykule Ryszard Jakubczak. Wydaje się, że takie rozwiązanie można uznać za optymalne w polskich warunkach.

Na usytuowanie wojsk obrony terytorialnej w systemie obronnym państwa wpływają takie czynniki – poza wyżej już przedstawionymi – jak: prognozowane zagrożenia militarne, realistyczne koncepcje i struktury systemu obronnego państwa, właściwości i znaczenie obszaru kraju pod względem operacyjno-strategicznym, przyjęta koncepcja strategicznej obrony terytorialnej państwa, środków i sposobów obrony państwa. W tym systemie obronnym znaczącą rolę dostrzega się w:

---

[294] Tamże
[295] Marczak J,. Gąsiorek K.,Tworzenie Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., s.30
[296] Jakubczak R., Obrona terytorialna RP, op. cit., s.39
[297] Tamże

a) konieczności militarnego zagospodarowania obszarów nie będących strefą działań wojsk operacyjnych z uwagi na objęte traktatami międzynarodowymi CFE-1 limity sprzętu i stanów osobowych; wojska te nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa naszych granic i suwerenności państwa,

b) rozwijaniu w stosunkowo krótkim czasie i przy niewielkim koszcie dużej liczby jednostek wojskowych,

c) rekompensowaniu nieobecności wojsk operacyjnych w niektórych regionach kraju;

d) celowości odciążania wojsk operacyjnych od zadań drugorzędnych np. wykonywania prac fortyfikacyjnych,

e) ciągłym przystosowywaniu się do zaistniałych sytuacji przy minimalnych nakładach[298] ludzkich i materiałowych.

Jawność podjętych różnorodnych przedsięwzięć obrony terytorialnej powinna ukazywać ewentualnym przeciwnikom nieopłacalność agresji na Polskę. Ta jawność powinna spełniać rolę odstraszania potencjalnego wroga. Wobec faktu ograniczonych nakładów na obronę w RP wydaje się, że stworzenie silnej, nowocześnie wyposażonej formacji obrony terytorialnej - postrzeganej jako formy militarnego przygotowania i wykorzystania całego potencjału państwa w obronie powszechnej - jest realną szansą zapewnienia trwałego bezpieczeństwa narodowego Polski[299]. Tą drugą szansą jest nie deklaratywna, a rzeczywista pomoc militarna ze strony naszych sojuszników północnoatlantyckich, z tym, że pomoc ta musi być natychmiastowa i niepozorowana [300].

W większości demokracji zachodnich funkcjonuje jeden system obrony ludności na czas wojny i pokoju. Zbudowany jest on głównie na profesjonalnych służbach ratowniczych. Polski system ochrony ludności – zgodnie w obecnymi wymogami - winien być spójny z działającym już w Europie. Przemawia za tym argument, że te obecne i przyszłe zagrożenia, zarówno tak naturalne jak i cywilizacyjne, mają charakter transgraniczny. Trudno jednoznacznie bronić tezy, że wszystkie zagrożenia dziś i te które mogą zaistnieć w przyszłości mają wymiar transgraniczny. Temat ochrony ludności w warunkach pokoju, czy wojny, a zwłaszcza w okresach jej zagrożeń niemilitarnych – zawarty jest w opracowaniu opublikowanym przez zespół pod przewodnictwem Wiceministra Obrony Narodowej – Romualda Szeremietiewa. W pracy pt. „Koncepcja

---

[298] Tamże, s.40-41

[299] Tamże, s.44

[300] Przekonania oficerów rezerwy wyrażone w czasie przeprowadzonego z nimi wywiadu w lipcu 2001r.

rozwoju obrony terytorialnej" zawarte jest przekonanie, że podstawową funkcją przypisaną obronie terytorialnej jest funkcja ratunkowo-ochronna i humanitarna[301]. Natomiast podstawowym ogniwem zabezpieczającym realizację tej funkcji jest obrona cywilna, rozumiana jako zbiór przedsięwzięć realizowanych we wszystkich warunkach przez sektor cywilny. Te przedsięwzięcia, to zapewnienie ludziom bezpieczeństwa zbiorowego, tworzenie i utrzymywanie rezerw, moralne i fizyczne wspieranie sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, udział w zapewnieniu funkcjonowania organów władzy, pomoc w utrzymywaniu obiektów użyteczności publicznej. Szczególny nacisk położono na zapewnieniu ludności warunków przeżycia w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń. Z tym celem idzie w parze mobilizowanie całego społeczeństwa, które poprzez charytatywną pomoc materialną, brałoby udział w eliminowaniu tych nadzwyczajnych zagrożeń, a zwłaszcza ich skutków, którymi zostali dotknięci mieszkańcy określonych regionów kraju[302].

Gdy użycie sił i środków OC okazuje się niewystarczające ze względu na rozmiary i charakter klęski, czy też po wyczerpaniu się sił i środków innych podmiotów realizujących zadania ratownicze, powinny uczestniczyć wojska OT[303]. Ponawia się tu pytanie – które sformułowano już w tej pracy - czy ten ruch wojsk OT ma zabezpieczenie prawne oraz finansowe, a stwierdzono już, że nie.

Poza tym możliwości wojsk OT w realizacji działań humanitarnych będą jeszcze ograniczone:

a) otrzymanym zadaniem bojowym;

b) aktualnie realizowanymi zadaniami szkoleniowymi;

c) posiadanymi siłami operacyjnymi;

d) usytuowaniem tych sił wojskowych w stosunku do rejonu klęski, katastrofy awarii;

e) stopniem przygotowania członków jednostki wojskowej do np. usunięcia specjalistycznej awarii[304].

Humanitarne misje jednostek OT o zasięgu lokalnym powinny być spełniane na wniosek władz samorządowych do jej dowódcy, i realizowane za zgodą dowódcy OW (szefa WSzW – RSzW). W przypadku niebezpiecznych zdarzeń w regionie wojewoda ma

---

[301] Zieliński R., Udział wojsk obrony terytorialnej w działaniach humanitarnych, op. cit., s.6

[302] Taka forma działania – głównie w sferze materialnej – stała się koniecznością w czasie i po katastroficznej powodzi np. w Gdańsku w lipcu 2001r.

[303] Tamże, s.19

[304] Tamże, s.21

obowiązek złożyć pisemny wniosek do dowódcy OW o wsparcie sił ratowniczych przez wojska OT. Decyzję o ich użyciu podejmowałby dowódca OW - w stosunku do podległych jednostek OT; szef WSzW – RSzW - w stosunku do podporządkowanych jednostek. Wszelkie klęski o zasięgu ponad regionalnym - obszar dwóch lub więcej województw – wchodzą w zakres kompetencji Szefa Sztabu Generalnego (Dowódcy Wojsk Lądowych). Istotą tak przyjętego rozwiązania jest potrzeba skrócenia czasu podjęcia decyzji o użyciu wojsk, a także tendencja do usamodzielnia się dowódców jednostek OT na szczeblu lokalnym[305].

Uwzględniając wydane dotąd akty normatywne, rezultaty prowadzonej dyskusji w środowisku wojska, Rada Ministrów 25 kwietnia 1998r. przyjęła projekt zmian w zakresie istoty i celów działania obrony cywilnej. W tym dokumencie samorządową gminę określono podstawowym ogniwem systemu ochrony ludności. Ciężar „zarządzania bezpieczeństwem" przypisano powiatowi i silniejszemu województwu. Nadzór nad obroną cywilną miał spełniać Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś funkcje kierownicze w obronie cywilnej, w tym także Szefa Obrony Cywilnej Kraju, od 1 stycznia 1997r. powierzono cywilnym specjalistom. W tym samym roku utworzono cywilny Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

W projekcie zmian ustawowych przewidziano powołanie powszechnego systemu ochrony cywilnej (załącznik 11), a wszystko to po to, by prawidłowo się zabezpieczyć i nie czuć się bezsilnym wobec zagrożeń, w tym także niesionych przez przyrodę. Wzorcem do właściwego umiejscowienia obrony terytorialnej w ogólnie pojętym bezpieczeństwie RP miały stać się rozwiązania zaistniałe w niektórych demokracjach zachodnich. I tak np.:

a) w Niemczech podczas klęsk żywiołowych tworzy się Sztab Kryzysowy, który zapewnia koordynację działań związanych z likwidacją zagrożeń oraz współpracę z siłami zbrojnymi;

b) w Wielkiej Brytanii przeciwdziałanie klęskom żywiołowym leży w gestii regionalnych agencji do spraw gospodarki terenowej i ochrony środowiska, a wojsko do akcji wkracza w sytuacjach wyjątkowo dramatycznych;

c) w Danii walkę ze skutkami klęsk żywiołowych podejmuje się na najniższych szczeblach władzy przy udziale wojska i policji;

---

[305] Problemy te analizuje i wyprowadza wnioski Ryszard Zieliński, patrz jego cytowany artykuł, s.21-22

d) w Holandii na najniższym szczeblu lokalnym wydawane są zarządzenia, np. utrzymania porządku publicznego, niezależnie od wyższych władz, którym jednak nie wolno wchodzić w konflikt z prawem;

e) w Stanach Zjednoczonych do usuwania skutków klęsk, katastrof i zagrożeń o charakterze niemilitarnym wykorzystuje się Gwardię Narodową[306].

Przedstawione tu rozwiązania w tych pięciu krajach są wynikiem dorobku teoretycznego i rezultatem wieloletnich doświadczeń. Oba te czynniki zadecydowały o wysokim poziomie gotowości cywilnej, która polega na:

a) w okresie pokoju – szybkim reagowaniu na codzienne zdarzenia o charakterze nagłym, stanowiące zagrożenia lokalne oraz usuwaniu ich skutków; zapobieganiu stanom kryzysowym poprzez wypracowanie optymalnego modelu reakcji; zagwarantowaniu najwyższego stopnia bezpieczeństwa ludności cywilnej, zwłaszcza w stanie kryzysowym; zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w warunkach kryzysu; wspieraniu akcji humanitarnych;

b) w czasie wojny – zagwarantowaniu najwyższego stopnia bezpieczeństwa ludności cywilnej; stworzeniu warunków do sprawnego spokojnego funkcjonowania administracji publicznej.

Z tak postrzeganej gotowości cywilnej wynikają dla niej określone zadania. Michał Kaliński[307] proponuje ich sześć:

a) zapewnienie warunków dla skutecznego funkcjonowania administracji publicznej w każdej sytuacji;

b) zapobieganie wszelkim zagrożeniom i kryzysom, a zwłaszcza utrzymywanie odpowiedniego poziomu reagowania kryzysowego[308];

c) zapewnienie możliwego do zaakceptowania poziomu życia społeczeństwa i jego działalności gospodarczej w okresie kryzysu;

d) ochrona życia ludności cywilnej[309];

e) wspieranie operacji militarnych i misji pokojowych;

f) koordynowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej.

---

[306] Tamże, s.5

[307] Kaliński M., Gotowość cywilna rezerwistów w systemie bezpieczeństwa narodowego, Głos Weterana i Rezerwisty nr 2(140) rok XX. Zarząd Główny Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy WP, Warszawa, luty 2001, s.12

[308] Szerzej na ten temat – Augustyn S., Praca menadżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania, Przegląd Obrony Cywilnej nr1, 1998

[309] Szerzej na ten temat – Wiese W., Ochrona ludności – pole wspólnych działań NATO i krajów partnerskich, Przegląd Obrony Cywilnej nr 3, 1998

Własne, narodowe doświadczenia historyczne, a także analiza istniejących na świecie modeli OT winny posłużyć tworzeniu perspektywicznego modelu obrony terytorialnej RP, kompatybilnego z istniejącymi już w Europie. Złożoność analizowanych tu podmiotów i delikatny wymiar społeczno-gospodarczy czynią prezentowany temat jako otwarty zwłaszcza, dla wojskowego specjalisty i krajowego pracodawcy.

4.2. PREDYSPOZYCJE SAMORZĄDOWCÓW W UMACNIANIU STANU BEZPIECZEŃSTWA

4.2.1. Przygotowanie formalne. Doświadczenia z organizacjami paramilitarnymi.

Nawiązując do historycznej daty 1980r.[310] ludzie wywodzący się ze społeczeństwa lokalnego zwrócili uwagę na rolę jaką jego przedstawiciele, członkowie władz powinni spełniać w sytuacji stanu wojennego – w realizacji strategii bezpieczeństwa regionalnego. Z tym, że ta strategia regionalna nie może być przeciwstawieniem się globalnej strategii bezpieczeństwa państwa. Powstała sytuacja społeczna i polityczna w okresie stanu wojennego, wydarzenia w kraju w latach 80-tych, zapoczątkowane wtedy reformy, porozumienia sierpniowe – miały stać się podwaliną pod dokonane od połowy 1989r. reformy ustrojowe państwa. Jak założono miały one przede wszystkim wzmocnić pozycję systemu terytorialnego tak, by w najbliższym otoczeniu działo się lepiej i żebyśmy sami mieli na to wpływ[311] - stwierdził Jan Zarębski. Ale pod koniec lat 90-tych zauważył on pewnego rodzaju cofnięcie się od koncepcji wprowadzanego w życie systemu państwa obywatelskiego. Swoje niezadowolenie odchodzeniem od idei demokratyzacji państwa wyrażali w wielu publikacjach twórcy reformy administracyjnej – prof. Kulesza i prof. Regulski. Działo się tak dlatego, że byli tacy, którzy preferowali centralizm w zarządzaniu oraz ci, którzy „decydują się na oddanie, czy decentralizację władzy"[312].

Uwikłania polityczne członków władz, ich upartyjnienie nie zawsze są dobrymi doradcami – zauważył marszałek Olbrycht[313]. Według Jana Zarębskiego – to politycy narzucają wybór szefa poszczególnego poziomu władzy lokalnej. W tym momencie powinien skończyć się wpływ polityków na obsadę stanowisk administracyjnych i

---

[310] Ogłoszenie stanu wojennego 13 grudnia przez gen. Wojciecha Jaruzelskiego

[311] Zarębski J., Województwa w układzie kompetencyjnym i finansowym państwa (w) Samorząd Pomorza, Zeszyty problemowe nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, s.58

[312] Tamże

[313] Olbrycht – pierwszy przywódca Konwentu Marszałków

samorządowych. Decydentami w województwie w systemie wyborczym powinni zostać ludzie kompetentni, właściwie przygotowani do realizacji zadań. Wykonawstwo zobowiązań przyjętych przez samorząd, wynikające ze strategii rozwoju województwa, musi predysponować ich także w działaniach na rzecz systemu obronnego RP.

Stąd konieczność doboru ludzi do zadań, a nie biurokratywnych stanowisk w regionie. Wzbogacanie ich wiedzy np. z zakresu bezpieczeństwa narodowego, systemu obronnego państwa, wymusza przede wszystkim ustalenia dla władz terenowych zakresu i podziału kompetencji. Podział kompetencji powinien być jednoznacznie określony pomiędzy organami dowodzenia wojsk operacyjnych a terytorialnymi organami dowodzenia i organami kierowania układu pozamilitarnego[314] - sugeruje Krzysztof Gąsiorek. Jak wynika ze strategii obronnej naszego państwa rolę organizatora współdziałania wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej z organami administracji rządowej i samorządu wojewódzkiego pełnią terytorialne organa dowodzenia, zwłaszcza WSzW i RSzW[315].

Ich współdziałanie może mieć postać:

a) strategicznego użycia sił zbrojnych realizowanego na etapie opracowywania planów użycia sił zbrojnych (organizuje je Sztab Generalny WP),

b) operacyjnego: organizują go dowódcy i sztaby okręgów wojskowych w stosunku do im podległych związków taktycznych, wojsk operacyjnych, obrony terytorialnej, szefów WSzW – RSzW; polega ono na uzgodnieniu wykorzystania sił i środków co do miejsca, czasu i sposobu realizacji zadań w obronie obszaru odpowiedzialności,

c) taktycznego - polega ono na sprecyzowaniu zadań i ustaleniu organów odpowiedzialnych za ich realizację stosownie do rozkazów, wytycznych, zarządzeń dowódcy wojskowego; współdziałanie wojsk operacyjnych z siłami obrony terytorialnej organizuje Szef WSzW – RSzW[316].

Należy przyjąć, że dobrze zorganizowane współdziałanie pomiędzy wojskami OT, wojskami operacyjnymi i ogniwami paramilitarnymi stanowi podstawowy wyznacznik skutecznej obrony regionu, kraju. Problem w tym, jak i gdzie sprawdzać tę skuteczność.

---

[314] Gąsiorek K., Kierowanie obroną Terytorialną i dowodzenie wojskami OT (w) Systemy obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej, Zeszyty naukowe nr 1 (3)A, op. cit., s.104

[315] Por. Warchalski W., Realizacja zadań obronnych przez WSzW we współdziałaniu z administracją publiczną (w) Biuletyn Informacyjny, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy Rok V 2/18, op. cit., s.53-60

[316] Tamże, s.106

Podstawą organizacji współdziałania wymienionych podmiotów, realizowanego przez terytorialne organa dowodzenia jest ich znajomość możliwości i zasad wykorzystania wojsk OT i operacyjnych. To wskazanie wyznacza samorządowcom kierunek merytorycznego doskonalenia się i nabywania doświadczeń. Realizacja tych wyznaczników będzie decydowała o trafności podejmowanych decyzji przez tych wszystkich ludzi, którzy są odpowiedzialni za sztukę i efekty współdziałania powyższych podmiotów[317].

Sporym wyzwaniem dla samorządowców jest rozwiązanie problemu dotyczącego ustalenia zadań i podziału kompetencji pomiędzy terytorialnymi organami dowodzenia a organami kierowania administracją i gospodarką. Wydaje się, że opracowanie dla nich systemu współdziałania nie należy do łatwych. Jest faktem niepodważalnym, że prowadzenie operacji obronnej nie powinno uniemożliwić działalności gospodarczej i funkcjonowania administracji regionalnej. Wymóg ten jest rezultatem potrzeb życiowych ludności[318]. W funkcjonującym systemie obronnym nie może zaistnieć niebezpieczeństwo przekraczania uprawnień na drodze realizacji bieżących zadań przez organa dowodzenia i kierowania układu pozamilitarnego. Przerost ambicji u niektórych „wodzów" nie może mieć miejsca.

W polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej RP dostrzega się zapis stwierdzający, że w okresie wojny, zagrożenia, wojewodowie są upoważnieni do podejmowania wiążących decyzji w sprawach obronności. Do realizacji tych decyzji zobligowane są wszystkie jednostki administracyjne gospodarcze i samorządowe działające w systemie obrony województwa. Działania wojewody w powyższym zakresie wyszczególniono w znowelizowanej ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[319]. Wykonanie przez niego tych zadań zależy od wzbogacania swej wiedzy, od nabywania umiejętności współdziałania ze wszystkimi ogniwami uczestniczącymi w tworzeniu strategii obrony i bezpieczeństwa regionu w ramach Wojewódzkich Komitetów Obrony.

Działalność organów pozamilitarnych i terytorialnych organów dowodzenia na pewno jest procesem ciągłym, choć nie pozbawionym zahamowań. Aktualnie modyfikowany, przygotowuje do pełnej aktywności samorząd lokalny, który w ramach decentralizacji zadań ma realizować regionalną politykę bezpieczeństwa. W tym

---

[317] Tezy z dyskusji prowadzonej z oficerami Pomorskiej Brygady Obrony Terytorialnej w sierpniu 2001r.

[318] Tamże

[319] Patrz: Warchalski W., Realizacja zadań obronnych ..., op.cit., s.109

poszukiwaniu nowych form współdziałania między organami dowodzenia, administracji rządowej i samorządu terytorialnego wyakcentowuje się skutki wszelkich zagrożeń, które wymuszają wypracowanie optymalnego systemu współdziałania pomiędzy stronami. Jest oczywistą prawdą – a wynika to z przekazów historycznych – że nie zawsze wypracowane w czasie pokoju formy współdziałania pomiędzy ludźmi będą skuteczne w złożonych sytuacjach narastającego zagrożenia.

Wydaje się być trafnym rozwiązaniem stworzenie komórki do spraw obronnych w strukturze marszałkowskiej. Ona to powinna koordynować przedsięwzięcia w zakresie reagowania kryzysowego i ochrony ludności na poziomie samorządu terytorialnego, oczywiście przy ścisłym współdziałaniu z wojewodą. Natomiast starosta musi być koordynatorem działań obronnych na terenie powiatu we współpracy z szefem terytorialnego organu dowodzenia sił zbrojnych. Podobne zadania obronne – w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych - mają obowiązek realizować w gminie wójt, w miastach burmistrz, czy jego prezydent [320].

Doświadczenia wyniesione z ćwiczeń przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli układu pozamilitarnego potwierdzają celowość powoływania pełnomocników przez Komitety Obrony Kraju przy dowódcach okręgów wojskowych i korpusów[321] - stwierdza Krzysztof Gąsiorek. Prezentowaliby oni interesy sił zbrojnych w stosunku do administracji cywilnej i czuwaliby nad realizacją świadczeń zapewniających wojskom warunki prowadzenia działań bojowych na wzór przewidywanego w II RP Głównego Komisarza Cywilnego. Im to byłoby przypisane rozstrzyganie ewentualnych roszczeń materialnych osób cywilnych w stosunku do władz wojskowych[322].

Wypracowywanie optymalnego modelu bezpieczeństwa regionalnego powinno prowadzić do ciągłego poprawiania sprawdzonych już działań. Tylko takie podejście do tego problemu może przyczynić się do osiągnięcia skutecznego wzorca. Samorządowcy w swojej działalności powinni analizować sprawdzone rozwiązania przyjęte w innych krajach[323], które stanowiłyby w Polsce jedno z ogniw wypadkowej tworzonej koncepcji.

---

[320] Szerzej na ten temat – Dorosz K., Cele i zadania administracji publicznej zespolonej i niezespolonej (rządowej, samorządowej) w realizacji zadań obronnych, Biuletyn Informacyjny, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy, Rok V 2/18, op. cit., s.28-34

[321] Tamże, s.116

[322] Tamże. s.115

[323] Na przykład we Francji terytorium kraju jest podzielone na strefy obrony cywilnej, które pokrywają się z granicami okręgów wojskowych. Za obronę cywilną w strefie OC odpowiedzialny jest prefekt, który ma wspólną siedzibę z dowództwem okręgu wojskowego. W czasie wojny dowództwo obrony militarnej strefy obejmuje dowódca podokręgu wojskowego, stając się doradcą prefekta ds. obrony niemilitarnej strefy. Rozwiązanie to upraszcza system obiegu informacji.

Doświadczenia wojenne i wnioski z analizy wpływu rozpoznania na efektywność działań wskazują, że przyrost aktualnych informacji o stanie faktycznym skali i zasięgu zagrożenia daje wzrost skuteczności w jego zwalczaniu. Stwierdzenie to wytycza kierunek predyspozycji, które powinni posiadać samorządowcy realizujący przedsięwzięcia w ramach terytorialnego systemu rozpoznania. On to bowiem ma określać drogi i metody przeciwdziałania, zwalczania, bądź uderzenia likwidującego zagrożenia. Według Ryszarda Jakubczaka [324] - terytorialny system rozpoznania (TSR) ma zabezpieczyć dopływ aktualnych danych o wszelkich zagrożeniach do regionalnego systemu dowodzenia. Ten system ma otwierać szeroki katalog umiejętności jakimi powinni wykazać się osoby funkcjonujące w tym procesie gromadzenia informacji. Najważniejsze z nich to umiejętność tworzenia bazy danych, analitycznego rozwiązywania problemów, pozyskiwania i przetwarzania danych, wymiany zgromadzonej informacji, rozeznania w zaistniałej sytuacji, ograniczania i prowadzenia posterunków wzrokowych.

Odrębnego potraktowania wymaga problematyka obronna miast, znajdujących się w danym regionie. W przypadku województwa pomorskiego, szczególnie aglomeracja trójmiejska będzie stanowiła swoiste wyzwanie dla samorządowców, którym nie może zabraknąć formalnego przygotowania i doświadczenia obejmującego problematykę dotyczącą specyfiki obronnej miast. Zagadnienie powszechnej obrony aglomeracji miejskich, kwestia ratownictwa na tym terenie – wymaga aktywnych starań czynników tworzących prawo [325].

Namiastką inicjatywy władz na tym polu było stworzenie w 1995r. Zintegrowanego Systemu Ratownictwa Miasta Gdańska. Organizacja ta miała stworzyć warunki do połączenia i racjonalnego wykorzystania sił i środków, możliwych do użycia w czasie działań ratowniczych w związku z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami[326]. Wyrażana jest opinia, że dla efektywności ratownictwa najlepszym rozwiązaniem jest stworzenie jednego stanowiska (ośrodka, osoby) dowodzącego. Kwestia w tym komu powierzyć to stanowisko: strażakowi, policjantowi, czy człowiekowi, któremu nieobca jest problematyka obronności miast. Tu jawi się kwestia odwołania człowieka niekompetentnego na powołanym stanowisku, jak również prawnego osądzenia go za materialne skutki wynikające z błędnych decyzji.

---

[324] Jakubczak R., Terytorialny system rozpoznania (w) System Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej, Zeszyty naukowe nr 1 (3)) A, op. cit., s133-140

[325] Grabowski D., Zintegrowany System Ratowniczy miasta Gdańska (w) Gdański Informator Obrony Cywilnej nr 1/17, Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999, s.3

[326] Tamże

Dyskusyjnym – aczkolwiek i nowatorskim w naszym kraju – rozwiązaniem staje się propozycja wymienionego autora (oficer Komendy Miejskiej PSP w Gdańsku) o uniwersalności kwalifikacji profesjonalnych i długoletniej praktyce zastępów ratowniczych. Współpraca w omawianym tu zakresie różnych służb z dziedziny ratownictwa musi odbywać się w oparciu o dowodzenie skupione w „jednych rękach". Ma to swoje logiczne uzasadnienie. Bowiem tylko jednoosobowe kierownictwo daje gwarancje podejmowania szybkiej, zdecydowanej – oby wyważonej – decyzji operacyjnej. Cenny wkład w tworzenie bezpieczeństwa mogą wnieść oficerowie rezerwy legitymujący się w wielu przypadkach wymaganymi predyspozycjami[327]. Powyższemu powinna przyświecać maksyma utrzymywana w Szwecji: być na tyle silnym, żeby nie być wartym zaatakowania. Fakt ten nie należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach militarnych.

Samorząd współuczestniczący w tworzeniu systemu bezpieczeństwa regionalnego musi uwzględnić w swoim działaniu wszelkiego rodzaju ataki jakie niesie ze sobą cywilizacja. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej, to nie tylko zabezpieczenie jej przed agresją nieprzyjaciela, to także wypracowywanie systemu gwarantującego prawidłowy rozwój mieszkańców danego regionu, to dbałość o zdrowie, zatrudnienie, samorealizację, dostęp do nauki, bezpieczeństwo publiczne.

Usprawnienie form i metod wypracowywania bezpieczeństwa, a i opiekuństwa nad ludźmi „ubogimi" – staje się dziś koniecznością. Powód, to wzrost w Polsce liczby zamachów samobójczych rejestrowanych przez Policję. Dla przykładu w 1990r. odnotowano 3 841 prób samobójczych, w tym 619 w grupie osobowej 21-30 lat. W 1999r. analogicznie – 5 182 (751)[328]. Te wskaźniki zmuszają władze do podejmowania zdecydowanych kroków. Wypowiadający się na ten temat często zgłaszają propozycje, mało realistyczne, zwłaszcza wobec niemożności poprawy warunków bytowych wielu rodzinom w Polsce. Ubóstwo, które cechuje budżet naszego państwa, nie rokuje zahamowania zagrożeń życia dla wielu członków rodzin, a zwłaszcza bezdomnych i bez pracy. Zagrożenia w postaci utraty pracy przez coraz liczniejszych mieszkańców województwa pomorskiego, niepokojąco wzrasta. We wrześniu 2001r. odsetek wyniósł

---

[327] Pragmatyka ta sprawdza się w krajach Europy Zachodniej (Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii) w których na kadrę odchodzącą do rezerwy czekają przygotowane stanowiska w administracji publicznej (samorządowej), gdzie z powodzeniem spożytkowane jest jej doświadczenie nabyte podczas służby. Potwierdzenie tego faktu uzyskano w rozmowach sondażowych z grupą 8 oficerów Marynarki Wojennej będących na przeszkoleniach w tych krajach.

[328] Mały rocznik statystyczny Polski. Rok XLIII. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 2000, s.117

17,3 proc.[329], zaś w powiatach południowo-zachodnich wymienionego regionu waha się w granicach od 20-30 proc.

4.2.2. Motywacje, inicjatywy, dokonania

Pomyślna przyszłość regionu to nie tylko dobro w sensie materialnym, choć ten stanowi podstawową potrzebę, którą muszą osiągać samorządy. To przede wszystkim tworzenie dobra dla ludzi, dla ich spokoju życia i dostatku, które powinno go zabezpieczać. Pomyślna przyszłość regionu to tworzenie konkurencyjnego rynku, uczynienie tego obszaru atrakcyjnym, czystym, dającym szansę ludziom młodym, wykształconym i ambitnym. Optymistyczne jutro regionu może wynikać z sukcesów integracyjnych ludzi, ich utożsamiania się z „małą ojczyzną". Oczekiwana przyszłość regionu tworzącego własną wizję rozwoju, to przygotowanie do przeciwstawienia się ewentualnym nowym zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym.

Aby sprostać tym ideowym wyzwaniom kierownicy regionalnych urzędów podejmują starania, aby pozyskać do pracy osoby odpowiednio umotywowane, kompetentne, ze społeczną wyobraźnią, odpowiedzialnością w realizacji zdań. Procedura taka nie dotyczy administracji scentralizowanej, w której zasada partyjnej nomenklatury prowadzi do zmian kadrowych opierających się na lojalności wobec rządzącej koalicji[330]. Brak jakościowych zmian w szeregach urzędników administracji centralnej znajdował swe odbicie w wielu wadliwych decyzjach, uchylających rozsądne postanowienia władz lokalnych. Najczęściej miało to miejsce w województwie ostrołęckim, stołecznym, siedleckim, koszalińskim, poznańskim – gdzie w prawie 50 proc. podważono decyzje samorządowców. Ten fakt stanowi dowód na przerost ambicji, niekompetencji, centralistycznych posunięć wielu urzędników administracji publicznej. Na te nieprzemyślane decyzje negatywny wpływ często miały animozje istniejące pomiędzy władzami centralnymi a regionalnymi, jak również konflikty w rządzącej koalicji partyjnej i w ławie rządu. Według danych pochodzących z końca 1995r. w urzędach centralnych pracowało 12 137 osób (do połowy 2001r. liczba wzrosła o ponad 50 proc.), w tym 8 373 miało wykształcenie wyższe, 2 401 wykształcenie policealne i średnie zawodowe i 1 217 wykształcenie średnie ogólnokształcące. Wiek tej grupy urzędniczej wahał się w granicach 40 do 49 lat. Urzędy wojewódzkie zatrudniały 14 902 osoby, wykształcenie wyższe miało

---

[329] Głos Wybrzeża, 6 wrzesień 2001r.

[330] Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, op. cit., s.166

8 038 osób, policealne i średnie zawodowe 4 581 osób, a średnie ogólnokształcące 2 108 osób[331]. Z analizy stanu zatrudnienia w centrum administracyjnym, na co uwagę zwracają publicyści i niezależni naukowcy wynika, że w ostatnich latach XX w. liczba urzędników gwałtownie wzrastała. Do pracy przyjmowano z reguły nie „rzeczywistych specjalistów", a „swoich", czy jak często nazywano „kolesiów". Przerosty biurokratyczne, to jeden z czynników rzutujących negatywnie na budżet państwa.

Z danych zaczerpniętych w Pomorskim Oddziale Spraw Obronnych wynika, że na 38 osób[332] zatrudnionych w Wydziale Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, 60% tj. 23 osoby posiada wykształcenie wyższe. Pełne wykształcenie wyższe posiadają dyrektorzy, kierownicy i główni specjaliści. Pozostali legitymują się wykształceniem średnim. W Wydziale zatrudnionych jest sześciu oficerów: dyrektor, jego zastępca, kierownik Oddziału Ochrony Ludności, Oddziału Zarządzania Kryzysowego, Oddziału Spraw Obronnych, Oddziału Zamiejscowych Wydziałów Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych.

Z analizy zasobów kadrowych w wyżej wymienionym Oddziale wynika, że trafnym jest umiejscowienie w kluczowych ogniwach tej struktury oficerów. Ich profesjonalne wykształcenie, nabyte doświadczenie, to czynniki decydujące o celowości zatrudnienia ich w instytucji cywilnej. Ten stan - stwierdzają pracownicy Oddziału Spraw Obronnych – jedynie w 60% zabezpiecza realizację zadań nałożonych na tę komórkę. Być może dowodzi to o nieefektywnym wykorzystaniu pracowników, trudnościach organizacyjno-prawnych, o braku współdziałania między Oddziałami, bądź o zbyt dużej mocy przerobowej w stosunku do zatrudnionych. A może i tu zaistniała tendencja do ustawicznego pomnażania „biurokratycznych zasobów ludzkich"[333].

O ile wskaźnik wyższego wykształcenia pracowników administracji publicznej może zadawalać, to dostrzegane przez działaczy samorządowych postawy i patologie członków nie tylko centralnych ale i lokalnych elit budzą w społeczeństwie uzasadnione oburzenie. Negatywna opinia – nie zawsze sprawiedliwa – o elitach władzy wynika z faktu, że brak u nich poszanowania prawa. Bierność, lenistwo, nietolerancja, klikowość, urzędnicza nieomylność i tłumienie krytyki[334] - to kolejny negatyw charakteryzujący władze. Przyczyn tego zjawiska dopatruje się w zbyt małym wpływie ludzi (wyborców) na dobór w szeregi władz. Diagnozując system funkcjonowania władz na wszystkich

---

[331] Tamże
[332] Dane z czerwca 2000r.
[333] Refleksja po przeprowadzonym w Oddziale wywiadzie sondażowym w sierpniu 2001r.
[334] Tamże, s.167

szczeblach administracyjnych i samorządowych, odnotowuje się również tendencje do zmian na lepsze. Jest to wynikiem: presji społecznej, poprawy kultury zachowań jednostek, starań o zachowanie wysokiego prestiżu społecznego, wysokiego uposażenia, a przede wszystkim groźby utraty pracy.

Także motorem napędowym pobudzającym jednostki do inicjatyw, zaangażowania w „misję dla społeczeństwa" są szczytne zasady demokratyczne. Kierując się nimi kierownictwa samorządów i samorządowcy muszą stale dążyć do utrzymywania swej społecznej legitymacji i zaufania wyborców. Bowiem to społeczeństwo stosując instrumenty systemu demokratycznego stara się być weryfikatorem i ogniwem podnoszącym „poprzeczkę wymagań" wobec ludzi przez siebie wybranych. Kwestia, że jak dotąd te wydają nikłe owoce. Podstawową przyczyną tego jest niezadowalająca dojrzałość społeczno-polityczna, a także bierność i apatia licznych wyborców. Jest i pogląd odmienny. Wynika z niego, że od 1997r. do 2001r. społeczeństwo szybko uczyło się obserwacji rzeczywistości, zaczęło myśleć kategoriami interesu narodowego.

Przy ogólnie znanych ograniczeniach finansowych w latach 1993-1999 dokonano wielkiego wysiłku w tworzeniu organizacyjnych podstaw obrony terytorialnej[335] - zauważają Józef Marczak i Krzysztof Gąsiorek. Z dokonań tego okresu można zwrócić uwagę na:

a) określenie zasad i procedur funkcjonowania terytorialnych organów dowodzenia;

b) przeprowadzenie trzyletniego eksperymentu tworzenia na bazie WSzW – Regionalnych Sztabów Wojskowych;

c) opracowanie wspólnych zasad współdziałania z administracją i układem pozamilitarnym;

d) przeszkolenie na kursach AON kadry kierowniczej OT oraz kadry dowódczej wojsk operacyjnych;

e) wprowadzenie problematyki OT we wszystkich przedsięwzięciach szkoleniowych wojsk;

f) sformowanie Brygady Obrony Terytorialnej w Gdańsku (1BOT), w Mińsku Mazowieckim (2 BOT) i w Zamościu (3BOT);

g) sformowanie szesnaście RSzW – terytorialnych organów dowodzenia[336].

---

[335] Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, op. cit., s.33

[336] Tamże

Problem doboru ludzi do tych ogniw, kryteriów – motywów jakimi się kierowano - wymaga odrębnych badań[337].

Przy braku profesjonalnych ośrodków kształcenia, w Akademii Obrony Narodowej należy upatrywać „dziejowej misji" przygotowania kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej różnych szczebli do tworzenia i uczestnictwa w nowoczesnej strategii bezpieczeństwa kraju i poszczególnych, zróżnicowanych pod wielu względami regionów. Dla porównania, w Niemczech, funkcję taką pełni Akademia Planowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych i Ochrony Cywilnej, będąca częścią struktury Federalnego Urzędu Ochrony Cywilnej.

Inicjatywom podejmowanym w ramach strategii powinno przyświecać stanowisko podzielone przez Juliana Kaczmarka. Twierdzi on, że „tam, gdzie chodzi o najistotniejsze, narodowe interesy, narodowy wzgląd musi przeważać nad koalicyjnym (nie jest bowiem możliwe przyjęcie żadnego koalicyjnego założenia, które stałoby w sprzeczności z celami narodowymi), tam natomiast, gdzie chodzi o wspólną obronę żywotnych interesów wszystkich państw, prym należy się strategii koalicyjnej"[338]. Oznacza to, że strategia narodowa państwa musi łączyć i zawierać w pewnych obszarach elementy sojusznicze i narodowe. Elementy te muszą mieć swoje przełożenie w regionach.

Od przełomu lat 1989/2000 r. Polska trzykrotnie dostosowywała swe założenia strategiczne do nowej sytuacji. Pierwszą próbą była „Doktryna Obronna" przyjęta w 1990r. Była to jednak koncepcja w swych założeniach strategicznych spóźniona i nieaktualna już w chwili opracowania. W 1992 r. przyjęte zostały dokumenty o charakterze doktrynalno-strategicznym: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP". Polska strategia bezpieczeństwa i obronności w latach dziewięćdziesiątych była adekwatna do warunków wymuszonej samodzielności obronnej. Z chwilą naszego wstąpienia do NATO musiała ona ulec modyfikacji. Na nowe jej elementy złożyły się takie: współpraca regionalna oraz dobre stosunki z sąsiadami RP. W 1998r. Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło prace nad przygotowaniem projektu „Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej", które zostały zakończone przyjęciem jej przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000r. Podstawowe założenia tej strategii wynikały ze ścisłego związku z przyjętą przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000r. „Strategią

---

[337] Cenin N., Chełpa St., Psychologia wojskowa, Warszawa 1998, s.51-64

[338] Kaczmarek J., Założenia bezpieczeństwa w progu XXI wieku (w) Wiedza Obronna nr 1(192) Rok XXVII, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2000, s.30

Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej". Treści dokumentu ujmowały problemy ogólnostrategiczne oraz aspekty pozamilitarne.

Członkostwo Polski w NATO wymusiło konieczność dokonania istotnych zmian w naszej dotychczasowej koncepcji obrony samodzielnej na koncepcję obrony sojuszniczej[339], gotowości udziału w działaniach wojennych poza własnym terytorium oraz zwiększenie udziału w realizacji międzynarodowych zadań w ramach reagowania kryzysowego[340]. Stąd wynika udział naszych wojsk w międzynarodowych misjach, na różnych obszarach kryzysów polityczno-militarnych.

Pełnoprawne członkostwo w Pakcie Północnoatlantyckim wymusza na Polsce udział w opracowywaniu obowiązujących tam standardów i uczestnictwo w planowaniu kryzysowym, a przede wszystkim dostosowanie się do przyjętych zobowiązań[341].
Na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000r. przyjęto Narodowy Kwestionariusz Przygotowań Obronnych opracowany przez Departament Spraw Obronnych. Dokument ten zawiera samoocenę krajowej gotowości cywilnej i wysiłków ukierunkowanych na osiągnięcie natowskich i polskich celów, zadań obronnych – twierdzi Władysław Sulęta[342]. Miały go wypełnić wszystkie podmioty nadzorujące realizację zadań obronnych RP. Zamyka się on na szczeblu województwa. Ta forma badań stwarza możliwość uzyskania oceny stanu gotowości cywilnej. Pytanie, czy ocena ta jest i w jakim stopniu prawdziwa oraz czy końcowe opracowanie kwestionariusza udostępnione zostanie zainteresowanym stronom.

Wymowne wydają się być stanowiska pracowników Pomorskiego Oddziału Spraw Obronnych co do roli AON. Pozytywnie odnoszą się oni do organizowanych przez Prezesa Rady Ministrów wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji kwartalnych (5cio dniowych) szkoleń obronnych kierowniczych kadr administracji publicznej[343] na Wyższych Kursach Obronnych w AON. Szkoleniem tym objęto dyrektorów, zastępców komórek organizacyjnych Urzędów Wojewódzkich, starostów,

---

[339] Na temat udziału Polski w sojuszniczym systemie obronnym pisze w swej pracy Aleksander Kwaśniewski: Dom dla wszystkich, wyd. Perspektywy, Warszawa 2000, s.213-235

[340] Dane zaczerpnięte z referatu „Prace strategiczne z zakresu obronności w ostatnim dziesięcioleciu wygłoszone przez przedstawiciela Departamentu Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej na Wojewódzkiej Konferencji Obronnej w AMW w Gdyni 20 czerwca 2001r.

[341] Szerzej na ten temat Kaliński M., Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem bezpieczeństwa państw NATO (w) Wiedza Obronna nr 1(192) Rok XXVIII, op. cit., s.32-40

[342] Główny specjalista Oddziału Spraw Obronnych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego; Kierownik Oddziału Spraw Obronnych ds. współpracy z administracją zespoloną i niezespoloną z Departamentami Spraw Obronnych Ministerstwa Obrony RP.

[343] Szerzej na temat edukacji – Kaliński M., Nowa koncepcja edukacji obronnej kadr kierowniczych (w) Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 4 (191), op. cit., s.63-69

wicestarostów i innych urzędników, którym niezbędna jest rzetelna wiedza z zakresu obronności. Indagowani kursanci, po takim przeszkoleniu wysoko ocenili przygotowanie merytoryczne wykładowców AON. Interesująca może być efektywność tego szkolenia – na ten temat brak odpowiedzi.

Kierowanie na te szkolenia, ich uczestnicy uznają za zasadne, a nawet konieczne. Godnym odnotowania wydaje się być fakt, że o udział w tej formie zdobywania wiedzy pracownicy zabiegają sami, mimo, że muszą pokrywać koszty swego uczestnictwa. Absolwenci analizowanego tu typu szkolenia wzbogacającego przygotowanie merytoryczne w ich pracy administracyjno-samorządowej wyrażają dwa życzenia: dokształcanie ich powinno być obowiązkowe – zwłaszcza tych, którzy sprawdzili się w pracy; krzewienie wiedzy obronnej ludzi na ich własne życzenie w przyszłości musi być refundowane. Problem kiedy i w jakiej wysokości, to pytania, które zawierają cechy postulatu [344]. W województwie pomorskim o przygotowanie kadr do programowanych celów zabiega się dla wójtów, wicewójtów, a także od początku 2001r. dla przedsiębiorców, u których w nadzorze założycielskim znajduje się wojewoda. Organizowane są również kursy dla pracowników Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (struktura Wydziału w załączniku 12).

Dążenia do osiągnięcia wymaganych standardów samorządowcy pomorscy realizują poprzez akceptację koncepcji wypracowanych przez Oddział Spraw Obronnych. To dokonanie wzbogaca ich wiedzę i koryguje działania w trakcie wewnętrznych szkoleń organizowanych raz na pół roku. Szkolenia te obejmują problematykę związaną z aktami prawnymi, perspektywami, kompetencjami. Prowadzą je wytypowani pracownicy Oddziału, a także zaproszeni goście z Ministerstwa Obrony. Stosuje się metodę wykładu przy wykorzystaniu środków audiowizualnych oraz pokazu na bazie przedsiębiorstw. Powyższe przedsięwzięcia mają swoje odbicie w „Wytycznych w sprawie realizacji zadań OC i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w województwie pomorskim" na dany rok w dziale : „Sprawy obronne". W nim wyszczególniona jest realizacja zadań z zakresu szkolenia, kontroli i działalności bieżącej, w tym szkoleń organizowanych przez Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (WZKOLiSO) dla potrzeb powiatów, miast na prawach powiatu oraz gmin i przedsiębiorstw. Suma tych zadań będąca planem, zatwierdzana jest przez wojewodę pod koniec roku. Zawartą w nim problematykę obronną opracowuje główny specjalista ds. obronnych i administracji

---

[344] Stanowisko – na podstawie rozmów sondażowych przeprowadzonych z byłymi słuchaczami z Gdańska w dniach 14-16 marca 2001

zespolonej. Wyartykułowane standardy samorządowcy mają zamiar osiągać poprzez kwalifikowany dobór kadr o określonym profilu. W przypadku obsady stanowisk dyrektorskich w urzędzie decyzję podejmuje wojewoda. Najczęściej była i jest to decyzja polityczna, a nie o charakterze merytorycznym.

Znaczącym ograniczeniem pozyskiwania wartościowych pracowników z doświadczeniem kompetencyjnym jest – stwierdził Władysław Sulęta – wymóg formalny, dotyczący przepracowania dwóch lat w administracji państwowej, jak również – i co jednomyślnie potwierdzili pracownicy Pomorskiego Oddziału Spraw Obronnych – to, że rzadko pracownicy przyjmowani są do pracy w administracji na zasadzie konkursu wynikającego z Regulaminu Służby Cywilnej[345]. Ci z władz wojewódzkich – dotyczy to administracyjnych i samorządowych, którzy dokumenty te podpisali i uznali za obligatoryjne, w praktyce ich nie respektują. Stający do konkursu zadają pytanie dlaczego „w państwie prawa regulamin jest tylko papierem"[346].

Trójstopniowy podział kraju spowodował, że realizacja zadań w zakresie obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego przebiega – jak to już wyżej przedstawiono - w złożonych warunkach politycznych, organizacyjnych i prawnych. W województwie pomorskim głównymi zadaniami po przeprowadzeniu reformy administracyjnej było:

a) utworzenie nowych struktur odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych w Urzędzie Wojewódzkim;

b) dobór i przeszkolenie pracowników;

c) określenie kompetencji i szczegółowych zakresów obowiązków;

d) zorganizowanie współdziałania w zakresie realizacji zadań obronnych między wydziałami nadzorowanymi i podległymi wojewodzie pomorskiemu;

e) przejęcie zadań obronnych w ramach reformy administracyjnej z terenu należącego do byłych województw: słupskiego, elbląskiego, bydgoskiego,

f) wdrożenie nowych aktów prawnych dotyczących spraw obronnych,

g) bieżący nadzór nad realizacją zadań obronnych w jednostkach samorządowych i przedsiębiorstwach podległych i nadzorowanych przez wojewodę,

h) realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie osób i mienia[347].

---

[345] Na podstawie opinii uzyskanych w wywiadzie przeprowadzonym 8 czerwca 2001r.

[346] Wypowiedź zainteresowanego konkursem 10 wrzesień 2001r.

[347] Sulęta W., Realizacja zadań w zakresie obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, Wewnętrzny dokument ocenny – opracowanie własne (teczka problemowa nr 0207)

W związku z wejściem w życie w 1999r. nowej ustawy zasadniczej utraciła moc obowiązującą większość aktów normujących realizację zadań obronnych ogłoszonych w dziennikach Komitetu Obrony Kraju. Pomimo zapowiedzi i zaawansowanych prac legislacyjnych, w 1999r. nie wydano nowych uregulowań prawnych . Mimo tej przeszkody wdrożono ustawę o ochronie osób i mienia. „Na jej podstawie wydano 71 decyzji administracyjnych wojewody jako organu pierwszej instancji w sprawie zaliczenia obiektów, obszarów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie"[348]. Przedstawiciele wojewody pomorskiego aktywnie uczestniczą w pracach komisji egzaminacyjnej dla osób ubiegających się o licencję pracowników ochrony fizycznej I i II stopnia. Ocenia się, że bardzo dobrze układa się współpraca w tym zakresie z Komendą Wojewódzką Policji, a także z funkcjonującymi w Gdańsku trzema Policealnymi Szkołami Detektywów i Pracowników Ochrony. Ich wkład w system umacniania bezpieczeństwa regionu przyjmuje się jako niepodważalny. Jest to jednak diagnoza zbyt optymistyczna, nazywana również „diagnozą urzędową".

W związku z przyjęciem Polski do Paktu Północnoatlantyckiego prowadzono prace planistyczne pod kierownictwem Ministerstwa Obrony Narodowej nad opracowaniem nowej, polityczno – strategicznej doktryny obronnej RP, w tym w zakresie spraw dotyczących województwa pomorskiego. Opracowano Regulamin Funkcjonowania Urzędu Wojewódzkiego na czas „W" oraz Zarządzenie wojewody pomorskiego dotyczące pełnienia stałego dyżuru przez wojewodę i dyżurów kadry kierowniczej wydziałów na czas zagrożenia i wojny. Opracowano na czas „W" nową dokumentację. Przeszkolono osoby wchodzące w skład dyżurujących oraz dyrektorów wydziałów. Przeprowadzone kontrole problemowe i doraźne w zakładach pracy oraz w jednostkach samorządowych dały podstawę do stwierdzenia, że realizacja zadań obronnych w tych ogniwach jawi się na poziomie dobrym, chociaż w opinii Oddziału Spraw Obronnych, wystąpił brak precyzyjnych uregulowań prawnych co powodowało, że część dokumentów nie została w pełni zaktualizowana (np. zestawy zadań obronnych). Ich zdaniem doprowadziło to do wyzbywania się przez część przedsiębiorców niektórych zadań, głównie dotyczących kwestii militaryzacji zakładu oraz organizacji kancelarii tajnych w myśl nowych przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Z moich obserwacji części przedsiębiorstw, a także sondaży przeprowadzonych wśród przedsiębiorców na terenie Trójmiasta wynika, że te dwa podstawowe uchybienia w

---

[348] Tamże, s.1

niektórych zakładach przemysłowych wynikały głównie z braku merytorycznej wiedzy i profesjonalnego wykonawstwa przez kompetentne osoby założeń ustawy o ochronie informacji niejawnych. Niewątpliwie inicjatywa (w głównej mierze gdyńskich oficerów rezerwy WP) utworzenia Pomorskiego Oddziału Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pełnomocników Ochrony Informacji[349] może mieć dodatni wpływ na ograniczenie wymienionego wyżej zaniedbania. Niespożyty potencjał drzemiący w tej grupie oficerów właściwie wykorzystany w doradztwie w zakładach pracy, nałoży na menedżerów przedsiębiorstw potrzebę realizacji ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W ramach podejmowanych przedsięwzięć – zgodnie z kompetencjami i uprawnieniami - samorządowcy w latach 1996-2000 partycypowali w realizacji zadań wynikających w wojewódzkiego planu mobilizacji gospodarki, zwłaszcza w zakresie:

a) organizacji pracy stanowisk kierowania wojewody;

b) zapewnienia przepływu informacji;

c) ochrony zakładów pracy i obiektów użyteczności publicznej;

d) organizacji obrony cywilnej.

Opracowano także:

a) program zadań związanych z logistycznym zabezpieczeniem działań w okresie zagrożenia;

b) program z zakresu rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych dotyczących zadań inwestycyjnych i bieżących;

c) możliwość zaspakajania podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia i wojny oraz sposób zaopatrzenia ludności i zwierząt gospodarczych w wodę pitną,

d) program produkcji artykułów żywnościowych na potrzeby ludności oraz sił zbrojnych.

Do działań bieżących realizowanych przez Oddział Spraw Obronnych należały: ciągła aktualizacja sytuacji gromadzenia zapasów leków, sprzętu weterynaryjnego, inwentaryzacja urządzeń infrastruktury technicznej na terenach wiejskich, aktualizacja i weryfikacja stanu posiadanego transportu oraz weryfikacja limitów paliw przyznawanych przez CPN. Systematycznie aktualizowane są zadania dla jednostek służby zdrowia w przypadku zaistnienia zagrożeń i wojny.

---

[349] 14 lutego 2001r. Uchwałą nr 6, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pełnomocników Ochrony Informacji powołało Pomorski Oddział Stowarzyszenia Pełnomocników Ochrony Informacji z siedzibą w Gdyni, którego prezesem został jego inicjator – Andrzej Kowalewski

W dniu 3 lutego 1999r. podpisano protokół uzgodnień pomiędzy wojewodą pomorskim, a szefem WSzW w Gdańsku w sprawie współdziałania na rzecz wykonywania wspólnych zadań związanych z obronnością kraju w zakresie:

a) akcji kurierskiej,

b) poboru,

c) przekazywania informacji i korzystania z systemu informatycznego Urzędu Wojewódzkiego[350]; te uzgodnienia mają szerszą realność ale zależną od efektywności współpracy obu podmiotów.

W ramach podnoszenia kwalifikacji Oddziału Spraw Obronnych wspólnie z WSzW wprowadzono system informowania przedstawicieli starostw zajmujących się zagadnieniami mobilizacyjnymi. Głównie chodzi o zadania związane z natychmiastowym uzupełnieniem sił zbrojnych. Na temat mechanizmu przygotowań do poboru w powiatach prowadzone są cyklicznie konferencje panelowe. Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego uczestniczą także w seminariach organizowanych przez WSzW dla Wojskowych Komendantów Uzupełnień. W dniu 25 listopada 1999r. przedstawiciel Urzędu Pomorskiego uczestniczył w szkoleniowym seminarium organizowanym przez Dowództwo Wojsk Lądowych i Sztab Generalny oraz przedstawicieli Pomorskiego Okręgu Wojskowego, w czasie którego przedstawił główne tezy dotyczące realizacji zadań związanych z natychmiastowym uzupełnieniem sił zbrojnych w województwie pomorskim. W tym seminarium uczestniczyli szefowi WSzW z całego kraju. Pracownicy Oddziału Spraw Obronnych jednomyślnie podkreślili, że seminarium spełniało dwie funkcje: dostarczało uczestnikom rzetelnej wiedzy merytorycznej oraz było okazją promowania walorów regionu pomorskiego[351].

W czasie wymiany poglądów w toku dyskusji uczestnicy dostrzegli pilną potrzebę określenia ustawowego szczegółowych zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa dla samorządowców szczebla wojewódzkiego i powiatowego z podziałem na zadania własne i zlecone. Podobnie celowym jest – postulowali - zastąpienie dotychczasowych uchwał KOK, aktami prawnymi zgodnymi z obecną Konstytucją RP w zakresie:

a) podwyższania gotowości obronnej,

b) systemu stanowisk kierowania,

---

[350] Sulęta W., Realizacja zadań w zakresie obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, op. cit., s.2

[351] Ocena zebrana na podstawie rozmów sondażowych przeprowadzonych w dniach 14-16 marca 2001r.

c) militaryzacji,

d) określania organów i struktur koordynujących przygotowania obronne,

e) doboru treści, form i metod szkolenia obronnego.

Uczestnicy – wymienionej wyżej formy prezentowania własnych poglądów – czując się współodpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa regionu wyakcentowali zdanie, że utrzymanie braków legislacyjnych może wpłynąć negatywnie i nieodwracalnie na poziom przygotowań obronnych w bliższym i może dalszym horyzoncie czasowym.

Wychodząc naprzeciwko zaistniałym trudnościom, w województwie pomorskim, można dostrzec wiele inicjatyw – mających na celu usprawnienie procesów i procedur związanych z ochroną dóbr kultury. Działania na tym polu determinowane są zasobami finansowymi województwa. W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999r. nowego podziału administracyjnego kraju określono najważniejsze zadania dla Wojewódzkiego Oddziału Służby Ochrony Zabytków w regionie pomorskim. Wyakcentowano w tym zakresie potrzebę:

a) „sporządzenia dokumentacji najcenniejszych zabytków i dóbr kultury, które w razie zagrożenia powinny zostać zabezpieczone,

b) uzgodnienia z konserwatorami zabytków Archidiecezji Gdańskiej i Diecezji Pelplińskiej nowej lokalizacji i określenia sposobów fizycznej ochrony obiektów sztuki sakralnej,

c) dokonania przeglądu obiektów i miejsc możliwych do ukrycia ruchomych dóbr kultury będących w dyspozycji władz kościelnych,

d) utrzymywania współpracy z terenowymi jednostkami administracji województwa pomorskiego oraz Inspektorami OC, Wydziałami Kultury, WSzW, WKU, WKP, WK PSP, SG, Diecezjami: gdańską i pelplińską"[352].

„Za jedną z najważniejszych spraw, a dotyczącą ochrony ludności przed zagrożeniami, uznano stworzenie warunków do funkcjonowania Powiatowego Zespołu ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa oraz form współdziałania z gminami"[353]. Zespół ten w oparciu o zapis w Dz.U. nr 162, poz. 1126, art. 14 w określonych przypadkach stałby się Zespołem Reagowania Kryzysowego. Taką samą rolę przypisano Zarządom i Zespołom Kierowania Obroną Cywilną.

---

[352] Tryksza Z., Ochrona dziedzictwa kulturowego – Koncepcja ochrony dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń, Gdański Informator Obrony Cywilnej nr 1/ 17, Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999r, s.22

[353] Kolegium redakcyjne. Zadania, organizacja i funkcjonowanie Zespołów Reagowania Kryzysowego na szczeblu samorządowym. Gdański Informator Obrony Cywilnej, nr 1/17, op. cit., s.11

Mając na uwadze zawiłości powszechnego systemu ochrony ludności, działania ogniw odpowiedzialnych za obronność w województwie pomorskim, skoncentrowano wszystkie siły mające na celu zintegrowanie istniejących zespołów ratowniczych. Przyjęto powszechnie znaną prawdę, że zapewnienie skutecznej pomocy poszkodowanym możliwe jest wyłącznie poprzez działania zespołowe.

Kierunki działań[354] - wytyczone przez Wojewodę Pomorskiego – ulegają ustawicznej modyfikacji. Jest to skutkiem wprowadzenia reformy administracyjnej i dokonywanych zmian w systemie organizacyjnym Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. O tych posunięciach i tych wszystkich dotyczących obrony cywilnej społeczność lokalna informowana jest w Telegazecie Telewizji Gdańsk. Materiał do niej dostarczany jest przez Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. Drukuje się go także w kwartalniku – Gdański Informator Obrony Cywilnej. Dostępność mieszkańców regionu nadmorskiego do obu źródeł informacji jest niewielka, mało atrakcyjna. Stąd zakładane więzi ze społecznością, utrzymywanie z nią rzeczowego kontaktu są dość dalekie od zakładanego celu.

20 czerwca 2001r. w Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni z inicjatywy Wojewody Pomorskiego Tomasza Sowińskiego, zorganizowano konferencję, której tematem przewodnim było planowanie zadań obronnych i funkcjonowanie województwa w okresie zagrożenia i wojny. Szczegółowe problemy dotyczyły:

a) prac strategicznych z zakresu obronności w ostatnim dziesięcioleciu,
b) zadań operacyjnych województwa pomorskiego,
c) przewidywanych zagrożeń województwa,
d) bezpieczeństwa polskiego wybrzeża,
e) terroryzmu morskiego,
f) dokumentów planistycznych[355] i strategicznych[356].

Znaczną uwagę zwrócono na zadania stojące przed masmediami. Na nich miał spocząć obowiązek upowszechniania zagadnień edukacji obronnej społeczeństwa. One też miały podjąć zagadnienie wychowania patriotyczno-obywatelskiego.

Członkowie przyjęli na lata 2001-2006 konieczność doskonalenia pozamilitarnego systemu obronności RP. Jego celem byłoby ukierunkowanie na osiągnięcie zdolności funkcjonalnej do tworzenia warunków mobilizacyjnego i

---

[354] Tamże, s.11 (patrz-wytyczne)
[355] Patrz – załącznik 13
[356] Patrz – załącznik 14, 15

operacyjnego rozwijania Sił Zbrojnych RP, przyjmowania sił NATO na terytorium Polski oraz funkcjonowania struktur państwa i przetrwania ludności w czasie wojny[357]. Wnioski z tej konferencji przyjęli – wychodząc naprzeciw wyzwaniom – samorządowcy z powiatu kościerskiego. Ci już po raz drugi zorganizowali spotkanie zespołu ds. bezpieczeństwa, w którego skład wchodzili przedstawiciele samorządów, policji, straży pożarnej, prokuratury i biznesu"[358]. Na tym spotkaniu powołano Inicjatywę Obywatelską – Komitet na rzecz Bezpieczeństwa Publicznego Powiatu Kościerskiego. Inicjatywę zaproponował starosta kościerski – Zbigniew Stencel wraz z Romanem Brydakiem – naczelnikiem Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Obronności Starostwa Powiatowego. Można przyjąć, że samorządowa inicjatywa obligowała uczestników konferencji do odpowiedzialnej realizacji powinności obronnych na rzecz społeczności lokalnej.

W krajobrazie zainteresowań władz wojewódzkich i powiatowych, wszystkich ogniw społecznych, znalazły się zagrożenia wewnętrzne. W odczuciu Polaków należą do nich przestępstwa pospolite i korupcja. Zagrożeń tych nie widzi w ciemnych barwach doradca Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Jan Szymański. Stwierdził on, że choć zwiększa się zagrożenie przestępczością, to jednocześnie państwo nie jest bezczynne wobec tego zjawiska[359]. Statystyki dokumentują jednoznacznie wzrost zagrożenia, co przeczy skuteczności pracy określonych służb państwowych. Uspakajanie społeczeństwa za pomocą słowa daje mierny efekt, mało – wywołuje w nim rozgoryczenie. Wynika ono z faktu narastania zagrożenia jego życia i mienia. Samorząd wojewódzki jako inicjator przedsięwzięć z zakresu zapobiegania przestępczości postrzega Komisję Bezpieczeństwa Sejmiku Wojewódzkiego. Miałaby ona spełniać aktywną i kreatywną rolę[360]. Zgłaszający tę koncepcję nie podają na czym ta praktyczna rola miałaby polegać. Propozycja samorządu wydaje się być nierealna.

Z tytułu odpowiedzialności wojewody za sferę zapobiegania przestępczości i kreowania poczucia bezpieczeństwa obywateli, muszą być stworzone realistyczne plany kładzenia podwalin pod regionalny system bezpieczeństwa. Udział w nim – zgodnie z

---

[357] Dane zaczerpnięte z referatu „Zadania administracji samorządowej w zakresie utrzymywania i doskonalenia pozamilitarnych ogniw systemu obronnego" wygłoszonego przez Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego na Wojewódzkiej Konferencji Obronnej w AMW w Gdyni 20 czerwca 2001r.

[358] Szerzej na ten temat – Modrzejewski A.: Inicjatywa na rzecz bezpieczeństwa (w) Biuletyn Samorządu Województwa Pomorskiego nr 4(9). Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, maj 2001, s.21

[359] Szymański J., Przeciw przestępczości (w) Biuletyn Samorządu Województwa Pomorskiego nr 4 (9), op. cit., s.5

[360] O mechanizmach korupcyjnych w Polsce pisze Kazimierz Poznański: Wielki przekręt. Klęska polskich reform, wyd. Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 1999, s.69-82

zasadami partnerskiego współdziałania – muszą brać członkowie władz administracyjnych i samorządowych, Policja i Straż Miejska, członkowie instytucji ochroniarskich i organizacje paramilitarne. W tym systemie muszą mieć swoje miejsce wszyscy ci obywatele, którym zależy na stworzeniu lokalnego systemu bezpieczeństwa. Jan Szymański zauważa, że do dziś w województwie pomorskim nie ma spójnej koncepcji współdziałania wszystkich ogniw społecznych i instytucjonalnych. Przede wszystkim nie uruchomiono w ludziach czynnika motywacyjnego, nie ukształtowano w nich złości na rzecz tworzenia na ich terytorium spokoju – normalności.

Sprawność lokalnego systemu bezpieczeństwa – stwierdza się – będzie zależała od operatywności sądownictwa, uruchomienia technicznych środków bezpieczeństwa na ulicach (np. monitoring wybranych miejsc itp.). Bezpieczeństwo ludzi – jest to oczywistą prawdą - wymaga odpowiedniego zabezpieczenia finansowego.

Rozdział 5
PRAKSEOLOGICZNY MODEL DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI REGIONU I PAŃSTWA

5.1. NOWA TOŻSAMOŚĆ SAMORZĄDOWCA

Rozpatrując zachowanie osób kierujących samorządami terytorialnymi można stwierdzić, że każda ich czynność zdeterminowana jest aktualną sytuacją społeczną oraz specyfiką struktury osobowości. Samorząd z całą złożonością problemów staje się szkołą dla regionalnych polityków. Przekonanie o możliwości wpływania na swoje życie i najbliższe otoczenie zrodziło zapotrzebowanie na wiedzę[361]. Ona to decyduje, że rządzący lepiej rozumieją i realizują stawiane przed nimi zadania, a także kształtuje poziom osiągnięć. Sama w sobie nie stanowi recepty na sukces. Musi być ona wsparta działaniami inicjatywą, motywacjami, które w rezultacie dają oczekiwaną skuteczność.

Wśród całej gamy zasobów będących w dyspozycji administracji najcenniejszym jest jego kadra. Dzięki umiejętności wykorzystywania nowych doświadczeń i abstrakcyjnego myślenia, człowiek stanowi główną siłą realizującą wytyczone cele i kreującą nowatorskie rozwiązania. Warunkiem pozyskania efektywnej kadry jest właściwa rekrutacja i umiejętne kierowanie karierą pracowników. Wzrastające współzawodnictwo o doświadczonego i wykwalifikowanego pracownika wzbudza zainteresowanie tematem zarządzania w wielu instytucjach.

---

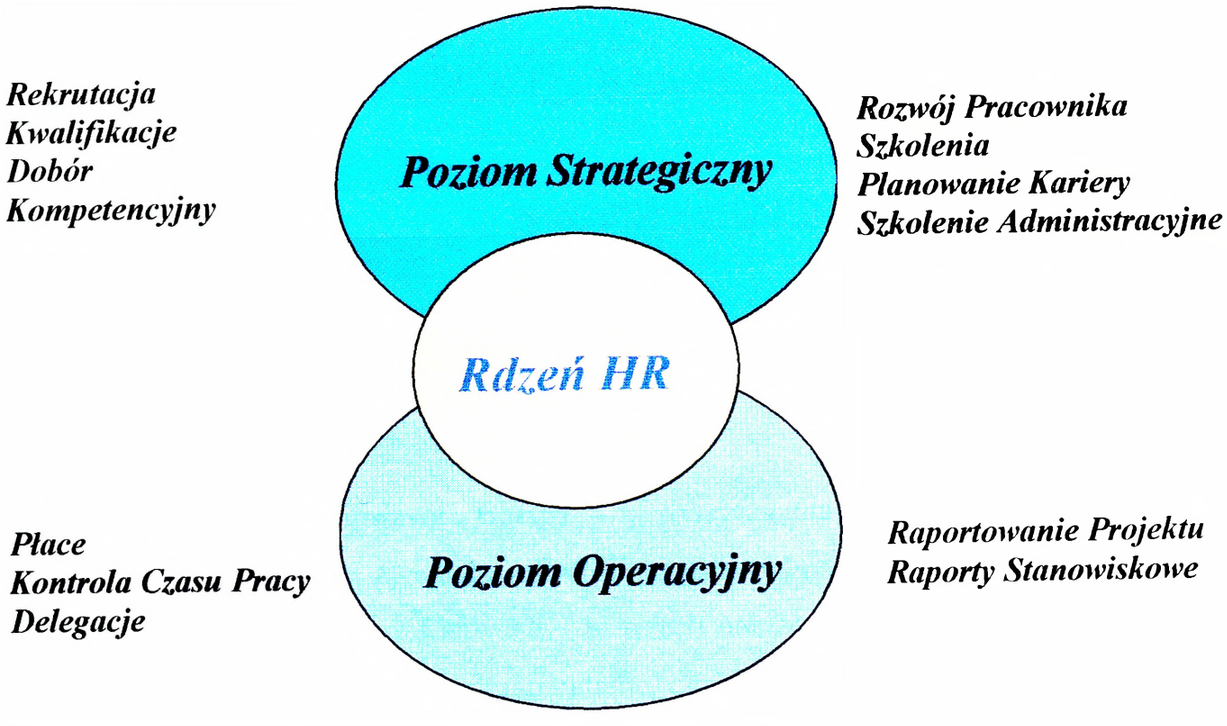
[361] Modnym staje się dziś twierdzenie, że „wiedza to towar".

Dla administracji, której powinno zależeć na ciągłym podnoszeniu umiejętności i zadowoleniu personelu z wykonywanej pracy bardzo istotne jest rozwijanie i planowanie ścieżki kariery zawodowej pracowników. Uzupełniana na bieżąco baza danych, zawierająca informacje o zdobywanych uprawnieniach, stopniach zawodowych i doświadczeniu powinna być podstawą mechanizmu decydującego o doborze kandydatów na stanowiska wymagające szczególnych kompetencji. System ten, sprawdzany w wielu instytucjach i przedsiębiorstwach powinien znaleźć swoje miejsce także w administracji państwowej i samorządowej. To w niej należałoby utrzymywać menedżerów odpowiedzialnych za rekrutację i trafny dobór pod względem umiejętności.

W kształceniu sprawnej organizacji zarządzania, w tym także i obszaru obronności, może być przydatna oferta firmy IBS Applications dotycząca zarządzania personelem (rysunek 6)

RYSUNEK 6

Moduł IFS Zarządzania zasobami

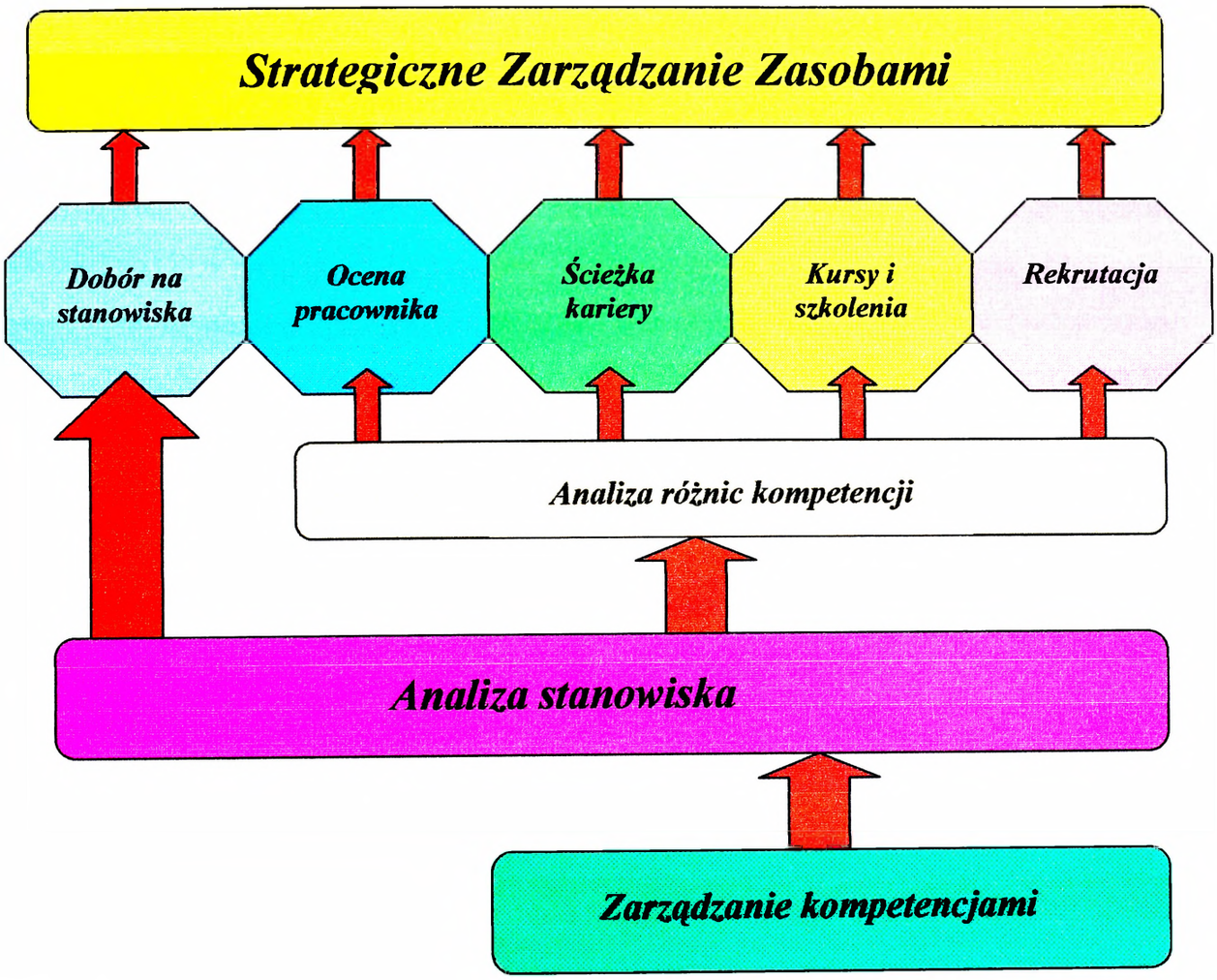


Źródło: Dziennik Bałtycki, 20 grudnia 2000r., s.3

Godnym uwagi powinien być także oferowany przez nią moduł IFS/Rozwój pracownika (rysunek 7) opisujący kompetencje zatrudnionych osób.

RYSUNEK 7

Moduł IFS Rozwój pracownika



Źródło: Dziennik Bałtycki, 20 grudnia 2000r., s.3

Według Stanisława Chełpy[362] - wymagania stawiane aspirującym do kierowniczych stanowisk, związane z kwalifikacjami zawodowymi, rozpatrywać można – według klasyfikacji Tadeusz Listwana – w trzech obszarach. „Pierwszy obszar to cechy psychologiczne (właściwości temperamentalne, osobowościowe, intelektualne), drugi – to zasób posiadanej wiedzy, a trzeci – to umiejętności (cechy psychologiczne i wiedza ujawnione w życiu, weryfikowane w konkretnych warunkach)"[363].

---

[362] Dr Stanisław Chełpa – psycholog zarządzania, adiunkt Katedry Zarządzania Kadrami Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu

[363] Chełpa S., Poszukiwany, poszukiwana. Konstrukcja profili wymagań zawodowych. Personel nr 6(27) Kadrowe rebusy, czerwiec 1996, s.22

„Nie ma trafnych decyzji kadrowych, jeśli nie do końca wiadomo, jakie wymagania musi spełniać poszukiwany bądź poszukiwana."[364] – twierdzi Stanisław Chełpa. Stanowisko to podzielają: Jolanta Zasadzka i Piotr Dwojacki – pracownicy Uniwersytetu Gdańskiego[365].

Trafnym zatem wydaje się być twierdzenie, podzielane przez psychologów jak i socjologów, że profesjonalnie przeprowadzone obsady stanowisk, zarówno w administracji państwowej jak i samorządowej, chronią przed dezaktualizacją kwalifikacji, a tym samym przed długotrwałym doświadczaniem stresu i frustracji. Może warto byłoby rozpatrzyć konieczność zatrudnienia zewnętrznego zespołu eksperckiego, przy braku odpowiednich własnych ludzi w czasie „typowania" i rekrutacji osób na stanowiska związane z problematyką obronności i bezpieczeństwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu można byłoby uniknąć przypadkowości w zatrudnianiu osób niekompetentnych - z kręgu znajomych, ludzi wywodzących się z określonej opcji politycznej. Aktualnie prowadzony nabór i rekrutacja na stanowiska WZKOLiSO z zasadzie odbywa się w oparciu o Statut Służby Cywilnej. O zatrudnieniu oraz warunkach jakie musi spełniać kandydat decyduje Dyrektor Generalny Urzędu Wojewódzkiego. Przy ubieganiu się o zatrudnienie w administracji państwowej, czy samorządowej kandydaci powinni wykazać się przede wszystkim znajomością aktów prawnych dotyczących problematyki obronnej, ustaw zasadniczych i prawa administracyjnego. Pogląd taki podziela Michał Drost, który twierdzi, że „głównym kryterium naboru kandydata powinien być wymagany poziom wiedzy teoretycznej i praktycznej"[366], a także 30 z 38 ankietowanych pracowników WZKOLiSO [367]. Oczywiście przychylam się do wyżej wyrażonego stanowiska. To „pobożne życzenie" zdaniem 15 pracowników szeregowych nie zawsze jest respektowane. Dostrzegają oni – a znajduje to potwierdzenie w literaturze przedmiotu – że w dalszym ciągu funkcjonuje „prawo" poplecznictwa i znajomości. Proceder ten zbyt często przynosi szkodę danej komórce organizacyjnej.

W katalogu wymagań kwalifikacyjnych ankietowani wskazali na konieczność posiadania wykształcenia wyższego przez kadrę kierowniczą, jak i głównych specjalistów. Opinię taką wyraziło 100 proc. badanych. Na temat potrzeby doświadczenia kandydatów na stanowiska WZKOLiSO zdania respondentów były podzielone. Wśród kierownictwa 5

---

[364] Tamże

[365] Por. Zasadzka J., Dwojacki P., Procedura tworzenia opisów pracy, Personel nr 2(23) Kadrowe rebusy, luty 1996, s.5

[366] Drost M., Perspektywiczny model kształcenia ..., op.cit., s.72

[367] Badanie przeprowadziłem w czerwcu 2001r. z 38 pracownikami WZKOLiSO, w tym 9 stanowiło kadrę kierowniczą. Respondenci stanowili reprezentatywną grupę w odniesieniu do badanego problemu w wybranym środowisku. Obszar tematyczny dla kierownictwa i wykonawców ujałem w ankietach zaprezentowanych w załącznikach 16 i 17.

osób wskazało za niezbędne posiadanie doświadczenia administracyjnego. Pozostali byli zdania, że oprócz doświadczenia administracyjnego pożądanym jest doświadczenie z dziedziny obronności. Szeregowi pracownicy (25 osób) podziela opinię, że doświadczenie administracyjne jest niezbędne na zajmowanych stanowiskach. Pozostali – a są to wszyscy pracownicy Oddziału Spraw Obronnych – uznają za pożądane posiadanie doświadczenia wojskowego. Umiejętność logicznego myślenia – to zdaniem 100 proc. kierownictwa – wymaganie niezbędne na kierowniczych stanowiskach w WZKOLiSO. Jako główne cechy osobowości, którymi powinien wykazywać się szeregowy pracownik 23 ankietowanych wskazało na solidność, łatwość nawiązywania kontaktów z innymi ludźmi, a także analityczne myślenie. Szybkie podejmowanie decyzji, to zdaniem 18 osób pożądana cecha, a 9 pracowników uznało ją jako niezbędną. Pozostali nie mieli wyrobionego poglądu. Rozbieżność ta prowadzi do dyskusji, a nawet polemiki. Nie zmienia to faktu, że zarówno jedna jak i druga opinia może być poparta przekonującą argumentacją. Perspektywa awansu pracownika często wynika z jego aspiracji, zarówno edukacyjnych jak i zawodowych. Wiśniewski przez aspiracje edukacyjne rozumie plany odzwierciedlające tzw. poziom marzeń w zakresie dalszej drogi kształcenia i zdobywania kwalifikacji zawodowych[368]. Dla wielu pracowników (32 osoby) WZKOLiSO awans pionowy jest trudny ze względu na małą ilość stanowisk kierowniczych w Wydziale. Z uzyskanych danych wynika, że 15 proc. szeregowych pracowników aspiruje do podnoszenia swoich kwalifikacji mimo, że nie zapewni im to awansu. Tą drogą chcą rozwijać swoją osobowość. Nie bez znaczenia dla tych ludzi jest kwestia refundacji kształcenia przez ich zakład pracy. Jeżeli kształcący się będzie pokrywał wydatki z własnej kieszeni, to odsetek zdobywających wiedzę zmniejszy się. Jan Szczepański stwierdza, że życie ludzkie tylko wtedy ma prawdziwy sens, gdy obok systemu wartości rzeczowych, materialnych – mierzonych określoną kwotą pieniędzy – istnieje system wartości intelektualnych i kulturowych, dostępnych dla wszystkich i dających możliwość rozwijania osobowości[369]. Bardzo istotnym wydaje się być stosunek pracownika do wyboru i wykonywania określonego zawodu. Jego identyfikacja z wykonywanym zawodem jest tym większa im doznaje on większego zadowolenia z jego wykonywania i ma większe poczucie satysfakcji z tego co robi[370] - twierdzili pracownicy Oddziału Spraw Obronnych.

---

[368] Wiśniewski W., Wykształcenie w społecznej świadomości, PWN, Warszawa 1980, s.16
[369] Szczepański J., Refleksje nad oświatą, PWN, Warszawa 1973, s.143
[370] Dane z rozmów sondażowych przeprowadzonych w lipcu 2001r.

Chęć doskonalenia się, częstokroć wiązana z awansem, nie zawsze idzie w parze z sukcesem – zauważa Stanisław Chełpa. W jego opinii, perspektywa awansu pracownika stawia jego przełożonych przed nieuchronnością ponownej oceny przydatności zawodowej. Awans nie powinien być traktowany jako nagroda za pracę. Może spowodować, że dobrze oceniany dotąd pracownik osiągnął już pułap swoich zdolności. Uzyskane wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, że respondenci ustosunkowując się do warunków ich pracy (punkt I ankiety), w większości (23 osoby) wskazali na dużą dostępność do informacji niezbędnych dla funkcjonowania na posiadanym stanowisku. W ich rozumieniu jest to pozytywny wyznacznik ich aktywności zawodowej. Gdyby dane uzyskane z ankiet uzupełnić typologią cech jakimi powinien charakteryzować się menedżer, zaprezentowaną przez Stanisława Chełpę[371], to można byłoby uzyskać pożądany alby dyskusyjny model dyrektora, kierownika Oddziału, Wydziału. Byłaby to jednostka, która podejmuje rozmaite rodzaje działań z punktu widzenia ich skuteczności dla sprawnej organizacji funkcjonowania kierowanej komórki. Katalog tych cech to:

a) gotowość do współdziałania z pracownikami,
b) równowaga emocjonalna,
c) pewność siebie,
d) odporność na stres,
e) kreatywność,
f) przestrzeganie obowiązujących norm i przepisów,
g) wytrwałość i solidność w działaniu,
h) ważenie podejmowanych decyzji,
i) łatwość w kreowaniu wizji czy strategii działań,
j) nie dbanie o osobiste interesy,
k) nie poddawanie się trudnościom,
l) umiejętność zdobywania zwolenników,
m) przekonanie o słuszności planowanych przedsięwzięć,
n) łatwość w nawiązywaniu kontaktów,
o) innowacyjność w myśleniu i działaniu,
p) skoncentrowanie uwagi na przyszłości.

Tak wyegzemplifikowane cechy osobowościowe będące komponentem proponowanej przez Jolantę Zasadzką i Piotra Dwojackiego[372] struktury wymagań

---

[371] Chełpa S., Konstrukcja profili wymagań zawodowych, Personel nr 6 (27), op.cit., s.21
[372] Zasadzka J., Dwojacki P., Procedura tworzenia opisów pracy, Personel nr 2 (23), op.cit., s.5

(warunków) kwalifikacyjnych dla stanowiska pracy (rysunek 8), która powinna być stosowana przy doborze kadr pozwoliłaby uniknąć budowania struktur „pod ludzi"[373]. Problem tylko w tym, ile tych cech, spośród wyżej wymienionych 16 – musi posiadać dyrektor, kierownik by uzyskać pozytywną ocenę ze strony naukowca. Bo jeżeli wszystkie, to taki katalog jest naukową spekulacją, nie mającą odniesienia do naszej rzeczywistości.

RYSUNEK 8

Struktura wymagań (warunków) kwalifikacyjnych dla stanowiska pracy

	niezbędne	*pożądane*	*niepożądane*
wykształcenie			
doświadczenie			
umiejętności			
cechy osobowościowe			

Źródło: Personel 2 (23), Kadrowe rebusy, luty 1996, s.5

Przedstawiona struktura wymagań kwalifikacyjnych na rysunku 8 jest bardzo uproszczona. Stanowi jednak jakby wstępną zachętę do prowadzenia wnikliwych badań nad zasygnalizowanym tematem. W tych badaniach nie wolno popełnić błędu w postaci zaszufladkowania człowieka w martwą strukturę (schemat). Nie schemat jest tu podmiotem, a człowiek nie może być uznany za przedmiot.

5.2. CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE OSIĄGNIĘCIA I NIEDOSKONAŁOŚCI SAMORZĄDOWCÓW W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA.

O kształcie struktury samorządu, a także jej jakości przesądzają istniejące relacje między jej składnikami. Władza, jaką niewątpliwie jest samorząd, niezależnie od typu (wojewódzki, powiatowy, gminny), zwiera w sobie zawsze możliwość oddziaływania na jednostki i grupy społeczne. Robert Dahl określił władzę jako „zdolność osoby A do

[373] Tamże

spowodowania, aby osoba B robiła coś, czego bez interwencji A nie robiłaby"[374]. Taka relacja pozwala sformułować stwierdzenie, że w każdym przypadku oddziaływanie na innych wymaga „wchodzenia" w stosunki z nimi. To zaś wymusza zaistnienie zjawiska negocjacji. Inicjatywy negocjacyjne, które muszą być podłożem oddziaływania – a także ich ilość – w sposób istotny będą decydowały o osiągnięciach samorządowców realizujących zadania obronne w województwie.

O efektach osiągnięć w dziedzinie obronności będą zapewne decydowały takie czynniki jak ograniczenia wynikające z:

a) własnych zachowań, które mogą zagrozić powodzeniu realizowanych celów,

b) kreowania lub niewłaściwego rozdziału stawek organizacyjnych przez politykę kadrową i system awansowania,

c) nieumiejętnego wykorzystywania informacji w relacjach z podmiotami realizującymi powinności obronne,

d) realizmu przyjętej strategii działań organizacyjnych[375],

e) archaicznych, bądź niewystarczających unormowań prawnych dla skutecznej realizacji przedsięwzięć związanych z obronnością w regionie,

f) faktu istnienia opozycji ignorującej sprawy obronności.

Najlepsze intencje samorządowców nie zawsze mogą być zrealizowane w ramach demokratycznego systemu. Jednak zależnie od ustawowych swobód mogą na zasadzie prób i błędów dokonywać wyboru satysfakcjonujących ich celów. Istniejące luki prawne stają się możliwością odkrywania nowych szans i środków działania dla samorządu, który powinien określić rzeczywisty margines własnej swobody[376]. Kwestia w tym jak szeroki ma być ten margines i ile w nim subiektywnych „racji". Bezpośrednią odpowiedzialność za zmiany - w marginesie, w usprawnianiu strategii bezpieczeństwa oraz strategii obronności – ponosi sam człowiek, człowiek konkretny, podlegający konkretnym ograniczeniom i działający w określonym miejscu, w określonym kontekście uwarunkowań [377].

On też będąc częścią całego ogniwa zajmującego się sprawami obronności powinien poprawiać swą efektywność poprzez:

---

[374] Dahl R., The Concept of Power, „Behavioral Sciences" nr 2, 1957

[375] Crozier M., Friedberg E., Człowiek i system, Ograniczenia działania zespołowego, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s.119-121

[376] Tamże, s.418

[377] Tamże

a) optymalizację poszczególnych podstawowych funkcji Oddziału Spraw Obronnych i doskonalenie strategii działań Oddziału,

b) doskonalenie i poprawianie koordynacji działań z Odziałem Spraw Obronnych i podmiotami obciążonymi powinnościami obronnymi wsparte dodatkowo szkoleniem ludzi z tych komórek i zmianą systemu motywacyjnego[378].

Wyznaczniki te rodzą zapotrzebowanie na informację, które często są wynikową złotych myśli ludzi wielkich. Stwierdzenie Winstona Churchilla, że „bogaczami przyszłości będą bogaci w intelekt" jest tu na miejscu. A więc wyobraźnia ludzi, ich „wiedza i inteligencja stały się jednym z kluczowych czynników sukcesu współczesnego przedsiębiorstwa"[379], firmy i urzędów, w tym samorządowych. Wiedza, rzetelność uzyskiwanych informacji, powinna być czynnikiem redukującym niepewność oszacowania potrzeb obronnych i szans ich zaspokojenia. Ona to także musi ułatwiać przewidywanie i podejmowanie decyzji stosownie do nowych sytuacji, a sytuacje te są złożone. Obecne unormowania prawne nie zabezpieczają skutecznej realizacji przedsięwzięć związanych z obronnością w regionie. Jak wynika z badań przeprowadzonych w WZKOLiSO, 33 ankietowanych ocenia, że istnieje pilna potrzeba zastąpienia uchwał KOK ustawami prawnymi zgodnymi z Konstytucją, uwzględniającymi zmiany ustrojowe w Polsce, dotyczącymi:

a) powszechnego obowiązku obrony RP,
b) podniesienia gotowości obronnej państwa,
c) szkolenia obronnego,
d) militaryzacji,
e) rezerw państwowych.

Mgliście postrzegana jest współpraca władz wojewódzkich z Brygadą Obrony Terytorialnej w Gdańsku. Jej podległość utrudnia oddziaływanie samorządu. Współdziałanie odbywa się w formie bieżącego zabezpieczenia województwa pomorskiego w rozminowywaniu terenu, usuwaniu skutków klęsk żywiołowych i wspólnych ćwiczeniach z administracją państwową. Samorząd nie ma bezpośredniego przełożenia w stosunku do dowódcy BOT. Taką opinię wyraziło 29 badanych. Pozostali nie mieli wyrobionego zdania, bądź też świadomie nie chcieli go wyrazić. Potrzeba uchwalenia wyegzemplifikowanych ustaw, a także umiejętne wykorzystanie wszelkich

---

[378] Gierszewska G., Romanowska M., Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s.160-161

[379] Tamże, s. 221

informacji destabilizujących poprawne współdziałanie Oddziału Spraw Obronnych ze wszystkimi podmiotami obarczonymi powinnościami obronnymi powinna wytyczać kierunki strategicznego oddziaływania w realizacji zadań obronnych i zadań na rzecz bezpieczeństwa.

5.3. RZECZYWISTE DZIAŁANIA A SKUTECZNOŚĆ

Wzrost pozycji i autorytetu samorządu jest kluczowym elementem oceny stopnia decentralizacji. Uzyskane kompetencje a także fundusze z własnych źródeł dochodu będą dawały mizerne rezultaty, jeśli zasoby te nie będą wykorzystane[380] - sugeruje Jerzy Regulski i to wykorzystane racjonalnie.

Poparcie społeczne dla idei obronnej w RP, częstokroć uwypuklane w środkach masowego przekazu, jak i w literaturze przedmiotu, maleje wraz z potęgującymi się trudnościami gospodarczymi. Związane jest to z przeniesieniem środków finansowych na rozwiązywanie spraw bieżących. Powoduje to stopniowe odsuwanie potrzeb ekonomicznych na rzecz obronności na plan dalszy.

Mimo trudności finansowych - w ocenie ankietowanych – obecny stan województwa pomorskiego w aspekcie obronności i bezpieczeństwa regionalnego znajduje się w zasadzie na dobrym poziomie planistyczno-organizacyjnym. Taką ocenę wyraziło 27 respondentów WZKOLiSO, w tym 7 osób reprezentujących kierownictwo. Pozostali nie mieli wyrobionego zdania na ten temat. Analizując wyniki badań można zauważyć, że ankietowani (100 proc.) oceniając wkład samorządowców w kształtowaniu i umacnianiu obronności regionu pomorskiego wskazali, że jest on proporcjonalny do zadań zleconych im przez Oddział Spraw Obronnych WZKOLiSO. Odnosząc się do inicjatyw na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionalnego 25 osób, w tym 100 proc. kierownictwa podkreśliło, że z chwilą ukazania się ustawy zasadniczej o obronności, zagadnienie to nabierze dla województwa dużego znaczenia strategicznego. Na obecnym etapie proces ten jest widoczny i posiadł on w ostatnich latach nową jakość.

Z ekonomicznego punktu widzenia, może dobrze byłoby rozważyć zlikwidowanie utrzymywania zapasów wojennych, którym trzeba zabezpieczać warunki dla ich przechowania, rotacji, ochrony, obsługi itp. W okresie osiągania gotowości obronnej państwa być może trzeba zlecić, na zasadzie powinności wydzielonym

---

[380] Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej, Koncepcje i realizacja, PWN, Warszawa 2000, s.373

zakładom, uruchomienie wojskowej linii produkcyjnej, która wytwarzałaby w zależności od potrzeb określony asortyment lub sprzęt. Mechanizm ten powodujący sukcesywne zabezpieczanie wojska eliminowałby potrzebę utrzymywania kosztownych magazynów, a tym samym byłby korzystny dla obydwu stron.

Istotnym jest to, że nie tylko pracownicy administracji państwowej, ale i samorządowcy mieli świadomość, że wydatki idące na potrzeby regionalne muszą uwzględniać również potrzeby obronne. Dotyczyć to powinno przede wszystkim samorządu wojewódzkiego zawiadującego dużymi miastami i zasobami wartościowych terenów.

Ogólny obraz rzeczywistych działań samorządu nie odbiega od uzyskanych wyników badań w przedmiotowej sprawie. Zastosowane metody i techniki badawcze pozwoliły zebrać obszerny materiał charakteryzujący działalność samorządów, głównie pod kątem działań na rzecz obronności, ale i bezpieczeństwa regionalnego. Zebrany materiał jest odbiciem złożoności funkcjonowania samorządu w obliczu ograniczeń finansowych, trudności związanych z brakiem wielu uregulowań prawnych, zakresu jego powinności, a także oczekiwań społecznych.

By podołać wyzwaniom współczesnego świata w tym i uwarunkowaniom naszego kraju, zdiagnozowałem stan obecny, dając wyobrażenie modelowego ujęcia samorządowca realizującego zadania na rzecz obronności w regionie. Przedstawiłem strukturę samorządu, jego kompetencje, umiejętności i osobowość członków wyrażając nadzieję, że zabezpieczą one skuteczność i efektywność działań analizowanego tu podmiotu na tym „patriotycznym poligonie aktywności".

5.4. PROPONOWANY SYSTEM FUNCKJONOWANIA INTEGRACJI SPOŁECZEŃSTWA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I ZEWNĘTRZNEGO.

Spoiwem łączącym Polaków w budowaniu samorządnego państwa powinna być ich głęboka wiedza o mechanizmach funkcjonowania władzy, nabyta nie tylko w szkolnym systemie edukacyjnym, a także ciesząca się wysokim autorytetem elita polityczna zasiadająca w parlamencie i rządzie. Władza musi się stać przyjazna obywatelowi, który „nie powinien czuć jej oddechu na swoich plecach". Tym spoiwem ma być dialog prowadzący do tworzenia wizerunku rozumnego społeczeństwa obywatelskiego, dialog wyciszający różnorakie napięcia międzyludzkie i zapobiegający

powstawaniu konfliktów. Kolejnym spoiwem powinna być świadomie wytwarzana więź społeczna na wszystkich obszarach twórczej pracy i życia każdej jednostki. Problem w tym jakimi metodami przekonać ludzi o potrzebie przeobrażenia swej osobowości , uformowania nowego własnego wizerunku, „nadania mu ludzkiego wymiaru". W obliczu groźnych wyzwań naszego czasu, kształtowanie charakteru i woli jednostki[381] na potrzeby jutra stało się nakazem społecznym i politycznym – nie tylko w wymiarze naszego kraju. Można tu postawić tezę, że w tym procesie tworzenia nowych technik[382] kształtowania jakościowo nowego obrazu jednostki, w parze musi iść wyrabianie w niej woli do porozumiewania się z ludźmi w zasadniczych kwestiach wymagających rozstrzygnięć, a dotyczących strategii rozwoju regionu. Tylko wypracowanie sztuki porozumiewania się ludzi czynią ją skuteczną[383], z tym że ta skuteczność musi być przez nich postrzegana i owocować na ich korzyść. Prawdziwy klucz do osobowości człowieka – stwierdza Maxwell Maltz – to klucz do sterowania jego zachowaniem[384].

Jednocześnie ze wzrostem dojrzałości politycznej i aktywności w dziedzinie gospodarczej mieszkańców województwa musi z nim narastać potrzeba tworzenia jedności na rzecz eliminowania objawów wszystkich zagrożeń, które przenikają do nas z zagranicy, oraz tych, które kiełkują i pączkują u nas w kraju. Świadomość formułowania i wymiany wyważonych propozycji, głoszenia celowości podjęcia mądrego i rzetelnego przeciwstawienia się stwierdzonym niebezpieczeństwom będzie wynikać tylko z nieskrępowanej dyskusji, przyjęcia ustaleń oraz porozumienia się co do nich całej społeczności regionu.

W wyniku tej zgodności muszą wykrystalizować się czytelne decyzje samorządu wojewódzkiego oraz tych instytucjonalnych ogniw lokalnej społeczności, które przedstawią swoje programy partycypowania w ugruntowywaniu pokoju i ładu. Programy te nie mogą sprowadzać się do deklaracji i haseł propagandowych. Muszą zawierać racjonalne i precyzyjnie sformułowane zadania – w miarę określające czas ich wykonania. Z przedstawionej struktury zhierarchizowanych ogniw społecznych (rysunek 9) wynika, że każde z nich – a decyduje tu skład ludzki tych ogniw – powinno mieć wyznaczone pole dla swego specjalistycznego działania. Podmiotem decydującym o harmonijnym

---

[381] Siek St., Formowanie osobowości, ATK, Warszawa 1986, s.121-207

[382] Tamże

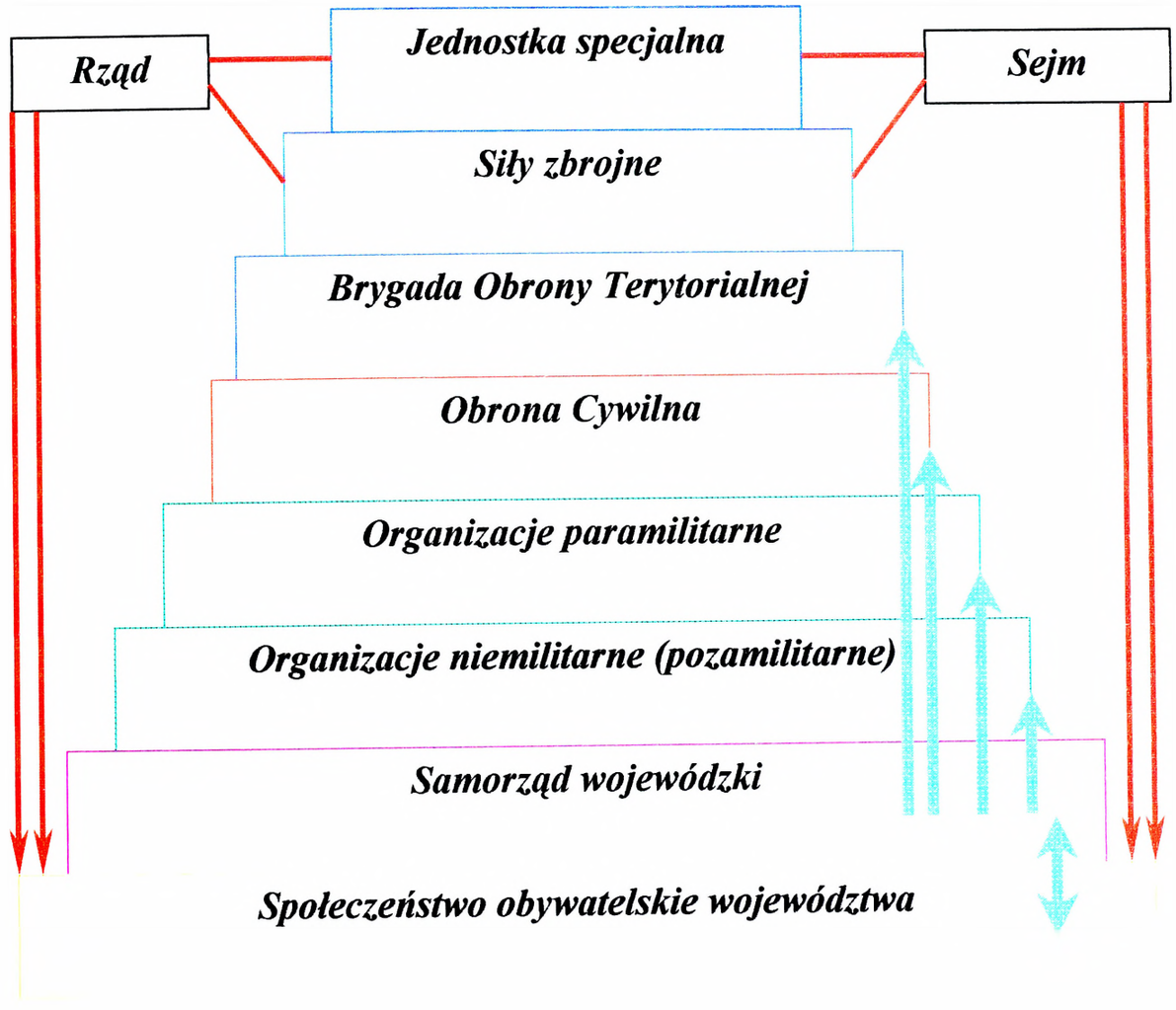
[383] Mc Kay M., Davis M., Fanning P., Sztuka skutecznego porozumiewania się, GWP, Gdańsk 2001,

[384] Cytuje za Stanisławem Siekiem, Formowanie osobowości, op.ct., s.309

funkcjonowaniu ogniw w tej strukturze musi coraz bardziej stawać się Sejmik Wojewódzki.

RYSUNEK 9

Struktura zintegrowanej społeczności województwa i system współdziałania jej ogniw



Źródło: Opracowanie własne

On to staje się odpowiedzialny za udzielanie instruktażu merytorycznego i pomocy organizacjom pozamilitarnym, paramilitarnym i obronie cywilnej[385].

Na agendach sejmiku musi spoczywać odpowiedzialność organizowania szkoleń dla kierownictw tych ogniw, a przede wszystkim członków obrony cywilnej. Do obowiązków sejmiku musi należeć współdziałanie z Brygadą Obrony Terytorialnej, kontakt z operacyjnymi siłami zbrojnymi, zaś w przypadkach szczególnych z jednostką specjalną sił zbrojnych. Z podziału ról dla ogniw w tej strukturze wynika, że trzy spośród

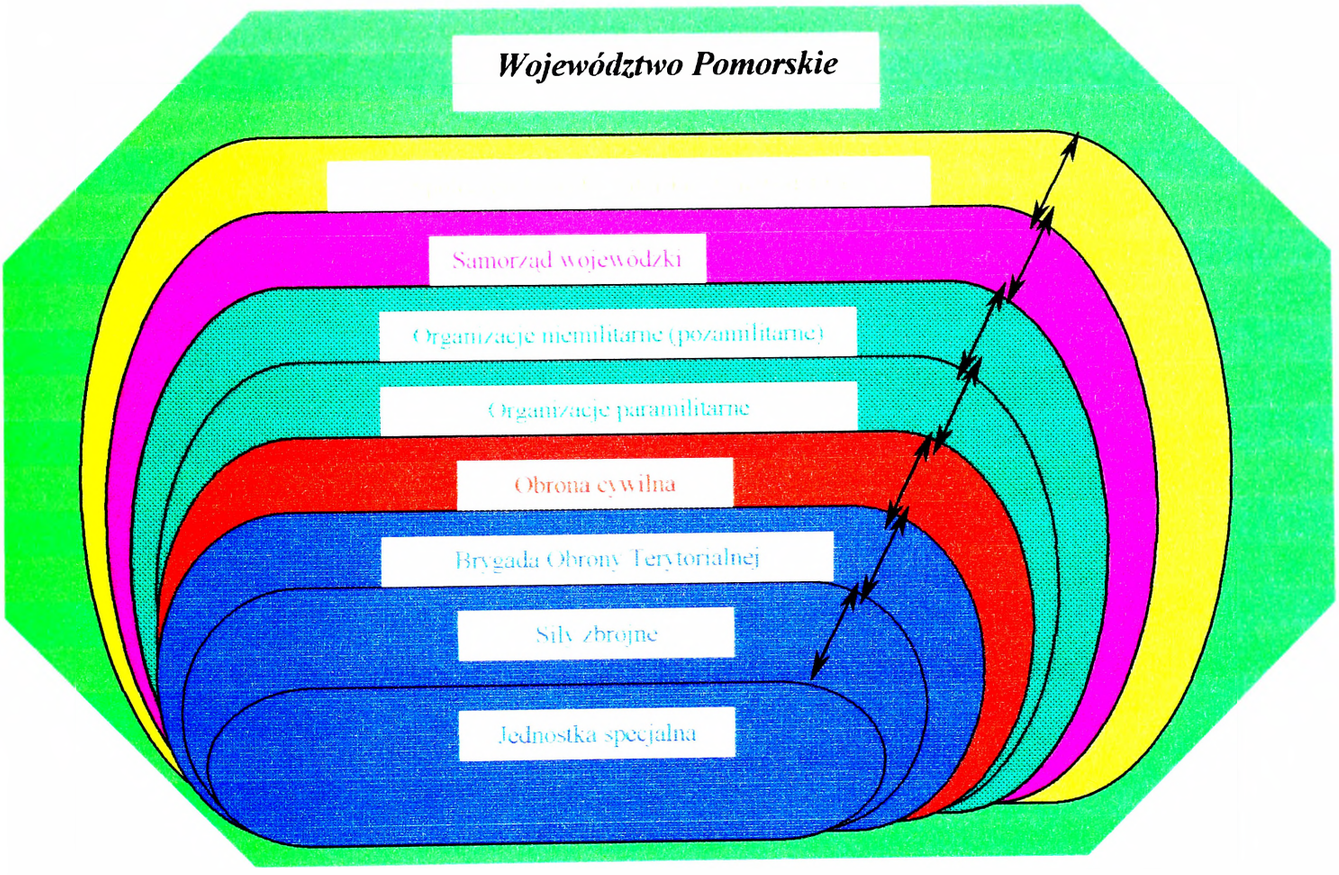
[385] Patrz, Przegląd Obrony Cywilnej – lata od 1998 do września 2001r.

nich znajdują się w kompetencji samorządu wojewódzkiego i on spełnia też nad nimi funkcję kontrolną. Natomiast Brygada Obrony Terytorialnej, taktyczne siły zbrojne[386] oraz jednostka specjalna – dowodzone przez ich zwierzchników – operacyjnie podporządkowane są prezydentowi – zwierzchnikowi Sił Zbrojnych RP. Tylko w sytuacji zagrożenia dla granic państwa ogniwa wojskowe udzielą swej pomocy pozostałym ogniwom i jednocześnie wszystkim mieszkańcom województwa.

W ramach zintegrowanej struktury społeczeństwa Wybrzeża Gdańskiego, jej ogniwa powinny z sobą współdziałać w „układzie pionowym". Dodatni wpływ na mechanizm skutecznego funkcjonowania tej struktury – należy oczekiwać – będzie miał „system poziomej relacji wszystkich ogniw" (rysunek 10).

RYSUNEK 10

System wzajemnego współdziałania ogniw społeczeństwa



Źródło: Opracowanie własne

---

[386] Planowany wizerunek polskiej armii przedstawił Mieczysław Cieniuch w artykule: Armia 2005 –plany, priorytety, Polska Zbrojna nr 33, 12 sierpień 2001, s.3-4, 16; natomiast Jan Ejgerd w artykule: Futurologia wojskowa, Polska Zbrojna nr 37, 9 wrzesień 2001, s.3-4, pisze: „W przyszłości sprzęt bojowy biorący bezpośredni udział w starciu z wrogiem będzie bezzałogowy. Technologia transmisji obrazu i precyzja zdalnego sterowania pozwala na wyłączenie człowieka z bezpośredniego udziału w wysoce ryzykownych zadaniach". Urzeczywistnienie tej wizji w naszych warunkach będzie wymagało astronomicznych środków finansowych i dziesiątków lat.

Celowym jest, aby w ramach tego systemu kształtować praktyczne więzi, budować solidaryzm międzyludzki[387], podnosić wrażliwość społeczną członków ogniw i samorządowców. Należy założyć, że sukcesywnie kompetencje samorządów będą wzrastać, że poczują się oni gospodarzami terenu, na którym działają. Stąd też te nowe ich wartości staną się niezbędne. Z analizy systemu współpracy ogniw społecznych w ramach omawianej tu struktury, jawi się zasadniczy problem. Tkwi on nie w tym, co społeczeństwo obywatelskie może uczynić dla jego ogniw, tylko w tym co jego ogniwa mogą uczynić dla bezpieczeństwa mieszkańców województwa[388], ugruntowania ich dojrzałości twórczej i godności. Wreszcie kwestia druga, co ogniwa społeczne wespół z samorządami terytorialnymi muszą uczynić dla bezpieczeństwa i ładu w granicach województwa pomorskiego.

Opinia samorządowców o ich kondycji psychicznej, możliwościach osiągania planowych celów strategicznych jest niejednoznaczna. Jak wynika z przeprowadzonych badań metodą wywiadów i ankiet[389], którymi objęto 179 respondentów – spośród 762 członków sejmiku wojewódzkiego, samorządów powiatowych, miejskich i gminnych – diagnoza o ich przygotowaniu merytorycznym nie była zbyt czytelna. Odpowiedzi badanych zwłaszcza te ustne charakteryzowały się niezdecydowaniem. Wyrażało się to najczęściej zmianą pierwszej wystawionej oceny. Nie znaczy to, że w tych odpowiedziach nie dopatrzono się akcentów optymistycznych, napawających nadzieją. Wydaje się jednak, że w tych akcentach optymistycznych (tabela 4) nie ma zbyt wiele cech będących odbiciem rzeczywistych poglądów i postaw samorządowców.

W czasie przeprowadzonych wywiadów część badanych sugerowała, że w samorządach – obok tworzenia twórczego klimatu w dyskusjach, kładzenia fundamentów pod system państwa informacyjnego – coraz wyraźniej krystalizuje się konieczność podejmowania decyzji zdecydowanych, a niekiedy nawet bolesnych. Dotyczą one przede wszystkim spraw finansowych, zdrowia, bezrobocia, budownictwa komunalnego. Z posiedzeń gremiów samorządowych - sugerowano - „należy wyeliminować przejawy partyjniactwa". Samorządy nie mogą być „poligonem walki politycznej", animozji między niektórymi jednostkami. Na forum samorządu powinny być eliminowane przesadne

---

[387] O tym dlaczego ludzie mogą lubić się wzajemnie pisze: Aronson E., Człowiek – istota społeczna, PWN, Warszawa 1997, s.270-306

[388] Por. Expose' Premiera Leszka Millera z 25 października 2001r. („Nie pytaj co dla Ciebie może zrobić Polska, zapytaj, co Ty możesz zrobić dla Polski")

[389] Badania przeprowadzono w okresie od maja do września 2001r.

aspiracje tych „aktywistów", którzy pragną zrobić „karierę polityczną", posługując się metodą nie licującą z godnością i etyką postępowania[390].

TABELA 4

Stosunek członków samorządu do problemu bezpieczeństwa narodowego i zagrożeń.

Lp.	*Pytania*	*Odpowiedzi*		
		Tak	*Nie*	*Nie wiem*
1.	Czy Pana (i) wiedza o metodach walki o ład społeczny jest zadawalająca?	**105**	**62**	**12**
2.	Czy Pan(i) zna swe obowiązki wynikające ze starań o bezpieczeństwo narodowe?	**79**	**92**	**8**
3.	Czy Pan(i) aktywnie uczestniczy w eliminowaniu zagrożeń wewnętrznych na terenie gminy (miasta)?	**101**	**68**	**10**
4.	Czy obserwuje Pan(i) zjawisko współdziałania samorządu z ogniwami społecznymi?	**55**	**65**	**59**
5.	Czy Pan(i) jest zadowolony(a) ze swej działalności w samorządzie dla dobra lokalnej społeczności?	**134**	**33**	**12**
6.	Czy lokalne władze administracyjne czynią wiele dla przeciwstawienia się niebezpieczeństwom zewnętrznym i zagrożeniom wewnętrznym?	**73**	**84**	**22**
7.	Czy w przyszłości członkowie samorządów powinni być lepiej przygotowani do realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji?	**71**	**62**	**46**
	RAZEM:	**618**	**466**	**169**

Źródło: Opracowanie własne

Członkowie Sejmiku Wojewódzkiego i samorządów powiatowych wyrażali sprzeciw wobec postępowania jednostek, które niezgodnie z prawem wygrywały ogłaszane przetargi na działki budowlane, czy obiekty mieszkalne i gospodarcze. W toku wywiadów badani unikali odpowiedzi na pytania o korupcję w samorządach, określali je jako dla nich „kłopotliwe".

Jako pomoc w skutecznym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego dla dobra bezpieczeństwa publicznego, a zwłaszcza wyeliminowania występujących zagrożeń – sugerowano – mogłyby być lokalne „komisje odpowiedzialności" dyscyplinujące te jednostki, których układ pracy na rzecz tworzenia normalności w województwie

[390] Treści tych doszukać się można także w cytowanej już pozycji – Kwiatkowski A., Samorządowiec – czysty jak łza?

ocenionoby za niedostateczny. Tacy członkowie powinni być odwołani z powierzonej im funkcji przedstawicielskiej. Problem w tym, że w nieporadnym systemie rządzących „solidarnościowych kolesiów", wyeliminowanie z samorządu aspołecznej jednostki „miernej, ale wiernej", praktycznie stało się niemożliwe.

Poszukując sylwetki pracownika można przedstawić minimalny poziom wymagań wobec cech osobowych lub określić – w moim przekonaniu jest to najkorzystniejsze rozwiązanie – optymalne natężenie tych cech. Uzyskany w ten sposób profil cech osobowych[391] jest bardzo czytelny, gdyż otrzymujemy sylwetkę pracownika odpowiadającego zapotrzebowaniu danej komórki organizacyjnej. Takie określenie osobowości wkomponowane we właściwą strukturę jednostki organizacyjnej powinno dać pewien wzorzec jej funkcjonowania, bądź mogłoby stanowić optymalny model jej istnienia w kontekście skutecznych działań.

Mając na względzie: aktualny stan kształtowania i utrzymywania obronności w regionie pomorskim, brak ogniwa zajmującego się problematyką obronną przy Urzędzie Marszałka Województwa, niemalże całkowite przejęcie spraw obronnych przez Oddział Spraw Obronnych będący w strukturze WZKOLiSO przy wojewodzie, a także fakt, że samorząd z mocy ustawy[392] jest włodarzem swojego regionu, a demokratyzacja życia wymusza angażowanie się samorządowców w każdy obszar działalności wydaje się być zasadnym, a może wręcz koniecznym – choć i tu rozwiązania oraz poglądy są różne - stworzenie dwóch niezależnych lecz współdziałających ogniw (przy wojewodzie i marszałku). Przedstawiono je na rysunkach 11 i 12.

Propozycja zaprezentowana na rysunku 11 znajduje częściową aprobatę respondentów, co dowodzi rozbieżności poglądów na temat funkcjonowania tego ogniwa. Taki projekt akceptowało 7 osób, 15 było za utrzymaniem dotychczasowej struktury, a 16 nie wypowiedziało się w tej kwestii. Osoby akceptujące rozwiązanie przedstawione na rysunku 11 opowiadały się za wyłączeniem ze struktury WZKOLiSO Oddziału Spraw Obronnych, który przemianowany w strukturę Wydziału stanowiłby samodzielną jednostkę organizacyjną. Osobiście nie akceptuję takiego punktu widzenia. Uważam, iż kwestia wyłączenia Oddziału z WZKOLiSO jako oddzielnego organizmu czy funkcjonowanie jego w dotychczasowej strukturze WZKOLiSO jako wydziału drugiej kategorii powinna być dyskutowana do momentu znalezienia rozwiązania zabezpieczającego skuteczne działanie na rzecz umacniania obronności w regionie.

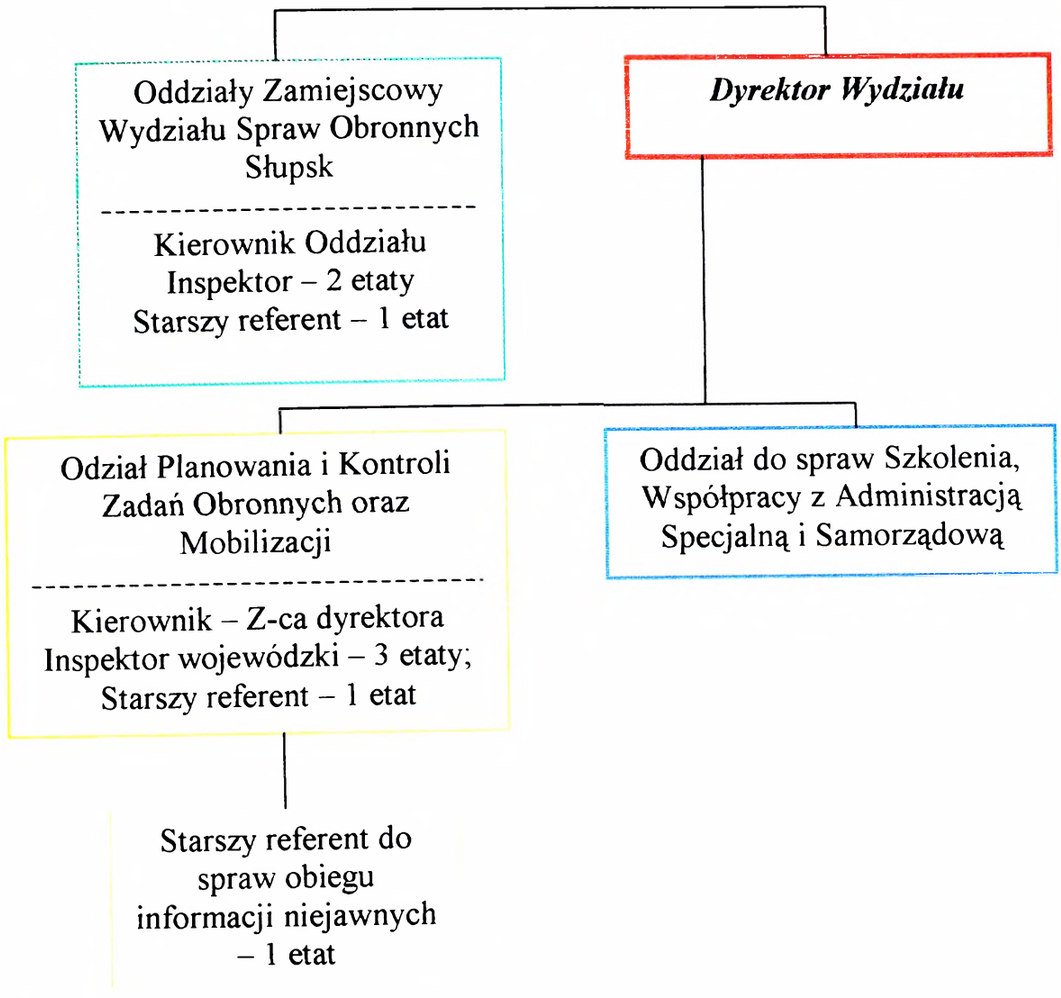
---

[391] Patrz – załącznik 18,

[392] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z dnia 18 lipca 1998r.)

RYSUNEK 11

Wydział Spraw Obronnych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego Gdańsk



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ankiet i wywiadów

Wyłączając Oddział Spraw Obronnych ze struktury WZKOLiSO należy przyjąć, że nowo powstały Wydział powinien być równorzędną strukturą do WZKOLiSO, który funkcjonowałby w układzie przedstawionym na rysunku 12. Takie umiejscowienie Wydziałów wymuszałoby ścisłe współdziałanie między dwoma dyrektorami. Realizacja koncepcji Wydziału drugiej kategorii wnieść mogłaby dodatkowy bodziec motywacyjny, gdyż zaistniałaby możliwość awansu w relacjach stanowisk, co nie znaczy, że powstałoby rozwiązanie skuteczniejszego działania ogniw.

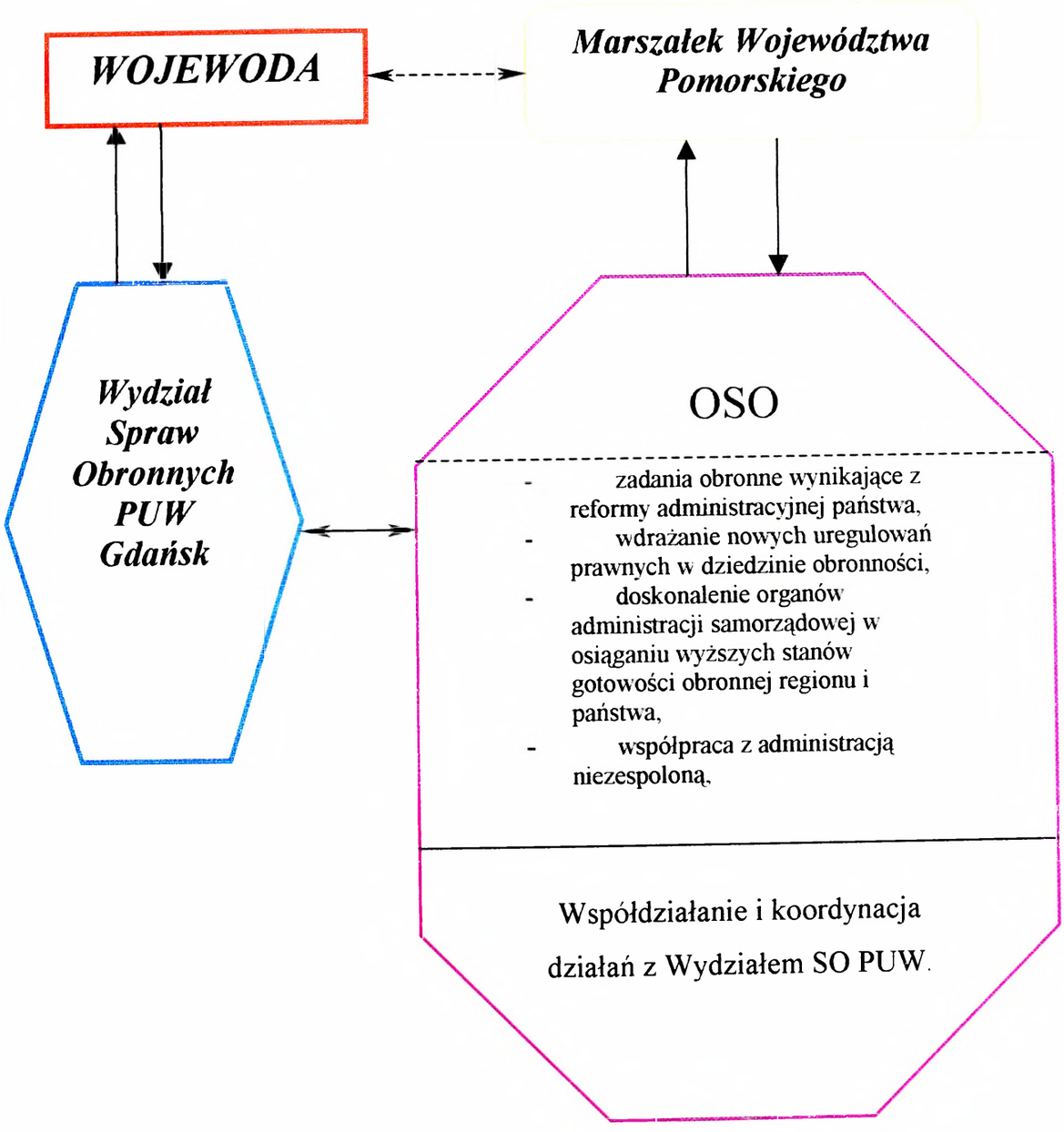
Wydziałowi Spraw Obronnych w terenie (powiatach, gminach) podlegałyby Inspektoraty będące komórkami składającymi się z dwóch osób, które realizowałyby zadania zlecone przez Wydział. Funkcjonowałyby one w strukturach Urzędów Miejskich, Gminnych, Starostwach i przedsiębiorstwach. O ile niekwestionowanymi mogą tu być stanowiska pracy, to zdaniem zwolenników takiego projektu – moim także – ilość etatów

należy traktować w funkcji zmiennej. Takie ujęcie sprawy stwarza możliwości modyfikacyjne systemowego ujęcia struktury, która weryfikowana schematem przedstawionym w załączniku 19 może wykształcić sprawny organizm. Podobne poglądy można dostrzec analizując literaturę przedmiotu.

Sam fakt utrzymywania struktury zajmującej się problematyką obronną przy wojewodzie – mimo ustawowych uregulowań – stawia w pozytywnym świetle administrację państwową. Niepokój może budzić postawa samorządu wojewódzkiego, który jest przedmiotem rozprawy, a głównie jego udział w realizacji zadań obronnych.

RYSUNEK 12

Oddział Spraw Obronnych Urzędu Marszałka Województwa Pomorskiego

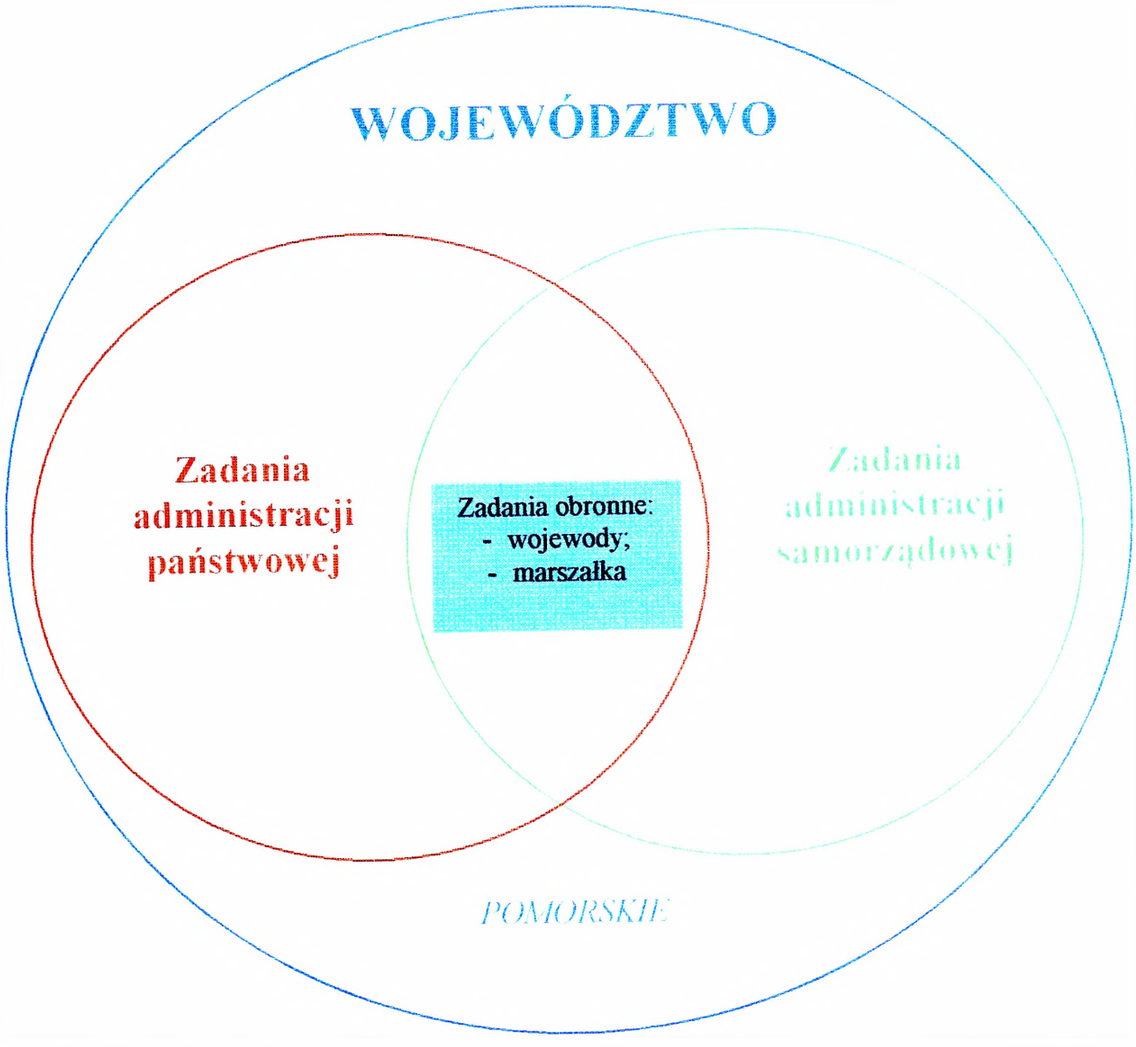


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ankiet i wywiadów

Preferowana mocą ustawy odpowiedzialność wojewody za stan obronności i bezpieczeństwa w województwie wydaje się być, w moim przekonaniu, podzielanym przez wielu strategów – najwłaściwszym rozwiązaniem. Postęp cywilizacyjny, w tym rozwój demokratyzacji, spowodował rozdział kompetencyjny administrowanych obszarów pomiędzy wojewodę i marszałka. Fakt ten wymusza, zarówno na jednym jak i drugim, podejmowanie licznych działań kompromisowych na rzecz doskonalenia systemu obronnego. Ten obszar wspólnych działań (rysunek 13) stanowi istotne wyzwanie dla obydwu przedstawicieli władzy, od których społeczeństwo regionu pomorskiego oczekuje skutecznych działań, szybkich, a także jednomyślnych decyzji na rzecz bezpieczeństwa i ładu w regionie.

RYSUNEK 13

Zakres działalności urzędu wojewody i marszałka



Źródło: Opracowanie własne

Tej realizacji powinny służyć rozwiązania organizacyjne zaprezentowane na rysunku 12. Wynika z niego, że Oddział Spraw Obronnych organizacyjnie podlegałby marszałkowi, natomiast merytorycznie Wydziałowi Spraw Obronnych. Ten zaś miałby za zwierzchnika wojewodę. Wojewoda natomiast z marszałkiem korygowaliby działania związane z obronnością regionu pomorskiego uwzględniając własne kompetencje, a także zacieśnialiby współdziałanie w ramach realizacji analizowanej tu strategii bezpieczeństwa. Choć zdania w tej kwestii są podzielone w WZKOLiSO, to jednak 25 respondentów uznaje zasadność utrzymywania dwóch komórek zajmujących się problematyką obronności. W opinii zwolenników tego poglądu dałoby to lepszy zakres współdziałania i oddziaływania na administrację państwową i samorządową. Gdyby tak jeszcze w proponowanych strukturach wdrożyć zasadę wartościowania i oceny pracy jako standard obowiązujący, to można byłoby pokusić się o sformułowanie stwierdzenia, że taki mechanizm postępowania przyczyniałby się do wypracowywania skutecznych metod funkcjonowania wysublimowanej struktury, jaką niewątpliwie jest samorząd wojewódzki.

Tradycje sformalizowanego badania i oceny pracy sięgają początków XX wieku. Pierwsze próby podjęto w Chicago w 1909r. W praktyce gospodarczej wyniki wartościowania wykorzystywano w USA już w okresie I wojny światowej, najwcześniej w instytucjach administracji państwowej, bankach oraz w armii. Najstarsze informacje z Europy pochodzą także z lat I wojny światowej. W ciągu kilkudziesięciu lat stosowania wartościowania pracy wypracowano różne metody postępowania w tym zakresie. Do najpopularniejszych należą metody:

a) rangowania,
b) klasyfikacji,
c) porównywania czynników,
d) analityczno-punktowe[393].

Współcześnie za najbardziej prawidłowy sposób badania i oceny pracy uznawana jest metoda analityczno-punktowa – podkreśla Marta Juchnowicz [394].

Procedura polega na analizie każdego wyodrębnionego kryterium oceny pracy. Dokonuje się tego na podstawie opisu stanowiska oraz kluczy analitycznych. Osoba oceniająca ustala poziom kryterium przez porównanie informacji zawartych w opisie

---

[393] Szerzej na temat metod – Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników (w) Wartościowanie pracy w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 1987

[394] Tamże, s.223

stanowiska z charakterystykami stopni natężenia, zawartymi w kluczach analitycznych[395]. Oceny wyrażone są punktowo. Suma ocen cząstkowych, jaką uzyska stanowisko, określa wartość względną danej pracy, czyli miejsce w strukturze stanowisk w danej firmie, urzędzie pod względem poziomu wymagań.

Współcześnie w niektórych firmach, a powinno to być regułą, przy zatrudnianiu w urzędach administracji państwowej i samorządowej - tradycyjna analiza i ocena stanowisk pracy zastępowana jest wartościowaniem kompetencji[396]. Znajduje to uzasadnienie w firmach, w których organizacja oparta jest na modelu procesowym. Oznacza to, że zamiast sztywnej hierarchii stanowisk ze ściśle określonymi zadaniami, działa się w oparciu o zakresy funkcji przypisanych poszczególnym osobom. Urzędy administracji państwowej i samorządowej funkcjonują na zasadzie takiego modelu. Stąd też należy mieć na uwadze, że tradycyjne opisy stanowisk stają się nieprzydatne w elastycznych strukturach organizacyjnych potrzebnych dzisiaj i w przyszłości, gdyż są dostosowane do piramidy biurokratycznej[397]. Warto o tym pamiętać dokonując obsad stanowisk w administracji państwowej, bądź samorządowej.

Chcąc podnosić poziom funkcjonowania urzędu, komórki organizacyjnej oraz ich skuteczność działań warto też przywołać opinie napotkane w trakcie analizy literatury przedmiotu, podkreślające, że przedmiotem analizy i oceny w klasycznym wartościowaniu jest zakres pracy wykonywanej na konkretnym stanowisku, oraz związane z tym wymagania, jakie dana praca stawia przeciętnemu wykonawcy. W przypadku zaś wartościowania kompetencji przedmiotem diagnozy jest potencjał kompetencyjny konkretnej osoby. Kryteria oceny dotyczą więc wiedzy i umiejętności oraz istotnych dla konkretnej grupy zawodowej cech osobowych i zachowań pracownika. W rezultacie kategoria zaszeregowania nie jest wyrazem zobiektywizowanej trudności stanowiska, lecz poziomu kompetencji określonej osoby [398].

Mając na uwadze funkcjonujący Oddział Spraw Obronnych przy wojewodzie oraz komórkę tej rangi, która powinna zaistnieć przy marszałku województwa, a także powyższy wywód należałoby stwierdzić, że celowym powinno być stosowanie wartościowania kompetencji. Za takim rozwiązaniem przemawiają miedzy innymi płaskie struktury (niewielka szczeblowość). W rezultacie stwarza to ograniczone możliwości

---

[395] Por. załącznik 18
[396] Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników, op.cit., s.225
[397] Tamże
[398] Tamże, s.226

awansu w pionie. Karierę pracownika wyznaczają więc ścieżki kompetencyjne, a nie stanowiskowe.

Tworząc model ogniwa, które ma skutecznie realizować przedsięwzięcia na rzecz obronności należy uwzględniać – moim zdaniem – cztery podstawowe koncepcje oceny, które wskazuje literatura przedmiotu tj.:

a) osobowościowe,

b) kwalifikacyjne,

c) behawioralne,

d) efektywnościowe.

Pierwsza z nich polega na uwzględnianiu cech osobowościowych, gdyż dostrzega się zależność pomiędzy predyspozycjami psychicznymi pracownika i ich dopasowaniem do wymogów konkretnego stanowiska pracy a efektywnością ich pracy [399]. Daje to podstawę do stwierdzenia, że kryteria osobowościowe powinny być uwzględniane w procesie oceniania. Kryteria kwalifikacyjne dotyczą wiedzy i umiejętności pracownika, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań na danym stanowisku. Punktem wyjścia do formułowania kryteriów zachowań (behawioralnych) jest dobra znajomość treści pracy na danym stanowisku. Gdy wiemy, jakie wymagania stawia stanowisko pracy pracownikowi, możemy określić wzorce zachowań, które powinny sprzyjać efektywności pracy, a w dalszej kolejności ocenić, czy jego zachowanie było pożądane i produktywne. Kryteria efektywnościowe powinny odnosić się do wyników pracy indywidualnego pracownika lub zespołu. Określenie tych kryteriów wymaga dobrej znajomości specyfiki pracy konkretnego stanowiska.

Osoba oceniająca – bądź tak jak wcześniej zasugerowałem – niezależny zespół ekspercki, podnosząc skuteczność funkcjonowania komórki organizacyjnej powinni mieć na uwadze, że negatywna ocena z reguły nie sprzyja poprawie motywacji pracy. Tego rodzaju informacja staje się często przyczyną utraty zapału do pracy, frustracji, a nawet odrzucenia oceny [400]. Powyższe stwierdzenia dają podstawę do sformułowania poniższych konkluzji:

a) system okresowych ocen powinien uwzględniać przede wszystkim wyniki pracy, kompetencji i zachowania,

---

[399] Pocztowski A., Zarządzanie zasobami ludzkimi, Ossolineum, Wrocław 1996, s.129

[400] Szerzej na temat frustracji i motywacji (w) Zbiegień-Maciąg L., Między frustracją a motywacją. Błędy i manipulacje w ocenianiu pracowników, Personel nr 9, 1998

b) w niektórych sytuacjach zasadne jest zastosowanie metody 360°, która uwzględnia ocenianie pracownika przez różne podmioty (przełożonego, interesantów, kolegów, samego pracownika),

c) oceniający powinien być nauczycielem, doradcą wspomagającym kierunek rozwoju pracownika, a nie jedynie sędzią i kontrolerem jego wyników i zachowań organizacyjnych [401].

Uszczegóławiające modelowe kompetencje i umiejętności jakie powinni posiadać pracownicy reprezentujący zwłaszcza samorząd terytorialny, który poddawany jest bacznej i surowej ocenie obywateli, należałoby przy tworzeniu ogniwa zajmującego się sprawami obronności wziąć także pod uwagę obecny ich poziom i wymiar jaki reprezentuje kierownictwo WZKOLiSO. Na podstawie tej reprezentatywnej grupy można byłoby podjąć próbę określenia rzeczywistego stanu kompetencji i umiejętności WZKOLiSO. Diagnoza ta powinna być cenną wskazówką dla samorządu tworzącego ogniwo obronne przy marszałku.

W obszarze uzyskiwania efektywności kierownictwo WZKOLiSO określa, że potrafi:

a) dokonywać analiz,
b) ustalać priorytety w zakresie pracy własnej,
c) zarządzać swoim czasem,
d) radzić sobie z trudnościami i stresem,
e) poddawać krytycznej ocenie otrzymaną wiedzę,
f) prezentować poglądy bez niepotrzebnej agresji,
g) nawiązywać współpracę z ludźmi spoza kręgu własnych pracowników.

Powyższe umiejętności wykazało 9 ankietowanych. Spośród nich 5 podkreśliło, że potrafi ustalać cele własnego rozwoju. Pozostali 4 wyrazili przekonanie, że nie mają na to wpływu, gdyż drogi ich kariery wyznaczają przełożeni. Taką potrzebę swego rozwoju profesjonalnego anonsowało 6 respondentów w zakresie stosowania techniki rachunkowości w zarządzaniu. Jednomyślnie wykazano pragnienie nabycia umiejętności planowania budżetów i kierowania planami operacyjnymi. Z taką samą zgodnością podkreślono konieczność orientowania się w kwestii operacji finansowych rządu i samorządów.

---

[401] Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników, op.cit., s.247

W systemie zarządzania personelem kierownictwo WZKOLiSO jednomyślnie wysoko oceniło swoje umiejętności i kompetencje w:

a) rozumieniu funkcji kierowniczych,

b) pozytywnym oddziaływaniu na pracowników,

c) ocenianiu pracy personelu i prowadzeniu rozmów oceniających,

d) przydzielaniu pracy i przekazywaniu zakresu obowiązków,

e) skutecznym porozumiewaniu się ze współpracownikami,

f) określaniu potrzeb szkolenia oraz dążeniu do zaspokojenia potrzeb pracownika,

g) dostrzeganiu roli konsultacji i negocjacji w relacji związków zawodowych.

Odmienne poglądy badani wyrazili na temat równości obu płci w ich zakładzie pracy. Tylko 4 respondentów dostrzega takie możliwości. Pozostali nie wypowiedzieli się na ten temat. To znaczy byli przeciwni – jak można się domyślać – pracy kobiet w ich firmie. Kierownictwo WZKOLiSO zgodnie przyznało, że zna:

a) procedury parlamentarne, prawo administracyjne instytucji regionalnych i międzynarodowych,

b) struktury rządu, funkcje i reprezantacje urzędów administracji publicznej, rolę jaką spełniają organy centralne, terenowe i organizacje społeczne.

W zakresie komunikacji i informacji nie awizowano w zasadzie żadnych potrzeb. Wskazano na umiejętność w:

a) przekonywującym reprezentowaniu interesów i polityki rządu oraz urzędu,

b) prowadzeniu ustnych prezentacji,

c) skutecznym osiąganiu celu,

d) umiejętności przygotowywania na piśmie wystąpień,

e) korzystaniu z danych statystycznych.

Podobnie, jednomyślnie respondenci wyrazili opinię na temat korzyści jakie przynosi im wiedza z zakresu informatyki. Podkreślono nabytą umiejętność w:

a) zastosowaniu informatyki,

b) wykorzystaniu jej w własnym „pionie",

c) osobistej obsłudze komputera.

W zarządzaniu organizacjami różnice zdań wystąpiły w ocenie umiejętności podpisywania umów. W dwóch przypadkach wskazano na potrzebę pogłębiania wiedzy. Pozostali pracownicy takiej potrzeby nie wykazali. Kierownictwo zgodnie podkreśliło konieczność ugruntowania umiejętności, określania celów, rozumienia planowania,

zarówno strategicznego jak i organizacyjnego oraz kierowania procesami zachodzących zmian.

Z przedstawionych i analizowanych wyników badań zarysował się katalog umiejętności niezbędnych kompetentnemu pracownikowi. Cechy te stają się częścią składową zarówno modelowego pracownika, jak i komórki organizacyjnej reprezentującej samorząd.

Wyartykułowany Odział Spraw Obronnych przy marszałku województwa pomorskiego powinien skutecznie oddziaływać na administrację samorządową oraz realizować zadania obronne wynikające z kompetencji samorządu. Oddział ten funkcjonując w składzie:

a) kierownik,
b) główny specjalista – zastępca,
c) inspektor do spraw militaryzacji,
d) inspektor do spraw rezerw państwowych,
e) inspektor do spraw ochrony obiektów

realizowałby zadania obronne w zakresie:

a) bieżącej aktualizacji planu osiągania gotowości obronnej, w tym na czas zagrożenia i wojny,
b) opracowywania planów operacyjnych funkcjonowania miast w czasie zagrożenia i wojny,
c) współdziałania z Departamentami Urzędu Marszałkowskiego i Wojewódzkiego w zakresie utrzymania rezerw państwowych,
d) prowadzenia analiz oraz przedstawiania wniosków i propozycji z zakresu spraw obronnych marszałkowi,
e) koordynowania dokumentacji osiągania gotowości obronnej z podmiotami gospodarczymi oraz z Wydziałem Spraw Obronnych przy wojewodzie,
f) ochrony zabytków i dóbr kultury,
g) utrzymania infrastruktury melioracyjnej i wodociągowej,
h) infrastruktury dróg.

Pozostałe zadania obronne przypadłyby Wydziałowi Spraw Obronnych przy wojewodzie. Ich specyfikacja wynikałaby z układów organizacyjno-funkcjonalnych wojewody. Za ratownictwo, ochronę przeciwpożarową, gotowość cywilną i zarządzanie kryzysowe odpowiadałby Krajowy Urząd Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego oparty na

strukturach Państwowej Straży Pożarnej[402]. Kryzys finansowy i gospodarczy w RP spowodował zawetowanie „Ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym". Fakt ten „zamroził" realizację zadań KURiZK.

Stan osobowy Oddziału Spraw Obronnych musi wykazać się znajomością przepisów prawa w zakresie:

a) podstaw prawnych w dziedzinie obrony cywilnej (załącznik 20),

b) podstaw prawnych obowiązujących w Urzędzie Wojewódzkim (załącznik 21)[403].

Specyfikację stanowisk osób funkcyjnych wraz z zakresem obowiązków i charakterystyki wymagań zaprezentowałem w załączniku 22[404]. Katalog zadań realizowanych w zaproponowanej strukturze przez osoby funkcyjne jest zapewne jednym z możliwych warunków, które muszą być spełnione, aby działalność samorządowców na tym obszarze była efektywna. Takie ujęcie problemu powinno otwierać drogę do poszukiwań ewentualnie nowych rozwiązań w kontekście ujęcia systemowego, tworzącego model struktury organizacyjnej ogniwa samorządowego.

---

[402] Kosztowne ustawy, Dziennik Bałtycki z 29 sierpnia 2001, s.2

[403] Redłowski S., Projekt Regulaminu Pracy Wydziału Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Urzędu Wojewódzkiego, Praca końcowa – Studium „Zarządzanie w stanach zagrożeń", Szkoła Główna Służby Pożarnictwa, Warszawa 1999, s.71-72

[404] W oparciu o Redłowski S., Projekt Regulaminu Pracy ...., op.cit., s.69-93

ZAKOŃCZENIE

W prezentowanej pracy przedstawiłem propozycję nowego spojrzenia na samorząd wojewódzki, ludzi go tworzących i mechanizmy ich prospołecznych działań. Zmiany społeczno-polityczne jaki nastąpiły w ostatnim czasie w Polsce i świecie zmuszają nas do podjęcia działań, które powinny spowodować dostosowanie społeczności regionu do nowych wyzwań, w tym do budowania zintegrowanego społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnie traktującego sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa oraz w praktyce realizującego powinności na rzecz obrony.

Podjęta w rozprawie problematyka i zaprezentowane rozwiązania potwierdzają trafność przyjętych założeń badawczych. Wynika z nich, że zapisy ustawowe sprawiły pojawienie się podmiotu w postaci samorządowego województwa, którego zobowiązano do tworzenia własnej strategii rozwoju. Celem tego samorządu jest nie tylko reprezentowanie interesów lokalnej społeczności, ale i też zapewnienie jej bezpieczeństwa i obronności.

Wartość pracy przejawia się między innymi w zgromadzeniu dotychczasowych ustaleń badawczych, przepisów prawnych oraz doświadczeń pracowników administracji państwowej i samorządowej w kwestiach mieszczących się w obrębie szeroko rozumianej obronności. Za interesujące uznać można zaprezentowany w końcowej części pracy katalog propozycji dotyczących pożądanych i poszukiwanych cech osobowości samorządowców, a także zadań jakie powinni oni realizować w proponowanej strukturze, która umożliwiłaby osiągać pożądany poziom efektywności przedsięwzięć realizowanych przez samorząd na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionu. Za wartościową można

przyjąć poprawność metodyczną zrealizowanych badań polegającą na przeprowadzeniu między innymi wywiadów, rozmów sondujących, w których podejmowano najistotniejsze sprawy dotyczące działalności pracowników administracji państwowej i samorządowej na rzecz obrony. Zastosowanie wywiadu i ankiety pozwoliło uzyskać w miarę rzetelną wiedzę o umiejętnościach i realiach funkcjonowania włodarzy terenu pomorskiego.

Profil osobowościowy pracownika i arkusz samooceny, to atrybuty standardów – tak jak i proponowany menedżerski styl doboru kandydatów do pracy – które powinny znaleźć uznanie przy zatrudnianiu pracowników do służby na rzecz społeczeństwa i obywatela. One to bowiem dostarczają niezbędnych informacji w zakresie wiedzy merytorycznej, specjalistycznej, prawnej wynikającej ze stanowiska i powinności obronnych, umiejętności organizatorskich, predyspozycji i możliwości działania.

Mam nadzieję na szybkie urealnienie, bądź wdrożenie wyżej proponowanych rozwiązań w dziedzinie systemowego ujęcia integracji społecznej na rzecz bezpieczeństwa i obronności, a także formy o charakterze instruktażowym dotyczącym struktur ogniw obronnych przy wojewodzie i marszałku. Mogą one zostać uznane za realne propozycje doskonalenia warsztatowych poczynań ludzi odpowiedzialnych za pełnione funkcje. Nowe wyzwania XXI w. zobowiązują pracowników samorządowych i administracji państwowej do ustawicznego doskonalenia systemu swych poczynań, tak aby przeciwstawianie się występującym niebezpieczeństwom i zagrożeniom było coraz efektywniejsze, przynosiło im satysfakcję i uznanie ze strony mieszkańców województwa.

Wdrażane mechanizmy demokratyczne muszą wykształcić również wśród obywateli potrzebę uczestniczenia w strukturach zarządzających oraz zrozumienie dla konsekwencji popełnianych błędów. Wobec wielu działań przynoszących negatywne zjawiska, to właśnie zintegrowane społeczeństwo obywatelskie jakim niewątpliwie powinni być mieszkańcy „małych ojczyzn" musi poddawać krytycznej ocenie wszystkie struktury, układy, zjawiska, a także sprawy, które bezpośrednio je dotyczą. To ludzie ustalający warunki i zasady działania organów państwa, w tym i samorządów terytorialnych muszą nauczyć się i doskonalić sztukę rządzenia przy jednoczesnej odpowiedzialności obywatelskiej. W niniejszej pracy wskazałem na istotę sprzężenia lokalnych elit politycznych z organami samorządowymi, na których terenie one funkcjonują.

Zakres problematyki badawczej i złożoność problemów z tym związanych wskazują, że na samorząd należy patrzeć przez pryzmat nauki, która może stać się bezcennym drogowskazem w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, na rzecz którego (a również i przy jego aktywnym udziale) można realizować zadania na rzecz

bezpieczeństwa i obronności regionu. Problem w tym , czy samorządowcy wyzbędą się obawy przed podejmowaniem decyzji i chęcią zabezpieczenia się przez przenoszenie odpowiedzialności na innych.

Fakt ten, jak i złożoność zaprezentowanej problematyki będzie zapewne przedmiotem moich dalszych badań i zainteresowań. Cennym wkładem do nauki stać się mogą wszelkie polemiki - zwłaszcza te krytyczne – które zostaną podjęte w odniesieniu do tego opracowania, gdyż zdaję sobie sprawę z tego, że tematu nie wyczerpałem. Niech będzie on przyczynkiem do szerokiej dyskusji, tym bardziej że samorząd w odniesieniu do realiów będzie w funkcji zmiennej zależnej od zmieniającej się rzeczywistości, a także do sporu i ścierania się poglądów, gdyż tylko takie działanie przynieść może konstruktywne rozwiązania w będącej przedmiotem rozprawy dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA PRZEDMIOTU

Adamczyk M., Pastuszka St., Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985

Allaire Y., Fiasirotu M., Myślenie strategiczne, PWN, Warszawa 2000

Aronson E., Człowiek istota społeczna, PWN, Warszawa 1997

Balcerowicz B., Obronność państwa średniego, Warszawa 1997

Balcerowicz B., Sojusz a obrona narodowa, Bellona, Warszawa 1999

Balcerowicz B., Wprowadzenie do studiowania strategii, Warszawa 1996

Bardach J. i inni, Historia ustroju prawa polskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998

Berliński T., Ochrona ludności w państwach NATO, AON, Warszawa 1999

Biskup M., Labuda G., Dzieje Zakonu Krzyżackiego w Prusach, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1986

Cenin N., Chełpa St., Psychologia wojskowa, Warszawa 1998

Cieślak Z. i inni, Prawo administracyjne, PWN, 1997

Crozier M., Friedberg E., Człowiek i system, Ograniczenia działania zespołowego, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982

Czubiński A., Najnowsze dzieje Polski 1914-1983, PWN, Warszawa 1987

Dahl R., The Concept o Power, Behavioral Sciences nr 2, 1957

Dolnicki B., Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, Katowice 1994

Drost M., Perspektywiczny model systemu kształcenia wojskowego w Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 1993

Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, AON, Warszawa 1998

Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna RP cz.II, AON, Warszawa 1999

Dudkowski M., Diagnoza stanu województwa pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 1999

Gąsiorek K., Kierowanie obroną terytorialną i dowodzenie wojskami OT, Zeszyty Naukowe Nr 1 (30)A, AON, Warszawa 1998

Gierszewska G., Romanowska M., Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998

Gończar M., Samorząd wsi – historia i nowe możliwości, PWN, Warszawa 1990

Grzegorzewska – Mischka E., Emigracja Polaków do Austrii w latach 1980-1992, Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, Ekonomia XXXVI, Gdańsk 1998

Gulda M., Struktura i ruchliwość społeczna Trójmiasta w świadomości jego mieszkańców, Wydawnictwo Uczelniane UG, Gdańsk 1980

Jacuńska K., Samorząd terytorialny w federalnej strukturze współczesnych Niemiec, Gdańsk 1999

Jakubczak R., Marczak J., Obrona terytorialna Polski na progu XXI w., Bellona, Warszawa 1993

Jakubczak R., Terytorialny system rozpoznania (w) System obrony terytorialnej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Zeszyty Naukowe Nr 1(3)A, AON, Warszawa 1998

Jałoszyński K., Działania militarne Izraela w walce z terroryzmem, Zeszyt Naukowy Nr 2, AON, Warszawa 1999

Jałoszyński K., Terroryzm a wojsko, Zeszyt Naukowy Nr 2, AON, Warszawa 2000

Jałoszyński K., Współczesne zagrożenia pozamilitarne państwa – terroryzm i przestępczość zorganizowana a bezpieczeństwo Polski, Zeszyt Naukowy Nr 4, AON, Warszawa 2001

Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników, Wartościowanie pracy w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 1987

Kardas J., Edukacja obronna w Polsce, Warszawa 1999

Kitler W., Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka), AON, Warszawa 1999

Kitler W., Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, AON, Warszawa 2001

Kitler W., Pojęcie, cele i formy organizacyjne samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP (w) Samoobrona powszechna „Samoobrona", cz.2, kier.nauk. Marczak J., AON, Warszawa 1999

Kitler W., Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, AON, Warszawa 1999

Kitler W., Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999

Kmieciak R., Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1995,

Komański J., Przyszłość obrony terytorialnej, (w) Tworzenie obrony terytorialnej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999

Kotarbiński T, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1995

Koziej S., Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, 1999

Koziej S., Wołkowicz F., Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995

Kozłowski A., Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1999

Kunikowski J., Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP, Warszawa 1995

Kunikowski J., Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa, Egros, Warszawa 2000

Leoński Z., Samorząd terytorialny, Warszawa 1989

Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego, Poznań 1984,

Liendenfield G., Asertywność, Łódź 1996

Łuczak M., Obrona terytorialna RP (w) System obrony terytorialnej w III Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 1998

Marczak J., Pawłowski J., O ochronie militarnej Polski przełomu XX – XXI w., Bellona, Warszawa 1995

Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999

Marczak J., Strategia powszechnej obrony narodowej (w) System obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej Nr 1 (30), AON, Warszawa 1998

Matthew Mc Kay i inni, Sztuka skutecznego porozumiewania się, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001

Mączkowska A., Propozycje organizacji podsystemu terytorialnego zabezpieczenia logistycznego, Sztab Logistyki KOW, Kraków 1996

Niewiadomski Z. ,Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej, Warszawa 1990

Niewiadomski Z., Prawne aspekty planowania przestrzennego gmin w państwach Europy Zachodniej, Administracja, Zeszyty Naukowe Nr 5 1989

Nowacka E., Samorząd terytorialny administracji publicznej, PWN, Warszawa 1997

Ochendowski, Prawo administracyjne, Toruń 1999

Ogger G., Zera w garniturach, Kraków 1994

Parteka T., Strategia rozwoju województwa gdańskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk 1997

Parteka T., Uwarunkowania rozwoju województwa pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk 1999

Pawłowski Z., System obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Informator Nr 1 (2) 2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000

Peretiatkowicz A., Kodeks polityczny, Poznań 1947

Pikulski, S., Prawne środki zwalczania terroryzmu, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000

Pocztowski A., Zarządzanie zasobami ludzkimi, Ossolineum, Wrocław 1996

Pokruszyński W. i inni, System bezpieczeństwa publicznego Polski, Warszawa 1996

Poznański K., Wielki przekręt, klęska polskich reform, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 1999

Rechowicz H., Sejm Śląski 1922-1939, Katowice 1971

Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej, Koncepcje i realizacja, PWN, Warszawa 2000

Roszkowski W., Historia Polski 1914-1991, PWN, Warszawa 1992

Schaff A., Alienacja jako zjawisko społeczne, KIW, Warszawa 2001

Secomski K., Prognostyka, Warszawa 1971

Siek St., Formowanie osobowości, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1986

Słaby J., Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa, AON, Departament Systemu Obronnego, Warszawa 1996

Stachowiak Z., Bezpieczeństwo żywnościowe kraju wobec podstawowych problemów bytu narodu i państwa, AON, Warszawa1995

Stachowiak Z., Europejska ekonomika obrony, dylematy rozwoju, AON, Warszawa 1993

Stackiewicz W., Dochować wierności żołnierskiej, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 1998

Stankiewicz W., Gerber J., Współpraca niemieckiej mikroekonomiki wojskowej, AON, Warszawa 1992

Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996

Sun Cy, Sztuka wojny, Warszawa 1994

Szczepański J., Refleksje nad oświatą, PWN, Warszawa 1973

Szczepański J., Rozważania o Rzeczypospolitej, PIW, Warszawa 1971

Świniarski J., Przywództwo jako osnowa edukacji dla bezpieczeństwa, Zeszyt Naukowy Nr 1 (42), AON, Warszawa 2001

Toczyska E., Podstawy reformy samorządowej, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998

Toffer A., Budowa nowej cywilizacji, Polityka trzeciej fali, PIW, Poznań 1993

Toffer A., Szok przyszłości, Wydawnictwo- Ośrodek Badania Stosunków Wschód-Zachód, Warszawa 1972

Tomczak S. i inni, Zadania terenowych organów administracji państwowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, AON, Departament Systemu Obronnego, Warszawa 1996

Ura Elżbieta, Ura Edward, Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 2000

Waldziński D., Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej, Wydawnictwo Naukowe PG, Gdańsk 1999

Wanatowicz M., Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918-1945, Skrypty Uniwersytetu Śląskiego nr 497, 1994

Wiśniewski W., Wykształcenie w społecznej świadomości, PWN, Warszawa 1980

Wojtasiewicz L. i inni, Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach, Akademia Ekonomiczna,. Poznań 1996

Wójcik M., Borczyk W., Organizacja i funkcjonowanie starostwa powiatowego, Poradnik Samorządowy, 1998

Wykrętowicz St. i inni, Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998

Wykrętowicz St., Samorządowa koncepcja rozwoju turystycznego gminy, Poznań 1996

Zalewski S., Polityka bezpieczeństwa a edukacja obronna, MON, Departament Społeczno-Wychowawczy, Warszawa 2001

AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921r.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o izbach przemysłowo-handlowych z 15.07.1927r.(Dz.U. RP Nr 39/1927)

Ustawa z 23.03.1933r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego w latach 1918-1939, Warszawa 1971

Ustawa Konstytucyjna z 19.02.1947r. o ustroju i zakresie działań najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952r.

Ustawa z 25.09.1981r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. Nr 18 z 1991r.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.1981 r. (Dz.U. Nr 1 z 1982r. z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 26.02.1982r. o opodatkowaniu gospodarki uspołecznionej (Dz.U. Nr 12 z 1987r.)

Ustawa z 31.01.1989r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 6 z 1992r.)

Ustawa o izbach lekarskich z 17.05.1989r. (Dz.U. RP Nr 30)

Uchwała Nr 168 Rady Ministrów z 11.12.1989r. (M.P. Nr 41 z 1989r. z późniejszymi zmianami)

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 08.03.1990r. (Dz.U. RP Nr 16/1990)

Ustawa o zmianie ustawy o izbach lekarskich z 09.03.1990r. (Dz.U. RP Nr 20)

Ustawa z 17.05.1990r. o podziale zadań i kompetencji

Ustawa z 13.07.1990r. o prywatyzacji przedsiębiorstw (Dz.U. z 1990r.)

Ustawa o izbach aptekarskich z 19.04.1991r. (Dz.U. RP Nr 41)

Rozporządzenie z 29.10.1991r. (Dz.U. Nr 99 z 1991r.)

Dziennik Ustaw RP Nr 4 z 1992r.

Projekt Ustawy o samorządzie gospodarczym, Druk Nr 132 Sejmu RP II kadencji z 16.11.1993

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997

Ustawa z 05.06.1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 18.07.1998r.)

Ustawa z 05.06.1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 18.07.1998r.)

Dziennik Ustaw RP Nr 58 z 18.07.1998r.

Dziennik Ustaw RP Nr 155 z 19.12.1998r.

Dziennik Ustaw RP Nr 96

Dziennik Ustaw Nr 93 z 1999r.

Ustawa o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych – projekt, lipiec 2000

Uchwała Nr 6 z 14.02.2001r. Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pełnomocników Ochrony Informacji o powołaniu Pomorskiego Oddziału Stowarzyszenia Pełnomocników Ochrony Informacji

WYDAWNICTWA SPECJALNE

Augustyn S., Praca menedżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania, Przegląd Obrony Cywilnej Nr 1, 1998

Artykuł, Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów Jerzego Buzka na XII Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego 3/462 z 16.01.1999r.

Artykuł, Stosunek społeczeństwa do reformy samorządowej, Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego 3/462 z 16.01.1999r.

Artykuł, Z prac Sejmu, Priorytetowa Ustawa? Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego 6/465 z 06.02.1999r.

Begley S., Isikoff M., Strach przed bioterroryzmem, Newsweck Nr 7, 27.10.2001r.

Biuletyn samorządu województwa pomorskiego Nr 1, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, lipiec – sierpień 2000

Borkowska I., Monitoring Pomorski, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament Strategii Rozwoju, Gdańsk 1999

Chełpa St., Poszukiwany, poszukiwana, Konstrukcja profili wymagań zawodowych, Personel Nr 6 (27), Kadrowe rebusy, czerwiec 1996

Cieniuch M., Armia 2005 – plany, priorytety, Polska Zbrojna Nr 33, 12 sierpień 2001

Dorosz K., Cele i zadania administracji publicznej zespolonej i niezespolonej (rządowej i samorządowej) w realizacji zadań obronnych, Biuletyn Informacyjny Rok V 2/18, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Bydgoszcz 2000

Ejgerd J., Futurologia wojskowa, Polska Zbrojna Nr 37, 9 wrzesień 2001

Głos Wybrzeża Nr 209 26-28 październik 2001, Kurylczyk R., Malowany – nie będę

Grabowski D., Zintegrowany system ratowniczy miasta Gdańska, Gdański Informator Obrony Cywilnej Nr 1/17, Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999

Hejza A., Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży w toku realizacji programu przysposobienie obronne, Biuletyn Informacyjny Rok V 1/17, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zarząd Okręgowy, Bydgoszcz 2000

Hoffman B., Oblicza terroryzmu, Fakty, Warszawa 2001

Jaśkowski J., Nowa rola wojska i obrony cywilnej na przykładzie katastrofy, Gdański Informator Obrony Cywilnej Nr 1 (17), Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999

Jóźwiak W., Edukacja obronna w statutowej działalności organizacji pozarządowych, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 3 (190), Warszawa 1999

Kaczmarek J., Założenia bezpieczeństwa u progu XXI w., Wiedza Obronna Nr 1 (192) , Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2000

Kaliński M., Nowa koncepcja edukacji obronnej kadr kierowniczych, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 4 (191), Warszawa 1999

Kaliński M., Przygotowanie obronne młodzieży – innowacje organizacyjne w wojsku, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 3 (190), Warszawa 1999

Kaliński M., Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa powszechnego, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 4 (191), Warszawa 1999

Kaliński M., Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem bezpieczeństwa państw NATO, Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 1 (192), Warszawa 2000

Kaliński M., Gotowość cywilna rezerwistów w systemie bezpieczeństwa narodowego, Głos Weterana i Rezerwisty Nr 2 (140) Rok XX, Zarząd Główny Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy WP, Warszawa, luty 2001

Kietrys A., Magiel a'la Kurski, Przegląd, 22 październik 2001

Kieżun W., Cisza przed burzą, Myśl Polska Nr 7, 11 luty 2001

Kitowska J., Nie odstawiajmy strategii na półkę, Dziennik Bałtycki, 28 grudzień 2000

Kleer J., Głową do przodu, Polityka Nr 38, 22 wrzesień 2001

Kolegium redakcyjne, Zadania, organizacja i funkcjonowanie zespołów reagowania kryzysowego na szczeblu samorządowym, Gdański Informator Obrony Cywilnej 1/17, Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999

Kosztowne ustawy, Dziennik Bałtycki, 29 sierpień 2001

Kulesza M., Pełnomocnik i polityka, Zeszyty Problemowe 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

Kwaśniewski A., Dom dla wszystkich, Perspektywy, Warszawa 2000

Madajczyk – Krasowska B., Kapitalizm karykaturalny, Dziennik Bałtycki, 12 październik 2001

Mc Namara R., Sam odwet nie wystarczy, Polityka Nr 38, 2001

Michalski Z., Siły ratownicze powiatu samorządowego (koncepcja), Wiedza Obronna, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr 3 (190), Warszawa 1999

Modrzejewski A., Inicjatywa na rzecz bezpieczeństwa, Biuletyn Samorządu Województwa Pomorskiego nr 4 (9), Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, maj 2001

Poznański K., Prywatyzacja równa się korupcja, Przegląd Nr 41, 8 październik 2001

Raport specjalny, Co dalej po ataku na Amerykę?, Polityka Nr 38, 22 wrzesień 2001

Sowiński T., Problemy obronności w pracy administracyjnej województwa pomorskiego, Biuletyn Informacyjny Rok V 2/18, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Bydgoszcz 2000

Staniszkis J., Wypowiedź dla Przeglądu Nr 2 (3), 27 grudzień 1999

Szczepuła B., Zalesiński J., Kalkuta i Dallas, Dziennik Bałtycki, 26 październik 2001

Stępień J., Procesy reformowania administracji publicznej w latach 1989-2000, Zeszyty Problemowe Nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

Strategia rozwoju województwa pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

Szymański J., Przeciw przestępczości, Biuletyn Samorządu Województwa Pomorskiego Nr 4 (9), Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, maj 2001

Szyszkowski J., Co będzie jutro?, Głos Weterana i Rezerwisty Nr 1 (139), Czasopismo Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych, Warszawa, styczeń 2001

Tomasiewicz J., Wróg bez twarzy, Żołnierz Polski Nr 10/2001, październik 2001

Tryksza Z., Ochrona dziedzictwa kulturowego – koncepcja ochrony dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń, Gdański Informator Obrony Cywilnej Nr 1 (17), Pomorski Urząd Wojewódzki, Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Gdańsk 1999

Warchalski W., Realizacja zadań obronnych przez WSzW we współdziałaniu z administracją publiczną, Biuletyn Informacyjny Rok V, 2/18, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Bydgoszcz 2000

Wiese W., Ochrona ludności – pole wspólnych działań NATO i krajów partnerskich, Przegląd Obrony Cywilnej Nr 3, 1998

Zarębski J., Samorządy wojewódzkie, Zeszyty Problemowe Nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

Zarębski J., Województwa w układzie kompetencyjnym i finansowym państwa, Zeszyty Problemowe Nr 1/2000, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2000

Zasadzka J., Dwojacki P. Procedura tworzenia opisów pracy, Personel Nr 2 (23), Kadrowe Rebusy, luty 1996

Zbiegień-Maciąg L., Między frustracją a motywacją, Błędy i manipulacje w ocenianiu pracowników, Personel Nr 9, Kadrowe Rebusy, 1998

Zieliński R., Udział wojsk obrony terytorialnej w działaniach humanitarnych, Biuletyn Informacyjny, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Bydgoszcz 2000

Zieliński Z., Czarna lista, Polska Zbrojna Nr 41, 7 październik 2001

INNE

Z dziejów oręża polskiego, MON, Warszawa 1959

Wielka Encyklopedia Powszechna, PWN, Warszawa 1967

Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPRR powołanej dla wyjaśnienia przyczyn i konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej, Nowe Drogi, 5 październik 1983

Polskie Konstytucje, Od szlacheckiej do Rzeczypospolitej Polskiej, Agencja Wydawnicza TFD, Warszawa 1991

Słownik Wyrazów Obcych, PWN, Warszawa 1991

Rokita J., Model ustrojowy województwa w unitarnym państwie demokratycznym, Raport końcowy, http://sigma.ire.pw.edu.pl./~mwasile/plik/www.samorząd/model.htm

Nowa Encyklopedia Powszechna, t.5, PWN, Warszawa 1996

Narodowa Strategia Integracji, Monitor Integracji Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, styczeń 1997

Nowa Encyklopedia Popularna, PWN, Warszawa 1997

Mały Rocznik Statystyczny 1999, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 1999

Redłowski S., Projekt regulaminu pracy Wydziału Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Urzędu Wojewódzkiego, Praca końcowa – studium „Zarządzanie w stanach zagrożeń", Szkoła Główna Służby Pożarnictwa, Warszawa 1999

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 2000

Łach D., Autonomia w Europie (Praca magisterska), Zakład Badań Etnicznych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej (Wydział Politologii), Lublin 2000

Mały Rocznik Statystyczny Polski, Rok XLIII, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000

Sulęta W., Realizacja zadań w zakresie obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (ocena), Gdańsk 2000

Zadania administracji samorządowej w zakresie utrzymywania i doskonalenia pozamilitarnych ogniw systemu obronnego (referat Dyrektora WZKOLiSO Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z Wojewódzkiej Konferencji Obronnej w AMW w Gdyni z 20 czerwca 2001)

Prace strategiczne z zakresu obronności w ostatnim dziesięcioleciu, Departament Systemu Obrony MON (referat z Wojewódzkiej Konferencji Obronnej w AMW w Gdyni z 20 czerwca 2001)

Ekspose' Leszka Millera – Premiera RP z 25 października 2001

ZAŁĄCZNIKI

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW

Załącznik 1. Zakres problematyki obronnej będącej w gestii wojewody.
Załącznik 2. System współdziałania sił zbrojnych z siłami niemilitarnymi.
Załącznik 3. Kierowanie siłami niemilitarnymi.
Załącznik 4. Funkcje i zadania obrony terytorialnej.
Załącznik 5. System wojskowy państwa demokratycznego.
Załącznik 6. Elementy siły obronnej RP.
Załącznik 7. Elementy obrony terytorialnej.
Załącznik 8. Struktura organizacyjna BOT i bOT.
Załącznik 9. Struktura organizacyjna dOT.
Załącznik 10. Struktura obrony powszechnej państwa.
Załącznik 11. Struktura powszechnego systemu ochrony cywilnej.
Załącznik 12. Struktura WZKOLiSO Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.
Załącznik 13. Główne dokumenty planistyczne na szczeblu województwa.
Załącznik 14. Główne dokumenty strategiczne na szczeblu państwa.
Załącznik 15. Podstawowe dokumenty strategiczno-obronne.
Załącznik 16. Ankieta dla osób sprawujących funkcje kierownicze w WZKOLiSO Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
Załącznik 17. Ankieta dla osób sprawujących funkcje wykonawcze w WZKOLiSO Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
Załącznik 18. Przykładowy profil cech osobowościowych.
Załącznik 19. Systemowe ujęcie struktury.
Załącznik 20. Podstawy prawne w dziedzinie obrony cywilnej.
Załącznik 21. Podstawy prawne obowiązujące w Urzędzie Wojewódzkim.
Załącznik 22. Zakres obowiązków funkcyjnych dla samorządowego Oddziału Spraw Obronnych.

Załącznik 1

ZAKRES

PROBLEMATYKI OBRONNEJ BĘDĄCEJ W GESTII WOJEWODY

1. Określenie zadań dla komórek organizacyjnych podległych urzędów, jednostek organizacyjnych oraz samorządu terytorialnego, jak również ustalanie zasad wykonywania tych zadań, uregulowane: Uchwałą Nr PR 1/79 KO z dnia 19 stycznia 1979r. w sprawie podstawowych obowiązków wojewody i naczelnika w dziedzinie obronności państwa (Dz.Urz. KOK nr 2, poz.21);
2. Przygotowanie podległych urzędów i jednostek organizacyjnych do funkcjonowania w czasie wojny oraz w czasie obowiązywania stanu wojennego i stanu wyjątkowego, uregulowane:
   - uchwałą nr 01/75 KOK z dnia 17 kwietnia 1975r. w sprawie gotowości obronnej PRL (Dz.Urz. KOK nr 6, poz.56);
   - zarządzeniem nr 02/86 KOK i Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986r. w sprawie zadań związanych z osiąganiem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa (Dz.Urz. KOK nr 6, poz.52);
   - zarządzeniem nr 01.75 KOK z dnia 10 lipca 1975r. w sprawie stałych dyżurów na czas zagrożenia i wojny (Dz.Urz. KOK nr 6, poz.58);
   - uchwałą nr Pf 1/79 KOK z dnia 15 stycznia 1979r. w sprawie podstawowych obowiązków wojewody i naczelnika w dziedzinie obronności (Dz.Urz. KOK nr 2, poz. 21)
3. Wykonywanie przez podległe urzędy i jednostki organizacyjne zadań w zakresie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz sił zbrojnych, w tym formowanie określonych jednostek zmilitaryzowanych, uregulowane:
   - uchwałą nr 06/69 KOK z dnia 30 października 1969r. w sprawie obowiązków terenowych organów administracji państwowej i kierowników uspołecznionych zakładów pracy związanych z potrzebą natychmiastowego uzupełnienia sił zbrojnych (Dz.Urz. KOK nr 12, poz. 97);
   - uchwałą nr 04/77 KOK z dnia 8 grudnia 19777r. w sprawie transportu kolejowego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i drogownictwa na potrzeby obronne państwa (Dz.Urz. KOK nr 13, poz.104);

- uchwałą nr 02/89 KOK z dnia 4 września 1989r. w sprawie militaryzacji (Dz.Urz. KOK nr 16, poz.69) – nowy projekt, ale już ustawy w tej sprawie został opracowany przez DSO MON;
- uchwałą nr 02/86 KOK z dnia 27 marca 1986r. w sprawie przygotowania sił i środków gospodarki przewozów morskich na potrzeby obronne państwa oraz kontroli i ochrony żeglugi morskiej w czasie wojny (Dz.Urz. KOK nr 13, poz.106);
- uchwałą nr 04/87 KOK z dnia 20 lipca 1987r. w sprawie zadań organizacyjno-mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych realizowanych przez jednostki organizacyjne administracji państwowej i gospodarki narodowej (Dz.Urz. KOK nr 12, poz.100);

4. Planowanie i realizacja zadań obronnych w ramach wydatków na obronę i bezpieczeństwo kraju, uregulowane:
   - uchwałą nr 114 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1989r. w sprawie podstawy i sposobu naliczania dywidendy od przedsiębiorstw wykonujących w całości lub w części zadania na potrzeby obronności państwa (M.P. nr 26, poz. 207);
   - projektem uchwały Rady Ministrów, w sprawie koordynacji zadań wynikających z Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki;
5. Przygotowanie do szczególnej obrony w czasie wojny określonych obiektów gospodarczych oraz obiektów szeroko rozumianej użyteczności publicznej, uregulowane:
   - uchwałą nr 09/84 KOK z dnia 28 czerwca 1984r. w sprawie szczególnej ochrony obiektów gospodarki narodowej w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa (Dz.Urz. KOK nr 2, poz.14);
6. Sprawowanie nadzoru i koordynacji wykonywania zadań obronnych w administrowanych układach organizacyjno-funkcjonalnych oraz organizowanie kontroli w tym zakresie, uregulowane:
   - uchwałą nr 02/85 KOK z dnia 18 stycznia 1985r. w sprawie zakresu i zasad przeprowadzania kontroli oraz składania sprawozdań z wykonywania zadań w zakresie obronności państwa w czasie pokoju (Dz.Urz. KOK nr 11, poz.92);
7. Prowadzenie szkolenia obronnego uregulowane:
   - uchwałą nr Pf 4/85 KOK z dnia 29 czerwca 1985r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego (Dz.Urz. KOK nr 4, poz.28);

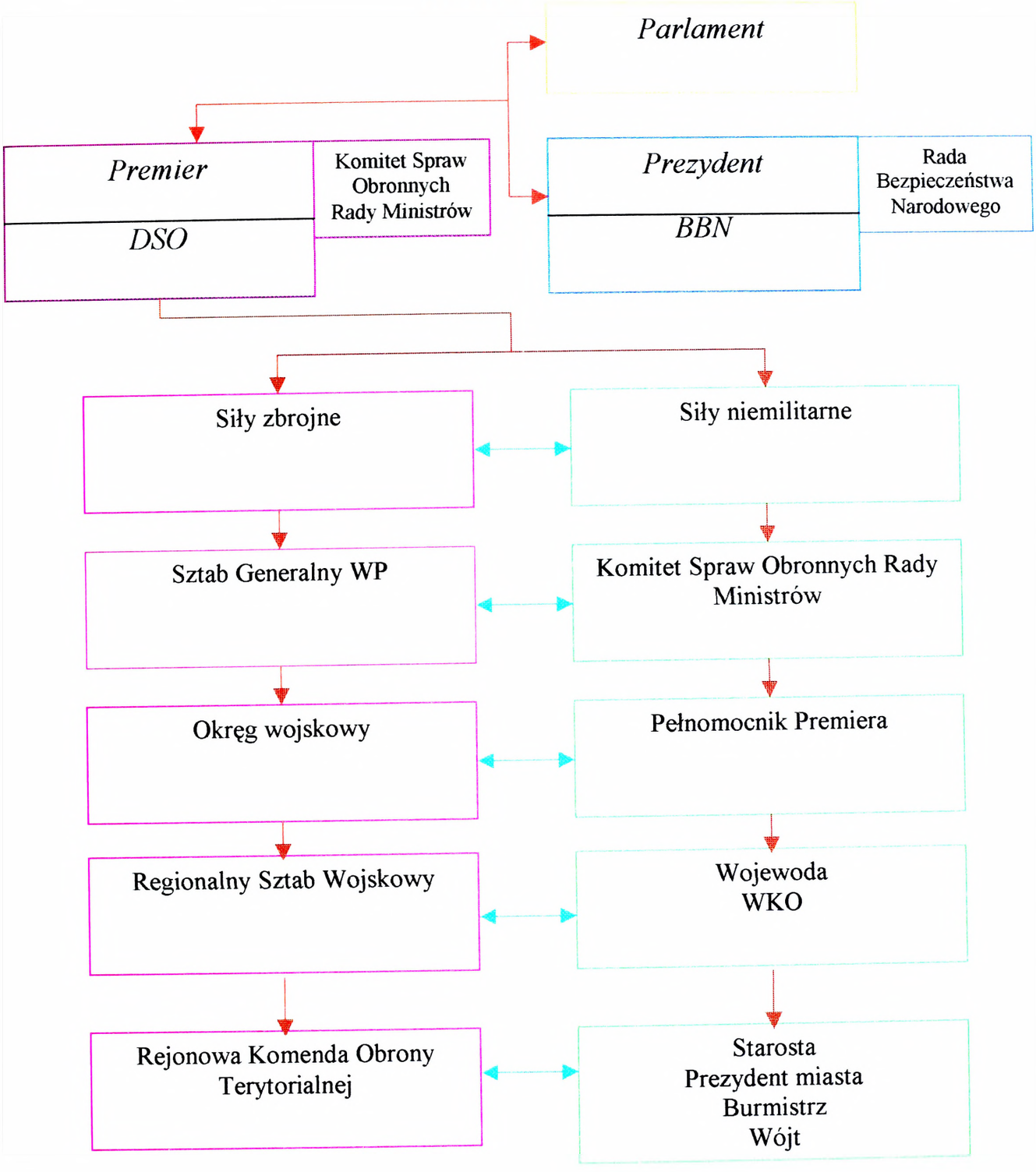
- zarządzeniem nr Pf 1/85 z dnia 4 grudnia 1985r. w sprawie zasad i trybu opracowania oraz składania rocznych sprawozdań problemowych w zakresie dotyczącym szkolenia obronnego (Dz.Urz. KOK nr 5, poz.44);

8. Pełnienie funkcji przewodniczącego wojewódzkiego komitetu obrony, uregulowane:
   - uchwałą nr 01/74 KOK z dnia 27 kwietnia 1975r, w sprawie wojewódzkich komitetów obrony (Dz.Urz. KOK nr 2, poz. 21);
   - uchwałą nr 07/77 KOK z dnia 8 lutego 1977r. w sprawie stanowisk kierowania (Dz.Urz. KOK nr 12, poz.98);
   - zrządzeniem nr 03/87 z dnia 19 czerwca 1987r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu usytuowania zapasowych miejsc pracy i stanowisk kierowania nr 2 (Dz.Urz. KOK nr 10, poz. 79);
9. Organizowanie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. nr 40, poz. 271, Dz.Rozk. MON z 1983r., poz.35);
10. Wykonywanie zadań w dziedzinie obrony cywilnej, uregulowane:
    - rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 1993r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz.U. z 1993r., nr 91, poz.422).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Słaby J., Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1996; Tomczak S., Biedrzycki M., Lachowicz S., Zadania terenowych organów administracji państwowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1996

Załącznik 2

SYSTEM WSPÓŁDZIAŁANIA SIŁ ZBROJNYCH Z SIŁAMI NIEMILITARNYMI

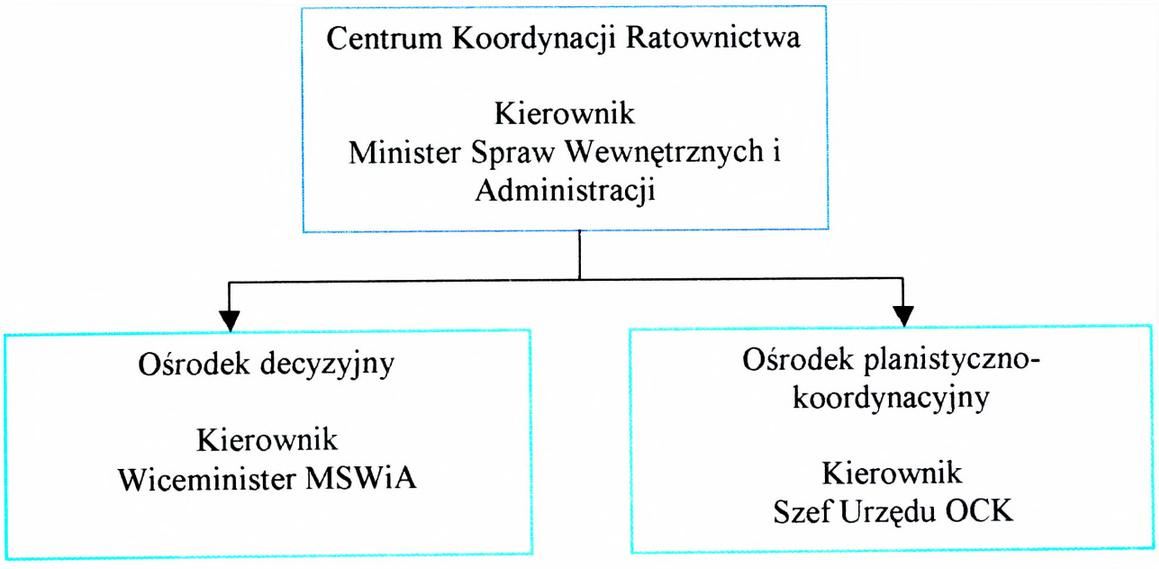


Źródło: Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna, cz.II, AON, 1999, s.50

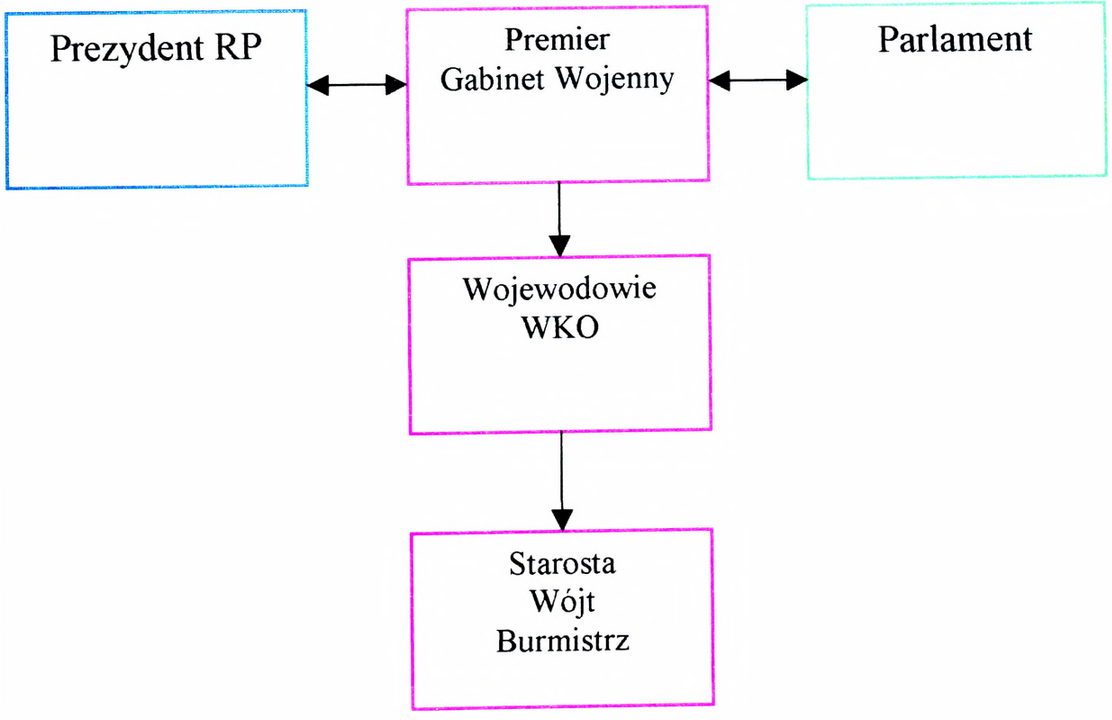
Załącznik 3

KIEROWANIE SIŁAMI NIEMILITARNYMI

- w czasie pokoju



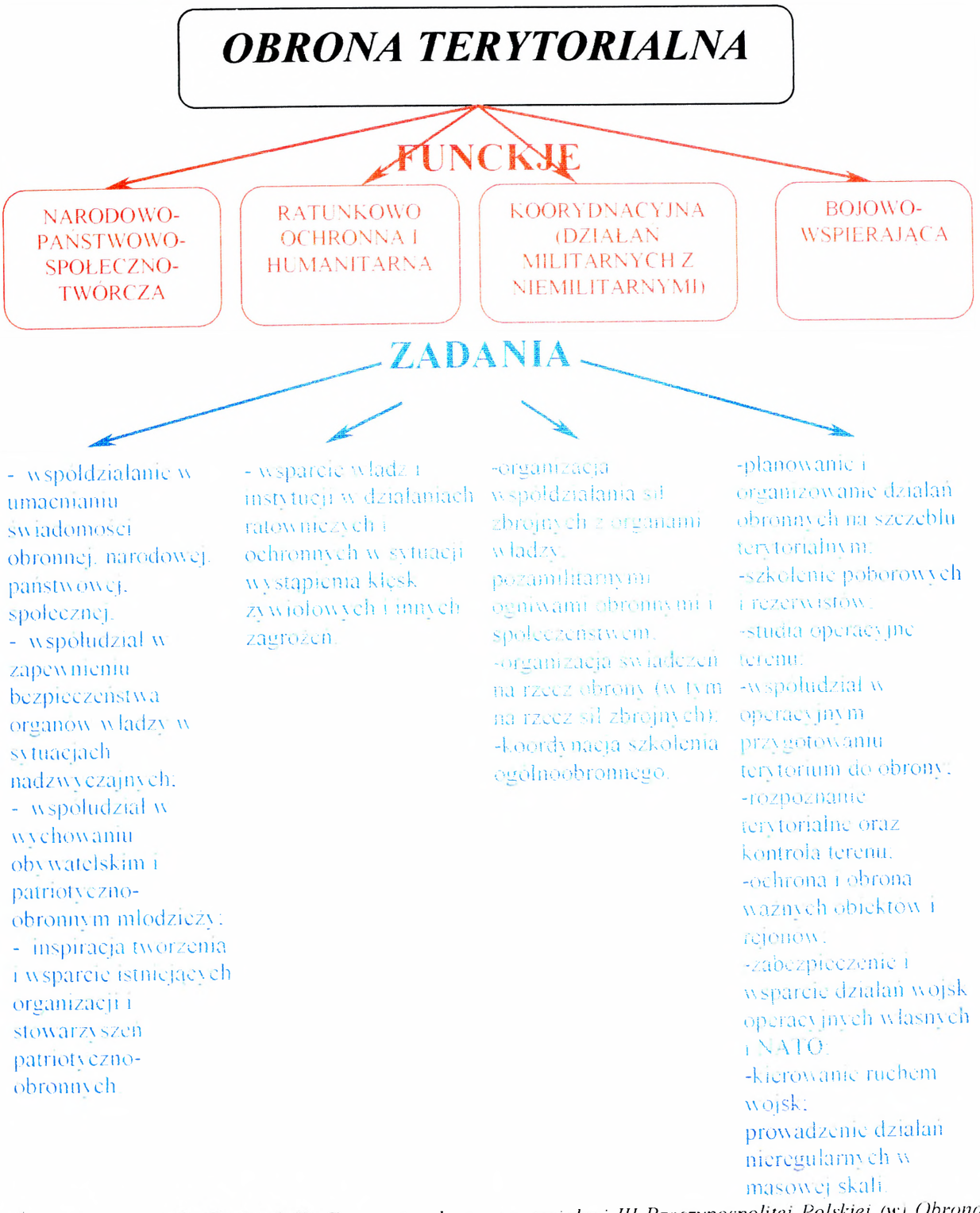
- w czasie wojny



Źródło: Drost M., Siły niemilitarne w obronie RP, AON, Warszawa 1998, s.151, 158

Załącznik 4

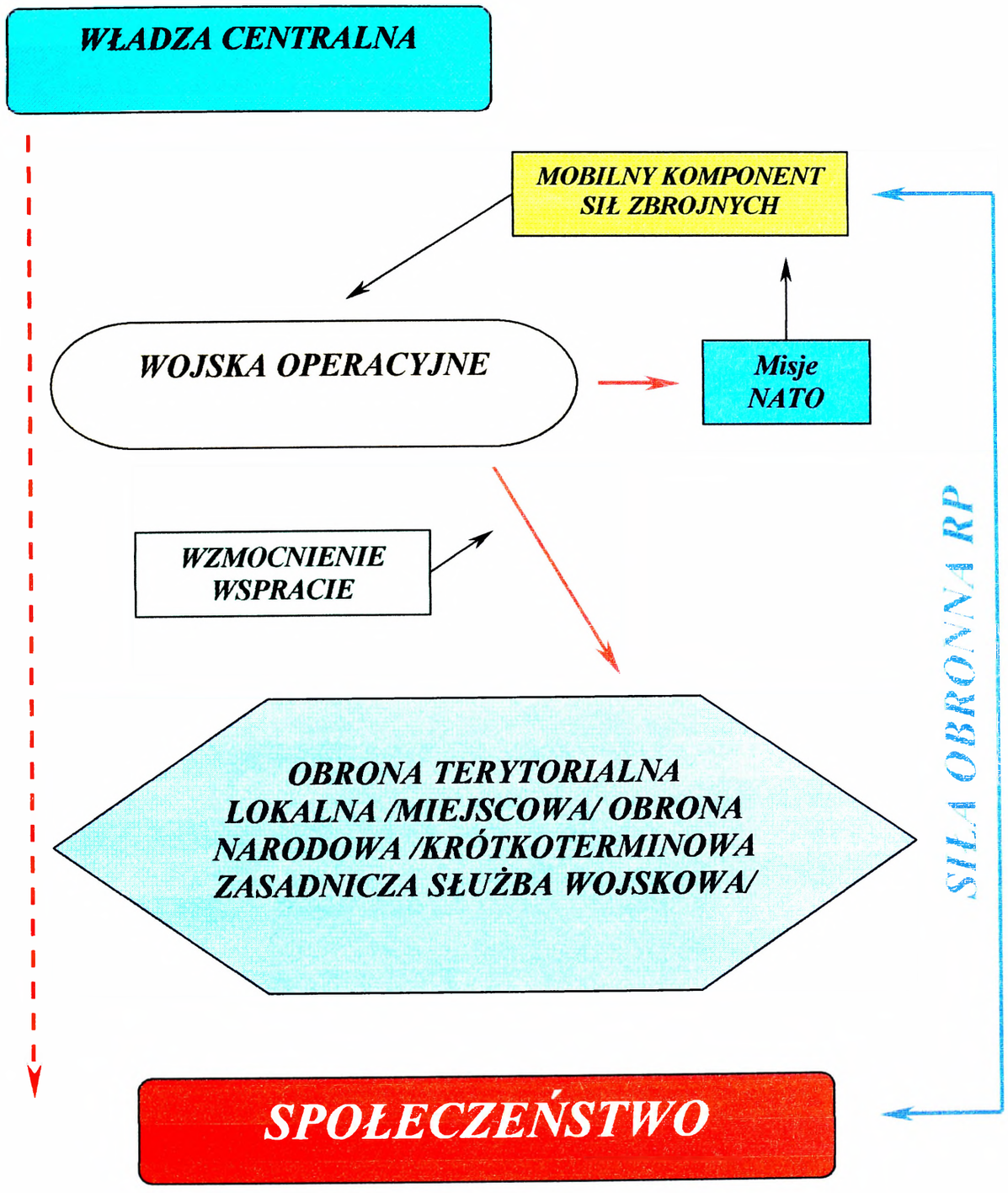
FUNCKJE I ZADANIA OBRONY TERYTORIALNEJ



Źródło: Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.34

Załącznik 5

SYSTEM WOJSKOWY PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO



Źródło: Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.35

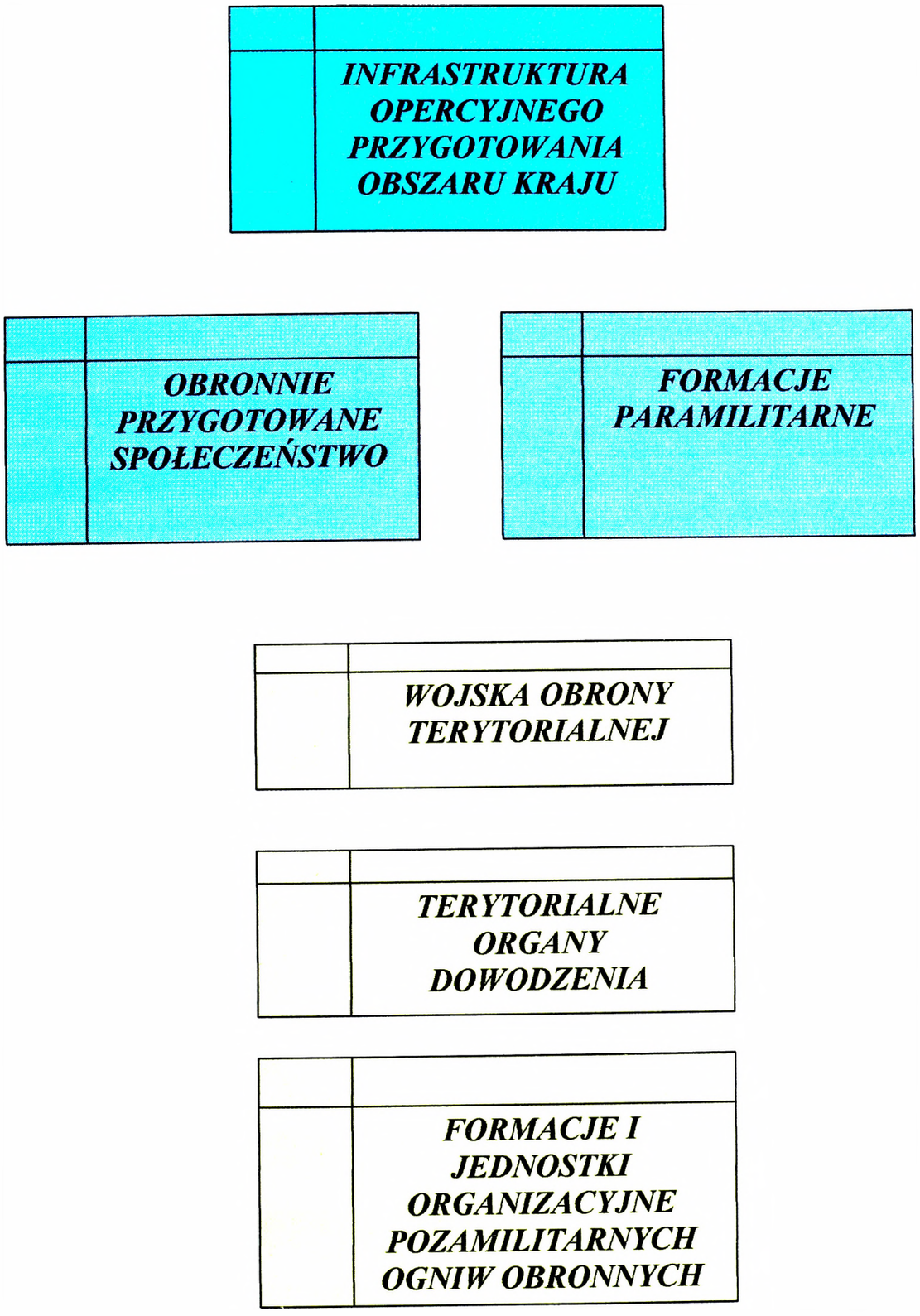
Załącznik 6

ELEMENTY SIŁY OBRONNEJ RP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999

Załącznik 7

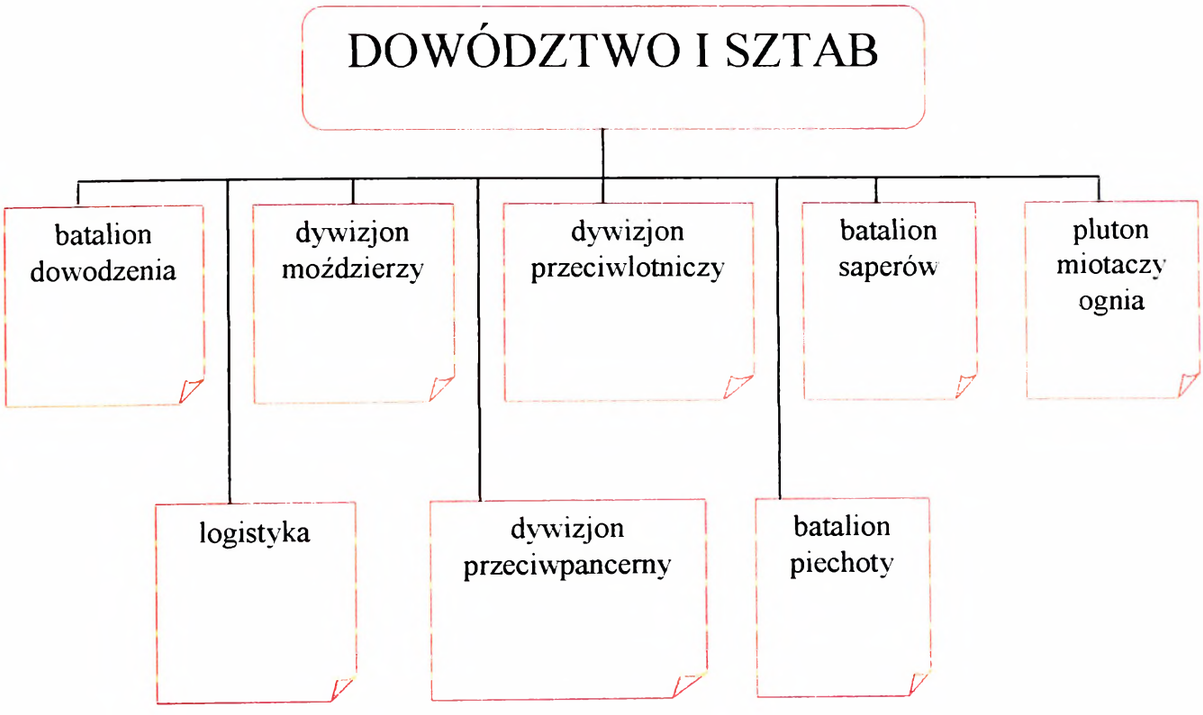
ELEMENTY OBRONY TERYTORIALNEJ



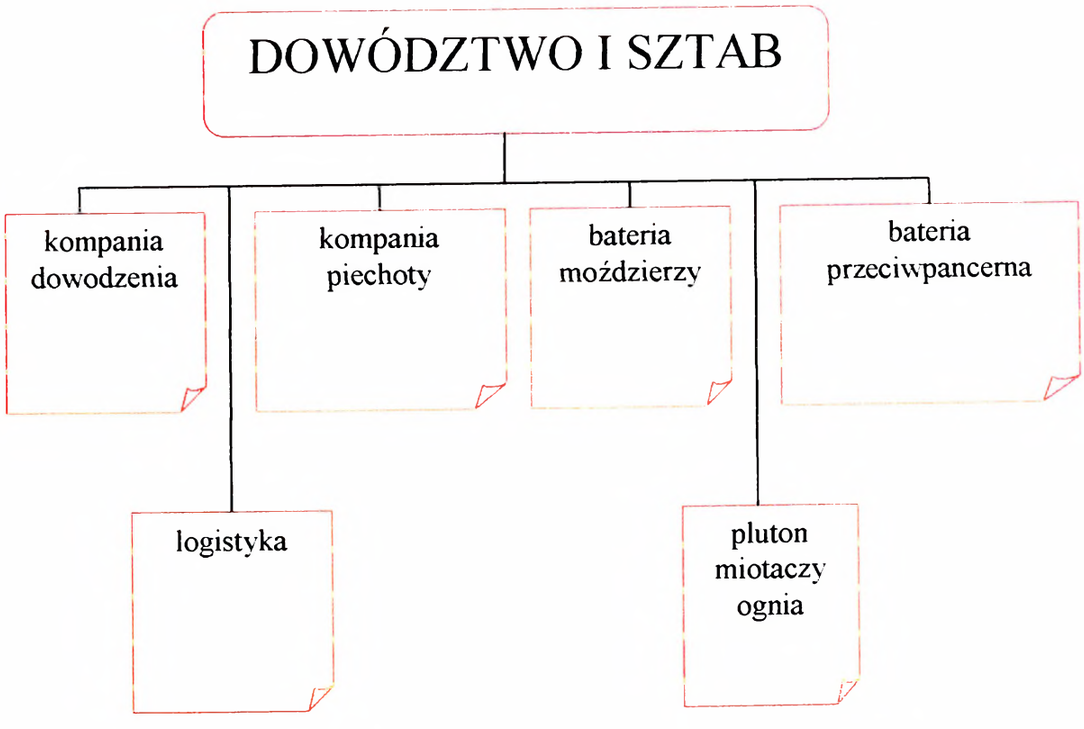
Źródło: Marczak J., Gąsiorek K., Tworzenie obrony terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenie Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.8

Załącznik 8

STRUKTURA ORGANIZACYJNA BOT DOCELOWA



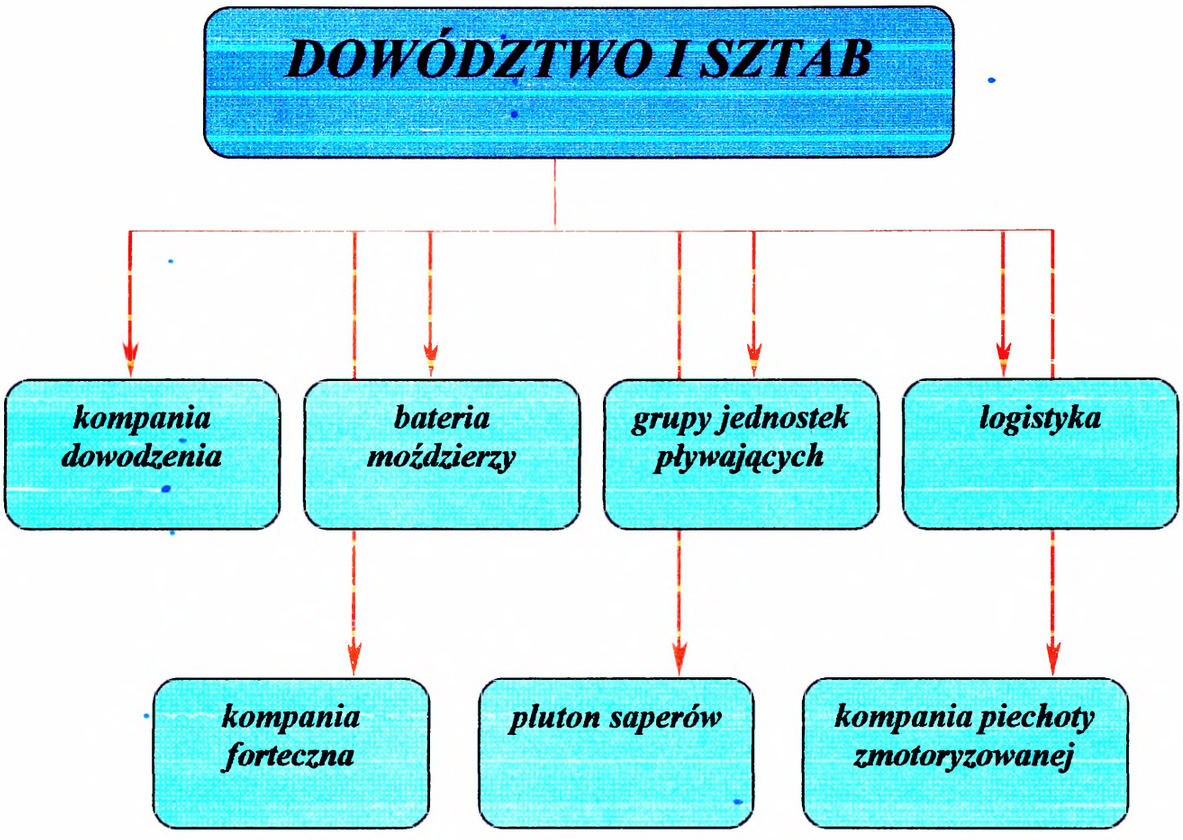
STRUKTURA ORGANIZACYJNA bOT



Źródło: Komański J., Przyszłość obrony Terytorialnej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenia Rezerw. Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.12

Załącznik 9

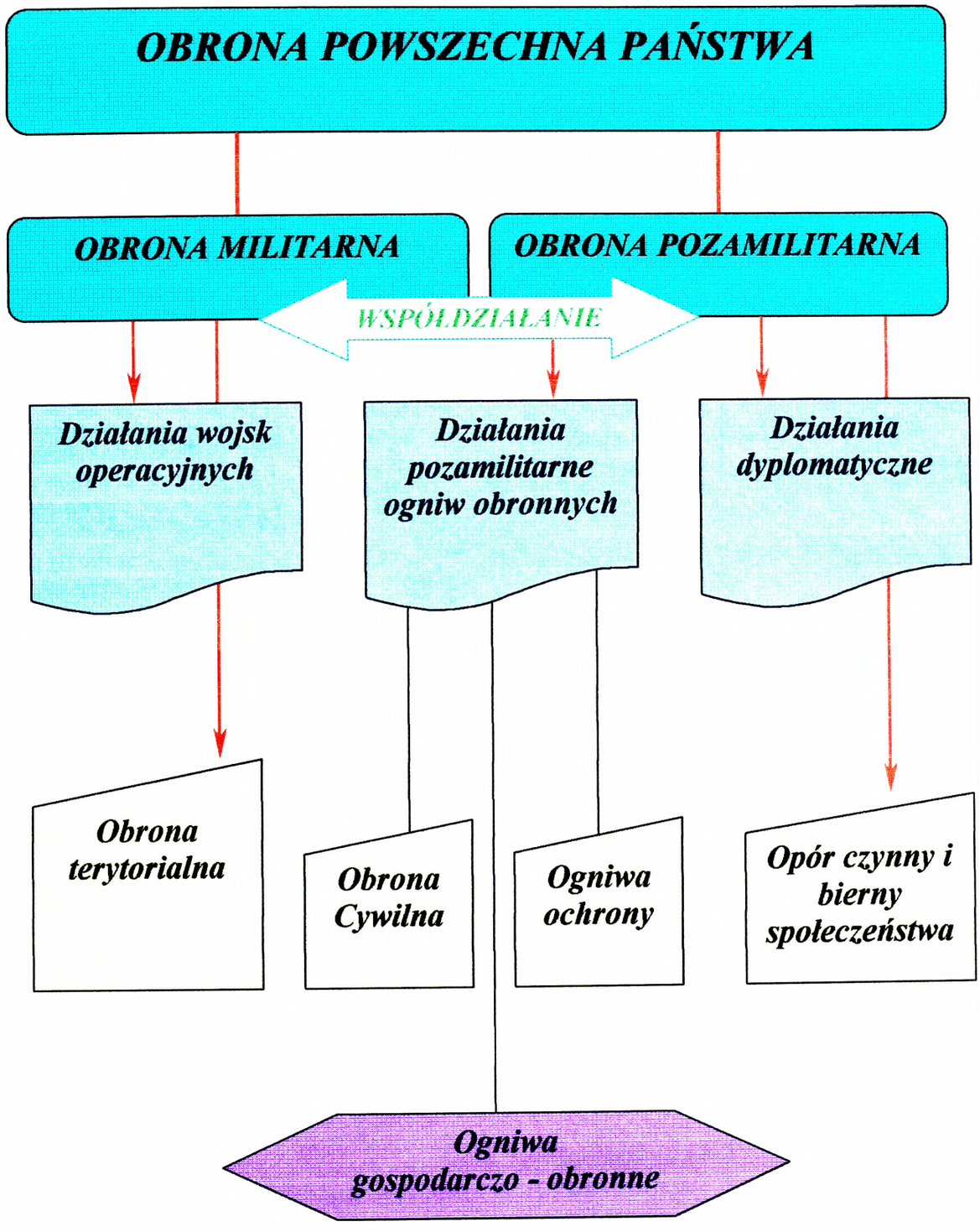
STRUKTURA ORGANIZACYJNA dOT



Źródło: Komański J., Przyszłość obrony Terytorialnej (w) Obrona Terytorialna, Szkolenia Rezerw, Obrona Cywilna, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.14

Załącznik 10

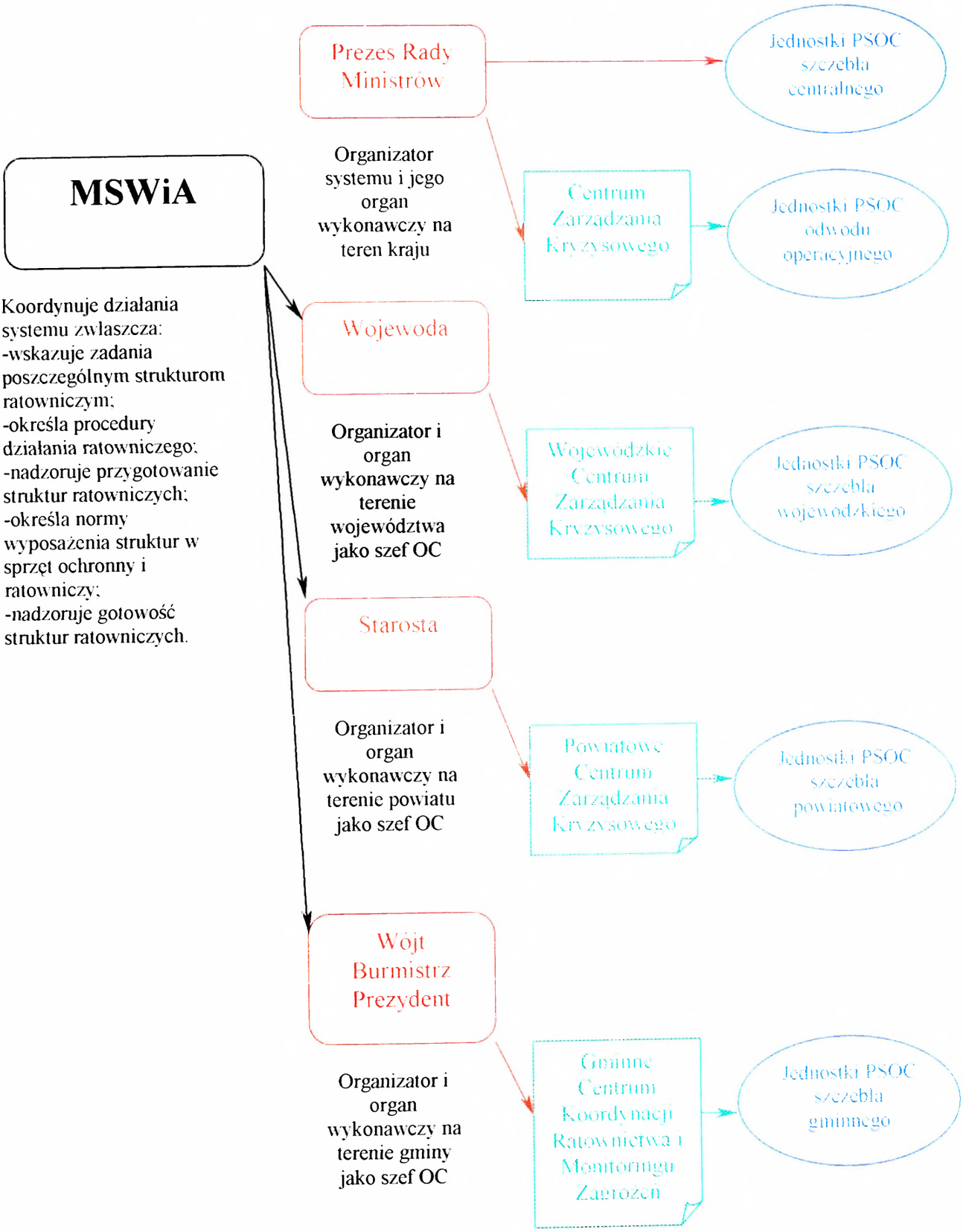
STRUKTURA OBRONY POWSZECHNEJ PAŃSTWA



Źródło: Jakubczak R., Obrona Terytorialna RP, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999. s.30

Załącznik 11

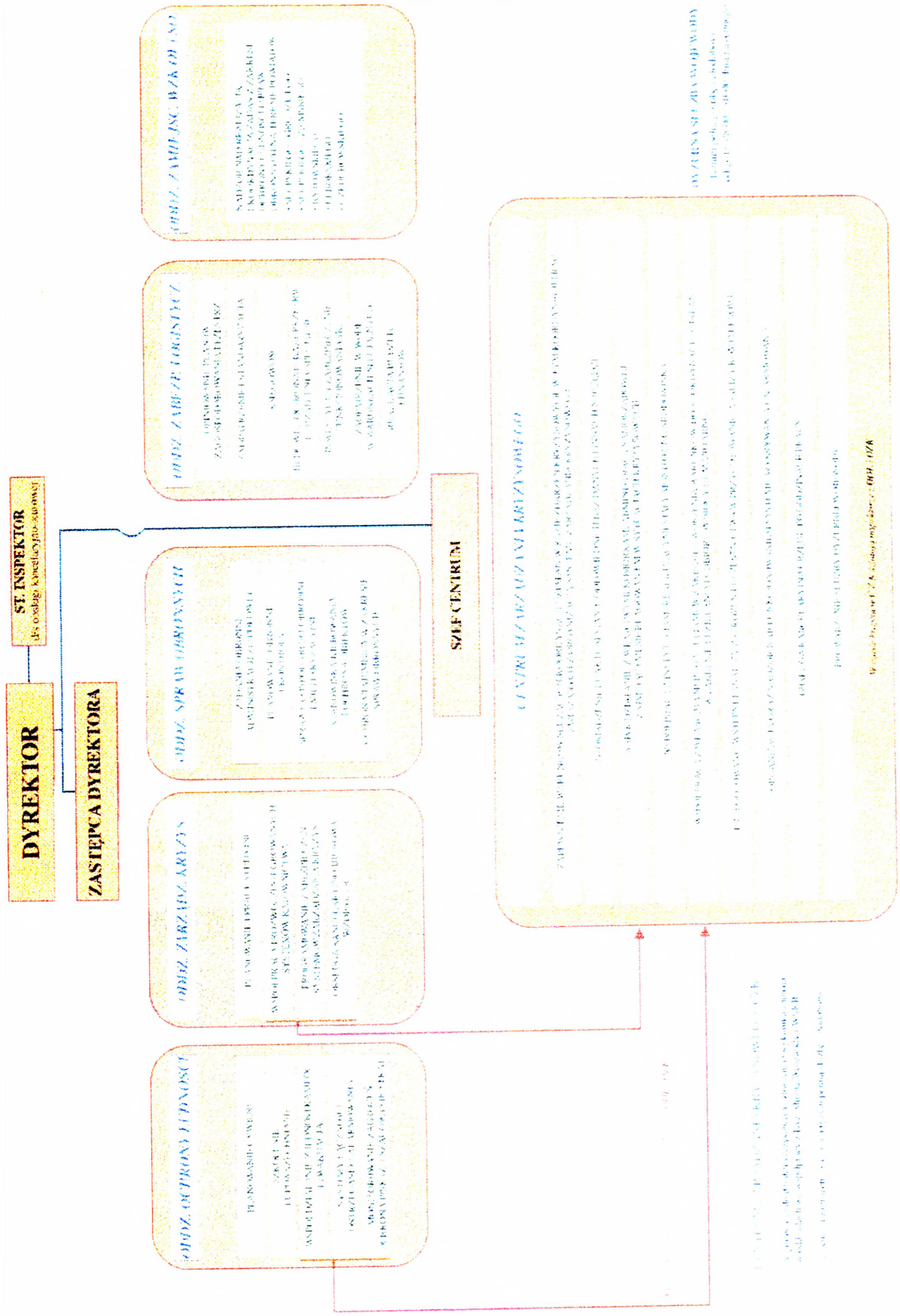
STRUKTURA POWSZECHNEGO SYSTEMU OCHRONY CYWILNEJ



Źródło: Jakubczak R., Obrona Terytorialna RP, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1999, s.40

Załącznik 12

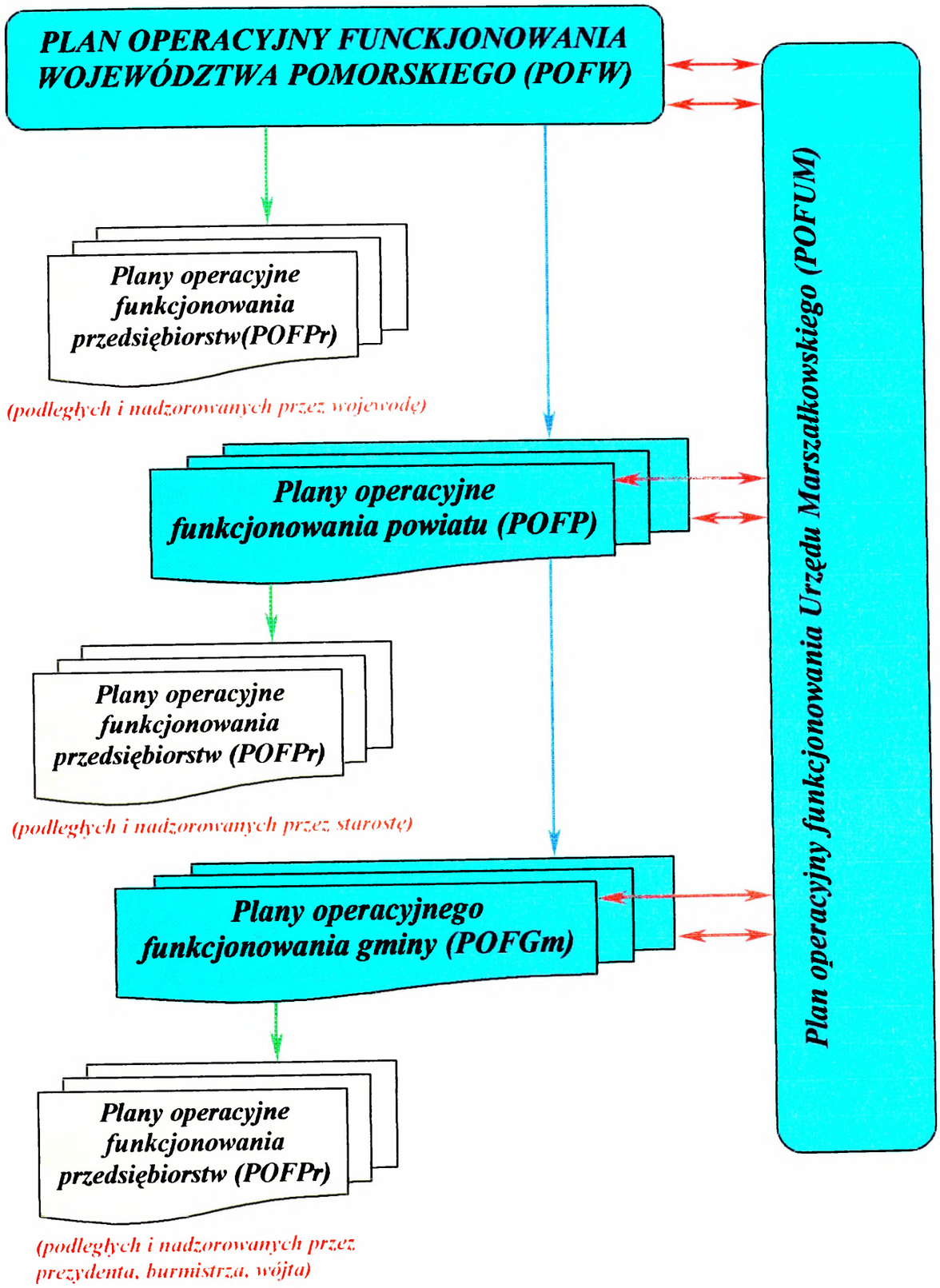
STRUKTURA WZKOLISO POMORSKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO



Źródło: Gdański Informator Obrony Cywilnej 1 (17), Pomorski Urząd Wojewódzki, Gdańsk 1999, s.10

Załącznik 13

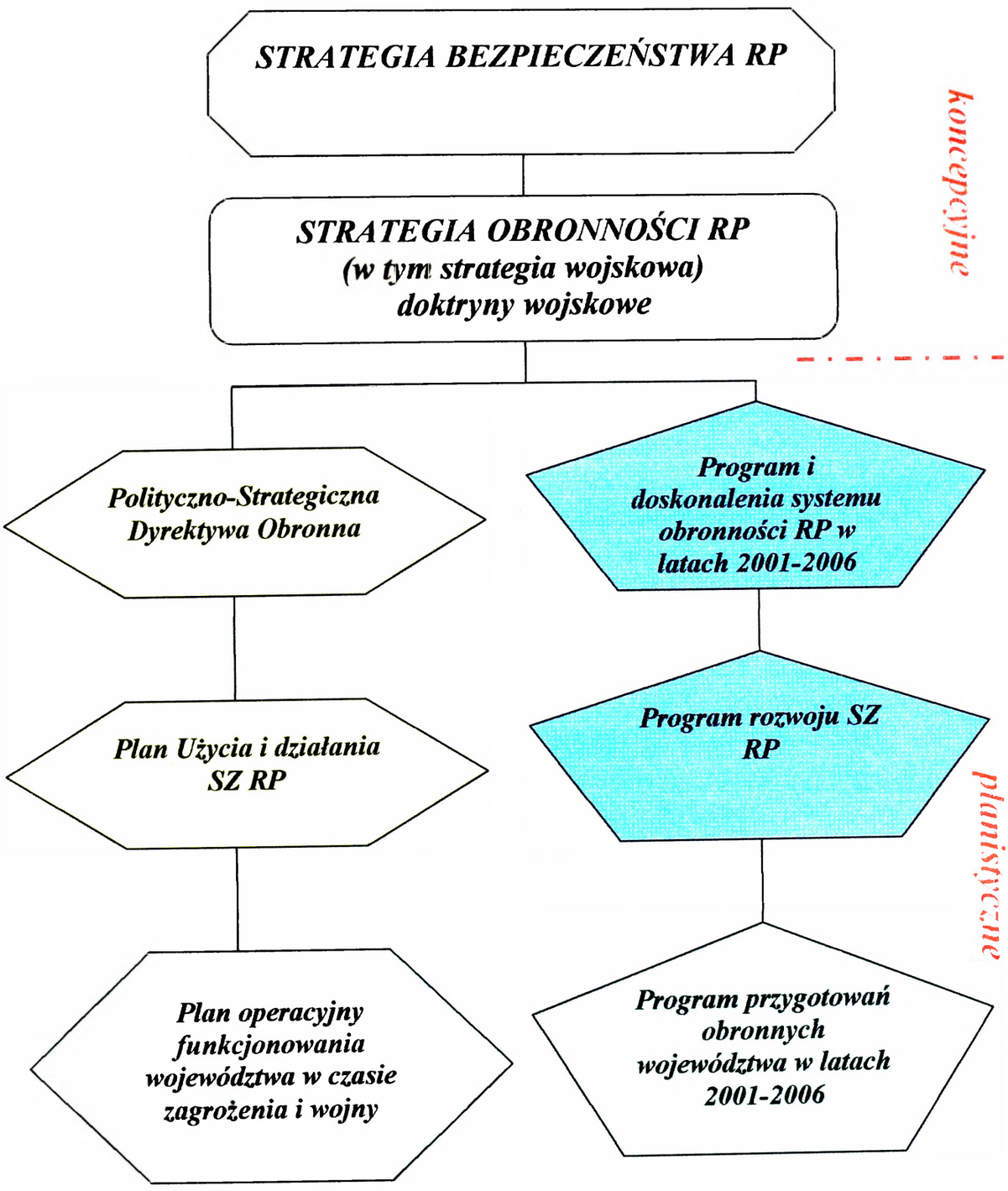
GŁÓWNE DOKUMENTY PLANISTYCZNE NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA



Źródło: Opracowanie, Wojewódzka Konferencja Obronna, Pomorski Urząd Wojewódzki, Gdynia, czerwiec 2001

Załącznik 14

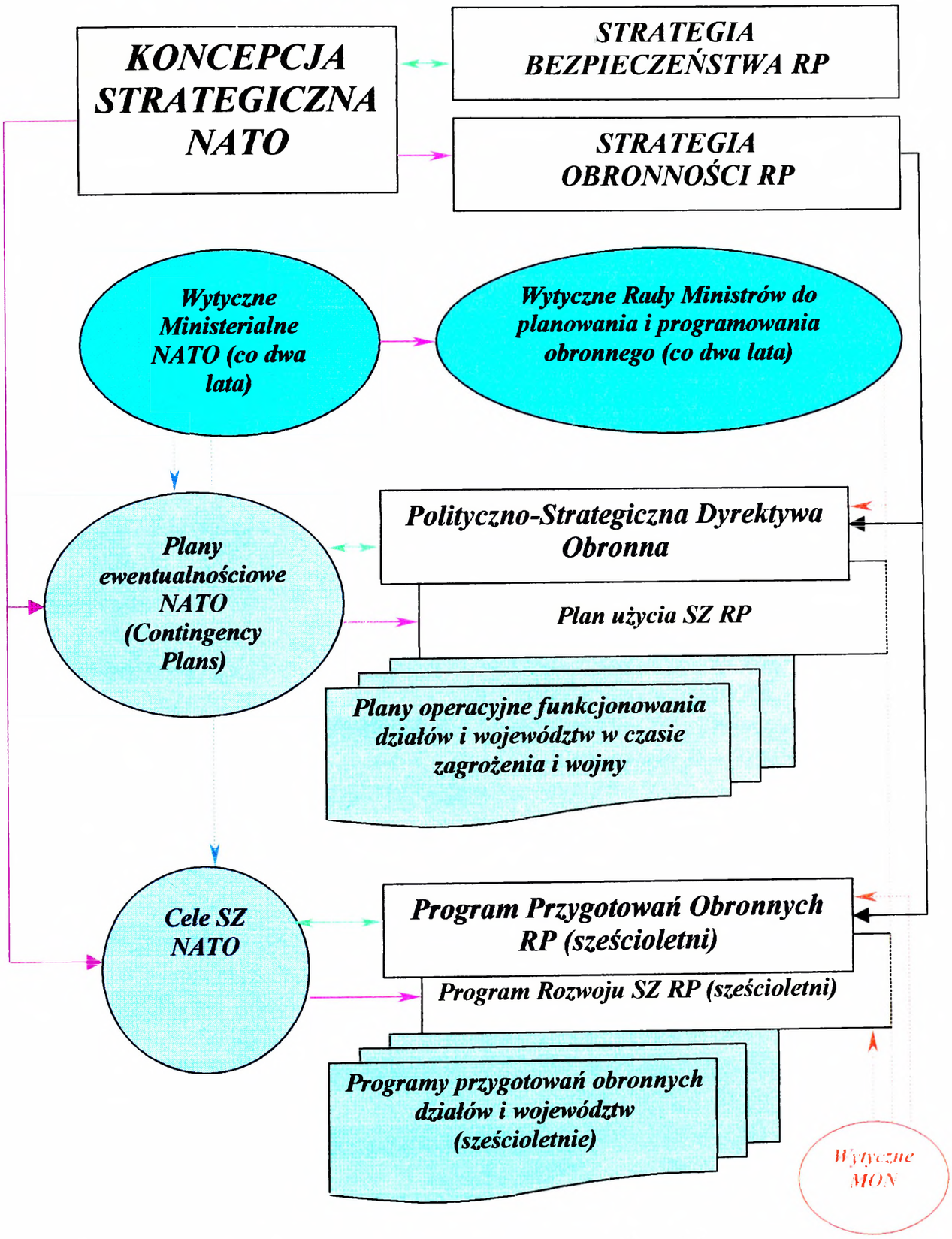
GŁÓWNE DOKUMENTY STRATEGICZNE NA SZCZEBLU PAŃSTWA



Źródło: Opracowanie, Wojewódzka Konferencja Obronna, Pomorski Urząd Wojewódzki, Gdynia, czerwiec 2001

Załącznik 15

PODSTAWOWE DOKUMENTY STRATEGICZNO-OBRONNE



Źródło: Opracowanie, Wojewódzka Konferencja Obronna, Pomorski Urząd Wojewódzki, Gdynia, czerwiec 2001

Załącznik 16

ANKIETA

dla osób sprawujących funkcje kierownicze w WZKOLiSO

Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku

Uprzejmie proszę o ustosunkowanie się do problematyki wyszczególnionej w ankiecie, która jest przedmiotem badań pracy doktorskiej na temat: „Udział samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu obronności w regionie" (na przykładzie województwa pomorskiego).

Praca, w tym i wyrażone Państwa sugestie posłużą do wypracowania prakseologicznego modelu samorządowca oraz struktury realizującej zadania obronne na szczeblu województwa.

Za życzliwość i pomoc składam serdeczne podziękowanie.

mgr Adam Kwiatkowski

I. OPIS STANOWISKA KIEROWNICZEGO

Jednostka organizacyjna		
Stanowisko		
Cel stanowiska		
Zastępstwa	aktywne (kogo zastępuje)	
	pasywne (zastępowany przez)	
Zakres obowiązków		

Uprawnienia			
Odpowiedzialność			
Współpraca		wewnątrz wydziału	na zewnątrz wydziału
Wymagania kwalifikacyjne		niezbędne	pożądane
	wykształcenie		
	doświadczenie		
	umiejętności		
	cechy osobowości		
Relacja do innych stanowisk	pionowa		
	pozioma		
Warunki pracy			

II. WYKAZ UMIEJĘTNOŚCI

A/Efektywność

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- uzyskiwać informacje, dokonywać analizy problemów, przedstawiać skuteczne i praktyczne rozwiązania	☐	☐
- ustalać priorytety w zakresie pracy własnej	☐	☐
- zarządzać swoim czasem	☐	☐
- radzić sobie z trudnościami i stresem	☐	☐
- poddawać krytycznej ocenie otrzymaną wiedzę	☐	☐
- prezentować poglądy bez niepotrzebnej agresji	☐	☐
- nawiązywać współpracę z ludźmi spoza kręgu własnych pracowników	☐	☐
- ustalać cele własnego rozwoju	☐	☐

B/Zarządzanie zasobami finansowymi

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- orientować się w sprawie finansów rządowych i samorządowych	☐	☐
- planować budżety i kierować planami operacyjnymi	☐	☐
- stosować techniki rachunkowości w zakresie zarządzania	☐	☐

C/Zarządzanie personelem

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- rozumieć i prawidłowo sprawować funkcje kierownicze	☐	☐
- oddziaływać pozytywnie na pracowników	☐	☐
- dokonywać bieżącej aktualizacji zagadnień związanych z kierowaniem pracownikami (np. wynagrodzenie zależne od wydajności pracy)	☐	☐
- oceniać pracę personelu i przeprowadzać metodyczne rozmowy oceniające	☐	☐
- przydzielać prace, przekazywać zakresy odpowiedzialności i podejmować działania, które powodują, że pracownicy odpowiadają za właściwe wykonywanie pracy	☐	☐
- skutecznie porozumiewać się ze współpracownikami	☐	☐
- dokonywać identyfikacji potrzeb w zakresie szkolenia i rozwoju pracowników oraz dążyć do zaspokojenia tych potrzeb	☐	☐
- uwzględniać zasadę równych możliwości w odniesieniu do płci	☐	☐
- uznawać rolę i przestrzegać reguł konsultacji lub negocjacji w relacji związków zawodowych	☐	☐

D/Wiedza i orientacja w organizacji

Kompetentna osoba powinna prezentować znajomość uprawnień i metod pracy dotyczących:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- procedur parlamentarnych, procesu legislacyjnego, prawa administracyjnego, instytucji regionalnych i międzynarodowych	☐	☐
- struktury rządu, funkcji i reprezentacji urzędów administracji publicznej, roli organów centralnych, administracji lokalnej, organizacji społecznych,	☐	☐
- własnego urzędu	☐	☐
- sektora prywatnego	☐	☐
- organizacji społecznych	☐	☐
- aktywnej wiedzy na temat stosunków międzynarodowych	☐	☐

E/Umiejętności w zakresie komunikacji i informacji

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- reprezentować w sposób przekonywujący interesy i politykę rządu lub urzędu	☐	☐
- dokonywać ustnych prezentacji	☐	☐
- skutecznie prowadzić negocjacje aby osiągnąć cel	☐	☐
- przygotować na piśmie przemówienia, memoranda itp.	☐	☐
- korzystać z dostępnych danych statystycznych	☐	☐

F/Informatyka

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- docenić zastosowanie i możliwości informatyki	☐	☐
- maksymalnie wykorzystywać zastosowanie informatyki we własnym pionie	☐	☐
- osobiście korzystać z komputera	☐	☐

G/ Zarządzanie organizacjami

Kompetentna osoba powinna umieć:	*Czy potrafisz?*	*Potrzeby rozwoju*
- rozumieć planowanie strategiczne i planowanie organizacyjne	☐	☐
- podpisywać umowy	☐	☐
- określać cele i oceniać wykonanie	☐	☐
- kierować procesem zmian	☐	☐

III. DOŚWIADCZENIE ZAWODOWE A SPRAWA OBRONNOŚCI

1. Czy obecne unormowania prawne są wystarczające do skutecznej realizacji przedsięwzięć związanych z obronnością w regionie? Jeśli nie to jakie akty prawne powinny być uchwalone, być móc właściwie realizować zadania obronne, zarówno przez wojewodę jak i samorząd?

2. Jak można obecnie ocenić stan województwa pomorskiego w aspekcie obronności i bezpieczeństwa regionalnego?

3. Mając na względzie ujęcie systemowe – jaka struktura zabezpieczałaby najlepiej działania związane z przygotowaniem obronnym regionu pomorskiego? Proszę przedstawić ją graficznie w załączniku nr 1.

4. Jak aktualnie prowadzony jest nabór a następnie rekrutacja na stanowiska w WZKOLiSO? Kto decyduje o zatrudnieniu i jakie warunki musi spełniać kandydat?

5. Jaki jest udział samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu obronności w regionie?

6. Jaka komórka organizacyjna w regionie pomorskim powinna być wiodącą w sprawach obronnych?

7. Czy proponowany projekt utrzymywania dwóch komórek do spraw obronnych w strukturze Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego ma swoje uzasadnienie? Proszę wymienić plusy i minusy takiego rozwiązania.

8. Jakie motywacje dominują przy ubieganiu się o zatrudnienie w administracji państwowej?

9. Na jakich płaszczyznach utrzymywana jest współpraca z Brygadą Obrony Terytorialnej? Czy istnieją formy oddziaływania na nią, zwłaszcza w okresie klęsk żywiołowych?

10. Czy w strukturze Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego dostrzega się konieczność podejmowania inicjatyw na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionalnego i czy w tym kontekście utrzymuje się proces sukcesywnego przeszkalania pracowników (bądź planowanego w ramach uczelni wyższych) z problematyki obronnej?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zasadzka J., Dwojacki P., Procedura tworzenia opisów pracy, Personel nr 2 (23); Chełpa S., Konstrukcja profili wymagań zawodowych, Personel nr 6(27); Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników (w) Wartościowanie pracy w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 1987

Załącznik 17

ANKIETA

dla osób sprawujących funkcje wykonawcze w WZKOLiSO

Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku

Uprzejmie proszę o ustosunkowanie się do problematyki wyszczególnionej w ankiecie, która jest przedmiotem badań pracy doktorskiej na temat: „Udział samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu obronności w regionie" (na przykładzie województwa pomorskiego).

Praca, w tym i wyrażone Państwa sugestie posłużą do wypracowania prakseologicznego modelu samorządowca oraz struktury realizującej zadania obronne na szczeblu województwa.

Za życzliwość i pomoc składam serdeczne podziękowanie.

mgr Adam Kwiatkowski

I. OPIS STANOWISKA WYKONAWCZEGO /SZEREGOWEGO/

Jednostka organizacyjna	
Stanowisko	
Cel stanowiska	
Bezpośredni przełożony	
Zakres obowiązków	

Odpowiedzialność			
Współpraca		wewnątrz oddziału/urzędu	na zewnątrz oddziału/urzędu
Wymagania kwalifikacyjne		niezbędne	pożądane
	wykształcenie		
	doświadczenie		
	umiejętności		
	cechy osobowości		
Relacja do innych stanowisk	awans na stanowisko		
	awans ze stanowiska		
Warunki pracy			

II. DOŚWIADCZENIE ZAWODOWE A SPRAWA OBRONNOŚCI

1. Czy obecne unormowania prawne są wystarczające do skutecznej realizacji przedsięwzięć związanych z obronnością w regionie? Jeśli nie to jakie akty prawne powinny być uchwalone, być móc właściwie realizować zadania obronne, zarówno przez wojewodę jak i samorząd?

2. Jak można obecnie ocenić stan województwa pomorskiego w aspekcie obronności i bezpieczeństwa regionalnego?

3. Mając na względzie ujęcie systemowe – jaka struktura zabezpieczałaby najlepiej działania związane z przygotowaniem obronnym regionu pomorskiego? Proszę przedstawić ją graficznie w załączniku nr 1.

4. Jak aktualnie prowadzony jest nabór a następnie rekrutacja na stanowiska w WZKOLiSO? Kto decyduje o zatrudnieniu i jakie warunki musi spełniać kandydat?

5. Jaki jest udział samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu obronności w regionie?

6. Jaka komórka organizacyjna w regionie pomorskim powinna być wiodącą w sprawach obronnych?

7. Czy proponowany projekt utrzymywania dwóch komórek do spraw obronnych w strukturze Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego ma swoje uzasadnienie? Proszę wymienić plusy i minusy takiego rozwiązania.

8. Jakie motywacje dominują przy ubieganiu się o zatrudnienie w administracji państwowej?

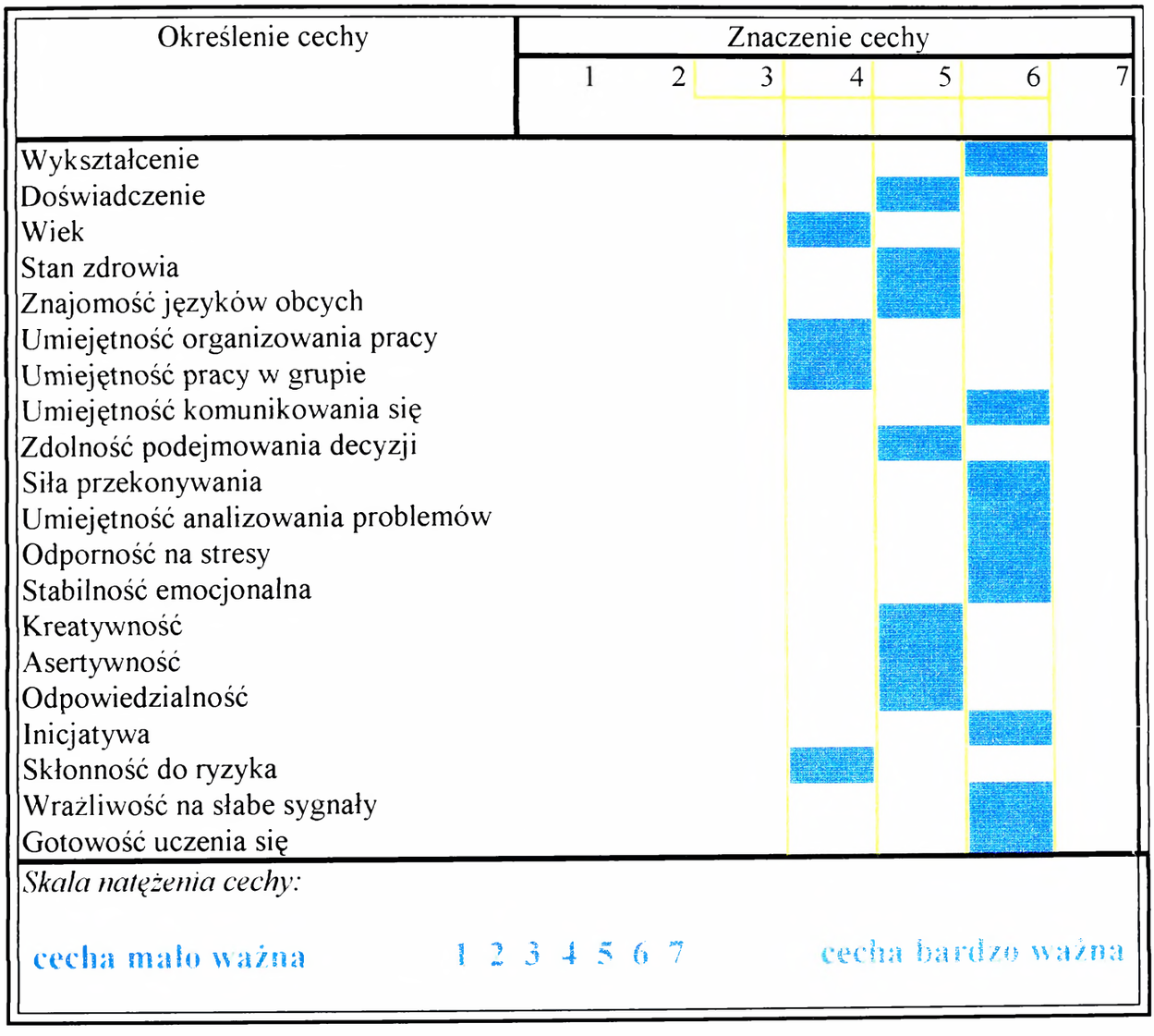
9. Na jakich płaszczyznach utrzymywana jest współpraca z Brygadą Obrony Terytorialnej? Czy istnieją formy oddziaływania na nią, zwłaszcza w okresie klęsk żywiołowych?

10. Czy w strukturze Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego dostrzega się konieczność podejmowania inicjatyw na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionalnego i czy w tym kontekście utrzymuje się proces sukcesywnego przeszkalania pracowników (bądź planowanego w ramach uczelni wyższych) z problematyki obronnej?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zasadzka J., Dwojacki P., Procedura tworzenia opisów pracy, Personel nr 2 (23); Chełpa S., Konstrukcja profili wymagań zawodowych, Personel nr 6(27); Juchnowicz M., Ocena pracy i pracowników (w) Wartościowanie pracy w przedsiębiorstwie, PWE, Warszawa 1987

Załącznik 18

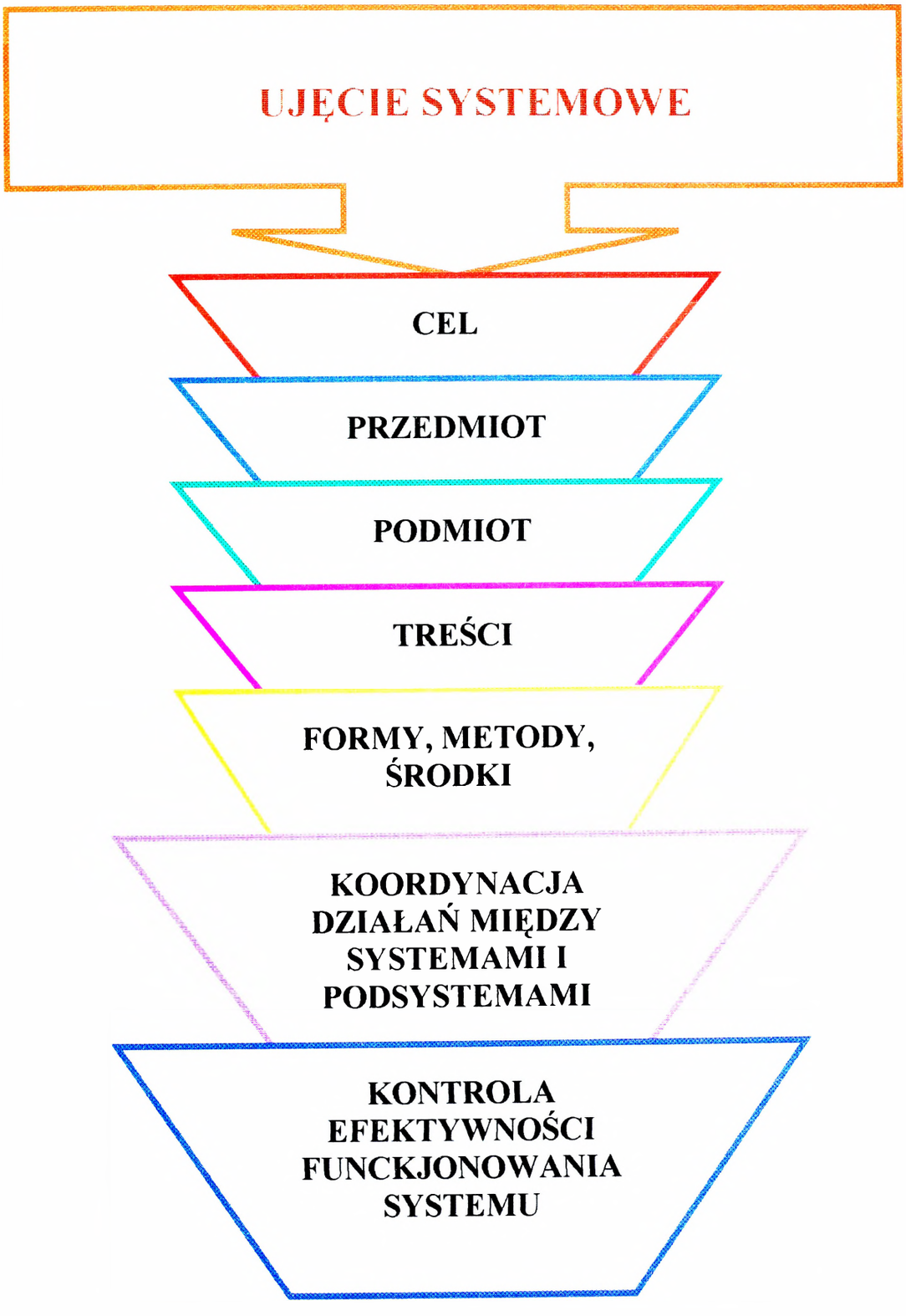
PRZYKŁADOWY PROFIL CECH OSOBOWOŚCIOWYCH



Źródło: Chełpa S., Konstrukcja profili osobowych, Personel nr 6 (27), Kadrowe rebusy, czerwiec 1996, s.23

Załącznik 19

SYSTEMOWE UJĘCIE STRUKTURY



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gierszewska G., Romanowska M., Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998

Załącznik 20

PODSTAWY PRAWNE W DZIEDZINIE OBRONY CYWILNEJ

- Ustawa z dnia 11.12.1999r. w sprawie jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z dnia 22.01.1992r. Nr 4, poz.16);
- Ustawa z dnia 08.03.1993r. w sprawie przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz.U. z dnia 15.03.1993r. Nr 20, poz.87);
- Ustawa z dnia 03.04.1993r. w sprawie reklamacji (Dz.U. z dnia 09.04.1993r. Nr 29, poz.134);
- Ustawa z dnia 31.07.1993r. w sprawie zakwaterowania, wyżywienia, przejazdu osób służących w OC (Dz.U. z dnia 10.08.1993r. Nr 74, poz.348);
- Ustawa z dnia 06.09.1993r. w sprawie świadczeń (Dz.U. z dnia 15.09.1993r. Nr 85, poz.397);
- Ustawa z dnia 28.09.1993r. w sprawie zakresu działań Szefa OC (Dz.U. z dnia 04.10.1993r. Nr 91, poz.420);
- Ustawa z dnia 28.09.1993r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz.U. z dnia 04.10.1993r. Nr 91, poz.421);
- Ustawa z dnia 28.09.1993r. w sprawie OC (Dz.U. z dnia 08.10.1993r. Nr 93);
- Ustawa z dnia 03.12.1998r. w sprawie powszechnego obowiązku obrony RP (Dz.U. z dnia 30.12.1998r. Nr 162, poz.1114);
- Ustawa z dnia 05.06.1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z dnia 18.06.1998r. Nr 91, poz.576);
- Ustawa z dnia 05.06.1998r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z dnia 18.06.1998r. Nr 91, poz.577);
- Ustawa z dnia 21.11.1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej znowelizowana z dniem 29.12.1998r. (Dz.U. Nr 162, poz.1126);
- Ustawa z dnia 05.06.1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 18.06.1998r. Nr 91, poz.578);
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12.08.1997r. w sprawie substancji chemicznych stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia (Dz.U. Nr 105, poz.671);

Źródło: Redłowski S., Projekt regulaminu pracy WZKOLiSO urzędu wojewódzkiego, Praca końcowa – Studium „Zarządzanie w stanach zagrożeń", Szkoła Główna Służby Pożarnictwa, Warszawa 1999, s.71-72

Załącznik 21

PODSTAWY PRAWNE OBOWIĄZUJĄCE W URZĘDZIE WOJEWÓDZKIM

- Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996r. Nr 13, poz.74 ze zm.);
- Ustawa z dnia 14.06.1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980r. Nr 9, poz.26 ze zm.);
- Ustawa z dnia 24.11.1995r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz.692 ze zm.)
- Ustawa z dnia 17.05.1990r. o podziale zadań i kompetencji określanych w ustawach szczególnych, pomiędzy organem gminy a organem administracji rządowej (Dz.U. Nr 34, poz.198 ze zm.);
- Ustawa z dnia 26.06.1974r. – Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz.141 ze zm.);
- Ustawa z dnia 15.04.1998r. w sprawie zasad wynagrodzenia pracowników urzędów administracji rządowej i innych jednostek (Dz.U. Nr 49, poz.306);
- Statut Urzędu Wojewódzkiego;
- Regulamin Urzędu Wojewódzkiego;
- Przepisy wykonawcze do wyżej wymienionych aktów prawnych;

Źródło: Redłowski S., Projekt regulaminu pracy WZKOLiSO urzędu wojewódzkiego. Praca końcowa – Studium „Zarządzanie w stanach zagrożeń", Szkoła Główna Służby Pożarnictwa, Warszawa 1999, s.71-72

Załącznik 22

ZAKRES OBOWIĄZKÓW FUNKCYJNYCH DLA SAMORZĄDOWEGO ODDZIAŁU SPRAW OBRONNYCH

KIEROWNIK ODDZIAŁU SPRAW OBRONNYCH:

⇨ *OSOBA NA STANOWISKU PODLEGA:*

- organizacyjnie – Marszałkowi Województwa Pomorskiego;
- merytorycznie – Dyrektorowi Spraw Obronnych.

⇨ *OSOBA NA STANOWISKU SPRAWUJE SŁUŻBOWY NADZÓR NAD:*

- głównym specjalistą;
- inspektorem do spraw militaryzacji;
- inspektorem do spraw rezerw państwowych;
- inspektorem do spraw ochrony obiektów;

⇨ *CHARAKTERYSTYKA I CEL PRACY:*

- głównym zadaniem jest – prowadzenie obowiązującej dokumentacji, koordynacja działań z WSO w sprawie planu operacyjnego funkcjonowania województwa pomorskiego, a także przygotowanie wniosków i propozycji w zakresie realizacji spraw obronnych;
- celem jest – przygotowanie pod względem zadaniowym samorządu do funkcjonowania w okresie zagrożenia i wojny oraz współuczestniczenie w realizacji Wojewódzkiego Planu Mobilizacji Gospodarki (WPMG);

⇨ *ZAKRES OBOWIĄZKÓW:*

- bieżąca aktualizacja planu osiągania gotowości obronnej;
- przedstawienie propozycji marszałkowi w zakresie współdziałania i koordynacji zadań obronnych z wojewodą;
- opracowywanie i bieżące uaktualnianie dokumentacji obowiązującej w Oddziale;

- przedstawianie propozycji wykorzystania środków finansowych na cele obronne;
- wnioskowanie w sprawach kadrowych podległych pracowników oraz rozpatrywanie, załatwianie skarg i wniosków podwładnych;
- sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez podległych inspektorów;
- nadzorowanie przestrzegania przepisów w zakresie ochrony tajemnicy;
- przedstawianie uwag i wniosków dotyczących projektów aktów prawnych w zakresie obronności;
- sporządzanie okresowych sprawozdań z zadań realizowanych przez Oddział;

⇨ *RELACJE DO INNYCH STANOWISK:*

- zastępstwa aktywne – nie realizuje;
- zastępstwa pasywne – jest zastępowany przez głównego specjalistę;

⇨ *WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI:*

- z Wydziałem Spraw Obronnych - w zakresie koordynacji i realizacji zadań obronnych;
- z Wydziałem Gospodarki – w zakresie współuczestniczenia w opracowaniu WPMG;
- z członkami WKO;
- z WSzW (RSzW) – w zakresie realizacji przedsięwzięć na rzecz sił zbrojnych na terenie województwa;
- z głównym specjalistą – w sprawie planowania zadań Oddziału.

⇨ *UMIEJĘTNOŚCI:*

- przewodzenia i motywowania zespołu;
- jasnego przedstawiania swoich poglądów i ich motywowania;
- występowania na forum publicznym;
- planowania i strategicznego myślenia;
- analizy i wyciągania wniosków;
- analizy tekstu prawnego;
- nawiązywania kontaktów z ludźmi.

GŁÓWNY SPECJALISTA - ZASTĘPCA KIEROWNIKA:

⇨ *CHARAKTERYSTYKA I CEL PRACY:*

- głównym zadaniem jest – bieżące prowadzenie obowiązującej dokumentacji w zakresie spraw obronnych i opracowanie projektów, wytycznych w tym zakresie;
- celem jest - współdziałanie z organami administracji państwowej i wojskowej w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych województwa;

⇨ *ZAKRES OBOWIĄZKÓW:*

- prowadzenie niezbędnej dokumentacji;
- opiniowanie projektów aktów normatywno-prawnych pod względem problematyki obronnej;
- opracowywanie wytycznych w zakresie spraw obronnych dla instytucji podległych marszałkowi;
- współdziałanie z organami administracji zespolonej i wojskowej oraz innymi podmiotami realizującymi sprawy obronne;
- przygotowanie stałego dyżuru do działań na czas zagrożenia;
- przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony tajemnicy;

⇨ *WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI:*

- Komendą Wojewódzką Policji;
- Komendą Wojewódzką PSP;
- Delegaturą UOP;
- Wydziałem Gospodarki;
- Kierownikiem Oddziału w zakresie realizacji spraw obronnych;
- Inspektorami do spraw militaryzacji, rezerw państwowych, ochrony obiektów;
- Wydziałem Pomocy Organizacji Społecznej i Ochrony Zdrowia w zakresie przygotowania na czas zagrożenia i wojny;

⇨ *UMIEJĘTNOŚCI:*

- szybkiego podejmowania decyzji;
- praca na komputerze;
- analizy danych;

- analizy tekstu prawnego;
- nawiązywania kontaktów z ludźmi;
- obsługa technicznych urządzeń łączności;

INSPEKTOR DO SPRAW MILITARYZACJI:

⇨ *CHARAKTERYSTYKA I CEL PRACY:*

- głównym zadaniem jest – realizacja przedsięwzięć w zakresie spraw militaryzacji oraz nadzór nad organizacją stałego dyżuru;
- celem jest – prowadzenie bazy danych podległych instytucji i przedsiębiorstw realizujących zadania na rzecz militaryzacji oraz współpraca z Wydziałami Urzędu Marszałkowskiego i Wojewódzkiego;

⇨ *ZAKRES OBOWIĄZKÓW:*

- koordynacja prowadzenia dokumentacji osiągania gotowości obronnej przez podmioty gospodarcze;
- nadzorowanie zadań gospodarczo-obronnych;
- prowadzenie aktualnej bazy danych podległych przedsiębiorstw w zakresie realizacji zadań gospodarczo-obronnych i militaryzacji;
- prowadzenie ewidencji i kontrola dokumentacji podmiotów zmilitaryzowanych;
- przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony tajemnicy;

⇨ *WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI:*

- z Sejmikiem – w zakresie utrzymania rezerw;
- Inspektorem Wydziału Gospodarki – w zakresie spraw gospodarczo-obronnych;
- z podległymi przedsiębiorstwami – w zakresie zadań gospodarczo-obronnych i militaryzacji;

⇨ *UMIEJĘTNOŚCI:*

- szybkiego podejmowania decyzji;
- praca na komputerze;
- analizy danych;

- analizy tekstu prawnego;
- nawiązywania kontaktów z ludźmi;
- obsługa technicznych urządzeń łączności.

INSPEKTOR DO SPRAW REZERW PAŃSTWOWYCH:

⇨ *CHARAKTERYSTYKA I CEL PRACY:*

- głównym zadaniem jest – realizacja całokształtu przedsięwzięć w zakresie spraw związanych z organizacją rezerw państwowych;
- celem jest – prowadzenie bazy danych o utrzymywanych rezerwach państwowych w województwie pomorskim;

⇨ *ZAKRES OBOWIĄZKÓW:*

- współdziałanie z Departamentami Urzędu Marszałkowskiego w zakresie realizacji polityki planowania struktur i rozwoju regionalnego;
- prowadzenie aktualnej bazy danych o utrzymywanych rezerwach państwowych;
- przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony tajemnicy;
- planowanie finansów z budżetu państwa w zakresie realizowania potrzeb obronnych;

⇨ *WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI:*

- z Sejmikiem w zakresie utrzymywania rezerw

⇨ *UMIEJĘTNOŚCI:*

- szybkiego podejmowania decyzji;
- praca na komputerze;
- analizy danych;
- analizy tekstu prawnego;
- nawiązywania kontaktów z ludźmi;
- obsługa technicznych urządzeń łączności.

INSPEKTOR DO SPRAW OCHRONY OBIEKTÓW:

⇨ *CHARAKTERYSTYKA I CEL PRACY:*

- głównym zadaniem jest – realizacja całokształtu zadań w zakresie planowania ochrony obiektów gospodarki narodowej wynikającej z ustawy o ochronie osób i mienia;
- celem jest – prowadzenie ewidencji obiektów podlegających ochronie szczególnej oraz nadzór nad dokumentacją w tym zakresie;

⇨ *ZAKRES OBOWIĄZKÓW:*

- utrzymanie dokumentacji w bieżącej aktualności;
- prowadzenie kontroli dokumentacji ochrony obiektów we współdziałaniu z Komendą Wojewódzką Policji;
- przestrzeganie przepisów o ochronie tajemnicy;
- prowadzenie dokumentacji i szkolenie stałego składu Dyżuru Urzędu Marszałkowskiego;

⇨ *WSPÓŁPRACA Z INNYMI PODMIOTAMI:*

- z Kierownikiem Oddziału w zakresie ochrony obiektów;
- z Komendą Wojewódzką Policji w zakresie ochrony obiektów;

⇨ *UMIEJĘTNOŚCI:*

- szybkiego podejmowania decyzji;
- praca na komputerze;
- analizy danych;
- analizy tekstu prawnego;
- nawiązywania kontaktów z ludźmi;
- obsługa technicznych urządzeń łączności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Redłowski S., Projekt regulaminu pracy WZKOLiSO Urzędu Wojewódzkiego, Szkoła Główna Służby Pożarnictwa, Warszawa 1999, s.69-93

WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1. Wyniki ankiety. 57

Rysunek 2. Wyniki konsultacji społecznych w Elblągu. 58

Rysunek 3. Powierzchnia województwa pomorskiego według kierunków wykorzystania w 1999r. (w %). 59

Rysunek 4. Zasady i reguły edukacji dla bezpieczeństwa. 88

Rysunek 5. System obrony RP. 95

Rysunek 6. Moduł IFS / zarządzania zasobami. 145

Rysunek 7. Moduł IFS / rozwój pracownika. 146

Rysunek 8. Struktura wymagań (warunków) kwalifikacyjnych dla stanowiska pracy. 150

Rysunek 9. Struktura zintegrowanej społeczności województwa i system współdziałania ogniw. 156

Rysunek 10. System wzajemnego współdziałania ogniw społeczeństwa. 157

Rysunek 11. Wydział Spraw Obronnych Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego Gdańsk. 161

Rysunek 12. Oddział Spraw Obronnych Urzędu Marszałka Województwa Pomorskiego. 162

Rysunek 13. Zakres działalności Urzędu Wojewody i Marszałka. 163

WYKAZ MAP

Mapa 1. Podział administracyjny kraju. 51

Mapa 2. Jednostki podziału terytorialnego w 1999r. 52

Mapa 3. Zaludnienie w województwie pomorskim. Stan na 31 grudnia 1998r. 55

Mapa 4. Podział administracyjny województwa pomorskiego. Stan na 31 grudnia 1999r. 56

Mapa 5. Powiaty w województwie pomorskim. 62

WYKAZ TABEL

Tabela 1. Ważniejsze dane o województwach. 53

Tabela 2. Samorząd powiatowy w liczbach. 61

Tabela 3. Miasta na prawach powiatu w liczbach. 61

Tabela 4. Stosunek członków samorządu do problemu bezpieczeństwa narodowego i zagrożeń. 159

WYKAZ SCHEMATÓW

Schemat 1. Schemat kompleksowego modelowania systemowego. 12

56789