



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Płk dypl. Bernard WIŚNIEWSKI

OGNIWA OCHRONY PAŃSTWA W SYSTEMIE OBRONNOŚCI RP

Rozprawa doktorska

63744

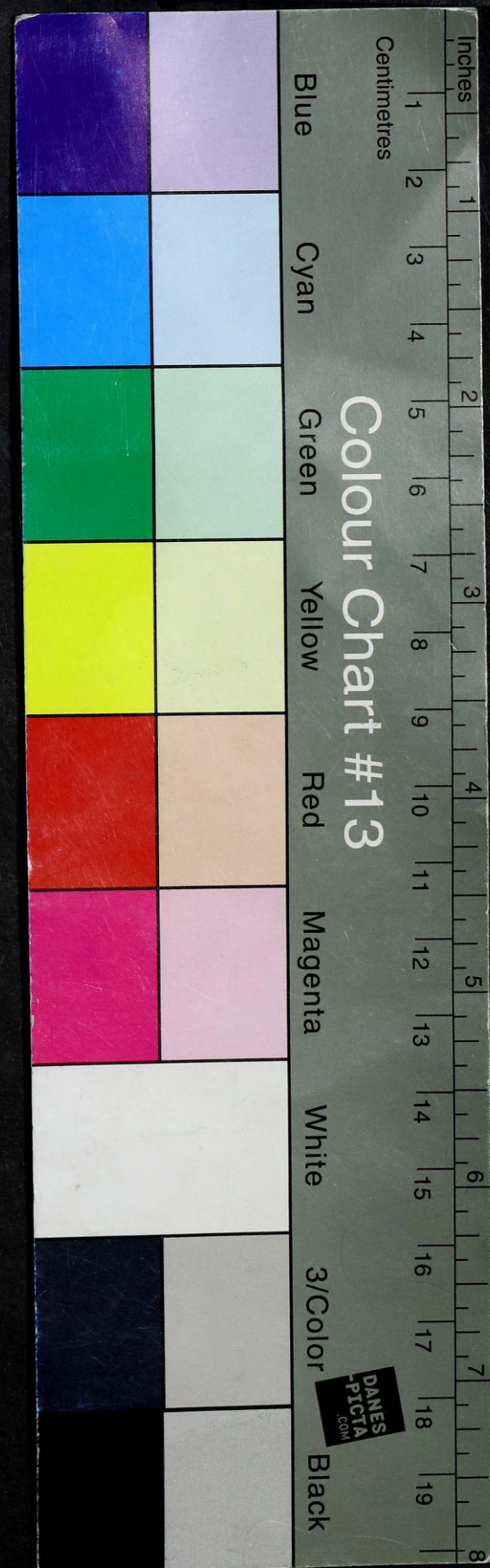
Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/4832



05-004832-002-0

WARSZAWA

2001



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY



płk dypl. Bernard WIŚNIEWSKI

OGNIWA OCHRONY PAŃSTWA W SYSTEMIE OBRONNOŚCI RP

Rozprawa doktorska

Opracowana
pod kierownictwem naukowym

płk. dr. hab. Jacka PAWŁOWSKIEGO



WARSZAWA

2001

SPIS TREŚCI

	strona
WSTĘP	4
1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ	10
1.1. Cel badań	11
1.2. Wybór i sprecyzowanie problemu badawczego	12
1.3. Hipoteza badawcza	15
1.4. Założenia i ograniczenia badawcze	17
1.5. Procedura badawcza	18
2. PODSTAWOWE POJĘCIA Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA	26
2.1. Państwo i jego właściwości	26
2.2. Bezpieczeństwo państwa	34
2.3. System obronności RP	43
2.4. Ogniwa ochrony państwa RP	49
2.5. Wnioski	61
3. ANALIZA PORÓWNAWCZA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I WYBRANYCH KRAJÓW	63
3.1. Policja	64
3.2. Straż Pożarna	71
3.3. Obrona Cywilna	75
3.4. Straż Graniczna	84
3.5. Formacje zapewniające bezpieczeństwo organom władzy	91
3.6. Wnioski	97
4. OCENA CZYNNIKÓW DETERMINUJĄCYCH MIEJSCE I ROLĘ OGNIW OCHRONY PAŃSTWA W SYSTEMIE OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	100
4.1. Warunki geograficzno-przestrzenne	100

4.2. Położenie geopolityczne	113
4.3. Zagrożenia kryzysowe i wojenne	119
4.4. Stan prawny	129
4.5. Podsumowanie	140
5. KONCEPCJA WYKORZYSTANIA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA W SYTUACJACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA, KRYZYSU POLITYCZNO-MILITARNEGO I WOJNY	141
ZAKOŃCZENIE	148
BIBLIOGRAFIA	152
ZAŁĄCZNIKI	
1. Struktura procedury badawczej	159
2. Zasadnicze podstawy wykonywania zadań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji	160
3. Wnioski z ankietowania pracowników pionu obronnego szczebla centralnego resortu spraw wewnętrznych i administracji	167
4. Wnioski z badań eksperckich	175
5. Wnioski z obserwacji szkoleń organizowanych dla pracowników zajmujących się problematyką obronną w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji oraz urzędach obsługujących centralne organy administracji rządowej nadzorowane i podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji	180
6. Wnioski z obserwacji szkoleń obronnych organizowanych dla struktur wojewódzkich i powiatowych (miejskich) resortu spraw wewnętrznych i administracji	182
7. Wnioski z obserwacji gier decyzyjnych organizowanych w Akademii Obrony Narodowej w ramach Wyższych Kursów Obronnych	184
8. Kwestionariusz wywiadu eksperckiego	186
9. Wykaz rysunków tabel i szkiców	190

WSTĘP

W historii świata wojny stanowiły najtragiczniejsze doświadczenie ludzkości. Mając świadomość, że możliwość zaistnienia wojny jest nieodłącznym elementem funkcjonowania państwa, już od zarania dziejów przygotowywano się do jej prowadzenia w roli agresora lub obrońcy. Istotą tych przygotowań było doprowadzenie do takiej sytuacji, w której potencjalny przeciwnik zrezygnuje z zamiaru agresji zniechęcony możliwością poniesienia zbyt dużych strat i kosztów. Z tego też względu hołdowano zasadzie osiągania i utrzymywania wysokiego poziomu gotowości obronnej państwa. Bardzo często szukano sposobów rozwiązania trudnych sytuacji metodą pokojową, by uniknąć rozstrzygnięcia sporów i konfliktów w sposób najmniej korzystny dla społeczeństw – walcząc.

Przygotowaniom obu stron do ewentualnej wojny towarzyszyły zawsze poszukiwania sposobów działań zapobiegających jej wybuchowi. Osiągano to głównie poprzez tworzenie wewnętrznych państwowych systemów bezpieczeństwa oraz powiązania tych systemów w ramach systemu nadrzędnego.

Bezpieczny byt i rozwój państwa może zostać w każdej chwili ograniczony bądź naruszony. Zatem przeciwdziałanie czynnikom destabilizującym bezpieczeństwo państwa można najogólniej rzecz ujmując, określić jako obronę obejmującą całe spektrum spraw dotyczących państwa.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że aspektów militarnych nie można rozpatrywać w oderwaniu od aspektów politycznych, ekonomicznych, ekologicznych czy też innych. Tak dawniej jak i dzisiaj dostrzegano tę prawidłowość, bowiem ciężar odpowiedzialności za przygotowania do obrony w ewentualnej wojnie lub konflikcie, wbrew często prezentowanym poglądom, nie spoczywa

wyłącznie bądź głównie na siłach zbrojnych. Dla zapewnienia skuteczności przygotowań winien on być rozłożony odpowiednio na wszystkie ogniwa państwa, stosownie do ich właściwości i zakresu odpowiedzialności.

Ostatnia dekada minionego wieku przeszła do historii jako czas przemian ładu światowego opartego na równowadze sił dwóch bloków na ład, którego podstawę stanowi – powszechne w skali globalnej – dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa i pokoju w świecie, przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych instrumentów.

Przemiany o których mowa sprawiły, że Polska znalazła się w nowej sytuacji geopolitycznej wymagającej przebudowy jej systemu obronności. Wspomniana sytuacja wymusza zmianę, w większym bądź mniejszym zakresie, dotychczasowego podejścia do wszystkich komponentów systemu obronności RP, a więc w odniesieniu do jego podsystemów jak i elementów składających się na te podsystemy.

Dlatego też w niniejszej dysertacji podjęto próbę przedstawienia wyników badań nad wybranymi problemami teorii podsystemu pozamilitarnego systemu obronności, a zwłaszcza ogniwami ochrony państwa. Ze względu jednak na złożoność problemu, przerastającą możliwości pełnego zaprezentowania jej w formie rozprawy doktorskiej, przyjęto pewne ograniczenia, które przedstawiono w dalszej części opracowania.

Problematyka dotycząca ogniw ochrony państwa w takim ujęciu jakie jest zaprezentowane w niniejszej dysertacji, nie znalazła jeszcze swego ostatecznego rozstrzygnięcia. Niewątpliwą zachętą do podjęcia badań w przedmiotowym zakresie jest dorobek teoretyczno-naukowy pracowników Akademii Obrony Narodowej, ćwiczenia przeprowadzone w ostatnich dwóch latach na szczeblu państwa oraz działania podejmowane w ramach przygotowań obronnych, między innymi w resorcie spraw wewnętrznych i administracji.

Funkcjonowanie ogniw ochrony państwa w systemie obronności jest obszarem niezmiernie rozległym. Taki stan rzeczy wymusił podjęcie problemów szerszych, których prezentacja miała na celu ułatwienie zrozumienia kwestii stanowiących przedmiot badań oraz przedstawienie sedna sprawy. Szersze traktowanie problemu było podyktowane także potrzebą posługiwania się – od początku do końca – spójnym systemem pojęć usprawniającym prowadzenie procesu badawczego.

Niniejsza rozprawa jest efektem badań, w których była wykorzystywana możliwość udziału autora niniejszej dysertacji w badaniach naukowych, ćwiczeniach prowadzonych na szczeblu krajowym, seminariach i konferencjach naukowych – szerzej przedstawionych w dalszej części opracowania – spośród których szczególne znaczenie miały:

- udział w pracach zespołów Akademii Obrony Narodowej prowadzących badania z zakresu wykorzystania potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny oraz współczesnego charakteru obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi¹;
- udział w przygotowaniu resortu spraw wewnętrznych i administracji do Strategicznej Gry Obronnej „KIEROWNICTWO 2000”;
- udział w krajowym treningu sztabowym pk. „POGOTOWIE”;
- udział w szkoleniach organizowanych przez Biuro Spraw Obronnych MSWiA dla pracowników zajmujących się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- obserwacja szkoleń obronnych prowadzonych w jednostkach organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji;

¹ Zob., podrozdział 1.5. „Procedura badawcza” s.20

- udział w konferencjach organizowanych w Akademii Obrony Narodowej oraz resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- badania eksperckie wśród pracowników resortu spraw wewnętrznych i administracji;
- konsultacje z nauczycielami akademickimi AON a także dyskusje z oficerami jednostek organizacyjnych Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej i Biura Ochrony Rządu.

Pod względem metodologicznym rozprawa jest próbą usystematyzowania wyników badań obejmujących realizację wyżej wymienionych przedsięwzięć. Ma jednocześnie prowadzić czytelnika od spraw ogólnych do konkretnych propozycji rozwiązań. Intencją autora niniejszej dysertacji było również stworzenie czytelnikowi możliwości uczestniczenia w procesie dochodzenia do przedstawianych w rozprawie wniosków i wyników badań.

Dysertacja składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia i załączników.

Rozdział pierwszy rozprawy prezentuje metodologiczne aspekty prowadzonych badań. Przedstawia problem badawczy, jego treść, cel badań, hipotezę, założenia i ograniczenia badawcze oraz procedurę badań wraz z zastosowanymi metodami i narzędziami.

Rozdział drugi poświęcony jest wyjaśnieniom zasadniczych problemów i ustaleniom terminologicznym, niezbędnym dla zaprezentowania poglądów na temat przedmiotu badań. Zasadniczą ideą rozważań w tym rozdziale było przedstawienie analizy podstawowych pojęć stanowiących podwaliny pod przeprowadzone badania.

Rozdział trzeci zawiera opis stanu obecnego funkcjonowania ogniwochrony państwa istniejących w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji a także rozwiązania dotyczące odpowiedników ogniwo

ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionych w dysertacji, występujących w stosownych strukturach organizacyjnych i funkcjonujących w ramach systemów bezpieczeństwa wybranych krajów. Rozdział ten został tak skonstruowany aby na miarę możliwości i potrzeb charakteru niniejszego opracowania dał możliwość porównania ogniw ochrony państwa RP i innych wybranych krajów.

W rozdziale czwartym zaprezentowano główne determinanty miejsca i roli ogniw ochrony państwa w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, poddając je jednocześnie ocenie.

Rozdział piąty prezentuje koncepcję wykorzystania ogniw ochrony państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, której z uwagi na złożoność problemu nadano charakter ogólny.

Przeprowadzenie badań i w efekcie pisarskie opracowanie ich wyników nie byłoby możliwe bez życzliwości i uprzejmości wielu osób. Serdeczne podziękowania autor kieruje do pracowników Wydziału Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej za umożliwienie wzięcia udziału w badaniach naukowych i konferencjach.

Serdeczne słowa podziękowania doktorant kieruje również do ekspertów – kierowników (zastępców kierowników) komórek (jednostek) organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych, których pomoc oraz zrozumienie dla przedmiotu badań uznano za bezcenne.

Wielokrotne spotkania z pracownikami zajmującymi się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji oraz pracownikami Departamentu Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej, były niezwykle okazją do skorzystania z uwag tych osób, które w ocenie autora niniejszej dysertacji są znakomitymi profesjonalistami w dziedzinie obronności państwa.

Szczególne słowa podziękowania doktorant kieruje pod adresem

Dyrektora Biura Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana gen. bryg. w st. spocz. dr. Zbigniewa BIEŻUŃSKIEGO, kierownika komórki w której obecnie pełnię służbę, człowieka wyrozumiałego, sprzyjającego wszelkim przedsięwzięciom naukowym, który umożliwił mi połączenie studiów doktoranckich z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Dziękuję promotorowi Komendantowi Wydziału Strategiczno-Obronnego Akademii Obrony Narodowej Panu płk. dr. hab. Jackowi PAWŁOWSKIEMU, który nie szczędził swego czasu na udzielanie pomocy i rad w rozwiązywaniu trudnych problemów z jakimi spotkałem się w toku badań.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

Potrzeba prowadzenia badań naukowych jest konsekwencją stwierdzenia, iż w określonym obszarze wiedzy istnieje puste miejsce wymagające odpowiedzi na pytanie (pytania) wyjaśniające problemy, rozstrzygające spory lub wątpliwości. Aby móc sprostać takim wyzwaniom, niezbędne jest określenie problemu naukowego, traktowanego jako fragment uświadomionej w obszarze nauki obiektywnej niewiedzy², czyli sformułowanie pytania serio, poprawnie, trafnie i zasadnie oraz rozstrzygalnie. Co ni mniej ni więcej oznacza, że problem naukowy winien być traktowany jako pytanie nie będące pytaniem retorycznym lub pytaniem prowadzącym do fałszu, natomiast winien być pytaniem sensownym, precyzyjnym i jednoznacznym. Sformułowane pytanie, powinno jednocześnie stwarzać możliwość udzielenia co najmniej jednej prawdziwej odpowiedzi z przynajmniej dwóch możliwych. Rozwiązanie problemu naukowego lub co najmniej wskazanie istnienia takiego rozwiązania z pomocą innych pytań, prowadzić winno do uzyskania wzrostu wiedzy wypełniającego puste miejsce w badanej problematyce. Dążenie do tego stanowi o istocie celu badań naukowych będącego oczekiwanym, ostatecznym rezultatem prowadzonych badań.

Dostępna autorowi wiedza pozwoliła na sformułowanie twórczego zdania, stanowiącego domniemanie o stanie rzeczy, będącego jednocześnie przypuszczeniem i objaśnieniem problemu badawczego. Takie wstępne rozwiązanie będące hipotezą roboczą, poddawano w toku prowadzonych badań weryfikacji. Weryfikacja o której mowa mogła mieć charakter weryfikacji pozytywnej – której istotą jest udowodnienie prawdziwości hipotezy roboczej bądź weryfikacji negatywnej – polegającej na obaleniu prawdziwości przyjętej hipotezy.

² Zob., S. Kamiński, *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1992, s.203

W prowadzonych badaniach stosowano weryfikację pozytywną, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji w której wstępna hipoteza robocza zmieniła się w hipotezę roboczą a ta z kolei uzyskała w toku badań formę hipotezy naukowej.

W toku procesu badawczego stosowano dostępne metody i narzędzia badawcze, przyjmując założenie iż ich zastosowanie zapewni najwyższą jakość wyników badań. W celu zapewnienia przejrzystości procesu badawczego został on podzielony na charakterystyczne etapy postępowania badawczego, poczynając od postawienia problemu na zbudowaniu teorii wybranego rozwiązania kończąc.

1.1. Cel badań

Głównym celem badań było zidentyfikowanie ogniw ochrony państwa a także określenie determinantów decydujących o miejscu i roli tych ogniw w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej oraz przedstawienie koncepcji ich wykorzystania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Zazwyczaj przyjmuje się, że cel badań naukowych może posiadać charakter poznawczy jak i użyteczny³. Oba rodzaje celów zamierzano w niniejszej pracy osiągnąć. Pierwszy z wymienionych powyżej rodzajów celów odnosił się do grupy trzech najistotniejszych dla dysertacji celów szczegółowych. Charakter użyteczny dotyczył wyłącznie dwóch celów szczegółowych.

Zakładano zatem, iż osiągnięcie celu głównego możliwe będzie poprzez rozwiązanie następujących celów szczegółowych:

a) poznawczych:

- określenie istoty funkcjonowania ogniw ochrony państwa,

³ Zob., E. Wiśniewski, *Metodyka wojskowych badań naukowych, część I, Zeszyt 4, Proces Wojskowych badań naukowych, Wydanie II i poprawione, AON, Warszawa 1990, s.48*

- zbadanie związków i zależności między ogniwami ochrony państwa,
 - określenie oraz ocena determinantów roli i miejsca ogniw ochrony państwa w systemie obronności;
- b) użytecznych:
- wydobycie z funkcjonujących rozwiązań innych państw doświadczeń mogących znaleźć zastosowanie w warunkach polskich,
 - wypracowanie ogólnej koncepcji wykorzystania ogniw ochrony państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

1.2. Wybór i sprecyzowanie problemu badawczego

Rzeczpospolita Polska w zapewnieniu swego bezpieczeństwa kieruje się zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie a także postanowieniami i zobowiązaniami sojuszniczymi Traktatu Północnoatlantyckiego. W związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim polska strategia bezpieczeństwa w swym wymiarze koncepcyjnym uwzględnia koncepcję strategiczną NATO.

Podstawy działań państwa mających na celu ochronę interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa Polski określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zasady wykonywania zadań w tym zakresie określają ustawy oraz wydane na podstawie delegacji w nich zawartych – rozporządzenia Rady Ministrów bądź ministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji rządowej. Mająca zastosowanie, na podstawie wprowadzonych w życie „Strategii bezpieczeństwa RP” oraz „Strategii obronności RP”, idea systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej zakłada funkcjonowanie w jego ramach

podsystemów odpowiednio: kierowania obronnością, militarnego i pozamilitarnego. Ten ostatni obejmuje z kolei: ogniwa informacyjne, ogniwa gospodarcze oraz ogniwa ochronne.

W sytuacji przebudowy systemu obronności RP brak jest obecnie pełnych i jednoznacznych teoretycznych a w konsekwencji również prawnych rozstrzygnięć dotyczących ogniw ochrony państwa. Skłania to zatem do podjęcia badań w tej dziedzinie.

Za takim podejściem przemawiają następujące przesłanki:

a) wynikające z sytuacji międzynarodowej:

- przynależność Rzeczypospolitej Polskiej do Sojuszu Północnoatlantyckiego wymusza potrzebę precyzyjnego określenia miejsca i roli w tym systemie wszystkich jego składowych,
- stosunkowo odległa w czasie możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego z udziałem Polski stwarza możliwość pełnego, rozłożonego w czasie, przygotowania wszystkich składowych systemu obronności RP do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

b) wynikające z sytuacji wewnętrznej państwa:

- wprowadzenie zmian ustrojowych w państwie wymaga dostosowania prawa do sytuacji jakie te zmiany spowodowały,
- ograniczone możliwości finansowania zmian dostosowujących składowe systemu obronności do wyzwań współczesności wymagają głębokiej analizy oraz gruntownego przygotowania naukowego i uzasadnienia;

c) wynikające z zapotrzebowania teoretycznego:

- dostrzega się brak jednolitej i dostatecznie rozbudowanej teorii rozpatrywanego problemu odzwierciedlającej stan obecny,

- istnieje potrzeba teoretycznego opracowania problematyki dotyczącej elementów podsystemu pozamilitarnego, co podyktowane jest zmianami zachodzącymi w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej,
- zmiany zachodzące w podsystemie pozamilitarnym nie mają często swego naukowego uzasadnienia, bądź wprowadzane są bez korzystania z dorobku naukowego.

Na etapie badań wstępnych stwierdzono, że problem dotyczący funkcjonowania ogniw ochrony państwa jest niezwykle złożony, szeroki i trudny. O jego złożoności świadczy różnorodność definiowania oraz wieloaspektowe wzajemne powiązania funkcjonalne i strukturalne ogniw ochrony państwa. Rozmiar problematyki funkcjonowania ogniw ochrony państwa dotyczy całego zakresu spraw szczegółowych niemożliwych do rozwiązania w jednej rozprawie doktorskiej. Trudny ponieważ odnosi się do „organizmu” w którym zachodzą na bieżąco istotne zmiany, będące próbami dostosowania ich do nowopowstałej sytuacji międzynarodowej oraz wewnętrznej Polski.

W przeprowadzonych badaniach ograniczono się więc do tej części problematyki dotyczącej funkcjonowania ogniw ochrony państwa, którą przedstawiono w postaci następująco sformułowanego pytania: **co to są ogniwa ochrony państwa a także co determinuje oraz jak wpływa na ich miejsce i rolę w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej?**

Dla potrzeb przeprowadzenia badań sformułowano szereg pytań szczegółowych, które składają się w sumie na problematykę badawczą:

- a) co jest istotą funkcjonowania ogniw ochrony państwa w systemie obronności?
- b) jakimi prawidłowościami kierują się inne kraje organizując ogniwa ochrony państwa?
- c) jaki jest wpływ czynników determinujących miejsce i rolę ogniw ochrony państwa w systemie obronności na te ogniwa?

- d) jak można wykorzystać ogniwa ochrony państwa w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny?

W toku badań stawiano oczywiście wiele innych, pomocniczych, bardziej szczegółowych pytań służących rozwikłaniu różnych aspektów badanej problematyki, których dla zapewnienia przejrzystości pracy w tym miejscu nie przedstawiono.

1.3. Hipoteza badawcza

Na etapie badań wstępnych wysunięto wstępną hipotezę roboczą⁴, mającą intuicyjny charakter, opartą na dotychczasowej wiedzy doktoranta.

Na podstawie wstępnego rozeznania przyjęto przypuszczenie, że:

- a) podejmowane działania na arenie międzynarodowej zmniejszają ryzyko wojny lecz go nie eliminują;
- b) rozwój sytuacji polityczno-militarnej w Europie pozwala przypuszczać, iż warunki bezpieczeństwa będą ulegać zmianie a to z kolei wpływać będzie na zmiany i funkcjonowanie systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej;
- c) sprawne wykorzystanie ogniwo ochrony państwa zależy od odpowiedniego ich przygotowania do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny oraz wszechstronnego wsparcia ich przez pozostałe komponenty systemu obronności;
- d) pełne wykorzystanie potencjału tkwiącego w ogniwach ochrony państwa możliwe jest wyłącznie poprzez ścisłe współdziałanie tych ogniwo z wszystkimi elementami systemu obronności;

⁴ Zob., S. Kamiński, *Nauka i ...*, wyd. cyt., s.214 - gdzie hipoteza zdefiniowana jest jako zdanie twórcze o domniemanym (nie zaobserwowanym, ani nie dającym się opisać za pomocą znanych praw) stanie rzeczy, wyjaśniającym wespół z innymi tezami jakieś fakty lub definiującym aksjomatycznie jakiś termin teoretyczny

e) wyniki badań mogą znaleźć zastosowanie w kształceniu studentów Akademii Obrony Narodowej oraz osób piastujących funkcje w administracji państwowej.

Gromadzenie materiału naukowego, poprzez zbieranie danych, ich analizę, szukanie związków między danymi i niewiadomymi – analogię, obserwację szkoleń i ćwiczeń, badanie sądów i opinii oraz uogólnienie wniosków – pozwoliło na dokonanie, opartej na naukowych podstawach, weryfikacji wstępnej hipotezy roboczej⁵.

Dzięki różnorodnej interpretacji materiału teoretycznego i praktycznego stwierdzono złożoność oraz rozległość problematyki dotyczącej ogniów ochrony państwa. Jednocześnie wykryto ogólne prawidłowości, które w postaci hipotezy roboczej uzyskały niżej przedstawione brzmienie:

- a) zasadniczą funkcją ogniów ochrony państwa jest ochrona wszystkiego co to państwo stanowi;
- b) spełnianie tej funkcji wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo państwa;
- c) przyczyn utraty poczucia bezpieczeństwa należy dopatrywać się w wielu aspektach życia społecznego;
- d) zapewnienie bezpieczeństwa państwa spoczywa na wszystkim co to państwo tworzy a realizowane powinno być w tych samych sferach w których zagrożenia się rodzą.

Co prawda według zgodnych na ogół opinii, prognoz i ocen, w najbliższej dającej się wyobrazić przyszłości Polsce nie zagraża konflikt zbrojny ani wojna na dużą skalę. Takie sądy oparte są na przynależności naszego kraju do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz globalnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie można jednak jednoznacznie wykluczyć możliwości wybuchu wojny, co podyktowane może być:

⁵ *Dokładny opis procedury badawczej i metod badawczych przedstawiono w dalszej części rozdziału*

- a) dysproporcjami rozwojowymi państw znajdujących się w otoczeniu Polski;
- b) istnieniem sprzeczności religijnych i etnicznych w świecie co z uwagi na zobowiązania sojusznicze, skutkować może „wciągnięciem” Polski w konflikt poza granicami kraju;
- c) nieustabilizowaną ostatecznie strefą wpływów w Europie.

Zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz kryzys polityczno-militarny może mieć miejsce w efekcie:

- a) konfliktu zbrojnego między państwami w otoczeniu Polski, którego skutki mogłyby przenieść się na jej obszar;
- b) zamieszek wewnętrznych lub (i) wewnętrznego konfliktu zbrojnego w państwie będącym w otoczeniu Polski, których skutkiem może być utrata lub zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa Polski.

W każdej z wyżej wymienionych sytuacji w warunkach dla nich typowych, ogniwa ochrony państwa realizować będą nałożone na nie prawem zadania, spełniając tym samym swą zasadniczą funkcję.

Na podstawie powyższego, sformułowano hipotezę w brzmieniu: **miejsce i rola ogniów ochrony państwa w systemie obronności RP uzależniona jest od konstrukcji systemu obronności, położenia Polski w Europie i świecie oraz prawa regulującego kwestie funkcjonowania tych ogniów w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.**

1.4. Założenia i ograniczenia badawcze

W przeprowadzonych badaniach przyjęto, że działania ogniów ochrony państwa, mają na celu przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom stosownie do właściwości tych ogniów, a ma to miejsce we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.

Proces badawczy realizowano w pięciu etapach⁶:

- I etap - postawienie problemu;
- II etap - gromadzenie materiału naukowego;
- III etap - interpretacja materiału;
- IV etap - rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania (weryfikacja hipotezy);
- V etap - przyjęcie najbardziej wartościowego rozwiązania problemu, zbudowanie teorii obejmującej przedmiot badań.

W badaniach stosowano metody ogólnonaukowe, empiryczne i teoretyczne.

W związku z tym, że problematyka funkcjonowania ogniw ochrony państwa w systemie obronności RP dotyczy wielu złożonych problemów, z uwagi na potrzeby niniejszej dysertacji ograniczono się do:

- ich identyfikacji;
- przedstawienia ogniw ochrony państwa funkcjonujących w resorcie spraw wewnętrznych i administracji oraz porównania z ich odpowiednikami za granicą;
- określenia wpływu warunków determinujących ich miejsce oraz rolę w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej;
- korzystania z (i przedstawienia) wyłącznie informacji jawnych.

1.5. Procedura badawcza

Badania prowadzono w przedstawionych w poprzednim podrozdziale etapach, które obejmowały zrealizowane zasadnicze przedsięwzięcia wraz z zastosowanymi metodami i narzędziami badawczymi.

Pierwszy etap badań dotyczył postawienia problemu (jego wyboru i sprecyzowania), co zrealizowano na podstawie wiedzy dotychczasowej

⁶ Na podstawie, S. Kamiński, *Nauka i ...*, wyd. cyt., s.203-204

badacza. W etapie tym określono również wstępną hipotezę roboczą. W etapie tym posłużono się takimi metodami jak analiza, synteza, analogia, uogólnienie i abstrahowanie.

Etap drugi badań polegał na gromadzeniu materiału naukowego oraz pogłębianiu wiedzy. W czasie trwania tego etapu ustalano i obserwowano fakty oraz je opisywano. Uzyskaną dzięki temu bazę danych problemu poddano wnikliwej analizie logicznej, dążąc do określenia związków między danymi a niewiadomymi i skonstruowania planu rozwiązania. Cenną metodą badań stała się analiza faktów z innych państw, uogólnianie i synteza. Doskonałym sposobem pogłębienia wiedzy był udział autora niniejszej dysertacji w badaniach prowadzonych w Wydziale Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej w 1999 roku pod kierunkiem dr. hab. J. MARCZAKA na temat: „Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny” w ramach tematu głównego „Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku” realizowanego pk. „KAPPA” nad którym kierownictwo naukowe sprawował prof. dr. hab. B. BALCEROWICZ oraz w latach 1999-2000 pod kierunkiem dr. W. KITLERA na temat: „Współczesny charakter obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi”.

Warte podkreślenia wydaje się to, że w tym właśnie etapie rozpoczęły się badania ocen ekspertów.

Etap trzeci obejmował interpretację zgromadzonego materiału badawczego. Uzyskana wiedza umożliwiła ostateczne sprecyzowanie celu badań, zweryfikowanie hipotezy wstępnej i sformułowanie hipotezy roboczej. Dzięki ostatecznemu określeniu celu stworzone zostały warunki do rozwinięcia zadań badawczych. Na tym etapie badań stosowano krytyczną analizę literatury przedmiotu i źródeł, kontynuowano badania ocen ekspertów oraz badania ankietowe pracowników zajmujących się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji.

Etap trzeci w swej treści stanowił wprowadzenie do kolejnego etapu badań.

Czwarty etap badań polegał na rozstrzygnięciu wartości proponowanego rozwiązania problemu naukowego. Jego zrealizowaniu służyły cykliczne spotkania z promotorem dr. hab. J.PAWŁOWSKIM.

Z kolei w piątym etapie określono najbardziej wartościowe rozwiązanie problemu. A efektem przedsięwzięć realizowanych w tym właśnie etapie jest niniejsza rozprawa.

Niezbędne wydaje się również podkreślenie, iż w toku realizacji wyżej wymienionych etapów badawczych korzystano w ramach zaocznych studiów doktoranckich oraz realizacji obowiązków służbowych z konsultacji między innymi z: prof. dr. hab. B.SZULCEM, dr. hab. J.PAWŁOWSKIM, dr. hab. J.MARCZAKIEM, dr. hab. W.KACZMARKIEM, dr. Z.BIEŻUŃSKIM, dr. W.KITLEREM oraz pracownikami Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON, Departamentu Systemu Obronnego MON a także pracownikami zajmującymi się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji na szczeblu centralnym, wojewódzkim a także powiatowym i miejskim.

W procesie badawczym, dla poznania a także określenia miejsca i roli ogniw ochrony państwa w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, stosowano wiele metod oraz na miarę możliwości narzędzi badawczych.

Zakładano, iż rozwiązanie problemu stanowiącego istotę niniejszej pracy wymagać będzie zastosowania wielu metod badawczych, przy pomocy których przedmiot badań będzie rozpatrzony w różny sposób.

W badaniach niezwykle istotnym okazało się właściwe potraktowanie ogniw ochrony państwa uwzględniające ich właściwości, do których należy to, że:

- tworzą one pewną możliwą do wyodrębnienia całość;
- posiadają określoną strukturę;
- składają się z wzajemnie uzupełniających się części;

- relacje występujące między nimi mają charakter funkcjonalny, strukturalny i przyczynowy (wewnętrzny i zewnętrzny).

Wyodrębnione powyżej właściwości pozwalały na podejście systemowe do badanej problematyki (zastosowanie metody podejścia systemowego)⁷. Takie podejście stosowano do rozwiązania głównego problemu badawczego i szczegółowych problemów badawczych, traktując ogniwa ochrony państwa oraz ich funkcjonowanie jako część większej całości.

W prowadzonych badaniach znaczącą rolę odegrały metody teoretyczne, spośród których zastosowano: analizę, syntezę, abstrahowanie, porównanie, analogię i uogólnienie.

Analiza stanowiła operację myślową stosowaną jako samodzielną operację naukową lub wykorzystywaną w innych metodach badawczych. Metodą tą posłużono się dla rozłożenia badanej problematyki na części i odrębnego ich zbadania. Stosowana zatem była na etapie stawiania problemu, wstępnej hipotezy roboczej oraz jej weryfikowania. Warto podkreślenia wydaje się być to, iż w okresie całego procesu badawczego miała miejsce analiza faktów i wyników zastosowanych badań empirycznych przedstawionych w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Z kolei synteza, będąc odwrotnością analizy okazała się metodą badawczą nieodłącznie towarzyszącą pierwszej z przedstawionych metod teoretycznych. Dzięki syntezie określono problem, ujmując wszystkie podproblemy w jedną całość a następnie konstruowano hipotezy oraz dokonano opisu wyników przeprowadzonych badań.

Szczególnie przydatne a wręcz niezbędne, okazało się w trzecim i czwartym etapie procesu badawczego abstrahowanie. Pozwoliło ono bowiem na eliminację, w prowadzonych w tych etapach rozważaniach,

⁷ Zob., E. Wiśniewski, *Metodyka wojskowych badań naukowych, część I, zeszyt 2, ASG WP, Warszawa 1988, s.50*

kwestii uznanych za drugorzędne dla badanej problematyki oraz wyodrębnieniu tych, które były istotne dla przedmiotu badań.

Niemal równie szerokie zastosowanie, jak analiza i synteza, miało wśród metod teoretycznych – porównanie. Zastosowano je w pierwszych czterech etapach badań, szczególnie zaś w odniesieniu do materiałów stanowiących o rozwiązaniach stosowanych w badanej problematyce w innych krajach. Warte podkreślenia wydaje się i to, że bez tej metody niemożliwe byłoby właściwe badanie sądów oraz opinii dla określenia wspólnych a także różniących się poglądów respondentów ankiety i ekspertów.

Wspomnianą wcześniej analogię stosowano wespół z porównaniem. Stosując analogię wnioskowano o podobieństwach w badanym obszarze. Wykorzystanie tej metody było niezbędne w drugim etapie badań dla szukania związków między danymi a niewiadomymi, w części odnoszącej się do rozwiązań funkcjonalnych stosowanych przez odpowiedniki ogniw ochrony państwa wybranych innych krajów.

Ostatnią z zastosowanych metod teoretycznych było uogólnienie. Wykorzystanie tej metody polegało na łączeniu faktów na zasadzie ich podobieństw i wspólnych cech odnoszących się do istoty każdego z osobna ogniw ochrony państwa pozwalając równocześnie na przechodzenie do stwierdzeń na tyle ogólnych, że odnoszących się i mających zastosowanie w grupie ogniw ochrony państwa.

Metody empiryczne znalazły w głównej mierze zastosowanie na etapie rozstrzygnięcia wartości hipotezy badawczej, a więc w czwartym etapie procesu badawczego. Z uwagi na obiektywne warunki ich zastosowania (dostosowanie się do możliwości ich zastosowania) metody empiryczne stosowane lub zapoczątkowane były już w pierwszym etapie badań.

Wśród metod empirycznych wykorzystanych w czasie trwania procesu badawczego wymienić należy: obserwację naukową oraz metody

badania sądów i opinii a wśród tych ostatnich: wywiad, ankietowanie i ocenę ekspertów według wariantu delfickiego.

Obserwacja naukowa była przedsięwzięciem badawczym zamierzonym, zaplanowanym i systemowym. Wynikiem jej zastosowania było obok wzbogacenia wiedzy, uzyskanie podstawy do wyartykułowania problemu naukowego oraz postawienia hipotezy i jej uzasadnienia. Z satysfakcją należy stwierdzić, że wnioski z obserwacji potwierdziły hipotezę badawczą, wzbogacając ją jednocześnie o nowe fakty naukowe.

Wywiad, jako empiryczna metoda badawcza, został zastosowany już na początku badań naukowych. Stał się również techniką badawczą wykorzystywaną w czasie badań eksperckich. Celem wywiadu było zgromadzenie wiedzy i opinii określonych osób (głównie pracowników zajmujących się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji). Zastosowanie tej metody ułatwiło określenie problemu badawczego, sformułowanie hipotez oraz dokonanie syntezy wyników badań.

Szczególną, ukrytą postacią wywiadu było zbadanie opinii uczestników szkoleń cyklicznie organizowanych przez Biuro Spraw Obronnych MSWiA oraz wojewódzkie jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i administracji. Znakomita większość wspomnianych osób dostrzegła potrzebę poruszania problematyki funkcjonowania ogniw ochrony państwa w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Prezentowane przez autora niniejszej dysertacji w czasie prowadzonych zajęć i rozmów ukryte postaci treści hipotezy roboczej znajdowały aprobatę w toku dyskusji nad prezentowanymi treściami.

Uczestnicy szkoleń o których mowa, brali również udział w ankietowaniu, ustosunkowując się do propozycji autora niniejszej dysertacji, co pozwalało weryfikować poglądy.

Ocena ekspertów według metody delfickiej służyła do wykorzystania wiedzy specjalistów w celu:

- a) uzyskania sugestii (pomocy) przy określeniu celu badań;

- b) poszerzenia wiedzy dotyczącej problematyki badań;
- c) rozwiązania złożonych problemów poruszonych w 3 i 4 rozdziale dysertacji.

Uwzględniając obiektywne trudności związane przede wszystkim z wielokrotnym angażowaniem ekspertów oraz ich możliwościami spotkań, metodą delficką dostosowano do określonych wcześniej warunków.

Metoda ocen ekspertów realizowana była w trzech fazach:

- a) pierwszej – obejmującej wywiad i ankietowanie;
- b) drugiej – sprowadzającej się do wywiadu, w czasie którego konsultowano z ekspertami wyniki badań pierwszej fazy;
- c) trzeciej – będącej konsultacjami uogólnionych wyników badań nad problemem badawczym.

Pierwsza faza ocen ekspertów sprowadzała się do dwóch spotkań z ekspertami. W czasie pierwszego spotkania w bezpośredniej rozmowie wprowadzono ekspertów w problematykę stanowiącą przedmiot badań i przedstawiono im kwestionariusz ankiety do udzielenia odpowiedzi. Natomiast w czasie drugiego spotkania przeprowadzono dyskusję podczas której rozwijano problematykę przedstawioną w udzielonych odpowiedziach.

Druga faza ocen ekspertów potwierdziła wyniki pierwszej, a w szczególności:

- a) przyjęto głosami zdecydowanej większości ekspertów autorską identyfikację pojęcia „ogniw ochrony państwa”, uznając jednocześnie za przekonujące argumenty przemawiające za takim nazewnictwem ogniw określanych w stosownych dokumentach „ogniwami ochronnymi”;
- b) uznano, że wśród warunków determinujących miejsce i rolę ogniw ochrony państwa najistotniejsze znaczenie odgrywa

geograficzne i polityczne położenie Rzeczypospolitej Polskiej, zagrożenia wojenne i kryzysowe oraz stan prawny z dziedziny obronności;

- c) stwierdzono, że funkcjonowanie ogniów ochrony państwa należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu przede wszystkim z Siłami Zbrojnymi.

Ze względu na zgodność wyników pierwszej i drugiej fazy ocen ekspertów, trzecia faza nie wybiegała poza wcześniej przedstawione założenia dotyczące jej zakresu.

Dzięki zastosowaniu przedstawionych w niniejszym podrozdziale metod badawczych, dokonano ostatecznej interpretacji uzyskanego materiału i przyjęto na miarę możliwości - zdaniem autora - optymalne rozwiązanie problemu.

Drogę dojścia do wyników oraz efekty przeprowadzonego procesu badawczego, w postaci teoretycznego opracowania przedstawiono w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

2. PODSTAWOWE POJĘCIA Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA

Dla stworzenia podstaw do przeprowadzenia procesu badawczego w zakresie dotyczącym ogniwo ochrony państwa, konieczne było przeprowadzenie badań sprowadzających się do analizy podstawowych terminów odnoszących się do problematyki obronności. Wnioski przedstawione w niniejszym rozdziale stanowiły punkt wyjścia do dalszej części badań. Uznano bowiem, że bez wyjaśnienia kwestii dotyczących: państwa i jego właściwości, bezpieczeństwa państwa oraz systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej, badania na temat funkcjonowania ogniwo ochrony państwa nie byłyby możliwe. Nie byłyby możliwe również bez ustalenia: czym są ogniwa ochrony państwa i co je tworzy?

Dlatego właśnie niezbędne okazało się określenie problemu badawczego, który w tej części badań sformułowano w formie następującego pytania: **czym jest państwo i jego bezpieczeństwo oraz co stanowi ogniwa przeznaczone do ochrony tego państwa w ramach systemu obronności?**

2.1. Państwo i jego właściwości

W miarę rozwoju cywilizacji zmieniały się poglądy na temat charakteru, funkcji i przeznaczenia państwa. Odzwierciedleniem tych zmian są poglądy filozofów, którzy w swoich rozważaniach próbowali określić istotę państwa i jego charakter. Zaprezentowane poniżej wyniki badań pozwoliły odpowiedzieć na pytanie: **co rozumie się pod pojęciem państwa?**

I tak, *Platon* uważał państwo za organizm społeczny pozwalający na zharmonizowanie działania klas ludzkich w jedną całość, rządzący się cnotą sprawiedliwości i porządku w wykonywaniu obowiązków. Filozof ten zdefiniował istotę państwa poprzez określenie rozrastania się państwa:

„Pokań państwo rozrastające się zechce być jednością, potąd je powiększać, a poza tę granicę nie!”⁸.

Z kolei *Arystoteles* definiował państwo jako wspólnotę terytorialną i organizację obejmującą zakresem swego działania ogół członków zamieszkujących dane terytorium. W państwie powinno panować tylko prawo, które ma zapewnić poddanym sprawiedliwość i dobro. Od *Arystotelesa* wywodzi się koncepcja traktująca państwo jako wynik naturalnego społecznego instynktu człowieka. Według *Arystotelesa* państwo, to pewna wspólnota różnych grup ludzi niezbędnych do jego istnienia⁹.

Najwybitniejszy spośród filozofów katolickich *Tomasz z Akwinu*, określa państwo jako społeczność doskonałą, samowystarczalną, niezależną oraz samorządną. Według katolickiej nauki społecznej istnienie państwa jest ściśle związane z występowaniem pewnego porządku prawnego oraz władzy, która chroniłaby go oraz miała możliwość zaspokajania potrzeb obywateli i gwarantowała im pokój od zewnątrz¹⁰.

Włoski filozof epoki Odrodzenia *Niccollo Machiavelli* uważał, że państwo powinno mieć ustrój republikański i stać na straży porządku społecznego, zapewniającego człowiekowi obdarzonemu energią właściwe pokierowanie swoją wolą i działaniem.

Niemiecki teoretyk państwa z przełomu XIX i XX wieku *Georg Jellinek* określa państwo jako korporację osiadłego ludu, wyposażoną w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchnią lub korporację terytorialną wyposażoną w bezpośrednią i samorodną władzę.

Natomiast polski prawnik, filozof i socjolog *Czesław Znamierowski* twierdził, że państwo jako organizacja władcza unormowana konstytucją jest niezbędne dla społeczności o większej liczbie członków, żyjących na

⁸ Zob., *Platon, Państwo, tom I, wyd. ALFA, Warszawa 1994, s 170 – 175 (tłumaczenie Wł. Witwicki)*

⁹ Zob., *Arystoteles, Polityka, Warszawa 1964, t. 7, s. 303*

¹⁰ Zob., *K. Wojtaszek, Kompendium wiedzy o państwie, Warszawa 1998, s.12*

większym terytorium a celem państwa jest ochrona i obrona członków tej grupy oraz utrzymanie porządku wewnętrznego¹¹.

W filozofii marksistowsko – leninowskiej państwo jawi się jako wytwór społeczeństwa klasowego i narzędzie panowania klasy dominującej ekonomicznie. Zadaniem wyłonionego ze społeczeństwa aparatu władzy jest zabezpieczenie trwałości stosunków ekonomicznych i politycznych. Według Engelsa, państwo miałoby stanowić potęgę wyrosłą, ze społeczeństwa, ale stawiającą się ponad nim i coraz bardziej wyobcowującą się z niego. Zaś według Lenina państwo to maszyna do utrzymywania panowania jednej klasy nad drugą.¹²

W tym miejscu należy również przedstawić definicję państwa z punktu widzenia prawa międzynarodowego. I tak zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, państwami są suwerenne jednostki geopolityczne. „W Międzyamerykańskiej Konwencji o Prawach i Obowiązках Państw z 26 grudnia 1933r. państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące atrybuty: stałą ludność, określone terytorium, rząd, zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Podmiotowość prawno-międzynarodowa państwa obejmuje zdolność następujących przedsięwzięć: zawieranie umów międzynarodowych, utrzymywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, uczestniczenie w organizacjach międzynarodowych, odwoływanie się do pokojowych sposobów załatwiania sporów międzynarodowych, podejmowanie samoobrony”¹³.

Równie dużo, co definicji państwa spotkać można różnorodnych koncepcji jego powstania. W literaturze przedmiotu spotkać można cztery zasadnicze¹⁴ koncepcje: teistyczną, umowy społecznej, podboju i przemocy, marksistowską.

¹¹ Zob., K. Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s.10-11

¹² Por., W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, s.86

¹³ Zob., K. Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s.10, oraz zob., L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. II, Warszawa 1958, s.356 i zob., L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994, s.16

¹⁴ Szerzej, K. Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s.13-16

I tak *koncepcja teistyczna*¹⁵ wiąże powstanie państwa z działaniem istoty nadprzyrodzonej, stanowiąc że władca sam jest bogiem bądź że jego władza od boga pochodzi.

Z kolei *koncepcja umowy społecznej*¹⁶ neguje tezę o boskim pochodzeniu władzy państwowej, zakładając iż powstanie państwa jest efektem zawarcia szczególnego rodzaju umowy pomiędzy członkami społeczeństwa a władcą.

Natomiast *koncepcja podboju i przemocy*¹⁷ stanowi, iż państwo jest następstwem podboju jednych ludów przez inne, co z kolei pociągało za sobą zasadę podporządkowania zwyciężonej większości a podział na rządzących i rządzonych opiera się na różnicy pochodzenia i ras.

Ostatnia z czterech wyżej wymienionych koncepcji, czyli *koncepcja marksistowska genezy państwa*¹⁸ sprowadza się do stwierdzenia, że powstanie państwa jest wynikiem szeregu przeobrażeń, jakie zaistniały w społecznościach rodowo-plemiennych a sprowadzających się do podziału oraz specjalizacji pracy, prywatnej własności środków pracy, eksploatacji siły roboczej i zawłaszczaniu wytwarzanych produktów, co w konsekwencji doprowadziło do podziału społeczeństwa na dwie klasy społeczne (posiadaczy środków produkcji oraz tych którzy tych środków są pozbawieni).

Nowoczesne państwo jest wytworem europejskiej ery historii nowożytnej¹⁹. Rozwijało się w XVIII i XIX wieku, co oznaczało między innymi: wprowadzenie religijnej neutralności państwa wytworzenie wewnętrznej i zewnętrznej suwerenności, zmianę struktur panowania, przemiany strukturalne w administracji państwowej oraz utrzymywanie

¹⁵ *Koncepcje te znajdują swe korzenie w doktrynach Dalekiego Wschodu. W nowej erze rozwinięte przez chrześcijaństwo – głównie przez św. Augustyna i Tomasza z Akwinu*

¹⁶ *Koncepcje umowy społecznej (pojawiające się załóżkowo u Epikura, Platona i Cyserona) popularne w XVII i XVIII wieku za sprawą ich głównych przedstawicieli, którymi byli: holenderscy filozofowie Hugo Grotius i Baruch Spinoza, filozofowie angielscy Thomas Hobbes i John Locke oraz francuski filozof Jan Jakub Rousseau*

¹⁷ *Koncepcje te były popularne pod koniec XIX wieku, a jednym z najbardziej znanych reprezentantów tych koncepcji był polski socjolog i prawnik Ludwik Gumplowicz*

¹⁸ *Twórcą tej koncepcji był Fryderyk Engels, który rozwinął historyczną interpretację państwa amerykańskiego etnologa Lewis'a Henry'ego Morgan'a*

¹⁹ *Szerzej, K. Wojtaszek, Kompendium wiedzy o państwie, wyd. cyt., s. 16-22*

stałego wojska. Równocześnie następował rozwój nowoczesnych społeczeństw, co skutkowało pojawieniem się w systemie wartości i prawa – prymatu człowieka. Wiek XX to okres demokratyzowania zasad oraz struktur państwowych. Proces ten następuje z różnorodną intensywnością i w różnym czasie, co podyktowane było głównie konsekwencją wojen światowych oraz załamaniem systemu totalitarnego. Do pierwszej wojny światowej historia świata dotyczyła przede wszystkim Europy i przez Europę była kształtowana. Wojna ta spowodowała podział państw na liberalno-demokratyczne, autorytarne i totalitarne. Druga wojna światowa dokonała polaryzacji systemów politycznych, trwającej do końca lat osiemdziesiątych, kiedy to rozpoczął się okres demokratyzacji. Ostatnia dekada jest konsekwencją: z jednej strony braku znaczących sukcesów gospodarczych i korupcją, z drugiej strony w krajach o średnim poziomie rozwoju cywilizacyjnego wymuszone zostały działania podyktowane wymogami postępu gospodarczego, któremu sprzyja demokracja polityczna²⁰. Nowoczesne państwo realizuje pięć postulatów²¹:

- *bezpieczeństwo*, wynikające z uniwersalnego prawa przeżycia i bezpieczeństwa, co oznacza suwerenność oraz monopol państwa na użycie przymusu fizycznego;
- *wolność*, będącą osobistym prawem wolnościowym, której konsekwencją są niezbywalne prawa ludzkie, podział władzy oraz parlamentarna zasada większości;
- *równość*, przejawiającą się prawem politycznego udziału i współdziałania, utożsamiana z polityczną demokracją, suwerennością narodu oraz powszechnością i równością prawa wyborczego;
- *braterstwo*, będące wyrazem prawa socjalnego, czyli nowoczesnego dobrobytu państwowego;

²⁰ Zob., W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, wyd. cyt., s.118

²¹ Zob., K. Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s.17

- ochronę środowiska ekologicznego, spowodowaną ekologicznym prawem życia oraz prawem i właściwością natury, oznaczającą konstytucjonalizację ochrony środowiska.

Każde współczesne państwo spełnia siedem zasadniczych funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną²².

Funkcja wewnętrzna sprowadza się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co osiąga się poprzez działanie organów administracyjnych państwa.

Funkcja zewnętrzna zaś spełniana jest poprzez działalność prowadzoną w zakresie stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, której istotą jest ochrona interesów państwa, prowadzona głównie przez jej służbę dyplomatyczną.

Funkcja gospodarczo-organizatorska przejawia się organizowaniem gospodarki oraz wpływem na procesy gospodarcze.

Funkcja adaptacyjna sprowadza się do przystosowania państwa do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych.

Funkcja regulacyjna to całokształt działalności polegającej na wpływaniu na zachodzące procesy społeczne.

Funkcja innowacyjna polega na wprowadzaniu przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych.

Z zaprezentowanych rozważań przebija się wspólna myśl, iż w państwie – będącym organizacją polityczną koncentrującą swoją działalność wokół zarządzania – ma panować prawo, nad którego przestrzeganiem czuwa państwowy aparat władzy. Odzwierciedleniem tej idei są we współczesnych państwach konstytucje, zawierające zbiór podstawowych praw obowiązujących w danym państwie (zhierarchizowany system wartości) oraz zakresy kompetencji naczelnych organów władzy i administracji. Właściwym tylko państwu jest to,

²² Por., K. Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s.22-24

że zajmuje ono jako organizacja, ściśle określone terytorium²³, nad którym władze państwowe sprawują zwierzchność rozciągającą się również na wszystkie przebywające tam osoby za wyjątkiem posiadających immunitet dyplomatyczny. Z właściwości tej wynika, iż przynależność do państwa ma charakter przymusowy i sformalizowana jest poprzez instytucję obywatelstwa, którego nabycie może nastąpić poprzez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami danego państwa (np. w Polsce) lub urodzenia się na obszarze danego państwa (np. w Australii). Taka właściwość państwa wiąże się z koniecznością akceptowania przez jego obywateli obowiązujących reguł prawnych oraz sankcjami i możliwością egzekwowania przestrzegania porządku zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym w danym państwie.

Atrybutem państwa jest suwerenność rozumiana jako całkowita niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej. Wewnętrzna suwerenność państwa przejawia się w tym, że władza państwowa jest najwyższa na danym obszarze i sama decyduje o zakresie swoich kompetencji, a wszystkie inne instytucje i organy funkcjonują za jej zgodą i na warunkach przez nią określonych²⁴. Ponadto sprawuje ona pełnię zwierzchności nad terytorium i ludnością państwa. Jedynie ona jest kompetentna do nawiązywania i prowadzenia stosunków z innymi państwami, czyli reprezentowania danego kraju na arenie międzynarodowej. Zewnętrzna suwerenność państwa przejawia się realizacją przez nie celów niezależnych od innych państw i ochroną interesów danego państwa. Ograniczenie suwerenności może nastąpić w wyniku przyjętych przez państwo zobowiązań będących następstwem przegranej wojny lub podpisanych zobowiązań międzynarodowych.

²³ Terytorium państwa obejmuje obszar lądowy, wody przybrzeżne, obszar w głąb ziemi, strefę powietrzną nad jego obszarem oraz placówki dyplomatyczne reprezentujące interesy państwa poza jego granicami oraz statki wodne i powietrzne

²⁴ Pamiętać należy jednak o tym, że najwyższym suwerenem w państwie demokratycznym jest naród i do niego należy najwyższy poziom władzy, który wyraża się w powszechnych wyborach, w publicznej ocenie poczynań władz politycznych, itd.

Można jednocześnie stwierdzić, iż państwo jest suwerenne wtedy, gdy ma zwierzchnią władzę nad terytorium i ludnością oraz gdy może dobrowolnie nawiązywać równorzędne stosunki z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi a także być członkiem wybranych przez siebie organizacji międzynarodowych oraz swobodnie określać swój ustrój społeczny i gospodarczy²⁵.

Cechami wyróżniającymi państwo spośród innych organizacji jest suwerenność rozumiana jako pełna niezależność od jakiejkolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej oraz instytucja obywatelstwa, która sankcjonuje przymusową przynależność do państwa ludności zamieszkującej jej terytorium.

Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom poszczególne państwa tworzą własne, wynikające z kultury i mentalności społeczeństwa, systemy prawne oraz powołują instytucje, przeznaczone do zapobiegania stopniowo uświadamianym zagrożeniom, takie jak: siły zbrojne, policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe oraz różnego rodzaju służby ratownicze.

Jednakże w miarę rozbudowywania struktur oraz systemów prawnych coraz bardziej ograniczane są swobody obywatelskie. Dlatego też obecnie społeczeństwa państw o najwyższym poziomie rozwoju demokracji zmierzają w kierunku ukształtowania takiego modelu państwa, w którym to obywatel winien sam sobie zapewnić bezpieczeństwo bytu i warunki rozwoju. Natomiast struktury państwowe powinny ingerować tylko w niewielkim stopniu w działalność poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych. Ich działanie powinno ograniczać się jedynie do uruchamiania pewnych mechanizmów ekonomicznych i czuwania, aby ta samonapędzająca się machina społeczna zmierzała w kierunku określonym w strategii rozwoju danego państwa. Ponadto państwo i jego struktury zobowiązane są do reagowania w sytuacjach zagrożeń

²⁵ *Zakres suwerenności państwa jest ograniczony dobrowolną międzynarodową współzależnością ekonomiczną, polityczną i militarną*

przerastających możliwości poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych.

Powyższe stwierdzenia upoważniają do zastosowania wobec państwa tych samych metod postępowania, co w przypadku każdej innej organizacji. Przedstawione powyżej właściwości państwa jednoznacznie sugerują, iż **państwo jest organizacją polityczną obejmującą swym zasięgiem określone terytorium wraz z jego ludnością, posiadającą suwerenną władzę.**

2.2. Bezpieczeństwo państwa

Pojęcie „bezpieczeństwo” towarzyszące człowiekowi od dawna, jest pojęciem powszechnie zrozumiałym i określanym, utożsamianym leksykalnie ze stanem niezagrożenia i spokoju.

Przedstawione poniżej wyniki badań pozwoliły odpowiedzieć na pytanie: **czym jest i jak rozumie się dziś termin bezpieczeństwa państwa?**

„Etymologia słowa „bezpieczeństwo” w wielu językach (także w polskim) uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia („bez pieczy”, czyli bez wystarczającej ochrony)²⁶.

Istotną cechą społeczności ludzkiej jest to, iż może ona funkcjonować na zasadzie przymusowych bądź dobrowolnych wzajemnych powiązań jej członków. *„Każda jednostka stara się strzec, ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły, nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy(...). Człowiek chroni swe dobra przed niebezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może*

²⁶ Por., J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s.15

zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjazne; albo że jest to poważnie utrudnione”²⁷.

Wspólnym zatem dobrem wszystkich członków wspomnianej powyżej zbiorowości (na przykład – państwa) jest to, żeby była ona zawsze gotowa zlikwidować wszelkie zagrożenia, a tym samym zapewnić sobie warunki swobodnego bytu i rozwoju, czyli ogólnie rzecz ujmując – zapewnić sobie bezpieczeństwo. Zatem bez bezpieczeństwa zbiorowość ludzka (państwo) nie zapewniłaby (zapewniłoby) istnienia dóbr powszechnych oraz nie mogłaby (mogłoby) się rozwijać. Jest tak dlatego, że państwo może rozwijać swoją aktywność skierowaną na osiągnięcie dóbr wyłącznie wtedy gdy ma pewność, że nie grozi mu żadne niebezpieczeństwo.

W dostępnych leksykonach mianem „bezpieczeństwa” określa się: stan i poczucie pewności oraz wolność od zagrożeń²⁸. Mimo podobieństw, nie można stwierdzić aby istniała jednolita wersja definicji tego pojęcia.

„W najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest rzeczywiście identyczne z pewnością (...) i oznacza brak zagrożenia (...) fizycznego albo ochronę przed nim”²⁹.

I tak „w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych: jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia”³⁰.

²⁷ Zob., Cz.Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988, s.80, 83

²⁸ Por., R.Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989, s.10

²⁹ Zob., J.Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, wyd. cyt., s.17. za: *Słownik nauk społecznych (A Dictionary of the Social Science)*, Londyn, 1964, s.629

³⁰ Zob., R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych* wyd. cyt., s.50

Istotnymi aspektami bezpieczeństwa są: brak zagrożenia i poczucie pewności, które mogą być zarówno obiektywne jak i subiektywne, a w związku z tym zarówno wymierne i niewymierne³¹. Bezpieczeństwo ma miejsce „ *jedynie wówczas, gdy nie występują jednocześnie: rzeczywiste zagrożenie (czynnik obiektywny) i jego poczucie (czynnik subiektywny)*”³².

W dzisiejszym świecie, bezpieczeństwo rozumiane jedynie jako brak zagrożeń, nie ma stanowić wyłącznie gwarancji fizycznego przetrwania lecz równocześnie zapewnić realizację minimum pozostałych potrzeb społecznych. Dlatego też tak istotne wydaje się szerokie pojmowanie bezpieczeństwa.

A zatem „bezpieczeństwem państwa”³³, pomimo różnic identyfikacyjnych, określa się zazwyczaj: „poczucie pewności”, „brak zagrożeń”, „ochronę przed zagrożeniami”, „wymiar bytu i rozwoju” a także „poczucie tożsamości, partnerstwa w środowisku międzynarodowym”.

W „Leksykonie pokoju” stwierdza się, iż bezpieczeństwo państwa nie może mieć wyłącznie wymiaru militarnego. Rozumienie tego pojęcia musi być zatem poszerzone o takie sfery jak: polityka, kultura i ekonomia³⁴.

W wielu opracowaniach naukowych wskazuje się na to, że bezpieczeństwo państwa „*to element jego bytu i rozwoju określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*”³⁵ lub „*stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami*”³⁶ a także „*stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi*”

³¹ Szerzej, J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, wyd. cyt., s.17

³² Tamże, s.18

³³ W niniejszym opracowaniu pojęcia „bezpieczeństwo państwa” oraz „bezpieczeństwo narodowe” uznano za tożsame

³⁴ Zob., *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987, s.29

³⁵ Zob., J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa. Studium*, AON, Warszawa 1991, s.9

³⁶ Zob., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, AON, Warszawa 1991, s.7

*i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*³⁷.

Wymienione powyżej definicje bezpieczeństwa państwa podkreślają rangę tego stanu rzeczy, traktując je jako najwyższe dobro społeczne³⁸.

„W rozważaniach o bezpieczeństwie kraju przyjmuje się tezę, iż bez względu na epokę i ustrój zachowaniem państwa na arenie międzynarodowej rządzą dążenia odzwierciedlające podstawowe interesy narodowe:

- *po pierwsze – wola przetrwania – zachowania własnej egzystencji i tożsamości a więc suwerenności i integralności terytorialnej;*
- *po drugie – rozwój i wzrost swojej pozycji w otoczeniu.*

*Konkludując – jest to nic innego jak dążność do przetrwania i rozwoju. Wolę przetrwania, czyli zachowania suwerenności państwa realizuje się przez utrzymanie stanu optymalnego bezpieczeństwa, które jest absolutnym warunkiem trwania i rozwoju państwa*³⁹.

Pomimo, iż stan bezpieczeństwa państwa jest różnorodnie definiowany, wspólnymi zwrotami łączącymi je i wyjaśniającymi to pojęcie są zwroty użyte w różnorodnej formie a odnoszące się głównie do „braku zagrożeń” bądź „ochrony (obrony) przed zagrożeniami”, „warunku trwania i rozwoju państwa” a także „poczuciu (stanie) niezagrożenia”. W wielu opracowaniach naukowych zauważa się utożsamianie pojęcia „bezpieczeństwa państwa” z pojęciem „bezpieczeństwa narodowego”. Dzieje się tak dlatego ponieważ „niewielkie są (...) szanse na wyeliminowanie jednego z tych terminów, gdyż są one zakorzenione w naszej terminologii i powszechnie stosowane (...). Oczywiście,

³⁷ Zob., Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, *Studia i materiały*, nr 40, Warszawa 1996, s.14

³⁸ Por., K.Piątkowski, *Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP*, *Myśl Wojskowa* nr 5/93, s.5 i zob., *Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych*, AON, Warszawa 1992, s.4

³⁹ Zob., W.Zajdziński, S.Miłosz, *Rola Sił Zbrojnych wybranych państw w polityce bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998, s.70

rozumiane jest szeroko jako stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami (...), przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”⁴⁰.

Bezpieczeństwo państwa, związane integralnie z procesem powstawania nowoczesnych państwowości, powinno być postrzegane jako ciągły proces, ulegający zmianom zarówno co do zasięgu jak i jakości. Z punktu widzenia poruszanej problematyki najbardziej adekwatne jest postrzeganie bezpieczeństwa narodowego jako stanu uzyskanego w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określanego stosunkiem potencjału obronnego do skali zjawisk i sytuacji zagrażającym państwu.

Jak już wcześniej wspomniano, przez wieki o bezpieczeństwie państwa decydowała jego siła militarna, która stanowiła podstawę i warunek jego egzystencji.

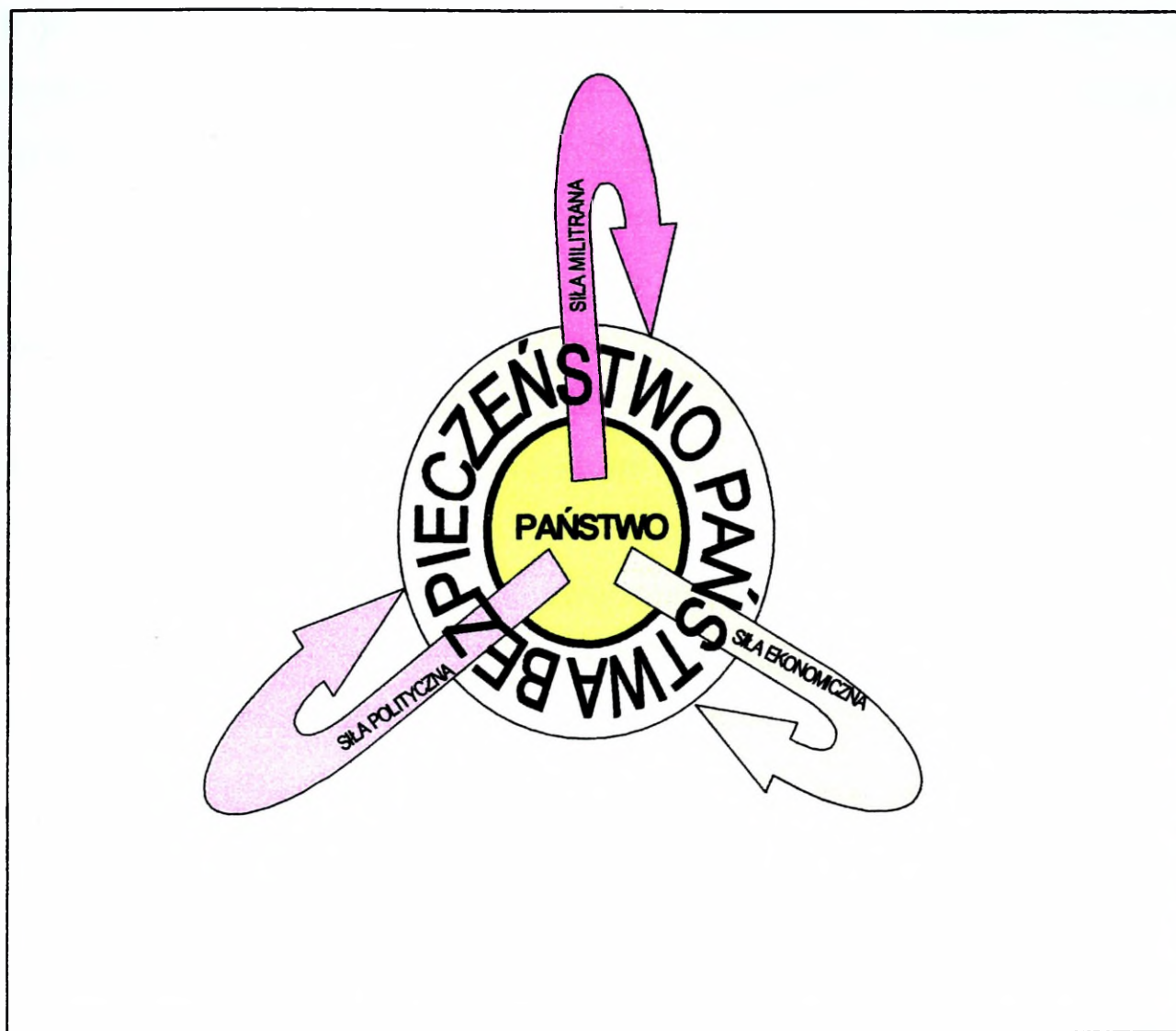
Obecnie odchodzi się od postrzegania bezpieczeństwa wyłącznie w kategoriach militarnych lecz również politycznych i ekonomicznych. Dzieje się tak dlatego, że zachowanie bezpieczeństwa państwa wymaga zachowania równowagi pomiędzy czynnikami militarnymi i niemilitarnymi. A zatem stwierdzić można, że o bezpieczeństwie państwa decydować będzie jego siła polityczna, ekonomiczna i militarna, czego ideę przedstawiono na rysunku nr 1.

W związku z powyższym, pojawiło się pojęcie „rozległego bezpieczeństwa”, poszerzone o takie elementy jak dobrobyt państwa, rozwój cywilizacyjny społeczeństwa itp.

Najważniejszą wartością dla każdego państwa jest bezpieczeństwo, a co za tym idzie suwerenność, niezależność i integralność terytorialna⁴¹. Zatem współczesne pojęcie bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne oraz etniczne i inne.

⁴⁰ Por., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Suplement, AON, Warszawa 1996, s.93*

⁴¹ Zob., *W.Śmialek., System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1993, s.29*



Rys. nr 1. Wpływ sił państwa na jego bezpieczeństwo

Źródło: Opracowanie własne

Zakres wzajemnego oddziaływania państw ulega ciąglemu wzrostowi obejmując coraz szersze dziedziny życia. Współczesne państwa współpracują w ramach organizacji i instytucji międzynarodowych decydując się na szersze, jak nigdy do tej pory, traktowanie potrzeb i środków służących zapewnieniu własnego bezpieczeństwa.

Dziś ogromna liczba dokumentów prawa międzynarodowego reguluje sprawy bezpieczeństwa. *„Przede wszystkim należy mieć na względzie, że w ustaleniach prawa międzynarodowego zawarty jest już*

obecnie niekwestionowany obowiązek współdziałania państw na rzecz utrzymania międzynarodowego (...) bezpieczeństwa⁴². Do wypełniania tego obowiązku obligują państwa stosowne akty prawa członków organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego o zasięgu ogólnosiwiatowym oraz regionalnym⁴³ bądź dwustronnym.

Wyznacznikami postanowień współczesnego prawa międzynarodowego są ogólne zasady prawa uznawane przez narody cywilizowane. Zasady te stanowią obowiązującą podstawę działań państw w stosunkach międzynarodowych, obowiązujące przy zawieraniu umów w tym również i tych, które regulują problematykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

W „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych” określono zasady, stanowiące przede wszystkim, iż państwa powstrzymają się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności lub niepodległości państw a spory międzynarodowe będą rozstrzygane środkami pokojowymi. Zasady te stanowią konieczny warunek bezpieczeństwa międzynarodowego. Taka idea jest rezultatem postępu cywilizacyjnego. W tym miejscu zauważyć należy, że *„do końca XIX wieku prawo międzynarodowe nie ograniczało użycia siły, pozostawiając państwom dyskrecjonalną kompetencję oceny celowości jej użycia dla realizacji swoich politycznych zamiarów lub jako sposobu rozwiązywania sporów i konfliktów między państwami. Totalny charakter nowych wojen i niebezpieczeństwo eskalacji nawet najmniejszego konfliktu uzasadniły przyjęcie po zakończeniu II wojny światowej w Kartie Narodów Zjednoczonych zakazu stosowania wszelkich form siły, jako*

⁴² Szerzej, B. Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku, Studium (część I)*, AON, Warszawa 2000, s. 26

⁴³ *Mowa tu przede wszystkim o Kartie Narodów Zjednoczonych a także Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*

podstawowego warunku skuteczności utworzonego na jej podstawie powszechnego systemu bezpieczeństwa'⁴⁴.

W „Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”, przyjętej przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 roku, zapisano, że nasz kraj realizuje swą politykę bezpieczeństwa zgodnie z Konstytucją RP, z poszanowaniem prawa międzynarodowego, zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz dokumentów OBWE. Zatem Rzeczpospolita nie dąży do umocnienia własnego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych. Z powyższego zapisu wynika, że między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym istnieją ściśle związki. Każde państwo funkcjonuje w określonym „kręgu bezpieczeństwa”. Bezpieczeństwo można i należy ujmować jako określoną sekwencję stanów, które składają się na ważny proces społeczny w skali międzynarodowej. Mimo względnej trwałości aspiracji, potrzeb i interesów państw, ich bezpieczeństwo zewnętrzne podlega prawom ruchu systemów międzynarodowych, jako że impulsy do jego ewolucji wychodzą zarówno ze środowiska wewnętrznego, jak i międzynarodowego⁴⁵.

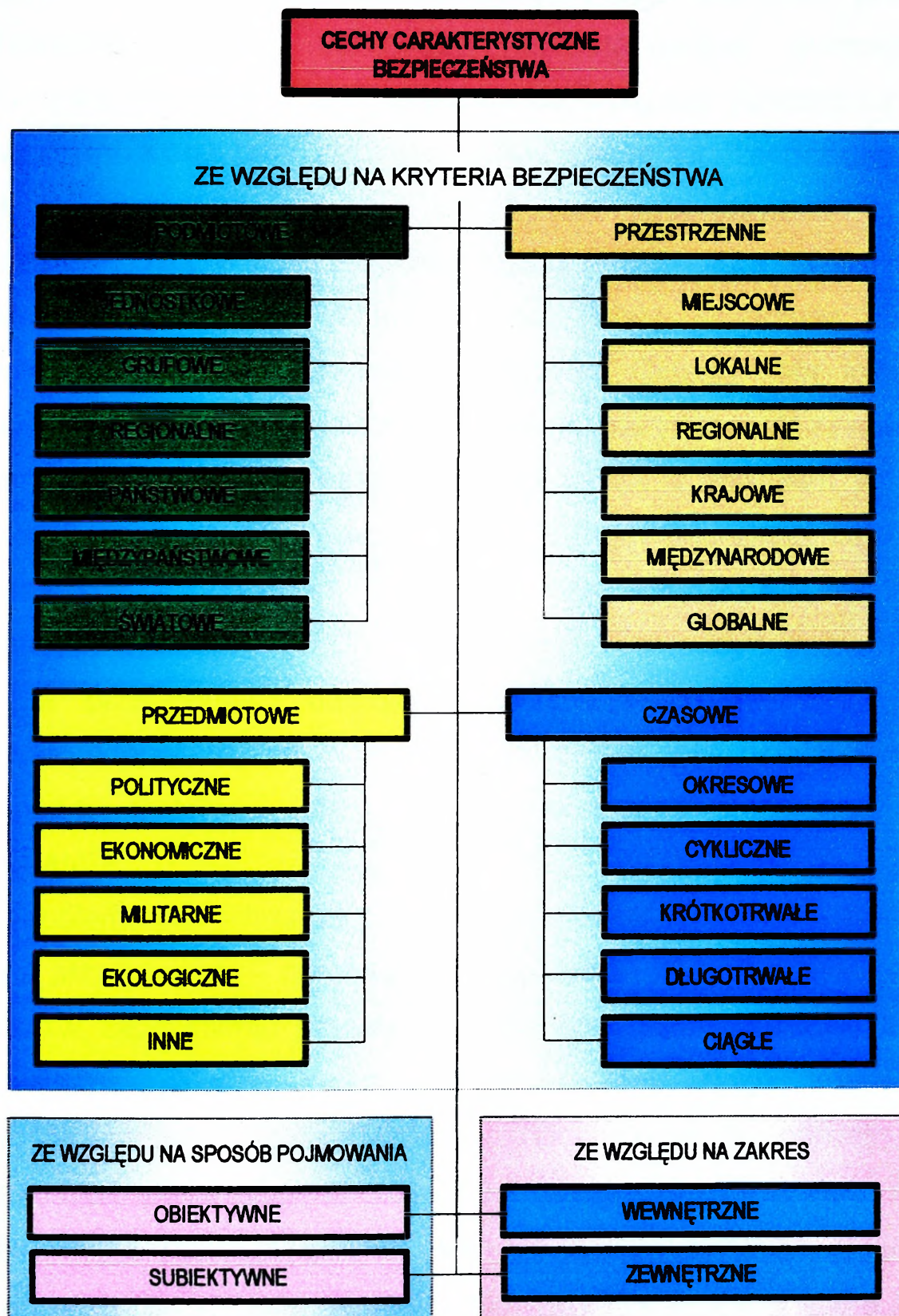
Coraz doskonalsze prawo międzynarodowe stało się niezmiernie ważnym czynnikiem utrzymania i kształtowania bezpieczeństwa. System prawny tworzy oraz określa zasady, procedury i zakazy uniemożliwiające naruszenie bezpieczeństwa. Niemożliwe jest naruszenie bezpieczeństwa bez reakcji społeczności międzynarodowej. Można zatem stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa podobnie jak i ogólny termin poczucia bezpieczeństwa zależeć będzie od aspektów w jakich będziemy je rozpatrywać oraz od zakresu i sposobu pojmowania, czego ideę przedstawiono na rysunku nr 2.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na stwierdzenie, że: **bezpieczeństwo państwa jest obiektywnie pojmowanym wewnętrznym i zewnętrznym stanem niezagrożenia państwa**

⁴⁴ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku*, wyd. cyt., s.28

⁴⁵ Zob., R.Zięba, *Internacjonalizacja życia narodów i państw*. ISM UW, Warszawa 1991, s.51

(i tego co to państwo stanowi) w określonym czasie, we wszystkich sferach funkcjonowania państwa jako organizacji.



Rys. nr 2. Cechy charakterystyczne bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne

2.3. System obronności RP

Ostatnie dziesięciolecie to czas przebudowy systemu obronności, podyktowany rozwojem myśli naukowej w tym zakresie, próbami dostosowania systemu obronności do standardów europejskich (światowych), działaniami zmierzającymi do integracji Rzeczypospolitej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Okres ten zapoczątkowany został zakończeniem „zimnej wojny”, co spowodowane zostało rozwiązaniem Układu Warszawskiego i „zburzeniem muru berlińskiego”, upadkiem ZSRR, a w odniesieniu do Polski – zmianą ustroju i wprowadzeniem reguł gospodarki rynkowej. Ostatnie lata to okres w czasie którego zaistniały dwa fakty wpływające w sposób zasadniczy na obronność Polski. Pierwszy z nich wiąże się z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku – ustaw ustrojowych. Drugi natomiast związany jest z przyjęciem 12 marca 1999 roku Polski do Paktu Północnoatlantyckiego⁴⁶.

Dla przejrzystości dalszych rozważań niezbędne wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie: **czym zatem jest dzisiaj system obronności Polski i jakie relacje zachodzą pomiędzy jego elementami?**

Problematyka obronności regulowana jest w naszym państwie poprzez akty prawne – normujące zakres zadań określonych organów państwa w zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Są to akty wydane głównie przez Komitet Obrony Kraju oraz jego Przewodniczącego i Radę Ministrów. Dokumenty te odnoszą się w znakomitej większości do warunków uwzględniających dwa stany funkcjonowania państwa tj. stan wojny i pokoju. Sytuacje, w jakich państwo może się znaleźć nie będąc jednocześnie w stanie wojny bądź pokoju, nie były do tej pory uregulowane.

⁴⁶ Szerzej, W.Kitler, B.Wiśniewski, J.Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, Studium, AON, Warszawa 2000, s.62-65*

Postęp w pojmowaniu misji systemu obronności nastąpił wraz z nasileniem się działalności zmierzającej do integracji Rzeczypospolitej Polskiej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, a głównie z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Przejawem tego są przyjęte na posiedzeniach Rady Ministrów odpowiednio 4 stycznia oraz 23 maja 2000r. „Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej”.

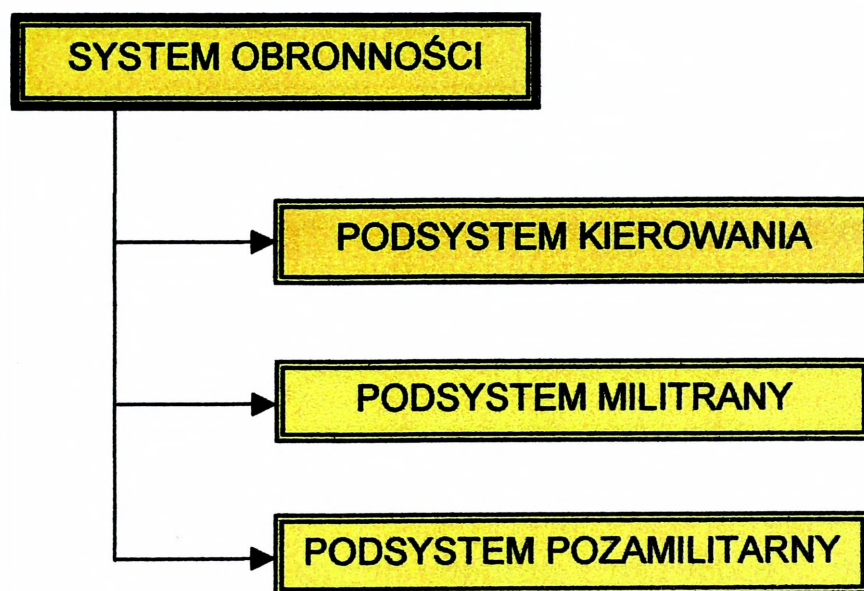
„Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” stanowi między innymi, że *„stosownie do wyznaczonych celów i działań strategicznych, Polska będzie utrzymywać system obronności o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym.(...). System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań organizowane, utrzymywane i przygotowane”⁴⁷*. System obronności Rzeczypospolitej Polskiej to zatem wszystkie, wzajemnie powiązane funkcjonalnie, siły i środki realizujące zadania obronne, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane.

Polska organizuje i utrzymuje swój system obronności kierując się obowiązującym prawem oraz w zgodzie z potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza wymaganiami jakościowymi i możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten funkcjonuje ciągle, realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia się a w razie potrzeby przeciwstawiania się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny⁴⁸.

⁴⁷ Zob., *Strategia Obronności ...*, wyd. cyt., s.16

⁴⁸ Zob., J.Pawłowski, *System obronności RP*, Informator Nr 1(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000, s. 14

Składa się on z trzech podstawowych elementów: **podsystemu kierowania** oraz dwóch podsystemów wykonawczych – **militarnego** (Siły Zbrojne RP) i **pozamilitarnego** (pozamilitarne ogniwa obronne)⁴⁹, czego ideę przedstawia rysunek nr 3.



Rys. nr 3. Struktura systemu obronności

Podsystem kierowania obronnością tworzą wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. Podsystem ten jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Do jego zasadniczych funkcji należy kierowanie przygotowaniem obronnym w czasie pokoju, kierowanie reagowaniem na zagrożenia kryzysowe oraz kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

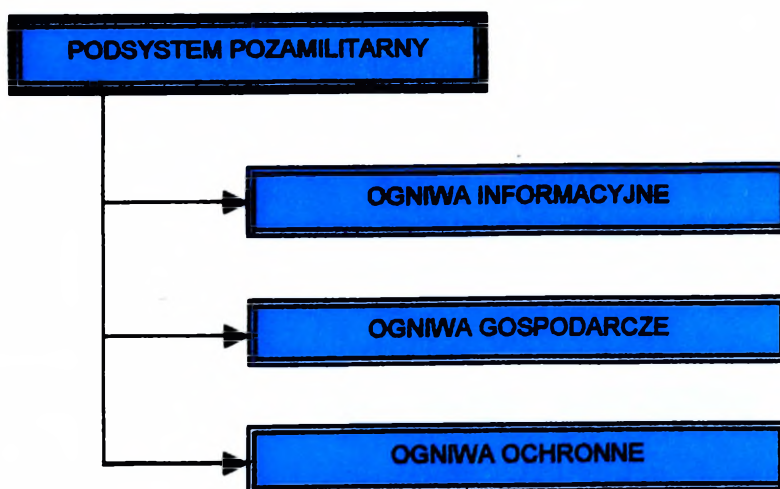
Podsystem militarny (Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej) jest podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa. Służy on ochronie niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa

⁴⁹ Zob., *Strategia Obronności ...*, wyd. cyt., s.16

i nienaruszalności jej granic. W ramach spełniania tej funkcji Siły Zbrojne wykonują zadania wynikające ze strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej, a skonkretyzowane w „Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej”⁵⁰ oraz w stosownych narodowych i sojuszniczych planach reagowania kryzysowego i obrony państwa.

Działając w narodowym systemie obronności i systemie sojuszniczym NATO, Siły Zbrojne RP są gotowe do wykonywania trzech rodzajów zadań strategicznych: obronnych w razie wojny (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski lub udział w odparciu agresji na inne państwo sojusznicze), reagowania kryzysowego (także w ramach misji organizacji międzynarodowych) oraz stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju.

Podsystem pozamilitarny tworzą wszystkie, poza Siłami Zbrojnymi RP, ogniwa wykonawcze administracji publicznej, inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy, na które są nakładane lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w granicach powszechnie obowiązującego prawa⁵¹, dzielące się na: **ogniwa informacyjne**, **ogniwa gospodarcze** oraz **ogniwa ochronne**. Powszechnie stosowaną strukturę podsystemu pozamilitarnego przedstawia rysunek nr 4.



Rys. nr 4. Struktura podsystemu pozamilitarnego

⁵⁰ Podpisanej przez Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio 24 i 25 stycznia 2001 roku

⁵¹ Zob., *Strategia Bezpieczeństwa ...*, s.34

Ogniwa te funkcjonują w ramach działów administracji rządowej oraz struktur terytorialnych systemu obronności a do zadań ich należy⁵²:

- zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz wsparcie wojsk sojusznicznych prowadzących działania na terytorium kraju;
- utrzymywanie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności oraz jej przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Ogniwa informacyjne realizują zadania mające na celu ochronę i propagowanie polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjne osłabienie przeciwnika oraz umacnianie woli, morale, determinacji obronnej oraz wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach wojennych. *„Dynamiczna ekspansja i wzrost znaczenia szeroko rozumianego czynnika informacji we wszystkich sferach społecznej aktywności stawia istotne wyzwania także przed obronnością. Wymaga to zintensyfikowania wysiłków na rzecz zapewnienia koniecznego potencjału informacyjno-obronnego państwa. Jest to jedno z najbardziej priorytetowych zadań w dziedzinie obronności, w tym w siłach zbrojnych, na progu XXI wieku. Oznacza konieczność szczególnej troski o rozwój infrastruktury informacyjnej, w tym zwłaszcza informatycznej i telekomunikacyjnej. W zakresie rozwoju i doskonalenia potencjału informacyjno-obronnego rangę szczególną ma właściwe wykorzystanie mediów w realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Specjalne wymagania i zadania spoczywają na Urzędzie*

⁵² Szerzej, *Strategia Bezpieczeństwa ...*, wyd. cyt., s.34-35

*Ochrony Państwa. Ważną rolę ma tu do spełnienia także dyplomacja, działalność w sferze nauki i techniki, kultury i sztuki, edukacji i oświaty*⁵³.

Ogniwa gospodarcze mają na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

„Tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych na potrzeby obronne, zapewnianie uwzględniania wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymywanie infrastruktury obronnej, szczególnie w zakresie komunikacji i łączności, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie obronności – to najistotniejsze strategicznie zadania ogniw gospodarczych w dziedzinie obronności. Jedną ze szczególnie ważnych ich funkcji będzie uczestnictwo w wykonywaniu zadań na rzecz wsparcia sił sojuszniczych rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski, a także w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich NATO.

*Na gospodarcze ogniwa systemu obronności składają się zarówno państwowe, jak i samorządowe oraz prywatne podmioty gospodarcze. Konieczne jest uwzględnienie wynikającej z tego specyfiki w zarządzaniu poszczególnymi rodzajami gospodarczych zasobów obronnych*⁵⁴.

Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa a także ochronę ludności oraz majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych.

Ogniwa ochronne przeznaczone są do realizowania takich zadań jak:

- ochrona granic;
- ochrona ważnych osób i obiektów;

⁵³ Zob., J.Pawłowski, *System obronności RP*, wyd. cyt., s. 13

⁵⁴ Szerzej, tamże, s. 15

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym zapewnienie przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa w warunkach wojny).

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że w odniesieniu do wcześniej obowiązującego systemu obronnego państwa, **dziś obowiązujący system obronności RP wprowadza istotne zmiany dotyczące systematyki pojęć, nie ustalając jednak w sposób jednoznaczny co kryje się pod pojęciami : ogniwa informacyjne, ogniwa ochronne, ogniwa gospodarcze określając jednak precyzyjne ich zadania i przeznaczenie.**

2.4. Ogniwa ochrony państwa

W cytowanych już wcześniej dokumentach⁵⁵, w których pojawia się pojęcie „ogniw ochronnych” określono ich cele działania oraz zadania, jakie na tych ogniwach ciążyą. Biorąc pod uwagę zakres zadań przypisany tym ogniwom oraz wnioski płynące z podrozdziału 2.1, w toku badań ustalono, że stosowane nazewnictwo w odniesieniu do ogniw zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania struktur państwa a także chroniących ludność i majątek narodowy przed skutkami zbrojnych oraz niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych nie jest właściwe i precyzyjne. Cytowany bowiem powyżej zakres zadań dotyczy tego co „państwo” stanowi. W związku z powyższym, dla zachowania przejrzystości procesu badawczego oraz jasnego przedstawienia wyników badań przyjęto, że określane w stosownych dokumentach ogniwa realizujące funkcje ochronne w stosunku do państwa, to ni mniej ni więcej tylko „ogniwa ochrony państwa”. Takiego zatem zwrotu używano w dalszej części procesu badawczego i pisarskim przedstawieniu ich wyników.

⁵⁵ *Mowa o strategiach bezpieczeństwa i obronności*

W dokumentach będących podstawą przeprowadzonych rozważań stwierdzono brak jakiegokolwiek definicji, pozwalającej na łatwą identyfikację ogniw ochrony państwa. Ustalenie tego pojęcia zostało zaprezentowane w niniejszym rozdziale. Stało się to możliwe przez udzielenie odpowiedzi na pytanie: **co to są ogniwa ochrony państwa?**

Słowo „ogniwo”⁵⁶ ma w języku polskim wielorakie znaczenie, podobnie jak i rzeczownik „ochrona” czy przymiotnik „ochronny”⁵⁷. Natomiast wnioski z przeprowadzonych badań odnoszących się do pojęcia „państwa” pozwalają na jednoznaczne rozumienie tego terminu. W toku procesu badawczego, z punktu widzenia semantyki - uwzględniając wcześniejsze rozważania - stwierdzono że ogniwami ochrony państwa są: **wzajemnie powiązane ze sobą instytucje wypełniające funkcje zabezpieczające przed niebezpieczeństwem związanym ze skutkami zbrojnych oraz pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych: ludność, struktury państwa i majątek narodowy.**

Podczas analizy wspomnianych wcześniej celów i zadań ogniw ochrony państwa, zauważono wspólne cechy łączące je w jedną całość z punktu widzenia właściwości organizacyjno-rzeczowych. Analiza powyższego problemu pozwoliła rozpatrywać ogniwa ochrony państwa w czterech ujęciach tj. w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, strukturalnym oraz formalnym.

Jak wykazały badania, ogniwa ochrony państwa w ujęciu **podmiotowym**, stanowi ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego

⁵⁶ *Mały Słownik Języka Polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999r. s.558 – definiuje słowo „ogniwo” następująco:*

- „jedno z kółek tworzących łańcuch; element, pierścień łączący co; spojenie”
- „komórka organizacji, instytucji zachowująca łączność z innymi”

⁵⁷ *Mały Słownik Języka Polskiego, wyd. cyt. s.534 – definiuje słowo „ochronny” następująco: „taki, który ochrania, osłania, zabezpiecza” natomiast pojęcie „ochrona” jako:*

- „zabezpieczenie przed zniszczeniem, szkodą, niebezpieczeństwem, ochranianie; to, co ochrania, zabezpiecza”;
- „straż utrzymująca porządek, czuwająca nad bezpieczeństwem”.

Nowy słownik poprawnej polszczyzny, wyd. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999r. mianem „ochrony” określa „zapewnienie bezpieczeństwa; osłona przed zniszczeniem”

funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych.

Natomiast w ujęciu **strukturalnym** rozpatrywać należy ogniwa ochrony państwa jako podmioty realizujące wyżej wymienione funkcje na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa.

Proces badawczy pozwolił ustalić, że istotą ujęcia **przedmiotowego** w odniesieniu do ogniw ochrony państwa jest działalność, której przedmiotem jest chronione dobro⁵⁸.

Rozpatrywanie całokształtu działalności prowadzonej przez ogniwa ochrony państwa, bez względu na to czy ma ona charakter przedmiotowy czy nie, było rozpatrywaniem problematyki tych ogniw w ujęciu **formalnym**. Takie ujęcie pozwoliło na kompleksowe podejście do problemu działalności tych ogniw.

Zatem z punktu widzenia wyżej wymienionych właściwości, ogniwami ochrony państwa okazał się **ogół podmiotów prowadzących działalność na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa, związaną głównie z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.**

Na podstawie wyników badań stwierdzono, że ogniwami ochrony państwa w aspekcie prawnym będą ogniwa, które:

- stanowią wyodrębnioną całość;
- posiadają określoną właściwość;
- działają w imieniu państwa;
- działają w zakresie przyznanych im kompetencji.

Wyodrębnienie polega na tym, że ogniwa ochrony państwa posiadają określoną przez prawo strukturę organizacyjną, zapewniającą ich jednolitość. Wyodrębnienie, o którym mowa dotyczy zarówno szczebla centralnego jak i terenowego (województwa, powiatu itp.).

Właściwość udzieliła odpowiedzi na pytanie, jakie ogniwo jest powołane do realizacji przedsięwzięć wchodzących w obszar spraw

⁵⁸ „chronionym dobrem” są struktury państwa, granica państwowa, majątek narodowy, bezpieczeństwo obywateli

danego rodzaju. „*Dokładne określenie właściwości (...) jest konieczne (...) gdyż zapobiega to sporom kompetencyjnym i zbędnym działaniom*”⁵⁹.

Działanie w imieniu państwa ogniw ochrony państwa należy rozumieć tak, że za efekty ich działania odpowiedzialność ponosi państwo, jako centralna i najpotężniejsza instytucja władztwa publicznego⁶⁰.

Istotą działania ogniw ochrony państwa w zakresie ich **kompetencji**⁶¹ jest ich funkcjonowanie w ramach przyznanego im przez przepisy prawa określonego zakresu działania, zadań i obowiązków, pozwalających odróżnić je od innych komponentów podsystemu pozamilitarnego.

Dlatego też efektem badań w zakresie identyfikacji ogniw ochrony państwa jest między innymi stwierdzenie, że z punktu widzenia właściwości prawnych, tymi ogniwami będą **instytucje posiadające na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa, wyodrębnioną przez prawo strukturę organizacyjną, działające w imieniu państwa w zakresie przyznanego im przez przepisy prawa określonego zakresu działania, zadań i obowiązków związanych z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.**

Wspomniana wcześniej „Strategia Obronności ...” stanowi, iż *„realizację decyzji państwa w dziedzinie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej – centralnym (resortowym) i terenowym, w tym organy dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa. Organ kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim*

⁵⁹ Zob., E. Ochendowski, „Prawo administracyjne”, Dom Organizatora, Toruń 1999r., s.217

⁶⁰ Szerzej, Skrypty Becka, zeszyt 2, T. Stawecki, P. Winczorek, „Wstęp do prawodawstwa”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999r., s.35-36

⁶¹ Mały Słownik Języka Polskiego, wyd. wyd. cyt., s.330 – definiuje pojęcie „kompetencji” następująco:

- „zakres pełnomocnictw i uprawnień, zakres działania organu władzy lub jednostki organizacyjnej; zakres czyjejs władzy, umiejętności, odpowiedzialności”

aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, tworzą podsystem kierowania obronnością".⁶²

„Strategia Obronności ...” stanowi również, iż podsystem militarny to Siły Zbrojne.

W wyniku badań, uwzględniając powyższe ustalono – na zasadzie negatywnego określenia⁶³ - iż ogniwami ochrony państwa⁶⁴ nie są ani organa kierowania obronnością i ich aparaty wykonawcze ani też siły zbrojne. Ogniwa ochrony państwa, jako element podsystemu pozamilitarnego nie są również innymi elementami tego podsystemu. Nie są zatem ani ogniwami informacyjnymi ani ogniwami gospodarczymi. Dlatego też kierując się konsekwentnie zasadami negatywnego określenia stwierdzono, że ogniwami ochrony państwa są **elementy systemu obronności nie będące ogniwami informacyjnymi bądź gospodarczymi lub składowymi podsystemu kierowania i podsystemu militarnego.**

Taka definicja nie dała jednak zadowalającego rezultatu z powodu braku jej dostatecznej precyzyjności.

W czasie prowadzonych badań niezbędnym okazało się także podjęcie próby pozytywnego określenia pojęcia ogniw ochrony państwa. W tym celu określono cechy charakterystyczne, które są wspólne dla tych ogniw. Analiza założeń systemu obronności oraz publikacji dotyczących przedmiotu rozważań, pozwoliła na stwierdzenie, iż cechami charakterystycznymi łączącymi ogniwa ochrony państwa są cel i zakres realizowanych zadań. Konsekwencją określenia pozytywnego stało się więc stwierdzenie, że są one **elementami podsystemu pozamilitarnego powiązanymi w ramach systemu obronności celami oraz realizowanymi zadaniami związanymi z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.**

⁶² Zob., *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s.16-17

⁶³ Por., E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s.20

⁶⁴ Według przyjętej klasyfikacji w „Strategii Obronności ... - elementami podsystemu pozamilitarnego

Prowadzone badania w tym miejscu skłoniły doktoranta do analizy aktów prawnych odnoszących się do obszaru zadań przypisanych ogniom ochrony państwa przez „Strategię Bezpieczeństwa ...” oraz „Strategię Obronności ...”.

Określone w wyżej wymienionych dokumentach obszary zadań pozwoliły stwierdzić, iż wiodącą rolę w ich realizacji odgrywają takie działy administracji rządowej, jak: sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne.

Pojawił się zatem kolejny problem, który nabrał brzmienia: czy w związku z powyższym można stwierdzić, że ministrowie z mocy prawa odpowiedzialni za wyżej wymienione działy administracji rządowej są ogniwami ochronnymi? Odpowiedzi na to pytanie udzielił między innymi wynik prowadzonego wcześniej określenia negatywnego, który sprowadzał się do twierdzenia, iż ogniwami ochrony państwa są elementy systemu obronności nie będące ogniwami informacyjnymi bądź gospodarczymi lub składowymi podsystemu kierowania i podsystemu militarnego. Ministrowie odpowiedzialni za wymienione działy są członkami Rady Ministrów – naczelnego organu władzy wykonawczej, zapewniającego zgodnie z konstytucją bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, porządek publiczny, sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności⁶⁵. Wchodzą zatem w skład podsystemu kierowania. W związku z powyższym należało odpowiedzieć na kolejne pytanie: czy wobec powyższego ogniwami ochrony państwa są ministerstwa odpowiednio: spraw wewnętrznych i sprawiedliwości? Odpowiedź okazała się również negatywna, ponieważ „*ministerstwo jest zespołem pracowników państwowych, kierowanych przez ministra i powołanych do pomocy ministrowi w wykonywaniu jego zadań*”⁶⁶. Na tej podstawie ustalono, że ministerstwo jest urzędem obsługującym ministra nie zaś podmiotem decydującym w jakiegokolwiek dziedzinie i wykonującym inne poza „obsługą ministra” zadania. Czy zatem ogniwami ochrony państwa są odpowiednie resorty? Bo przecież „przez

⁶⁵ Zob., art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78 z dnia 16 lipca 1997r., poz. 483)

⁶⁶ Zob., E.Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s.209

określenie „resort” należy (...) rozumieć wyodrębniony dział administracji, którym kieruje członek rządu, zwykle minister, a niekiedy przewodniczący komitetu będącego naczelnym organem administracji rządowej. W skład resortu wchodzi minister jako kierownik resortu, ministerstwo jako urząd a ponadto mogą wchodzić organy rządowej administracji centralnej i terenowej, zakłady publiczne (np. szkoły i muzea) i inne jednostki organizacyjne (np. ośrodki badawczo-rozwojowe, instytuty)⁶⁷.

W związku z tym, iż wyniki poprzednich poszukiwań wskazywały na to, że ogniwami ochrony nie są ministrowie i urzędy ich obsługujące pojawił się kolejny problem, który przybrał formę pytania: czy więc ogniwami tymi są organy i kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych, bądź podległych ministrowi?

Trudno sobie wyobrazić, aby granicę państwową ochraniał stosowny w tym zakresie organ, jakim jest Komendant Główny Straży Granicznej. Równie trudne jest wyobrażenie sobie, aby bezpieczeństwo i porządek publiczny zapewniał wyłącznie Komendant Główny Policji – jako odpowiedni dla tego zakresu spraw organ. Konsekwencją wyżej wymienionych rozważań było stwierdzenie, że ogniwami ochrony państwa nie są organy i kierownicy jednostek organizacyjnych odpowiedni w zakresie spraw tworzących obszar odpowiedzialności tych ogniw. Na pewno jednak są to jednostki organizacyjne (formacje) na czele których stoją, a więc w odniesieniu do resortu kierowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych:

- Policja;
- Państwowa Straż Pożarna;
- Straż Graniczna;
- Biuro Ochrony Rządu;
- Formacje Obrony Cywilnej.

Jednocześnie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której egzekwowanie prawa związanego z ochroną państwa, odbywałoby się

⁶⁷ Zob., E. Ochędowski, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s. 252

bez udziału sądów i prokuratur. Taki stan rzeczy doprowadził do stwierdzenia, że ogniwem ochrony państwa jest również wymiar sprawiedliwości. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyciągnięcie wniosku, iż wobec powyższego **ogniwami ochrony państwa będzie wymiar sprawiedliwości oraz jednostki organizacyjne, których działalność nadzoruje lub które podlegają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.**

W toku badań rozwiązano kolejny problem sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie: czy ogniwami ochrony państwa są obok wymiaru sprawiedliwości jednostki organizacyjne, których działalność nadzoruje minister właściwy w sprawach wewnętrznych? Przecież zadania tego typu jak określone dla ogniw ochrony państwa realizują inne podmioty aniżeli jednostki organizacyjne podległe bądź nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych czy sprawiedliwości.

Niezbędne w tym miejscu okazało się wyraźne określenie ról, jakie do spełnienia mają w obszarze przyznanym dla ogniw ochrony państwa te wszystkie podmioty, które w ich wypełnianiu uczestniczą. Rozważania na ten temat pozwoliły na podział wcześniej wymienionych ról na: główne i pomocnicze. O głównych rolach można mówić wówczas, gdy w zakresie stosownym dla ogniw ochrony państwa, obowiązujące prawo wyróżniać będzie w sposób konkretny jego realizatorów i jednocześnie uzbroi ich w odpowiednie do wykonawstwa nałożonych zadań środki. Natomiast rola pomocnicza sprowadzać się będzie do świadczenia pewnego zakresu usług, wykonawstwa określonych zadań, które nie decydują o głównym przeznaczeniu. Próba wyjaśnienia tego problemu sprowadziła się między innymi do odpowiedzi na kolejne pytanie: czy na przykład wydzielone do wzmocnienia ochrony granicy, ze składu sił zbrojnych pododdziały, stają się ogniwami ochrony państwa? Czy na przykład chroniąca obiekty kolejowe Służba Ochrony Kolei – składowa przedsiębiorstwa Polskich Kolei Państwowych – jest ogniwem ochrony państwa? Odpowiedź na pierwsze pytanie brzmiała „nie”, ponieważ są

częścią większej całości, czyli sił zbrojnych – tworzących podsystem militarny, których głównym zadaniem nie jest ochrona granicy państwowej. Odpowiedź na drugie pytanie brzmiała również „nie”, ponieważ Służba Ochrony Kolei jest również częścią większej całości, czyli Polskich Kolei Państwowych, które z racji swego przeznaczenia jako całość wchodzi w skład ogniw gospodarczych. Działalność Służby Ochrony Kolei jest wyłącznie działalnością w ramach tworzenia warunków do realizacji głównych zadań PKP. Oba wymienione przykłady świadczą jedynie o tym, że ogniwa ochrony państwa w realizacji swych zadań mogą być wspomagane przez inne elementy podsystemu pozamilitarnego i podsystemu militarnego. W rezultacie określenia ról stwierdzono, iż ogniwami ochrony państwa są **elementy podsystemu pozamilitarnego odgrywające główną rolę w realizacji zadań związanych z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.**

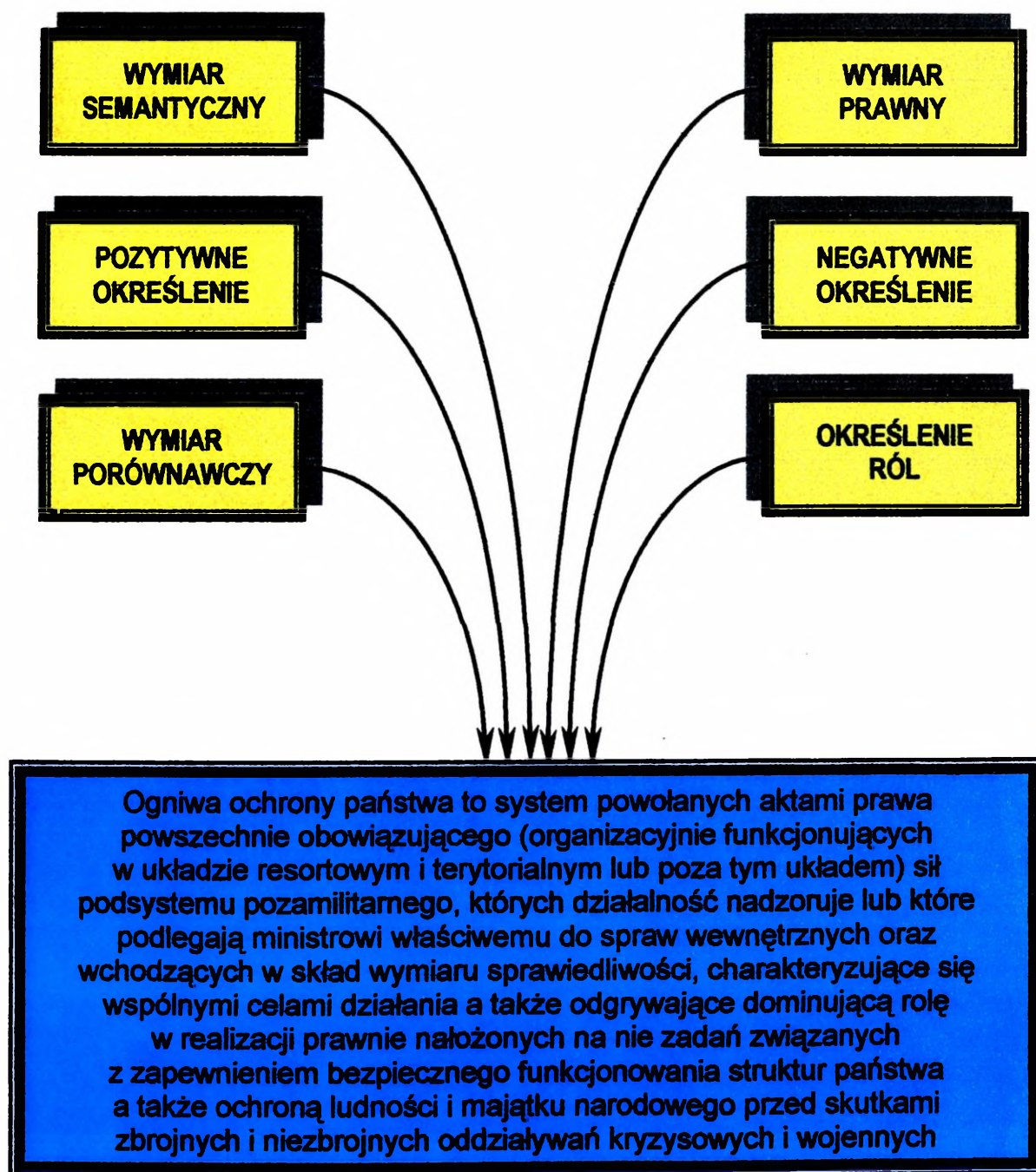
W toku procesu identyfikacyjnego rozpatrzono wszystkie istotne wymiary pozwalające określić i zdefiniować pojęcie ogniw ochrony państwa. Dla przejrzystości rozważań przypomnieć należy, iż były nimi: wymiar semantyczny, wymiar prawny, negatywne określenie, pozytywne określenie, wymiar porównawczy oraz określenie ról.

Powstałe na poszczególnych etapach identyfikacji pojęcia ogniw ochrony państwa definicje cząstkowe wymagały, w celu prowadzenia dalszych rozważań, ich uogólnienia i wypracowania jednej wspólnej, która przybrała następującą formę: **ogniwa ochrony państwa to system powołanych aktami prawa powszechnie obowiązującego (organizacyjnie funkcjonujących w układzie resortowym i terytorialnym lub poza tym układem) sił podsystemu pozamilitarnego, których działalność nadzoruje lub które podlegają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz wchodzących w skład wymiaru sprawiedliwości, charakteryzujące się wspólnymi celami działania a także odrywające dominującą rolę w realizacji**

prawnie nałożonych na nie zadań związanych z zapewnieniem bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa a także ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niebrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych.

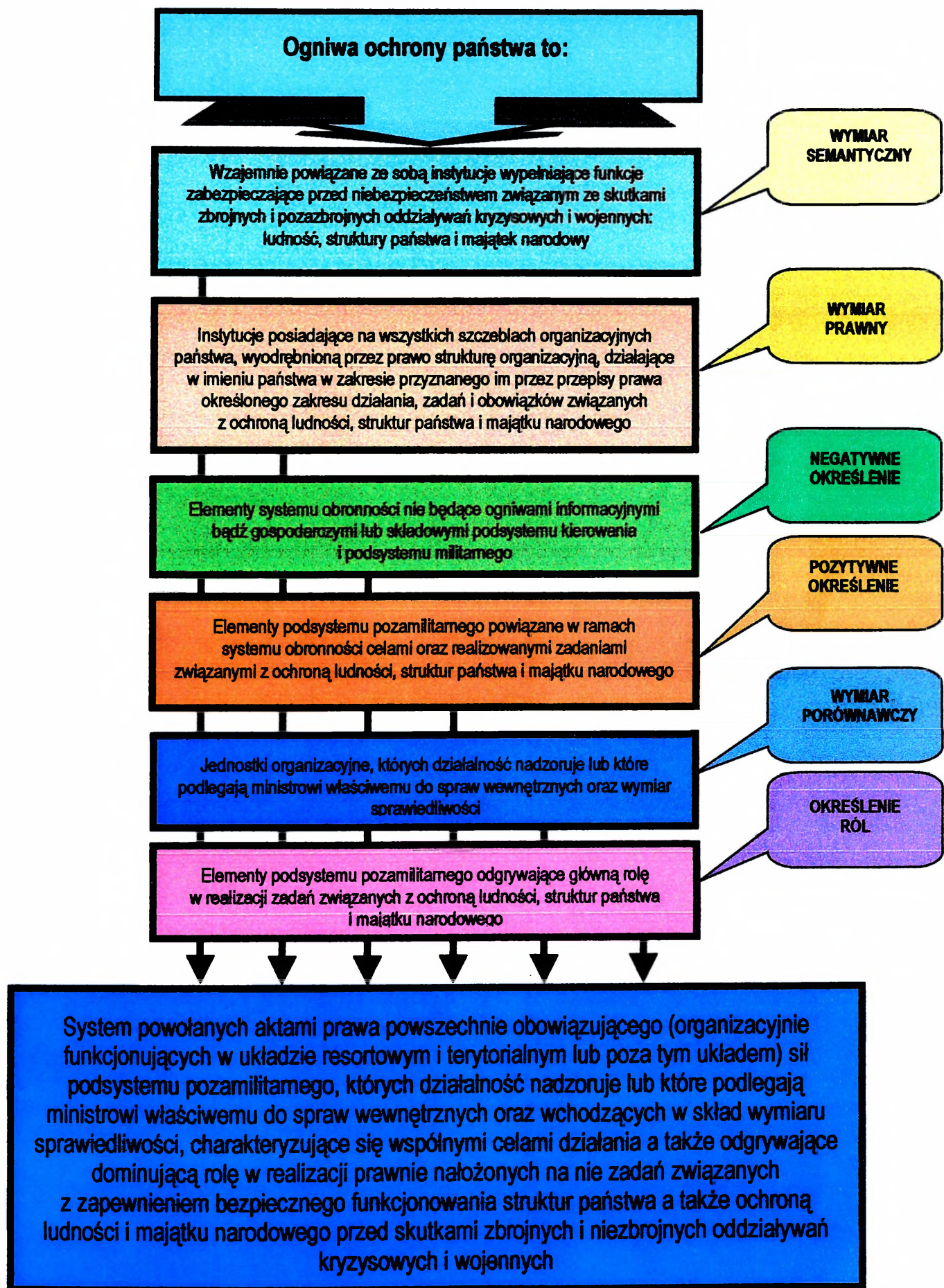
Ideę identyfikacji pojęcia „ogniw ochrony państwa” przedstawia rysunek nr 5.

Natomiast dokonana w niniejszym podrozdziale identyfikacja pojęcia „ogniw ochrony państwa” pozwala przedstawić graficznie przebieg jej procesu w sposób zaprezentowany na rysunku nr 6.



Rys. nr 5. Proces identyfikacji pojęcia „ogniwa ochrony państwa”

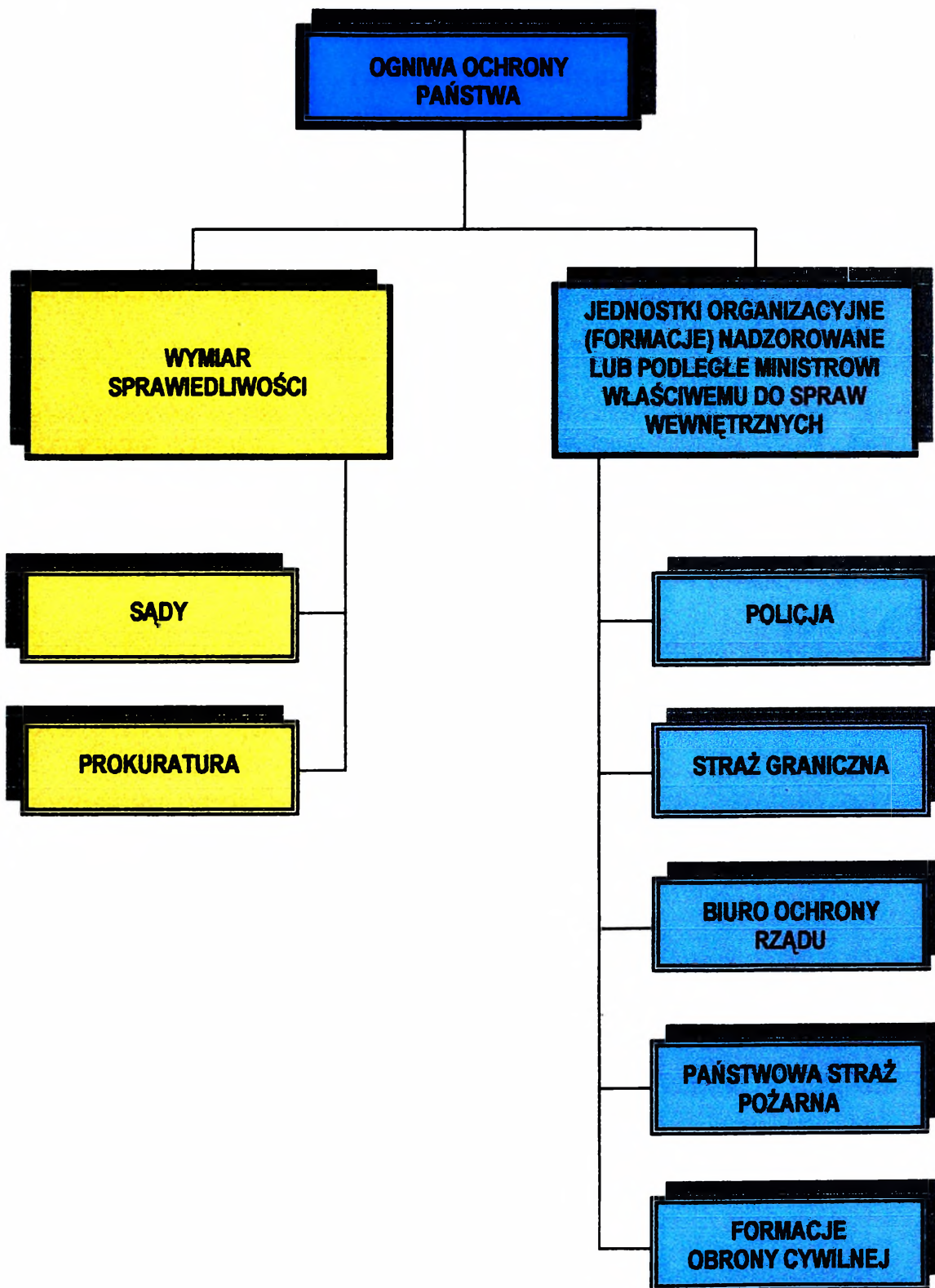
Źródło: Opracowanie własne



Rys. nr 6. Przebieg procesu identyfikacji pojęcia „ogniw ochrony państwa”

Źródło: Opracowanie własne

Prowadzony proces identyfikacji pozwala również usystematyzować pojęcie ogniów ochrony państwa, co przedstawiono na rysunku nr 7.



Rys. nr 7. Struktura „ogniów ochrony państwa”

Źródło: Opracowanie własne

2.5. Wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż Rzeczpospolita Polska jak każde państwo wykorzystuje do swej ochrony odpowiednio przygotowane siły i środki funkcjonujące w ramach specjalnie do tego celu powołanych systemach bezpieczeństwa oraz obronności. Głównym celem funkcjonowania tych systemów jest zorganizowanie państwa do przeciwstawiania się wszelkim wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom. Na podstawie uogólnień wniosków z badań przedstawionych w niniejszym rozdziale można również stwierdzić, że bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej oparte jest na filarach bezpieczeństwa międzynarodowego tworzonego przez organizacje i inicjatywy międzynarodowe.

Zmiany, które zaszły w ostatnim okresie w Polsce i jej otoczeniu rzutują w istotny sposób na strukturę systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej a co się z tym wiąże również na strukturę podsystemu pozamilitarnego, a w konsekwencji również na ogniwa ochrony państwa.

Analiza wniosków przedstawiających wyniki badań odnoszących się bezpośrednio do ogniw ochrony państwa pozwala na stwierdzenie, że ogniwa ochrony państwa, jako integralne części podsystemu pozamilitarnego, odgrywają istotną rolę w systemie bezpieczeństwa oraz systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie charakteryzują się one wspólnymi celami działania a także spełniają dominującą rolę w realizacji prawnie nałożonych na nie zadań związanych z zapewnieniem bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa a także ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych.

Przeprowadzone badania jednoznacznie dowodzą, że ogniwami ochrony państwa są określone jednostki organizacyjne (instytucje) wymiaru sprawiedliwości oraz resortu spraw wewnętrznych

i administracji, które funkcjonują na wszystkich zasadniczych szczeblach organizacyjnych państwa a zakres kompetencji tych ogniw powoduje wzajemne świadczenie usług między nimi.

Mając na uwadze dotychczasowe wyniki badań należy podkreślić, że sprawne działanie ogniw ochrony państwa uzależnione jest od sprawności systemów w jakich funkcjonują, a więc w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej systemów, odpowiednio: bezpieczeństwa i obronności.

3. ANALIZA PORÓWNAWCZA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I WYBRANYCH KRAJÓW

Na podstawie wniosków z badań zaprezentowanych w poprzednim rozdziale oraz zgodnie z przyjętymi założeniami i ograniczeniami przedstawionymi w rozdziale metodologicznym, proces badawczy prowadzono w odniesieniu do ogniw ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej wchodzących w skład resortu spraw wewnętrznych i administracji. W przeprowadzonych badaniach poddano analizie rozwiązania dotyczące ogniw ochrony państwa zastosowane w krajach uznanych przez autora niniejszej dysertacji oraz ekspertów za jedne z najbardziej sprawnych. Przedmiotem analizy porównawczej stały się zatem ogniwa ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz te które funkcjonują w takich krajach jak: Niemcy, Włochy, Szwajcaria i Francja.

Analizę porównawczą poprzedzono analizą stanu prawnego warunków funkcjonowania ogniw ochrony państwa RP, tworząc tym samym podstawę do porównań oraz do dalszych badań, których wyniki przedstawiono w następnej części dysertacji. Przedsięwzięcia te sprowadzały się zatem do odpowiedzi na pytanie: **jak zorganizowane są ogniwa ochrony państwa RP i jakie zadania realizują oraz na czym oparta jest ich działalność?**

Należy podkreślić, że ideą badań sprowadzających się do analizy porównawczej było porównanie funkcjonowania odpowiedników ogniw ochrony państwa RP w innych krajach poprzez analizę zakresu zadań przez nie realizowanych, struktur organizacyjnych oraz znalezienie występujących różnic (podobieństw) pomiędzy nimi a ogniwami w Polsce. Wymieniona wyżej analiza miała udzielić odpowiedzi na pytanie: **czy coś różni ogniwa ochrony państwa funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej od innych w wybranych krajach oraz które z rozwiązań zagranicznych mogą znaleźć zastosowanie w warunkach polskich?**

3.1. Policja

Na potrzeby badań prowadzonych w odniesieniu do Policji w RP określono problem badawczy, który w formie pytania sformułowano następująco: **jaką posiada strukturę organizacyjną i jakie zadania realizuje Policja w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy występuje różnica w zadaniach realizowanych przez nią w czasie pokoju i wojny?**

Na podstawie analizy przepisów prawa można stwierdzić, że **Policja w Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁸** jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do jego ochrony oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶⁹, której struktura organizacyjna odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej.

Do podstawowych zatem zadań Policji należy⁷⁰ ochrona życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Policja realizuje również zadania związane z inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym a także współdziałaniem w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Do zadań Policji należy także wykrywanie przestępstw i wykroczeń,

⁶⁸ Zob., ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z dnia 10 maja 1990 r.) wraz z późniejszymi zmianami

⁶⁹ J.Czapska, J.Wójcikiewicz wyjaśniają pojęcia określające zadania Policji w cytowanej ustawie następująco: „(...) spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego to wymóg eliminacji zagrożeń w zakresie funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także, zdrowia i mienia obywateli. Spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa obywateli to wymóg eliminacji zamachów na życie, zdrowie i mienie, zaś spełnianie zadań w zakresie porządku publicznego to wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych”.

- „Policja w społeczeństwie obywatelskim”, Kantor Wydawniczy, Zakamycze 1999, s. 17

⁷⁰ Zob., B.Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000, s.23

sprawców oraz kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Warte podkreślenia wydaje się także i to, że jednostki organizacyjne policji współdziałają z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów regulujących kwestie współpracy.

Policja wykonuje również inne – określone prawem – zadania takie jak nadzór nad strażami miejskimi i wydawanie zezwoleń na posiadanie broni. Przepisy wspomnianej wcześniej ustawy wyłączają właściwość Policji w Siłach Zbrojnych RP oraz w odniesieniu do żołnierzy, ponieważ zadania Policji w odniesieniu do żołnierzy i Sił Zbrojnych wykonuje zgodnie z § 16 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – Żandarmeria Wojskowa jako wojskowy organ porządkowy.

Na czele policji stoi Komendant Główny Policji podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, powoływany (odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, są

- wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:
 - a) wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych, dochodzeniowo – śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń,

b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią;

- komendant powiatowy (miejski) Policji;
- komendant komisariatu Policji.

Niezależnie od terytorialnego podziału organów Policji ustawa o Policji określając jej ogólną organizację, wprowadziła podział na funkcjonujące niezależnie od siebie policje o różniącej się strukturze i zakresie działania. Są nimi policje: kryminalna, prewencyjna oraz wspomagająca (w zakresie organizacyjnym i logistycznym).

W skład Policji wchodzi również policja sądowa, której szczegółowy zakres zadań i zasady organizacji określił, w drodze rozporządzenia – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

W skład Policji wchodzi również: Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia, szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji, pododdziały antyterrorystyczne i jednostki badawczo-rozwojowe.

Zaprezentowany powyżej podział jest podziałem bardzo ogólnym. Dla pełnego zobrazowania różnic występujących wewnątrz Policji przytoczyć należy jej klasyfikację funkcjonalną⁷¹ dzielącą Policję na: kryminalną, ruchu drogowego i prewencji, oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz policję specjalistyczną (w tym kolejową, wodną, lotniczą). Zadania i struktura Policji – regulowane również wewnętrznymi aktami normatywnymi – mają wpływ na wykorzystanie jej sił w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny do których należeć będzie⁷²:

⁷¹ Szerzej, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny (wprowadzenie dr. Ryszarda Zakrzewskiego)*, C.H.Beck, Warszawa 1995, s.XV

⁷² Por., *Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji (Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń, temat naukowy „OPCJA, „Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP”*, opr. Zespołowe pod ogólnym kierownictwem płk. dr. hab. A.Włodarskiego, wyd. AON, Warszawa 1995, s.20-23 oraz „Zadania Policji realizowane na rzecz Sił Zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny”, wyd. Biuro Prewencji Policji KGP, Warszawa 1995, s.21

- prowadzenie akcji kurierskiej na potrzeby mobilizacyjne Sił Zbrojnych RP, najprawdopodobniej z chwilą wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa;
- ochrona rejonów mobilizacji;
- zapewnienie ochrony węzłów i tras komunikacyjnych na potrzeby przegrupowujących się wojsk własnych i sojuszniczych;
- udział w obronie przeciwdywersyjnej obszaru kraju;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie ewakuacji ludności oraz na kierunkach niekontrolowanych zewnętrznych i wewnętrznych migracji ludności;
- ochrona stanowisk kierowania, szczególnie szczebla wojewódzkiego;
- zapewnienie łączności i obiegu poczty specjalnej na potrzeby naczelnych i terenowych organów władzy;
- udział w przedsięwzięciach związanych z odosobnieniem lub internowaniem osób, których działalność może być sprzeczna z prawem lub zagrażać bezpieczeństwu państwa;
- udział w ochronie obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności.

Dokumentem precyzującym zadania Policji na rzecz Sił Zbrojnych jest porozumienie ministrów obrony narodowej i spraw wewnętrznych z dnia 2 lipca 1993 roku w sprawie zasad współpracy resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych.

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim nakłada szereg obowiązków i zadań między innymi w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wynikają z funkcji państwa – gospodarza (HNS). Zakres świadczeń określony jest w umowach i porozumieniach podpisywanych przez państwa NATO, które obowiązują wyłącznie w państwach ratyfikujących te umowy i porozumienia. *„Do obowiązków państwa – gospodarza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*

*należy między innymi przeciwdziałanie sabotażowi i szpiegostwu, działania kontrwywiadowcze oraz nadzór nad przemieszczaniem uchodźców i wysiedleńców, przy czym priorytetowo traktuje się zapewnienie ruchu wojsk sojuszników*⁷³.

Przyjęta w 1979 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy „Deklaracja o Policji”⁷⁴ stanowi, iż funkcjonariusze policji w czasie wojny lub okupacji nadal sprawują w interesie ludności cywilnej zadania polegające na ochronie osób i mienia. Warte podkreślenia wydaje się to, że funkcjonariusze policji nie tracą ochrony prawnej, gdyż znajdują się pod opieką prawa międzynarodowego – zgodnie z przepisami IV Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ludności cywilnej.

Konwencja Haska z 1954 roku jest uważana za dokument jednoznacznie określający cywilny status formacji policyjnych, ze względu na cywilny charakter realizowanych zadań. Artykuł 8.4. tejże konwencji stanowi, iż *„nie jest uważane za użytkowanie do celów wojskowych strzeżenie dóbr kultury przez uzbrojonych strażników specjalnie powołanych do tego zadania, ani obecność w pobliżu dóbr kultury sił policyjnych, do których stałego zakresu działania należy zapewnienie porządku publicznego”*.

Przeprowadzona analiza stanu prawnego warunków funkcjonowania Policji pozwala na stwierdzenie, iż **Policja w Rzeczypospolitej Polskiej posiada strukturę dostosowaną do podziału administracyjnego państwa a zadania przez nią realizowane w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny nie będą w sposób zasadniczy odbiegać od tych, które są typowe dla okresu pokoju a różnić je będzie jedynie rozmach i dynamika.**

⁷³ Szerzej, *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, temat naukowy „KAPPA”, „Wykorzystanie potencjału pozmilitarnego w czasie kryzysu i wojny”, s.109-113*

⁷⁴ *Do przestrzegania tej deklaracji zobowiązały się jedynie państwa będące członkami Rady Europy*

W toku prowadzonych badań stwierdzono, iż rozwiązania zastosowane w Republice Federalnej Niemiec mogą być wykorzystanymi do analizy porównawczej dotyczącej policji. Pojawił się zatem kolejny problem badawczy, który dla przejrzystości określono w postaci pytania: **jak jest zorganizowana i jakie zadania realizuje Policja Niemiec w porównaniu do warunków polskich?**

Policja w Republice Federalnej Niemiec⁷⁵ realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, które leżą w kompetencji policji każdego z krajów związkowych. Głównym zadaniem policji Niemiec jest ochrona demokratycznego porządku prawnego państwa oraz podstawowych praw jednostki. W niektórych obszarach bezpieczeństwa i porządku publicznego zadania policyjne zostały przypisane Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu, który obok Federalnej Straży Granicznej jest głównym urzędem policyjnym państwa.

Szczególne miejsce w strukturach policji krajów związkowych zajmuje policja pogotowia. Jest ona zorganizowana we wszystkich krajach związkowych i służy do zabezpieczenia funkcjonowania administracji państwowej w okresie pokoju i wojny, a także wsparcia działań wojsk obrony terytorialnej i oddziałów obrony cywilnej.

Zwierzchnikiem policji pogotowia Niemiec jest Inspektor do spraw Policji Pogotowia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, który koordynuje działania i określa ogólne zasady użycia policji pogotowia, a także ustala warunki współdziałania z innymi rodzajami policji.

W każdym kraju związkowym funkcjonuje Dyrekcja Policji Pogotowia, podporządkowana ministrowi spraw wewnętrznych kraju związkowego. Dyrekcjom krajowym podlegają zmotoryzowane bataliony policji pogotowia (w liczbie od 1 do 6), w zależności od wielkości kraju związkowego. Bataliony stanowią samodzielne jednostki organizacyjne, autonomiczne pod względem operacyjnym, szkoleniowym i logistycznym.

⁷⁵ Zob., M.Sobolewski, *Policja Niemiec, Biuro-Centralny Sztab Policji KGP, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000, s.7*

Odpowiednie wyposażenie w środki transportowe oraz uzbrojenie sprawia, iż w czasie zagrożenia o charakterze militarnym, są w gotowości do wsparcia działań wojskowych jednostek regularnych. Bataliony policji są skoszarowane i umundurowane na wzór wojskowy.

Do najważniejszych zadań policji pogotowia Niemiec⁷⁶ w czasie sytuacji kryzysowych należy utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w krajach związkowych oraz ochrona wytypowanych obiektów o szczególnym znaczeniu dla państwa. W wyżej wymienionym okresie policja pogotowia osłania i patroluje określone obiekty, drogi oraz wspiera obronę cywilną w zakresie zaopatrywania, likwidacji klęsk żywiołowych, kierowania ruchem ludności i transportem cywilnym.

Natomiast w okresie wojny, policja pogotowia utrzymuje bezpieczeństwo i porządek publiczny w kraju oraz bierze udział w zapewnieniu swobody operacyjnej wojskom Bundeswehry oraz innych państw NATO. Warte podkreślenia wydaje się również to, że w okresie wojny do zadań policji pogotowia należy także ochrona ważnych obiektów (urządzeń łączności, węzłów komunikacji drogowej i kolejowej, punktów zaopatrzenia, zakładów przemysłu zbrojeniowego, ośrodków władzy politycznej, punktów mobilizacyjnych itp.) oraz wsparcie działań wojsk obrony terytorialnej a także udział w likwidacji skutków zniszczeń wojennych, katastrof i klęsk żywiołowych wspólnie z formacjami obrony cywilnej.

Należy zaznaczyć, że w strukturach ministerstw federalnych Niemiec występują urzędy o charakterze policyjnym takie jak: służba celna stanowiąca integralną część Ministerstwa Finansów czy też dyrekcje żeglugi wodnej stanowiące komponent Ministerstwa Komunikacji.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że **organizacja policji Republiki Federalnej Niemiec, uwzględniająca ustrój tego państwa, nie odbiega w sposób istotny od rozwiązań**

⁷⁶ Zob., W.Moczulski, *Miejsce i rola jednostek zapewniających bezpieczeństwo wybranych państw*, Informator 2(8)/2001, Biuro Spraw Obronnych MSWiA Warszawa 2001, s.24-29.

stosowanych w warunkach polskich a zakres zadań przez nią realizowanych jest zbieżny z zadaniami realizowanymi przez Policję w Rzeczypospolitej Polskiej.

3.2. Straż Pożarna

Podobnie jak w poprzednim podrozdziale tak i w tym przedstawiono wnioski z przeprowadzonych badań, które tym razem dotyczą straży pożarnej. Problem badawczy odnoszący się do wyżej wymienionej formacji był taki sam jak w odniesieniu do Policji i w formie pytania uzyskał następujące brzmienie: **jaką posiada strukturę organizacyjną i jakie zadania realizuje Państwowa Straż Pożarna w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy występuje różnica w zadaniach realizowanych przez tę formację w czasie pokoju i wojny?**

Państwowa Straż Pożarna w Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷ jest zawodową, umundurowaną oraz wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy⁷⁸ rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Ponadto Państwowa Straż Pożarna wykonuje pomocnicze specjalistyczne czynności ratownicze w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze. Formacja ta również kształci kadry dla swoich potrzeb oraz powszechnego systemu ochrony ludności. Należy podkreślić, że do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy również nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Jednostki badawczo rozwojowe funkcjonujące

⁷⁷ Zob., ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z dnia 8 października 1991 r.)

⁷⁸ Zob., B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka wyd. cyt., s.21*

w ramach Państwowej Straży Pożarnej prowadzą prace naukowo-badawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności.

Państwowa Straż Pożarna jest organizatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, mającego na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi a także ratownictwo (techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne).

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny ma jej militaryzacja. Obok zadań – typowych dla okresu pokoju – Państwowa Straż Pożarna będzie również wykonywać zadania na rzecz Sił Zbrojnych⁷⁹. Wspomniana wcześniej militaryzacja nie pociąga za sobą zmian w podporządkowaniu poszczególnych jednostek ratowniczo-gaśniczych, powoduje jednak powstanie odwodów na wszystkich szczeblach organizacyjnych. W skład struktur organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny zostają włączone zakładowe straże i służby pożarnicze oraz jednostki ochotnicze. *„Wspólnie z formacjami ratowniczymi obrony cywilnej tworzyć będą jeden zintegrowany system ratowniczy (...). W systemie tym wykorzystywane zostaną wszystkie służby komunalnego ratownictwa energetycznego, gazowego i wodno-kanalizacyjnego.”*⁸⁰

Państwowa Straż Pożarna w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny zapewnia ochronę przeciwpożarową obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (w tym obronności), systemu stanowisk kierowania obroną państwa, rejonów mobilizacji, składnic i baz logistycznych oraz rejonów operacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych.

⁷⁹ Szerzej, *Prognozowanie kierunków systemu obronnego ...*, wyd. cyt., s.24-25

⁸⁰ Tamże s.26

Struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej dostosowana jest do podziału administracyjnego Polski, a w jej skład wchodzi:

- Komenda Główna,
- komendy wojewódzkie,
- komendy powiatowe (miejskie).

Ponadto w strukturach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej znajduje się Szkoła Główna Służby Pożarniczej, szkoły oraz ośrodki szkolenia, jednostki badawczo-rozwojowe i Centralne Muzeum Pożarnictwa.

W skład komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej wchodzi jednostki ratowniczo-gaśnicze.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, powoływany (odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wyżej wymienionego ministra.

Na terenie województwa zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej wykonują: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, jako kierownika straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie oraz komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej.

Na podstawie analizy aktów prawnych dotyczących Państwowej Straży Pożarnej należy stwierdzić, że **struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej odzwierciedla podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej a zadania nałożone na tę formację przewidziane do realizacji w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny nie będą się zasadniczo różnić od tych które realizuje w okresie pokoju.**

W czasie procesu badawczego ustalono, że do analizy porównawczej odnoszącej się do straży pożarnej posłużą rozwiązania

organizacyjne Włoch. I tak kolejny problem badawczy rozwiązano poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie: **jak zorganizowano straż pożarną Włoch do realizacji określonych dla niej prawem zadań oraz czy występują w tym zakresie podobieństwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej w Polsce?**

Państwowy Korpus Strażaków Włoch⁸¹ jest formacją ochrony ludności, wykonującą zadania związane ze zwalczaniem pożarów i prewencji przeciwpożarowej a także zwalczaniem zagrożeń cywilizacyjnych stanowiących niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi oraz ich mienia. Na czele Państwowego Korpusu Strażaków stoi Naczelny Inspektor Generalny Państwowych Brygad Pożarowych. Podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych poprzez Dyrektora Generalnego Ochrony Cywilnej i Służb Przeciwożarowych. Nadzoruje on: centralne szkoły pożarnicze (oficerską, podoficerską i kadetów), Centralną Służbę Techniczną oraz Ośrodek Planowania i Badań a także struktury terenowe korpusu. Centralna Służba Techniczna jest strukturą techniczną i organem organizacyjnym korpusu. Z kolei centralne szkoły pożarnicze odpowiadają za szkolenie personelu brygad pożarniczych a Ośrodek Planowania i Badań planuje działania korpusu oraz prowadzi badania dotyczące wszystkich sfer funkcjonowania korpusu. Inspektoraty Regionalne i Prowincjonalne Komendy Strażaków tworzą jego terenową strukturę. Nadzorują one służby pożarnicze w przydzielonym ich rejonach odpowiedzialności oraz Kolumny Ruchome (posiadające środki odpowiednie do wielkości obszaru odpowiedzialności). Prowincjonalne Komendy Strażaków mają swoje siedziby w miastach będących siedzibami prowincji. Obejmują one wszystkie jednostki pożarnicze miast oraz w zależności od potrzeb (liczby ludności, ilości zakładów przemysłowych, innych podmiotów chronionych oraz zagrożeń) inne jednostki. Do realizacji swoich zadań Państwowy Korpus Strażaków dysponuje 21.500 strażakami będącymi w służbie stałej. Warte

⁸¹ Zob., *Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa, 1998, s. 3-9

podkreślenia jest to, że każdego roku w strukturach korpusu pełni zastępczą służbę wojskową 4.000 osób.

Państwowy Korpus Strażaków Włoch przeznaczony jest głównie do realizacji zadań związanych z rozpoznawaniem zagrożeń pożarowych a także likwidacją pożarów i klęsk żywiołowych oraz cywilizacyjnych. Zakłada się, że w okresie wojny podstawowymi zadaniami Państwowego Korpusu Strażaków Włoch będą zadania okresu pokojowego.

Na podstawie przedstawionych powyżej wyników badań, można jednoznacznie stwierdzić, że **organizacja i zadania Państwowego Korpusu Strażaków Włoch są zbliżone do organizacji Państwowej Straży Pożarnej w Rzeczypospolitej Polskiej i realizowanych przez nią zadań.**

3.3. Obrona Cywilna

W ramach przyjętych w toku procesu badawczego założeń, kolejnym ogniwem ochrony państwa poddanym analizie porównawczej była obrona cywilna. W celu zachowania dotychczas stosowanej formy formułowania problemu badawczego, również i w tym przypadku sprowadzał się on do sformułowania pytania, które tym razem przedstawiało się następująco: **jaką organizację posiada Obrona Cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej oraz jaki obszar zadań przewidziano do realizacji przez nią w okresie pokoju i wojny?**

Obrona Cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej nie została nigdy jednoznacznie zdefiniowana przez polskie prawo.

Analizując jednak obowiązujące akty prawne można przyjąć, iż obroną cywilną określa się organizację powołaną do niesienia pomocy ludności cywilnej zagrożonej i poszkodowanej w razie międzynarodowych konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych, a także kompleks podejmowanych w takich przypadkach interdyscyplinarnych przedsięwzięć zapobiegawczych i zawczasu przygotowanych działań

ochronno – ratowniczych, realizowanych przy zbiorowym wysiłku praktycznie wszystkich organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli⁸².

Artykuł 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP określa zadania obrony cywilnej sprowadzające się do: ochrony ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków. Można zatem stwierdzić, iż zadania obrony cywilnej mieszczą się w obszarze ochrony ludności w czasie wojny oraz w czasie klęsk żywiołowych.

Podstawowe kryteria organizacyjne i funkcjonalne obrony cywilnej formułuje międzynarodowe prawo wojenne, a zwłaszcza Protokół Dodatkowy I z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r. w sprawie ochrony ofiar wojny, ratyfikowany przez Polskę 19 września 1991 r.

W świetle unormowań międzynarodowych obrona cywilna oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyższanie ich bezpośrednich następstw oraz zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Zadaniami Obrony Cywilnej w czasie pokoju jest działalność planistyczna i prowadzenie prac organizacyjnych oraz działalność szkoleniowa i upowszechniająca w zakresie problematyki obrony cywilnej.

Do zadań Obrony Cywilnej w okresie pokoju należy również przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie.

Natomiast zadaniami obrony cywilnej w czasie wojny są:

- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie;
- prowadzenie zabiegów specjalnych;

⁸² Zob., *Obrona cywilna, Biuro Prognoz i Analiz UZKiOL, 1998r., materiał na prawach maszynopisu, s.2*

- organizowanie ewakuacji ludności;
- prowadzenie ewakuacji załóg zakładów pracy;
- przygotowanie budowli ochronnych;
- zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych;
- walka z pożarami;
- udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej;
- organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
- zabezpieczenie dóbr kultury, użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji;
- doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
- doraźna pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- wyposażenie zakładów pracy w indywidualne środki ochrony przed skażeniami;
- zabezpieczenie dostaw wody pitnej dla ludności miasta;
- doraźna pomoc w grzebaniu zmarłych.

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Zgodnie z zasadami reformy ustrojowej – terenowymi organami obrony cywilnej są odpowiednio: wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast.

Formacje obrony cywilnej tworzy się w gminach i zakładach zatrudniających powyżej 50 pracowników.

W zakładach pracy zatrudniających poniżej 50 pracowników mogą być tworzone wspólne formacje dla kilku sąsiadujących ze sobą zakładów.

Natomiast w zakładach pracy, w których gromadzone są substancje stanowiące zagrożenie dla życia lub zdrowia okolicznej

ludności oraz środowiska, tworzy się formacje OC zdolne do samodzielnego prowadzenia działań ratowniczych w strefach bezpośredniego zagrożenia.

Obecnie zgodnie z decyzją personalną Prezesa Rady Ministrów Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej pełni jednocześnie obowiązki Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Takie rozwiązanie jest próbą personalnego powiązania różniących się obszarów właściwych dla dwóch ustawowo wyodrębnionych organów, co z natury rzeczy sprzyjać może nieuzasadnionemu podporządkowywaniu Obrony Cywilnej Państwowej Straży Pożarnej.

Konsekwencją przeprowadzonych badań w zakresie odnoszącym się do problemu przedstawionego w początkowej części niniejszego podrozdziału jest stwierdzenie, że **Obrona Cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje na wszystkich szczeblach terenowych państwa a zadania realizowane przez formacje Obrony Cywilnej w okresie pokoju sprowadzają się głównie do niesienia pomocy ludności w czasie klęsk żywiołowych oraz przygotowania do niesienia takiej pomocy w czasie konfliktów zbrojnych.**

W czasie przeprowadzonych badań ustalono, że do przeprowadzenia analizy porównawczej obrony cywilnej wykorzystano rozwiązania zastosowane w Szwajcarii o czym zdecydowało między innymi i to, że przykład organizacji Obrony Cywilnej Szwajcarii był w toku procesu badawczego wielokrotnie wskazywany przez ekspertów jako wręcz wzorcowy. Jednocześnie w toku badań ustalono, że w związku z przynależnością Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego niezbędna jest analiza rozwiązań dotyczących obrony cywilnej w NATO, która potraktowana była jako wstęp do analizy odnoszącej się do rozwiązań szwajcarskich. W związku z powyższym kolejny problem badawczy rozwiązano udzielając odpowiedzi na pytanie: **czy przynależność do Sojuszu Północnoatlantyckiego wymusza na naszym państwie stosowanie ściśle określonych rozwiązań oraz**

czy rozwiązania stosowane w Szwajcarii mogą znaleźć zastosowanie w warunkach polskich?

Ochrona (Obrona) Cywilna państw NATO jest jednym z obszarów zainteresowania Sojuszu. W państwach członkowskich NATO w ramach ochrony cywilnej przygotowuje się społeczeństwa do sprostania wyzwaniom i zagrożeniom okresu pokojowego, co zakłada się będzie również wykorzystywane w okresie wojny⁸³. Przedsięwzięcia ochrony (obrony) cywilnej planuje się w ramach cywilnego planowania kryzysowego (CEP). Komórką CEP w strukturach Sojuszu jest Dyrektoriat Cywilnego Planowania Kryzysowego będący elementem Sztabu Międzynarodowego. Problematyką planowania cywilnego zajmuje się w ramach struktur organizacyjnych Sojuszu jeden z pięciu asystentów Sekretarza Generalnego NATO, odpowiadający za sprawy bezpieczeństwa inwestycji, logistyki oraz cywilnego zarządzania kryzysowego. Wspomniany asystent przewodniczy obradom Wysokiego Komitetu Cywilnego Planowania Kryzysowego (SCEPC), które zazwyczaj odbywają się dwa razy w roku. W skład SCEPC wchodzi szefowie narodowych struktur planowania kryzysowego. Oprócz SCEPC w Sojuszu funkcjonuje jeszcze dziewięć komitetów i zarządów właściwych w sprawach planowania cywilnego⁸⁴:

- Komitet Planowania Paliw Płynnych;
- Zarząd Planowania Europejskiego Transportu Śródlądowego;
- Komitet Planowania Żywności i Rolnictwa;
- Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego;
- Komitet Planowania Łączności Cywilnej;
- Komitet Planowania Przemysłu;
- Zarząd Planowania Żeglugi Oceanicznej;
- Połączony Komitet Medyczny;

⁸³ Zob., J. Gołbiewski, *Systemy bezpieczeństwa w krajach zachodnich, Przegląd Obrony Cywilnej* 4/2000, Bellona, s.16

⁸⁴ Tamże, s.17

- Komitet Ochrony Cywilnej⁸⁵.

Wyżej wymienione struktury organizacyjne są ciałami kolegialnymi, w skład których wchodzi przedstawiciele narodowych struktur gospodarczych oraz desygnowani przez władze krajowe eksperci a także pracownicy Dyrektoriatu CEP i władz wojskowych Sojuszu. *„Wszystkie te komitety podlegają SCEPC i poprzez niego – Radzie Sojuszu. Komitety i zarządy techniczne mogą powoływać grupy robocze do rozwiązywania problemów szczególnych”*⁸⁶.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż cywilne planowanie kryzysowe w NATO nie podlega integracji co sprawia, że każde z państw członkowskich Sojuszu organizuje ochronę cywilną na swój sposób. W systemach tych – budowanych pod kątem reagowania w sytuacjach zagrożeń pokojowych, którego priorytetową rolą systemu jest zapobieganie zagrożeniom – dominują następujące główne zasady:

- każdy minister odpowiada za sprawy bezpieczeństwa będące w jego kompetencjach;
- przedsięwzięcia ochrony cywilnej koordynuje jeden minister (najczęściej właściwy w sprawach wewnętrznych);
- odpowiedzialność za ochronę cywilną ponoszą wszystkie szczeble organizacyjne państwa;
- podstawę organizacji systemów ochrony cywilnej stanowi najczęściej straż pożarna lub policja wspierane przez inne służby i wojsko.

W wielu państwach struktury organizacyjne obrony cywilnej rozwiązano nie powołując nic w zamian, przestano je finansować lub dostosowano do aktualnych zagrożeń czasu pokoju⁸⁷. Jedynym krajem europejskim, gdzie obrona cywilna nie uległa zasadniczym przeobrażeniom jest Szwajcaria.

⁸⁵ Do 1995 roku Komitet Obrony Cywilnej

⁸⁶ Zob., J. Gołębiewski, *Systemy bezpieczeństwa w krajach zachodnich*, wyd. cyt. s.16

⁸⁷ Tamże, s.17

Obrona Cywilna Szwajcarii realizuje dwa zasadnicze zadania sprowadzające się do niesienia pomocy ludności w czasie katastrof i innego rodzaju zagrożeń okresu pokojowego oraz ochronę ludności w czasie konfliktu zbrojnego. Szwajcarska obrona cywilna liczy około 380 tysięcy ludzi. W skali ogólnokrajowej w Szwajcarii angażuje się do realizacji zadań obrony cywilnej straż pożarną, policję, instytucje zaopatrzenia gospodarczego kraju, służbę zdrowia oraz urzędy gminne⁸⁸.

W czasie konfliktu zbrojnego obrona cywilna działa w ramach obrony kraju. Formacje obrony cywilnej otrzymują zasadnicze wyposażenie i niezbędne materiały od rządu federalnego, natomiast szczebel gminny uzupełnia je stosownie do potrzeb. Część zasadniczego wyposażenia formacji obrony cywilnej zdeponowana jest w ich magazynach lub magazynach służb medycznych a uzupełniana w zależności od potrzeb w ramach wypożyczenia lub świadczeń rzeczowych. Wszystkim mieszkańcom Szwajcarii zapewnia się ukrycie w schronach z wentylacją, zapewniających przebywanie w nich przez okres od kilku godzin do kilku dni. Podyktowane jest to głównie ogromnym poczuciem odpowiedzialności władz i obywateli oraz brakiem możliwości ewakuacji (rozśrodkowania) ludności na dużą skalę. Schrony o których mowa znajdują się zarówno w budynkach mieszkalnych jak i w zakładach pracy. Przygotowane są także ukrycia dla dóbr kultury. Obrona Cywilna Szwajcarii dysponuje taką liczbą stanowisk kierowania, która zapewnia kierowanie z nich formacjami obrony cywilnej już na szczeblu gminy.

W wyniku przeprowadzonych badań dotyczących obrony cywilnej należy jednoznacznie stwierdzić, że w państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego nie obowiązują jednolite rozwiązania organizacyjne z zakresu obrony cywilnej a organizacja obrony cywilnej Szwajcarii, choć trudna do zastosowania w warunkach

⁸⁸ Zob., Z.Czarnotta, Z.Moszumański, *Obrona Cywilna Szwajcarii, Przegląd Obrony Cywilnej* 3(410) z 1998r., Bellona, s.21

polskich z uwagi na możliwości finansowe państwa, winna służyć jako wzór do organizacji Obrony Cywilnej w Polsce.

Porównawcze zestawienie międzynarodowych i krajów celów i zadań obrony cywilnej przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1

**PORÓWNAWCZE ZESTAWIENIE
CELÓW I ZADAŃ OBRONY CYWILNEJ⁸⁹**

MIĘDZYNARODOWE CELE OBRONY CYWILNEJ	KRAJOWE CELE OBRONY CYWILNEJ
1	2
Ochrona ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyciężenie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania	Ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy uszkodzonym w czasie wojny, współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.
ZADANIA	ZADANIA
Służba ostrzegawcza, wykrywanie i oznaczenie stref niebezpiecznych	Wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie
Ewakuacja	Organizowanie ewakuacji ludności
Przygotowanie i organizowanie schronów	Przygotowanie budowli ochronnych
Obsługa środków zaciemnienia	Zaciemnienie i wygaszanie oświetlenia
Ratownictwo	Organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych
Służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc i opiekę religijną	Udzielanie uszkodzonym pomocy medycznej (w tym umożliwienie korzystania z opieki medycznej i posługi religijnej)

⁸⁹ Zob., republika.pl/pawjablo/obrona.htm

1	2
Odkazanie i inne podobne działania	Zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej . Przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń
Dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia	Organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności
Doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami	Doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami
Doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej	Doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej
Doraźne grzebanie zmarłych	Doraźne grzebanie zmarłych
Pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania	Ochrona żywności oraz innych dóbr niezbędnych do przetrwania
Planowanie i prace organizacyjne oraz inne rodzaje działalności niezbędne do wypełniania wyżej wymienionych zadań	Działalność planistyczna i prace organizacyjne, działalność szkoleniowa i upowszechniająca z zakresu problematyki OC
-	Przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie
-	Zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji

3.4. Straż Graniczna

Na potrzeby badań formacji przeznaczonych do ochrony granic wytypowano do analizy porównawczej Straż Graniczną Polski Federalną Straż Graniczną Niemiec.

W związku z powyższym określono problem badawczy, który w odniesieniu do Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak przedstawiano to w poprzednich podrozdziałach sformułowano w formie pytania, tym razem w brzmieniu: **jakie zadania realizuje Straż Graniczna w okresie pokoju i wojny oraz jak jest zorganizowana do ich wykonania?**

Straż Graniczna w Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁰ jest jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, będącą częścią administracji państwowej typu specjalnego.

Straż Graniczna powstała w miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza. Jest ona również spadkobierczynią Korpusu Ochrony Pogranicza i Straży Granicznej – formacji istniejących i ochraniających nasze granice w okresie międzywojennym.

Do zasadniczych zadań Straży Granicznej należy⁹¹ ochrona granicy państwowej, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz. Ponadto Straż Graniczna ma za zadanie rozpoznawać, zapobiegać i wykrywać przestępstwa i wykroczenia oraz ścigać ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami. Straż Graniczna zapewnia również porządek publiczny w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie swojej właściwości także w strefie nadgranicznej. Należy podkreślić,

⁹⁰ Zob., ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz. U. z dnia 19 listopada 1990 r.) wraz z późniejszymi zmianami

⁹¹ Szerzej, B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka wyd. cyt., s.12*

że do zadań tej formacji należy także osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;

Do zadań powierzonych do realizacji przez tę formację należy również wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej oraz gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym. Straż Graniczna sprawuje także nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach. Ochronia również granicę państwową w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej.

W myśl przepisów prawa, Straż Graniczna ma również obowiązek zapobiegania: transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, zanieczyszczaniu wód granicznych oraz przemieszczaniu bez zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

Na czele Straży Granicznej stoi podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych - powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek tego ministra – Komendant Główny Straży Granicznej, który jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

W skład Straży Granicznej wchodzi oddziały (w tym morski) Straży Granicznej, strażnice oraz graniczne placówki kontrolne i pododdziały odwodowe. Szczeblem pośrednim struktury organizacyjnej w Morskim Oddziale Straży Granicznej są dywizjony.

Należy podkreślić, że zasadniczą i samodzielną jednostką organizacyjną Straży Granicznej przeznaczoną do ochrony granicy państwowej na obszarze jednego – dwóch województw przygranicznych jest oddział Straży Granicznej o zróżnicowanym, dostosowanym do potrzeb - stanie etatowym.

Mając na uwadze dążenie Rzeczypospolitej Polskiej do związania się z Unią Europejską należy pamiętać, iż spełnienie oczekiwań Polski w tym zakresie spowoduje ponoszenie głównego ciężaru ochrony granicy na tych odcinkach, które będą granicą Unii Europejskiej⁹². I tak, w celu przeprowadzenia odpowiednich działań dostosowawczych w zakresie ochrony granicy państwowej realizowane są postanowienia „Strategii zintegrowanego zarządzania granicą”. Dokument ten określa zadania, których realizacja jest niezbędna, aby polska granica wschodnia mogła stać się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej⁹³. Wszak po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polsko-niemiecka granica stanie się granicą wewnętrzną Unii. Przystąpienie Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej spowoduje, że zewnętrzną wschodnią granicą Unii staną się granice: polsko-słowacka, polsko-ukraińska, polsko-białoruska, polsko-litewska, polsko-rosyjska oraz morska i powietrzna granica Rzeczypospolitej Polskiej. Mając zatem na uwadze dążenie Polski do związania się z Unią Europejską należy pamiętać, iż spełnienie oczekiwań RP w tym zakresie, spowoduje ponoszenie głównego ciężaru ochrony granicy na tych odcinkach, które będą granicą Unii Europejskiej.

⁹² Szerzej, *Przegląd rządowy nr 7(109)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa lipiec 2000, s.100-158

⁹³ Dokument ten został przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 26 stycznia 2000 roku a następnie przekazany Komisji Europejskiej.

W okresie wojny Straż Graniczna realizować będzie zadania okresu pokojowego, poszerzone o te które są niezbędne do wykonania w ramach współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP. I tak Straż Graniczna współdziałać będzie z Siłami Zbrojnymi „(...) w strefie nadgranicznej, utrzymując stałą łączność z jednostkami wojsk obrony terytorialnej. Jej zadania polegać będą na wykonywaniu niszczeń obiektów, powodujących opóźnienie lub krótkotrwałe zahamowanie tempa działania wojsk przeciwnika oraz utrzymaniu obiektów możliwych do wykorzystania przez wojska operacyjne”⁹⁴.

Dokumentem precyzującym zadania Straży Granicznej na rzecz Sił Zbrojnych jest porozumienie ministrów obrony narodowej i spraw wewnętrznych z dnia 2 lipca 1993 roku w sprawie zasad współpracy resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych.

Przeprowadzona analiza stanu prawnego określającego zadania i strukturę organizacyjną Straży Granicznej pozwoliła na stwierdzenie, że **Straż Graniczna w Rzeczypospolitej Polskiej posiada permanentnie doskonałą strukturę organizacyjną, która nie jest dostosowana do podziału administracyjnego państwa lecz do współcześnie występujących zagrożeń związanych z ochroną granicy a zadania realizowane przez tę formację w okresie pokoju i wojny różnią się głównie intensywnością.**

Analiza porównawcza ogniw ochrony państwa przeznaczonych do ochrony granicy państwowej nie byłaby możliwa bez porównania Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej z uznaną przez ekspertów i doktoranta za obecnie najefektywniejszą i najlepiej zorganizowaną w Europie. Taką formacją jest Federalna Straż Graniczna Niemiec. W odniesieniu do powyższego na potrzeby analizy porównawczej określono problem badawczy, który przybrał formę pytania: **jak zorganizowano ochronę granicy Niemiec i czy rozwiązania**

⁹⁴ Zob., *Prognozowanie kierunków systemu obronnego ...*, wyd. cyt., s.17

niemieckie w tym zakresie mogą znaleźć zastosowanie w warunkach polskich?

Federalna Straż Graniczna Niemiec⁹⁵ podlegająca Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, jest organem policyjnym Federacji – wypełniającym zgodnie z obowiązującym prawem⁹⁶ w systemie bezpieczeństwa Niemiec - specjalne zadania policyjne do których głównie należy: ochrona granicy państwowej a także obiektów kolejowych oraz bezpieczeństwa ruchu kolejowego i lotniczego. Federalna Straż Graniczna chroni organy konstytucyjne państwa i ministerstw, wspiera Federalny Urząd Kryminalny w zakresie ochrony osobistej określonych osób oraz wspiera Ministerstwo Spraw Zagranicznych w zakresie ochrony niemieckich placówek dyplomatycznych (konsularnych) za granicą i placówek niemieckiej Lufthansy. Do zadań tej formacji należy również realizacja zadań policyjnych w sytuacjach stanu wyjątkowego i obrony państwa oraz współdziałanie w wykonywaniu zadań policyjnych za granicą z ramienia organizacji międzynarodowych.

Zgodnie z obowiązującym w Republice Federalnej Niemiec prawem, Federalna Straż Graniczna wspiera policyjną inspekcję Bundestagu, Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (w dziedzinie radiotechniki) oraz jednostki policji krajów związkowych.

Ponadto do zadań Federalnej Straży Granicznej należy niesienie pomocy przy usuwaniu skutków katastrof oraz w nieszczęśliwych wypadkach o szczególnym charakterze.

Działalnością Federalnej Straży Granicznej Niemiec kieruje funkcjonujący w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych - Wydział Federalnej Straży Granicznej. Wydziałowi Federalnej Straży Granicznej podlega:

⁹⁵ Opracowano na podstawie wywiadów eksperckich

⁹⁶ Zadania Federalnej Straży Granicznej określone zostały w szczególności w: ustawie o Straży Granicznej, ustawie o cudzoziemcach, ustawie o postępowaniu azylowym i ustawie o ruchu powietrznym

- Prezydium Straży Granicznej Północ z siedzibą w Bad Bramstedt;
- Prezydium Straży Granicznej Wschód z siedzibą w Berlinie;
- Prezydium Straży Granicznej Centrum z siedzibą w Fuldatał;
- Prezydium Straży Granicznej Południe z siedzibą w Monachium;
- Prezydium Straży Granicznej Zachód z siedzibą w Sankt Augustin,

oraz jako urzędy wyposażone w zadania szczebla centralnego:

- Dyrekcja Straży Granicznej w Koblencji;
- Szkoła Straży Granicznej w Lubece.

Zadania i organizację prezydiów Federalnej Straży Granicznej cechuje zasadniczo podobieństwo. Trzon każdego z wyżej wymienionych prezydiów tworzy: 3-5 Urzędów Straży Granicznej, 2 oddziały (bataliony) Straży Granicznej, 1 eskadra lotnicza oraz centrum dydaktyczno-szkoleniowe. Łącznie zatem w zakresie odpowiedzialności prezydiów znajduje się dziewiętnaście urzędów Federalnej Straży Granicznej. Urzędy Federalnej Straży Granicznej wraz z 18 funkcjonującymi w ich strukturach Inspekcjami Straży Granicznej oraz 99 regionalnymi inspekcjami Federalnej Straży Granicznej, 5 inspekcjami Federalnej Straży Granicznej, 3 inspekcjami morskimi Federalnej Straży Granicznej wypełniają w sposób kompleksowy, w zakresie swych terytorialnych kompetencji, zadania określone przez ustawę o Straży Granicznej⁹⁷.

Dodatkowo Prezydium Federalnej Straży Granicznej Północ odpowiada za funkcjonowanie Morskiego Urzędu Straży Granicznej a Prezydium Federalnej Straży Granicznej Zachód posiada w swych strukturach między innymi Grupę Lotniczą Federalnej Straży Granicznej oraz GSG 9.

Federalna Straż Graniczna Niemiec, oprócz struktur pełniących regularną służbę dysponuje 10 batalionami odwodowymi podległymi

⁹⁷ Zob., T. Pękala, *Federalna Straż Graniczna Niemiec, Komenda Główna Straży Granicznej, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000, s.7-12*

odpowiednim terytorialnie prezydiom Straży Granicznej. Zadaniem do realizacji których przewiduje się wykorzystanie tych batalionów jest w szczególności wzmocnienie potencjałów urzędów Federalnej Straży Granicznej we wszystkich obszarach ich działania oraz wspieranie działań policji poszczególnych krajów związkowych.

W skład każdego z wymienionych powyżej batalionów wchodzi: sztab, trzy kompanie bojowe oraz kompania wsparcia. Wspomniane kompanie dzielą się na plutony, w skład których wchodzi grupy, będące najmniejszą strukturą organizacyjną oddziałów batalionów⁹⁸.

Federalna Straż Graniczna posiada około 40 tysięcy funkcjonariuszy⁹⁹, spośród których: 21 tysięcy pełni służbę regularną, 6 tysięcy wchodzi w skład batalionów odwodowych a około 3 tysięcy pełni służbę w jednostkach specjalnych (eskadry lotnicze, GSG 9¹⁰⁰ i inne).

Na podstawie analizy dostępnych materiałów należy stwierdzić, że zadania realizowane przez Federalną Straż Graniczną Niemiec w okresie wojny nie będą odbiegać w sposób zasadniczy od tych które realizuje w okresie pokoju.

W związku z powyższym, w rezultacie przeprowadzonych badań stwierdzono, że **ochronę granicy państwowej Niemiec powierzono wyspecjalizowanej formacji o charakterze policyjnym jaką jest Federalna Straż Graniczna, realizująca szerszy zakres zadań aniżeli jej odpowiednik w Polsce, mogąca służyć z uwagi na podobieństwo rozwiązań organizacyjnych jako wzór do wykorzystania jedynie w zakresie odnoszącym się do wyposażenia specjalistycznego.**

⁹⁸Zob., T. Pękala, *Federalna Straż Graniczna Niemiec*, wyd. cyt., s.8

⁹⁹Tamże, s.6

¹⁰⁰Zadaniami realizowanymi przez GSG 9 liczącej 238 funkcjonariuszy, jest przede wszystkim zwalczanie terroryzmu i zorganizowanej przestępczości. W skład GSG 9 wchodzi: sztab, cztery pododdziały bojowe posiadające po sześć grup przeznaczonych do realizacji zadań specjalnych.

3.5. Formacje zapewniające bezpieczeństwo organom władzy

W toku badań dotyczących formacji zapewniających bezpieczeństwo organom władzy natrafiono trudności związane ze znalezieniem odpowiednika formacji występującej w Polsce a przeznaczonej do tego celu, jaką jest Biuro Ochrony Rządu. Wyniki badań prowadzonych przez doktoranta wskazują na brak w krajach skutecznie realizujących ochronę organów władzy wyspecjalizowanych formacji przeznaczonych wyłącznie do realizacji tego zadania. Wyżej wymienione wyniki zostały jednoznacznie potwierdzone przez ekspertów. W celu sprostania wymaganiom analizy porównawczej zdecydowano, że w jej ramach zostanie dokonana analiza stanu prawnego funkcjonowania Biura Ochrony Rządu oraz formacji, które realizują między innymi zadania zapewnienia bezpieczeństwa organom władzy. W toku prowadzonych badań ustalono, że zagranicznymi formacjami mogącymi posłużyć analizie porównawczej będą: Francuska Żandarmeria Narodowa oraz Korpus Karabinierów Włoch.

Na potrzeby badań prowadzonych w odniesieniu do Biura Ochrony Rządu określono problem badawczy, który w formie pytania sformułowano następująco: **jakie zadania realizuje Biuro Ochrony Rządu oraz jak jest zorganizowane do ich wykonania?**

Biuro Ochrony Rządu (BOR) jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych¹⁰¹.

Do głównych zadań Biura Ochrony Rządu należy ochrona określonych obiektów oraz osób ważnych ze względu na dobro i interes państwa a także prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu.

¹⁰¹ Zob., ustawa z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 27 z dnia 30 marca 2001 roku)

Osobami o których mowa powyżej są: Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej (w tym byli Prezydenci RP na mocy ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰²), Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes i Wiceprezes (Wiceprezesi) Rady Ministrów, ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych, inne osoby których ochrona podyktowana jest dobrem państwa a także osoby wchodzące w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast obiektami ochranianymi przez Biuro Ochrony Rządu są obiekty służące: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrom właściwym do spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych, polskiemu przedstawicielstwu dyplomatycznym i urzędom konsularnym (przedstawicielstwom przy organizacjach międzynarodowych) poza granicami RP.

Biuro Ochrony Rządu odpowiada również za ochronę określonych obiektów i urzędzeń o szczególnym znaczeniu, których funkcjonowanie również zabezpiecza.

Funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu w trakcie realizacji zadań mają prawo:

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu Postępowania Karnego i innych ustaw;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz

¹⁰² Zob., Dz. U. Nr 75 z 1998 roku oraz Dz. U. Nr 160 z 1998 roku

jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej¹⁰³;

- zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązującego prawa;
- stosowania środków przymusu bezpośredniego;
- używania broni palnej.

W chwili obecnej w celu przeprowadzenia restrukturyzacji Szefowi BOR czasowo podporządkowano niektóre jednostek wojskowe, do tej pory będące w dyspozycji Dowódcy Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zadania ochronne realizowane przez BOR obejmują planowanie i koordynowanie zabezpieczenia osób, obiektów, urządzeń oraz rozpoznawanie i zapobieganie powstawaniu potencjalnych zagrożeń a także bezpośrednią ochroną fizyczną.

W celu realizacji określonych ustawowo zadań, Biuro Ochrony Rządu posiada strukturę organizacyjną, odzwierciedlającą trzy sfery jego funkcjonowania, skupioną w pionach: ochrony, zabezpieczenia logistycznego oraz szkolenia.

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań należy jednoznacznie stwierdzić, że w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno – militarnego i wojny zadania tej formacji nie odbiegają w sposób zasadniczy od tych, które są typowe dla okresu pokoju.

Przeprowadzona analiza stanu prawnego warunków funkcjonowania Biura Ochrony Rządu pozwoliła na stwierdzenie, iż **Biuro Ochrony Rządu realizuje wąski zakres zadań o charakterze**

¹⁰³ *Wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są w zakresie swojego działania do udzielania pomocy w zakresie obowiązujących przepisów prawa*

policyjnym, związany z zapewnieniem bezpieczeństwa najwyższym organom władzy i określonym osobom (obiektom) we wszystkich stanach funkcjonowania państwa a struktura organizacyjna tej formacji ściśle odpowiada realizowanym zadaniom.

Zgodnie z przedstawionym w początkowej części niniejszego podrozdziału założeniem, poniżej przedstawiono wnioski z badań dotyczących Francuskiej Żandarmerii Narodowej i Korpusu Karabinierów Włoch. Wyżej wymienionym badaniom towarzyszył problem badawczy, który postanowiono rozwiązać udzielając odpowiedzi na pytanie: **jakie zadania powierzono do realizacji Francuskiej Żandarmerii Narodowej i Korpusowi Karabinierów Włoch oraz czy rozwiązania francuskie i włoskie mogą znaleźć zastosowanie w warunkach polskich?**

Rola i zadania **Francuskiej Żandarmerii Narodowej**¹⁰⁴ znacznie różni się od roli typowych jednostek żandarmerii innych państw. Jest to formacja militarna podlegająca resortowi obrony narodowej, ale wykonująca liczne zadania będące normalnie w kompetencji resortu spraw wewnętrznych. Główne zadania to ścisła współpraca z siłami zbrojnymi, czuwanie nad bezpieczeństwem państwa i obywateli oraz utrzymanie porządku publicznego. W skład struktury organizacyjnej żandarmerii wchodzi jednostki specjalne o różnorodnym podporządkowaniu, wykonujące zadania mające na celu wspieranie policji w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz zadania związane z systemem obronnym państwa.

Gwardia Republikańska należy do tzw. jednostek specjalnych żandarmerii narodowej. Jej główne zadanie to czuwanie nad bezpieczeństwem instytucji rządowych oraz pełnienie służby honorowo-reprezentacyjnej. Zajmuje się ona również zabezpieczeniem wizyt ważnych osobistości państw obcych oraz ochroną placówek

¹⁰⁴ Zob. *W.Moczulski, Miejsce i rola jednostek ...*, wyd. cyt.s.29-30

dyplomatycznych poza granicami Francji. W swoich strukturach posiada służby specjalistyczne, które w celu skuteczniejszego przeprowadzenia niektórych akcji posiadają na wyposażeniu specjalnie przeszkolone psy do różnego rodzaju poszukiwań, między innymi narkotyków, materiałów wybuchowych czy też zaginionych osób.

Zgrupowanie bezpieczeństwa i interwencji żandarmerii przeznaczone jest przede wszystkim do walki z terroryzmem i szczególnymi przejawami bandytyzmu, takimi jak: porywanie zakładników, bunty, piractwo powietrzne lub morskie. W skład zgrupowania wchodzi: sztab, grupa interwencyjna, szwadron interwencyjny spadochroniarzy wyposażonych w lekkie samoloty i helikoptery oraz pluton ochrony i bezpieczeństwa prezydenta republiki. Pododdziały tego zgrupowania kierowane są tam gdzie interwencja potrzebna jest bezzwłocznie. Stanowią one rodzaj wyspecjalizowanej grupy szybkiego reagowania do bezzwłocznego osiągnięcia zamierzonego celu.

W skład żandarmerii narodowej wchodzi i inne jednostki, takie jak: żandarmeria departamentalna, żandarmeria morska, żandarmeria transportu powietrznego. Wykonują one zadania z zakresu bezpieczeństwa ogólnego i spraw kryminalnych, kontroli ruchu drogowego oraz zadania wynikające ze specyfiki policji wojskowej. Zapewniają także bezpieczeństwo marynarce wojennej w portach wojskowych, bazach, pełnią służbę na statkach patrolowych powierzonych im przez marynarkę wojenną. Sprawują nadzór nad bezpieczeństwem cywilnym portów lotniczych i przestrzeganiem prawodawstwa ruchu powietrznego.

Korpus Karabinierów Włoch¹⁰⁵ wchodzący w skład sił zbrojnych podlega Ministrowi Obrony Narodowej pod względem administracyjnym, (uzupełnienia w stan osobowy, szkolenia oraz zabezpieczenia

¹⁰⁵ Zob., W.Moczulski, *Miejsce i rola wybranych jednostek ...*, wyd. cyt., s.31-32

materiałowo-technicznego), natomiast pod względem operacyjnym w wykonywaniu zadań o charakterze sił policyjnych – Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Korpus składa się z sił: terytorialnych, ruchomych, żandarmerii wojskowej i jednostek specjalnych. Zasadniczym zadaniem jest utrzymywanie porządku publicznego, kontrola tłumów, ochrona granic i zwalczanie terroryzmu. Struktura Korpusu stanowi klasyczny przykład organizacji funkcjonalno-zadaniowej w skład której wchodzi jednostki, które między innymi wykonują zadania takie jak:

- prowadzenie operacji narkotykowych;
- ochrona ambasad włoskich oraz praw Włochów pracujących za granicą;
- walka z przestępczością zajmującą się podrabianiem pieniędzy;
- zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i porwań;
- działania na rzecz ochrony zdrowia publicznego i ochrony środowiska;
- ochrona dóbr archeologicznych, historycznych i artystycznych;
- ochrona Prezydenta Republiki;
- działania w ramach szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

W wyniku przeprowadzonych badań w zakresie odnoszącym się do Francuskiej Żandarmerii Narodowej oraz Korpusu Karabinierów Włoch należy stwierdzić, że **sprawną realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa organom władzy nie wymaga powoływania do tego celu specjalnych samodzielnych formacji lecz funkcjonowanie takich formacji może mieć pozytywny wpływ na poziom realizacji tego zadania.**

3.6. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej stwierdzono, że w okresie pokoju ogniwa ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej podobnie jak „wszystkie instytucje powołane do utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa realizują zadania określone ustawami, rozporządzeniami i porozumieniami.”¹⁰⁶

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie ogniów ochrony państwa RP jest ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony. Artykuł 2 tej ustawy stanowi, iż „*umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonanie innych zadań w warunkach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela*”. Zapis tego artykułu obecnie ma ogromne znaczenie, ponieważ proces regulacji prawnej przebiega znacznie wolniej aniżeli przekształcenia zachodzące w systemie obronności.

Innym równie istotnym dla ogniów ochrony państwa funkcjonujących w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji¹⁰⁷, aktem prawnym jest ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie¹⁰⁸. Przed reformą administracyjną Policja, Państwowa Straż Pożarna oraz Obrona Cywilna należały do wyodrębnionej z terenowej administracji ogólnej – administracji specjalnej, podporządkowanej w sposób hierarchiczny – na wzór wojskowy. Obecnie służby te wchodzą w skład terenowej administracji rządowej, co pociąga za sobą podporządkowanie ich w wojewodom. Nie oznacza to, że np.:

¹⁰⁶ Zob., *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”*. Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, AON, Warszawa 1999, s. 91

¹⁰⁷ Mowa tutaj o Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Obronie Cywilnej

¹⁰⁸ Zob., Dz.U. Nr 91, poz.577

wojewódzkie jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej czy też formacje Obrony Cywilnej w województwie nie podlegają swoim Komendantom Głównym. Stosownymi ustawami wyodrębniono zakres zadań właściwy dla wyżej wymienionych centralnych organów. Szczegółowe rozwiązania dotyczące kompetencji i zadań w dziedzinie obronności, między innymi Policji, określone zostały w dokumentach Komitetu Obrony Kraju. Zaznaczyć należy, iż dokumenty KOK¹⁰⁹ trudno jest stosować w obecnych realiach ustrojowych państwa.

Wyniki badań pozwoliły również stwierdzić, że ogniwa ochrony państwa znajdujące się w strukturach resortu spraw wewnętrznych i administracji działają w oparciu o źródła prawa powszechnie obowiązującego – ustawy a ich Komendanci (Szefowie) są z mocy prawa ustawowo wyodrębnionymi centralnymi organami administracji. Rzutuje to w sposób zasadniczy na miejsce i rolę tych ogniw również w odniesieniu do systemu obronności.

Wyniki badań zaprezentowane w niniejszym rozdziale dowodzą, że ogniwa ochrony państwa wchodzące w skład resortu spraw wewnętrznych i administracji są jednolitymi umundurowanymi formacjami posiadającymi zhierarchizowaną strukturę organizacyjną, współdziałającymi w realizacji swoich zadań z podsystemem militarnym oraz pozostałymi elementami systemu obronności, podlegającymi w przypadku wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej w państwie militaryzacji bądź mobilizacji.

Przeprowadzona analiza porównawcza dowiodła, że odpowiedniki ogniw ochrony państwa RP mają zbliżony zakres zadań do polskich ogniw ochrony państwa w realizacji których współdziałają z siłami zbrojnymi oraz z właściwymi instytucjami krajowymi i zagranicznymi. Struktury organizacyjne ogniw ochrony państwa występujących za granicą dostosowane są w większości przypadków do podziału

¹⁰⁹ Analiza dokumentów Komitetu Obrony Kraju została dokonana na potrzeby niniejszej pracy w kolejnym rozdziale

administracyjnego kraju, co ułatwia wykorzystanie ich oraz precyzyjnie określa obszar odpowiedzialności a także zdecydowanie ułatwia organizacje współdziałania w realizacji wspólnych zadań z innymi elementami wewnątrz państwowych systemów bezpieczeństwa. Podległość ogniwoj ochrony państwa za granicą jest zbliżona do mającej zastosowanie w warunkach polskich a zakres kompetencji i odpowiedzialności ich zwierzchników jest zbliżony do tych jakie funkcjonują w Polsce.

4. OCENA CZYNNIKÓW DETERMINUJĄCE MIEJSCE ORAZ ROLĘ OGNIW OCHRONY PAŃSTWA W SYSTEMIE OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Istotą tego rozdziału jest przedstawienie wniosków z badań odnoszących się do oceny czynników uznanych przez ekspertów uczestniczących w procesie badawczym za główne determinanty miejsca i roli ogniwo ochrony państwa w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że czynnikami tymi są: warunki geograficzno-przestrzenne, położenie geopolityczne, zagrożenie kryzysowe i wojenne oraz stan prawny z zakresu obronności.

Głównym celem tej części badań, której wyniki przedstawiono w niniejszym rozdziale, było stworzenie niezbędnych podstaw (wspólnie z wnioskami pochodzącymi z poprzednich rozdziałów) do opracowania koncepcji wykorzystania ogniwo ochrony państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Aby móc sprostać wyżej przedstawionemu celowi, określono problem badawczy, który sformułowano w formie następującego pytania: **jak warunki geograficzno-przestrzenne, położenie geopolityczne, zagrożenie kryzysowe i wojenne oraz stan prawny z zakresu obronności wpływają na funkcjonowanie ogniwo ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej?**

4.1. Warunki geograficzno-przestrzenne

Na potrzeby prowadzonych badań sformułowano problem badawczy, który przybrał formę pytania: **jak warunki geograficzno-przestrzenne Polski wpływają na funkcjonowanie ogniwo ochrony państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny?**

Zaprezentowane wnioski z przeprowadzonej analizy i oceny warunków geograficzno-przestrzennych naszego kraju są rozwiązaniem przedstawionego powyżej problemu.

Polska leży w środkowej części Europy i jest krajem o znacznym obszarze wynoszącym 312,7 tys. km² oraz potencjale ludzkim 38,65 mln. mieszkańców, co sytuuje ją na 9 miejscu na ogólną liczbę 43 krajów¹¹⁰ włączając w to Rosję i Ukrainę. Pod względem wielkości i potencjału ludzkiego, Polska znajduje się w pierwszej dziesiątce największych krajów Europy¹¹¹.

Rozciągłość obszaru Rzeczypospolitej Polskiej z zachodu na wschód wynosi około 700 km natomiast z północy na południe około 650 km, co głównie decyduje o jej koncentrycznym i zwartym kształcie.

Od północy Polska graniczy z Rosją (Obwód Kaliningradzki) i Litwą, od południa z Czechami i Słowacją, od zachodu z Niemcami a od wschodu z Białorusią i Ukrainą.

Północną granicę Polski w sposób naturalny wyznacza wybrzeże Bałtyku (z głównymi portami: Gdańskiem, Gdynią i Szczecinem) oraz północna część Warmii i Mazur. Linia granicy północnej charakteryzuje się dużą dostępnością. Tuż za nią dominuje teren lesisto-jeziorny, który stwarza potencjalnemu przeciwnikowi dogodne warunki do wysadzania desantów a obrońcom dogodne warunki do kanalizowania ruchu wojsk potencjalnego przeciwnika a także organizacji obrony w głębi wybrzeża morskiego oraz Warmii i Mazur.

Granice południową w sposób naturalny wyznaczają masywy Sudetów i Karpat. Charakter południowej granicy RP stwarza dogodne możliwości jej obrony.

Równie korzystny, jak granicy południowej, jest charakter granicy zachodniej Rzeczypospolitej Polskiej. Linia granicy przebiega wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej. Granica zachodnia znajduje się w dużej odległości

¹¹⁰ Zob., *Mały rocznik statystyczny, GUS, Warszawa 1999, s.363-364*

¹¹¹ Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2000, s.14*

od głównych centrów administracyjno-politycznych i gospodarczych. Charakter przeszkód wodnych oraz terenu do niej bezpośrednio przyległego sprzyja organizacji obrony.

Zupełnie odmiennie przedstawia się problem wschodniej granicy Polski. Przebieg tej części granicy jest zdecydowanie mniej korzystny¹¹². Bug w porównaniu z Odrą stanowi mniej znaczącą przeszkodę wodną. Pomimo, iż w pobliżu granicy wschodniej znajduje się szereg przeszkód naturalnych takich jak chociażby: Pojezierze Mazurskie, puszcza Augustowska oraz Białowieska i Knyszyńska¹¹³, Roztocze a także Bieszczady to jednak dostępność dla potencjalnego przeciwnika tej części granicy RP jest zdecydowanie lepsza aniżeli wymienionych wcześniej.

Ukształtowanie terytorium Polski cechuje równoleżnikowy układ form terenowych.

Od północy rozciąga się pas nizin nadmorskich, przechodzących w kierunku południa w pas pojezierzy a następnie poprzez rozległy pas nizin po pas pogórzy i gór. Polskę podzielić można na trzy równoleżnikowe pasy¹¹⁴, przedstawione na szkicu nr 1, tj.:

- północny: pojezierno-nadmorski pozbawiony znaczących surowców naturalnych obejmujący Pomorze Zachodnie i Nadwiślańskie oraz Warmię i Mazury;
- środkowy: nizinny o ubogim i mało zróżnicowanym środowisku przyrodniczym, ukształtowanych stosunkach wodnych i lokalnie występujących zasobach surowcowych obejmujących Wielkopolskę, Mazowsze i Podlasie;
- południowy: wyżynno-górski, źródliskowy i bogato wyposażony w surowce naturalne obejmujące Dolny i Górny Śląsk oraz Małopolskę.

¹¹² Szerzej, J.Marczak, J.Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa, s. 51

¹¹³ Puszcze te charakteryzują się niewielką dostępnością a ich walory obronne wzrastają poprzez to, że w sposób naturalny połączone są z licznymi jeziorami i rzekami oraz rozległymi bagnami.

¹¹⁴ Zob., *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, (projekt), wyd. cyt., s.33-34

W przeciwieństwie do form terenowych, przeszkody wodne mają układ południkowy, co stwarza dogodne warunki do organizacji obrony.

Polska znajduje się w strefie klimatu umiarkowanego. Napływ na Polskę różnorodnych mas powietrza powoduje zmienność i różnorodność typów pogody.

Podobnego podziału, jak zaprezentowany powyżej z punktu widzenia geograficznego, można dokonać z punktu widzenia administracyjnego uwzględniając położenie, powierzchnię, liczbę ludności oraz potencjał gospodarczy województw, które również tworzą również trzy pasy:

- północny: zachodnio-pomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie;
- środkowy: lubuskie, wielkopolskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, świętokrzyskie, lubelskie oraz podlaskie;
- południowy: dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie i podkarpackie.

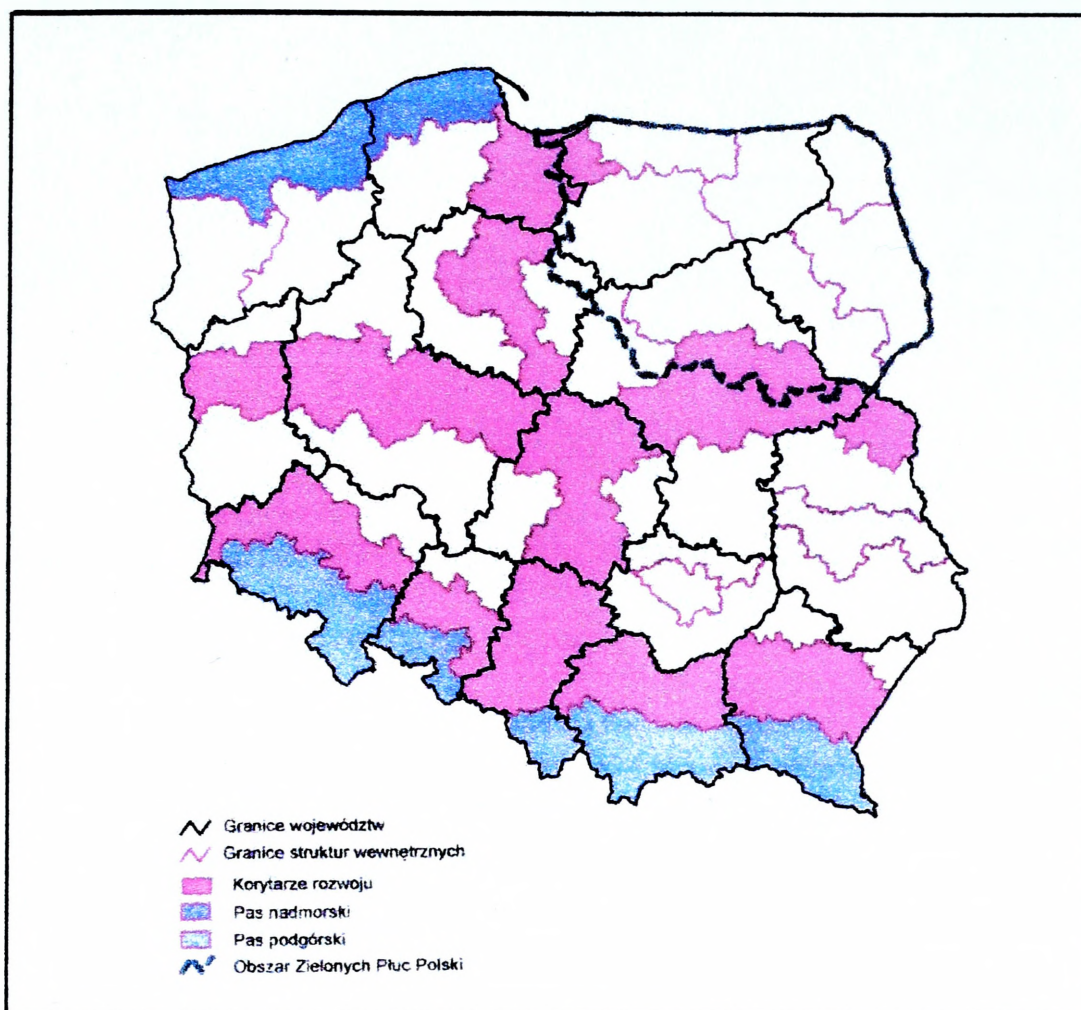
Zaprezentowany podział pozwala wyróżnić wspólne cechy województw przypisanych do poszczególnych pasów¹¹⁵.

Wspólnymi zatem cechami województw pasa północnego są: niska gęstość zaludnienia oraz słabe powiązania komunikacyjne pomiędzy sobą i resztą kraju.

Z kolei województwa pasa środkowego charakteryzują się bliską średniej krajowej gęstością zaludnienia oraz stosunkowo dużą liczbą miast i posiadaniem na ogół dobrej sieci komunikacyjnej.

Natomiast wspólnymi cechami województw pasa południowego są: bogactwa naturalne a także rozwinięta baza ekonomiczna, duża (zróżnicowana) gęstość zaludnienia oraz dobra sieć komunikacyjna zarówno wewnątrz pasa jak i z resztą kraju.

¹¹⁵ Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), wyd. cyt., s. 37-38*

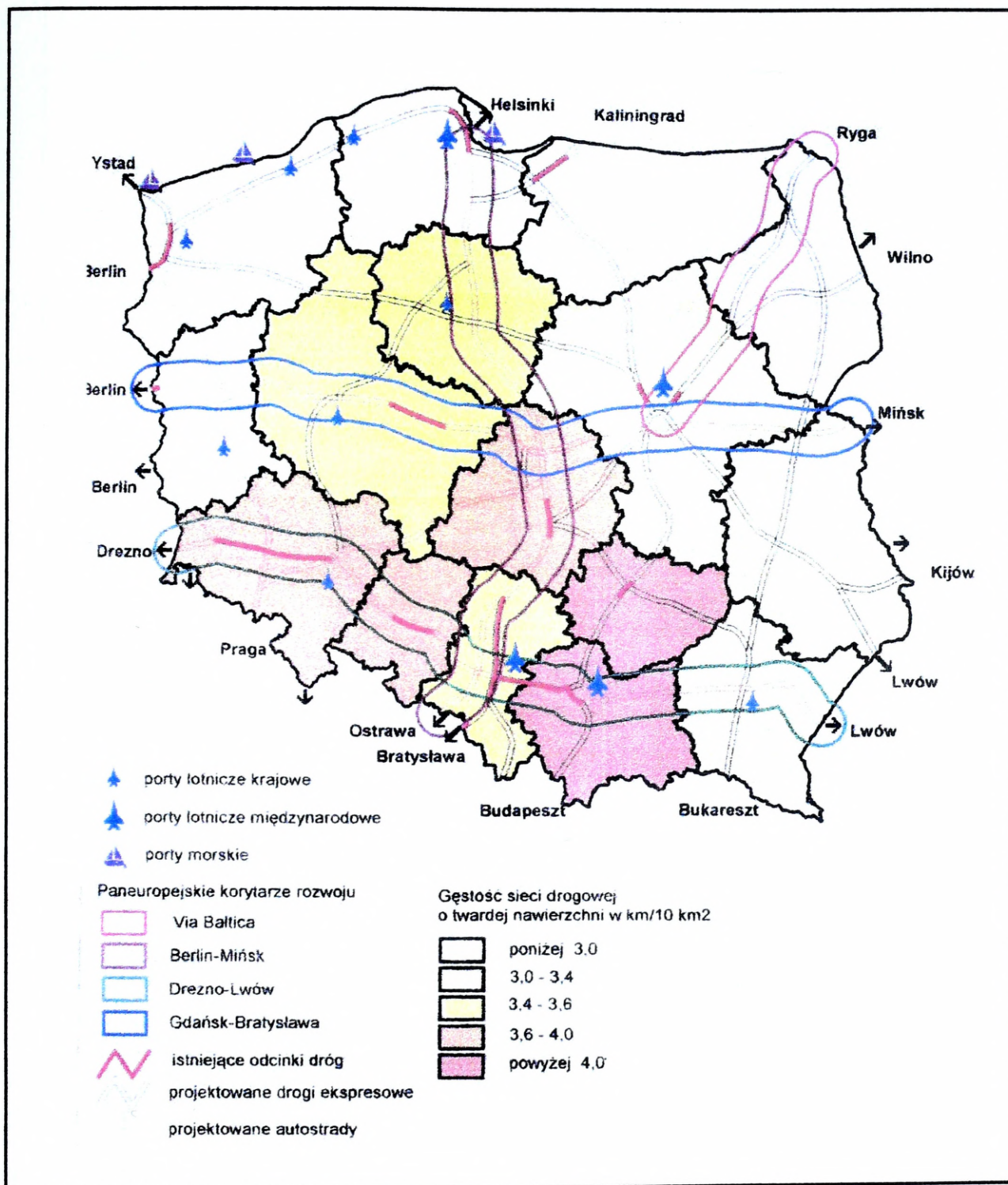


Szkic nr 1 Podział Polski ze względu na strefy geograficzne

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

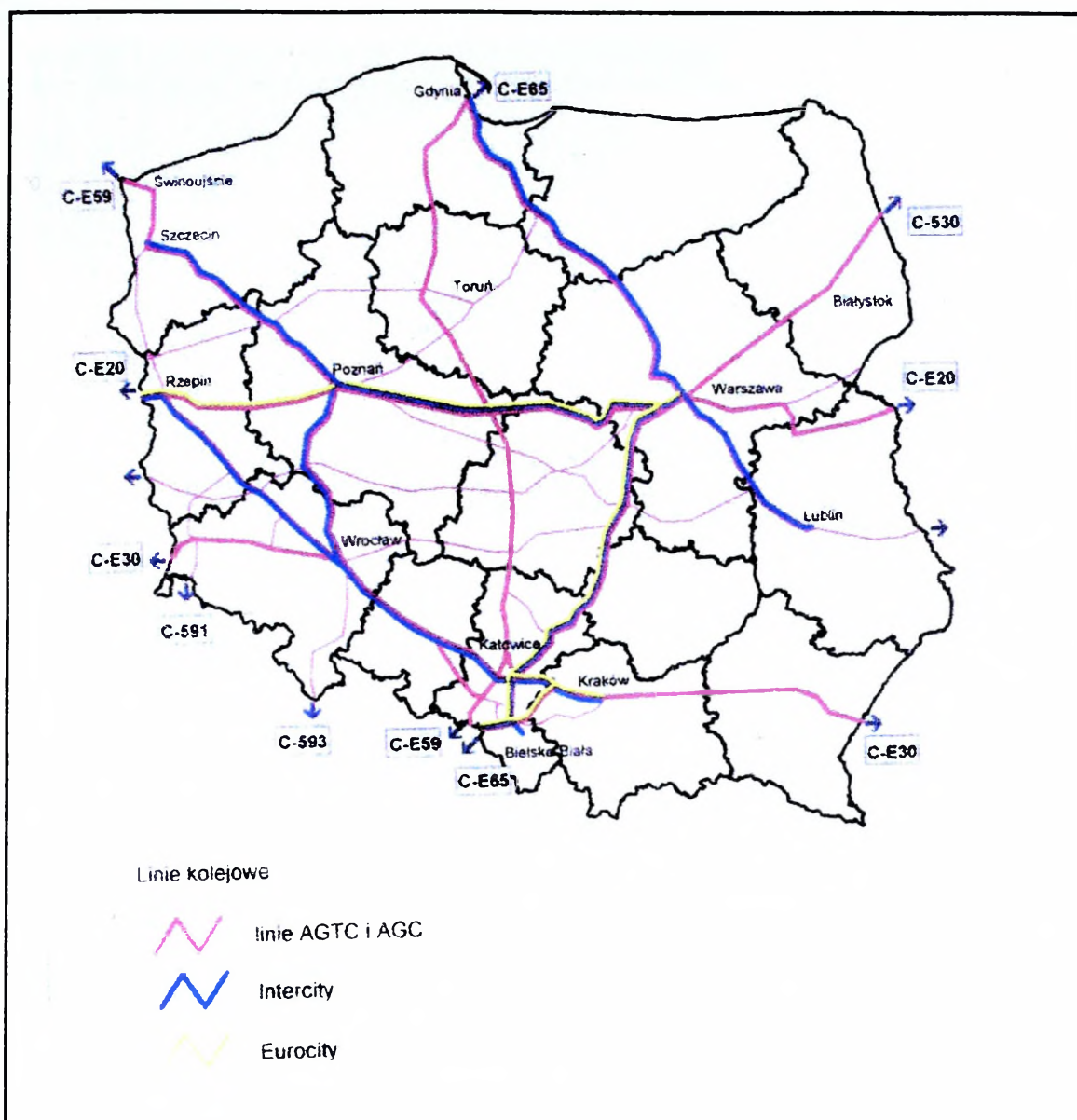
Analizując bazę ekonomiczną Polski należy stwierdzić, że okręgi i główne ośrodki przemysłowe, znajdujące się wokół źródeł surowców naturalnych oraz portów i centrów handlowych, rozmieszczone są nierównomiernie, przede wszystkim w południowej i centralnej części RP. Można zatem stwierdzić, że baza ekonomiczna Polski znajduje się w znakomitej większości na terenach względnie bezpiecznych, co ma z punktu widzenia obronności państwa istotne znaczenie.

Sieć komunikacyjna (sieć drogowa, kolejowa, morska, lotnicza, śródlądowa) budowana na potrzeby gospodarki łączy główne centra administracyjne, przemysłowe i handlowe z ośrodkami o znaczeniu regionalnym i lokalnym, co przedstawiają szkice nr 2 i 3.



Szkic nr 2 Sieć komunikacyjna Polski

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

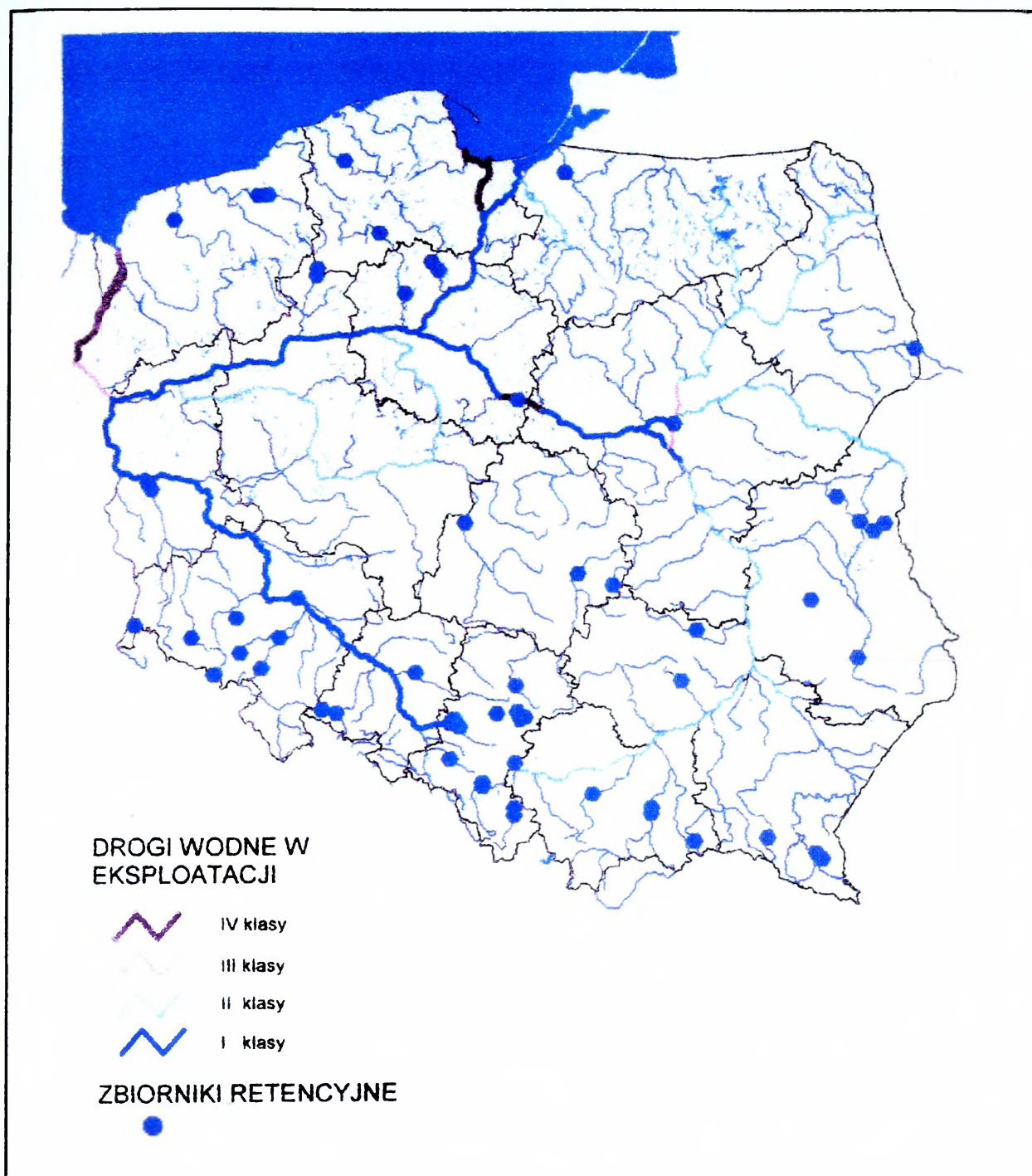


Szkic nr 3 Sieć kolejowa Polski

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Aktualnie najważniejsze znaczenie dla kraju ma kierunek wschód-zachód prowadzony samochodowymi drogami międzynarodowymi: Berlin-Warszawa-Moskwa oraz Drezno-Wrocław-Kraków-Lwów¹¹⁵ oraz międzynarodowymi liniami kolejowymi przebiegającymi przez terytorium Polski tj.: Berlin-Poznań-Warszawa-Moskwa, Drezno-Wrocław-Katowice-Kraków-Lwów, Świnoujście-Szczecin-Poznań-Wrocław oraz Gdynia-Warszawa-Katowice-Zebrzydowice-Żylina.

¹¹⁵ Budowa dwóch autostrad na wymienionych kierunkach (odpowiednio A-2 i A-4) jest przygotowywana zgodnie z ustawą z dnia 27 października 1994 o autostradach płatnych przewiduje się budowę dwóch kolejnych autostrad na kierunku północ-południe (odpowiednio A-1 oraz A-3) łączące Gdańsk-Łódź-Kraków i Szczecin Zieloną Górę-Lubawkę.

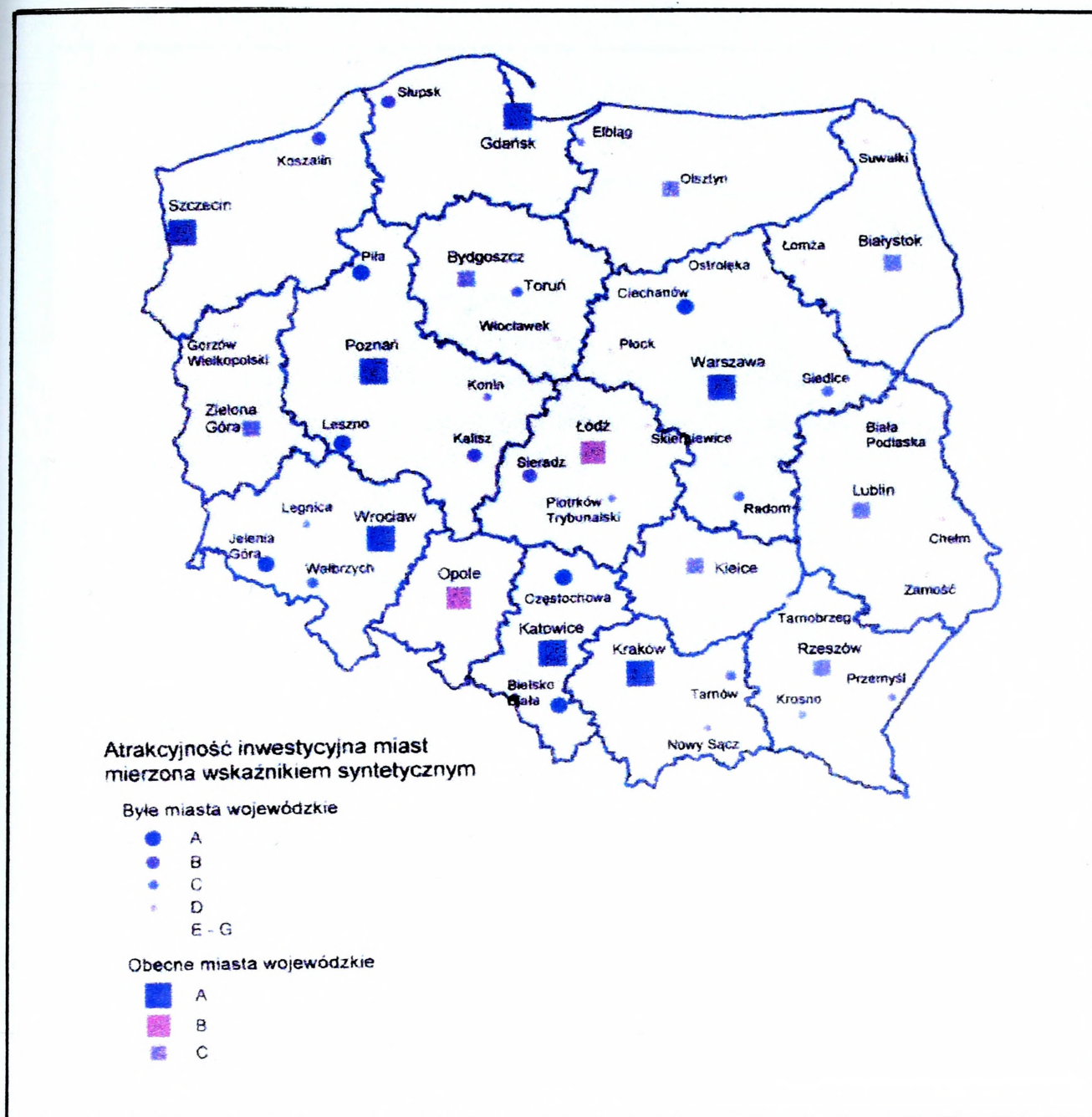


Szkic nr 4 Sieć dróg wodnych i zbiorników retencyjnych w Polsce

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Niestety istniejąca sieć komunikacyjna nie odpowiada potrzebom obronnym RP¹¹⁶, o czym stanowi przede wszystkim mała ilość oraz ograniczona nośność mostów na głównych rzekach Polski, które przedstawiono na szkicu nr 4 a także nierównomierna gęstość sieci kolejowej i słabo rozwinięta sieć linii lotniczych.

¹¹⁶ Por., J.Marczak, J.Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku, wyd. cyt., s. 65*

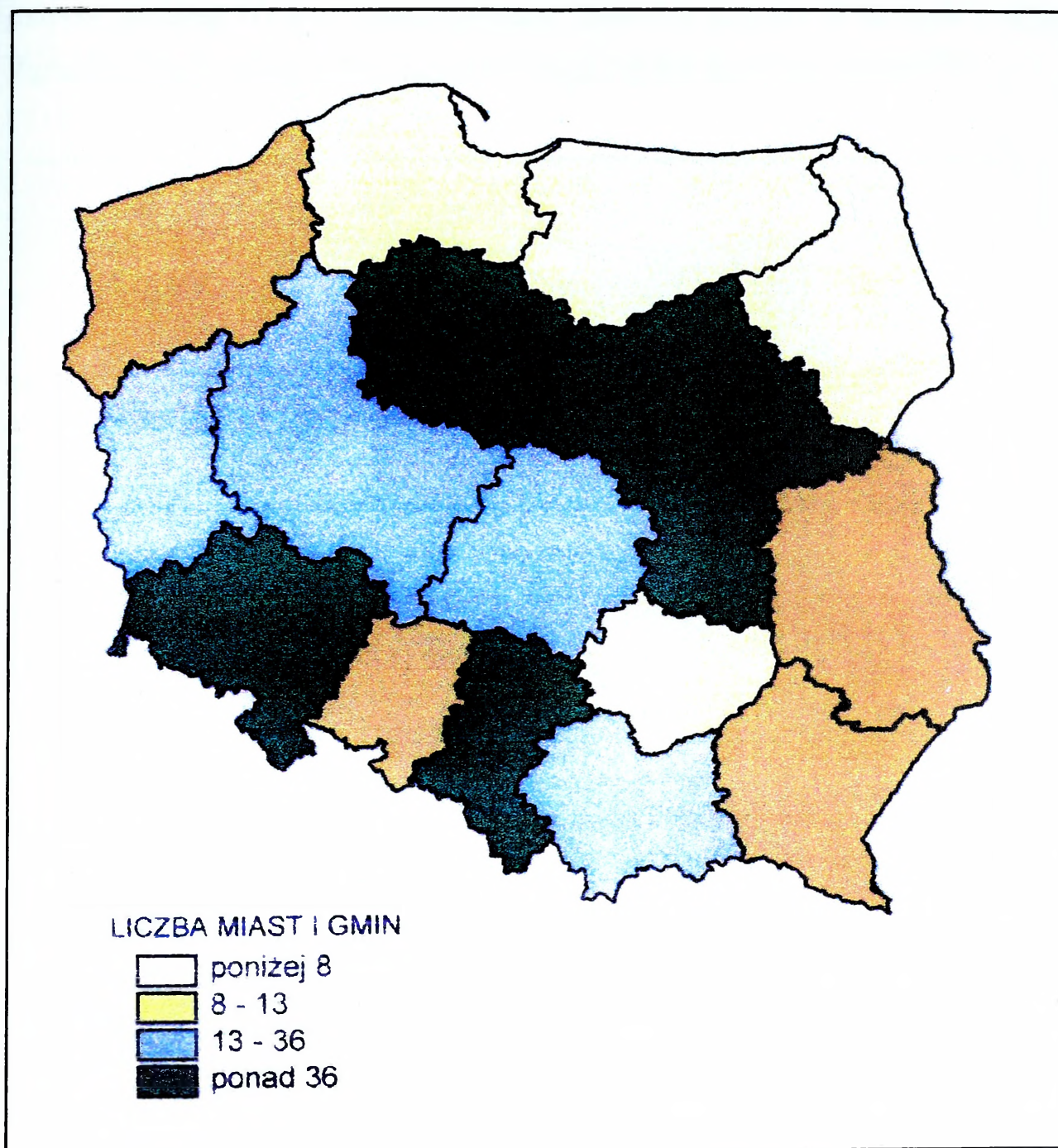


Szkic nr 5 Największe miasta Polski

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Należy przypuszczać, że komunikacyjna sieć lotnicza w najbliższych latach nie ulegnie rozwojowi, a jej podstawę stanowią 12 lotnisk, spośród których jedynie cztery, znajdujące się w jednych z największych miast Polski (szkic nr 5) tj. Warszawa, Gdańsk, Kraków i Katowice¹¹⁸ posiadać będą status portów lotniczych I klasy. Polska posiada dwie pary portów morskich leżących u ujścia Wisły i Odry tj. Gdańsk i Gdynia oraz Szczecin i Świnoujście, które z racji swego położenia zajmują i zajmować będą kluczową pozycję w morskiej komunikacji międzynarodowej Polski.

¹¹⁸ Szerzej, Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), wyd. cyt., s.30



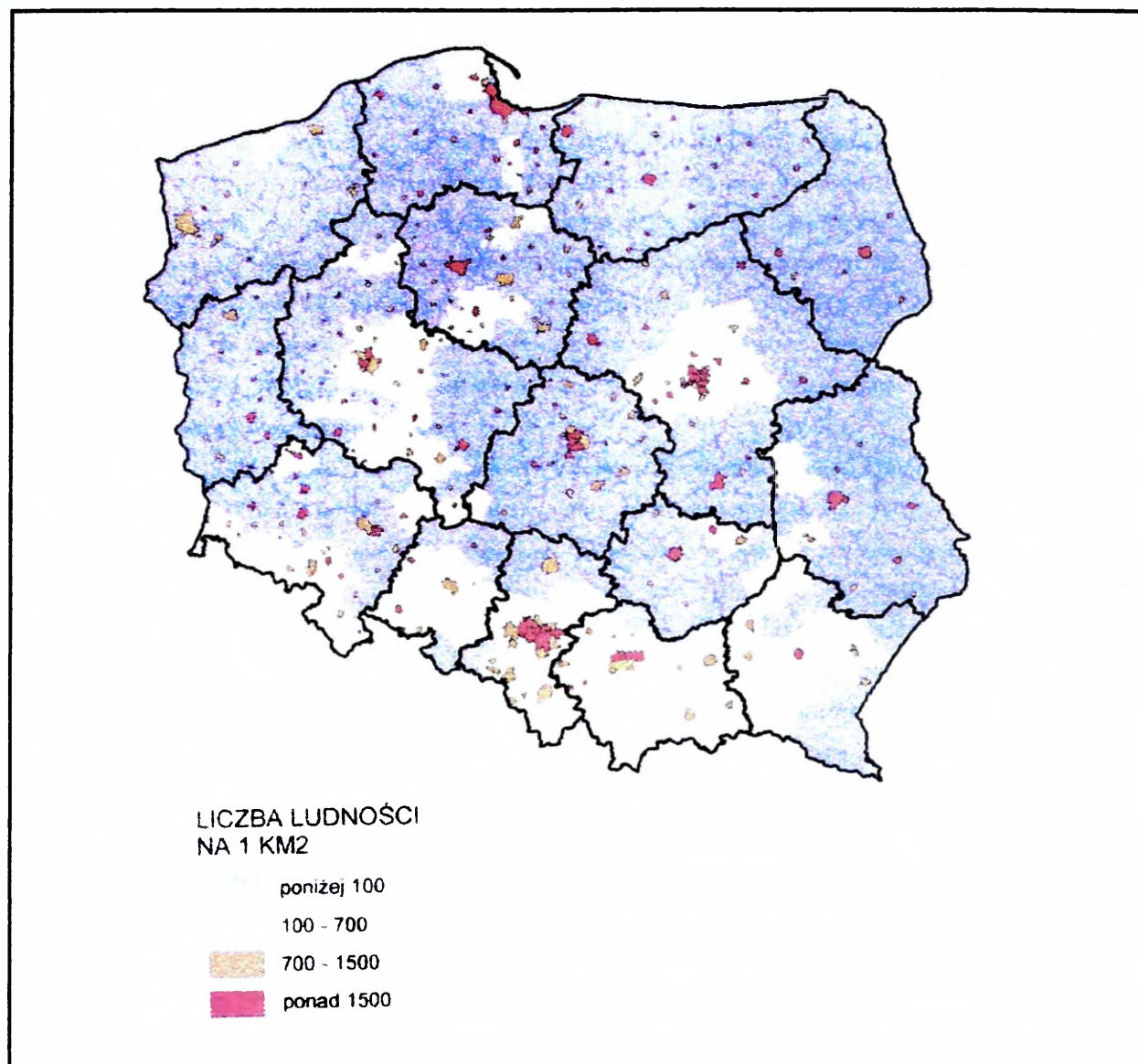
Szkic nr 6 Miasta i gminy w Polsce

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Rozmieszczenie ludności w Polsce jest nieco zróżnicowane. Ludność Polski zamieszkuje 875 miast oraz 56803 miejscowości wiejskie, co na przykładzie obszaru kraju przedstawia szkic nr 6.

„W sieci miast 42 przekraczają 100 tys. Mieszkańców (30% ludności kraju i prawie 50% ludności miejskiej). (...) Najliczniejszą grupę stanowią

miasta poniżej 10 tys. mieszkańców. Jest ich prawie 52% ogółu miast. Zamieszkuje je tylko 5,3% ludności kraju i 8,6% ludności miast¹¹⁸.



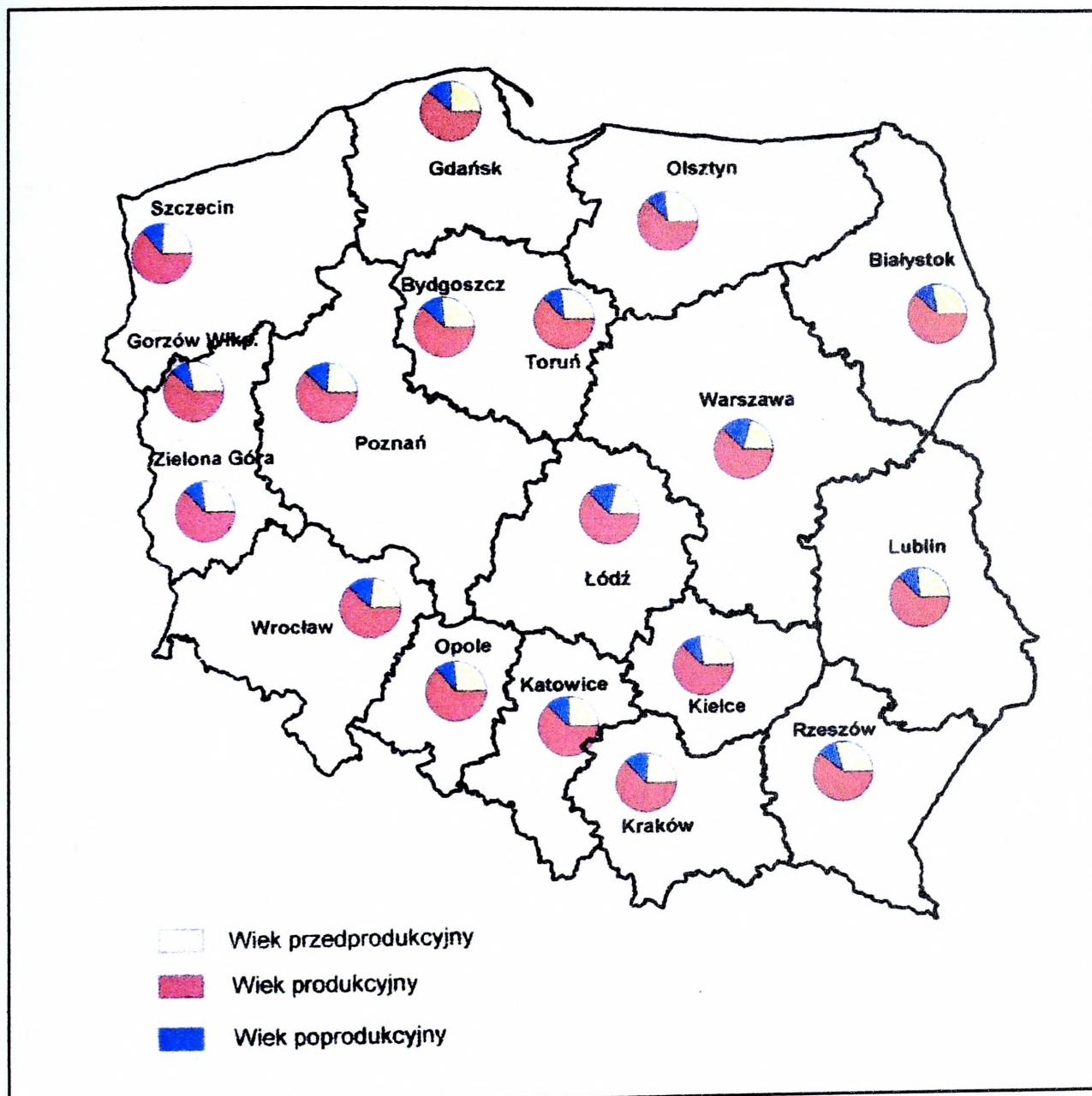
Szkic nr 7 Gęstość zaludnienia w Polsce

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Średnia gęstość zaludnienia w kraju, przedstawiona na szkicu nr 7, wynosi 124 osoby na 1 km². Największa liczba ludności ma miejsce w województwach południowych na terenie których mieszka blisko 37% ludności kraju a gęstość zaludnienia wynosi prawie 200 mieszkańców na 1 km². Natomiast w województwach nadmorskich, tereny których zamieszkuje blisko 14% ludności kraju, gęstość zaludnienia wynosi 85 osób na 1 km².

¹¹⁸ Zob., Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), wyd. cyt., s.66

„W sieci miast 42 przekraczają 100 tys. mieszkańców (30% ludności kraju i prawie 50% ludności miejskiej). (...) Najliczniejszą grupę stanowią miasta poniżej 10 tys. mieszkańców. Jest ich prawie 52% ogółu miast. Zamieszkuje je tylko 5,3% ludności kraju i 8,6% ludności miast”¹²⁰.



Szkic nr 8 Udział wiekowy ludności stolic województw w Polsce

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Struktura płci wynosi w Polsce obecnie 105 kobiet na 100 mężczyzn a udział ludności w poszczególnych grupach wiekowych kształtuje się,

¹²⁰ Zob., Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), wyd. cyt., s.66

w stosunku do ogółu ludności, co przedstawiono na szkicu nr 8, następująco¹²¹:

- w wieku przedprodukcyjnym - 26,3%;
- w wieku produkcyjnym - 59,5%;
- w wieku poprodukcyjnym - 14,2%.

Stosunkowo mały odsetek mniejszości narodowych w RP pozwala przypuszczać, iż będą miały niewielki wpływ na obronność państwa.

Infrastruktura obronna¹²² Polski jest na nienajlepszym poziomie¹²³. Stan ukryć dla ludności w Polsce pozwalający na ukrycie zaledwie 5,65%¹²⁴ ludności (w państwach zachodnich – około 90%¹²⁵) jest przykładem zaniedbań obronnych.

Reasumując należy stwierdzić, że kształt terytorium Polski, duża liczba przeszkód naturalnych oraz przebieg jej granic stwarza dogodne warunki do organizacji obrony RP i przeciwstawienia się znacznym siłom potencjalnego przeciwnika. Jednocześnie wielkość terytorium Polski oraz możliwości techniczne współczesnych środków walki pozwalają na przypuszczenie, iż cały jej obszar a co się z tym wiąże również wszystkie jednostki organizacyjne ogniw ochrony państwa - nawet w przypadku lokalnego konfliktu zbrojnego – znajdzie (znajdą się) w zasięgu możliwości oddziaływania potencjalnego przeciwnika. Taki stan rzeczy sprawia, że ogniwa ochrony państwa nawet w przypadku lokalnego konfliktu realizować będą określone prawem zadania na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹²¹ Por., Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), wyd. cyt., s.42

¹²² J.Skrzyp, S.Stańczuk (w opracowaniu: Elementy operacyjnego przygotowania terytorium Polski, AON, Warszawa 1992) definiują pojęcie „infrastruktury obronnej jako system stacjonarnych obiektów przeznaczonych do zabezpieczenia: szkolenia, rozwijania i działań bojowych wojsk, który obejmuje rejon dyslokacji wojsk, systemu inżynieryjnej rozbudowy terenu, stanowiska dowodzenia, stanowiska startowe rakiet, lotniska, obiekty łączności, składy, bazy morskie, poligony, rurociągi, koleje, drogi i inne.

¹²³ Por., J.Marczak, J.Pawłowski, O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku, wyd. cyt.,s.64

¹²⁴ Zob., R.Marek, Stan ukryć i schronów w RP, Warszawa 2001, materiał na prawach maszynopisu, s.3

¹²⁵ Zob., J.Marczak, J.Pawłowski, O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku, wyd. cyt.,s.64

4.2. Położenie geopolityczne

Przeobrażenia ustrojowe w Polsce zapoczątkowane w 1989 roku w sposób zasadniczy wpłynęły na procesy transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Począwszy od tego właśnie roku, w Europie doszło do szeregu istotnych wydarzeń zasadniczo zmieniających sytuację geopolityczną Polski. Bez wątpienia głównymi wydarzeniami o których mowa było zjednoczenie Niemiec oraz rozpad Układu Warszawskiego i ZSRR. W podrozdziale tym zaprezentowane zostały wyniki badań dotyczące problemu badawczego, któremu nadano formę następującego pytania: **jak położenie geopolityczne Polski wpływa na funkcjonowanie jej ogniów ochrony państwa?**

Zasadnicze zmiany ustrojowe w Polsce oraz zmiany wokół jej granic wpłynęły na przewartościowanie polskiego interesu narodowego i zmianę orientacji polityki zagranicznej Polski na Zachód¹²⁶. Strategicznym celem naszego państwa jest zatem umacnianie jego suwerenności poprzez działanie we wzajemnie uzupełniających się strukturach bezpieczeństwa¹²⁷. Dlatego też w konsekwencji reorientacji polityki zagranicznej, Polska wstąpiła do Rady Europy oraz Paktu Północnoatlantyckiego, rozpoczęła starania o przyjęcie do Unii Europejskiej. Przynależność do tych organizacji podyktowana dążeniem Polski do maksymalizacji swojego bezpieczeństwa poprzez łączenie swoich wysiłków z wysiłkiem innych państw jest realizowana w ramach działalności w różnorodnego rodzaju organizacjach międzynarodowych

Członkostwo Polski w Organizacji Narodów Zjednoczonych, Radzie Europy czy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie gwarantuje naszemu krajowi możliwość uczestnictwa w procesie utrzymania pokoju oraz bezpieczeństwa w świecie oraz w Europie,

¹²⁶ Szerzej, K.Łastawski, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, Wiedza Obronna nr 2(189), Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999, s.159-160

¹²⁷ Szerzej, J.Kukulka, *Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego*, *Stosunki Międzynarodowe* nr 18 z 1996r., s.9-13

głównie za pomocą środków politycznych. Stwarza to tym samym możliwość zażegnania wszelkich konfliktów i likwidacji sytuacji zagrażających bezpieczeństwu Polski bez użycia sił zbrojnych.

Z kolei dążenie Polski do Unii Europejskiej wynika przede wszystkim z tego, iż obecnie „*Unia nie jest tylko strukturą handlową bądź wyjątkowo zamkniętą organizacją międzynarodową. Proces integracji europejskiej ma naturę quasi-konstytucyjną. Przeznaczeniem jego jest rozwój w wymiarze bezpieczeństwa i obrony (...)*”¹²⁸. Należy przypuszczać, iż w przyszłości właśnie Unia Europejska tworzyć będzie wspólnie z Unią Zachodnioeuropejską filary bezpieczeństwa europejskiego.

Natomiast członkostwo Polski w NATO jest fundamentalnym czynnikiem zapewnienia bezpiecznego bytu naszego państwa. Sojusz Północnoatlantycki jest narzędziem zbiorowej ochrony i obrony swych członków oraz głównym determinantem stabilizacji sytuacji politycznej w Europie. Taki stan rzeczy możliwy był do osiągnięcia nie tylko poprzez proces rozszerzenia Sojuszu lecz również poprzez sukcesywnie rozwijające się stosunki pomiędzy NATO a Rosją, co znalazło swoje odzwierciedlenie w 1997 roku w Akcie Podstawowym o Stosunkach Dwustronnych Rosja-NATO oraz porozumieniu o Współpracy i Bezpieczeństwie między NATO i Ukrainą. „*Sugeruje to, że dopóki Rosja nie wybiera strategii konfrontacji, a NATO konsekwentnie okazuje wolę samopowstrzymywania się, znalezienie właściwego balansu między (...) sprzecznymi interesami jest możliwe*”¹²⁹. Nie bez wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe Polski pozostaje fakt działalności Sojuszu poza granicami państw członkowskich.

Przełomowe znaczenie dla systemu bezpieczeństwa europejskiego miała sesja NATO rozpoczęta w Berlinie 4 czerwca 1996 roku, w wyniku której zaakceptowano powrót Francji do militarnych struktur Sojuszu oraz przyjęto możliwość wydzielenia Unii Zachodnioeuropejskiej odpowiednich

¹²⁸ Zob., F. Heisbourg, *Obronność europejska – znaczące przyspieszenie, wiosna-lato 2000, s.10*

¹²⁹ Zob., P. Schmidt, *ESDI: „Rozłączne, ale nie odrębne”, Przegląd NATO, wiosna-lato 2000, s.12-13*

sił i środków podległych NATO, dla operacji pokojowych prowadzonych pod kierownictwem Unii Zachodnio-Europejskiej (UZE). Zmiany te miały na celu dostosowanie Sojuszu do realiów, w których jego filar europejski ma zapewnić rozładowanie ognisk zapalnych na kontynencie, przesuując punkt ciężkości ze sfery militarnej na polityczną¹³⁰.

Po rozpadzie ZSRR oraz zjednoczeniu Niemiec stosunki Polski z nowymi sąsiadami nabrały szczególnego znaczenia. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w zawartych ze wszystkimi sąsiadami układach o dobrym sąsiedztwie i współpracy. Zobowiązano się w nich do wzajemnej rezygnacji z roszczeń terytorialnych oraz potwierdzono przyjęte zobowiązania KBWE do niestosowania siły lub groźby jej użycia a także wyrażono wolę rozwijania pokojowej współpracy na zasadach partnerstwa.

Najbardziej pozytywne stosunki polityczne ma dziś Polska z Niemcami, Czechami oraz Ukrainą.

Po zjednoczeniu Niemiec potwierdzono wspólną granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej, a nasz zachodni sąsiad wyraźnie popiera integracyjne aspiracje naszego kraju z Europą Zachodnią. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż jednak „*pojawiają się również opinie, że mocarstwowe Niemcy - po uporaniu się z problemami wewnętrznymi - mogą dążyć do rozszerzenia wpływów w Europie, godzących w interesy najbliższych sąsiadów. Pewne obawy wśród społeczeństwa Polskiego wywołują szczególne stosunki niemiecko-rosyjskie, które mogłyby rozwinąć się w przyszłości, z niekorzyścią dla żywotnych interesów Polski*”¹³¹.

Również współpraca Polski z Czechami układa się właściwie. Poza członkostwem w organizacjach międzynarodowych kraj nasz łączy z południowym sąsiadem wspólna polityka integracyjna ze strukturami

¹³⁰ Szerzej, J.Kaczmarek, A.Skowroński, *Bezpieczeństwo Świat-Europa_Polska, Alta2, Wrocław 1998, s.153-154*

¹³¹ Zob., K.Łastawski, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, Wiedza Obronna nr 2(189), Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999, s.166*

europijskimi oraz rozległe obszary współpracy gospodarczej a także kulturalnej.

Ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski miało uzyskanie niepodległości przez Ukrainę, który to fakt Polska uznała jako pierwsza. Ukraina jest czynnikiem osłabiającym imperialistyczne dążenia Rosji, państwem o ogromnym potencjale militarnym oraz ekonomicznym i chociażby z tego względu traktowanym w sposób szczególny przez środowisko międzynarodowe.

Z Litwą i Słowacją łączą Polskę porozumienia traktatowe oraz proces przemian gospodarczych. Wzajemne stosunki Polski z wyżej wymienionymi państwami charakteryzują się mniejszą dynamiką aniżeli z Niemcami, Czechami czy Ukrainą, co podyktowane jest przede wszystkim obawami o zdominowanie ich przez silniejszą gospodarczo oraz bardziej wpływową politycznie Polskę.

Najtrudniejsze problemy pojawiają się w stosunkach polsko-rosyjskich oraz polsko-białoruskich. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Ze strony Rosji pojawiają się zarzuty utrudniania realizowania własnej polityki w postradzieckich krajach nadbałtyckich poprzez rozwijanie przez Polskę z tymi państwami coraz ściślejszych kontaktów dwustronnych oraz zdecydowane popieranie przez RP idei integracyjnej postradzieckich państw nadbałtyckich ze strukturami Północnoatlantyckimi. Bez wątplenia sytuacja ta może ulec poprawie, „albowiem zbieżne są interesy gospodarcze obu państw. Zbliżeniu mogą też sprzyjać sukcesy gospodarcze Polski oraz przenikanie się wartości kulturowych obu narodów”¹³². Z kolei prowadzona przez Białoruś polityka swego rodzaju „izolacjonizmu” oraz wysuwane przez nią oskarżenia o służenie Polski interesom Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych znacznie utrudnia rozwijanie partnerskich stosunków.

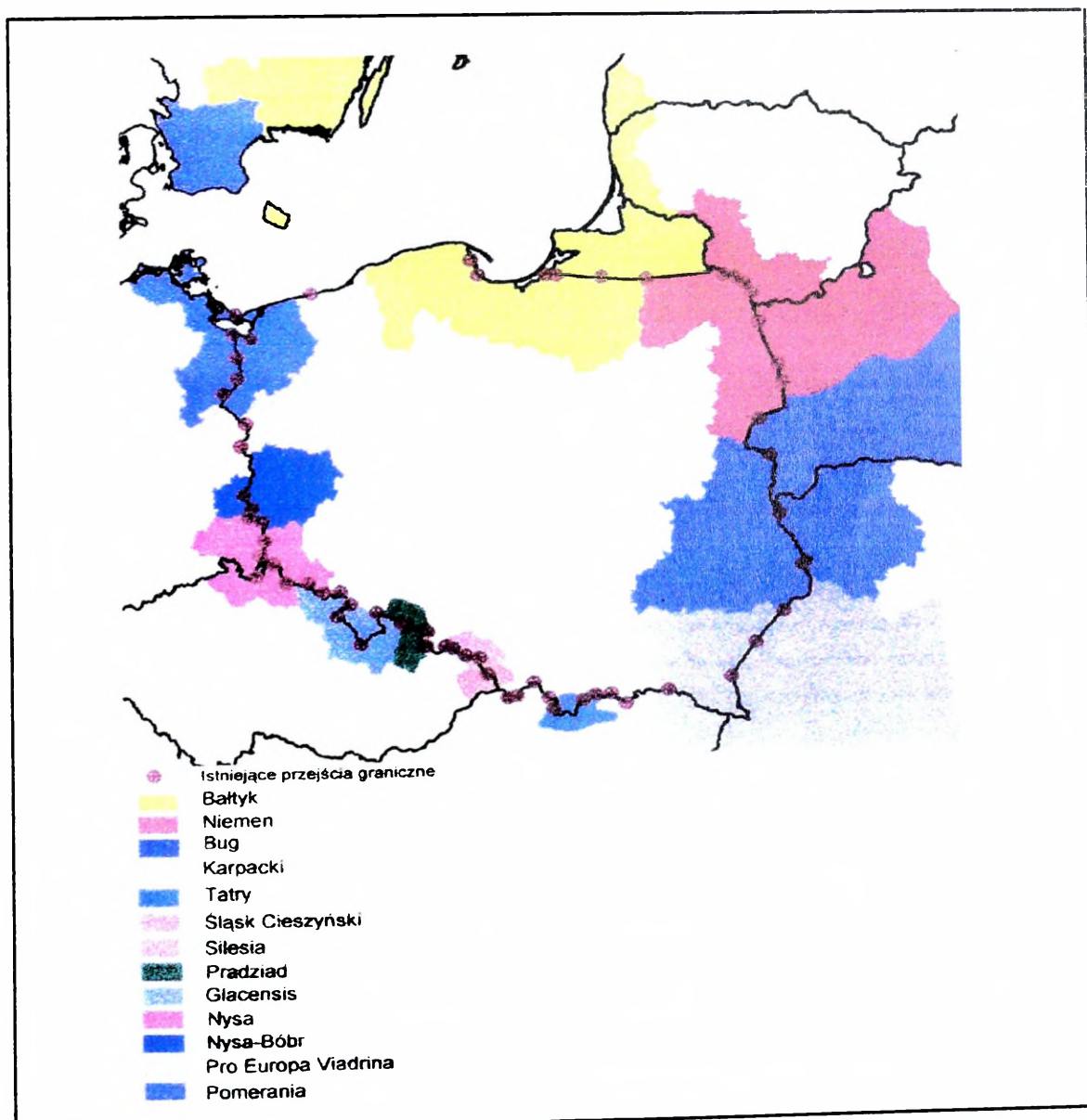
Nowe możliwości otwierają się także w stosunkach Rzeczypospolitej Polskiej z państwami basenu Morza Bałtyckiego. Państwa te legitymują

¹³² Zob., K. Łastawski, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, wyd. cyt., s. 166-167

się dużym dorobkiem demokratycznych doświadczeń historycznych a co się z tym wiąże nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski.

Położenie Polski w centrum Europy wyklucza prowadzenie polityki neutralistycznej, tym bardziej, że za naszą wschodnią granicą następuje ewolucja sytuacji politycznej o przewidywalnych skutkach. O polityce zagranicznej naszych wschodnich sąsiadów decydować będzie powodzenie ich procesów transformacji politycznej i ekonomicznej oraz potencjalny wpływ Rosji.

Z racji swego centralnego położenia na kontynencie Polska odgrywa w sferze ekonomicznej szczególną rolę na osi Wschód-Zachód w relacjach pomiędzy Unią Europejską a wschodnimi rynkami zbytu oraz na osi Północ-Południe jako kraj tranzytowy.



Szkic nr 9 Obszary współpracy Polski w ramach euroregionów

Źródło: Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, wyd. cyt.

Nie bez znaczenia na pozycję geopolityczną Polski mają działania naszego kraju zmierzające do rozwoju ekonomicznego a sprowadzające się między innymi do współpracy w rejonach przygranicznych, które poza działaniami integracyjnymi ze strukturami ogólnoeuropejskimi bezpośrednio wpływają na szeroko rozumiane bezpieczeństwo naszego kraju. I tak począwszy od 1992 roku¹³³ utworzono euroregiony¹³⁴, które przedstawiono na szkicu nr 9 tj.: Pomerania¹³⁵, Pro Europa Vadrina oraz Sprewa-Nysa –Bóbr i Nysa¹³⁶, Karpaty i Tatry oraz Bug a także Niemen i Bałtyk¹³⁷. Poza wymienionymi powyżej euroregionami współpraca w obszarach nadgranicznych realizowana jest w ramach porozumień Związku Gmin Kłodzkich, Regionu Jesionicko-Nyskiego oraz Związku Gmin Górnego Śląska i Moraw¹³⁸.

O położeniu geopolitycznym Polski decyduje również dwustronna i wielostronna współpraca wojskowa. W jej ramach Polska koncentruje swój wysiłek na sprawach wspólnego organizowania, szkolenia oraz funkcjonowania jednostek wielonarodowych, wymianie doświadczeń i informacji. Za jedną z ważnych płaszczyzn współpracy wojskowej w dalszym ciągu Polska uznaje współpracę w ramach Partnerstwa dla Pokoju z państwami partnerskimi pozostającymi poza strukturami NATO, głównie w zakresie operacji pokojowych, akcji humanitarnych oraz poszukiwawczo-ratowniczych. Można zatem stwierdzić, że współpraca wojskowa stanowi istotny element budowy zaufania i bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

¹³³ Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, wyd. cyt., s.17

¹³⁴ Zob., *Przegląd rządowy nr 9(99)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, wrzesień 1999, s.167-210

¹³⁵ *Przedmiotem zainteresowania euroregionu Pomerania utworzonego w 1995 roku jest ochrona środowiska i gospodarka wodna u ujścia Odry*

¹³⁶ *Przedmiotem zainteresowania euroregionów powstałych odpowiednio: Pro Europa Vadrina oraz Sprewa-Nysa –Bóbr w 1993 i Nysa w 1991 roku jest przede wszystkim ochrona środowiska naturalnego oraz poprawa struktury osadniczej a także modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej*

¹³⁷ *Przedmiotem zainteresowania wymienionych euroregionów powstałych odpowiednio: Karpaty w 1993 roku, Tatry w 1994 roku, Bug w 1995 roku, Niemen w 1997 roku oraz Bałtyk w 1998 roku jest wspieranie rozwoju gospodarczego, ochrona środowiska naturalnego oraz rozwój infrastruktury technicznej i wymiana naukowa, oświatowa oraz kulturalna*

¹³⁸ *Współpraca w ramach tych porozumień dotyczy głównie ochrony środowiska naturalnego, turystyki, wymiany kulturalnej oraz rozwoju przejść granicznych*

Na podstawie wniosków z badań można stwierdzić, że położenie w centrum Europy stwarza Polsce możliwość spełniania roli stabilizatora w tej części kontynentu. Jest to możliwe nie tylko poprzez prowadzenie działalności w ramach organizacji międzynarodowych lecz również poprzez realizację stosunków dobrosąsiedzkich wyrażaną przede wszystkim współpracą w Trójkącie Weimarskim i Grupie Wyszehgradzkiej. Udział Polski w procesach integracyjnych zmniejsza możliwość powstania potencjalnych zagrożeń oraz wpływa stabilizująco na sytuację wewnętrzną kraju¹³⁹. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest także między innymi nawiązywanie współpracy pomiędzy ogniwami ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej z ich odpowiednikami w krajach sąsiednich, szczególnie w odniesieniu do problematyki ochrony ludności. Działania te w odniesieniu do ogniw ochrony państwa sprzyjają ich rozwojowi, co w rezultacie może mieć pozytywny wpływ na przygotowanie ich do wykorzystania zarówno w okresie pokoju jak i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

4.3. Zagrożenia kryzysowe i wojenne

Wyniki badań dotyczące wpływu zagrożeń kryzysowych i wojennych na ogniwa ochrony państwa przedstawione poniżej są niczym innym tylko odpowiedzią na pytanie: **jakie wzajemne relacje zachodzą pomiędzy zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi a ogniwami ochrony państwa?**

Członkostwo Polski w NATO diametralnie zmieniło warunki jej obronności. Zagrożenie wojenne w postaci agresji na dużą skalę jest obecnie niewielkie. Natomiast o wiele większe jest zagrożenie konfliktem

¹³⁹ Por., K. Łastawski, *Kształtowanie się racji stanu Trzeciej Rzeczypospolitej*, wyd. cyt., s. 29

na małą skalę, lokalnym naruszeniem terytorium Polski lub zbrojnym incydem granicznym¹⁴⁰.

Polska, jako państwo graniczne NATO może być obiektem oddziaływań wielorakich zagrożeń skierowanych nie tylko przeciwko niej bezpośrednio, ale także przeciwko innym państwom Sojuszu.

W okresie pokoju mogą wystąpić również wyzwania wiążące się z zagrożeniami ponadnarodowymi takimi jak: niekontrolowane rozprzestrzenianie broni masowego rażenia (broni nuklearnej, biologicznej, chemicznej), zagrożenia dla życia polskich obywateli oraz bezpieczeństwa polskich obiektów państwowych leżących poza granicami RP, następstwa katastrof naturalnych oraz ekologicznych, terroryzm. W odpowiedzi na te zagrożenia i wyzwania państwo będzie zmuszone wykorzystać swój potencjał obronny.

„Za główne niebezpieczeństwo dla stabilności międzynarodowej, w tym dla bezpieczeństwa Polski, uważa się obecnie powszechnie i (zgodnie!) zagrożenia kryzysowe. Bezpośrednie zagrożenia kryzysowe mogą przybierać postać manewrów wojsk, ich przemieszczania się, zwiększania ich stanu poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi, naruszanie przestrzeni powietrznej lub obszaru morskiego, wywoływania incydentów granicznych itp. Za bezpośrednie zagrożenie uważać też należy wystąpienie ostrych kryzysów wewnętrznych bądź międzypaństwowych (międzynarodowych) w pobliżu granic Polski”¹⁴¹.

Zagrożenia te mogą mieć charakter wewnątrzpaństwowy, jak i międzynarodowy. Ich wpływ na bezpieczeństwo Polski będzie się przejawiało bezpośrednio - jeśli tego rodzaju kryzysy i konflikty będą miały miejsce w bezpośrednim otoczeniu naszego państwa lub pośrednio - jeśli wystąpią one z dala od naszych granic. Źródłem tego rodzaju

¹⁴⁰ Szerzej, J.Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s.5

¹⁴¹ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku. Studium wyd. cyt., s.96*

zjawisk mogą być napięcia polityczne, ekonomiczne, etniczne, religijne, czy też spory graniczne¹⁴².

Kryzys bezpośrednio zagrażający bezpieczeństwu Polski lub jej sojusznikom może przybrać charakter ukrytej lub jawnej groźby użycia przemocy. Przyczyną powstania takiego kryzysu może być wymuszenie określonych ustępstw (rewizja granic, zmiany terytorialne, zaspokojenie celowo wygórowanych żądań grup etnicznych i wyznaniowych). Działania takie polegać mogą na prowokowaniu zbrojnych wystąpień państwa w obronie swojej racji stanu. Jedną z metod osiągnięcia zakładanych celów może być destabilizacja sytuacji wewnętrznej. Odmowa spełnienia żądań, roszczeń lub innych warunków, brak woli uzyskania satysfakcjonującego porozumienia stron może w końcu doprowadzić do bezpośredniego konfliktu zbrojnego.

W przypadku wystąpienia kryzysów w bezpośrednim otoczeniu, Polska może być również narażona zarówno na oddziaływania przeciwnika we wszystkich możliwych obszarach jego możliwości. Najczęściej mogą być to: prowokacje militarne, incydenty graniczne, naruszania granicy przez zbrojne grupy, prowadzenie w pobliżu granicy działań zbrojnych, przenikanie lub działanie na polskim terytorium grup terrorystycznych, dywersyjnych lub sabotażowych, niekontrolowane masowe migracje ludności lub skażenia toksycznymi środkami przemysłowymi.

„Politolodzy generalnie wykluczają – obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości – możliwości wywołania wojny (konfliktu zbrojnego) o zasięgu światowym. Takiej ewentualności w skali lokalnej (regionalnej) znawcy problematyki nie podejmują się odrzucić. Wskazują natomiast na możliwości splotu różnorodnych czynników natury politycznej, społeczno-ekonomicznej, narodowościowo-religijnej, które w określonych warunkach mogą doprowadzić do zbrojnej agresji

¹⁴² Zob., J.Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s.5

zewnątrznej. Inaczej mówiąc – mogą pojawić się zagrożenia w różnych sferach życia państwa i społeczeństwa, których „finałem” może być nieunikniony konflikt zbrojny (wojna)”¹⁴³.

W rezultacie porozumień rozbrojeniowych poziom uzbrojenia konwencjonalnego w otoczeniu Polski uniemożliwia przeprowadzenie zaskoczenia agresji na dużą skalę. Zagrożenie takie mogłoby być wykryte ze znacznym wyprzedzeniem. Dlatego ewentualna agresja zaskoczenia może mieć głównie wymiar lokalny. Odnosi się to także do groźby agresji na któregokolwiek naszego sojusznika z NATO.

Najbardziej prawdopodobne wydaje się wystąpienie konfliktu lokalnego bądź regionalnego w otoczeniu Polski, co może być efektem trudności rozwojowych w państwach naszego regionu. Zagrożeniem dla Polski, nawet gdyby znalazła się poza bezpośrednią strefą konfliktu, byłoby przeniesienie działań militarnych lub ich skutków na nasze terytorium. „Konflikty tego rodzaju charakteryzować się mogą stosunkowo krótkim czasem przygotowań oraz zmienną intensywnością od pierwszych dni działań zbrojnych. Pozbawione kontroli i ograniczeń politycznych konflikty lokalne mogą prowadzić do eskalacji, angażowania innych państw i przekształcenia się w konflikt regionalny. Celem starć zbrojnych zwaśnionych stron może być opanowanie spornego terytorium lub wymuszenie ustępstw na płaszczyźnie politycznej czy też ekonomicznej. W razie objęcia Polski takim konfliktem należy się liczyć z możliwością selektywnych uderzeń lotniczych i raketowych oraz aktów terroru na całym terytorium państwa, a nawet zajęcia jego części”¹⁴⁴.

Niebezpieczeństwo konfliktów regionalnych i lokalnych potęgują zagrożenia niemilitarne. Ich znaczenie, zasięg oraz rodzaj wykazują tendencję wzrostową, przybierając rozmiar regionalny, a nawet kontynentalny.

¹⁴³ Zob., M.Drost, G.Zmarzliński, *Obrona niemilitarna RP, Część II, AON, Warszawa 1999, s.52*

¹⁴⁴ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka ...*, wyd. cyt., s.96

Narastającym objawom degradacji społecznej w niektórych państwach objętych transformacją ustrojową towarzyszą zjawiska patologii, tworzenia sprzyjających warunków do rozwoju międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, obejmującej swoim zasięgiem całe regiony. Najbardziej niebezpieczną formą zagrożenia wynikającą z międzynarodowej aktywności przestępczej staje się terroryzm przybierający różne oblicza i zakładający różne cele. Następstwem działań przestępczości międzynarodowej stają się także: zorganizowany przemyt, korupcja struktur władzy, handel narkotykami oraz potencjalne skażenie środowiska mogące wystąpić na skutek nielegalnego obrotu materiałami rozszczepianymi, chemicznymi lub biologicznymi.

„Polska w coraz większym stopniu narażona będzie na problemy związane z rozprzestrzenianiem technologii podwójnego zastosowania, broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Problemy te będą występować zarówno w okresie pokoju w aspekcie położenia geograficznego kraju, który stanowi obszar tranzytowy przy nielegalnym obrocie technologiami i materiałami służącymi do produkcji BMR, jak też w okresie kryzysu i wojny, gdy BMR może być użyta przez potencjalnego agresora na dowolnym obszarze państwa. Ważnym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo militarne Polski będzie również postęp technologiczny w dziedzinie zbrojeń”¹⁴⁵.

Zgodnie z Konstytucją Polska może brać udział tylko w wojnie obronnej. Stąd też z punktu widzenia polskiej strategii obronności, istotą działań wojennych będzie odparcie agresji na własne państwo lub państwo sojusznicze. W zależności od skali agresji i rozmachu działań wojennych może to być wojna powszechna lub lokalna. Niezależnie od jej skali każda wojna dla Polski jako członka NATO byłaby wojną prowadzoną w układzie sojuszniczym - zgodnie z zasadą, że każda agresja na członka NATO, w tym także na Polskę, to agresja przeciwko

¹⁴⁵ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka ...*, wyd. cyt., s.96

całemu NATO. Z punktu widzenia miejsca oraz stopnia i charakteru zaangażowania państwa w działania wojenne Polska musi liczyć się z wojną prowadzoną na własnym terytorium (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski) i wojną prowadzoną poza terytorium Polski (udział w odparciu agresji skierowanej przeciwko państwu sojuszniczemu).

Największe obciążenia i wysiłki Polska musiałaby ponosić w razie wojny obronnej na własnym terytorium. W takiej sytuacji, z uwagi na graniczne usytuowanie Polski w ramach NATO, Siły Zbrojne RP, jako siły pierwszego rzutu strategicznego Sojuszu, muszą być przede wszystkim zdolne do natychmiastowego reagowania na każde naruszenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i odparcia ewentualnej lokalnej agresji zbrojnej – która może być agresją z zaskoczenia. Strategiczna myśl przewodnia działań obronnych w takich warunkach zakłada jak najszybsze odparcie agresji i zlikwidowanie zgrupowania przeciwnika, które wtargnęło na terytorium Polski, siłami posiadanymi już w czasie pokoju, przy minimalnym udziale innych sił sojusznicznych, zwłaszcza sił powietrznych, rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz innych sił natychmiastowego reagowania. W razie przedłużania się konfliktu angażowane będą dodatkowe siły sojusznicze niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złoży się to w sumie na operację obronno-zaczezną prowadzoną przy wykorzystaniu głównie sił natychmiastowego i szybkiego reagowania oraz miejscowych (dyslokowanych na danym obszarze w strefie przygranicznej) wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej. Jeśli konflikt lokalny miał będzie jedynie charakter incydentu granicznego, to do jego likwidacji zaangażowane zostaną siły natychmiastowego reagowania i wojska miejscowe.

Natomiast w razie wojny na dużą skalę - której realna groźba musiałaby narastać przez dłuższy czas, co oznaczałoby poprzedzenie jej analogicznie dłuższą fazą kryzysu - działania Sił Zbrojnych RP w bezpośredniej obronie Polski prowadzone będą od samego początku

w składzie wielonarodowych zgrupowań sojuszniczych, rozwiniętych zawczasu na naszym terytorium w ramach reagowania kryzysowego (w tym zgodnie z Traktatem o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie, a także w ramach realizacji przedsięwzięć Systemu Pogotowia NATO) i działających wedle wspólnie opracowanych sojuszniczych planów operacyjnych. W takich warunkach podstawową rolę odgrywają - rozwijane sukcesywnie w miarę narastania zagrożenia - główne siły obronne oraz system obrony terytorialnej. W razie wojny na dużą skalę konieczne będzie angażowanie całego potencjału obronnego państwa - militarnego i pozamilitarnego. Strategiczna myśl przewodnia działań obronnych państwa zakłada w takich warunkach skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski potencjału sojuszniczego NATO w celu niedopuszczenia do utraty terytorium i jak najszybszego rozbicia agresora oraz takiego zniszczenia całego jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji - przy jednoczesnym maksymalnym uchronieniu własnej ludności i majątku narodowego od strat i zniszczeń.

Wojna powszechna dla Polski może oznaczać wojnę w skali europejskiej bądź światowej. Udział Polski w wojnie oznaczałby zaangażowanie w nią Sojuszu Północnoatlantyckiego. *„W istocie z niewielkim ryzykiem można oddalić czas agresji na dużą skalę z tego kierunku o około 8-10 lat. W dostępnej literaturze nie spotkałem co prawda, wyraźnego określenia czasu, w którym Rosja zyskałaby siłę dostateczną do zaatakowania państw NATO, jednak w prawie wszystkich opracowaniach przewiduje się jej długotrwałe wewnętrzne trudności i perturbacje w różnych obszarach życia społecznego”¹⁴⁶.*

Z pewnością zakładać można, że agresja zbrojna w skali wojny powszechnej, z uwagi na skalę niezbędnych przygotowań oraz nasycenie świata wszelkiego rodzaju środkami rozpoznawczymi, nie nastąpi niespodziewanie.

¹⁴⁶ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka ...*, wyd. cyt., s.94-95

Rozważając scenariusze wojny powszechnej należy uwzględnić takie, które zakładają bezpośrednią agresję na Polskę oraz te w których Polska może stać się uczestnikiem wojny z tytułu zobowiązań sojuszniczych, w sytuacji gdy obiektem agresji będzie państwo (państwa) NATO.

Równie prawdopodobne wydaje się wystąpienie niespodziewanego wystąpienia zagrożenia o małej skali, lokalnego naruszenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wręcz przypadkowego incydentu granicznego, do którego mogłoby dojść w razie niebezpiecznego rozwoju sytuacji w bezpośrednim otoczeniu strategicznym Polski.

Agresja zbrojna zależnie od jej skali może przybrać formy¹⁴⁷:

- kampanii zaczepnej na pełną skalę w wymiarze lądowym, powietrznym i morskim;
- ograniczonej operacji zaczepnej na jednym kierunku;
- uderzeń rozproszonych (na kilku kierunkach) o ograniczonym rozmachu;
- działań grup dywersyjno-rozpoznawczych (nieklasycznych uderzeń) na wybranych kierunkach, rajdów grup zbrojnych o różnym składzie i wyposażeniu, aktów dywersji i innych niekonwencjonalnych działań bojowych.

W razie udziału w wojnie obronnej poza terytorium własnego kraju do głównych zadań strategicznych systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej należą:

- udział wydzielonych zgrupowań wojsk operacyjnych (w pierwszej kolejności sił reagowania) w sojuszniczych kampaniach i operacjach militarnych na teatrze wojny oraz ich wszechstronne wsparcie i zabezpieczenie;
- udział w niemilitarnym (zwłaszcza dyplomatycznym, informacyjnym, ekonomicznym) oddziaływaniu na przeciwnika;

¹⁴⁷ Zob., J.Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s.6

- wszechstronna militarna (lądowa, powietrzna i morska) oraz pozamilitarna osłona strategiczna własnego terytorium, w tym wzmożona obrona powietrzna, ochrona granicy i ważnych obiektów, neutralizacja zagrożeń terrorystycznych i dywersyjno-rozpoznawczych oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania administracji i gospodarki i ochrona ludności w warunkach selektywnego oddziaływania zbrojnego i pozazbrojnego na terytorium Polski.

Nie można wykluczyć, że konflikt lokalny nie przybierze formy klasycznej operacji lądowej, lądowo-powietrznej czy operacji połączonej, której przygotowanie mogłoby być zdemaskowane. Trzeba się natomiast stale liczyć z możliwością nieoczekiwanego, zaskakującego ataku raketowo-lotniczego.

Atak raketowo-lotniczy może być aktem odosobnionym, obliczonym na uzyskanie określonego, politycznego skutku, ale niekoniecznie. Mógłby też stanowić zarówno ostrzeżenie, sygnał determinacji, jak i fazę poprzedzającą agresję lądowo-powietrzno-morską. Polska mogłaby być jedynym (odosobnionym) celem agresji lub jednym z kilku.

„Członkostwo Polski w NATO skutkuje przeświadczeniem o tym, że bierzemy w istocie pod uwagę jedynie wojnę w składzie sojuszu (wojnę koalicji) – co nie oznacza eliminacji pewnych faz wojny, w których główny wysiłek podjąć trzeba będzie prawie samodzielnie. Członkostwo w Sojuszu skutkuje oczywiście także tym, że trzeba orientować się nie tylko na obronę własnego kraju – wojnę obronną, ale też na uczestnictwo w wojnach toczonych poza naszym terytorium.

Polska może i będzie też uczestniczyć w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych z dla od swoich granic. Fakt ten, a także ściśle powiązania sojusznicze skutkować mogą wzrostem ryzyka zagrożenia terytorium Polski akcjami odwetowymi, z których najbardziej prawdopodobnymi są

*uderzenia o charakterze odwetowymi, z których najbardziej prawdopodobnymi są uderzenia o charakterze terrorystycznym*¹⁴⁸.

Należy też wziąć pod uwagę kryzysowe zagrożenia pozamilitarne – szczególnie te, w reagowaniu na które koniecznym może stać się angażowanie sił zbrojnych. Takim zjawiskiem z pewnością jest terroryzm w skali wymagającej podjęcia szeroko zakrojonej operacji antyterrorystycznej.

Nie sposób pominąć w przedstawianych wnioskach dotyczących zagrożeń kryzysowych i wojennych kwestii odnoszących się do niebezpieczeństw związanych z rozwojem cywilizacyjnym. Szczególnie duże niebezpieczeństwo przedstawiają w czasie wojny toksyczne środki przemysłowe ponieważ „(...)zakłady i magazyny gromadzące te środki będą obiektami ataku”¹⁴⁹.

Wszystkie rodzaje zagrożeń kryzysowych a tym bardziej wojna wymagać będzie z punktu widzenia realizacji zadań określonych prawem zadań uczestnictwa w nich ogniwoj ochrony państwa co zostało przedstawione w poprzednich częściach niniejszej dysertacji..

Przeprowadzona analiza i ocena wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi a ogniwojami ochrony państwa pozwoliła na stwierdzenie, że **w sytuacjach zagrożeń kryzysowych oraz wojny o jakiegokolwiek skali, ogniwoja ochrony państwa odgrywają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkich komponentów państwa (ludności, terytorium i organów władzy) a intensywność i rozmach wykorzystania tych ogniwoj zależeć będzie w głównej mierze od potrzeb wynikających z realizacji zadań określonych prawem, sytuacji w jakiej funkcjonować będzie państwo oraz usług świadczonych na rzecz pozostałych komponentów systemu obronności, głównie zaś Sił Zbrojnych RP. Bez wątplenia sprawność funkcjonowania ogniwoj ochrony państwa w okresie**

¹⁴⁸ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka ...*, wyd. cyt., s.95-96

¹⁴⁹ Zob., M.Splawski, *Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania skażeń, materiały z Sympozjum: Ratownictwo chemiczno-ekologiczne, Krzyżowa 11-12 czerwca 2001*

pokoju będzie mieć wpływ na możliwość zaistnienia i skali sytuacji kryzysowych, przede wszystkim tych które posiadają charakter niemilitarny.

4.4. Stan prawny

Ostatnim z czynników uznanych przez ekspertów i doktoranta za determinujący rolę i miejsce ogniw ochrony państwa jest stan prawny z zakresu obronności. Uznano bowiem, że rozwiązania dotyczące regulacji prawnych w państwie na wszystkich szczeblach jego funkcjonowania będzie miał wspólnie z poprzednio zaprezentowanymi decydujący wpływ na funkcjonowanie i wykorzystanie ogniw ochrony państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Zmusiło to do rozwiązania problemu badawczego, który w toku prowadzonych badań określono w formie pytania: **jaki jest wpływ obowiązującego w zakresie obronności prawa na funkcjonowanie i wykorzystanie ogniw ochrony państwa?**

Na dzień dzisiejszy zauważa się brak jasnych reguł rozdziału odpowiedzialności i kompetencji kierownictwa politycznego, w sferze szeroko rozumianej obronności przy założeniu, że problem ten nakłada się na wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa.

Najmniej zastrzeżeń związanych jest z Sejmem i Senatem, których rola może być spełniona wystarczająco, przy dostatecznym przynajmniej poziomie woli politycznej przedstawicieli narodu w tych ciałach. Tym bardziej, że Parlament nie będzie bezpośrednio angażowany w kierowanie reagowaniem kryzysowym. Sprawował będzie jednak kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami ustawy zasadniczej i innych ustaw. Swoją rolę spełniał będzie niezależnie od miejsca, rodzaju oraz skali zagrożenia. W sytuacji, gdy

kreowane przez niego prawo będzie niedoskonałe lub nie będzie uwzględniało zaistniałych sytuacji kryzysowych, na bieżąco będzie mógł kształtować prawo na podstawie własnych inicjatyw lub uprawnionych do tego organów.

Inaczej przedstawia się problem organów wykonawczych czyli Prezydenta, Premiera i Rady Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest gwarantem władzy państwowej, stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wykonanie tych obowiązków zgodnie z przypisanymi kompetencjami nasuwa wiele trudności, bowiem Prezydent nie posiada w bezpośrednim podporządkowaniu sił i środków do ich wykonania. Uprawnienia Prezydenta RP zawarte w Konstytucji mają charakter formalno - administracyjny a nie wykonawczy. Jednym z najważniejszych uprawnień Prezydenta jest podejmowanie decyzji o wprowadzeniu dwóch stanów nadzwyczajnych (wyjątkowego i wojennego)¹⁵⁰. Decyzja o ich wprowadzeniu wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wymóg ten spowodowany jest realizowaniem postanowień Prezydenta przez organy podległe Radzie Ministrów. Pozwala to stwierdzić, iż Prezydent nie może być organem kierowania bezpośredniego w sytuacjach kryzysowych.

Warto przypomnieć, iż Konstytucja tworzy Radę Bezpieczeństwa Narodowego¹⁵¹. Jest to organ doradczy Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Funkcja doradcza daje uprawnienia temu organowi wyłącznie w sferze wyrażania opinii Prezydentowi RP i rekomendowania sposobów rozwiązania przez niego

¹⁵⁰ Zob. Art. 229 i 230, Konstytucji RP

¹⁵¹ Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego został ustalony postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 stycznia 1998 roku o powołaniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z wyżej wymienionym postanowieniem do składu rady zostali imiennie powołani: Prezes Rady Ministrów, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako Sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego

ewentualnie zaistniałych problemów. Organ ten, co warte jest podkreślenia, nie posiada żadnych uprawnień stanowiących a więc stanowiska tej rady nie byłyby dla Prezydenta wiążące a jej członkowie nie ponosiliby żadnej odpowiedzialności za udzielanie rad¹⁵². Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku Rady Gabinetowej - zwoływana przez Prezydenta RP w sprawach szczególnej wagi (tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP) - nie może spełniać funkcji koordynacyjnej, ponieważ nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. (...) Zważywszy, że Konstytucja przyznaje zarówno Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jak i Radzie Ministrów kompetencje w zakresie kierowania i odpowiedzialności za bezpieczeństwo (...), rodzi się pytanie w jaki sposób trzeba będzie rozstrzygać wszelkie kontrowersje w zakresie kierowania i kto mógłby podejmować decyzje, które obowiązywałyby Prezydenta jak i Rząd. Odpowiedzi na to zasadnicze pytanie Konstytucja niestety nie udziela¹⁵³.

Rada Ministrów jest naczelnym organem władzy wykonawczej. Zapewnia zgodnie z Konstytucją, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, porządek publiczny, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i w ramach tego przygotowuje administrację rządową i gospodarkę narodową do działania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny¹⁵⁴. Do kompetencji Rady Ministrów należy między innymi realizacja ustawowych zadań w dziedzinie obronności.

Pracami Rady Ministrów kieruje Prezes Rady Ministrów, który zapewnia wykonanie określonej przez Radę Ministrów polityki, określa sposoby jej wykonania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. W następstwie utraty znaczenia przez pozakonstytucyjny, wiodący do tej pory w dziedzinie obronności państwa organ - Komitet

¹⁵²Zob., E.Kabala, *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, BBN, Warszawa 1998, s.10

¹⁵³ Szerzej, tamże, s.10

¹⁵⁴ Zob., Art. 146 Konstytucji RP

Obrony Kraju oraz przejmowaniem jego zadań przez Radę Ministrów, staje się ona wiodącym organem w kierowaniu sprawami obronności państwa.

W przypadku kryzysu międzynarodowego, nie niosącego bezpośredniego zagrożenia dla Polski, gdy RP zobowiązana jest do uczestnictwa w rozwiązaniu problemów związanych z wyżej wymienionym kryzysem, Rada Ministrów zawiera umowę międzynarodową, która zobowiązuje nasze państwo do uczestnictwa w tych działaniach. Umowa, o której mowa podlega ratyfikacji¹⁵⁵.

Nie sposób w tym miejscu nie poświęcić nieco miejsca wewnętrznemu, kolegialnemu organowi Rady Ministrów a mianowicie Komitetowi Spraw Obronnych Rady Ministrów. Zadaniem tego organu jest zapewnienie realizacji i koordynacji zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Do zadań tego komitetu należy ponadto rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów stanowisk i projektów rozstrzygnięć, analizowanie ekonomicznych aspektów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, uwzględniania wymogów tegoż bezpieczeństwa w szeroko rozumianym planowaniu, a także rozpatrywanie spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi.

Nieco miejsca poświęcić należy także członkom rządu - ministrom. Do ich obowiązków należy wykonanie zadań obronnych przez podległe ministerstwa, nadzorowane bądź podległe jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze. Poprzez departamenty (biura) spraw obronnych planują, koordynują i nadzorują przygotowania obronne oraz odpowiadają za szkolenie obronne i współdziałanie z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich w realizacji zadań obronnych.

¹⁵⁵ Zob. rozdział III („Źródła prawa”) *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 78 z dnia 16 lipca 1997 roku, poz. 483

Przedstawione powyżej rozważania dotyczą organów wiodących w zakresie kierowania obronnością.

Zgodnie z postanowieniem uchwały nr 37 Rady Ministrów z 1995 roku w sprawie KSORM oraz decyzją 2/95 Przewodniczącego KSORM powołany do życia został Stały Zespół KSORM ds. Kryzysowych, którego zadania sprowadzają się do działań w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, a więc odnoszą się do nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych zdarzeń powodujących powstawanie sytuacji kryzysowych o charakterze wewnętrznym. W razie zewnętrznego (militarnego) zagrożenia i wojny zespół wykonuje zwiększone zadania czasu pokoju, głównie na rzecz sił zbrojnych.

Dodać też należy, że nieco wcześniej, bo w 1993 roku, decyzją Szefa BBN powołano do życia Międzynarodowy Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń, stanowiący swoisty wzór późniejszej kopii przy KSORM.

W rezultacie dostrzec można brak jednej i ostatecznej narodowej koncepcji, co powoduje dublowanie kompetencji Prezydenta RP z kompetencjami Premiera i Radą Ministrów (także w rezultacie enigmatycznie brzmiących zapisów w Konstytucji RP), a Komitetu Obrony Kraju (KOK) z Komitetem Spraw Obronnych Rady Ministrów. Dotyczy to takich spraw jak: wnioskowanie o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych (KOK i Rada Ministrów); koordynacja zadań rządu i innych organów administracji rządowej, w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (KOK i KSORM); tryb zarządzania powszechnej i częściowej mobilizacji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przez Prezydenta RP (na wniosek KOK, w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP lub na wniosek Prezesa RM – zgodnie z Konstytucją RP).

Wątpliwości budzą kompetencje i odpowiedzialności powierzone poszczególnym ministrom (równorzędnym). Niejasna jest relacja między

kompetencjami Ministra Obrony Narodowej a Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Brak jest ostatecznej decyzji, którzy ministrowie powinni pełnić rolę koordynatora systemu reagowania kryzysowego, mimo, iż praktyka międzynarodowa wskazuje na ministrów: Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W efekcie nieprecyzyjnie określonych kompetencji dochodzi do sytuacji, w której konieczne są decyzje różnych ministrów.

Niezwykle niekorzystne jest to że na dzień dzisiejszy żadna z obowiązujących ustaw nie definiuje podstawowych pojęć z zakresu obronności (np. dotyczących: wojny, gotowości obronnej państwa, planowania cywilnego itd.¹⁵⁶). Ten stan rzeczy rodzi nieporozumienia interpretacyjne i prowadzi do daleko posuniętej dowolności w działaniach praktycznych.

Rozmiar tego zjawiska ilustruje ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19.12.1995 r. (Dz.U. z dnia 30 stycznia 1996r. wraz z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej z dnia 09.07.1996 r. (Dz.U z dnia 2 sierpnia 1996r.). Nakładają one na ministra szereg zadań o charakterze koordynacyjnym w stosunku do innych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jak i organów terenowych administracji rządowej (w województwie), a także – podmiotów gospodarki narodowej. Nie określono jednak trybu i zasad koordynacji, co powoduje niewykonalność powierzonych mu zadań.

Wprowadzona w życie poprzez podpisanie jej przez Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP odpowiednio 24 i 25 stycznia 2001 roku „Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna” jest aktem prawnym będącym źródłem prawa. Realizacja zatem jej postanowień opiera się na zasadzie poczucia obowiązku, dbania o interes państwa przez organy konstytucyjne.

¹⁵⁶ Szerzej, P.Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa, Praca studyjna, AON, Warszawa 1998r., s.50-58*

Podobnie przedstawia się sprawa dwóch dokumentów szeroko cytowanych w publikacjach zarówno naukowych jak i prasowych a mianowicie „Strategii Bezpieczeństwa RP” oraz Strategii Obronności RP”. Moc sprawcza bowiem tych dokumentów opiera się głównie na poczuciu obowiązku osób odpowiedzialnych za sprawy obronności.

Wojewodowie będący terenowymi organami administracji rządowej w województwie są zobowiązani do organizowania i wykonywania zadań w zakresie obronności państwa przez dyrektorów komórek organizacyjnych, naczelników urzędów wojewódzkich i przedsiębiorstw państwowych, dla których są organem założycielskim. Wojewodowie ustalają kierunki działania i koordynują realizację zadań obronnych przez terenowe organy administracji państwowej, jednostki państwowe i organizacje społeczne oraz sprawują funkcje nadzorcze i koordynacyjne w odniesieniu do realizacji tych zadań.

„Obowiązki obronne wojewody (...), w węższym tego słowa znaczeniu, określone w najnowszych aktach prawa państwowego są nader ogólne. Z tego też względu należy oczekiwać, że określone zostaną niebawem w ustawach szczegółowych i w stosownych rozporządzeniach wykonawczych. Tymczasem, więc możemy o nich wnioskować na podstawie analizy dotychczasowego stanu prawnego, (...), a także tymczasowych poczynąń organizacyjnych w urzędach wojewódzkich (i starostwach powiatowych) i projektów nowych aktów prawnych”¹⁵⁷.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP z dnia 21 listopada 1967 roku (Dz.U. Nr 4 poz. 16 z 1992r.) nakłada na wojewodów obowiązki związane z realizacją zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych przez podległe im urzędy wojewódzkie oraz podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne

¹⁵⁷ Zob., W.Kitler, *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, Zeszyt problemowy Nr 2916/99, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s.31

i podmioty gospodarcze (nie będące podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów)¹⁵⁸.

Samorząd terytorialny obowiązany jest do ścisłej realizacji zadań na rzecz umocnienia i rozwoju obronności. Wykonuje zadania obronne w ramach powszechnego obowiązku obrony w powierzonym mu zakresie¹⁵⁹.

Kolejne projekty nowelizujące wyżej wymienioną ustawę, przewidywały (przewidują) realizację zadań w dziedzinie przygotowań obronnych przez wojewodów. Zadania te związane będą najprawdopodobniej przede wszystkim z:

- gospodarowaniem zasobami ludzkimi i materialnymi;
- planowaniem gospodarki;
- tworzeniem i ochroną rezerw;
- ochroną ludności i dóbr kultury na czas wojny;
- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- gospodarką przestrzenną.

Nie wszystkie jednak próby nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony określały obszary odpowiedzialności organów rządowej administracji w województwie oraz samorządu terytorialnego odpowiednio precyzyjnie. Należy mieć w związku z tym nadzieję, że ostateczny kształt ustawy regulującej kwestie powinności obywateli RP, będzie jasno określał zadania tychże organów, nie mniej przecież ważnych (jeśli nie najważniejszych) od wiodących w tej dziedzinie resortów.

Warte podkreślenia wydaje się w tym miejscu to, że w świetle obecnie obowiązującego prawa¹⁶⁰ wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej

¹⁵⁸ Szerzj W.Kitler, *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym) wyd. cyt., s.32-36*

¹⁵⁹ *Zasadniczym problemem jest brak możliwości prawnych i finansowych, oddziaływania na samorząd w sprawach związanych z obronnością. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez samorząd jako zadania własne. Ustaw może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonanie innych zadań publicznych, jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa.*

¹⁶⁰ *Zob. art 15, 16, 19 i 40 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie*

i samorządowej, działającej na terenie województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom a także zwalczania i usuwania skutków tych zagrożeń. Dla realizacji tych zadań wojewoda może wydawać polecenia zobowiązujące wszystkie organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Polecenia te nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć, co do istoty sprawy załatwianej w drodze administracyjnej. O wydanych poleceniach ma on obowiązek niezwłocznie poinformować właściwego ministra, który może wstrzymać wykonanie polecenia wydanego organom administracji niespolonej oraz wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu. Przy realizacji wyżej wymienionych zadań w sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda ma prawo do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niespolonej i pracownika samorządu, który dopuścił się naruszenia prawa. Natomiast starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży - nad którymi w sytuacjach szczególnych może sprawować kierownictwo podczas wspólnych działań. Dzieje się tak, dlatego, iż powiat realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi a także środowiska .

Wśród wyżej wymienionych organów, nie znalazł się Szef Urzędu Obrony Cywilnej Kraju gdyż, w czasie pokoju organ ten odpowiadał jedynie za wspomaganie działań ratowniczych podczas katastrof i klęsk żywiołowych. *Nieporozumienia dotyczą niejasnych rozwiązań prawnych. Do tej pory nie można mówić o przejrzystym podziale zadań pomiędzy ministrami: spraw wewnętrznych i administracji a ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa. Dotyczy to także kompetencji*

w zakresie zarządzania kryzysowego w podmiotach podległych innym ministrom¹⁶¹.

Podjęte w ostatnich latach próby porządkowania spraw organizacyjnych i dostosowania do obowiązujących regulacji prawnych, sprowadzających się do utworzenia w ramach urzędów wojewódzkich - wydziałów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, nie spełniły pokładanych w tym przedsięwzięciu nadziei. Po raz kolejny utworzono strukturę nie w pełni spójną z innymi elementami systemu zarządzania kryzysowego i regionalnego kierowania obroną, nadmiernie obciążoną zadaniami, nie posiadającą właściwego zapewniającego pełne wykorzystanie jej możliwości.

Polskie prawo nie określa precyzyjnie, komu i na jakich zasadach powierzona zostanie funkcja Naczelnego Dowódcy. Konstytucja RP określa jedynie okoliczności i organy uprawnione do powoływania i odwoływania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (NDSZ). Zaś ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej określa, iż w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi RP dowodzi – w imieniu Ministra Obrony Narodowej Szef Sztabu Generalnego WP.

Z brzmienia Konstytucji wynika, iż funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie może pełnić ani Prezydent RP, ani Premier, gdyż jeden i drugi uczestniczą w procesie jego wyznaczania. Częste domysły, że funkcję tę może pełnić Szef Sztabu Wojska Polskiego są też bezpodstawne, bowiem jak wspomniano wyżej – dowodzi on siłami zbrojnymi tylko w czasie pokoju wyłącznie z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej a ponadto - jak zakłada projekt rozporządzenia Rady Ministrów - może w przypadku niemożności wykonywania obowiązków przez NDSZ w określonym czasie wykonywać jego obowiązki. Dodać należy, że w naczelnym dowództwie kryje się zwierzchność i nadrzędność nad siłami zbrojnymi, których członkiem jest także Szef

¹⁶¹ Zob., A.Walentek, *Powszechne bezpieczeństwo, rozmowa z gen. F.Delą, Szefem Obrony Cywilnej Kraju*, *Dziennik Polski* Nr 162, *poniedziałek 13 lipca 1998r.*

Sztabu Generalnego. Te zastrzeżenia prowadzą do wniosku, iż – w świetle prawa – Naczelnym Dowódcą mógłby być Minister Obrony Narodowej, albo inny bliżej nieokreślony organ władzy.

Z kolei Sztab Generalny Wojska Polskiego, na którego czele stoi Szef Sztabu - znajduje się w szczególnym położeniu. Jest to położenie dość kłopotliwe, co wynika z „utrąty” bezpośredniego nadzoru nad wojskami lądowymi, wejścia w skład Ministerstwa Obrony i konieczność odejścia od sprawowania funkcji kierownictwa politycznego (określenie misji, celów i planów strategicznych, konstruowanie planów budżetowych itp.) do funkcji organu planującego w sferze wykonawczej (konstruktora planów operacyjnych).

Sytuacja powyższa sprawia, iż w sytuacjach kryzysowych o naturze polityczno-militarnej, rola Sztabu Generalnego sprowadza się również do funkcji organu, za pomocą którego kierownictwo polityczne wypełniać będzie swoje funkcje organu zarządzającego.

Zauważyć można rosnącą rolę cywilnych struktur kierowania szczebla terytorialnego w sferze przeciwdziałania sytuacjom nadzwyczajnym o charakterze niemilitarnym oraz w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Jest to naturalna konsekwencja decentralizacji planowania w sferze obrony cywilnej i co najważniejsze, nieprzewidywalności zdarzeń wymagających planowania doraźnego w razie zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej w tym również wojny.

Z przeprowadzonych badań odnoszących się do analizy i oceny stanu prawnego z zakresu obronności jednoznacznie wynika, że **zaniedbania w sferze regulacji prawnych nie sprzyjają odpowiedniemu przygotowaniu państwa a w tym ogniw ochrony państwa¹⁶² do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego**

¹⁶² *Zasadnicze podstawy realizacji zadań obronnych przez Ministra Spraw wewnętrznych i administracji przedstawia załącznik nr 2*

zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

4.5. Podsumowanie

Ocena czynników determinujących rolę i miejsce ogniw ochrony państwa w systemie obronności pozwala stwierdzić, że odgrywają one istotną rolę w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Przypisane im prawem zadania realizowane w okresie pokoju, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny posiadają rangę taką sama jak zadania realizowane przez inne ogniwa podsystemu pozamilitarnego i pozostałe podsystemy systemu obronności RP.

Budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski, poprzez rozwijanie konstruktywnego współdziałania we wszystkich dziedzinach życia, ze wszystkimi sąsiadami i partnerami powoduje, że wzrasta zdolność przeciwdziałania sytuacjom zagrożeń kryzysowych i wojennych, w czym ważną rolę odgrywają ogniwa ochrony państwa.

Postępujący proces dostosowawczy z NATO i UE wymusza przyjęcie zasad i procedur obowiązującego w Pakcie Północnoatlantyckim i Europie, co bez wątpienia zwiększy możliwość pełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w ogniwach ochrony państwa Polski, zarówno w okresie pokoju jak i w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Decydujące znaczenie w określeniu roli i miejsca ogniw ochrony państwa w systemie obronności w przyszłości mieć będzie budowa (przebudowa) prawa odnoszącego się do szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa i obronności.

5. KONCEPCJA WYKORZYSTANIA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA W SYTUACJACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA, KRYZYSU POLITYCZNO- MILITARNEGO I WOJNY

W niniejszym rozdziale przedstawiono ostateczne wyniki badań, będące koncepcją wykorzystania ogniw ochrony państwa w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Warte podkreślenia w tym miejscu wydaje się to, że zaprezentowane poniżej rozwiązanie jest jednym z bardzo wielu możliwych. Nie bez znaczenia jest i to, że wyniki badań zaprezentowane w niniejszym rozdziale stanowiły głos w dyskusjach prowadzonych w ramach realizacji zadań służbowych przez doktoranta. Prezentowane rozwiązanie wielokrotnie modyfikowane i weryfikowane w toku wykonywania obowiązków służbowych, zostało ostatecznie wykorzystane w zakresie umożliwiającym jego przedstawienie w niniejszym opracowaniu, pozwalającym jednocześnie autorowi na pozostanie w zgodzie ze stosownymi przepisami o ochronie informacji niejawnych. Wykorzystanie wyników badań spowodowało to, że już na tym etapie badań, osiągnięto poniekąd cel użyteczny rozprawy.

Obowiązek sprostania przepisom z zakresu ochrony informacji niejawnych, dotyczących chociażby struktur organizacyjnych czy zasad i sposobów działania ogniw ochrony państwa oraz przyjęte założenia i ograniczenia przedstawione w rozdziale pierwszym niniejszej rozprawy, zmusiły dodatkowo doktoranta do nadania niniejszemu rozdziałowi charakteru ogólnego.

Treść rozdziału to wyniki badań w odniesieniu do problemu badawczego będącego odpowiedzią na pytanie: **jak wykorzystać ogniwa ochrony państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny?**

Analizując zagrożenia i wyzwania wynikające z zadań realizowanych przez ogniwa ochrony państwa we wspomnianych trzech

stanach funkcjonowania państwa należy stwierdzić, że w zasadzie identyczny zakres zadań stoi przed ogniwami ochrony państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa jaki i kryzysu polityczno-militarnego, które tworzą w ten sposób jedną grupę zadań. Druga grupa zadań to z kolei zadania realizowane w czasie wojny.

Stosując taki podział można stwierdzić, iż w czasie zaistnienia konieczności realizacji zadań w okresie kryzysu i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, należy się liczyć przede wszystkim z nasileniem się działalności przestępczej (w tym ze zwiększoną aktywnością przestępczości zorganizowanej) oraz działalności terrorystycznej, dywersyjnej bądź sabotażowej, której celem będą przede wszystkim przedstawiciele władzy oraz obiekty, których zniszczenie stanowić będzie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego. Obiektami tymi mogą być zapory wodne, zakłady produkujące bądź przechowujące toksyczne środki przemysłowe, drogi przesyłu mediów, ujęcia wody. Nie można wykluczyć, że ogniwa ochrony państwa z racji swych zadań zostaną zobligowane do organizowania i niesienia pomocy humanitarnej poza granicami kraju. W sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz kryzysu polityczno-militarnego spodziewać się można także wystąpienia zakłóceń w realizacji zadań świadczonych przez ogniwa ochrony państwa na rzecz innych komponentów systemu obronności, w tym głównie Sił Zbrojnych.

W związku z powyższym działania ogniw ochrony państwa skupione będą przede wszystkim na przeciwdziałaniu terroryzmowi oraz dywersji i sabotażowi, wzmocnieniu kontroli ruchu granicznego i osłony granicy państwowej, wzmocnieniu ochrony obiektów ważnych dla trwałości systemu obronności oraz zapewnieniu społeczeństwu bezpieczeństwa powszechnego.

Nie można zapomnieć i o tym, że ogniwa ochrony państwa zorganizowanych na szczeblach terenowych nie ominą lokalne, o małej

skali próby zakłócania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województw, powiatów, miast i gmin.

Natomiast w czasie wojny należy spodziewać się przede wszystkim wzrostu skali zagrożeń typowych dla sytuacji wcześniej przedstawionych, w odniesieniu do których wzrośnie działalność grup przestępczych, liczba aktów terroru skierowanych przeciwko wszystkim przedstawicielom władzy oraz obiektom, których zniszczenie stanowić będzie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego. W tej grupie sytuacji nie można wykluczyć także wzrostu zagrożenia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

W czasie wojny zaistnieje najprawdopodobniej potrzeba organizowania i niesienia pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej na terenach objętych działaniami wojennymi, w czym główną rolę odgrywać będą ogniwa ochrony państwa, prawnie do tego przeznaczone.

W związku z powyższym działania ogniw ochrony państwa będą skupione przede wszystkim na przeciwdziałaniu operacjom terrorystycznym, wzmocnieniu kontroli ruchu granicznego i osłony granicy państwowej, wzmocnieniu ochrony obiektów ważnych dla trwałości systemu obronności, wzmożeniu działań w zakresie zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa powszechnego, wzmożeniu działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego i poszanowania prawa a także zapewnieniu bezpieczeństwa przedstawicielom władzy i administracji rządowej oraz obcych przedstawicielstw dyplomatycznych.

Nie można wykluczyć, że zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz kryzys polityczno-militarny mogą potęgować wśród społeczeństwa poczucie zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego. Zagrożenia takie jak katastrofy technologiczne czy ekologiczne mogą być wywołane specjalnie z pełną premedytacją zarówno przez ataki terrorystyczne, uderzenia lotnicze, raketowe. Mogą je również powodować inne rodzaje działań typowych dla okresu wojny.

Zdarzenia tego typu mogą potęgować wśród społeczeństwa poczucie zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego, co w konsekwencji może mieć znaczący wpływ na zakłócenia szeroko rozumianego porządku publicznego. Stąd też wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość wystąpienia lub nasilenia się działań terrorystycznych, sabotażowych i dywersyjnych należy mieć również na uwadze to, iż są one związane ze wzmożonym wysiłkiem ogniwoj ochrony państwa.

Prowadzenie działań wojennych na terytorium Polski, stawia przed ogniwojami ochrony państwa szereg nowych wyzwań związanych zarówno z realizacją dotychczasowych zadań pokojowych jak również tych, które wynikają z prowadzenia działań wojennych. Istotne znaczenie dla ogniwoj ochrony państwa będzie mieć to, że bez względu na skalę – agresja lokalna lub wojna powszechna – prowadzone działania wojenne przebiegać będą według pewnego schematu warunkującego ogólną koncepcję realizacji zadań ogniwoj ochrony państwa.

W celu określenia ogólnej koncepcji funkcjonowania ogniwoj ochrony państwa należy przede wszystkim sprecyzować schemat rozwoju sytuacji.

Oceniając zagrożenia i wyzwania jakie niesie ze sobą wojna można uznać, że inna skala realizacji zadań stanie przed ogniwojami ochrony państwa w strefie bezpośrednich działań wojennych, inna z kolei w pozostałej części kraju.

W każdej z tych dwóch stref nieco inaczej wyglądały będą zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego oraz inne będą priorytety zadań stojących przed ogniwojami ochrony państwa.

W strefie bezpośrednich działań wojennych, należy liczyć się przede wszystkim z ograniczoną w znacznym stopniu możliwością zapewnienia mieszkańcom tych regionów bezpieczeństwa powszechnego oraz utrzymania na tym terenie porządku publicznego. Prowadzenie akcji ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożeń miejscowych związanych z pożarami oraz katastrofami budowlanymi

i technologicznymi będzie na znacznym obszarze tej strefy niemożliwe, a w pozostałej ich części bardzo utrudnione. Należy liczyć się również ze znacznym wzrostem przestępczości pospolitej i nagminnym łamaniem prawa wynikającym z chaosu panującego na tym terenie i paniki, którą ogarnięta zostanie znaczna część ludności.

W wyżej wymienionej strefie wysiłek ogniów ochrony państwa skupiony będzie przede wszystkim na wsparciu działań wojsk operacyjnych, utrzymaniu porządku publicznego i przestrzeganiu prawa oraz zapewnieniu warunków funkcjonowania podstawowych struktur administracji rządowej i samorządowej przez jak najdłuższy okres.

W strefie tej należy także liczyć się z intensywnym oddziaływaniem środków napadu powietrznego i grup specjalnych. Skutkiem tego oddziaływania będzie nasilenie się częstotliwości występowania zagrożeń miejscowych związanych z pożarami oraz katastrofami budowlanymi i technologicznymi. Szczególnie groźnym będzie występowanie tych zjawisk na terenach miejskich o dużym zagęszczeniu ludności. Kolejnym poważnym zagrożeniem szczególnie dla ludności miast – będą duże przerwy w dostawach wody i energii lub całkowity ich brak, co dla dużych aglomeracji miejskich może okazać się katastrofalne w skutkach. Zwłaszcza, iż należy liczyć się również z dużą i niekontrolowaną migracją ludności z terenów objętych działaniami wojennymi a co się z tym wiąże szybkim wzrostem liczby ludności na terenach nie objętych działaniami wojennymi.

Z doświadczeń minionych wojen wynika, że liczba ludności w dużych aglomeracjach miejskich może wzrosnąć nawet dwu – trzykrotnie. Co prawda w przypadku bezpośredniego zagrożenia miasta uderzeniem wojsk lądowych znaczna część ludności będzie je opuszczać. Jednakże w czasie gdy takiego zagrożenia nie ma – miasto daje poczucie większego bezpieczeństwa. Wraz z napływem ludności należy liczyć się ze wzrostem przestępczości pospolitej oraz poważnymi problemami z zapewnieniem nawet minimalnego poczucia

bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego. Gwałtowny i niekontrolowany wzrost ludności napływowej znacznie ułatwi działanie grup terrorystycznych i specjalnych, których głównym zadaniem poza prowadzeniem rozpoznania będzie sparaliżowanie funkcjonowania struktur państwa oraz niszczenie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa, obronności i gospodarki. Ponadto ruch ludności po drogach publicznych może w znacznym stopniu utrudnić przemieszczanie się wojsk operacyjnych.

W związku z powyższym ogniwa ochrony państwa zmuszone będą do wzmożenia wysiłków związanych z utrzymaniem porządku publicznego i zapewnienia przestrzegania prawa, w tym rygorów stanu wojennego, zapewnieniem bezpieczeństwa powszechnego i w miarę sprawnego działania służb ratowniczych oraz zapewnieniem sprawnego funkcjonowania struktur państwa.

Wydaje się, że najkorzystniejsza sytuacja panować będzie na pozostałym obszarze kraju, ponieważ tam należy spodziewać się najmniejszego napływu ludności i o ile można tak wyrokować najłagodniejszego oddziaływania sił agresora. Jednakże również w tych rejonach należy liczyć się ze znacznym wzrostem zagrożeń miejscowych oraz napływem ludności i wszystkich związanych z nim konsekwencji. W przypadku gdy cele agresora wykraczać będą poza strefę województw przygranicznych należy liczyć się z tym, że druga strefa w ogóle nie zaistnieje.

W strefie tej główny wysiłek ogniwa ochrony państwa skupiony winien być na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania struktur państwa, przygotowaniu społeczeństwa do przetrwania w warunkach prowadzenia działań zbrojnych oraz udzieleniu wsparcia w przyjęciu sił sojuszniczych i zapewnieniu im funkcjonowania na naszym terytorium.

Należy także podkreślić, że zagrożenia, które powszechnie uznano za niemilitarne lub niekonfliktowe takie jak klęski żywiołowe, katastrofy

techniczne czy ekologiczne mogą mieć miejsce również w sytuacjach kryzysowych i wojennych, potęgując tym samym wśród ludności poczucie zagrożenia. A pamiętać należy, że zagrożenia takie jak wyżej wymienione mogą zostać wywołane z pełną premedytacją przez przeciwnika (agresora). Zatem od tego jak precyzyjne będzie przygotowanie ogniwoj ochrony państwa i jak sprawne będzie ich działanie zależeć będzie bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny oraz funkcjonowanie pozostałych elementów systemu obronności. Pozwala to na stwierdzenie, że odpowiednie przygotowanie ogniwoj ochrony państwa może minimalizować trudności i niwelować przeszkody w realizacji zadań przez wszystkie komponenty systemu obronności naszego państwa.

Z przeprowadzonych badań wynika jeden zasadniczy wniosek, który sprowadza się do stwierdzenia: **aby ogniwa ochrony państwa mogły sprawnie realizować ustalone prawem zadania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny należy większość przedsięwzięć przygotować i zrealizować w okresie bezpośrednio poprzedzającym początek agresji. Ponieważ w czasie trwania agresji nie będzie ani czasu ani możliwości na zorganizowanie jakiegokolwiek sprawnego działania - może być realizowane tylko to do czego ogniwa ochrony państwa będą wcześniej przygotowane. Aby stworzyć ogniwoj ochrony państwa takie warunki do funkcjonowania i realizacji swoich podstawowych zadań w przypadku agresji należy zorganizować i zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu monitoringu, który pozwoli na prowadzenie analiz przebiegu oraz opracowywanie prognoz dalszego rozwoju sytuacji i jej konsekwencji dla bezpieczeństwa państwa – a tym samym zapewni możliwość podjęcia w stosownym czasie decyzji o rozpoczęciu bezpośrednich przygotowań do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.**

ZAKOŃCZENIE

Przedmiotem badań doktoranta była identyfikacja ogniw ochrony państwa funkcjonujących w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej oraz określenie czynników determinujących ich miejsce i rolę w tym systemie. Systemie stanowiącym przejaw szczególnej formy funkcji kierowniczych sprawowanych przez organy kierownicze państwa.

Już we wstępnej fazie poszukiwań okazało się, że problem nie jest łatwy i prosty do zrealizowania. Na taki stan złożyło się wiele czynników, spośród których wymienić należy chociażby te najważniejsze.

Po pierwsze, stwierdzić należy, że brak jest wystarczająco rozbudowanej bazy teoretycznej dotyczącej ogniw ochrony państwa. Część dostępnych materiałów ujmuje problematykę w wąskim bądź bardzo szerokim jej rozumieniu, przy czym co warte podkreślenia, dostarczają one niezwykle cennej wiedzy.

Po drugie, przynależność Rzeczypospolitej Polskiej do Sojuszu Północnoatlantyckiego wymusiła przebudowę do tej pory funkcjonującego systemu obronności, co z powodu stosunkowo krótkiego czasu przynależności Polski do NATO, nie pozwoliło do tej pory na jednoznaczne rozstrzygnięcia we wszystkich sferach obronności.

Po trzecie istnieją różnorodne poglądy związane z problematyką ogniw ochrony państwa, co wynika w moim przekonaniu z przywiązania do zasad i sposobów wykorzystania ogniw ochrony państwa z okresu przynależności Polski do Układu Warszawskiego bądź różnicy w pojmowaniu zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa.

Obecność wyżej wymienionych oraz innych mniej istotnych utrudnień nie pozostało bez wpływu na realizowany proces badawczy a w końcu na jego wyniki i pisarskie ich przedstawienie.

W celu rozwiązania problemu stanowiącego przedmiot rozprawy, przeprowadzono szereg badań szczegółowych, których wyniki znalazły swoje miejsce w czterech rozdziałach merytorycznych.

Pierwszy spośród wyżej wymienionych rozdziałów dawał podwaliny pod prowadzony proces badawczy. Bez analizy podstawowych pojęć z zakresu obronności i ustaleń terminologicznych odnoszących się do państwa, bezpieczeństwa państwa, systemu obronności a wreszcie do ogniw ochrony państwa, badania nie byłyby możliwe. Dlatego też tyle miejsca poświęcono tej problematyce. Wyniki przeprowadzonych badań w tym okresie jednoznacznie wskazują na małą i niedostateczną precyzyjność dokumentów bazowych do tworzenia systemu bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie zaś w odniesieniu do ogniw przeznaczonych do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa, ochrony ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych zagrożeń.

Konsekwencją analizy i oceny podstawowych pojęć z zakresu obronności a przede wszystkim zaś zidentyfikowania pojęcia ogniw ochrony państwa, była analiza porównawcza tych ogniw funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej z ich odpowiednikami za granicą, która przedstawiona została w kolejnym rozdziale. Analiza ta wskazuje jednoznacznie na fakt, iż zdecydowana większość ogniw ochrony państwa funkcjonuje w oparciu o struktury organizacyjne i realizuje zadania zbliżone do tych, jakie posiadają i wykonują za granicą odpowiedniki polskich ogniw ochrony państwa a które uznane zostały w toku procesu badawczego za najsprawniejsze.

Badania poświęcone czynnikom determinującym miejsce i rolę ogniw ochrony państwa dowiodły słuszności założeń, iż są nimi: konstrukcja systemu obronności, zagrożenia kryzysowe i wojenne, położenie Polski w Europie i świecie oraz stan prawny z zakresu obronności. Pozwoliło to na uszczegółowienie wyżej zaprezentowanego stwierdzenia „położenie Polski w Europie i świecie” i przedstawienie go w formie bardziej precyzyjnej tj.: „czynnikami, które determinują miejsce i rolę ogniw ochrony państwa w systemie obronności są konstrukcja

systemu obronności, położenie geograficzno-przestrzenne oraz geopolityczne Polski a także stan prawny z zakresu obronności”.

Wszystkie zaprezentowane do tej pory wyniki badań pozwoliły na wypracowanie koncepcji wykorzystania ogniw ochrony państwa, która w związku z przyjętymi ograniczeniami, przyjęła charakter ogólny.

Przeprowadzone badania potwierdziły słuszność hipotezy badawczej, która w toku badań uległa uszczegółowieniu i otrzymała brzmienie: miejsce i rola ogniw ochrony państwa w systemie obronności RP uzależniona jest od konstrukcji systemu obronności, położenia geograficzno-przestrzennego i geopolitycznego Polski, zagrożeń kryzysowych i wojennych oraz prawa regulującego kwestie funkcjonowania tych ogniw w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Dalszych badań wymaga bez wątpienia każde z osobna ogniwo ochrony państwa. Sytuacja Polski jest o tyle godna uwagi, że nasz kraj znalazł się stosunkowo niedawno w nowej, lepszej jakościowo dla siebie sytuacji wynikającej z przynależności do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ponadto w otoczeniu Polski trwają transformacje ustrojowe, których niekorzystnego wpływu na jej bezpieczeństwo wykluczyć nie można.

Doktorant ma więc nadzieję, że niniejsza dysertacja stanowić będzie impuls bądź materiał wyjściowy do dalszych, lepszych lub bardziej szczegółowych analiz problemów dotyczących ogniw ochrony państwa.

Bez wątpienia należy szukać odpowiedzi na nierozstrzygnięte chyba do tej pory pytania:

1. W jakim zakresie zadań szczegółowych ogniwa ochrony państwa powinny uczestniczyć w zapewnieniu Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa?
2. W jaki sposób w ramach systemu obronności, wykorzystać ogniwa ochrony państwa aby w pełni wyzyskać tkwiące w nich możliwości?

3. Czy istnieje zależność pomiędzy potencjałem ogniw ochrony państwa a możliwością wystąpienia zagrożeń militarnych?

Autor niniejszego opracowania ma nadzieję, że te i inne pytania pobudzą zainteresowanych do dociekań tym bardziej, że obszar problematyki ogniw ochrony państwa jest ogromnie ważny dla bezpieczeństwa Polski.

Ponadto doktorant żywi przekonanie, że praca którą oddaje do rąk czytelnika, mimo swoich niedoskonałości, znajdzie zrozumienie w opinii praktyków i teoretyków parających się trudną dziedziną obronności państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Antonowicz L., Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa 1994
2. Arystoteles, Polityka, Warszawa 1964
3. Balcerowicz B., Obronność RP, a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku. Studium(część I), AON, Warszawa 2000
4. B.Balcerowicz, Strategiczne koncepcje obrony, Myśl Wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000
5. B.Balcerowicz, Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w świetle jej członkostwa w NATO, Myśl Wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000
6. Bezpieczeństwo i porządek publiczny, C.H.BECK, Warszawa 1995
7. Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium, AON, Warszawa 1991
8. Bodecki M., Formacja jednolita, umundurowana i uzbrojona”, Rzeczpospolita z 26 października, s. C 4
9. Ciborowski L., Potencjalne zagrożenia – identyfikacja i charakterystyka, Myśl Wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000
10. Czapska J. , Wójcikiewicz J., Policja w społeczeństwie obywatelskim, Kantor Wydawniczy, Zakamycze 1999
11. Czarnotta Z., Moszumański Z., Obrona Cywilna Szwajcarii, Przegląd Obrony Cywilnej 3(410), Warszawa 1998
12. Drost M., Zmarzliński G., Obrona niemilitarna RP, część II, AON, Warszawa 1999
13. Dworecki S.E., Kęsoń T.J., Kulisz M.Z., Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, AON-RCSS, Warszawa 1999

14. Gaska M., Obronność w aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej. Implementacja międzynarodowego prawa humanitarnego. Zbiór dokumentów, AON, Warszawa 2000
15. Gelberg L., Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów, t. II, Warszawa 1958
16. Gołębiowski J., Systemy bezpieczeństwa w krajach zachodnich, Przegląd Obrony Cywilnej nr 4/2000
17. Górski P., Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa, Praca studyjna, AON, Warszawa 1998
18. Heisbourg F., Obronność europejska – znaczące przyspieszenie, wiosna-lato 2000, Przegląd NATO, wiosna-lato 2000
19. Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1998
20. Jay A., Machiavelli i zarządzanie, PWE, Warszawa 1996
21. Kabala E., Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, BBN, Warszawa 1998
22. Kaczmarek J., Skowroński A., Bezpieczeństwo Świat-Europa-Polska, Alta 2, Wrocław 1998
23. Kamiński S., Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1992
24. Kierowanie reagowaniem kryzysowym (tezy na konferencję), MON, Warszawa 1996
25. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, studium, AON, Warszawa 2000
26. Kitler W., Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym), Zeszyt problemowy Nr 2916/99, Towarzystwo Wiedzy Obronnej

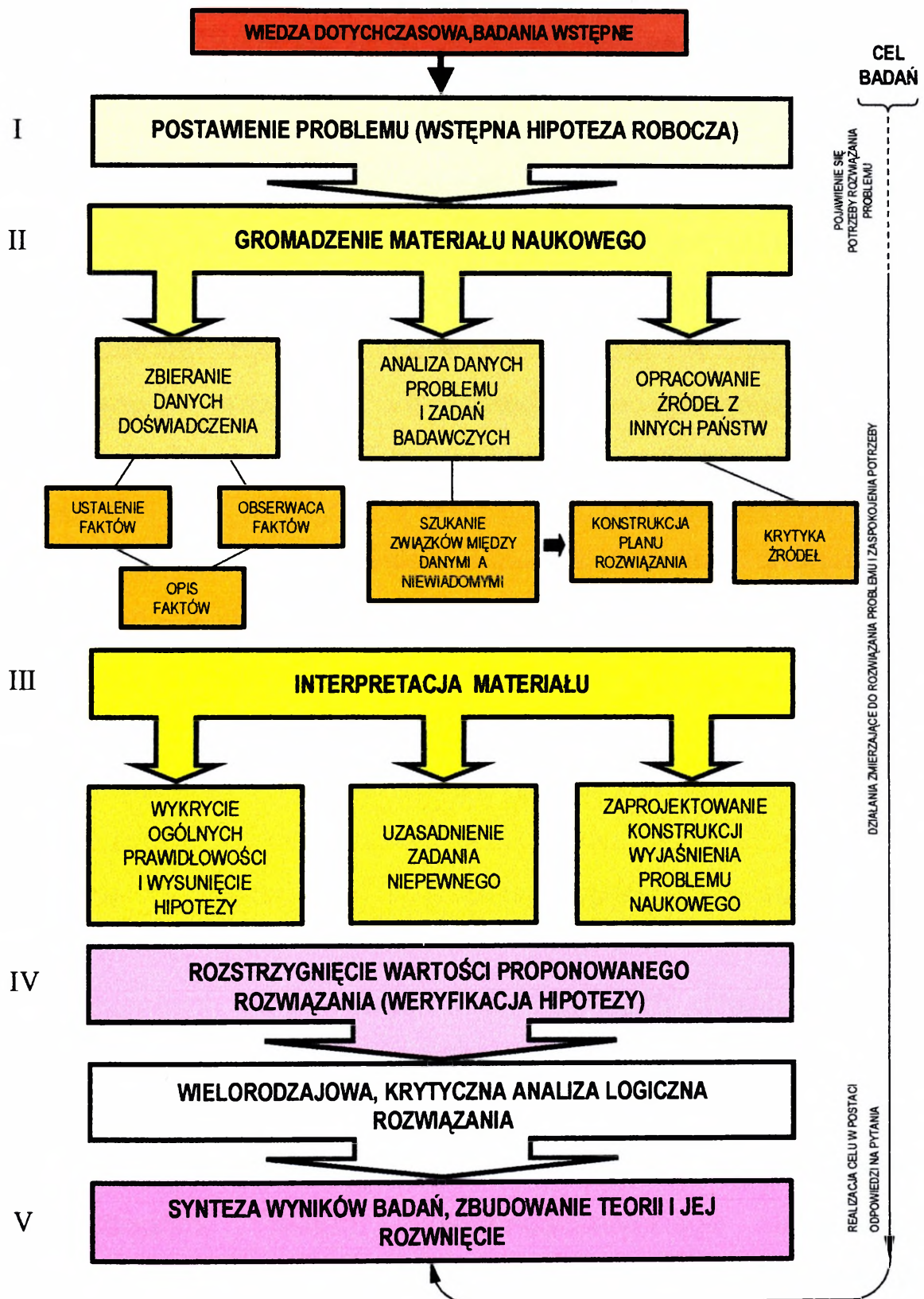
27. Kitler W., Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, *Myśl Wojskowa* nr 4 (609), Warszawa 2000
28. Krystek J., Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewodów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie, AON - BBN, Warszawa 1998
29. Kukułka J., Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego, *Stosunki Międzynarodowe* nr 18, 1996
30. Lamentowicz W., Państwo współczesne, Warszawa 1993
31. *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987
32. Łastawski K., Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, *Wiedza Obronna* nr 2(189), Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999
33. Łastawski K., Kształtowanie się racji stanu Trzeciej Rzeczypospolitej, *Wiedza Obronna* nr 2(189), Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999
34. *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1999
35. *Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1999
36. Marczak J., Pawłowski J., O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku, Bellona, Warszawa 1991
37. Marek R., Stan ukryć i schronów w RP, Warszawa 2001, materiał na prawach maszynopisu
38. Moczulski W., Miejsce i rola jednostek zapewniających bezpieczeństwo wybranych państw, *Informator* nr 2(8)/2001, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000
39. *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, wyd. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999
40. *Obrona cywilna*, Biuro Prognoz i Analiz UZKiOL, Warszawa 1998, materiał na prawach maszynopisu

41. Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych, AON, Warszawa 1992
42. Ochendowski E., Prawo administracyjne, Dom Organizatora, Toruń 1999
43. Pawłowski J., System obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Informator Nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000
44. Pękala T., Federalna Straż Graniczna Niemiec, Komenda Główna Straży Granicznej, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000
45. Piątkowski K., Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP, Myśl Wojskowa nr 5/93
46. Platon, Państwo, tom I, wyd. ALFA, Warszawa 1994
47. Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji (Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń, temat naukowy pk. „OPCJA” - „Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP”, AON, Warszawa 1995
48. Przegląd rządowy nr 7(109), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000
49. Przegląd rządowy nr 9(99), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999
50. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”. Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, AON, Warszawa 1999

51. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2000
52. Rutkowski C., Strategiczne koncepcje przeciwdziałania zagrożeniom – zadania sił zbrojnych, Myśl Wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000
53. Schmidt P., ESDI: Rozłączne, ale nie odrębne, Przegląd NATO, wiosna-lato 2000
54. Sienkiewicz P., Teoria efektywności systemów kierowania. Tom 2. Problemy efektywności działania, Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979
55. Skrzyp J., Stańczuk S., Elementy operacyjnego przygotowania terytorium Polski, AON, Warszawa 1992
56. Słownik nauk społecznych (A Dictionary of the Social Science)s, Londyn 1964
57. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Studia i materiały, nr 40, Warszawa 1996
58. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Suplement, AON, Warszawa 1996
59. Sobolewski M., Policja Niemiec, Biuro-Centralny Sztab Policji KGP, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000
60. Splawski M., Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania skażeń, Materiały z sympozjum: Ratownictwo chemiczno-ekologiczne, Krzyżowa 2001
61. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996
62. Stawecki T., Winczorek P., „Wstęp do prawodawstwa”, Skrypty Becka, zeszyt 2, C.H.BECK, Warszawa 1999
63. Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej

64. Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej
65. Śmiałek W., System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1993
66. Teodorowicz J., Bułka W., Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, AON - DSO, MON, Warszawa 1998
67. Townsed R., Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi i nie hamować rozwoju, Warszawa 1976
68. Walentek A., Powszechne bezpieczeństwo, rozmowa z gen. F. Delą, Szefem Obrony Cywilnej Kraju, Dziennik Polski Nr 162, poniedziałek 13 lipca 1998r.
69. Wiatr M., Prawdopodobny charakter współczesnych operacji, Myśl wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000
70. Wiśniewski B., Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych, Informator nr 2(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000
71. Wiśniewski E., Metodyka wojskowych badań naukowych, część I, Zeszyt 4, Proces Wojskowych badań naukowych, Wydanie II i poprawione, AON, Warszawa 1990
72. Wiśniewski E., Metodyka wojskowych badań naukowych, część I, zeszyt 2, ASG WP, Warszawa 1988
73. Wojtaszek K., Kompendium wiedzy o państwie, Warszawa 1998
74. Wróblewski R., System kierowania obrona państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Myśl Wojskowa nr 4 (609), Warszawa 2000

75. Zadania Policji realizowane na rzecz Sił Zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, wyd. Biuro Prewencji Policji KGP, Warszawa 1995
76. Zajdziński W., Miłosz S., Rola Sił Zbrojnych wybranych państw w polityce bezpieczeństwa, AON, Warszawa 1998
77. Zięba R., Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989
78. Zięba R., Internacjonalizacja życia narodów i państw. ISM UW, Warszawa 1991
79. Znamierowski Cz., Szkoła prawa. Rozważania o państwie, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988
80. Zubek J., Doktryny bezpieczeństwa. Studium, AON, Warszawa 1991

STRUKTURA PROCEDURY BADAWCZEJ¹⁶³

¹⁶³ Na podstawie: S.Kamiński, *Nauka i metoda*, wyd. cyt.

**ZASADNICZE PODSTAWY
WYKONANIA ZADAŃ OBRONNYCH
W RESORCIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
(stan na dzień 30.08.2001 r.)**

- 1) art. 2, art. 18 ust. 3, art. 31, art. 35 ust. 1, art. 37 ust. 1 w związku z art. 26, 27, 28, 30, 32, 36, 38, 39, 41, 43, 48, 189, art. 60 ust. 4, art. 62, art. 127, art. 128 ust. 2, art. 237 ust. 4, dział III (służba wojskowa), dział IV (obrona cywilna), dział V (służba w jednostkach zmilitaryzowanych) oraz dział VII (świadczenia na rzecz obrony) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. nr 4, poz. 16 z późn. zm.);
- 2) art. 37 i 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; (Dz. U. z 1999 r. nr 82 poz. 928);
- 3) ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990 r. (Dz. U. nr 78, poz. 462 z późn. zm.);
- 4) ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2000 r. nr 101, poz. 1092 z późn. zm.);
- 5) ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2001 r. nr 27, poz. 298);
- 6) ustawa o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. z 1996 r. nr 90, poz. 404 i nr 156, poz. 775 oraz Dz. U. z 1997 r. nr 121, poz. 770);
- 7) ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o ratyfikacji Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych, sporządzonej w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r. (Dz. U. z 1999 r. nr 32, poz. 303);
- 8) ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich

- przemieszczania się przez te terytorium (Dz. U. z 1999 r. nr 93, poz. 1063);
- 9) art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 1997 r. nr 114, poz. 740);
 - 10) ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Dz. U. z 2001 r. nr 76, poz. 812);
 - 11) konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Dz. U. z 1999 r. nr 63, poz. 703);
 - 12) umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych – Londyn 19.06.1951 r. (Dz. U. z 2000 r. nr 21, poz. 257);
 - 13) umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego A innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotycząca statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokół dodatkowy, sporządzona w Brukseli dnia 19 czerwca 1985r. (Dz. U. z 1998 r. nr 97, poz. 605);
 - 14) rozporządzenie Rady Ministrów z 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad przeznaczania i kierowania poborowych do służby w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych oraz przebiegu tej służby (Dz. U. z 1992 r. nr 80, poz. 412);
 - 15) rozporządzenie Rady Ministrów z 1992 r. w sprawie określenia formacji uzbrojonych w których pełnienie służby jest równoznaczne ze spełnieniem obowiązku zasadniczej służby wojskowej (Dz. U. z 1992r. nr 44, poz. 194);
 - 16) rozporządzenie Rady Ministrów z 1993 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek przewidzianych do militaryzacji i w jednostkach zmilitaryzowanych oraz powoływania osób do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz. U. z 1993 r. nr 26, poz. 87);

- 17) rozporządzenie Rady Ministrów z 1993 r. w sprawie reklamowania osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. z 1993 r. nr 26, poz. 134);
- 18) rozporządzenie Rady Ministrów z 1992 r. w sprawie odbywania ćwiczeń wojskowych przez żołnierzy rezerwy (Dz. U. z 1992 r. nr 45, poz. 202);
- 19) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych (Dz. U. z 1998 r. nr 5, poz. 15);
- 20) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej, zwalniania żołnierzy z tej służby przed jej odbyciem, a także postępowania oraz właściwości organów wojskowych w tych sprawach (Dz. U. z 2000 r. nr 5, poz. 54):
- 21) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie poddania kobiet obowiązkowi stawienia się do poboru oraz przeznaczenia ich do czynnej służby wojskowej (Dz. U. z 1992 r. nr 66, poz. 333);
- 22) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2000 r. w sprawie komisji lekarskich i komisji poborowych oraz wynagradzania za udział w ich pracy (Dz. U. z 2000 r. nr 16, poz. 205);
- 23) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie udzielania zgody na przyjmowanie obowiązków w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej (Dz. U. z 1993 r. nr 25, poz. 111).
- 24) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 1992r. w sprawie rejestracji przedpoborowych (Dz. U. z 1992 r. nr 40, poz. 173 z późn. zm.);
- 25) rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie

- przygotowania i przeprowadzenia poboru (Dz. U. z 1999 r. nr 98, poz. 1149 z późn. zm.);
- 26) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. z 1992 r. nr 57, poz. 278, z 1994 r. nr 31, poz. 113, z 2000 r. nr 97, poz. 1059);
 - 27) rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Łączności z dnia 26 stycznia 2000 r. w sprawie doręczania kart powołania, rozplakatowania obwieszczeń, lub powoływania w inny sposób do czynnej służby wojskowej (Dz. U. z 2000 r. nr 9, poz. 129 wraz z późn. zm.);
 - 28) rozporządzenia dotyczące prawa budowlanego oraz geodezyjnego i kartograficznego wydanych w latach 2000 – 2001 przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, na podstawie delegacji zawartych w ustawach w/w prawa;
 - 29) „Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna” zatwierdzona przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 24.01.2001 r. i przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25.01.2001 r.;
 - 30) „Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4.01.2001r.;
 - 31) „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23.05.2000 r.;
 - 32) „Założenia do kompleksowej organizacji, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronnego RP – wytyczne Rady Ministrów” przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17.11.1999 r.;
 - 33) uchwała nr 32/96 Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie realizacji przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych dot. kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie;

- 34) uchwała nr 27/97 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie podziału zadań wynikających z realizacji postanowień Konwencji o zakazie badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz zniszczeniu jej zapasów;
- 35) uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31.05.1996 r. z późniejszymi zmianami w sprawie CPMG na lata 1996 – 2000;
- 36) uchwała Rady Ministrów nr 32/96 z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie realizacji przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych dot. kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie;
- 37) uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej;
- 38) decyzja 4/98 Forum Bezpieczeństwa OBWE z dnia 8.07.1999 r. dot. informacji w sprawie implementacji Kodeksu Postępowania w Polityczno-Wojskowych Aspektach Bezpieczeństwa;
- 39) porozumienie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie współpracy w przedmiocie funkcjonowania stanowisk kierowania;
- 40) zarządzenie Ministra Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych z 1994 r. w sprawie kart i tabliczek tożsamości w wojsku;
- 41) porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych a Prezesem Urzędu Rezerw Państwowych z dnia 30.04.1969 r. dot. rozwinięcia 30 szpitali rezerwowych i zaopatrzenia ich w leki;
- 42) zarządzenie nr 004/86 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 października 1986 roku w sprawie zadań związanych z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa w resorcie spraw wewnętrznych;
- 43) zarządzenie nr 02/99 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 stycznia 1999 r. w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;

- 44) zarządzenie nr 025 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 listopada 1999 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- 45) zarządzenie nr Z 13/99 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 1999 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji o działalności kontrolnej w zakresie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- 46) zarządzenie nr Z 20 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji o działalności bieżącej i sprawozdawczej w zakresie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- 47) decyzja nr 318/99 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie podziału zadań w resorcie spraw wewnętrznych i administracji wynikających z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie i Konwencji o zakazie badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów;
- 48) uchwała nr 02/85 Komitetu Obrony Kraju z dnia 18 stycznia 1985 r. w sprawie zakresu i zasad przeprowadzania kontroli oraz składania sprawozdań z wykonywania zadań w zakresie obronności państwa w czasie pokoju (jednolity tekst Biuletyn KOK nr 2 z 20 czerwca 1977 r. poz. 10);
- 49) uchwała nr 01/75 Komitetu Obrony Kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej Rzeczypospolitej Polskiej ((jednolity tekst Biuletyn KOK nr 2 z 20 czerwca 1977 r. poz. 8);
- 50) uchwała nr 06/81 Komitetu Obrony Kraju z dnia 24 sierpnia 1981 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w zakresie obronności w resortach (Biuletyn KOK nr 2, poz. 20);

- 51) uchwała nr 02/97 Komitetu Obrony Kraju z dnia 28 kwietnia 1997 r. w sprawie systemu stanowisk kierowania (Biuletyn KOK nr 2 z 20 czerwca 1977 r. poz.4);
- 52) uchwała nr 3/97 Komitetu Obrony Kraju z dnia 28 kwietnia 1997 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników administracji publicznej;
- 53) zarządzenie nr 01/87 Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju z dnia 15 kwietnia 1987 r. w sprawie przygotowania stanowisk kierowania;
- 54) zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju z dnia 4 listopada 1991 r. w sprawie przekazania zadań i wojsk zabezpieczenia stanowisk kierowania;

**WNIOSKI
Z ANKIETOWANIA PRACOWNIKÓW PIONU OBRONNEGO
SZCZEBLA CENTRALNEGO
RESORTU SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

W ramach prowadzonego procesu badawczego dotyczącego funkcjonowania ogniw ochrony państwa w systemie obronności RP zastosowano metodę badawczą – ankietowanie w której zawarto pytania adresowane do próby reprezentacyjnej, którą stanowili pracownicy pionu obronnego resortu spraw wewnętrznych i administracji, charakterystykę których przedstawiono poniżej:

a) skład grupy

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1	Pracownicy komórek organizacyjnych ministerstwa	27	64%
2	Pracownicy jednostek organizacyjnych resortu	15	36%
Ogółem		42	100%

W skład grupy weszło 42 pracowników zajmujących się problematyką obronną w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, z czego 27 pracowników zajmowało się zadaniami związanymi z przygotowaniem obronnymi komórek organizacyjnych ministerstwa. Natomiast pozostali z badanej próby reprezentacyjnej to pracownicy zajmujący stanowiska w strukturach organizacyjnych zajmujących się problematyką obronną w urzędach obsługujących centralne organy administracji rządowej nadzorowane i podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, z tego:

b) zajmujących stanowisko:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1	Kierownik (Zastępca kierownika) komórki organizacyjnej ministerstwa	2	5%
2	Naczelnik wydziału (Szef Oddziału)	7	17%
3	Główny Specjalista	20	48%
4	Starszy Specjalista	9	20%
5	Inne	4	10%
Ogółem		42	100%

Trzon badanej grupy reprezentacyjnej stanowili pracownicy na których oparty jest zasadniczy ciężar realizacji zadań obronnych tj. Główni i Starsi Specjaliści, którzy stanowili blisko 2/3 badanej grupy oraz legitymowali się:

c) stażem pracy w resorcie:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1	do 1 roku	4	9%
2	1-10 lat	16	39%
3	powyżej 10 lat	22	52%
Ogółem		42	100%

Znikoma liczba pracowników legitymujących się stażem krótszym niż rok pozwala wysunąć wniosek, że problematyka dotycząca resortu spraw wewnętrznych i administracji była dobrze znana ankietowanym, a pracownicy ci posiadali:

d) staż pracy na stanowisku związanym z obronnością:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1	do 1 roku	2	5%
2	1-10 lat	24	52%
3	powyżej 10 lat	18	43%
Ogółem			100%

Analiza odpowiedzi na wyżej wymienione pytanie pozwala stwierdzić, że jeśli za poziom wiedzy dotyczący obronności przyjąć staż pracy na stanowisku związanym z obronnością, to badana grupa legitymowała się dobrym przygotowaniem merytorycznym. Wynik odpowiedzi na to pytanie w zestawieniu z wnioskami z poprzednich odpowiedzi, pozwala uznać, że badana grupa prezentowała właściwy poziom wiedzy niezbędnej do udzielenia wiarygodnych odpowiedzi na pytania, których wnioski przedstawiają się następująco:

1. Czy Pani (Pana) zdaniem w świetle obowiązującego prawa, zadania okresu zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, nałożone na Ministra właściwego do spraw wewnętrznych są adekwatne do posiadanych możliwości resortu jakim ten Minister kieruje?

Lp.	Proponowana treść odpowiedzi	Liczba	Udział w grupie
1	tak	25	60%
2	nie	14	33%
3	nie mam zdania	3	7%
Ogółem		42	100%

Niewiele ponad połowa badanych uznała zatem, że Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest w stanie realizować zadania nałożone na niego na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

2. Jeśli na poprzednie pytanie odpowiedziała Pani (odpowiedział Pan) „nie”. To czy Pani (Pana) zdaniem brak tych możliwości spowodowany jest:

Lp.	Proponowana treść odpowiedzi	Liczba	Udział w grupie
1	niedostatecznymi regulacjami prawnymi w państwie dotyczącymi obronności	10	72%
2	nieodpowiednim systemem szkolenia obronnego przygotowującego jednostki organizacyjne (formacje) resortu do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny	3	21%
3	złymi strukturami organizacyjnymi jednostek (formacji) resortu	1	7%
4	innymi przyczynami (jakimi?)	0	0%
Ogółem		14	100%

Zdecydowana większość ankietowanych spośród tych którzy uznali, że możliwości resoru są nie adekwatne do zadań (okresu zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-

militarnego i wojny) nałożonych na Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako przyczyny takiego stanu rzeczy wskazuje niedostateczne regulacje prawne. Taki stan odpowiedzi powala na stwierdzenie, iż zdaniem tych ankietowanych brak takich regulacji nie pozwala na pełne wyzyskanie możliwości tkwiących w resorcie bądź możliwości te nie pozwalają na pełną realizację zadań ciążących na Ministrze właściwym do spraw wewnętrznych.

3. Czy Pani (Pana) zdaniem, istnieją przeszkody w sprawnym funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych (formacji) resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny?

Lp.	Proponowana treść odpowiedzi	Liczba	Udział w grupie
1	tak	29	70%
2	nie	12	28%
3	nie mam zdania	1	2%
ogółem		42	100%

Zdecydowana większość ankietowanych dostrzega przeszkody w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych (formacji) resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, co w połączeniu z odpowiedziami na kolejne pytanie pozwoli je ustalić.

4. Jeżeli na poprzednie pytanie odpowiedziała Pani (odpowiedział Pan) „tak”, to czy Pani (Pana) zdaniem jest tak dlatego, że:

Lp.	Proponowana treść odpowiedzi	Liczba	Udział w grupie
1	brak jest wystarczających regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa kryzysu polityczno-militarnego i wojny	17	59%
2	niewłaściwym systemem kierowania resortem w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny	1	3%
3	niewystarczającą w stosunku do potrzeb ilością sił dysponowanych przez resort w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny	9	31%
4	inną przyczyną (jaką?)	2	7%
Ogółem		29	100%

Zatem spośród ankietowanych dostrzegających możliwość zaistnienia przeszkód w funkcjonowaniu resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny aż 3/5 ankietowanych dostrzega przyczynę wystąpienia takiej przeszkody w braku dostatecznych regulacji prawnych i co ciekawe 1/3 ankietowanych uważa, że przyczyną przeszkód w funkcjonowaniu resortu w wyżej wymienionych stanach może być niewystarczająca ilość sił

jednostek organizacyjnych (formacji). Świadczyć to może o wadze jaką ankietowani przywiązują do przewidywanych zagrożeń a w konsekwencji do potencjału jakim Minister właściwy do spraw wewnętrznych winien dysponować aby móc się nim przeciwstawić.

5. Co Pani (Pana) zdaniem mieć będzie decydujący wpływ na wykorzystanie sił resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny:

Lp.	Proponowana treść odpowiedzi	Liczba	Udział w grupie	Kolejność wyboru
1	konstrukcja systemu obronności	37	88%	5
2	regulacje prawne dotyczące funkcjonowania resortu	41	98%	2
3	wewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa RP	42	100%	1
4	zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa RP	26	62%	6
5	zobowiązania sojusznicze	18	43%	3
6	sposób wykorzystania Sił Zbrojnych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny	22	52%	7
7	system kierowania siłami resortu	29	69%	4
8	inne(jakie?)	-	0%	-

Ankietowani usystematyzowali zaproponowane odpowiedzi wskazując jak główne determinanty wykorzystania sił resortu: odpowiedni stan prawny oraz zagrożenia bezpieczeństwa RP i co warto podkreślić

większą wagę ankietowani przywiązują do zagrożeń wewnętrznych. Stosunkowo niski udział odpowiedzi dotyczył zobowiązań sojuszniczych oraz zależności pomiędzy wykorzystaniem sił resortu a wykorzystaniem sił zbrojnych. Warte podkreślenia w tym miejscu jest to, że pomimo takiego stanu udziału odpowiedzi to właśnie zobowiązania sojusznicze znajdują się stosunkowo wysoko w hierarchii ważności wśród czynników decydujących o wykorzystaniu sił resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Odnosząc się kompleksowo do wniosków dotyczących odpowiedzi na poszczególne pytania ankiety stwierdza się, że czynnikami decydującymi o sposobie przygotowania i wykorzystania sił resortu w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny są regulacje prawne z zakresu obronności oraz zagrożenie bezpieczeństwa RP i jej system obronności - określające zasady działania resortu w wyżej wymienionych stanach funkcjonowania państwa.

WNIOSKI Z BADAŃ EKSEPERCKICH

Uczestnikami badań eksperckich byli kierownicy (zastępcy) komórek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, którzy z racji zajmowanych stanowisk służbowych, wiedzy, doświadczenia oraz dorobku naukowego czy popularyzacji problematyki przygotowań obronnych zostali zaproszeni do wzięcia udziału w badaniach w charakterze ekspertów. Byli nimi Panowie:

- gen. bryg. w st. spocz. dr Zbigniew BIEŻUŃSKI Dyrektor Biura Spraw Obronnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- gen. bryg. Leszek ULANDOWSKI Szef Sztabu – Zastępca Szefa Biura Ochrony Rządu;
- płk dypl. Roman TUREK Szef Sztabu – Zastępca Dowódcy Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- ppłk dr inż. Waldemar KITLER Doradca Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- bryg. mgr inż. Roman WIERCIOCH Zastępca Dyrektora Inspektoratu Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej;
- mł. insp. Mirosław SOBOLEWSKI Kierownik Samodzielnej Sekcji ds. Obronnych Biura - Centralny Sztab Policji Komendy Głównej Policji;
- płk mgr inż. Tadeusz PEKALA Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Zarządu Ochrony Granicy Państwowej Komendy Głównej Straży Granicznej.

Cykliczne spotkania z ekspertami zainicjowano w maju 2000 roku¹⁶⁴. Pierwsze spotkania z ekspertami dotyczyły przedstawienia koncepcji rozprawy doktorskiej i zaprezentowania wiedzy z zakresu przedmiotu badań oraz przeprowadzenia wywiadu eksperckiego. Wywiad ten, którego wyniki przedstawiono poniżej, dostarczył szeregu ciekawych wniosków, które pozwoliły wzbogacić wiedzę doktoranta.

I tak odpowiedzi na pytanie dotyczące zaproponowanej przez doktoranta definicji pojęcia „ogniw ochrony państwa” oraz zasadności zastąpienia tym pojęciem pojęcia „ogniw ochronnych” u sześciu ekspertów były pozytywne, co stanowi 86% ich liczby. Wyłącznie jeden ekspert uznawał za właściwe nazewnictwo stosowane w „Strategii bezpieczeństwa RP” oraz „Strategii obronności RP” proponując jednocześnie podział ogniw ochronnych na ogniwa: ochrony ludności i ogniwa ochrony struktur państwa. Uzasadnieniem takiego podejścia - zdaniem tego eksperta - jest określony prawem podział zadań i kompetencji.

Identyfikacja „ogniw ochrony państwa” podzieliła w podobny sposób ekspertów. Warto podkreślić jest to, iż wszyscy eksperci do wyżej wymienionych ogniw zaliczyli formacje resortu spraw wewnętrznych i administracji. Trzech spośród ekspertów (43% ogólnej liczby ekspertów) uznało, że ogniwami ochrony państwa są wyłącznie jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji. Kolejnych trzech ekspertów (43% ogólnej liczby ekspertów) uzupełniło skład ogniw ochrony państwa o prokuraturę, sądy i służby specjalne, wskazując jednocześnie na fakt, iż informacje zawarte w oficjalnych (obowiązujących) dokumentach nie pozwalają na ostateczne sklasyfikowanie służb specjalnych jako ogniw ochrony państwa. W dwóch przypadkach wskazywano na być może mylącą nazwę jednego z urzędów a mianowicie Urzędu Ochrony Państwa. Jeden z ekspertów (14% ogólnej liczby ekspertów) rozszerzył skład ogniw

¹⁶⁴ *Charakterystykę współpracy z ekspertami zaprezentowano w rozdziale metodologicznym*

ochrony państwa o wszystkie instytucje i jednostki organizacyjne, które realizują zadania związane ze świadczeniem „usług ochronnych”.

Istoty funkcjonowania „ogniw ochrony państwa” wszyscy spośród badanych doszukiwali się głównie w:

- rozpoznawaniu, wykrywaniu zagrożeń i informowaniu o nich (stosownie do swej właściwości);
- ochrony ludności, granic, majątku narodowego oraz władz państwa przed skutkami zbrojnych oraz pozazbrojnych oddziaływań we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące wniosków do funkcjonowania ogniw ochrony państwa pochodzących z innych krajów a mogących być wykorzystanymi w warunkach polskich były różnorodne, chociaż co warte podkreślenia, posiadały wspólne elementy. I tak czterech spośród ekspertów (co stanowi 57% ich ogólnej liczby), zaprezentowało swój punkt widzenia dotyczący straży granicznej i policji. Dostrzegają oni potrzebę wykorzystania rozwiązań stosowanych w Niemczech. Uzasadnieniem takiego podejścia jest sytuacja w jakiej Niemcy znajdowały się przed rozszerzeniem NATO, a mianowicie to, że były przez dziesięciolecia państwem granicznym Sojuszu i nadal są państwem granicznym Unii Europejskiej. To właśnie zdaniem ekspertów wskazuje na wiele podobieństw między państwem niemieckim i polskim. Wszyscy spośród ekspertów wskazujących rozwiązania niemieckie jako godne wykorzystania w warunkach polskich podkreślali, iż rozwiązań tych nie należy bezkrytycznie przenosić na grunt polski, głównie z uwagi na związkowy charakter państwa niemieckiego oraz co wskazywano jako niezwykle istotne polskie tradycje. Trzech spośród ekspertów (co stanowi 43% ich ogólnej liczby), wskazało rozwiązania zagraniczne mogące mieć zastosowanie w Biurze Ochrony Rządu (BOR). Dwóch spośród wyżej wymienionych ekspertów podkreślało, że wedle ich wiedzy trudno znaleźć pełny odpowiednik tej formacji. Jako rozwiązania godne zastosowania wskazywano, które zaczerpnąć z doświadczeń Gwardii Republikańskiej

Żandarmerii Francuskiej, Korpusu Karabinierów Włoch. Wskazywano jednocześnie na możliwość zastosowania rozwiązań dotyczących podporządkowania tej formacji. Trzech spośród ekspertów (co stanowi 43% ich ogólnej liczby) wypowiedziało się na temat wzorców zagranicznych mogących mieć zastosowanie w organizacji obrony cywilnej. Dwóch spośród wypowiadających się na ten temat ekspertów uznało rozwiązania szwajcarskie dotyczące organizacji obrony cywilnej za wręcz wzorcowe lecz z przyczyn uznanych przez ekspertów za obiektywne - trudne do zastosowania w warunkach polskich. Trzeci z ekspertów wypowiadających się na ten temat nie wskazał żadnego z rozwiązań zagranicznych lecz uznał, że działania dotyczące przebudowy organizacji Obrony Cywilnej w Polsce powinny zmierzać do takiego jej zorganizowania aby zapewnić jej możliwość współdziałania na „odpowiednim poziomie” z właściwymi strukturami NATO. Dwóch spośród ekspertów (co stanowi 29% ich ogólnej liczby) wskazało rozwiązania dotyczące funkcjonowania straży pożarnej stosowane we Włoszech jako właściwe do zastosowania w Polsce. Eksperti ci uznali jednocześnie za wskazane utworzenie struktury nadrzędnej nad wszystkimi siłami ratowniczymi państwa, mogącej koordynować przedsięwzięcia związane z ochroną ludności oraz majątku narodowego w sytuacjach pożarów, katastrof oraz innych niemilitarnych sytuacji kryzysowych. Uznali także, że wiodącą rolę w tym zakresie winien spełniać Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej.

Odpowiedzi na przedostatnie dwa pytania udzielone przez ekspertów były zgodne. I tak w ramach przygotowań obronnych „ogniw ochrony państwa” należy przede wszystkim:

- stworzyć odpowiednie normy prawne, stanowiące podstawę ich działania, określające zakres kompetencji i wskazujące jednoznacznie obszary odpowiedzialności tych ogniw;
- odpowiednio wyposażyć;

- zintensyfikować szkolenie prowadzone wspólnie z innymi ogniwami systemu obronności.

Natomiast sprostać wymaganiom stawianym „ogniwom ochrony państwa” przez pozostałe składowe podsystemu pozamilitarnego oraz systemu obronności można przede wszystkim poprzez:

- zapewnienie zdolność do szybkiego działania w sytuacjach tego wymagających;
- elastyczność reagowania;
- intensywne szkolenie;
- utrzymywanie stałego współdziałania we wszystkich okresach funkcjonowania państwa.

Natomiast w odniesieniu do czynników determinujących miejsce oraz rolę ogniw ochrony państwa w systemie obronności, wszyscy eksperci kreślili je jako: położenie geograficzne, położenie geopolityczne, zagrożenia wojenne i kryzysowe, stan prawny oraz konstrukcję systemu obronności.

WNIOSKI
Z OBSERWACJI SZKOLEŃ ORGANIZOWANYCH DLA
PRACOWNIKÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ PROBLEMATYKĄ OBRONNĄ
W MINISTERSTWIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
ORAZ URZĘDACH OBSŁUGUJĄCYCH CENTRALNE ORGANY
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ NADZOROWANE I PODLEGŁE
MINISTROWI SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

Celem obserwacji szkoleń w których udział brali pracownicy zajmujący się problematyką obronną w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji oraz urzędach zajmujących się problematyką obronną w urzędach obsługujących centralne organy administracji rządowej nadzorowane i podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji było wzbogacenie wiedzy, skonfrontowanie hipotezy z problematyką rozpatrywaną w czasie szkoleń oraz ćwiczeń a także porównanie praktyki ćwiczeń z poglądami na temat funkcjonowania ogniw ochrony państwa wchodzących w skład resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Na podstawie obserwacji szkoleń organizowanych dla wyżej wymienionych pracowników można stwierdzić, że:

- a) brak kompleksowych regulacji odnoszących się do funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny nie sprzyja odpowiedniemu przygotowaniu ogniw ochrony państwa do działania w wyżej wymienionych stanach funkcjonowania RP;
- b) w szkoleniach uwzględnia się różnorodne symptomy narastania zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
- c) w czasie realizacji szkoleń dostrzega się zbrojne i pozazbrojne zjawiska poprzedzające konflikty zbrojne i jednocześnie niebezpieczne dla sprawnego funkcjonowania państwa;

- d) dostrzega się ścisłą zależność pomiędzy pełnym wykorzystaniem potencjału obronnego resortu a sprawnością funkcjonowania wewnętrznych systemów kierowania organizowanych przez centralne organy administracji rządowej nadzorowane i podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych administracji;
- e) zwiększenie sprawności działania ogniw ochrony państwa w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny możliwe jest głównie poprzez organizowanie i prowadzenie wspólnych ćwiczeń resortów spraw wewnętrznych i administracji oraz obrony narodowej a także umiejętne wykorzystanie doświadczeń płynących z realizacji tych przedsięwzięć;
- f) obszar zadań realizowanych przez resort spraw wewnętrznych i administracji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny w odniesieniu do okresu pokoju nieznacznie się zwiększy, natomiast skala rozwiązywanych problemów będzie niewspółmiernie większa;
- g) główny ciężar przeciwdziałania oraz minimalizacji skutków sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz kryzysu polityczno-militarnego spoczywa na resorcie spraw wewnętrznych i administracji;
- h) w celu stworzenia warunków realizacji określonych prawem zadań nałożonych na ogniwa ochrony państwa niezbędne jest ściśle ich współdziałanie z wszystkimi komponentami systemu obronności (stosownie do ich właściwości).

**WNIOSKI
Z OBSERWACJI SZKOLEŃ ORGANIZOWANYCH DLA STRUKTUR
WOJEWÓZKICH, POWIATOWYCH (MIEJSKICH)
RESORTU SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

Celem obserwacji szkoleń organizowanych przez pion obronny jednostek organizacyjnych resoru spraw wewnętrznych administracji na szczeblu województwa, powiatu i miasta było wzbogacenie wiedzy oraz skonfrontowanie teorii problemu z doświadczeniami pracowników resortu szczebla terenowego

Na podstawie obserwacji tych szkoleń można stwierdzić, że:

- a) brak ustawowych regulacji prawnych zwłaszcza dotyczących zadań świadczonych przez administrację samorządową, militaryzacji oraz funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych znacznie utrudnia realizację przygotowań terenowych jednostek organizacyjnych resortu do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
- b) aktywne uczestnictwo w szkoleniach przedstawicieli terenowej administracji wojskowej oraz przedstawicieli jednostek wojskowych właściwych dla terenu działania jednostek organizacyjnych resortu pozwala przepuszczać, że współdziałanie w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny będzie organizowane właściwie;
- c) wnioski ze wspólnej realizacji zadań terenowych jednostek resortu z jednostkami pozaresortowymi (głównie z wojskiem) w sytuacjach klęsk żywiołowych ostatnich lat zdaje się potwierdzać przedstawioną powyżej tezę;
- d) zwiększenie sprawności działania ogniw ochrony państwa na szczeblu województwa, powiatu, miasta i gminy w sytuacjach

zewnątrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa , kryzysu polityczno-militarnego i wojny możliwe jest głównie poprzez doinwestowanie terenowych jednostek organizacyjnych resortu.

**WNIOSKI
Z OBSERWACJI GIER DECYZYJNYCH
ORGANIZOWANYCH W AKADEMII OBRONY NARODOWEJ
W RAMACH WYŻSZYCH KURSÓW OBRONNYCH**

Celem obserwacji gier decyzyjnych organizowanych w Akademii Obrony Narodowej dla urzędników administracji szczebla centralnego oraz wojewódzkiego, w ramach Wyższych Kursów Obronnych, było wzbogacenie posiadanej wiedzy oraz skonfrontowanie własnej oceny możliwości realizacji - określonych prawem - zadań przez ogniwa ochrony państwa funkcjonujące w strukturach resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Na podstawie prezentowanych poglądów przez uczestników gry uwzględniającej założenia do jej przeprowadzenia można było stwierdzić, że:

- a) władze RP skuteczniej mogą przeciwdziałać i neutralizować zagrożenia nie będące zagrożeniami militarnymi;
- b) eliminacja lub minimalizacja zagrożeń nie będących zagrożeniami militarnymi może te ostatnie złagodzić lub oddalić;
- c) główny ciężar przeciwdziałania oraz neutralizacji sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz kryzysu polityczno-militarnego spoczywa na resortach spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych i administracji;
- d) każda sytuacja wiążąca się z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i kryzysu polityczno-militarnego wywoływać będzie wzmożenie negatywnych dla funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych i administracji zjawisk, głównie takich jak: napływ emigrantów i uchodźców, nielegalne przekroczenia granicy państwowej, nasilenie działalności zorganizowanych grup przestępczych, korupcja, wzrost poziomu przestępczości pospolitej itp.;

- e) sytuacje zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz kryzysu polityczno-militarnego i wojny wymagają realizacji kompleksowych przedsięwzięć przygotowawczych stwarzających możliwość pełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w resorcie spraw wewnętrznych i administracji poprzez zorganizowanie sił resortu w odpowiednie struktury, których wielkość, stan liczebny i wyposażenie odpowiadać będzie aktualnym potrzebom i wyzwaniom, co możliwe jest głównie poprzez:
- planowanie rozwoju sił resortu,
 - prowadzenie badań i poszukiwanie efektywnych rozwiązań dotyczących wykorzystania sił resortu,
 - szkolenia,
 - tworzenia sprzyjającego klimatu wokół podejmowanych działań,
 - podnoszenia sprawności działania;
- f) przeciwdziałanie sytuacjom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny wymaga zacieśnienia współdziałania pomiędzy wszystkimi resortami głównie zaś między „resortami siłowymi”;
- g) odpowiednia wielkość sił resortu spraw wewnętrznych i administracji ogranicza możliwość agresywnego pozazbrojnego oddziaływania przeciwnika na terytorium RP;
- h) nieskuteczne lub mało sprawne działanie resortu spraw wewnętrznych i administracji może potęgować zagrożenie militarne;
- i) brak nadal pełnych regulacji prawnych w zakresie niezbędnym do prowadzenia skutecznych przygotowań obronnych RP.

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

WYWIAD EKSPERCKI
(kwestionariusz)

WARSZAWA

STYCZEŃ

2001

Rzeczpospolita Polska w zapewnianiu swego bezpieczeństwa kieruje się zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i Organizacji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Europy oraz postanowieniami i zobowiązaniami sojuszniczymi Traktatu Północnoatlantyckiego. W związku z członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim polska strategia bezpieczeństwa w swym wymiarze koncepcyjnym uwzględnia koncepcję strategiczną NATO.

Podstawy działań państwa mających na celu ochronę interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej określa Konstytucja RP a także ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zasady wykonywania zadań w tym zakresie – w szczególności obronności – określają ustawy oraz wydane na podstawie delegacji w nich zawartych – rozporządzenia Rady Ministrów bądź Ministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji rządowej.

„Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000r. stanowi między innymi, że stosownie do wyznaczonych celów i działań strategicznych, Polska będzie utrzymywać system obronności o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań organizowane, utrzymywane przygotowane.

Polska organizuje i utrzymuje swój system obronności kierując się obowiązującym prawem oraz w zgodzie z potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza wymaganiami jakościowymi możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten funkcjonuje ciągle, realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia się w razie potrzeby przeciwstawiania się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego i wojny. System obronności składa się z trzech podstawowych elementów:

- podsystemu kierowania;
- podsystemu militarnego (Sił Zbrojnych RP);
- podsystemu pozamilitarnego.

Podsystem pozamilitarny obejmuje między innymi ogniwa ochrony państwa, które mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności oraz majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Ogniwa ochronne przeznaczone są do realizowania takich zadań jak:

- ochrona granic;
- ochrona ważnych osób i obiektów;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym zapewnienie przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa w warunkach wojny).

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w NATO wymusza konieczność przebudowy systemu obronności państwa. W związku z tym, iż podstawowe dokumenty odnoszące się do tego systemu tj. „Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” stanowią podstawę - na której ten system będzie przebudowany (budowany) - niezbędne jest wyjaśnienie wszelkich problemów z nim związanych.

Bezpieczeństwo państwa wymaga przewidywania, wykrywania, zapobiegania a w konsekwencji przeciwdziałania wszelkim zakłóceniom w jego funkcjonowaniu. Kwestie te stanowią między innymi przedmiot badań naukowych. U podłoża tych badań leżą zasadnicze – aktualne i przewidywane – uwarunkowania systemu obronności, w których może on funkcjonować a także ograniczenia wynikające z tytułu funkcjonowania prawa międzynarodowego i założeń ustawowych państwa.

Warte podkreślenia wydaje się, że w każdej z wymienionych powyżej „Strategii ...” określono przeznaczenie ogniw ochronnych nie sprecyzowano jednak co kryje się pod pojęciem ogniw ochronnych.

Przedmiotem zainteresowania prowadzącego badania jest: *określenie miejsca i roli ogniwo ochrony państwa w systemie obronności Rzeczypospolitej Polskiej - w świetle przebudowy (budowy) - oraz uwarunkowań związanych z reformą ustrojową państwa a także ustawowym wyodrębnieniem działów administracji rządowej.*

W związku z powyższym pozwalam sobie zwrócić się do Pana – jako eksperta – z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na niżej przedstawione pytania:

1. Jakie jednostki organizacyjne tworzą ogniwo ochrony państwa?
2. Jaka jest istota funkcjonowania ogniwo ochrony państwa w podsystemie pozamilitarnym a w konsekwencji w systemie obronności państwa?
3. Jakie wnioski do funkcjonowania ogniwo ochrony państwa stosowane w innych państwach można wykorzystać w warunkach polskich oraz dlaczego?
4. Jakim wymaganiom winny sprostać ogniwo ochrony państwa na rzecz podsystemu pozamilitarnego oraz pozostałych składowych systemu obronności państwa?
5. Jakie czynniki determinują role i miejsce ogniwo ochrony państwa w systemie obronności
6. Jakie przedsięwzięcia należy realizować w ramach przygotowań ogniwo ochrony państwa do skutecznej realizacji nałożonych na nie zadań?

Serdecznie dziękuję

WYKAZ RYSUNKÓW, TABEL I SZKICÓW

Strona

Rysunki:

1. Wpływ sił państwa na jego bezpieczeństwo	39
2. Cechy charakterystyczne bezpieczeństwa	42
3. Struktura systemu obronności	45
4. Struktura podsystemu pozamilitarnego	46
5. Proces identyfikacji pojęcia „ogniw ochrony państwa”	58
6. Przebieg procesu identyfikacji pojęcia „ogniw ochrony państwa”	59
7. Struktura „ogniw ochrony państwa”	60

Tabele:

1. Porównawcze zestawienie celów i zadań obrony cywilnej	82-83
--	-------

Szkice:

1. Podział Polski ze względu na strefy geograficzne	104
2. Sieć komunikacyjna Polski	105
3. Sieć kolejowa Polski	106
4. Sieć dróg wodnych i zbiorników retencyjnych w Polsce	107
5. Największe miasta Polski	108
6. Miasta i gminy w Polsce	109
7. Gęstość zaludnienia w Polsce	110
8. Udział wiekowy ludności stolic województw w Polsce	111
9. Obszary współpracy Polski w ramach euroregionów	117