

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Dr inż. Bernard WIŚNIEWSKI

ORGANIZACJA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2009

65171



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 60171
II
Akademii Obrony Narodowej

ZESZYTY NAUKOWE

Dr inż. Bernard WIŚNIEWSKI

ORGANIZACJA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2009

KOMITET NAUKOWY

dr hab. Stanisław Zajas – przewodniczący, prof. dr hab. Eugeniusz Zabłocki – zastępca przewodniczącego, dr hab. Andrzej Dawidczyk, ppłk dr inż. Sylwester Kurek, ppłk dr Krzysztof Loranty płk dr hab. Tomasz Majewski, prof. dr hab. Marek Plewczyński, płk dr hab. Ryszard Szpyra, prof. dr hab. Bogdan Szulc, dr Marek Zieliński

Zespół redakcyjny:
mgr Anna Doraczyńska – redaktor naczelna (tel. 6/813-516),
mgr Agnieszka Cieślak (tel. 6/814-664),
mgr Małgorzata Mokrzysz (tel. 6/814-019)

Adres redakcji: 00-910 Warszawa 72
al. gen. Antoniego Chruściela 103, bl. 25
tel./fax: (6)813-356
e-mail: zn@aon.edu.pl

Nakładem Akademii Obrony Narodowej

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, zam. nr 342/2009, nakład 50 egz.

Spis treści

Wprowadzenie **5**

1. Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego Polski i ich zasadnicze determinanty **15**

1.1. Zakres podmiotowo-przedmiotowy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego 18

1.2. Charakterystyka przestrzenna Polski 22

1.3. Zagrożenia militarne 30

1.4. Zagrożenia pozamilitarne 36

1.5. Konkluzje 42

2. Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej – teoria problemu **45**

2.1. Pojęcie i istota administracji publicznej 46

2.2. Organizacja w ujęciu procesowym 50

2.3. Teoretyczny scenariusz zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa 55

2.4. Istota i zakres przygotowań obronnych 63

2.5. Organizacja działań administracji publicznej w obszarze obronności 67

2.6. Ogólne zasady przygotowań obronnych administracji publicznej 71

2.7. Konkluzje 75

3. Prawne aspekty przygotowań obronnych **78**

3.1. Podstawowe regulacje prawne 79

3.2. Kompetencje organów władzy 84

3.3. Uprawnienia organów administracji publicznej 89

3.4. Obowiązki organów kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP 99

3.5. Konkluzje 102

4. Doświadczenia w organizacji przygotowań obronnych 104

4.1. Doświadczenia zagraniczne 105

4.2. Doświadczenia polskie 113

4.3. Ocena obecnego stanu organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej w Polsce 123

4.4. Konkluzje 128

5. Charakterystyka zasadniczych obszarów przygotowań obronnych administracji publicznej 132

5.1. Planowanie obronne 134

5.2. Szkolenie obronne 143

5.3. Współdziałanie 151

5.4. Konkluzje 157

6. Koncepcja organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej 160

6.1. Podstawowe założenia 162

6.2. Cechy i metody 167

6.3. Aspekt normotwórczy 174

6.4. Działalność bieżąca 177

6.5. Edukacja obronna 179

6.6. Konkluzje 182

Zakończenie 186

Bibliografia 190

WPROWADZENIE

Wojny od zawsze stanowiły najtragiczniejsze doświadczenia ludzkości. Mając świadomość, że możliwość zaistnienia wojny jest nieodłącznym elementem funkcjonowania państwa, już od zarania dziejów przygotowywano się do jej prowadzenia, przyjmując rolę agresora lub obrońcy. Istotą przygotowań obrońców było doprowadzenie do takiej sytuacji, w której potencjalny przeciwnik zrezygnuje z zamiaru agresji, zniechęcony możliwością poniesienia zbyt dużych strat i kosztów. Przygotowania te określa się mianem „przygotowań obronnych". Terminem ściśle z nimi związanym z nimi jest pojęcie „obronność". Obronność, jako wartość polegająca na stworzeniu warunków zapewniających bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiających odparcie ataków zbrojnych, zalicza się do podstawowych interesów państwa, będących bez wątpienia dobrem wspólnym. Troska o wspólne dobro wyraża się w konieczności ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, które okażą się niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, z czym związane jest ponoszenie określonych ciężarów w razie zagrożenia niepodległości oraz ograniczeń, uzasadnionych w czasie pokoju dla zapewnienia właściwego funkcjonowania administracji publicznej oraz realizacji przygotowań obronnych.[1]

Polska, zapewniając sobie jak najwyższy poziom obronności, dąży do optymalnego zbilansowania potrzeb obronnych i możliwości społeczno-gospodarczych kraju. Narodowe potrzeby obronne określa się z uwzględnieniem jej obecnego i przewidywanego położenia politycznego i strategicznego w Europie oraz prognozowanego rozwoju sytuacji międzynarodowej, a w kontekście sojuszniczym – z uwzględnieniem granicznego usytuowania Polski na obszarze odpowiedzialności NATO.[2]

Można zatem stwierdzić, że obronność dotyczyć będzie następujących obszarów:

a) zapobiegania zagrożeniom, wyzwaniom i konfliktom mogącym przerodzić się w wojnę;
b) prowadzenia działań wojennych;

---

[1] M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z.Piątek, B.Wiśniewski, A.Osierda, materiały z seminarium naukowego zorganizowanego przez Wydział Administracji Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej oraz Zakład Administracji i Mobilizacji Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Strategiczno-Obronnego Akademii Obrony Narodowej w Warszawie 6 grudnia 2006 roku, Bielsko-Biała 2006, s. 108 cyt. za: *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r.* (sygn. Akt K 37/02, OTK-A 2003/9/96).

[2] Por. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej - Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995, s. 8.

c) zapewnienia warunków przetrwania państwa jako całości w warunkach wojennych.[3]

Należy podkreślić, że odpowiedni poziom obronności państwa osiągnie się wówczas, gdy spełnione zostaną podstawowe warunki w zakresie prowadzenia pokojowej polityki, pełnych regulacji prawnych i stosownych nakładów finansowych na obronność oraz upowszechnianie wiedzy obronnej i kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa.[4]

Przygotowania obronne realizowane są w ramach systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. System ten stanowią wszystkie, wzajemnie powiązane funkcjonalnie, siły i środki realizujące zadania obronne, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Polska organizuje i utrzymuje swój system obronny, kierując się obowiązującym prawem oraz w zgodzie z potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza wymaganiami jakościowymi, a także 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 tym szczególnie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego.

Podsystem kierowania[5] 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 funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Organy kierowania, o których mowa, występują na wszystkich szczeblach struktury państwowej[6] - centralnym (resortowym[7]) i terenowym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym).

---

[3] Tamże.

[4] Tamże, s. 27.

[5] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Zarządzanie kryzysowe w obronie narodowej*, Informator nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000, s. 12.

[6] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, studium, AON, Warszawa 2000, s. 66-80.

[7] Są nimi również organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Dowodzenie odbywa się dwoma kanałami: sojuszniczym i narodowym. Całością wojsk wydzielonych do sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa sojusznicze, na których decyzje władze polskie mają wpływ poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO. Ponadto wojska te pozostają w pełnym pozaoperacyjnym (administracyjnym) podporządkowaniu narodowych dowództw rodzajów sił zbrojnych, które podlegają

Podsystem militarny (Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej) jest podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronnego państwa. Służy on ochronie niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic. W ramach spełniania tej funkcji Siły Zbrojne wykonują zadania wynikające ze „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej", a skonkretyzowane w „Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej" oraz w stosownych narodowych i sojuszniczych planach reagowania i obrony państwa (w tym, w zakresie wsparcia pozostałych podsystemów systemu obronnego RP[8]). Działając w narodowym systemie obronnym 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 podsystemem kierowania oraz 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 prawa, realizujące zadania informacyjne, gospodarcze oraz ochronne.

W związku z tym, że bezpieczny byt i rozwój państwa może zostać w każdej chwili ograniczony bądź naruszony, przeciwdziałanie czynnikom destabilizującym bezpieczeństwo państwa można, najogólniej rzecz ujmując, określić jako obronę realizowaną we wszystkich obszarach funkcjonowania 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 odpowiednio zorganizowany, stosownie do właściwości i zakresu odpowiedzialności wszystkich struktur państwa, w tym również administracji publicznej.

---

naczelnemu dowódcy SZ RP. Pełne dowodzenie siłami zbrojnymi pozostającymi w wyłącznie narodowym podporządkowaniu sprawuje naczelny dowódca sił zbrojnych.

[8] Szerzej, B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa,* Materiały z seminarium przeprowadzonego 9 kwietnia 2003 r. w Wydziale Strategiczno-Obronnym, AON, Warszawa 2003, s. 103.

Kolejnym pojęciem ściśle związanym z terminem „przygotowania obronne" jest pojęcie „organizacja", które ma w literaturze przedmiotu wiele znaczeń, pozwalających je postrzegać w trzech aspektach: rzeczowym, atrybutowym oraz czynnościowym. Spojrzenie na organizację przez pryzmat rzeczowy pozwala utożsamiać przywołane powyżej pojęcie w kategoriach instytucji lub grupy funkcjonalnej. Z kolei postrzeganie atrybutowe organizacji pozwala przypisywać organizacji pewną typową dla niej cechę.

Z punktu widzenia zasadniczych problemów badawczych w niniejszej pracy przyjęto trzecie znaczenie pojęcia „organizacja", rozumiane jako proces organizowania, a zatem sposób rozłożenia i przydziału zadań dla sprawnego osiągnięcia zakładanych celów.

Rozległość zadań podsystemu pozamilitarnego, który w znakomitej większości tworzy postrzegana podmiotowo administracja publiczna, nakazuje w kontekście zaprezentowanych do tej pory spostrzeżeń, zająć się procedurami jej działania. Bez wątpienia, obok reguł i sposobów organizacji działań administracji publicznej, istotne z punktu widzenia jakości usług świadczonych w zakresie przygotowań obronnych wydają się struktury organizacyjne urzędów. Mogą one być zbyt rozbudowane lub nierównomiernie obciążone zadaniami, wreszcie - posiadać mało precyzyjnie określone kompetencje. Wszystko to może wywoływać negatywne konsekwencje. Specjaliści z zakresu bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności państwa, poszukują skutecznych rozwiązań, które pozwalałyby tych konsekwencji uniknąć lub zminimalizować ich skutki.

Przygotowania obronne, postrzegane w kategoriach systemu, należy rozumieć jako zbiór organów władzy i administracji wszystkich szczebli organizacyjnych państwa oraz powiązań między nimi (wraz z niezbędnym zapleczem) prowadzących, zgodnie z przyznanym przez przepisy prawa zakresem kompetencji, zorganizowaną działalność skierowaną na uzyskanie i utrzymanie stanu stabilności, mającej na celu (stosownie do poziomu funkcjonowania i zakresu odpowiedzialności organów) zapewnienie suwerennego bytu oraz przetrwania państwa.

Przemiany zachodzące w ostatnich latach w środowisku bezpieczeństwa Polski sprawiły, że podejście do problemów organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej wymaga kompleksowego rozwiązania. Dlatego też w niniejszej dysertacji stworzono naukowo uzasadnioną koncepcję organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

Problematyka organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej w takim ujęciu, jakie jest zaprezentowane w niniejszej dysertacji, nie znalazła jeszcze swego ostatecznego rozstrzygnięcia. Niewątpliwą zachętą do podjęcia badań w przedmiotowym

zakresie są: dorobek pracowników Akademii Obrony Narodowej oraz innych uczelni (prowadzących prace badawcze w sposób rozłączny), ćwiczenia przeprowadzone w ostatnich latach na szczeblu państwa oraz działania podejmowane w ramach przygotowań obronnych, między innymi w urzędach obsługujących organy administracji rządowej i samorządowej.

Badania, o których mowa powyżej prowadzone były w celu rozwiązania sformułowanego w formie pytania **problemu badawczego**: *jak powinny być efektywnie zorganizowane przygotowania obronne administracji publicznej?* Tak sformułowany problem badawczy wynika z tego, iż w chwili obecnej brak jest jednoznacznie precyzyjnych zasad organizacji i norm regulujących kwestie przygotowań obronnych państwa w zakresie dotyczącym administracji publicznej. Taki stan rzeczy bez wątpienia wymaga jednoznacznego zajęcia stanowiska, popartego badaniami naukowymi.

Uzasadnienia podjęcia badań doszukiwać się należy w panującej obecnie sytuacji, w której to podstawowe działania naukowe i praktyczne sprowadzają się w zasadniczej mierze do tego, co jest związane z przeciwstawieniem się przez administrację publiczną sytuacjom godzącym w szeroko rozumiane bezpieczeństwo, w tym w obronność państwa. Podkreślić jednocześnie należy, iż powinno to być zgodne ze zidentyfikowanymi potrzebami społecznymi w obszarze przygotowań obronnych państwa. Nie ulega wątpliwości, że głównym zadaniem administracji jest działanie na rzecz dobra wspólnego. Nie ulega także wątpliwości, że musi być ona przygotowana do wypełniania służebnej roli wobec suwerena państwa – społeczeństwa, dostarczając mu produktów swej działalności w sposób bezustanny i zapewniający ich najwyższą jakość. Granice realizacji tak określonej misji administracji i zasady jej funkcjonowania są ściśle określone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa.

W odniesieniu do **stanu wiedzy** o wyżej wymienionym problemie badawczym stwierdzić należy, że z jednej strony, w zgodnej ocenie naukowców oraz osób zajmujących się zawodowo problematyką obronności, stworzono prawne podwaliny dla przygotowań obronnych, dla których poszukuje się sprawnych i skutecznych metod organizacji. Poszukiwania optymalnych rozwiązań trwają już od wielu lat. Wykorzystuje się w ich toku doświadczenia wyniesione z działań praktycznych, co nadaje im szczególne cechy, sprawiające, iż obarczane są (być może nawet wbrew woli ich autorów) znamionami „branżowości".

Na potrzeby badań założono, że **celem niniejszej rozprawy habilitacyjnej** jest: *zidentyfikowanie zasadniczych determinantów skutecznej organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej oraz określenie optymalnej koncepcji organizacji tych przygotowań w przyszłości.*

Na podstawie tak założonego celu określono następującą **tezę**: *skuteczność przygotowań obronnych państwa uzależniona jest od jakości działania administracji publicznej w obszarze obronności państwa.*

Założono, że tak określona teza znajdzie swoje potwierdzenie poprzez zweryfikowanie zasadności poniższych **hipotez**:

a) *główny ciężar przygotowań obronnych spoczywa na administracji rządowej, ponieważ przepisy będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa powierzają jej zadania w dziedzinach: wykonawczej, koordynacyjnej i nadzorczej;*

b) *sprawność przygotowań obronnych administracji publicznej uzależniona jest od: zdolności przeciwstawienia się przez nią identyfikowanym zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego, zakresu uregulowań prawnych w obszarze obronności państwa oraz organizacji pracy w urzędach obsługujących organy administracji publicznej.*

Podstawy badań stanowiły teorie administracji i organizacji, pozwalające przede wszystkim: w pełni wykorzystywać posiadane zasoby, doskonalić organizacje, projektować doskonalsze metody – przy założeniu, że organizacja przygotowań obronnych obejmuje: określenie celu, planowanie, organizowanie, wykonywanie i kontrolowanie. Zasadnicze podłoże badań stanowiło podejście systemowe oraz sytuacyjne. Pierwsze z nich pozwoliło na eksponowanie związków pomiędzy bieżącą działalnością administracji publicznej a przygotowaniami obronnymi państwa. Zastosowanie tego podejścia pozwoliło na potraktowanie przygotowań obronnych administracji jako jednorodnej, wzajemnie powiązanej działalności. Z kolei drugie stworzyło możliwość skoncentrowania się na istocie związków między działami administracji rządowej w obszarze obronności państwa oraz określeniu najskuteczniejszych sposobów przygotowań obronnych, mogących znaleźć zastosowanie w działalności administracji rządowej w warunkach przygotowań do przeciwstawienia się przewidywanym zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa państwa oraz wojnie.

Zakładano jednocześnie, że **wynikiem rozprawy habilitacyjnej** będzie określenie możliwej do zastosowania koncepcji organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

Proces badawczy podzielono na cztery etapy, które odzwierciedlają dążenie do zbadania szerokiego obszaru zjawisk związanych z problemem badawczym. Proces ten był konsekwencją złożoności obiektu badań i jego relacji ze środowiskiem, w którym funkcjonuje[9].

Etap wstępny poświęcony został zidentyfikowaniu współczesnego wymiaru przygotowań obronnych, w tym związków przyczynowo-skutkowych zachodzących w tym obszarze. Założono jednocześnie, iż w tym etapie badań ustalone zostanie współczesne znaczenie takich pojęć, jak: zagrożenia militarne oraz przygotowania obronne. Pierwszy etap badań poświęcono określeniu: wzajemnych związków pomiędzy wyżej wymienionymi pojęciami oraz prognozą wyzwań w obszarze obronności państwa. W drugim etapie badań przeprowadzono analizę i dokonano oceny rozwiązań wykorzystywanych w praktyce, których istotą było wyodrębnienie stosowanych zasad i prawidłowości oraz zależności występujących w tym obszarze. W etapie trzecim, na podstawie dotychczas przeprowadzonych badań, wypracowano koncepcję przygotowań obronnych administracji rządowej. Koncepcję, która stwarza przesłanki do sprawnej organizacji przygotowań obronnych.

W toku badań przyjęto założenie, że „w obrębie nauki funkcjonuje (...) naczelne kryterium wartości: poznanie jako wartość naczelna, przy czym niemal wszystkie inne wartości są temu właśnie kryterium podporządkowane, czyli w większości przypadków traktowane instrumentalnie, preferowane lub lekceważone, zależnie od tego, w jakim stopniu służą poznaniu"[10].

W trakcie badań służących: sprawdzeniu tezy, zweryfikowaniu zakładanych hipotez oraz rozwiązaniu problemów i osiągnięciu celu badań zastosowano metody teoretyczne. Obserwacją objęto doświadczenia krajowe i zagraniczne. Wyniki obserwacji wykorzystano do analizy i krytycznej oceny źródeł prawa powszechnie obowiązującego, regulującego problematykę przygotowań obronnych państwa. Porównanie zastosowano do ustalenia podobieństw i różnic w obszarze przygotowań obronnych badanych podmiotów, co w konsekwencji posłużyło do wypracowania koncepcji ich organizacji. Ważna dla badań okazała się analiza i krytyka piśmiennictwa naukowego, podejmującego zagadnienia

---

[9] Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu opracowania J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

[10] Zob. J. Rudniański, *Elementy prakseologicznej teorii walki*, PWN, Warszawa 1983, s. 160.

z zakresów: nauk wojskowych, nauk o prawie oraz nauk ekonomicznych w zakresie realizowanego problemu badawczego.

We wszystkich wyżej przedstawionych etapach badań wykorzystywano dotychczasowe osiągnięcia naukowe oraz opierano się na badaniach przeprowadzonych wśród pracowników naukowych Akademii Obrony Narodowej oraz pracowników zatrudnionych w urzędach obsługujących naczelne, centralne i terenowe organy administracji rządowej, a także w urzędach obsługujących organy samorządu terytorialnego. Ponadto badaniami objęto słuchaczy Wyższych Kursów Obronnych oraz dyrektorów Wydziałów Zarządzania Kryzysowego (Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego) urzędów wojewódzkich, a także kierowników Oddziałów Obronnych tych wydziałów.

Środkiem pozwalającym na rozszerzenie zakresu badań był udział autora w dyskusjach w gronie ekspertów oraz badaniach naukowych. Źródłem wiedzy było również uczestnictwo w ćwiczeniach prowadzonych na szczeblu krajowym, spośród których szczególne znaczenie miały strategiczne gry obronne.

W rezultacie prowadzonych badań okazało się, że organizacja przygotowań administracji publicznej nie jest problemem prostym i łatwym do rozwiązania. Na taki stan złożyło się wiele czynników, spośród których wymienić należy najważniejsze. Po pierwsze, należy stwierdzić, że brak jest wystarczająco rozbudowanej jednolitej bazy teoretycznej dotyczącej tego problemu. Część dostępnych materiałów ujmuje problematykę w wąskim bądź bardzo szerokim jej rozumieniu, przy czym co warte podkreślenia, dostarczają one niezwykle cennej wiedzy. Po drugie, istnieją różnorodne poglądy związane z problematyką organizacji działań administracji na rzecz bezpieczeństwa, co wynika w moim przekonaniu z przywiązania do tradycyjnego i utrwalonego „selektywnego" podejścia do roli administracji publicznej w systemie obronnym państwa, bądź podejścia „totalnego". Wyżej wymienione względy nie pozostały bez wpływu na realizowany proces badawczy, a w końcu na jego wyniki i pisarskie ich przedstawienie.

Zakładanemu celowi badań podporządkowano strukturę rozprawy, na którą składa się sześć rozdziałów odzwierciedlających podejmowane obszary badań, poprzedzone wprowadzeniem i zwieńczone zakończeniem. Integralną częścią rozprawy jest również obszerna bibliografia, którą stanowią opracowania w niej przywołane.

Rozdział pierwszy stanowi podstawę prezentowanych badań. Przedstawiono w nim wyniki badań dotyczących zakresu podmiotowo-przedmiotowego zagrożeń bezpieczeństwa narodowego oraz charakterystykę przestrzenną Polski. Ich rezultaty posłużyły

do zaprezentowania zagrożeń militarnych i pozamilitarnych obszaru kraju oraz prezentacji wzajemnych zależności przyczynowo-skutkowych między tymi zagrożeniami.

W rozdziale drugim przedstawiono uogólnione wyniki badań dotyczących teoretycznych aspektów przygotowań administracji publicznej. Za niezbędne w kontekście tematu rozprawy uznano zbadanie i pisarskie przedstawienie wyników badań odnoszących się do takich zagadnień, jak: administracja publiczna i zasadnicze pojęcia z nią związane, organizacja jako proces, teoretyczny scenariusz zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, istota i zakres przygotowań obronnych, organizacja działań administracji publicznej w obszarze obronności, a także ogólne zasady przygotowań obronnych administracji publicznej. Wyniki badań przedstawione w tym rozdziale pozwoliły na prezentację, w następnym rozdziale, kolejnego atrybutu przygotowań obronnych.

Rozdział trzeci poświęcony został prezentacji rezultatów badań w zakresie prawnych aspektów przygotowań obronnych. Zakres, o którym mowa, obejmował: podstawowe regulacje prawne, kompetencje organów władzy, uprawnienia organów administracji publicznej oraz obowiązki organów kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP.

Konsekwencją prezentacji wyników badań z zakresu teoretycznych i prawnych aspektów przygotowań obronnych jest przedstawienie zagranicznych i polskich doświadczeń oraz oceny obecnego stanu organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej w Polsce.

Wnioski z badań zaprezentowane w rozdziale czwartym pozwoliły z kolei na wyodrębnienie zasadniczych obszarów przygotowań obronnych administracji publicznej, objętych badaniami, z których wnioski przedstawiono w rozdziale szóstym. Do obszarów tych zaliczono: planowanie obronne, szkolenie obronne oraz współdziałanie.

Zaprezentowane w pięciu dotychczasowych rozdziałach wyniki badań pozwoliły na przedstawienie wniosków dotyczących poszukiwania koncepcji sprawnej i skutecznej organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej. Koncepcję tę przedstawiono w rozdziale szóstym. Na proponowany projekt składają się rezultaty dociekań, obejmujące: zasadnicze założenia, aspekt normotwórczy, działalność bieżącą, edukację obronną oraz właściwość, skuteczność i racjonalizację organizacji przygotowań obronnych.

Dla zapewnienia przejrzystości wypowiedzi zadbano spójność konstrukcji rozdziałów, które kończą się we wszystkich przypadkach wnioskami.

Należy zaznaczyć, iż pod względem metodologicznym rozprawa jest próbą usystematyzowania wyników badań obejmujących realizację przedsięwzięć badawczych. 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.

Niniejsza rozprawa habilitacyjna mogła powstać dzięki serdeczności wielu osób. Do ich grona niewątpliwie zaliczyć można pracowników naukowo-dydaktycznych Akademii Obrony Narodowej, o których życzliwości autor przekonał się wielokrotnie, poszukując rad i pomocy. Do grona tych osób zaliczyć również należy całą rzeszę pracowników zajmujących się problematyką przygotowań obronnych w urzędach obsługujących organy administracji publicznej wszystkich szczebli, którzy obok chęci dzielenia się swym doświadczeniem dowiedli również cierpliwości jako uczestnicy procesu badawczego. Szczególne słowa podziękowania należą się również współpracownikom, którzy byli współtwórcami przyjaznej dla autora atmosfery. Niniejsza rozprawa nie powstałaby także bez wyrozumiałości bliskich autora, która wydawała się chwilami nieograniczona. Przed nimi wszystkimi autor chyli głowę i serdecznie dziękuje.

1. ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI I ICH ZASADNICZE DETERMINANTY

Zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa, które w *Słowniku języka polskiego* określane jest jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności[11]. O ile jednak bezpieczeństwo określa pewien stan, o tyle zagrożenie, w podstawowym rozumieniu tego słowa, kojarzy się bardziej ze zjawiskiem naruszającym ten stan[12].

„W myśleniu o bezpieczeństwie – jednym z najbardziej pożądanych i cenionych przez ludzkość dóbr wyróżnić można dwie zasadnicze strategie. Pierwsza koncentruje się na działaniach przygotowujących do ochrony przed zagrożeniami, druga zaś skupia się na takim kształtowaniu otoczenia, aby oddalać i minimalizować możliwości pojawiania się tychże. W obydwu przypadkach, chociaż przy odmiennym podejściu zagrożenie jest kategorią o kluczowym znaczeniu"[13].

S. Korycki dostrzega pewien dualizm w rozumieniu pojęcia „zagrożenie", które z jednej strony jest odczuciem czysto subiektywnym wynikającym z oceny występujących zjawisk, z drugiej zaś – obiektywnym czynnikiem powodującym stan niepewności i obaw[14]. Subiektywność w odbiorze świata zewnętrznego jest rezultatem funkcjonowania mózgu, który zawsze podsuwa przefiltrowany obraz rzeczywistości[15]. Z kolei obiektywizm w postrzeganiu zagrożeń związany jest z posiadaną wiedzą i doświadczeniem oraz stosowaniem odpowiednich metod badawczych[16].

W języku potocznym termin „zagrożenie" jest intuicyjnie zrozumiały i związany z obawą człowieka dotyczącą utraty wartości takich, jak: zdrowie, życie, swoboda, wolność czy dobra materialne[17]. Jednakże w literaturze przedmiotu różne źródła różnie definiują ten termin.

W *Małym słowniku języka polskiego* termin „zagrażać" (czasownik od zagrożenie), znaczy tyle, co grożąc czymś, postraszyć, zapowiedzieć coś pod groźbą; stwarzać stan

---

[11] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 147.

[12] J. Prońko, *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001.

[13] Zob. W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 8.

[14] S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994, s. 54.

[15] A. Wróbel, *Mózg czyli świat subiektywny*, „Wiedza i życie" nr 3, 1998.

[16] Szerzej, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. nauk. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 46.

[17] Szerzej, *System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych RP*, red. B. Wiśniewski i J. Falecki, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała, s. 17.

niebezpieczeństwa, stawać się groźnym, niebezpiecznym dla kogoś; zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu, wolności[18]. Należy zaznaczyć, że zagrażać - to grożąc czymś, postraszyć, zapowiedzieć coś pod groźbą, stwarzać stan niebezpieczeństwa, stawać się groźnym dla kogoś[19]. Niebezpieczeństwo oznacza zaś stan, sytuację, położenie grożące czymś złym, zagrażające komuś[20]. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* „zagrożenie" to sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia[21]. Zagrożenie oznacza również coś, co może stanowić dla kogoś lub czegoś niebezpieczeństwo, powodować szkody lub straty[22]. B. Hołyst wyjaśnia znaczenie terminu „zagrożenie" odwołując się do pojęcia sytuacji trudnej[23], twierdzi, że zagrożenie występuje wtedy, gdy „...w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości z własnym życiem na pierwszym miejscu"[24]. Takie podejście podkreśla, że zagrożenie - to sytuacja uświadomiona przez podmiot. Z kolei, F.X. Kaufmann postrzega zagrożenie jako „możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk"[25].

Brak zagrożenia stanowi istotny, ale nie jedyny aspekt poczucia bezpieczeństwa. Równie ważna jest świadomość społeczna możliwości jego zapewnienia przez państwo. Intuicyjne rozumienie tego terminu prowadzi do stwierdzenia, że odnosi się on do sfery świadomościowej danego podmiotu – człowieka, grupy społecznej, narodu lub narodów. Zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne.[26] Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez dany podmiot, w tym wypadku państwo, gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania jego bezpieczeństwa.[27]

Realność bądź potencjalność wystąpienia niepożądanej sytuacji, zjawiska, splotu wydarzeń, itp., zmusza państwo do podjęcia wysiłku na rzecz przedsięwzięcia środków zaradczych. Bezpieczeństwo państwa pozostaje bowiem w dialektycznym związku

---

[18] *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 965.

[19] Zob. *Mały Słownik Języka Polskiego*, S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), PWN, Warszawa 1989, s. 965.

[20] Zob. tamże, s.439.

[21] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 162.

[22] Zob. *Longman Dictionary of Contemporary English*, PWN, Warszawa 1989, s.482.

[23] Szerzej, W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie ...*, s. 10.

[24] B. Hołyst, *Wiktymologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000 , s. 64-65.

[25] F.X. Kaufmann, *Siecherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuggart 1970, s. 167.

[26] W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie ...*, s. 10.

[27] M. Cieślarczyk, *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON" 1999, nr 2(35), s. 232 oraz K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2003, s. 25.

z zagrożeniami i oznacza jego zdolność do przeciwstawienia się im. Rezultaty prowadzonych badań, polegające na obserwacji oraz analizie materiałów źródłowych, pozwalają stwierdzić, że we współczesnym świecie zagrożenia bezpieczeństwa mogą powstawać na tle sprzeczności interesów na gruncie politycznym, społecznym, ekonomicznym, religijnym, etnicznym, militarnym bądź innym. Wśród zagrożeń szczególne znaczenie mają zagrożenia militarne, które godzą w podstawowe interesy egzystencji państwa.[28]

Zagrożenia mogą prowadzić do powstania sytuacji konfliktowych. Ewentualny brak dobrej woli zainteresowanych stron do ustępstw w stawianych żądaniach oraz wzajemne oskarżenia mogą powodować w konsekwencji stan zagrożenia bezpieczeństwa[29].

W rozważaniach o bezpieczeństwie przyjmuje się założenie, że bez względu na epokę i ustrój działaniami państwa na arenie międzynarodowej rządzą dwa dążenia odzwierciedlające fundamentalne interesy narodowe[30]:

a) pierwsze – to wola przetrwania – zachowanie własnej egzystencji i tożsamości, a więc suwerenności i integralności terytorialnej;
b) drugie – to rozwój i wzrost pozycji w otoczeniu.

W ścisłym związku z zagrożeniami militarnymi pozostają te, umownie nazywane pozamilitarnymi, a które w zgodnej opinii zarówno praktyków, jak i teoretyków zajmujących się problematyką bezpieczeństwa narodowego będą zawsze towarzyszyć tym pierwszym. Z tego też powodu, uwzględniając tematykę badań, których wyniki przedstawiono w niniejszej pracy, stosowana typologia zagrożeń bezpieczeństwa narodowego obejmuje dwa rodzaje zagrożeń: militarne i pozamilitarne.

Zagrożeniem jest nie tylko wojna, ale i groźba wojny. Z czasem, aby podkreślić istnienie stanu niebezpieczeństwa, pośredniego pomiędzy pokojem a wojną, zaczęto posługiwać się zagrożeniem jako stanem funkcjonowania państwa. Stąd wywodzą się trzy stany funkcjonowania państwa: pokój - zagrożenie - wojna. Okazało się, że państwo może być w stanie „zagrożenia", z którego nie wyniknie wojna i termin „kryzys" zastąpił termin „zagrożenie"[31].

Treści niniejszego rozdziału prezentują rezultaty badań poświęconych przywołanym powyżej zagrożeniom, które prezentowane są w aspekcie podmiotowo-przedmiotowym,

---

[28] K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań* ..., s. 25.

[29] R. Olszewski, *Lotnictwo w odstraszaniu militarnym*, AON, Warszawa 1998, s. 95.

[30] H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York 1967, s. 4 – 14, cyt. za: B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa średniej wielkości* [w:] *Wystarczalność obronna*, AON, Warszawa 1996, s. 58.

[31] Por. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 6.

a także charakterystyki przestrzennej terytorium Polski (uwzględniającej zagadnienia geograficzno-obronne oraz geopolityczne). Uzyskano je w wyniku realizacji zaprojektowanych zamiarów proceduralnych, w tym zwłaszcza stosowania analiz diagnostycznych i ocen prognostycznych w odniesieniu do nich, jak i wszelkich uwarunkowań, w których występują.

1.1. Zakres podmiotowo-przedmiotowy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego

Ukształtowanie polityczno-militarne współczesnego świata, zwłaszcza rozpad jego dwubiegunowości, nie przyniosło, mimo prognozowanych w tym względzie oczekiwań, odsunięcia na dalszy plan zagrożeń natury militarnej w obszarze bezpieczeństwa. Nowa sytuacja geopolityczna, przemiany natury ekonomiczno-społecznej, tendencje wielu państw do uczestnictwa w strukturach sojuszy militarnych i ekonomicznych o zasięgu ponadregionalnym, dążenie do samostanowienia (pełnej, a nie wyłącznie deklaratywnej suwerenności) poprzez zniesienie protektoratu jednego państwa nad drugim, stanowią niektóre z przyczyn występowania obecnie zagrożeń natury militarnej.

Nie ulega wątpliwości, że zagrożenie militarne istnieje wtedy, gdy sąsiadujące (niekoniecznie bezpośrednio) państwo dysponuje siłą zbrojną zdolną wywrzeć skuteczny nacisk, przez groźbę jej użycia, a także umożliwiającą dokonanie agresji.[32]

„Do zagrożenia militarnego bezpieczeństwa państwa może dojść w wyniku narzucania niektórym państwom traktatów i zobowiązań nierównoprawnych, narzucania im przez inne państwo własnej woli i nakłaniania do uznania jego aspiracji, dążeń i celów. Stan taki charakteryzuje brak wzajemności oraz równości praw i obowiązków stron, a więc ma on charakter dyskryminacyjny. Wiąże się to zazwyczaj z nakładaniem specyficznych zobowiązań i rezerwowaniem dla „silniejszego" określonych przywilejów"[33]. W nawiązaniu do powyższego, można wyodrębnić cztery podstawowe obszary, za pomocą których jedno państwo będzie się starało narzucić swoją wolę drugiemu[34]:

a) zobowiązania w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych, a nawet nadanie im specjalnych uprawnień;
b) ingerowanie w wewnętrzne sprawy i wymuszanie – przez stosowanie różnego rodzaju restrykcji (ograniczenia kredytowe, surowcowe, dostępu do nowych

---

[32] B. Balcerowicz, *Strategia wojenna, strategia militarna w warunkach współczesnej Polski*, AON, Warszawa 1993, s. 14 oraz K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych* ..., s. 26.

[33] K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych* ..., s. 30.

[34] S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, AON, Warszawa 1996, s. 44.

technologii, ustanawianie niekorzystnych taryf celnych itp.) – korzystnych dla siebie działań (zachowań). Do grupy tej zalicza się wszelkie formy przymusu ekonomicznego, bez stosowania przemocy fizycznej;

c) izolowanie polityczne i ekonomiczne w stosunkach międzynarodowych;

d) ingerowanie w wewnętrzne sprawy innego państwa z zastosowaniem przemocy fizycznej w formie interwencji lub napaści zbrojnej.

Wojna - to jeden z najstarszych sposobów rozstrzygania sporów przy użyciu siły. Wojny towarzyszą ludzkości od zarania jej dziejów. Ich rozwój wiąże się z rozwojem stosunków społecznych i form życia społecznego, gospodarczego, warunków rozwoju sił wytwórczych i środków produkcji[35], na których tle tworzyły się zagrożenia stanowiące podłoże ich powstawania. Pojęcie „wojna" stanowi najbardziej ogólną kategorię sztuki wojennej, z którą związane jest pojęcie „działań wojennych", dzielące się z kolei na działania zbrojne (strategiczne, operacyjne, taktyczne) i niezbrojne [36].

Definiowanie wojny wiąże się zazwyczaj z podkreśleniem jej politycznego wymiaru, ostatecznego środka narzucenia swojej woli politycznej jednemu państwu przez drugie. Wyraźnie podkreśla ten stan klasyk współczesnej teorii sztuki wojennej, Karl von Clausewitz, definiując wojnę jako nie tylko czyn polityczny, lecz prawdziwe narzędzie polityki, dalszy ciąg stosunków politycznych, prowadzonych innymi środkami[37].

Takie typowe postrzeganie wojny jest równoznaczne z traktowaniem jej jako przeciwieństwa pokoju, czyli jednego z dwóch wzajemnie wykluczających się stanów stosunków pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami politycznymi. Przy czym będzie to taki stan, w którym cele polityczne owych podmiotów są sprzeczne i dąży się do ich osiągnięcia w drodze przemocy zbrojnej (walki) zakładającej fizyczne (biologiczne) osłabienie lub zniszczenie strony przeciwnej. W tym rozumieniu walka zbrojna jest koniecznym, choć niewystarczającym, warunkiem do tego, aby można było mówić o zjawisku wojny. Dawniej takie kryterium wystarczało do w miarę ostrego podziału rzeczywistości politycznej na dwa stany, czemu odpowiadały dwa przeciwstawne pojęcia: „pokój" i „wojna"[38]. Obecnie pojęcie wojny stało się wieloznaczne, odnoszące się do różnych konfliktów (społecznych, gospodarczych, itp.), nie tylko i wyłącznie tych, w których występuje walka zbrojna[39].

---

[35] H. Piekarski, *Pojęcie i geneza wojny* [w:] *Podstawowe kategorie sztuki wojennej*, red. A. Tomaszewski, AON, Warszawa 1996, s. 8.

[36] M. Huzarski, W. Kaczmarek, *Działania taktyczne batalionu*, AON, Warszawa 1995, s. 5.

[37] K. Clausewitz, O wojnie, Warszawa 1958, s. 15.

[38] S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 8.

[39] K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań* ..., s. 28.

Współcześnie wyodrębnia się nowy wymiar wojny, odwołując się do definicji wojny asymetrycznej, której cechą charakterystyczną jest dążenie słabszej strony raczej do zadawania cierpień niż wygrywania bitew, zyskiwania na czasie niż otwartej konfrontacji, atakowania bazy politycznej przeciwnika w kraju niż jego sił na froncie[40]. Wydarzenia z 11 września 2001 roku były bez wątpienia aktem wojennym, bitwą w wojnie, w której potencjały zmagających się stron są niewspółmierne. Jedną stroną jest w niej światowe mocarstwo, wspierane przez całą swoją potęgę wojskową, gospodarczą i wyższość technologiczną. Strona przeciwna - to organizacje pod względem formalnym niereprezentujące nikogo oprócz siebie, cieszące się jednak skrytym poparciem lub przynajmniej życzliwą neutralnością niektórych państw. Przy takiej dysproporcji sił szukanie rozstrzygnięcia w klasycznej konfrontacji zbrojnej armii na polach bitew nie daje stronie słabszej nawet cienia nadziei na sukces. Nie mogąc dorównać silniejszym, słabsi zaczynają więc wojnę asymetryczną[41]. Swój wyraz traktowania terroryzmu w kategoriach wojny dał Sojusz Północnoatlantycki, deklarując wsparcie amerykańskich działań antyterrorystycznych w odwecie za ataki terrorystyczne na budynki w Nowym Jorku i Waszyngtonie. NATO uznało je za akt agresji przeciwko jednemu z członków Sojuszu i zobowiązało się do udzielenia pomocy Stanom Zjednoczonym w działaniach militarnych przeciwko sprawcom zamachu oraz państwu (bądź państwom), które brało udział w przygotowywaniu zamachów bądź wspieraniu terrorystów.

Państwo, aby móc funkcjonować w niezakłócony sposób, powinno bronić się przed zagrożeniami – podejmować działania, zgodnie z kategoriami sztuki wojennej, szeroko rozumianej obrony, realizować jej cele[42], które według Clausewitza ukierunkowane są na przetrwanie oraz odparcie ciosu (natarcia) przeciwnika[43]. Jednocześnie każde państwo musi zapewnić swoim obywatelom poczucie bezpieczeństwa. W kategoriach polityki wewnętrznej państwa odnosi się to do bezpieczeństwa socjalnego, ekonomicznego, osobistego, ochrony dóbr materialnych, a przede wszystkim dóbr najwyższych: życia i zdrowia, przed działalnością przestępczą, do której zaliczany jest terroryzm. Bezpieczeństwo zaliczane jest do jakościowych standardów życia w demokratycznym państwie prawa. Należy do podstawowych praw człowieka i obywatela. Samopoczucie na tle osobistego

---

[40] L. Ereedmann, *The Revolution in Military Affairs*, London 1988, s. 40 – 41, cytat za: K. Kubiak, *Wojna asymetryczna i terroryzm jako zagrożenie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczne niebo*, AON, Warszawa 2002, s. 97.

[41] K. Kubiak, *Pearl Harbor wojny asymetrycznej?*, „Raport – wojsko, technologia, obronność", 2001, nr 10, s. 10.

[42] K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań* ..., s. 30.

[43] K. Clausewitz, *O wojnie*, tom 2, Warszawa 1958, s. 7 i 35, cyt. za: S. Koziej, *Teoria sztuki*..., s. 137.

bezpieczeństwa w istotnym stopniu decyduje nie tylko o zadowoleniu z życia, lecz wręcz o jego sensie[44]. Dlatego też tak ważne jest tworzenie właściwych warunków oraz podejmowanie odpowiednich przedsięwzięć w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa.

Strategia bezpieczeństwa każdego państwa tworzona jest w procesie „zderzenia" celów politycznych z możliwościami ich faktycznej realizacji. Jej treść, między innymi, powinna uwzględniać potencjalne implikacje geostrategicznego położenia kraju, możliwe kierunki rozwoju polityki bezpieczeństwa państwa, prognozowane zagrożenia militarne, skutki przewagi potencjałów wojskowych ewentualnych przeciwników i możliwości ich neutralizacji, prawdopodobny charakter przyszłych działań wojennych, a także doświadczenia wynikające ze współczesnych konfliktów militarnych i sytuacji kryzysowych.[45]

Strategia bezpieczeństwa narodowego ujmuje również problemy zagrożeń pozamilitarnych, w takim znaczeniu jak określono je we wstępie do niniejszego rozdziału.

Klasyfikując zagrożenia pozamilitarne, które mogą towarzyszyć zagrożeniom militarnym, można przyjąć za punkt odniesienia umiejscowienie źródeł tych zagrożeń. W związku z tym podzielić je można na wewnętrzne i zewnętrzne[46].

Zagrożeniami pozamilitarnymi bezpieczeństwa państwa[47], w których dominują czynniki wewnętrzne, są:

a) zamieszki lub fale strajków o zasięgu regionalnym lub ogólnokrajowym;
b) duże klęski żywiołowe;
c) katastrofy techniczne;
d) kryzysy ekonomiczne;
e) zbrojne przewroty polityczne lub powstania nieprzekształcone w wojnę domową;
f) kryzysy polityczne zagrażające demokratycznemu porządkowi w państwie, zdarzenia godzące w porządek konstytucyjny;
g) terroryzm, przestępczość zorganizowana itd.

Natomiast zagrożeniami, o których decydują czynniki zewnętrzne, są:

a) masowe migracje;
b) prowokacje zbrojne, starcia lub incydenty graniczne;

---

[44] A. Kwaśniewski, *Dom wszystkich Polska*, Warszawa 2000, s. 53.

[45] M. Robełek, *Wybrane problemy strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, Toruń, 1994, s. 8.

[46] Klasyfikację zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego zaczerpnięto z opracowań Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA.

[47] Por. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym ...*, s. 46-47.

c) wojna domowa lub wojna między państwami sąsiadującymi;
d) konflikt zbrojny między państwami z dalszego otoczenia, zagrażający wprost lub pośrednio interesom narodu;
e) interwencja zbrojna państwa-mocarstwa;
f) interwencja militarna państwa w ramach sojuszu, wynikająca ze zobowiązań międzynarodowych, realizowana w ramach przywracania lub wymuszania pokoju.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, iż zagrożenia - to zjawiska powodujące stan niepewności i obaw, czyli naruszające poczucie bezpieczeństwa. Ponieważ poczucie bezpieczeństwa dotyczy wszystkich dziedzin życia i działalności człowieka, tworząc wielowymiarowy wektor komfortu psychicznego ludzi czujących się bezpiecznie, stąd też i zagrożenia tegoż bezpieczeństwa obejmują całe spektrum zjawisk odbierających ten komfort w poszczególnych dziedzinach życia i działalności bądź ich różnorodnej konfiguracji.[48]

1.2. Charakterystyka przestrzenna Polski

Polska leży w środkowej części Europy i jest krajem o znacznym obszarze wynoszącym 312,7 tys. km^2 oraz potencjale ludzkim 38,65 mln. mieszkańców, co sytuuje ją na 9 miejscu na ogólną liczbę 43 krajów[49], włączając w to Rosję i Ukrainę.

Polska graniczy z siedmioma państwami. Długość granic wynosi 3544 km, w tym: na północy 528 km granicy morskiej, na południu 1304 km, na zachodzie 467 km, a na wschodzie 1247 km. Na 1 km granicy przypada 88,23km^2 powierzchni kraju, natomiast na 1000km^2 powierzchni kraju przypada 11,34 km granicy. Z obronnego punktu widzenia taka zwartość powierzchni jest korzystna. Natomiast w szerszym aspekcie obrony jest to niekorzystne ze względu na nieznaczną powierzchnię, w której jeden z czynników operacyjnych, jakim jest obszar, jest niewielki. Ze względów obronnych korzystne są granice na przeszkodach naturalnych. W warunkach Polski stanowi to; 14,9% granicy morskiej i 36,2% granicy po ciekach wodnych, oraz 29,7% granicy górskiej. Tylko ok. 19,2% stanowi granicę lądową. Mimo korzystnego położenia granic na przeszkodach wodnych i górskich, nie należy przeceniać tych walorów fizyczno-geograficznych terenu, które współcześnie są możliwe do pokonania. Takie położenie zwiększa walory obronne, ale głównie w powiązaniu z walorami terenu przylegającego.

---

[48] Szerzej, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym* ..., s. 46.
[49] Zob. *Mały rocznik statystyczny,* GUS, Warszawa 1999, s. 363-364.

Pod względem wielkości i potencjału ludzkiego Polska znajduje się w pierwszej dziesiątce największych krajów Europy[50].

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.

Granicę 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 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 korzystny[51]. Bug, w porównaniu z Odrą, stanowi mniej znaczącą przeszkodę wodną. Mimo że w pobliżu granicy wschodniej znajduje się szereg przeszkód naturalnych takich jak chociażby: Pojezierze Mazurskie, Puszcza Augustowska oraz białowieska i knyszyńska[52], 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.

---

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

[51] Szerzej, J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku,* Bellona, Warszawa 1991, s. 51.

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

Od północy rozciąga się pas nizin nadmorskich, przechodzących w kierunku południa w pas pojezierzy a następnie, poprzez rozległy pas nizin, w pas pogórzy i gór. Polskę podzielić można na trzy równoleżnikowe pasy[53]:

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

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

„Bagna i torfowiska stanowią ok. 4% powierzchni kraju. Wielkość i ich położenie zajmuje nieznaczny obszar, ale w stosunku do przegrupowujących się wojsk stanowi poważne ograniczenie, zwłaszcza w powiązaniu z innym pokryciem terenu. Bagna i torfowiska, w głównej mierze, znajdują się w pradolinach, gdzie w połączeniu z rzekami stanowią poważne utrudnienie w sprawnym wykonaniu ruchu. Ich występowanie w znacznym stopniu pokrywa się z obszarami o dużym nawodnieniu, są to obszary: Pojezierza Południowo i Wschodniobałtyckiego oraz Polesia Zachodniego. Nieznaczne obszary zabagnienia występują na Nizinie Środkowopolskiej głównie w pradolinach. Bagna i torfowiska w połączeniu z jeziorami i rzekami stanowią przeszkody kanalizujące ruch zwłaszcza w okresie wiosny i jesieni"[54].

Lasy stanowią około 28% powierzchni kraju, są bardzo zróżnicowane pod względem ich obszaru i rozmieszczenia. Główne kompleksy leśne występują wzdłuż granicy południowej, zachodniej i północnej. Natomiast najmniejsze zalesienie występuje w części centralnej kraju[55].

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

Podobnego podziału, jak zaprezentowany powyżej, opartego na kryterium geograficznym, można dokonać z punktu widzenia administracyjnego, uwzględniając

---

[53] Zob. *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego* ..., s. 33-34.

[54] Zob. A. Czupryński, *Zasady przemieszczania na terytorium Polski*, Informator Nr 2/2002, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2002, s. 9.

[55] Tamże, s. 12.

położenie, powierzchnię, liczbę ludności oraz potencjał gospodarczy województw, które tworzą również trzy pasy:

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

Przedstawiony podział pozwala wyróżnić wspólne cechy województw przypisanych do poszczególnych pasów[56].

Wspólnymi zatem cechami województw pasa północnego są: niska gęstość zaludnienia oraz słabe powiązania komunikacyjne pomiędzy nimi 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.

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. Stwierdzić zatem należy, 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.

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

---

[56] Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania* ..., s. 37-38.

Niestety istniejąca sieć komunikacyjna nie odpowiada potrzebom obronnym RP[57], o czym stanowi przede wszystkim mała liczba oraz ograniczona nośność mostów na głównych rzekach Polski, a także nierównomierna gęstość sieci kolejowej i słabo rozwinięta sieć linii lotniczych.

Należy przypuszczać, że komunikacyjna sieć lotnicza w najbliższych latach nie rozwinie się, a jej podstawę stanowić będzie 12 lotnisk, spośród których jedynie cztery, znajdujące się w największych miastach Polski (Warszawa, Gdańsk, Kraków i Katowice)[58] posiadać będą status portów lotniczych I klasy. Polska ma 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.

Rozmieszczenie ludności w Polsce jest nieco zróżnicowane. Ludność Polski zamieszkuje 875 miast oraz 56 803 miejscowości wiejskie.

„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%. Zamieszkuje je tylko 5,3% ludności kraju i 8,6% ludności miast"[59].

Średnia gęstość zaludnienia w kraju, wynosi 124 osoby na 1 km^2. Największa liczba ludności zamieszkuje w województwach południowych, na terenie których mieszka blisko 37% ludności kraju a gęstość zaludnienia wynosi prawie 200 mieszkańców na 1 km^2. Natomiast w województwach nadmorskich, których tereny zamieszkuje blisko 14% ludności kraju, gęstość zaludnienia wynosi 85 osób na 1 km^2.

Infrastruktura obronna[60] Polski jest na nienajlepszym poziomie[61]. Stan ukryć dla ludności w Polsce, pozwalający na ukrycie zaledwie 5,65%[62] ludności (w państwach zachodnich – około 90%[63]), jest przykładem zaniedbań obronnych.

---

[57] Por. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski* ..., s. 65.

[58] Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego* ..., s. 30.

[59] Tamże, s. 66.

[60] 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 rejony dyslokacji wojsk, systemu inżynieryjnej rozbudowy terenu, stanowiska dowodzenia, stanowiska startowe rakiet, lotniska, obiekty *łączności, składy, bazy morskie, poligony, rurociągi, koleje, drogi i inne.*

[61] Por. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski ..., s.* 64.

[62] Zob. R. Marek, *Stan ukryć i schronów w RP,* Warszawa 2001, materiał na prawach maszynopisu, s. 3.

[63] Zob. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski* ..., s. 64.

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 wielu istotnych wydarzeń zasadniczo zmieniających sytuację geopolityczną Polski. Bez wątpienia głównymi wydarzeniami, o których mowa były: zjednoczenie Niemiec, rozpad Układu Warszawskiego i ZSRR oraz rozszerzenie NATO i Unii Europejskiej o nowe kraje.

Zasadnicze zmiany ustrojowe w Polsce oraz zmiany wokół jej granic wpłynęły na przewartościowanie polskiego interesu narodowego i zmianę orientacji polityki zagranicznej Polski na Zachód[64]. Strategicznym celem naszego państwa jest zatem umacnianie jego suwerenności poprzez działanie we wzajemnie uzupełniających się strukturach bezpieczeństwa[65]. Dlatego też w konsekwencji reorientacji polityki zagranicznej Polska wstąpiła do Rady Europy, Paktu Północnoatlantyckiego oraz 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 na świecie oraz w Europie, głównie za pomocą środków politycznych. Stwarza to tym samym możliwość zażegnywania wszelkich konfliktów i likwidacji sytuacji zagrażających bezpieczeństwu Polski bez użycia sił zbrojnych.

Z kolei członkostwo Polski w 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 (...)"[66].

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

---

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

[65] Szerzej, J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego,* Stosunki Międzynarodowe nr 18 z 1996 r., s. 9-13.

[66] Zob. F. Heisbourg, *Obronność europejska – znaczące przyspieszenie*, Przegląd NATO, wiosna-lato 2000, s. 10.

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"[67]. Nie bez wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe Polski pozostaje fakt działalności Sojuszu poza granicami państw członkowskich.

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 ze swymi sąsiadami będącymi członkami NATO i UE oraz Ukrainą.

Po zjednoczeniu Niemiec potwierdzono wspólną granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że 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"[68].

Również współpraca Polski z Czechami układa się właściwie. Poza członkostwem w organizacjach międzynarodowych, kraj nasz łączy z południowym sąsiadem wspólna polityka integracyjna ze strukturami europejskimi oraz rozległe obszary współpracy gospodarczej oraz 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.

---

[67] Zob. P. Schmidt, *ESDI: Rozłączne, ale nie odrębne,* Przegląd NATO, wiosna-lato 2000, s. 12-13.

[68] Zob. K. Łastawski, *Bezpieczeństwo Polski* ..., s. 166.

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 wątpienia 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"[69]. 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 Rzeczpospolitej Polskiej z państwami basenu Morza Bałtyckiego. Państwa te legitymują się dużym dorobkiem demokratycznych doświadczeń historycznych, przynależnością do organizacji międzynawowych oraz struktur sojuszniczych, a co się z tym wiąże - nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski.

Reasumując, należy stwierdzić, że 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. Nie bez wpływu 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

[69] Zob. K.Łastawski, *Bezpieczeństwo Polski* ..., s. 166-167.

bezpieczeństwo naszego kraju. I tak, począwszy od 1992 roku[70], utworzono euroregiony[71], tj.: Pomerania[72], Pro Europa Vadrina oraz Sprewa-Nysa –Bóbr i Nysa[73], Karpaty i Tatry oraz Bug a także Niemen i Bałtyk[74]. 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 Moraw[75]. 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.

1.3. Zagrożenia militarne obszaru RP

Polska, położona w centrum Europy, ma wyjątkowe położenie geostrategiczne, przez co narażona jest na realne lub potencjalne zagrożenia mogące mieć wpływ na jej bezpieczeństwo. Nie jest więc również krajem wolnym od ewentualnych zagrożeń natury militarnej.

Najistotniejsze sytuacje konfliktotwórcze w obszarze tych zagrożeń, jakie można obecnie przewidywać, a które mogą wpłynąć na wywołanie konfliktu zbrojnego w naszym

---

[70] Szerzej, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, s. 17.

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

[72] Przedmiotem zainteresowania euroregionu Pomerania, utworzonego w 1995 roku, jest ochrona środowiska i gospodarka wodna u ujścia Odry.

[73] 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.

[74] 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.

[75] Współpraca w ramach tych porozumień dotyczy głównie ochrony środowiska naturalnego, turystyki, wymiany kulturalnej oraz rozwoju przejść granicznych.

kraju, to[76]:

a) napływ zbrojnych band rabunkowych i terrorystycznych, bojówek, ugrupowań przestępczo-mafijnych i innych zorganizowanych grup dążących do osiągnięcia celów nacjonalistycznych lub fundamentalistycznych. Działania tych grup mogą doprowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej, skłócenia społeczeństwa i uaktywnienia antagonizmów między Polakami a mniejszościami narodowymi lub wyznaniowymi. Nie można wykluczyć, że w razie nasilenia się sytuacji konfliktowej może dojść do ingerencji państwa sąsiedniego pod pozorem obrony interesów jego obywateli;

b) masowe powstawanie na terenie kraju zbrojnych nieformalnych grup nacjonalistycznych – zarówno polskich, jak i złożonych z mniejszości narodowościowo-etnicznych oraz religijnych (wyznaniowych) – usiłujących samowolnie i siłą rozwiązywać swoje problemy wewnątrz naszego kraju lub na terytorium państwa sąsiedniego;

c) szantaż zbrojny i stosowanie przemocy przez zorganizowane, formalne lub nieformalne, grupy wywierające nacisk na organy władzy w celu wymuszenia ustępstw. Mogą one przybrać formy: zamachów bombowych i napadów na obiekty wojskowe lub użyteczności publicznej, sabotażu lub dywersji[77], prowokacyjnego starcia granicznego, itp.;

d) incydent zbrojny, działania wrogich organizacji lub ugrupowań podjęte w celu wywołania bądź utrzymania stanu destabilizacji wewnętrznej lub napięcia militarnego między Polską i innym państwem;

e) prowokacyjne naruszenie obszaru naszego kraju w strefie nadgranicznej (lądowej, morskiej lub powietrznej) oraz wywołanie konfliktów granicznych przez zorganizowane jednostki zmilitaryzowane z zamiarem doprowadzenia do uruchomienia elementów systemu obronnego Polski lub podjęcia innych działań w celu zażegnania konfliktu.

„Obecnie świat wstąpił w nową erę wojen nowych technologii. Stało się to w wyniku powstania całkowicie nowej cywilizacji – społeczeństwa informacyjnego. Masowa

---

[76] S. Dworecki, *Od konfliktu* ..., s. 68 oraz K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych* ..., s. 27.

[77] Szerzej, *Właściwości dywersji i jej zwalczania*, red. nauk. R. Jakubczak i B. Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2006, s. 20-57.

komputeryzacja, wprowadzanie i rozwój technologii informacyjnych doprowadziły w wielu państwach do gwałtownego skoku w sztuce wojennej, a szczególnie w formach i sposobach prowadzenia działań zbrojnych. Spojrzenie na ewolucję sztuki wojennej pokazuje, że jej rozwój może być przedstawiony jako wciąż rozszerzająca się przestrzeń, w której prowadzone są działania zbrojne. Do zwiększających się przestrzennych wskaźników prowadzenia walki zbrojnej dochodzi wciąż jeszcze wzrastające znaczenie czynnika informacji. Stało się to jedną z zasadniczych tendencji współczesnej walki zbrojnej. Właśnie informacja, jej odpowiednio ukierunkowane wykorzystanie spowodowało powstanie systemów uzbrojenia o dalekim i globalnym oddziaływaniu, co w efekcie stało się materialną przesłanką prowadzenia działań o charakterze przestrzennym i opracowania ich teorii. Na jej współczesny kształt swój wpływ wywarły doświadczenia wojen i konfliktów zbrojnych przełomu XX i XXI wieku".[78]

„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"[79].

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 na oddziaływania przeciwnika we wszystkich zakresach jego

---

[78] Zob. W. Kaczmarek, *Charakter współczesnych działań zbrojnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa,* red. nauk. R. Kulczycki i B. Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004, s. 42.

[79] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku.* Studium (część I),AON, Warszawa 2000, s. 96.

możliwości. Najczęściej mogą być to: prowokacje militarne, incydenty graniczne, naruszanie 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. [80]

„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 zewnętrznej. Inaczej mówiąc – mogą pojawić się zagrożenia w różnych sferach życia państwa i społeczeństwa, których „finałem" może być nieunikniony konflikt zbrojny (wojna)". [81]

W rezultacie porozumień rozbrojeniowych poziom uzbrojenia konwencjonalnego w otoczeniu Polski uniemożliwia przeprowadzenie z zaskoczenia agresji na dużą skalę. Zagrożenie takie mogłoby być wykryte ze znacznym wyprzedzeniem. Dlatego ewentualna agresja z zaskoczenia może mieć głównie wymiar lokalny. Odnosi się to także do groźby agresji na któregokolwiek naszego sojusznika z NATO. [82]

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

---

[80] Zob. J. Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, materiały z konferencji organizowanej przez ministra spraw wewnętrznych i administracji w dniach 28-29.10.2004 r., red. nauk. R. Kulczycki i B. Wiśniewski, Warszawa 2004, s. 5.

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

[82] Zob. J. Pawłowski, *Ogólna charakterystyka zagrożeń oraz wyzwań dla obronności Polski* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 12.

należy się liczyć z możliwością selektywnych uderzeń lotniczych i rakietowych oraz aktów terroru na całym terytorium państwa, a nawet zajęcia jego części"[83].

Zgodnie z konstytucją Polska może brać udział tylko w wojnie obronnej. Stąd też, z punktu widzenia polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego, 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 będzie wojną prowadzoną w układzie sojuszniczym. Wynika to z zasady, że każda napaść na członka NATO, to agresja przeciwko wszystkim członkom Sojuszu. Z tego też punktu widzenia należy liczyć się z wojnami prowadzonymi: na własnym terytorium i 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 sojuszniczych, 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-zaczepną. Jeśli konflikt lokalny będzie miał 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 Reagowania Kryzysowego NATO) i działających wedle wspólnie opracowanych

---

[83] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka ...* , s. 96.

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.[84]

Wojna powszechna dla Polski może oznaczać wojnę w skali europejskiej bądź światowej. Udział Polski w wojnie oznaczałby zaangażowanie w nią Sojuszu Północnoatlantyckiego[85].

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.

Rozważając scenariusze wojny powszechnej, należy uwzględniać 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.[86]

Równie prawdopodobne wydaje się wystąpienie niespodziewanego 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 formy[87]:

a) kampanii zaczepnej we wymiarach: lądowym, powietrznym i morskim;
b) ograniczonej operacji zaczepnej na jednym kierunku;
c) uderzeń rozproszonych (na kilku kierunkach) o ograniczonym rozmachu;
d) działań grup dywersyjno-rozpoznawczych (nieklasycznych uderzeń) na wybranych kierunkach, rajdów grup zbrojnych o różnym składzie

---

[84] Szerzej, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa,* AON, Warszawa 2003, s. 83.

[85] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka* ..., s. 94-95.

[86] Szerzej, B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa,* materiał studyjny, WKO, Warszawa 2002, s. 125 i nast.

[87] Zob. J. Pawłowski, *Ogólna charakterystyka zagrożeń oraz wyzwań dla obronności Polski* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 13.

i wyposażeniu, aktów dywersji i innych niekonwencjonalnych działań bojowych.

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 rakietowo-lotniczego. Atak rakietowo-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 celem agresji lub jednym z kilku.[88]

Na zakończenie przedstawienia wyników badań dotyczących zagrożeń militarnych należy stwierdzić, że „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 uczestniczy i w przyszłości zapewne będzie nadal uczestniczyć w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych z dala od swoich granic. Fakt ten, a także ścisłe powiązania sojusznicze skutkować mogą wzrostem ryzyka zagrożenia terytorium Polski akcjami odwetowymi, z których najbardziej prawdopodobnymi są uderzenia o charakterze terrorystycznym"[89].

1.4. Zagrożenia pozamilitarne terytorium Polski

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

Przedstawiając zasadnicze zagrożenia bezpieczeństwa narodowego RP, nie sposób pominąć także kwestii odnoszących się do niebezpieczeństw związanych z rozwojem cywilizacyjnym. Szczególnie duże niebezpieczeństwo stanowią w czasie wojny toksyczne

---

[88] Szerzej, J. Pawłowski, *Ogólna charakterystyka zagrożeń oraz wyzwań dla obronności Polski* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 12.

[89] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka* ..., s. 95-96.

środki przemysłowe, ponieważ „(...) zakłady i magazyny gromadzące te środki będą obiektami ataku”[90].

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.

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”[91].

Konsekwencją burzliwego rozwoju przemysłu chemicznego w świecie było pojawienie się tej właśnie kategorii zagrożenia zarówno dla człowieka, jak i środowiska [92]. W przypadku wydostania się toksycznych środków przemysłowych (TŚP), najczęściej wysokotoksycznych związków chemicznych, ze zbiorników, cystern lub aparatury technologicznej może powstawać bardzo poważne zagrożenie.

---

[90] Zob. M. Spławski, *Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania* skażeń, materiały z sympozjum „Ratownictwo chemiczno-ekologiczne”, Krzyżowa 11-12 czerwca 2001, s. 23.

[91] Zob. B. Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka* ... , s. 96.

[92] Szerzej, *Ocena zagrożenia terytorium RP*, Biuro Analiz i Prognoz UZKiOL, Warszawa 1999.

Wyciek substancji toksycznych do środowiska może nastąpić w wyniku zniszczenia zakładu lub zbiornika przez grupę specjalną potencjalnego przeciwnika.

W zależności od charakteru uszkodzeń, toksyczne substancje chemiczne mogą ulatniać się do atmosfery w akcie jednorazowym (wybuch) lub w pewnym przedziale czasowym. Ilość substancji toksycznych, które mogą znaleźć się w atmosferze w określonym czasie, zależy m. in., od rodzaju związku chemicznego, skali i charakteru powstałego uszkodzenia, fizycznych parametrów i warunków przechowywania chemikaliów. Na wielkość wypływu substancji toksycznych z uszkodzonych instalacji istotny wpływ mają również warunki meteorologiczne panujące w rejonie powstania awarii.

Na terytorium RP znajdują się zakłady stosujące w produkcji lub magazynujące toksyczne środki przemysłowe. Charakteryzują się one dużą wrażliwością na awarie, uszkodzenia lub zniszczenie z uwagi na dużą ilość rurociągów, wysokie ciśnienia panujące w instalacjach oraz obecność materiałów łatwopalnych. Awarie w tych zakładach lub ich zniszczenie może doprowadzić do powstania rozległych stref skażeń chemicznych.

Innym potencjalnym źródłem zagrożeń jest transport substancji toksycznych transportem kolejowym lub drogowym.

Transport rurociągowy dotyczy głównie gazu ziemnego oraz ropy naftowej i jej produktów. W porównaniu z innymi metodami transportu zagrożenie wynika głównie z bardzo dużej ilości przesyłanych substancji pod ciśnieniem sięgającym nawet kilkudziesięciu atmosfer. Miejscami najbardziej newralgicznymi są reduktory, stacje pomp oraz napowietrzne odcinki rurociągów, które mogą stać się obiektami dywersji przeciwnika.

Następną kategorią obiektów będących potencjalnym obiektem dywersji lub sabotażu, a jednocześnie możliwym źródłem skażeń są magazyny i składy zawierające materiały łatwopalne, takie jak: paliwa, farby, lakiery, rozpuszczalniki i podobne substancje, a także duże składowiska odpadów komunalnych bądź chemicznych. Obiekty te mogą być źródłem bardzo niebezpiecznych pożarów, w wyniku których wydzielać się będą do otoczenia substancje niebezpieczne dla życia człowieka.

Wraz z występowaniem zagrożeń militarnych nasilić się może fala przestępczości, która ma podłoże ekonomiczne i społeczne. Brak możliwości znalezienia pracy zmusza do poszukiwania różnorodnych sposobów, zdobywania środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych (często niezgodnych z obowiązującym prawem) oraz afirmacja pieniądza jako podstawowego wyznacznika wartości człowieka[93], a także możliwe

---

[93] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym* ..., s. 49.

obniżenie poziomu dyscypliny społecznej w warunkach zagrożeń o charakterze militarnym - stanowią zasadnicze przyczyny przestępczości. W warunkach zagrożeń militarnych można wskazać dodatkowe czynniki tego typu zagrożeń, a mianowicie[94]: wzrost migracji zewnętrznej, osłabienie więzi społecznych, brak dostatecznej kontroli dostępu do broni palnej, niska efektywność organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, brak skuteczności w realizacji przygotowanych programów związanych z przeciwdziałaniem patologii społecznej (w tym również walką z przestępczością).

Zagrożenia, o których mowa, można podzielić na te, które związane są w szczególności z: przestępczością kryminalną, przestępczością w obrocie gospodarczym, korupcją, przestępczością zorganizowaną oraz przestępczością graniczną. Wiedząc zatem, że wyżej wymienione rodzaje przestępczości (odnotowywane we wszystkich warunkach funkcjonowania państwa) mogą szczególnie intensywnie występować w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, należy dokonać ich krótkiej charakterystyki.

Narkomania stała się w ostatnich latach najgroźniejszą patologią społeczną. W niej samej oraz w powiązanej z nią przestępczością zachodziły zmiany jakościowe mające decydujący wpływ na wskaźniki statystyczne. Zaliczyć do nich należy w szczególności: zmiany w strukturze spożycia narkotyków, dominację przestępczości zorganizowanej związanej z produkcją i obrotem narkotykami, występowanie różnych przejawów i stopni nasilenia przemocy w transakcjach związanych z obrotem narkotykami (np. użycie broni), wzrost przestępczości pospolitej związanej z przestępczością narkotykową, wzrost liczby młodocianych narkomanów oraz sprawców czynów karalnych związanych z narkotykami.[95]

W sferze przestępczości kryminalnej dominują przestępstwa przeciwko mieniu, z reguły dokonywane bez używania przemocy.[96]. W tej kategorii przestępstw szczególnie często mają miejsce kradzieże samochodów i włamania do nich oraz kradzieże z włamaniem do obiektów prywatnych. Największe zagrożenie kradzieżami samochodów występuje w aglomeracjach miejskich. Sprawcami tego rodzaju przestępstw są wyspecjalizowane grupy włamywaczy, starannie typujące obiekty i ofiary przestępstw, wykorzystujące jednocześnie najnowszą technikę, często dokonujące kradzieży na zlecenie – zwłaszcza w odniesieniu

---

[94] Por. M. Zajder, *Przestępczość w okresie transformacji* [w:] W. Bedanrek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 232 oraz J. Jasiński, *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo i Prawo" nr 8 (618), 1997, s. 42.

[95] Szerzej, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym ...*, s. 51.

[96] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2000, s. 127.

do rynku dzieł sztuki. Do podstawowych cech charakteryzujących współczesną przestępczość kryminalną zaliczyć należy bez wątpienia jej umiędzynarodowienie oraz stosowanie terroru kryminalnego. Przejawami przestępczości kryminalnej są zazwyczaj kradzieże z włamaniami zarówno w odniesieniu do mienia społecznego, jak i prywatnego, które sprowadzają się zazwyczaj do zaboru i włamań. Przestępstwom kryminalnym towarzyszą niekorzystne zmiany jakościowe zachodzące w obszarze szeroko rozumianej przestępczości. Charakteryzują się one takimi cechami, jak: zorganizowany charakter, transgraniczność, specjalizacja i profesjonalizm sprawców. Zmiany strukturalne przestępczości kryminalnej, związane m.in. z: narastaniem agresji i przemocy w zachowaniach przestępczych, coraz powszechniejszym używaniem broni palnej i materiałów wybuchowych oraz nasilaniem się porachunków przestępczych z zabójstwami włącznie, stanowią o wysokim udziale przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w ogólnej liczbie czynów stwierdzonych.[97]

Współcześnie przestępczość gospodarcza dotyka niemal wszystkich sfer życia. Warte podkreślenia jest to, że odnotowuje się przeobrażenia w zakresie tego rodzaju przestępczości na płaszczyźnie ilościowej i strukturalnej. Do głównych obszarów zagrożeń przestępczością gospodarczą zaliczyć można: sektor bankowy, sektor ubezpieczeniowy, sferę usług materialnych, rolnictwo i gospodarkę żywnościową, sferę usług niematerialnych, działalność leasingową, gospodarkę energetyczną, obrót towarowy, sferę własności intelektualnej. Z szeroko pojętą przestępczością gospodarczą wiąże się produkcja ukryta, polegająca na wytwarzaniu wyrobów lub świadczeniu usług, które nie są zabronione przez prawo, ale są świadomie ukrywane przed organami administracji państwowej w celu unikania płacenia podatków, ceł i składek na ubezpieczenia społeczne.

Kolejnym zagrożeniem pozamilitarnym jest korupcja, która dotyczy zwłaszcza segmentów życia społecznego i gospodarczego. Do szczególnie narażonych na łapownictwo, nadużycia funkcji czy płatną protekcję zaliczyć należy przede wszystkim: system ubezpieczeniowy, system bankowy, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, administrację rządową i samorządową, organy kontrolne (sądowe i egzekucyjne) oraz sferę zamówień publicznych. W systemie ubezpieczeniowym korupcja polega przede wszystkim na przyjmowaniu korzyści majątkowych za fałszowanie i antydatowanie polis ubezpieczeniowych oraz wystawianiu polis na fikcyjne pojazdy zgłaszane później jako skradzione. Natomiast w systemie bankowym korupcja związana jest z procesem podejmowania przez pracowników bankowych decyzji o udzielaniu kredytów niezgodnie

---

[97] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym* ..., s. 53.

z zasadami określonymi przez prawo bankowe i regulaminy wewnętrzne, a także niewszczynaniem postępowań egzekucyjnych. Korupcja w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych odnosi się głównie do branży energetycznej, cementowo-wapiennej i żywnościowej. W odniesieniu do administracji rządowej i samorządowej oraz organów kontrolnych (sądowych i egzekucyjnych) jest uznawana za szczególnie zagrożoną w związku z wydawaniem różnego rodzaju aktów administracyjnych oraz zachowaniami korupcyjnymi występującymi najczęściej przy wydawaniu indywidualnych decyzji podatkowych, celnych itp. W obszarze zamówień publicznych korupcja dotyczy osób odpowiedzialnych za przestrzeganie procedur związanych z organizacją przetargów. Wymienione sfery nie stanowią pełnego katalogu zagrożeń, ale wskazują jedynie na powszechność działań korupcyjnych – od sfer typowo gospodarczych do administracyjnych i politycznych. Najczęściej łapownictwo, płatna protekcja czy nadużycie funkcji towarzyszą przestępczości gospodarczej.[98]

W większości działań przestępczych dość istotną przeszkodą jest granica państwowa, którą należy w jakiś sposób pokonać[99]. Granice państwa mogą przekraczać ludzie lub towary. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z przekroczeniem granicy państwowej wbrew prawu, w drugim - z przemytem. Z tymi dwoma podstawowymi kategoriami przestępstw granicznych wiążą się również inne przestępstwa, takie jak fałszowanie dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej. A zatem, chroniąc własne społeczeństwo i państwo przed wpływami obcych grup przestępczych, a także ograniczając działalność własnych organizacji mafijnych, należy dążyć do uszczelniania granic własnego państwa. Chroni ono przed napływem lub przepływem osób niepożądanych oraz towarów, których wejście na rynek obniża wpływy państwa, a zwiększa wpływy tychże organizacji. Z osobowym i towarowym ruchem granicznym powiązane są różne formy przestępczości granicznej[100]. Do najistotniejszych zagrożeń, występujących na granicy państwowej, od lat należą: nielegalna migracja tranzytowa i nasilanie się migracji pobytowej, fałszowanie dokumentów uprawniających do przekraczania granicy, przemyt, a także rosnący stopień zorganizowania przerzutu ludzi i przemytu towarów, elastyczność grup przestępczych

---

[98] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym* ..., s. 54-56.

[99] Szerzej, J. Prońko, *Zagrożenia przestępczością graniczną* [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, red. B. Wiśniewski, Z. Piątek, AON, Warszawa 2006, s.12-22.

[100] Opracowano na podstawie raportu na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe ministrowi spraw wewnętrznych i administracji w Polsce w 2003 r. oraz w I półroczu 2004 r., Warszawa, Listopad 2004 r. http://www.mswia.gov.pl (listopad 2005 r.).

w zakresie tworzenia nowych kanałów przerzutowych oraz metod i środków działania, ich międzynarodowy i transgraniczny charakter.

Motoryzacja stanowi jeden z bardzo ważnych elementów życia gospodarczego i społecznego. Jej ciągły rozwój, obok niepodważalnych korzyści, niesie ze sobą jednak także zagrożenia i zjawiska ujemne. Najpoważniejsze z nich występują w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego[101], chodzi tu przede wszystkim o wypadki drogowe.[102]

Szczególną formą zagrożeń obszaru państwa są działania terrorystyczne rodzimych lub obcych zorganizowanych grup przestępczych. Grupy te charakteryzują się wysokimi umiejętnościami i bezwzględnym posłuszeństwem wobec przywódcy. Mogą działać samodzielnie, dokonując akcji terroru w celu osiągnięcia zysku (mogą być inspirowane także z zagranicy np. grupy międzynarodowe).[103]

Konkludując, należy stwierdzić, iż zapobieganie zagrożeniom pozamilitarnym jest pojęciem złożonym[104]. W podejściu do problematyki działań zapobiegających tym zagrożeniom najistotniejsze jest uświadomienie sobie faktu, że wyspecjalizowane do walki z nimi instytucje nie są w stanie samodzielnie sprostać temu wyzwaniu.

1.5. Konkluzje

Dokonując uogólnienia rezultatów badawczych, których syntezę przedstawiono w niniejszym rozdziale, należy stwierdzić, że:

a) członkostwo Polski w NATO niesie za sobą, oprócz korzyści wynikających z gwarancji bezpieczeństwa państwa, potencjalne i realne zagrożenie, że Polska stanie się obiektem agresji ze strony organizacji wrogo nastawionych do państw – członków paktu, niekoniecznie będących formalnymi przedstawicielami wrogich państw, na przykład grup terrorystycznych[105];
b) członkostwo Polski w NATO diametralnie zmieniło warunki jej obronności. Zagrożenie wojenne w postaci agresji na dużą skalę jest obecnie niewielkie.

---

[101] D. Podleś, *Zagrożenia w ruchu drogowym*, [w:] W. Bednarek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 173 i nast.

[102] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym* ..., s. 58.

[103] Szerzej, *Terroryzm. Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, red. nauk. K. Jałoszyński i B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 53-80.

[104] B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 941 i nast.

[105] K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych* ..., s. 39.

Natomiast o wiele większe jest zagrożenie konfliktem na małą skalę, lokalnym naruszeniem terytorium Polski lub zbrojnym incydentem granicznym[106];

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

d) pomimo prognoz oddalających w czasie możliwość konfliktu zbrojnego z uczestnictwem Polski, wojny z udziałem naszego kraju nie da się jednak wykluczyć. W celu zapewnienia suwerennego bytu, niezależności politycznej oraz przetrwania narodu należy realizować przygotowania obronne;

e) już 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. 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 zjawisk mogą być napięcia polityczne, ekonomiczne, etniczne, religijne, czy też spory graniczne[107].

Zagrożenia militarne mają swoje źródła zarówno w sytuacji wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Zagrożeniom militarnym i wojnie towarzyszą również zagrożenia pozamilitarne, które w tych warunkach ulegną zdecydowanemu nasileniu. Warunki poprzedzające wybuch wojny i wojna charakteryzują się tym, że „granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne"[108].

---

[106] Szerzej, J. Pawłowski, *System obronności* ..., s. 5.

[107] Zob. tamże, s. 5.

[108] J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo,* www.gazeta.pl. z dnia 19 listopada 2002 r.

Wybuch wojny ma charakter prawny i skutkowy, mogący mieć swe podłoże, między innymi, we wcześniej wymienianych zagrożeniach natury pozamilitarnej. Od ich intensywności zależeć będzie potencjalny rozmiar prowadzonych działań zbrojnych.[109]

Kształt terytorium Polski, duża liczba przeszkód naturalnych oraz przebieg jej granic stwarzają 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 – nawet w przypadku lokalnego konfliktu zbrojnego – znajdzie się w zasięgu możliwości oddziaływania potencjalnego przeciwnika.

[109] K.Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych* ..., s. 39.

2. ORGANIZACJA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – TEORIA PROBLEMU

Decyzje państwowe w dziedzinie obronności realizują organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej[110]- centralnym (resortowym) i terenowym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym), w tym organy dowodzenia sił zbrojnych - stosownie do swych kompetencji, stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa.[111] Wymienione powyżej obowiązki wykonywane są na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz prawa miejscowego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku ustala system źródeł prawa, określony zapisem art. 87 ust. 1, który stanowi, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia". Dodatkowo art. 92 ust. 1 konstytucji stawia w stosunku do rozporządzeń kardynalny wymóg, stanowiący, iż „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu". Poza tym art. 241 ust. 6 konstytucji – wskazując na źródła prawa: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia ministrów lub innych organów administracji publicznej, które będąc nimi przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej, wymagają dostosowania do rangi określonej w cytowanym na wstępie art. 87 oraz art. 103 (traktującym o trybie obowiązywania uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń prezesa Rady Ministrów i ministrów) – wyraźnie precyzuje, które organy i w jakim trybie tworzą powszechnie obowiązujące prawo.

Nie ulega wątpliwości, że kierowanie obronnością państwa – ze względu na niezwykle istotne znaczenie dla obrony jego niepodległego bytu oraz szerokie i skomplikowane spektrum przedsięwzięć służących zapewnieniu jego konstytucyjnym organom warunków do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny - powinno posiadać odpowiednio wysoką rangę.

---

[110] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, studium, AON, Warszawa 2000, s. 66-80.

[111] Zob. B. Wiśniewski, *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 245 i następne.

Z uwagi na złożoność problemów przygotowań obronnych, w niniejszym rozdziale zastosowano przedmiotowo-podmiotowe podejście do badanego obszaru. Zakres przedmiotowy badań obejmował zatem całokształt działań podejmowanych w państwie na rzecz zapewniania jego bezpieczeństwa zewnętrznego. Z kolei zakres podmiotowy obejmował administrację publiczną oraz, w ograniczonym, niezbędnym zakresie, sferę władzy.

Nie sposób przedstawić kompetencji organów administracji publicznej i dokonać oceny przepisów obowiązujących w zakresie obronności bez krótkiego wprowadzenia dotyczącego uprawnień zasadniczych organów władzy, których wykonawcą jest administracja publiczna.

Uwzględniając powyższe założenia w rozdziale tym przedstawiono wyniki badań dotyczące: zasadniczych ustaleń terminologicznych, ogólnych zasad przygotowań obronnych, kompetencji w aspekcie teoretycznego scenariusza związanego z wystąpieniem warunków zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

2.1. Pojęcie i istota administracji publicznej

Niezbędne dla przedmiotu rozważań przedstawianych w niniejszej pracy jest między innymi wyjaśnienie pojęcia „administracja publiczna" oraz tych terminów, które pozostają z nim w ścisłym związku.

Już teraz jednak należy zauważyć, że wyczerpujące przedstawienie tych zagadnień, które skądinąd mają poważny udział w nauce, jest niemożliwe z uwagi na zakres tematyczny rozprawy oraz przyjętą formułę prezentacji wyników przeprowadzonych badań. Położono zatem nacisk na kwestie pozostające w ścisłym związku z problematyką przygotowań obronnych.

Termin „administracja" w języku potocznym używany jest w znaczeniu bliskim źródłosłowu. Nazwa ta jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania.[112]

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego, pojęcie „administracja" oznacza „kierowanie, zarządzanie czymś; zespół zarządzający, kierujący czymś; zarząd jakiejś instytucji; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy

[112] Zob. B. Szydłowski, *Kierowanie działaniami organów administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (na przykładzie województwa śląskiego)*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004, s. 31 cytat za: J. Borkowski, *System prawa administracyjnego*, tom I, Wrocław 1977, s. 28.

wykonawczej; organy tej władzy"[113]. Natomiast W. Dawidowicz stwierdza, że administracja to „(...) służenie, czynność podporządkowana rozkazom („ministrare" oznacza posługiwać, wykonywać, kierować, przedrostek „ad" – „ku" wzmacnia w wyrazie „administrare" moment celowości działania)"[114]. Natomiast słowo „publiczna" oznacza „dotycząca ogółu ludzi; służąca ogółowi; dostępna dla wszystkich"[115].

Określenia „administracji publicznej" zmieniały się istotnie na przestrzeni lat. Jedną z pierwszych sformułował O. Mayer, według którego administracja to „działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości"[116].

Według E. Ochendowskiego „administracja publiczna jest sprawowana przez państwo w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, jak i związki publicznoprawne (związki samorządowe) i inne podmioty administracji.(...) Po przywróceniu w 1990 r. w naszym kraju samorządu terytorialnego, a ponadto samorządów specjalnych, celowe jest przywrócenie terminu „administracja publiczna", przy przyjęciu, iż pojęcie administracji publicznej jest szersze od pojęcia administracji państwowej i że obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tejże administracji"[117]. Warto w tym miejscu przytoczyć również określenie pojęcia „organów administracji publicznej", znajdujące się w ustawie z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[118], która w art. 20 ust.2 stanowi, że „organami administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej". Istotne dla przedmiotu rozważań są cechy administracji, do których zalicza się[119]: aktywność, inicjatywę, działalność ukierunkowaną na przyszłość, podejmowanie konkretnych środków do uregulowania spraw jednostkowych oraz podejmowanie działań służących urzeczywistnieniu określonych przedsięwzięć.

---

[113] Tamże, t. I, s. 9.

[114] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych,* Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 19 [w:] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna,* wyd. Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 18.

[115] *Mały słownik języka polskiego,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 761.

[116] O. Mayer, *I Band Deutsches Verwalungsrecht*, Leipzig 1924 (Berlin 1969), s. 15.

[117] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...,* s. 18 oraz por. *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, wydanie IX uaktualnione, praca zbiorowa pod red. S. Wronkowskiej i M. Zmierczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 331.

[118] Dz.U. Nr 74, poz. 368 wraz z późniejszymi zmianami.

[119] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...,* s. 22-23.

Z perspektywy badań przedmiotu niniejszej pracy, niezbędne jest przywołanie innego podejścia (podmiotowo-przedmiotowego), zastosowanego przez J. Langroda, który określał administrację jako planowe zgrupowanie ludzi w pewnej misji publicznej, a dopiero potem (poprzez zgrupowanie tych ludzi) sumę urządzeń, którymi dysponują[120].

Mimo że zabiegi o zapewnienie wspólnego dobra, jakim bez wątpienia jest bezpieczeństwo (w tym również obronność), spoczywa na administracji w ogóle, to w zakresie przygotowań obronnych państwa szczególny ciężar wypełniania tej misji spoczywa na administracji rządowej. Zadania administracji rządowej ujęte są w ramy działów. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej ściśle określony został zakres tychże działów oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Z dużym uproszczeniem można stwierdzić, że dział administracji rządowej jest odpowiednikiem konkretnego, ściśle określonego zadania ministra. Warto zauważyć, że „kierowanie danym działem administracji rządowej oznacza pełne władztwo nad tym działem oraz domniemanie kompetencji"[121]. Pamiętać także należy, że prezes Rady Ministrów może w dowolny sposób dysponować działami administracji rządowej przypisując je dowolnemu ministrowi, z wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 4 przywoływanej ustawy, który stanowi, iż działy administracji rządowej: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe powierza się jednemu ministrowi. Ważne jest również to, iż działy administracji rządowej nie wyczerpują całej działalności administracji rządowej (niektóre zadania wykonują organy administracji rządowej nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów). Zapisy prawa wywołują zatem pozytywne skutki. Po pierwsze, wyznaczają granice obszaru działów administracji rządowej. Po drugie, takie postanowienia są próbą przeciwdziałania sytuacjom, w których pojawić się może nowe zadanie, identyfikowane w sposób oczywisty z jakimś działem, a niewymienione w ustawie. Istotnym problemem dla zarządzania przygotowaniami obronnymi jest również to, że z mocy prawa ministrowie są zobowiązani do współpracy. Niezaprzeczalnie wpływ na jakość zarządzania przygotowaniami obronnymi w dziale administracji rządowej mieć będą również struktury organizacyjne urzędów obsługujących właściwych ministrów, czyli ministerstwa będące zorganizowaną strukturą urzędniczą powołaną do bezpośredniej realizacji zadań należących

---

[120] J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze, Kraków 2003, s. 27.

[121] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2002, s. 216.

do ministra.[122]

Z dotychczas prezentowanymi pojęciami związany jest również termin „zadania administracji publicznej". Zadania, o których mowa, wykonywane są:

a) w ramach administracji państwowej – przez scentralizowaną i zbudowaną hierarchicznie administrację rządową;
b) na zasadach zdecentralizowanych – przez inne podmioty i samodzielne instytucje administracji publicznej;
c) w formie zadań zlecanych różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego.[123]

Scentralizowaną administrację państwową tworzy administracja rządowa podlegająca rządowi oraz te segmenty administracji państwowej, które nie należą do administracji rządowej, ponieważ podlegają innym aniżeli rząd naczelnym władzom państwa. Pierwsza z wymienionych powyżej części administracji państwowej dzieli się na centralną i terenową. W centralnej administracji rządowej wyróżnia się z kolei dwa poziomy organizacyjne.[124] „Po pierwsze, jest to administracja obsługująca sam rząd i jego członków (...). Po wtóre jest to poziom wykonywania zadań publicznych i kompetencji administracyjnych, określonych ustawami"[125]. Terenowa administracja rządowa „zbudowana jest w głównej części na zasadzie zespolenia organizacyjnego – zasadnicza rola przypada tu wojewodom wykonującym w województwach władzę administracyjną o odpowiedzialności ogólnej. Podlegają oni prezesowi Rady Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a w województwie sprawują zwierzchnictwo nad całą zespoloną administracją rządową"[126]. Z kolei cechą charakterystyczną administracji samorządowej jest to, że nie występuje zależność hierarchiczna, co oznacza, że każdy szczebel jest niezależny od pozostałych. W kontekście rozważań przedstawionych do tej pory zauważyć należy, że administracja samorządowa wykonuje kompetencje administracji rządowej, gdy zostaną jej zlecone w drodze ustawy lub nastąpi porozumienie.

Prezentowane do tej pory wyniki dociekań zasygnalizowały również potrzebę wyjaśnienia terminu „organ administracji publicznej". Zachowując dotychczasowe podejście do problemu, zwrócić należy uwagę na to, że w szerokim odbiorze pojęcie „organ"

---

[122] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2002, s. 214.

[123] Szerzej, H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, wydanie 3 rozszerzone*, Liber, Warszawa 2004, s. 130-131.

[124] Tamże.

[125] Tamże.

[126] Tamże, s. 133.

utożsamiane jest z urzędem, instytucją pełniącą określone funkcje w dziedzinie życia społecznego[127].

Organ administracji publicznej określany jest również jako:

a) człowiek lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego;
b) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;
c) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji.[128]

Reasumując, należy zauważyć, że najbardziej przekonywujące z punktu widzenia przedmiotu badań zdefiniowanie pojęcia administracji publicznej nastąpić może przez zrównoważenie trzech elementów. Kryteria te spełnia sformułowanie zaproponowane przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę, według których „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach"[129]. Podobne spojrzenie prezentowane jest przez Z. Cieślaka, I. Lipowicz oraz Z. Niewiadowskiego, którzy uważają, że administracja to „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne"[130].

2.2. Organizacja w ujęciu procesowym

W celu stworzenia podstaw do przedstawienia wyżej określonej problematyki niezbędne jest wyjaśnienie podstawowych – dla przedmiotu rozważań – pojęć.

„Termin *organizacja* znany był od dawna i zawsze cechowała go wieloznaczność i różny sposób definiowania. Samo pojęcie organizacji jest bardzo stare i wywodzi się ze starożytnej greki i łaciny – etymologicznie wywodzi się z takich słów, jak: *organom*, *organizo*, łacińskie *organizatio* – wszystkie te pojęcia w przybliżeniu oznaczają tworzenie

---

[127] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa1999, s. 575.

[128] J. Boć, *Prawo administracyjne,* Colonia Limited, Wrocław, 2003, s.112.

[129] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. Liber, Warszawa 1999, s. 79.

[130] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. LexisNexis Warszawa 2002, s. 27-28.

z poszczególnych organów – części uporządkowanych harmonijnych całości".[131]

Słowo „organizacja" rozumiane jest także powszechnie jako „sposób, system organizowania czegoś"[132].

J. Zieleniewski stwierdził, że organizacja „to pewna całość, której składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości"[133].

Przyjmując założenia przedstawione we wprowadzeniu, na potrzeby prezentacji wyników badań przyjęto, że organizacja rozpatrywana będzie jako zbiór procesów (funkcji, czynności) wykonawczych (roboczych) i informacyjno-decyzyjnych (kierujących) realizowanych przez określony system społeczny[134].

Z analizy podstaw nauki teorii organizacji i kierowania wynika, że organizacji w ujęciu procesowym dotyczą: określenie celu, planowanie, organizowanie, wykonanie i kontrola.[135]

Określenie celu działania skierowane jest na przedmiotowo – podmiotowe wskazanie pożądanego, przyszłego stanu lub rezultatu działania, możliwego do osiągnięcia w wyznaczonym terminie. W myśl obowiązujących dokumentów „nadrzędnym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej (a tym samym wszystkich, również administracji publicznej – wtrącenie B.W.) jest zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukowanie ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystanie pojawiających się szans"[136]. Głównym zaś celem odnoszącym się wprost do przygotowań obronnych jest: zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadząc rozważania na temat określenia celu, należy mieć na uwadze, że zasadniczym problemem nie jest cel przygotowań obronnych, lecz cel organizacji przygotowań obronnych. W takim ujęciu określenie celu sprowadzać się będzie do zorganizowania zespołów ludzkich i ich efektywnej pracy w obszarze przygotowań obronnych, w zakresie pozostającym we właściwości określonego szczebla organizacyjnego administracji publicznej.

Planowanie odgrywa szczególną rolę w organizacji działań. W trakcie planowania

---

[131] *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, red. nauk. A. Misiuk i K. Rajchel, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007, s. 9.

[132] *Słownik języka polskiego,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978, t. II, s. 540.

[133] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 274.

[134] Zob. P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa, podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994, s. 131.

[135] Szerzej, J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWE, Warszawa 1976.

[136] Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzona na wniosek prezesa Rady Ministrów przez prezydenta RP 13 listopada 2007 r., s. 5.

poddaje się dokładnym analizom i ocenom otrzymane zadanie oraz wszystkie czynniki wpływające na ich wykonanie. W czasie planowania powstaje plan działania, którego podstawę stanowi decyzja podjęta przez właściwego przełożonego. Ogólnie rzecz ujmując, można przyjąć, że planowanie działań obejmuje: analizę zadania, ocenę sytuacji, sporządzenie planu działania i opracowanie stosownych dokumentów dyrektywnych. Można zatem stwierdzić, że celem planowania jest określenie kolejności, sposobów i terminów wykonywania zadań, rozwiązanie problemów współdziałania oraz kierowania. Podstawę do planowania stanowią dane wyjściowe będące zbiorem informacji o otoczeniu oraz sposobach osiągnięcia założonego celu oraz zasobach potrzebnych do przeprowadzenia działań wykonawczych. Wyżej wymienione informacje stanowią również te, które odnoszą się do rozłożenia w czasie działań (współdziałania) podmiotów. Należy jednocześnie podkreślić, że cykl procesu planowania jest procesem ciągłym, co podyktowane jest nieprzerwanymi zmianami warunków realizacji zadań powierzonych do wykonania administracji publicznej. W toku planowania powstają harmonogramy oraz algorytmy postępowania. Wszyscy, którzy choć raz zetknęli się z planowaniem, zwłaszcza na szczeblach naczelnych i centralnych organów administracji publicznej, wiedzą jak wiele wątpliwości i spornych kwestii pojawia się na tym etapie organizacji. Podyktowane jest to złożonością i dynamiką, wielowymiarowością i wieloaspektowością związaną z obszarem odpowiedzialności tego szczebla organizacyjnego. Z uwagi chociażby na to, że dokumenty wykonuje się na wszystkich poziomach organizacyjnych administracji, szczególnego znaczenia w odniesieniu do nich nabiera ich spójność i logiczne powiązanie[137]. Według poglądów klasyków teorii organizacji planowanie sprowadza się do podejmowania decyzji o działaniach zorientowanych na wywołanie określonych zdarzeń, które nie zaistniałyby samoistnie. A zatem planowanie należy postrzegać jako proces polegający na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz decydowaniu opartym na faktach i rzetelnych ocenach, pozostającym w zgodzie z określonym celem działania[138].

Z kolei organizowanie - to nic innego aniżeli złożone przygotowanie warunków do wykonania zadania. Celem organizowania jest przekazanie zadań wykonawcom, utworzenie struktury organizacyjnej oraz zaspokojenie potrzeb tej struktury. Warto zauważyć, że organizowanie jest „procesem łączenia osobowych i rzeczowych składników działania, jak również zorganizowanych już działań (...) w systemy bardziej złożone, przystosowane

---

[137] Por. W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 140.

[138] Por. M. Wrzosek, *Zarządzanie zasobami informacyjnymi w systemie rozpoznania wojsk lądowych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2007, s. 47.

do zaspokajania czyichś potrzeb, a w wielu przypadkach do samoodtwarzania także własnej struktury i materialnego jej podłoża"[139]. Przywołany proces obejmuje w szczególności[140]:

a) poszukiwanie i dobór ludzi oraz innych obiektów, które pod względem właściwości spełniają założenia struktury tworzonego systemu;
b) pozyskanie ich oraz kształtowanie więzi między nimi warunkujących pełną gotowość systemu do realizacji wyznaczonej mu funkcji;
c) zachowanie tej gotowości, pomimo zmian nieuwzględnionych w założeniach struktury systemu, poprzez permanentne przystosowywanie do nich założeń, części i składników działania, które muszą być stale odtwarzane[141].

Organizowanie związane jest z wszelkimi działaniami człowieka, których to działań jest zasadniczym determinantem. Ostatnia z wymienionych powyżej części procesu dowodzi racjonalizacji całego procesu, „wskutek czego czynności i powodowane nimi zdarzenia (...) wykazują związek coraz ściślejszy, a systemy działań osiągają ciągle wyższy stopień zorganizowania, gdyż coraz mniej w nich występuje czynności i zdarzeń przypadkowych niepodporządkowanych realizacji wyznaczonej im funkcji"[142].

Kolejnym etapem organizacji działań jest wykonanie, którego istotą jest urzeczywistnienie myśli przewodniej. Polega ono na wypełnieniu czynności składających się na realizację powierzonego zadania[143]. Wykonanie jest konsekwencją planowania i organizowania, bo przecież tej części organizacji są podporządkowane. Wykonanie charakteryzuje się pewną złożonością, ponieważ każde działanie jest „pewnym procesem, pewną zmianą odbywającą się w czasie, ma pewien tok, zawiera w sobie zawsze przemieszczanie się części składowych takiej lub innej całości"[144]. Wykonanie jest „zawsze szczególnym przypadkiem procesu przebiegającego wedle (...) schematu zależności"[145]. Można stwierdzić, że wykonawca zazwyczaj uświadamia sobie ten schemat. „Uświadamia sobie również postrzegane okoliczności jako składowe sytuacji, w której się znajduje i która go zmusza lub zachęca do działania (...)"[146].

---

[139] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981, s. 331.

[140] Szerzej, tamże, s. 332.

[141] Odtwarzanie to obejmuje: poszukiwanie, dobieranie i pozyskiwanie.

[142] *Encyklopedia organizacji* ..., s. 331.

[143] Por. *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s.1060.

[144] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wydanie V, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975, s. 123.

[145] Tamże.

[146] W. Gabara, *Między wiedzą a działaniem. Przesłanki racjonalnego zarządzania,* Książka i Wiedza, Warszawa 1993, s. 37.

Ostatnim etapem organizacji działań wymagających omówienia jest kontrolowanie. Istotą tego etapu jest ustalenie poziomu i stopnia realizacji zadań. A zatem kontrola polega na zbadaniu czy rezultaty działania są zgodne z celami[147] i czy nakłady energii i wysiłku harmonijnie współdziałają dla ich realizacji. Kontrolowanie służy także upewnieniu się czy uzyskiwane szczątkowe wyniki działań pozwolą dotrzeć do docelowego punktu w wyznaczonym czasie[148]. Kontrolowanie jawi się zatem jako postępowania diagnostyczne, które z jednej strony ma ujawnić niesprawności i błędy, z drugiej zaś - wskazać sposoby eliminowania tych negatywnych zjawisk lub zabezpieczenia się przed nimi[149]. Między innymi w kontekście powyższego warto zaznaczyć, że kontrolowanie dostarcza przede wszystkim argumentów do planowania[150].

Pojęciem nierozerwalnie związanym z zaprezentowanymi powyżej etapami organizacji (szczególnie ostatnim) jest racjonalizacja. Przy czym należy ją rozpatrywać w sensie metodologicznym i rzeczowym. Racjonalność metodologiczna polega na poznawczym ugruntowaniu działania[151], natomiast racjonalność rzeczową należy postrzegać jako działanie „przystosowane do okoliczności i w ogóle do wszystkiego, cokolwiek w sądzie prawdziwym stwierdzić można"[152].

W poprzednich fragmentach pracy pojawiał się już wielokrotnie termin „system". Nieodzowne zatem jest wyjaśnienie tego pojęcia. Rozumie się przez nie określone zjawisko w naturze i społeczeństwie, składające się z poszczególnych elementów, między którymi zachodzą określone relacje. System ma więc strukturę, a w aspekcie cybernetycznym charakteryzuje go dynamika i spełnienie określonej funkcji[153]. Zgodnie z „Encyklopedią organizacji i zarządzania" system należy rozumieć jako wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z punktu widzenia jako całość[154]. Nie sposób pominąć wyjaśnienia znaczenia wyżej wymienionego pojęcia, zawartego w opracowaniu „Zarządzanie, teoria i praktyka", którego autorzy postrzegają system jako zestaw składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki (interakcje), i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym

---

[147] J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 34.

[148] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami,* PWN, Warszawa 2001, *s. 44.*

[149] Por. A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa-Kraków 2002, s. 111.

[150] Por. Z. Ścibiorek, *Kierownik w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo A.Marszałek, Toruń 2000, s. 147-148.

[151] Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, s. 56 [w:] W. Gabara, *Między wiedzą* ..., s. 38.

[152] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 123 [w:] W. Gabara, *Między wiedzą* ..., s. 38.

[153] Zob. P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, MON, Warszawa 1983, s. 35.

[154] *Encyklopedia organizacji* ..., s. 508.

bezpośrednio lub pośrednio[155]. Z kolei W. Kieżun określa system jako wyodrębnioną całość otaczającej nas rzeczywistości, mającą wyodrębnioną strukturę, a więc składającą się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, określających ich wzajemne relacje[156]. Do dalszych rozważań przyjęto definicję „systemu" zawartą w *Nowej encyklopedii powszechnej PWN*, która określa „system" jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów, wyodrębnionych z otoczenia ze względu na te powiązania, przy czym powiązania (relacje) między elementami systemu tworzą jego strukturę, oraz jako zespół sposobów (metod) działania, wykonywania złożonych czynności, a także całokształt zasad organizacji, ogół norm i reguł obowiązujących w danej dziedzinie[157]. Analiza przytoczonych powyżej definicji uprawnia do stwierdzenia, że „system" spełnia następujące warunki:

a) posiada własną strukturę złożoną z pojedynczych jednostek oraz powiązań między nimi;
b) jest wyodrębniony z większej całości i posiada granice tej odrębności;
c) posiada zespół reguł określających jego funkcjonowanie.

Konkludując, należy stwierdzić, że problemy dotyczące organizacji jako procesu są złożone, a ich identyfikowanie w opracowaniach znajduje wiele wspólnych elementów.

2.3. Teoretyczny scenariusz zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa

W kontekście wniosków z badań zawartych w rozdziale pierwszym można stwierdzić, że w zasadzie identyczny zakres zadań stoi przed administracją publiczną w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, jak i w warunkach wojny. Takie stwierdzenie oparto na posiadanej wiedzy, którą należy rozumieć, jako „...ogół tych posiadanych informacji, którym, zważywszy na sposób ich uzasadnienia, (...) osobnik winien przypisać prawdopodobieństwo dostateczne do tego, by postępować tak, jak gdyby były prawdziwe"[158]. Warto jednocześnie zaznaczyć, że drugą podstawą do przedstawienia rozważań zawartych w niniejszym podrozdziale jest założenie, że współczesnej walce zbrojnej towarzyszy prowadzona równolegle z nią walka niezbrojna, między którymi to walkami granice są coraz bardziej płynne[159].

---

[155] Zob. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000, s. 761.

[156] W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 13.

[157] *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1995, t. 6, s. 152.

[158] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 123 cytuję za: W. Gabara, *Między* ..., s. 37.

[159] Por. J. Rudniański, *Elementy prakseologicznej*... , s. 41.

Poniżej przedstawiono teoretyczne tło służące zrozumieniu zadań i zakresu udziału administracji publicznej w przeciwstawieniu się zagrożeniom militarnym i wojnie oraz tym zagrożeniom, określonym w niniejszej pracy mianem pozamilitarnych, które bez wątpienia towarzyszyć będą warunkom funkcjonowania państwa określonym na wstępie niniejszego podrozdziału.

Zatem w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa administracja publiczna będzie musiała liczyć się przede wszystkim z nasileniem działalności przestępczej (w tym ze zwiększoną aktywnością przestępczości zorganizowanej) oraz działalności terrorystycznej, dywersyjnej bądź sabotażowej, której celem mogą być przedstawiciele władzy i administracji publicznej szczebla centralnego oraz obiekty, których zniszczenie stanowić będzie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego, takie jak zapory wodne, zakłady produkujące bądź przechowujące toksyczne środki przemysłowe, drogi przesyłu mediów, ujęcia wody itp. Nie można wykluczyć, że administracja publiczna z racji swych zadań zostanie zobligowana do organizowania i niesienia pomocy humanitarnej poza granicami kraju. W sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa spodziewać się można także wystąpienia zakłóceń w realizacji zadań świadczonych przez administrację publiczną na rzecz innych komponentów systemu obronnego. W związku z powyższym działania administracji publicznej mogą być skupione przede wszystkim na przeciwdziałaniu terroryzmowi (dywersji i sabotażowi), wzmocnieniu kontroli ruchu granicznego i osłony granicy państwowej, wzmocnieniu ochrony obiektów ważnych dla trwałości systemu obronnego oraz zapewnieniu społeczeństwu bezpieczeństwa powszechnego.

Natomiast w czasie wojny należy spodziewać się przede wszystkim wzrostu i skali zagrożeń typowych dla sytuacji wcześniej przedstawionych, w odniesieniu do których wzrośnie działalność grup przestępczych. Nie można wykluczyć wzrostu liczby aktów terroru, których celem będą przede wszystkim przedstawiciele władzy i administracji publicznej szczebla centralnego i terenowego. Nie można wykluczyć także wzrostu zagrożenia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego. Może zatem powstać potrzeba organizowania i niesienia pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej na terenach objętych działaniami wojennymi. W tychże warunkach działania administracji publicznej mogą być 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.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa może 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, rakietowe, jak również mogą je powodować inne rodzaje działań wojennych. Zdarzenia tego typu mogą 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 administracji publicznej.

Prowadzenie działań wojennych na terytorium Polski stawia przed administracją publiczną szereg nowych wyzwań związanych zarówno z realizacją dotychczasowych zadań, jak również nowych – wynikających z konkretnej sytuacji. Bez względu na skalę – agresja lokalna lub wojna powszechna – prowadzone działania wojenne przebiegać będą według pewnego schematu warunkującego ogólną koncepcję realizacji zadań administracji publicznej państwa.

W celu określenia ogólnej koncepcji funkcjonowania administracji publicznej należy sprecyzować schemat rozwoju sytuacji.

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

W każdej z tych stref nieco inaczej będą wyglądały zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego oraz inne będą priorytety zadań stojących przed administracją publiczną.

W strefie bezpośrednich działań wojennych należy liczyć się przede wszystkim z ograniczoną w znacznym stopniu możliwością zapewnienia mieszkańcom tych regionów bezpieczeństwa powszechnego oraz utrzymania porządku publicznego. Prowadzenie akcji ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożeń miejscowych, związanych z pożarami oraz katastrofami budowlanymi i technologicznymi, będzie na znacznym obszarze tych województw 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, która ogarnie znaczną część ludności.

W wyżej wymienionej strefie wysiłek administracji publicznej skupiony będzie przede wszystkim na wsparciu działań wojsk operacyjnych, utrzymaniu porządku publicznego i przestrzeganiu prawa oraz zapewnieniu 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 groźne 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 ludności zamieszkującej duże aglomeracje miejskie może okazać się katastrofalne w skutkach, zwłaszcza, że należy liczyć się również z dużą i niekontrolowaną migracją ludności z terenów objętych działaniami wojennymi. Z doświadczenia minionych wojen wynika, że liczba ludności w dużych aglomeracjach miejskich może znacznie wzrosnąć. 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.

Taki scenariusz, jeden z niezliczonej liczby możliwych, nie byłby pełen, gdyby nie wspomnieć o zasadniczym orężu, jakim państwo dysponuje w obszarze prawa. Jest nim, w aspekcie zadań administracji publicznej, możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, które zdefiniować można jako sytuacje szczególnego zagrożenia, w których zwykłe środki konstytucyjne okazują się niewystarczające[160]. Stany, o których mowa, wprowadza się na podstawie stosownych ustaw przez upoważnione do tego organy w ściśle określonym trybie[161]. Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych skutkuje ograniczeniami praw oraz wolności człowieka i obywatela.

Bezpieczeństwo, w tym obronność Rzeczypospolitej Polskiej oparte jest między innymi na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, co podnoszono już w tym opracowaniu. Przepisy te regulują oczywiście kwestie stanów nadzwyczajnych. Cechą charakterystyczną przywołanych przepisów jest to, iż obszar regulacji w nich zawarty znajduje się w kompetencjach wielu organów władzy i administracji publicznej. Konstytucja

[160] Zob. *Leksykon policyjny*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2001, s. 300.
[161] Por. tamże.

Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. określa następujące stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej[162]. Stany nadzwyczajne, o których mowa, mogą być wprowadzone tylko na podstawie ustawy lub w drodze rozporządzenia, które podaje się do publicznej wiadomości. Należy także pamiętać, że sensem wprowadzenia jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego jest odstąpienie od konstytucyjnego sposobu sprawowania władzy oraz przyznanie nadzwyczajnych uprawnień organom władzy wykonawczej. Dlatego też stany nadzwyczajne traktować można jako narzędzia wykorzystywane do przywrócenia warunków normalnego funkcjonowania państwa. Należy podkreślić, iż instytucja stanów nadzwyczajnych służy przede wszystkim organom państwa, które mogą je wykorzystać w celu wykonywania swoich zadań w sposób, który w zwykłej rzeczywistości prawnej jest niedopuszczalny, jako że wkracza w sferę swobód obywatelskich. Z tego tytułu możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego została obwarowana konstytucyjnie licznymi ograniczeniami i zastrzeżeniami[163].

W polskim prawodawstwie kwestie regulujące zasadnicze problemy stanów nadzwyczajnych, poza konstytucją, normują postanowienia:

a) ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[164];
b) ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym[165];
c) ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[166].

Już wstępna i chociażby pobieżna analiza wyżej wymienionych ustaw sprawia, iż dostrzec można swoistą spójność w strukturze przepisów, co traktować można jako przejaw staranności zarówno projektodawcy, jak i ustawodawcy. Zwrócić bowiem należy uwagę na to, iż sama struktura przepisów, o których mowa, jest identyczna (ustawa o stanie wyjątkowym i ustawa o stanie klęski żywiołowej) lub niemal identyczna (ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej).

---

[162] Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 228-234 (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483).

[163] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. nauk. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 95.

[164] Dz. U. Nr 156 poz. 1301 z późn. zm.

[165] Dz. U. Nr 113 poz. 985 z późn. zm.

[166] Dz.U. Nr 62 poz.558 z późn. zm.

W przypadku ustaw o stanach: wyjątkowym oraz klęski żywiołowej układ ustaw przedstawia się następująco:

a) przepisy ogólne – odnoszące się do: trybu wprowadzenia i zniesienia stanów, zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, warunków i celu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czasu ich trwania oraz obszaru terytorium państwa, na którym się je wprowadza;
b) zasady działania organów władzy publicznej – określające: organy odpowiedzialne za przywrócenie stanu „normalnego" funkcjonowania, podmioty państwowe uczestniczące w bezpośrednich działaniach przywracających wyżej wymieniony stan;
c) zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela – regulujące kwestie: podmiotowe oraz przedmiotowe ograniczeń, a także uprawnienia właściwych organów w egzekwowaniu tych ograniczeń;
d) przepisy karne – postępowanie oraz sankcje karne, które mogą być zastosowane w sytuacjach nieprzestrzegania postanowień ustaw.

Różnice pomiędzy układami przedstawionych powyżej ustaw a ustawą o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej sprowadzają się do poszerzenia tej ostatniej o aspekty dotyczące podległości oraz uprawnień naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Rozszerzając zakres analizy przepisów konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych, wyodrębnić można pewne zasady ogólne, odnoszące się do wszystkich ich rodzajów określonych w rozdziale XI konstytucji. Zgodnie bowiem z treścią art. 228 Ustawy zasadniczej wprowadzenie i utrzymanie stanów nadzwyczajnych musi czynić zadość następującym zasadom: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich.

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.[167]

---

[167] Konstytucja RP z 1997 r., art. 229.

Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który postanawia na wniosek Rady Ministrów o: przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania oraz stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto prezydent RP, z mocy przepisów o stanie wojennym:

a) określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego;
b) może mianować, na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcę sił zbrojnych;
c) zatwierdza, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, plany operacyjnego użycia sił zbrojnych;
d) uznaje, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje określone skutki w stosunku do organów władzy publicznej, obywateli polskich zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą na obszarze objętym stanem wojennym. Do skutków tych ograniczeń mogą należeć:

a) zawieszenie prawa do strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników oraz akcji protestacyjnych studentów, organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje;
b) w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, można dokonać przeszukania tych osób lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności;
c) wprowadzenie prewencyjnej cenzury środków społecznego przekazu, obejmującej materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe.

Ograniczenia, o których mowa powyżej, dotyczyć mogą również kontroli:

a) zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
b) treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;
c) emisji sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa.

W ramach ograniczeń możliwych do zastosowania można również zawiesić prawa do:

a) organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń;
b) organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących imprezami masowymi;
c) zrzeszania się poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych.

Na obszarze obowiązywania stanu wojennego na osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a na osobę uczącą się, która nie ukończyła 18 lat - legitymacji szkolnej.

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy: przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc (obiektów i obszarów), uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego oraz zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości, a także utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc (obiektów lub obszarów).

W czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela w zakresie:

a) dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności;

b) wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
c) działalności edukacyjnej, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych;
d) obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela dotyczyć mogą również:

a) funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub obronności państwa;
b) prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia;
c) dostępu do informacji publicznej.

Stan wojenny znosi prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, jeżeli ustaną przyczyny, dla których został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

Konkludując, można stwierdzić, że możliwy do zaistnienia splot niekorzystnych zdarzeń w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny wywołuje potrzebę przygotowań obronnych administracji publicznej.

2.4. Istota i zakres przygotowań obronnych

W celu stworzenia podstaw do rozważań w przedmiotowym zakresie niezbędne jest wyjaśnienie pojęcia „przygotowania obronne".

Według *Małego słownika języka polskiego* „istota" – to „prawdziwa, właściwa strona, właściwe oblicze czegoś; ustalony porządek rzeczy; sedno sprawy"[168]. Natomiast słowo „przygotowania" oznacza „zabiegi, starania czynione z myślą o czymś, co ma nastąpić"[169]. Natomiast pod pojęciem „obronne" kryje się „stanowiące obronę przed czymś" [170]. Z kolei „obrona" to „odpieranie napaści, zwykle z bronią w ręku; strzeżenie przed niebezpieczeństwem, zniszczeniem"[171] oraz „(...) bronienie się"[172]. Słowo „obrona" jest ściśle związana z walką. „Jest z nią etymologicznie tożsama. Według A.Bruknera obrona pochodzi od borń (bornis) i wspólnego pnia bor-, oznaczającego: walczyć, uderzać, borykać się. W językach słowiańskich oznaczało też kłótnię (bornis), palisadę wokół twierdzy (rus. zaboroło), a nawet bić (borjan, bora, bor)"[173].

Wykorzystując dotychczas zaprezentowane rozważania, należy stwierdzić, że istota przygotowań obronnych administracji publicznej polega na strukturalnie zorganizowanym, zaplanowanym i zaprogramowanym wykonywaniu wszelkich prawnie ustalonych przedsięwzięć prowadzących do umacniania obronności, której stan charakteryzuje się stopniem zdolności poszczególnych elementów systemu obronnego państwa do realizacji ustalonej polityki bezpieczeństwa[174]. Aby sprostać tym wymaganiom, przygotowania obronne administracji publicznej winny być ukierunkowane na przygotowanie wszystkich sił i środków pozostających w jej dyspozycji do sprawnego wykonywania zadań przewidzianych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Podkreślić należy, że główne założenia przygotowań obronnych w Rzeczypospolitej Polskiej wynikają z przyjętych celów strategicznych państwa. Jednym z takich celów, realizowanym przez organy władzy - według ich właściwości - jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi.[175]

W konsekwencji takiego założenia, zgodnie z postanowieniami art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,

---

[168] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s. 271.

[169] Por. *Mały słownik języka polskiego*, s. 749.

[170] Tamże, s. 527.

[171] Tamże.

[172] *Słownik poprawnej polszczyzny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 543.

[173] A. Skrabacz, *Samoobrona powszechna* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, s. 222.

[174] Por. J. Antoniak, *Istota przygotowań obronnych w dziale administracji rządowej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 23.

[175] Tamże.

przygotowania obronne postrzegać należy jako przysposobienie państwa do przeciwstawienia się warunkom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Przygotowania obronne jawią się zatem jako zespół przedsięwzięć mających na celu przygotowanie sił, środków i sposobów działania, wyrażających się określonym stanem zdolności do przeciwstawienia się sytuacjom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa - stosownie do posiadanej właściwości, wynikającej z obowiązujących przepisów oraz roli i zajmowanego miejsca w tym systemie.

Wydaje się, że głównym celem przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju przez administrację publiczną jest utrzymanie stałej gotowości obronnej i zapewnienie możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów, jak również odpowiednie przygotowanie wszystkich struktur organizacyjnych do sprawnego działania i przetrwania w warunkach nadzwyczajnych (kryzysowych lub wojennych).[176]

Na podstawie analizy obowiązującego prawa można stwierdzić, że na przygotowania obronne składa się[177]:

a) tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych do realizacji powierzonych zadań obronnych;
b) planowanie i realizacja zadań obronnych;
c) współdziałanie w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
d) zapewnienie warunków przekazywania informacji oraz decyzji w zakresie dotyczącym przygotowań obronnych.

I tak, tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania oraz realizacji zadań obronnych powierzonych administracji publicznej polega na[178]:

a) uruchamianiu i wykonywaniu zadań obronnych, w tym rozwijaniu struktur i systemów tworzonych na potrzeby ich realizacji;
b) ciągłości działania organów i ich struktur w trakcie wykonywania wyżej wskazanych zadań;
c) wykonywaniu zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych;
d) zapewnianiu bezpieczeństwa w czasie wykonywania zadań obronnych, w tym ochronie gromadzenia i przesyłania informacji oraz wykonywania dokumentów;

---

[176] Por. J. Pawłowski, *System obronności* ..., s. 25.

[177] Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. U. Nr 16 z 2004 r. poz. 152 z póź. zm.).

[178] Szerzej, J. Antoniak, *Istota przygotowań obronnych w dziale administracji rządowej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 24.

e) przygotowywaniu projektów podziału zadań obronnych wykonywanych w czasie pokoju oraz związanych z tym zakresów czynności, a także zmian w strukturze podziału zadań obronnych na podległe i nadzorowane komórki i jednostki organizacyjne podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Planowanie przygotowań obronnych sprowadza się – najogólniej rzecz ujmując – do ustalenia bezpośrednich wykonawców i sposobów wykonywania tych zadań przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz określenia wielkości niezbędnych sił i środków wykorzystywanych w tym celu.[179]

Koordynowanie przygotowań obronnych polega na:

a) podziale tych zadań oraz ustaleniu organu wiodącego i organów współuczestniczących, stosownie do ich możliwości wykonawczych;
b) określeniu procedur wykonawczych;
c) uzgadnianiu i akceptowaniu planów oraz harmonogramów realizacji przewidywanych przedsięwzięć;
d) określaniu i bilansowaniu potrzeb przygotowań obronnych;
e) określeniu priorytetów realizowanych przedsięwzięć.

Natomiast istota współdziałania w przygotowaniach obronnych sprowadza się w szczególności do:

a) wymiany doświadczeń i informacji;
b) uzgadniania działań dotyczących przygotowań obronnych na tym samym poziomie organizacyjnym;
c) integrowania wysiłków i współpracy w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej.

Natomiast zapewnienie warunków przekazywania informacji oraz decyzji w zakresie dotyczącym przygotowań obronnych administracji publicznej dotyczy przede wszystkim:

a) przygotowania łączności na potrzeby kierowania obronnością i obroną państwa;
b) gromadzenia, analizowania i opracowywania informacji mających istotne znaczenie dla przygotowań obronnych;
c) tworzenia systemów organizacyjnych i technicznych na potrzeby informowania, ostrzegania i powiadamiania o zdarzeniach i podjętych decyzjach;
d) ustalania procedur przekazywania informacji i decyzji na potrzeby wykonywania zadań obronnych.

---

[179] Por. J. Antoniak, *Istota przygotowań obronnych w dziale administracji rządowej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 25-26

Wykorzystując dotychczasowe rozważania, można uznać, że przygotowania obronne - to starania czynione z myślą o strzeżeniu organów państwowych i instytucji publicznych, a także ludności przed niebezpieczeństwem niesionym przez kryzys lub konflikt zbrojny oraz zabiegi związane z zapewnieniem możliwości ich ciągłego funkcjonowania i warunków przetrwania.

2.5. Organizacja działań administracji publicznej w obszarze obronności

Właściwa organizacja działań administracji publicznej jest podstawowym warunkiem efektywnej realizacji przygotowań obronnych.

W tym miejscu prezentowanych rozważań niezbędne jest zasygnalizowanie kilku problemów natury ogólnej, sprowadzających się do wyjaśnienia podstawowych pojęć[180].

Przedmiotem zaprezentowanych poniżej rozważań będzie: sposób organizowania ogółu czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe, mających na celu przeciwstawienie się zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa i wojnie.

Administracja publiczna wypełnia sześć funkcji w zakresie realizacji zadań obronnych, a mianowicie:

a) innowacyjną, odnoszącą się do proponowania stosownych rozwiązań strukturom zwierzchnim bądź innym właściwym w sprawach obronności;
b) regulacyjną, polegającą na stanowieniu prawa w dziedzinie obronności w zakresie posiadanych kompetencji;
c) organizacyjną, charakteryzującą się prowadzeniem działań, bądź uczestnictwem w działaniach związanych z realizacją zadań obronnych,
d) adaptacyjną, której istotą jest przystosowanie administrowanych obszarów do zmieniających się wymagań w dziedzinie obronności;
e) nadzorczo-kontrolną, przejawiającą się w sprawowaniu pieczy nad powierzonym obszarem odpowiedzialności w zakresie obrony narodowej;
f) informacyjną, sprowadzającą się do powiadamiania organów właściwych w sprawach obronności o stanie realizacji zadań obronnych.

Wyżej wymienione funkcje administracja publiczna, stosownie do swojej właściwości, wypełniać winna w czterech sferach: politycznej, społeczno-kulturalnej, ekonomiczno-gospodarczej i infrastruktury obronnej.

---

[180] Szerzej, B. Wiśniewski, *Organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji zadań obronnych*, Biuletyn Informacyjny Zarządu Okręgowego Towarzystwa Wiedzy Obronnej Nr VII 3/31, Bydgoszcz, wrzesień 2003.

Sfery, o których mowa, obejmować powinny przede wszystkim, w zakresie:

a) politycznym: politykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym obronności;
b) społeczno-kulturalnym: ochronę ludności, ochronę majątku narodowego, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, działalność edukacyjną i kulturalną jednoczącą społeczeństwo na rzecz realizacji zadań obronnych, sporty obronne, edukację obronną, badania i prace naukowe w zakresie obronności, wsparcie sił zbrojnych oraz niewojskowych formacji uzbrojonych w sferze społeczno-kulturalnej, a także nadzór nad realizacją zadań obronnych dotyczących sfery społeczno-kulturalnej;
c) ekonomiczno-gospodarczym: programy pozamilitarnych przygotowań obronnych, programy mobilizacji gospodarki, programy rozwojów regionalnych, gromadzenie i gospodarowanie rezerwami (zapasami), inwestycje obronne Sojuszu Północnoatlantyckiego, wsparcie ekonomiczno-gospodarcze wszystkich elementów systemu obronnego państwa, wykorzystanie i ochronę systemów energetycznych, potrzeby obronne w zakresie prywatyzacji gospodarki, wsparcie sił zbrojnych oraz niewojskowych formacji uzbrojonych w sferze ekonomiczno-gospodarczej, nadzór nad realizacją zadań obronnych dotyczących sfery ekonomiczno-gospodarczej;
d) infrastruktury obronnej: aspekty obronne zagospodarowania przestrzennego oraz prac architektonicznych i budowlanych, wykorzystanie i ochronę systemów informatycznych, teleinformatycznych, telekomunikacyjnych i pocztowych, organizację łączności na potrzeby obronności państwa, utrzymanie oraz ochronę infrastruktury obronnej, w tym gromadzenie rezerw na potrzeby jej uzupełniania i odtwarzania, nadzór nad realizacją zadań obronnych dotyczących infrastruktury obronnej.

Zaprezentowany powyżej podział jest bez wątpienia bardzo ogólny i umowny. Nie odzwierciedla on w pełni całego obszaru zadaniowego administracji publicznej. Nie odzwierciedla również powiązań występujących pomiędzy administracją publiczną, a obszarami jej aktywności w realizacji przygotowań obronnych.

Dotychczasowe rozważania dowodzą, że administracja publiczna, w celu wypełniania wyżej wymienionych funkcji, została wyposażona w rozliczne prerogatywy, by stosując prawo państwowe, zarządzać między innymi - jednym z obszarów bezpieczeństwa narodowego - obronnością państwa. Nieodzowne jest w tym miejscu podkreślenie, że „prawo (...) państwa to zespół, całokształt, ogólnych norm postępowania ustanowionych lub

uznanych przez państwo, regulujących zachowania doniosłe z punktu widzenia państwa, których przestrzeganie jest zagwarantowane przez państwo" [181]. Uznając, że przygotowania obronne są częścią zabiegów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, można uznać, że tradycyjna rola administracji publicznej sprowadza się między innymi do zarządzania przygotowaniami obronnymi, a więc tworzenia warunków do przetrwania organizacji jaką jest państwo i jego elementarne składniki, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[182]. Zarządzanie, o którym mowa powyżej, jest ciągłym procesem decydowania, który składa się z trzech faz: pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji[183].

W przygotowaniach obronnych nadal stosuje się praktykę budowania scenariuszy, inaczej mówiąc, określania sytuacji, w związku z którymi podejmowane będą działania zapobiegawcze, przygotowawcze i reagowania. W sytuacji niezwykłej zmienności, asymetryczności i nieprzewidywalności zagrożeń działanie takie nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. W tego typu działalności liczy się nie tylko działalność bieżąca, lecz również myślenie i działanie strategiczne, którego podstawę stanowi postrzeganie dużej liczby czynników zmiennych, nieznanych i niepewnych.[184] W ramach realizacji przygotowań obronnych scenariusze te znajdują swoje odzwierciedlenie w planach operacyjnych funkcjonowania, które niestety nie są jedynymi planami wytwarzanymi w dziedzinie obronności państwa przez administrację publiczną.

Organizację działań administracji publicznej w obszarze obronności można uporządkować wg kryteriów: stanu funkcjonowania państwa (lub stanu gotowości obronnej); funkcji koordynacyjnej, wspierającej i wykonawczej (realizacyjnej); poziomu realizacji zadania (centralny, wojewódzki, powiatowy lub gminny); charakteru zjawiska (sytuacji, zdarzenia), np.: polityczno-militarny, gospodarczy, ekologiczny, spowodowany przez siły natury itp.[185].

Cechą charakterystyczną organizacji działań administracji publicznej w obszarze obronności jest reguła kolejności reakcji. W przeciwieństwie do działań w sytuacjach

---

[181] A. Łopatka, *Encyklopedia prawa, część pierwsza,* Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995, s. 105.

[182] Por. W. Kitler, *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 105.

[183] Zob. P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania,* rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 24-26; P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa,* praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 25-72.

[184] Por. W. Kitler, *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym* ..., s. 109.

[185] Por. Tamże, s. 110-111.

wystąpienia tych zaostrzających się zagrożeń, które na potrzeby niniejszej pracy zostały określone mianem pozamilitarnych, jako pierwsze, w warunkach wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, reagują organy administracji publicznej szczebla centralnego. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której w warunkach wspólnego wystąpienia zagrożeń militarnych i pozamilitarnych dojdzie do równoległych działań administracji publicznej. Z zagrożeniami militarnymi będzie starała się uporać administracja szczebla centralnego, przekazując realizację zadań sukcesywnie terenowej administracji rządowej i administracji samorządowej. Z kolei z zagrożeniami pozamilitarnymi mierzyć się będzie administracja samorządowa, która, jeśli uporanie się z problemem przekroczy jej możliwości, poprosi o wsparcie administrację rządową. Wniosek płynący z przedstawionego wyżej przypadku wskazuje na potrzebę skorelowania absolutnie wszystkich działań w szczególnych dla państwa sytuacjach, a mianowicie tych związanych z przeciwstawieniem się zagrożeniom militarnym, jak i tym, które związane są z przeciwstawieniem się zagrożeniom pozamilitarnym. Nie sposób w tym miejscu pominąć kwestii szczegółowych dotyczących sposobów organizowania działań administracji publicznej w sytuacjach zagrożeń. W świetle obwiązujących obecnie ustaleń administracja publiczna zobowiązana jest do sporządzania planów operacyjnych funkcjonowania oraz planów reagowania kryzysowego. Ich zbieżność, w zakresie dotyczącym charakterystyki obszaru administrowanego przez organ sporządzający te plany oraz zasadnicze zadania administracji, sprowadzające się do dołożenia wszelkich starań związanych z tworzeniem warunków do przetrwania społeczeństwa (co w przypadku administracji samorządowej wydaje się być, jeśli nie jedynym, to najważniejszym zadaniem w sferze bezpieczeństwa) wskazuje na ograniczenie wyodrębnionych przygotowań obronnych do szczebla terenowej administracji rządowej. Szczebel samorządowy administracji publicznej organizowałby na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny działania związane wyłącznie ze sferą ochrony ludności, co ujmowane byłoby w planach reagowania kryzysowego.

Warte podkreślenia jest to, że administracja publiczna realizuje przygotowania obronne w zmiennym otoczeniu. Do podstawowych wyznaczników jej funkcjonowania należy zaliczyć[186]:

a) wyznaczniki egzogenne: potrzeby społeczne, uwarunkowania polityczne i prawne;
b) wyznaczniki endogenne: zasoby, modele organizacyjne, struktury i reguły działania

[186] Por. P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa*..., s. 132.

oraz ludzie wraz z normami i wzorcami zachowań.

Wymienione powyżej wyznaczniki mają pełne zastosowanie w przygotowaniach obronnych administracji publicznej, na co wskazywały poprzednie części niniejszego rozdziału.

Na zakończenie prezentacji wyników badań dotyczących organizacji działań administracji publicznej w obszarze obronności należy stwierdzić, że z uwagi na złożony i wielowymiarowy charakter zagrożeń typowych dla funkcjonowania państwa w warunkach poprzedzających wojnę (a przede wszystkim ze względu na ich skutki) oraz w czasie wojny, organizacja działań administracji publicznej może się okazać przedsięwzięciem trudnym, niepodlegającym żadnym schematom. W takich sytuacjach wiodący organ administracji publicznej może otrzymać delegację (upoważnienie) do dysponowania funkcjami władczymi, polegającymi na prawie dysponowania środkami i narzędziami przydzielonymi mu do realizacji określonej funkcji[187]. Wynika to bezpośrednio z konieczności podjęcia działań wykonawczych na rzecz realizacji danego zadania. Ważną rzeczą jest to, iż znajduje to swoje umocowanie w ściśle określonych ustawowo uprawnieniach do wykonania funkcji zarządzania oraz jest konsekwencją upoważnień władczych nadawanych mu w warunkach zagrożeń (w tym również w stanach nadzwyczajnych w państwie).

2.6. Ogólne zasady przygotowań obronnych administracji publicznej

Istotą zaprezentowanych poniżej rozważań jest przedstawienie zasadniczych kwestii dotyczących obowiązujących w państwie procedur organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych administracji rządowej. Analiza i ocena procedur, o których mowa, wskazuje na to, że są one na tyle jednolite, aby ułatwić proces współdziałania oraz na tyle elastyczne, aby procedury planowania nie były „sztywnym gorsetem" dla administracji rządowej, uniemożliwiającym jej sprawną – zgodną z posiadaną właściwością – realizację powierzonych prawem zadań, przy jednoczesnym wyzyskiwaniu wszystkich tkwiących w niej możliwości.

Analizując problem przygotowania administracji publicznej do skutecznej organizacji, można stwierdzić, iż najważniejszym jej warunkiem jest właściwie skonstruowany i realizowany proces szkolenia obronnego pracowników zaangażowanych bezpośrednio do realizacji zadań z zakresu przygotowań obronnych.

---

[187] Por. W. Kitler, *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym ...*, s. 113.

[187] Por. tamże, s. 110-111.

Kardynalną zasadą obowiązującą w administracji publicznej jest to, że każdy organ administracji rządowej kieruje całokształtem działalności i odpowiada za właściwe funkcjonowanie podległej mu jednostki podczas wykonywania zadań ustawowych. Wymogiem procesu kierowania jest nie tylko zapewnienie możliwości sprawnego reagowania na codzienne, rutynowe zdarzenia, ale również przygotowanie do skutecznego działania w warunkach zagrożeń.

Zadaniem pierwszoplanowym, realizowanym w ramach tych przygotowań, jest posiadanie jasnej, funkcjonalnej struktury kierowania i określenie kompetencji. W każdym przypadku kierowanie musi oznaczać wykonywanie także funkcji koordynowania i kontrolowania wobec wszystkich sił pozostających w dyspozycji danego organu administracji publicznej, uczestniczących w działaniach pozostających w sferze właściwości tej formacji. Kierowanie, o którym mowa, prowadzone jest jednoosobowo.

Za właściwe realizowanie przygotowań obronnych ponosi odpowiedzialność kierownik każdej struktury organizacyjnej, której dotyczą te przygotowania. Odpowiedzialność ta przejawia się: planowaniem, organizowaniem, koordynowaniem, motywowaniem i kontrolą realizacji zadań wykonywanych w sferze przygotowań obronnych.

Planowanie przygotowań obronnych jest procesem określania celów i zadań obronnych oraz sposobów ich realizacji. Jego uczestnikami są wszyscy uczestnicy tych przygotowań. Procedury planowania określają tryb i zasady realizacji przedsięwzięć podejmowanych w sferze obronności. Mają one na celu zapewnienie gotowości do działania podsystemu kierowania obronnością w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[188].

Niezależnie od charakteru, rodzaju i szczebla planowania, w procesie tym można wyróżnić cztery podstawowe etapy:

a) ocena obecnych i przewidywanych w przyszłości zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz szans ich uniknięcia lub zminimalizowania;
b) określenie celów i zadań systemu obronnego oraz jego elementów;
c) ocena możliwości państwa w zakresie realizacji założonych celów;
d) wybór i opracowanie wariantu działań.[189]

---

[188] P. Górski, *Wybrane aspekty planowania obronnego w podsystemie pozamilitarnym*, Informator 6(7)/2002, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2002, s. 4.
[189] Tamże.

Najskuteczniejszym sposobem realizacji zadań związanych z przygotowaniami obronnymi administracji publicznej jest systemowa realizacja zadań wchodzących w zakres tych przygotowań. System ten powinien charakteryzować się:

a) skutecznością;
b) właściwymi podstawami formalno - prawnymi oraz odpowiadającymi im procedurami i trybem przygotowań obronnych;
c) odpowiednimi podstawami merytorycznymi;
d) zintegrowaniem przygotowań obronnych z realizacją zadań niewchodzących w ten zakres;
e) zapewnieniem spójności przygotowań obronnych danego szczebla organizacyjnego z przygotowaniami obronnymi szczebla nadrzędnego i państwa oraz współdziałających instytucji;
f) systematycznym doskonaleniem.

Skuteczność systemu przygotowań obronnych administracji publicznej przejawiać się powinna uzyskaniem zamierzonych celów oraz dawać pozytywne i pożądane wyniki. Będzie ona możliwa do osiągnięcia poprzez ścisłe zintegrowanie i precyzyjne zespalanie wysiłków wszystkich elementów systemu, a także dokładne uzgodnienie oraz ustalenie zakresu i sposobu uczestnictwa w przygotowaniach obronnych struktur współdziałających.

Podstawy formalno - prawne systemu przygotowań obronnych administracji publicznej stanowią: akty powszechnie obowiązującego prawa oraz inne dokumenty organów odpowiedzialnych za obronność państwa (w tym kilkuletnie programy pozamilitarnych przygotowań obronnych).

Z kolei podstawy merytoryczne sprowadzają się do: wniosków z dotychczasowego przebiegu przygotowań obronnych danego szczebla organizacyjnego, wniosków z przygotowań obronnych oraz instytucji współdziałających (szczególnie jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej), trybu i cyklu przygotowań obronnych w państwie, wymagań wynikających z przynależności Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także możliwości własnych organów administracji publicznej.

Należy stwierdzić, że zintegrowanie przygotowań obronnych z zadaniami niewchodzącymi w ten zakres (nie umniejszając wagi przedstawionych wcześniej cech systemu przygotowań obronnych) jest cechą o zasadniczym znaczeniu. U podstaw takiego stwierdzenia legły ograniczone możliwości finansowe państwa oraz zacierająca się różnica między zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa państwa.

Zintegrowanie, o którym mowa, obejmuje łączenie przygotowań obronnych z innymi przedsięwzięciami pozostającymi we właściwości danego organu administracji publicznej.

Zapewnienie spójności przygotowań obronnych administracji publicznej znajdować będzie swój wyraz w zjednoczeniu wysiłków i wspólnych dążeniach w realizacji zadań określonych dla wszystkich struktur państwa.

W celu zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania systemu przygotowań obronnych administracji publicznej, należy przede wszystkim:

a) traktować przygotowania obronne w sposób wielopłaszczyznowy;
b) unikać nieprecyzyjnych i szablonowych, lecz jednolitych oraz nieskomplikowanych sposobów realizacji zadań;
c) tworzyć i doskonalić podstawy uczestnictwa wszystkich struktur administracji publicznej;
d) instytucjonalnie koordynować przygotowania obronne;
e) uzupełniać wiedzę i doskonalić oraz wzbogacać narzędzia niezbędne pracownikom obsługującym organy administracji publicznej do realizacji zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych;
f) przestrzegać przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Chcąc przedstawić ogólny zarys systemu przygotowań administracji publicznej, należy również przedstawić zadania i strukturę tego systemu. Przedmiotowy system powinien: szacować skutki stosowanych rozwiązań dotyczących obronności, a także elastycznie reagować na zmianę warunków realizacji obowiązujących planów operacyjnych.

W skład struktury systemu przygotowań obronnych administracji publicznej wchodzą: dane wejściowe (będące postanowieniami aktów prawnych z dziedziny obronności oraz programów pozamilitarnych przygotowań obronnych) oraz planowanie obronne.

Istotną rolę w systemie przygotowań obronnych administracji publicznej odgrywa przegląd przygotowań obronnych, będący przedsięwzięciem monitorującym funkcjonowanie systemu przygotowań obronnych. Podstawą przeprowadzenia przeglądu winny być wnioski z działalności bieżącej i kontrolnej w zakresie przygotowań obronnych realizowanych w danym roku kalendarzowym. Wnioski z działalności bieżącej wskazują na to, iż przegląd powinien obejmować ogólną charakterystykę przygotowań obronnych w okresie, którego przegląd dotyczy oraz dodatkowo analizę i ocenę:

a) prawnych i finansowych możliwości realizacji tych przygotowań;
b) szkolenia obronnego;
c) działalności kontrolnej w dziedzinie przygotowań obronnych;

d) działalności bieżącej w wyżej wymienionym zakresie;

e) propozycji struktur podległych.

Reasumując, należy stwierdzić, że powyżej zaprezentowane rozważania wskazują na prostotę przygotowań obronnych administracji publicznej. Przygotowań opartych na prawie oraz permanentnie doskonalonych procedurach w zakresie dotyczącym działalności bieżącej wszystkich poziomów organizacyjnych administracji publicznej. Niezwykle istotne dla przedmiotu rozważań jest to, że przygotowania obronne są elementem bieżącej działalności służbowej. Przejawia się to tym, iż ujmowane są one w zakresach działania komórek organizacyjnych i kompetencyjnych zakresach obowiązków osób funkcyjnych oraz prowadzonej działalności szkoleniowej, kontrolnej i sprawozdawczej[190].

2.7. Konkluzje

Jednym z podstawowych celów administracji publicznej jest organizowanie i zabezpieczenie interesów zbiorowych społeczeństwa oraz organizacja działań w dziedzinie przygotowań obronnych. Przygotowań, które nie odnoszą się tylko do abstrakcyjnej sytuacji zagrożeń, lecz wymagają określonych przedsięwzięć technicznych, wymagających utrzymywania niezależnie od istnienia jakiegokolwiek zagrożenia.[191]

Ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa stanowi nie tylko cel i zadanie administracji publicznej, lecz także uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom.[192]

Przyjęte założenia przygotowań obronnych w państwie wyodrębniają dwa poziomy ich realizacji. Zaletą tych założeń jest uporządkowanie problematyki przygotowań obronnych. Analiza zakresów odpowiedzialności poziomów, o których mowa powyżej, wskazuje jednoznacznie na:

a) wiodącą kierunkową rolę; naczelnych i centralnych organów administracji publicznej w obszarze przygotowań obronnych;

b) wykonawczo-koordynacyjną rolę terenowych organów administracji publicznej w obszarze przygotowań obronnych.

---

[190] Por. B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne Oddziału SG*, „Biuletyn Centrum Szkolenia SG" nr 27, Kętrzyn 2004, s. 24.

[191] Szerzej, M. Paździor, Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo...*, s. 109 cyt. za: W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Grafpunkt, Warszawa 2006, s. 6 oraz J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 9 i nast.

[192] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r. (sygn. Akt K 3/01, OTK 2001/5/125).

Uwzględniając wyniki dotychczas zaprezentowanych badań, można wyodrębnić kilka reguł organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej:

a) podstawą organizacji tych przygotowań są przepisy prawa oraz strategia bezpieczeństwa narodowego. Strategia bezpieczeństwa narodowego winna być uzupełniona, ze względu na jej nadrzędny charakter, przez strategie działowe, obejmujące w szczególności: priorytety w przeciwdziałaniu poszczególnym zagrożeniom, przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania potencjalnym zagrożeniom oraz przedsięwzięcia w zakresie przygotowania się do reagowania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń;
b) organizacja przygotowań obronnych, mimo jednoosobowej odpowiedzialności, ma charakter kolektywny;
c) organizacja przygotowań obronnych oparta jest na istniejących strukturach;
d) do organizacji przygotowań obronnych zaangażowane są wszystkie struktury administracji publicznej.

Analiza obszaru odpowiedzialności administracji publicznej w zakresie obronności państwa dowodzi niezbicie, że na przygotowania obronne realizowane przez nią składają się głównie: planowanie obronne (planowanie operacyjne i programowanie obronne) oraz szkolenie obronne. Są to obszary niezwykle istotne.

Wszak najlepszym miernikiem sprawnej organizacji przygotowań obronnych jest produkt finalny – stosowny plan operacyjny funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Jest on bowiem odzwierciedleniem zrozumienia celu oraz przygotowania do funkcjonowania w warunkach najbardziej krytycznych dla państwa.

Szkolenie obronne, w tym również w zakresie dotyczącym pracowników administracji publicznej, pojawiało się stosunkowo często w czasie badań nad systemem obronnym RP. Zwracano w nich uwagę na szczególnie silne związki i zależności między szkoleniem sił zbrojnych, szkoleniem obronnym w podsystemie pozamilitarnym (w tym również w resorcie spraw wewnętrznych i administracji) oraz powszechną edukacją obronną społeczeństwa[193]. Wykorzystując, między innymi, wnioski z tamtych badań oraz doświadczenia własne przyjmuje się, że szkolenie obronne pracowników administracji publicznej należy postrzegać jako: działalność dydaktyczno-wychowawczą służącą upowszechnieniu idei, wartości, wiedzy oraz umiejętności pozostających w sferze właściwości administracji, będących istotnymi dla

[193] S. Koziej, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej.* Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 24-25.05.1994 r., Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 13-16.

obronności państwa[194]. Tak pojmowane szkolenie obronne nie stanowi odrębnej działalności, lecz jest elementem składowym wszelkiej edukacji i służy kształtowaniu świadomości obronnej oraz zdolności przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i wojnie.

Konkludując, należy stwierdzić, że badania i osiągnięcia naukowe w dziedzinach: nauk prawnych, nauk wojskowych oraz nauk o zarządzaniu są jednym z zasadniczych determinantów skutecznej organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

[194] Por. *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1999, s. 11.

3. PRAWNE ASPEKTY PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH

Potrzeby ludzkie mogą być zaspokajane indywidualnie oraz publicznie. Do tych ostatnich, zaspokajanych wspólnymi wysiłkami, należy potrzeba bezpieczeństwa.

Państwo, jako podmiot zorganizowany, nie może pozostawać bezbronne wobec czynników zagrażających jego żywotnym interesom. Powinno być przygotowane na wypadek wystąpienia zagrożeń, a w przypadku ich urzeczywistnienia - uprawnione do użycia środków wyjątkowych dla usunięcia niebezpieczeństwa. Nie sposób bowiem przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą się zdarzyć nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Z tego też powodu system prawny nie może być nieprzygotowany na takie sytuacje.[195]

Mogłoby się wydawać, iż przygotowania wojenne w obecnej sytuacji geopolitycznej Polski nie są najważniejszym problemem organów władzy, a w konsekwencji również organów administracji publicznej. Groźba ewentualnej wojny wydaje się tak iluzoryczna i odległa, iż poświęcanie jej czasu władz, a przede wszystkim pieniędzy, jest czymś niewłaściwym, przy problemach gospodarczych, przed jakimi stoi nasz kraj oraz sytuacji ekonomiczno – społecznej jego obywateli[196]. „Rozważanie problematyki przygotowań obronnych w sytuacji, gdy Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego zrzeszającego największe potęgi gospodarcze i militarne świata oraz członkiem rozrastającej się Unii Europejskiej wydaje się pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Obecnie jako państwo powinniśmy czuć się bezpieczniej, niż kiedykolwiek dotąd w naszej historii. Jednakże wydarzenia lat dziewięćdziesiątych na Półwyspie Bałkańskim, nieustabilizowana sytuacja polityczna w niektórych państwach powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, nie pozwalają patrzeć w przyszłość z takim optymizmem. Szczególną troską o bezpieczeństwo państwa i jego obywateli napawają wydarzenia z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz niedawne zamachy w Madrycie i Londynie" [197].

Już 2600 lat temu w starochińskim traktacie, można było przeczytać, że: „przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy"[198]. Cytat ten dobitnie podkreśla, iż przygotowania do ewentualnej wojny powinny być jednym z ważniejszych zadań wszystkich organów władzy

---

[195] Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r. (sygn. Akt S 1/01. OTK 2001/2/35) przywołane przez M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo...*, s. 108.

[196] Por. J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej,* Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 104.

[197] Tamże, s. 106.

[198] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, wyd. Przedświt, Warszawa 1994, s. 42.

i administracji publicznej realizujących zadania na rzecz niezagrożonego funkcjonowania państwa[199].

Rozdział ten poświęcony został zatem podstawom prawnym przygotowań obronnych. Jego treść stanowi konsekwencję przyjętej procedury badawczej. Uzyskane rezultaty badań, zaprezentowane w treści niniejszego rozdziału, pozwalają na dokonanie analizy systemu prawnego w wyżej wymienionym zakresie, a w konsekwencji - stworzenie podstaw wyodrębnienia zasadniczych płaszczyzn przygotowań obronnych. Z uwagi jednak na ścisłe związki administracji publicznej z organami władzy oraz organami kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, tym dwóm ostatnim podmiotom poświęcono odrębne fragmenty tej części pracy.

3.1. Podstawowe regulacje prawne

Podstawowym aktem prawnym, nie tylko w sferze będącej przedmiotem niniejszej pracy, jest konstytucja [200]. Zgodnie z zapisami w niej zawartymi:

a) Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym;[201]
b) władza zwierzchnia należy do narodu, który sprawuje ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio;[202]
c) najwyższym prawem jest konstytucja, a źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły;[203]
d) ustrój Polski opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Ponadto, w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny.[204]

Przygotowania obronne opierają się głównie na postanowieniach ustawy zasadniczej. „Oczywistym jest, że (...) konstytucja zawiera także szereg (...) zapisów, które bądź wprost

---

[199] J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej,* Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 104.

[200] Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.

[201] Zob. Artykuł 2. konstytucji.

[202] Zob. Artykuł 4. konstytucji.

[203] Zob. Artykuł 8. oraz 87. konstytucji.

[204] Zob. Artykuł 10. oraz 16. konstytucji.

mocują określone kompetencje różnych organów i obowiązki (...), bądź wskazują na potrzebę wydania stosownych ustaw określających następujące obszary do regulacji, takich jak:

a) obowiązek służby wojskowej;
b) problematykę użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa;
c) kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP oraz zasady jego podległości konstytucyjnym organom RP;
d) zwierzchnictwo prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi RP;
e) rolę prezydenta RP wynikającą z zapewniania suwerenności i bezpieczeństwa państwa;
f) powszechność obowiązku świadczeń na rzecz obrony kraju (przez obywateli, organy administracji publicznej oraz inne osoby prawne i fizyczne);
g) sprawowanie przez Radę Ministrów ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju;
h) problematykę stanu: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej".[205]

Fundamentalne znaczenie dla przygotowań obronnych administracji publicznej ma ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że do obowiązków między innymi każdego organu administracji publicznej należy umacnianie obronności RP oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Ustawa ta powierza jednocześnie tym organom obowiązek organizowania wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwo, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których jest organem założycielskim.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony określa między innymi, że: do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania (art. 6 ust. 1). Cytowana powyżej ustawa w art. 18 ust. 3 stanowi także, iż ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne, a w ust. 4 określa, iż wojewodowie organizują wykonywanie zadań w ramach

---

[205] Por. S. Rybak, *Funkcjonowanie systemu obronnego państwa w świetle nowych uregulowań prawnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, s. 28.

powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego.

W przywołanej ustawie, znajdują się delegacje dla Rady Ministrów, zobowiązujące ją do uregulowania zasadniczych dla obronności państwa kwestii. Poniżej zaprezentowano w syntetyczny sposób charakterystykę tych przepisów.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony nakłada na ministra obowiązek tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych planowania oraz realizacji zadań obronnych, koordynowania planowania i realizacji zadań obronnych, współdziałania w planowaniu i realizacji zadań obronnych, a także zapewniania warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania realizacji zadań obronnych.

Postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego ustalono zasady planowania obronnego, realizowanego na każdym poziomie organizacyjnym państwa oraz dokumenty planistyczne, ich zawartość, wykonawców, zadania innych organów przy ich opracowywaniu, a także terminy wykonywania. [206]

Z kolei postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego każdy organ administracji publicznej zobowiązany jest do uczestniczenia w szkoleniu obronnym, organizowania szkolenia obronnego w kierowanych działach administracji rządowej, a także koordynowania szkolenia obronnego realizowanego w kierowanych strukturach organizacyjnych.[207]

Szczególną rolę ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz obrony narodowej w obszarze obronności podkreśla rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, które stanowi, iż przedstawiciele ministra właściwego do spraw administracji publicznej uczestniczą każdorazowo we wszystkich kontrolach kompleksowych realizacji zadań obronnych. Przywoływane rozporządzenie daje jednocześnie każdemu ministrowi prawo przeprowadzenia kontroli realizacji zadań obronnych.

Na mocy postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania sytemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, każdy minister zobowiązany jest do przygotowania głównych stanowisk kierowania. Rozporządzenie

---

[206] Rozporządzenie to zostanie szczegółowe omówione w kolejnym rozdziale.

[207] Rozporządzenie to zostanie szczegółowe omówione w kolejnym rozdziale.

to tworzy warunki organizacyjne i techniczne do kierowania państwem w sytuacjach występowania zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa stanowi z kolei, iż do zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy zaspokajanie według swojej właściwości – w ramach przygotowywania i wykorzystania obronnych systemów łączności – potrzeb dotyczących funkcjonowania obronnych systemów łączności, w szczególności na stanowiskach kierowania obroną państwa.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa właściwy minister zobowiązany jest do realizowania w stanach gotowości obronnej państwa czasu kryzysu oraz czasu wojny zadań przewidzianych w Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, koordynowania realizacji zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, wykonywanych w kierowanych działach administracji rządowej oraz przez kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz tworzenia – w celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej – systemu stałych dyżurów na potrzeby przekazywania tych decyzji kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

Z mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, w zakresie obowiązków właściwych ministrów i wojewodów leży występowanie z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz organizowanie szczególnej ochrony obiektów. Organy te zobowiązane są także tym rozporządzeniem do ujmowania problematyki szczególnej ochrony obiektów w kwestionariuszach, przeglądach, programach i innych dokumentach dotyczących przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz opracowywania, uzgadniania i aktualizowania planów szczególnej ochrony obiektów.

Kolejny akt prawny, regulujący istotny obszar przygotowań administracji publicznej, to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, które zobowiązuje każdego ministra do występowanie z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji. Rozporządzenie to upoważnia także właściwego ministra do sporządzania resortowych zestawień zadań w zakresie militaryzacji

oraz określania zakresu przedsięwzięć związanych z przygotowaniami do militaryzacji oraz szczegółowych zasad i trybu ich wykonywania w kierowanych działach administracji rządowej, a także wyznaczania podległych i nadzorowanych organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć. Rozporządzenie, o którym mowa, zobowiązuje ministra również do:

a) ustalania sposobu zaspokojenia potrzeb, w zakresie sprzętu i materiałów jednostek przewidzianych do militaryzacji;
b) uzgadniania z ministrem obrony narodowej zmian dotyczących terminów osiągania gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz informowanie właściwych organów o zmianach wynikających z aktualizacji resortowych zestawień zadań w zakresie militaryzacji;
c) zapewniania środków finansowych na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych;
d) nadawania, w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej, numerów identyfikacyjnych podległym jednostkom przewidzianym do militaryzacji, a specjalnie tworzonym jednostkom zmilitaryzowanym – także nazwy;
e) przesyłania do właściwych organów, w razie wprowadzenia zmian w resortowych zestawieniach zadań w zakresie militaryzacji, wyciągów z tego zestawienia.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa i właściwości organów w tych sprawach określa problematykę planowania i realizacji na potrzeby obronne państwa zadań w zakresie: zwiększania bazy szpitalnej, organizacji publicznej służby krwi, zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego, postępowania w przypadku występowania zdarzeń radiacyjnych oraz realizacji świadczeń na rzecz niektórych jednostek organizacyjnych. Wskazano także sposób koordynowania i współdziałania w tych sprawach oraz zadania poszczególnych organów, w czym szczególną rolę odgrywa minister właściwy do spraw zdrowia.

Z kolei tryb kierowania obroną państwa ustala ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego

podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[208]. Ustawa ta stwierdza, że stan wojenny może wprowadzić rozporządzeniem prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojną napaścią na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Wskazuje jednocześnie, że Rada Ministrów w czasie stanu wojennego, w szczególności, między innymi, zarządza uruchamianie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej[209]. Równie precyzyjnie określono w ustawie zadania ministra obrony narodowej w zakresie kierowania, który w czasie stanu wojennego, między innymi, koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zadań dotyczących obrony państwa.

Na zakończenie rozważań przedstawionych w niniejszym podrozdziale można stwierdzić, że struktura prawna przygotowań obronnych administracji publicznej składa się z dwóch zasadniczych grup aktów prawnych uporządkowanych w sposób hierarchiczny. Pierwszą grupę stanowią ustawy określające ustrój państwa oraz występujący w nim podział władzy i uprawnienia poszczególnych jej organów, a także akty prawne tworzące system administracji i określające jej podstawowe zadania. Drugą grupę aktów prawnych stanowią ustawy i wydane w oparciu o nie rozporządzenia określające zadania poszczególnych organów administracji publicznej w obszarze obronności.

3.2. Kompetencje organów władzy

Zaprezentowane do tej pory postanowienia konstytucji określają ogólną strukturę władzy i administracji rządowej oraz źródła powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto konstytucja określa również ogólny podział kompetencji najwyższych organów władzy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Natomiast szczegóły dotyczące zarówno podziału administracyjnego kraju, jak i struktury administracji publicznej oraz jej kompetencji znaleźć można w szczególności w:

a) ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[210];

---

[208] Dz. U. Nr 156, poz. 1301.

[209] Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje prezes Rady Ministrów – ust. 2.

[210] Dz. U. z dnia 24 listopada 1997 r., nr 141, poz. 943, z późniejszymi zmianami.

b) ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów[211];

c) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[212];

d) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[213];

e) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[214];

f) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[215].

Lektura przepisów prawa scharakteryzowanych w podrozdz. 3.1 wskazuje na 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 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 warunków zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, na bieżąco będzie mógł kształtować prawo na podstawie własnych inicjatyw lub uprawnionych do tego organów. Ważne jest przede wszystkim, że zgodnie z art. 116 Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju, a uchwałę o stanie wojny może podjąć jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Należy zauważyć, w tym miejscu, że „stan wojny jest zarówno stanem prawnym, którego dotyczą unormowania międzynarodowe, jak faktycznym, związanym w szczególności z użyciem sił zbrojnych państwa. (...) Warto pamiętać, że zawarcie pokoju może być dokonane na mocy umowy międzynarodowej. Umowa taka podlega ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie (...). Trzeba zatem przyjąć, że uchwała Sejmu o zawarciu pokoju stanowić będzie decyzję polityczną wiążącą polskie władze cywilne i wojskowe, natomiast umowa międzynarodowa (traktat pokojowy), której zawarcie nastąpi

---

[211] Dz. U. z dnia 30 sierpnia 1996 r., nr 106, poz. 492 z póź. zm.

[212] Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 577 z póź. zm.

[213] Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 576.

[214] Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 578 z póź. zm.

[215] Tekst jednolity Dz. U. nr 13, poz. 74 z 1996 r., z póź. zm.

prawdopodobnie później, ma także skutki wobec podmiotów prawa międzynarodowego będących stroną tej umowy"[216].

Inaczej przedstawia się problem uprawnień prezydenta. Zasadniczymi zadaniami prezydenta w zakresie bezpieczeństwa, w tym obronności, poza wymienionymi powyżej, to troska o[217]:

a) suwerenność państwa – przejawiająca się dbałością o zachowanie pełni władztwa publicznego przez organy państwa polskiego;
b) nienaruszalność terytorium państwa – z czym związany jest obowiązek przeciwdziałania wszelkim próbom oderwania najmniejszej choćby części obszaru kraju;
c) niepodzielność terytorium państwa – polegająca na przeciwdziałaniu próbom dezintegracji obszaru kraju, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznoprawnych wykraczających poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy.

Wykonanie tych obowiązków zgodnie z przypisanymi kompetencjami nasuwa wiele trudności, prezydent nie posiada bowiem 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)[218]. 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 warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w sytuacjach kryzysowych.

Prezydent jest również najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, z zastrzeżeniem, że jest to model zwierzchnictwa biernego[219]. W okresie pokoju sprawuje je za pośrednictwem ministra obrony narodowej, któremu zostało przekazane faktyczne kierowanie Siłami Zbrojnymi RP i dowodzenie za pośrednictwem wojskowych struktur dowodzenia. Natomiast

---

[216] Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 146.

[217] Por. M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo ...*, s. 108 cyt. za: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji* [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.

[218] Zob. art. 229 i 230 Konstytucji RP.

[219] Zob. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 319 i nast.

w okresie wojny kierownictwo sprawowane jest przez naczelnego dowódcę sił zbrojnych, którego prezydent mianuje na wniosek prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek może go odwołać. Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi wyraża się ponadto w uprawnieniu do mianowania szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych, jak również nadawania określonych w ustawach stopni wojskowych (art. 134 konstytucji).[220]

Do zadań prezydenta należy również zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji, a także użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136 konstytucji) w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa. Warto zauważyć, że w przypadku niemożliwości zebrania się Sejmu prezydent podejmuje postanowienie o stanie wojny w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116 ust. 2 konstytucji).

„Natomiast w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 229 i 230 konstytucji prezydent na wniosek Rady Ministrów może podjąć decyzje o wprowadzeniu Stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Należy jednakże podkreślić, iż prezydent nie jest związany treścią wniosku. Konstytucja używa, bowiem określenia „może wprowadzić", natomiast Ustawa o stanie wojennym oraz Ustawa o stanie wyjątkowym[221] *expressis verbis* stanowi, że prezydent w następstwie złożonego wniosku wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia"[222].

Zadania prezydenta w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej szczegółowo precyzuje Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc, iż[223]:

a) zatwierdza on, na wniosek prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;

---

[220] M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa.*, s. 110.

[221] Por. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2002, nr 156, poz. 1301 ze zm.) oraz *Ustawa z dnia 21 sierpnia 2002r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. 2002, nr 113, poz. 985).

[222] M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, s. 110.

[223] Por. art. 4a *ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (t.jedn. Dz. U. 04.241. 2416 ze zm).

b) wydaje, na wniosek prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;

c) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;

d) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;

e) inicjuje przedsięwzięcia ukierunkowane na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie i patronuje im.

Ponadto prezydent, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności[224]:

a) określa, na wniosek ministra obrony narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa;

b) uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP oraz może je zwoływać (art. 5 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Warto przypomnieć, iż konstytucja ustanawia Radę Bezpieczeństwa Narodowego. 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 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 rad[225]. Do zadań Rady należy: wyrażanie opinii w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a w szczególności: rozpatrywanie ogólnych założeń bezpieczeństwa państwa, określanie zagrożeń bezpieczeństwa, środków przeciwdziałania im oraz rozpatrywanie kierunków rozwoju sił zbrojnych.

---

[224] M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, s. 112.

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

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 udziela”[226].

Reasumując prezentację kompetencji konstytucyjnych organów władzy właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności państwa, zaznaczyć należy, iż prawodawca poświęcił tym zagadnieniom wiele uwagi. Na taki stan rzeczy niewątpliwy wpływ miały doświadczenia historyczne oraz współczesne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Te ostatnie są istotne zwłaszcza w kontekście zaangażowania Polski w koalicję antyterrorystyczną.

3.3. Uprawnienia organów administracji publicznej

Uprawnienia naczelnych i centralnych organów administracji publicznej w obszarze przygotowań obronnych dotyczą w znacznej mierze problemów kierowania obronnością, które można podzielić na:

a) kierowanie przygotowaniami obronnymi państwa, czyli działaniami przygotowującymi potencjał państwa do reagowania na zewnętrzne zagrożenia militarne i wojnę;
b) kierowanie obroną państwa, czyli kierowanie w warunkach agresji zbrojnej na terytorium RP lub państwa-członka NATO.

W kontekście dotychczasowych rozważań przywołać należy konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że prezydent Rzeczypospolitej stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2), a Rada Ministrów w szczególności (art.146 ust. 4) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Można zatem stwierdzić, że prezydent

[226] Szerzej, tamże, s. 10.

Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów [227] - jako organy sprawujące władzę wykonawczą - są naczelnymi organami kierowania obronnością i wykonują swoje zadania w zakresie obronności na podstawie ustanowionego przez władzę ustawodawczą prawa zawartego w konstytucji i innych ustawach, a za ich realizację indywidualni reprezentanci tych organów ponoszą osobistą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Szczególnie ważną rolę w obszarze bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, spełnia Rada Ministrów. Rada Ministrów jest naczelnym, kolegialnym 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 publiczną i gospodarkę narodową do działania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[228]. Do kompetencji Rady Ministrów należy między innymi realizacja ustawowych zadań w dziedzinie obronności. Na podkreślenie zasługuje konstytucyjne domniemanie właściwości Rady Ministrów w zakresie polityki państwa, polegające na przekazaniu spraw niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego[229]. Zgodnie z treścią art. 146 konstytucji Rada Ministrów:

a) prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej;
b) kieruje administracją rządową;
c) zapewnia wykonanie ustaw;
d) wydaje rozporządzenia;
e) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej;
f) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;
g) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;
h) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe;
i) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

W zakresie bezpieczeństwa, w tym obronności, na szczególne uwzględnienie zasługuje funkcja - administrowanie państwem (ujmowana szeroko jako kierowanie aparatem państwa) oraz funkcja rządzenia (polegająca na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki

---

[227] Zob. H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły Zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 2000, s.93-100.

[228] Zob. art. 146 Konstytucji RP.

[229] Por. W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo*..., s. 332 i nast.

państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, w tym również podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym).[230]

Rada Ministrów sprawuje również ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz w dziedzinie obronności kraju. Ponadto do zadań Rady Ministrów, wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należy w szczególności:

a) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
b) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa;
c) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obrona państwa i organów władzy publicznej, do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
d) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżenie - stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
e) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
f) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania oraz powiadamiania;
g) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
h) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczenia przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
i) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
j) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie (art. 6 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

Niezbędne jest zwrócenie uwagi na to, że art. 146 ust. 2 konstytucji „wprowadza zasadę domniemania zadań na rzecz Rady Ministrów. Jeśli wykonanie jakiegoś zadania nie

---

[230] Tamże, s. 334.

jest konstytucyjnie lub ustawowo zastrzeżone na rzecz innego organu władzy publicznej – państwowego lub samorządu terytorialnego – należy ono do Rady Ministrów"[231].

Prezes Rady Ministrów nie jest ministrem *pierwszym wśród równych*, lecz ma status samodzielnego organu władzy wykonawczej. konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wynosi premiera ponad pozostałych członków Rady Ministrów[232]. Premier posiada kompetencje organizacyjne i merytoryczne oraz uprawnienia, jako naczelnego organu administracji rządowej. Do kompetencji organizacyjnych związanych z przewodniczeniem Radzie Ministrów należy: reprezentowanie i kierowanie jej pracami, zwoływanie posiedzeń i ustalanie porządku obrad, a także przewodniczenie posiedzeniom. Z kolei kompetencje merytoryczne sprowadzają się do tego, że prezes Rady Ministrów: kieruje merytoryczną działalnością Rady Ministrów, ponosi odpowiedzialność polityczną, decyduje o składzie Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje pracę ministrów i pozostałych członków Rady oraz zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów. Uprawnienia premiera, jako naczelnego organu administracji rządowej, oznaczają przede wszystkim, iż: posiada kompetencje, wydaje rozporządzenia i zarządzenia, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej, dokonuje obsady personalnej wielu organów administracji rządowej.

Należy jednocześnie podkreślić, że ogólne kompetencje prezesa Rady Ministrów i ministrów wskazane są również w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[233], która w art. 11 ust.1 stanowi, że prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody, a nadzór ten sprawowany jest pod względem zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu[234]. W kolejnych artykułach wyżej wymienionej ustawy ustalono, iż:

a) spory między wojewodami oraz między wojewodą a właściwym ministrem rozstrzyga prezes Rady Ministrów;
b) prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewodów oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a właściwym ministrem;
c) właściwy minister wykonuje swoje uprawnienia wobec wojewody w zakresie i na zasadach określonych w ustawach.

---

[231] Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji* ..., s. 192.

[232] Tamże, s. 195.

[233] Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późniejszymi zmianami.

[234] Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, wydając w tym zakresie zarządzenia i polecenia, także z inicjatywy właściwych ministrów.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się ministrów kierujących działaniami administracji rządowej (tzw. ministrów resortowych) i ministrów, których zadania wyznacza premier (tzw. ministrowie „bez teki").

W przypadku kryzysu międzynarodowego, nieniosącego bezpośredniego zagrożenia dla Polski, gdy RP zobowiązana jest do uczestnictwa w rozwiązaniu problemów związanych z tym kryzysem, Rada Ministrów zawiera umowę międzynarodową, która zobowiązuje nasze państwo do uczestnictwa w tych działaniach. Umowa, o której mowa, podlega ratyfikacji[235].

Nie sposób w tym miejscu nie poświęcić nieco miejsca wewnętrznemu, kolegialnemu organowi Rady Ministrów a mianowicie Stałemu Komitetowi Rady Ministrów. Do jego zadań należy między innymi rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów stanowisk i projektów rozstrzygnięć również w sferze obronności państwa. Podstawowa rola w zakresie obronności państwa przypada ministrowi obrony narodowej, którego kompetencje obejmują[236] m.in.:

a) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych;
b) przygotowywanie założeń obronnych państwa;
c) realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa;
d) sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, podmioty gospodarcze itp.;
e) sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
f) zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

Z kolei do obowiązków ministrów 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

---

[235] Zob. rozdział III („Źródła prawa") Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78 z dnia 16 lipca 1997 roku, poz. 483.

[236] Zob. art. 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz. U. 96. 10. 56 ze zm.

z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich w realizacji zadań obronnych.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[237] ustala zakres i zasady działania ministrów (także w odniesieniu do przygotowań obronnych), a mianowicie: prezes Rady Ministrów, określając szczegółowy zakres działania, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister. Wyżej wymieniona ustawa stanowi także, iż minister:

a) kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek;
b) nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach;
c) w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia;
d) ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa, określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra.

Również ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[238], określając zakres działów administracji rządowej (działów), ustala kompetencje ministra kierującego danym działem: w dwóch obszarach, tj. ogólnym i szczegółowym.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie ustalono obszar odpowiedzialności wojewody sprowadzający się do tego, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym (jeżeli ustawy szczególne tak stanowią), reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

---

[237] Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.
[238] Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z póź. zm.

Ponadto wojewoda:

a) jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności (art. 15): wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw;
b) może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 pkt. 4, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (art. 16 ust.1);
c) jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej (art. 23 ust.1)[239] kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania;
d) wykonuje zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorów wydziałów (art. 27).

Ponadto 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 zdań.

„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 poczynań organizacyjnych w urzędach wojewódzkich (i starostwach powiatowych) i projektów nowych aktów prawnych"[240].

---

[239] Szczegółowe zadania i kompetencje wynikające z funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej określają odrębne ustawy.

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

Warte podkreślenia jest w tym miejscu to, że w świetle obecnie obowiązującego prawa[241] wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej 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 niezespolonej 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 niezespolonej 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 zagrożeniom środowiska).

Z punktu widzenia zakresu niniejszego podrozdziału istotne jest to, że wojewodę powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że sejmik województwa nie jest nawet pytany o opinię na temat kandydata mającego objąć stanowisko wojewody. Pamiętając o przedmiocie rozważań zawartych w niniejszej pracy, podkreślić należy także, iż premier jest przełożonym wojewody, uprawnionym do kierowania do wojewody zarządzeń i poleceń. Nadzór nad działalnością wojewody sprawuje prezes Rady Ministrów i minister właściwy do spraw administracji publicznej, co ma zapewniać przestrzeganie przez wojewodę prawa, realizację polityki rządu oraz poleceń i wytycznych otrzymanych od prezesa Rady Ministrów.

---

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

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP z dnia 21 listopada 1967 roku nakłada na wojewodów obowiązki związane z realizacją zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych przez podległe im urzędy wojewódzkie oraz podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (niebędące podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów)[242]. Prezentując aspekty obowiązków wojewody, nie sposób pominąć postanowień art. 20 oraz 22 tejże, w których kierowanie sprawami obronności w województwie powierzono wojewodzie. Na tej podstawie wojewoda:

a) określa szczegółowe kierunki działania w zakresie realizacji zadań obronnych;
b) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa;
c) koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
d) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;
e) organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa;
f) kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych;
g) organizuje edukację społeczeństwa (dotyczącą przygotowania obronnego) oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

Art. 163 konstytucji stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów władz publicznych. Zastosowane w powyższym artykule pojęcie „zadanie publiczne" odnosi się do „zadań z dziedziny administracji dotyczących zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej lub regionalnej takich, jak np. ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, oświata, ochrona zdrowia, transport itp."[243]. Natomiast termin „organy władz publicznych" odnosi się do „organów samorządu terytorialnego i, o ile ustawa tak postanowi (...), do (...) wszystkich organów państwa (...)[244].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim[245] wskazuje między innymi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie obronności oraz bezpieczeństwa publicznego.

---

[242] Szerzej W. Kitler, *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym*..., s. 32-36.
[243] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji* ..., s. 215.
[244] Tamże.
[245] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z póź. zm.

W art. 4 ust. 1. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[246] ustawodawca ustala, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, między innymi w zakresie obronności. Ponadto w tejże ustawie stwierdza się, że organem wykonawczym powiatu jest, między innymi, zarząd powiatu. Przytoczona ustawa stanowi, że powiatową administrację zespoloną stanowią między innymi: starostwo powiatowe oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Obowiązki starosty określone w wyżej wymienionej ustawie sprowadzają się w szczególności do tego, że starosta, między innymi sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek.

Przywoływana w poprzednim podrozdziale ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa obowiązki wojewody, który w czasie stanu wojennego kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa oraz koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej działających na terenie województwa. W zakresie działań, o których mowa w ust. 2, wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej, działające na obszarze województwa, oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. Warte podkreślenia jest również to, że w myśl obowiązujących przepisów, w czasie obowiązania stanu wojennego „nieudolne" działanie administracji samorządowej może być zawieszone w drodze ustanowienie komisarza rządowego.

Warte podkreślenia jest również i to, iż działalność organów samorządu terytorialnego jest nadzorowana wyłącznie w aspekcie legalności. „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Nadzór ten ma charakter ustrojowy (zwierzchni), a w jego ramach wydawane są rozstrzygnięcia nadzorcze. Spory na tym tle między samorządem a organem nadzoru rozstrzyga sąd administracyjny. Nadto liczne kompetencje wobec samorządu przysługują wielu innym organom administracji publicznej na podstawie wyraźnych przepisów ustaw szczegółowych. Kompetencje te mają charakter nadzorczy w tym sensie, że przy ich pomocy właściwe organy administracji publicznej

[246] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z póź. zm.

wpływają na działalność władz samorządowych lub na działalność poszczególnych organów, jednostek czy instytucji. Część z tych uprawnień należy do kategorii nadzoru o charakterze proceduralnym (np. uzgodnienia)"[247]. Przejawem sprawowania tego typu nadzoru przez właściwego terytorialnie wojewodę nad organami samorządu terytorialnego jest uzgadnianie treści planów operacyjnych funkcjonowania organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Reasumując, można stwierdzić, że przeprowadzona, z natury rzeczy stosunkowo ogólna, analiza przepisów prawa w zakresie przygotowań obronnych skłania do stwierdzenia, iż konstytucyjny ustrój państwa i inne przytoczone przepisy prawa nakładają największy zakres obowiązków w obszarze przygotowań obronnych na organy administracji rządowej. Wnioski z badań wskazują, że najważniejsze zadania spoczywają na: prezesie Rady Ministrów, ministrze obrony narodowej, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, ministrze właściwym do spraw wewnętrznych oraz wojewodach.

3.4. Obowiązki organów kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP

Całością sił zbrojnych, włącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi już w czasie pokoju do struktur sojuszniczych NATO, kieruje minister obrony narodowej. Ma do pomocy system kierowania i dowodzenia obejmujący ogniwa dowodzenia strategicznego, operacyjnego i taktycznego. Organem dowodzenia strategicznego jest Ministerstwo Obrony Narodowej, w którym główną rolę w zakresie dowodzenia spełnia Sztab Generalny WP. Jest on zasadniczym organem planowania strategicznego sił zbrojnych, zapewniającym ich przygotowanie do wykonywania zadań w czasie kryzysu i wojny. Sztab Generalny WP ściśle współpracuje z sojuszniczymi dowództwami strategicznymi i dowództwami regionalnymi. Dowództwa rodzajów sił zbrojnych sprawują całkowite dowodzenie wszystkimi podległymi wojskami w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz dowodzenie pozaoperacyjne (administracyjne) wojskami wydzielonymi w podporządkowanie innych dowództw, zwłaszcza wielonarodowych dowództw sojuszniczych[248]. 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 „utraty" bezpośredniego nadzoru nad wojskami lądowymi, wejścia w skład Ministerstwa Obrony i konieczności odejścia od sprawowania funkcji kierownictwa politycznego

[247] Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* ..., s. 261-262.

[248] Zob. J. Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Informator nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.

(określenie misji, celów i planów strategicznych, konstruowanie planów budżetowych itp.) do funkcji organu planującego w sferze wykonawczej (konstruktora planów operacyjnych).

Na potrzeby sprostania wymaganiom sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń w resorcie obrony narodowej zorganizowano system zarządzania kryzysowego. Realizuje on zadania na rzecz ministra obrony narodowej w czasie reagowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (również w ramach NATO i UE) oraz koordynuje działania resortu we wsparciu struktur cywilnych w reagowaniu w sytuacjach zagrożeń. Ponadto zapewnia możliwość płynnego przejścia do kierowania resortem, w warunkach wojny - przez ministra obrony narodowej.[249]

Organem doradczym w tym systemie jest Zespół Kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzą: sekretarz stanu - I zastępca ministra obrony narodowej, szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, podsekretarze stanu, oraz dyrektor generalny. Zespół kierownictwa MON w razie potrzeby jest poszerzany odpowiednio o dowódcę Dowództwa Operacyjnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych, oraz szefów: Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i innych komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej[250].

Natomiast organem wykonawczym w systemie zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej jest: Sztab Kryzysowy MON wraz z podległymi mu Grupami Reagowania Kryzysowego Dowództwa Operacyjnego, dowództw rodzajów sił zbrojnych, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Dowództwa Garnizonu Warszawa. Na niższych szczeblach dowodzenia organami wykonawczymi systemu są Grupy Operacyjne w dowództwach okręgów wojskowych, korpusach, związkach taktycznych, wojewódzkich sztabach wojskowych oraz jednostkach wojskowych[251]. Ponoszą one odpowiedzialność za całokształt pokojowej działalności podległych wojsk oraz za przygotowanie ich do działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Współpracują z dowództwami sojuszniczymi, w których podporządkowanie wydzielają swoje wojska. Natomiast na szczeblu taktycznym organami dowodzenia są dowódcy pododdziałów oraz dowództwa

---

[249] Zob. *System zarządzania kryzysowego państwa* ..., s. 54.

[250] Por. *Decyzja nr Z-3/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej*, pkt. 4.

[251] Por. Tamże, pkt. 1.

oddziałów i formacji. Dowodzą one bezpośrednio podległymi siłami i środkami w czasie pokoju, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Istotne dla przedmiotu rozważań jest również i to, że w razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych w otoczeniu Polski, stwarzających pośrednie zagrożenia dla jej bezpieczeństwa, nie wprowadza się nadzwyczajnych zmian w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchamiane zostają dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym. Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się wedle procedur kierowania pokojowego. Wojskami wydzielonymi do międzynarodowych zgrupowań wykonujących zadania w ramach reagowania kryzysowego dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgrupowań, natomiast kierowanie administracyjne sprawują dowództwa narodowe.[252]

Dowodzenie siłami zbrojnymi w czasie wojny sprawuje naczelny dowódca SZ RP, mianowany przez prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dowodzenie odbywa się dwoma kanałami: sojuszniczym i narodowym. Całością wojsk wydzielonych do sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa sojusznicze, na których decyzje władze polskie mają wpływ poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO. Ponadto wojska te pozostają w pełnym pozaoperacyjnym (administracyjnym) podporządkowaniu narodowych dowództw rodzajów sił zbrojnych, które podlegają naczelnemu dowódcy SZ RP. Całkowite dowodzenie siłami zbrojnymi pozostającymi w wyłącznie narodowym podporządkowaniu sprawuje naczelny dowódca sił zbrojnych. 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 Generalnego Wojska Polskiego są też bezpodstawne, bowiem jak wspomniano wyżej – dowodzi on siłami zbrojnymi tylko w czasie pokoju, wyłącznie z upoważnienia ministra obrony narodowej.

Konkludując, należy stwierdzić, że funkcjonujący system kierowania i dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP oparty jest na regulacjach prawnych uwzględniających kompetencje najwyższych organów władzy i administracji publicznej. Zadania i kompetencje poszczególnych elementów tego systemu pozwalają na niezakłóconą realizację przygotowań obronnych administracji publicznej. System kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP stanowi integralną część krajowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz jest włączony w system kierowania i dowodzenia NATO. Uprawnione wydaje się również stwierdzenie, że obecny stan systemu kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych RP gwarantuje

---

[252] B.Wiśniewski, *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy* ..., s. 245.

sprawne i efektywne współdziałanie z administracją publiczną w sytuacjach zagrożeń - militarnych i pozamilitarnych oraz zapewnia możliwość płynnego przejścia do kierowania i dowodzenia w warunkach wojny.

3.5. Konkluzje

Przygotowania obronne realizowane są w oparciu o konstytucję oraz ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony[253] i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Strukturę systemu przygotowań obronnych określają także inne ustawy i rozporządzenia (głównie Rady Ministrów). Ten stan rzeczy ogranicza nieporozumienia interpretacyjne i zapobiega daleko posuniętej dowolności w działaniach praktycznych.

Odpowiedzialność za organizację przygotowań obronnych jest hierarchicznie uporządkowana według trójszczeblowego podziału i prezentuje się następująco, odpowiednio na szczeblach:

a) centralnym: prezydent RP oraz Rada Ministrów składająca się z prezesa Rady Ministrów i ministrów, jako naczelnych organów administracji państwowej, a także organy podległe lub nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów lub ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej;
b) terenowej administracji rządowej: wojewodowie;
c) samorządowym: marszałkowie województw, starostowie (prezydenci miast) oraz wójtowie (burmistrzowie miast).

Zaprezentowane w dotychczasowych częściach niniejszej pracy wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, że w sytuacjach zagrożeń militarnych oraz wojny, niezależnie od jej skali, administracja publiczna odgrywa istotną rolę w obszarze obronności państwa. Należy podkreślić także, iż sprawność przygotowań obronnych administracji publicznej w okresie pokoju będzie mieć wpływ na możliwość zaistnienia i skalę sytuacji kryzysowych mających charakter militarny.

Badania dowiodły także, że:

a) zakres przygotowań obronnych administracji publicznej jest uregulowany przez powszechnie obowiązujące prawo, które precyzuje w szczególności kompetencje oraz zakres pośredniej i bezpośredniej odpowiedzialności;

[253] Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.

b) z zapisów obowiązujących aktów prawnych wynika, iż wszystkie organy administracji publicznej są odpowiedzialne za prowadzenie przygotowań obronnych, każde w zakresie swoich właściwości;

c) jedną z wielu charakterystycznych cech współczesnych przygotowań obronnych staje się szybki wzrost liczby aktów prawnych regulujących tę sferę funkcjonowania państwa. Dotyczy to w szczególności przedsięwzięć planistycznych (w tym planowania operacyjnego), których podstawowym celem jest określenie reguł i sposobów sprawnego działania w najgroźniejszych dla państwa warunkach funkcjonowania, tj. zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Przeprowadzone badania wyodrębniają jednoznacznie trzy zasadnicze obszary przygotowań obronnych administracji publicznej: planowanie obronne, szkolenie obronne oraz współdziałanie. Pierwszy obszar obejmuje bowiem wszystkie zagadnienia obronne uregulowane stosownymi przepisami prawa. Drugi decyduje o jakości realizacji problemów powyższego obszaru. Trzeci z kolei wydaje się być niezbędnym warunkiem sprawnej realizacji zarówno przygotowań obronnych, jak i zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny z powodu wzajemnych zależności pomiędzy organami administracji publicznej, zwłaszcza w relacjach sektor cywilny – sektor wojskowy.

Wyniki badań skłaniają również do przekonania, że przepisy prawa, chociaż z natury rzeczy nie nadążają za rozwojem sytuacji, pozwalają postrzegać problem przygotowań obronnych administracji publicznej wielowymiarowo.

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza aktów prawa nasuwa szereg istotnych wniosków, które powinny zostać uwzględnione przy doskonaleniu organizacji przygotowań obronnych. Polski system prawny zobowiązuje organy administracji publicznej do organizacji przygotowań obronnych. Należy zauważyć, że to tylko pozorne spełnienie wymogów formalnych, ponieważ odczuwa się brak aktu prawnego rangi ustawowej, który jasno i precyzyjnie dokonywałby rozdziału zadań i kompetencji w dziedzinie przygotowań obronnych.

Na zakończenie należy stwierdzić, iż badania potwierdzają, że określone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa kompetencje organów administracji publicznej, nieodnoszące się wyłącznie do sfery obronności, są podstawowym wyznacznikiem skutecznej organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

4. DOŚWIADCZENIA W ORGANIZACJI PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH

Przygotowania obronne obejmują złożony proces skierowany na stworzenie warunków przeciwstawienia się czemuś, co jest trudne lub wręcz niemożliwe do trafnego określenia i zidentyfikowania. Charakteryzują się one dodatkowo jeszcze jedną istotną cechą. Ich jakość możliwa jest do oceny wyłącznie w wypadku działań zbrojnych. Na zastosowanie takiej metody nikt pozwolić sobie nie może. Należy zatem korzystać z doświadczeń innych państw w tym zakresie, a także doświadczeń własnych, zwłaszcza z okresu niezbyt odległego oraz takiego, w którym wystawiano na próbę przygotowanie państwa do wojny. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań nie jest istotne działanie sił zbrojnych, lecz funkcjonowanie państwa jako całości i związki między założeniami organizacyjnymi a efektami ich stosowania.

Dlatego też, zdecydowano się na badania rozwiązań zastosowanych w wielu innych państwach, spośród których wyłoniono kilka najbardziej interesujących w aspekcie doświadczeń. Syntetyczny sposób przedstawienia wyników dotyczących przygotowań obronnych w wybranych krajach nie miał na celu odwrócenia uwagi od różnic między nimi a Polską (zwłaszcza w sferze ustrojowej, w tym organizacji administracji publicznej), lecz wskazania takich stron i sposobów przygotowań obronnych, które, mimo przywołanych różnic, mogą znaleźć zastosowanie w warunkach polskich.

Niestety „bogate" doświadczenia polskie w walce o odzyskanie i utrzymanie niepodległości dostarczają szeregu cennych informacji. Dotyczą one głównie rozszerzającego się z biegiem lat zakresu przygotowań obronnych, w tym również rozwiązań szczegółowych.

Dynamizm w obszarze zagrożeń wymaga badań, bowiem poznanie naukowe pozwoli na właściwe ukierunkowanie niezbędnych zmian w obszarze przygotowań obronnych. Zmian, których źródeł należy poszukiwać w otoczeniu. Utożsamianie przygotowań obronnych wyłącznie ze sferą militarną nie wytrzymuje próby czasu. Podejście takie pociąga za sobą jednostronne postrzeganie tzw. „przygotowań wojennych państwa". „Nie da się oddzielić zagrożeń militarnych od niemilitarnych głównie dlatego, że występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i często pierwsze wywołują drugie i odwrotnie"[254]. Skutki tych zagrożeń dotykają nie tylko ludności cywilnej, lecz także struktur władzy i administracji oraz terytorium. Wszystkie te części składowe państwa są przedmiotem przygotowań obronnych, głównie władzy i administracji publicznej. Ta ostatnia jest narzędziem pierwszej.

[254] W. Kitler, *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna)* .... s. 27.

Czy tak jest w rzeczywistości? Odpowiedzi na te pytania udzielają dwa pierwsze podrozdziały uzupełnione „blaskami i cieniami" współczesnych polskich przygotowań obronnych, przedstawionymi w trzeciej części niniejszego rozdziału, które nie noszą znamion jakiejkolwiek tajemnicy, często towarzyszącej przygotowaniom obronnym[255].

4.1. Doświadczenia wybranych państw

Przy prezentowaniu doświadczeń wybranych państw w organizacji przygotowań obronnych wykorzystano wyniki badań, prowadzonych przez autora od ośmiu lat, w zakresie zarządzania kryzysowego, w czasie których niejako samoistnie pojawiał się problem przygotowań obronnych. Przedstawione poniżej doświadczenia należy uznać za najbardziej interesujące. Są nimi rozwiązania stosowane w Niemczech, Finlandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji.

Niemcy są republiką federalną składającą się z szesnastu krajów związkowych mających szeroką autonomię[256]. W Niemczech, jak w każdym państwie federalnym występują trzy administracje publiczne: federalną, związkową oraz samorządu terytorialnego[257].

Najważniejszą rolę w sferze przygotowań obronnych rolę odgrywają w szczególności: prezydent federalny, kanclerz federalny, rząd federalny, Federalna Rada Bezpieczeństwa.

„Federalna Rada Bezpieczeństwa stanowi komitet międzyresortowy rządu federalnego, pracujący pod przewodnictwem kanclerza. W jej skład wchodzą ponadto ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów i gospodarki. W pracach Rady, oprócz innych ministrów, mogą brać udział: szef Urzędu Prezydenckiego, szef Urzędu Kanclerskiego, szef Urzędu Prasy i Informacji, generalny inspektor Bundeswehry, pełnomocnik rządu ds. rozbrojenia i kontroli zbrojeń, szef sekretariatu i szef protokołu Urzędu Kanclerskiego, szef Gabinetu Kanclerza i stały przedstawiciel RFN w NATO. Federalna Rada Bezpieczeństwa (...) rozpatruje zagadnienia bezpieczeństwa i koordynuje prace wszystkich ministerstw federalnych w zakresie obrony powszechnej, decyduje w sprawach polityki wojskowej i przygotowań militarnych państwa, a także generalnych założeń bezpieczeństwa wewnątrz kraju, o ile sprawy te nie leżą w gestii

---

[255] Badaniami w tym zakresie objęto ogólnie dostępne sprawozdania z działalności kontrolnej prowadzonej w administracji publicznej, np. raporty z tejże działalności dostępne na oficjalnych stronach internetowych resortu spraw wewnętrznych i administracji w 2005 roku.

[256] *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. IV, PWN, Warszawa 1995, s. 457.

[257] Szerzej, A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wydanie 2, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s.15.

rządu. Obsługę Rady zapewnia Urząd Kanclerski, koordynując w imieniu Kanclerza zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego (...), ochrony ludności, obrony cywilnej i, w pewnym sensie, obrony w sferze gospodarczej"[258].

W czasie wojny kanclerz federalny pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz zwierzchnika obrony cywilnej. Natomiast rząd federalny określa politykę w zakresie obrony i realizuje zadania konstytucyjne, które nie leżą w gestii Federalnej Rady Bezpieczeństwa (legislacja, polityka zagraniczna, umowy międzynarodowe, wytyczne w wymiarze krajowym)[259].

Cywilny komponent systemu obronnego Niemiec, w ramach przygotowań obronnych, realizuje zadania obrony cywilnej, która dotyczy przedsięwzięć przewidywanych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. „Obejmuje ona przygotowanie na rzecz:

a) *utrzymania ciągłości funkcji państwowych i administracyjnych* (ustawodawstwo, opieka prawna, funkcje rządowe i administracyjne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, public relation). Popularnie przedsięwzięcie to określa się jako „ochronę porządku konstytucyjnego";
b) *ochrony ludności – ochrony cywilnej* (samoochrona, służba ostrzegania, budowa obiektów ochronnych, ewakuacja, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury, rozszerzona ochrona w przypadku katastrof);
c) *dostarczania towarów i usług* (zaopatrzenia) – zaopatrywanie społeczeństwa w niezbędne towary i świadczenia (towary i świadczenia rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej; towary i świadczenia gospodarki drobnotowarowej; zaopatrzenie w energię, wodę, oczyszczanie ścieków; zabezpieczenie usług pocztowych i łączności; zabezpieczenie wydajności pracy; zabezpieczenie socjalne; zabezpieczenia finansowo-pieniężne);
d) *wsparcia sił zbrojnych* (własnych i sojuszniczych) - zaopatrywanie w żywność, pokrycie zaopatrzenia w energię – uzupełnienie, dostarczenie środków i świadczeń transportowych, świadczenia w zakresie łączności, przygotowanie siły roboczej, świadczenia remontowe, zapewnienie dróg przejazdu"[260].

---

[258] W. Kitler, *Zadania administracji publicznej z zakresu obrony narodowej wybranych państw europejskich* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z.Piątek, B.Wiśniewski, A.Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 163.

[259] Por. tamże.

[260] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych,* AON, Warszawa 2001, s. 146.

Finlandia jest republiką o trójszczeblowym systemie władzy[261]. Na szczeblu centralnym władzę wykonawczą sprawuje rząd, składający się z prezydenta i Rady Stanu oraz Biura Premiera. Rozwiązania w zakresie organizacji postrzeganej instytucjonalnie administracji zastosowane w Finlandii pozostawały pod wpływem Szwecji, ponieważ do „1809 roku stanowiła ona część Szwecji, a po przejściu – jako Wielkiego Księstwa Finlandii – pod panowanie carskiej Rosji zachowano dawne szwedzkie prawo (...)"[262]. W kontekście rozważań prezentowanych w niniejszym rozdziale zauważyć należy, że prezydent ma decydujący głos w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności. Ponadto pełni on funkcję najwyższego dowódcy oraz mianuje rząd przy aprobacie parlamentu i wyższych urzędników.

„Administracja regionalna dzieli się na prowincjonalną i państwowe okręgi administracyjne. W wyniku reformy w 1996 roku Finlandia została podzielona na pięć dużych prowincji oraz Wyspy Aland stanowiące autonomiczny region. Na szczeblu prowincjonalnym władzę wykonawczą sprawuje administracja samorządowa, którą stanowi rząd prowincjonalny posiadający własną administrację, wybieraną przez zarządy miast oraz administracja rządowa, zarządzająca dziewięćdziesięcioma państwowymi okręgami administracyjnymi, obejmującymi - na przykład - jednostki policji. Samorząd lokalny, obejmujący 452 zarządy miast, odpowiada za oświatę, służbę miejską i opiekę zdrowotną. Najwyższą władzę wykonawczą na szczeblu lokalnym sprawuje komisja miejska wybierana przez radę miejską".[263]

Przygotowania obronne Finlandii opierają się, podobnie jak w Szwecji, na koncepcji obrony totalnej. Organem odpowiedzialnym za ich koordynację w państwie jest Rada Obrony. Składa się ona z ministrów kierujących resortami o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz szefa obrony i szefa sztabu obrony. „W celu zapewnienia współpracy między względnie niezależnymi ministerstwami, w każdym z nich wyznaczony jest Kierownik Gotowości, którego zadaniem jest przygotowanie planu reagowania w sytuacjach krytycznych w zakresie kompetencyjnej odpowiedzialności danego urzędu i utrzymanie na odpowiednim poziomie gotowości urzędu do reagowania w takich sytuacjach, a także zapewnienie współdziałania w tym zakresie z innymi urzędami. Kierownikami gotowości są główni sekretarze poszczególnych ministerstw – przewodniczącym Szefów

---

[261] *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. II, PWN, Warszawa 1995, s. 363.

[262] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna* ..., s. 52.

[263] W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie kryzysowe w wybranych państwach* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 96.

Gotowości jest Sekretarz Generalny urzędu Pierwszego Ministra (Premiera), a Biuro Premiera koordynuje proces planowania na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń oraz określa inne, nie ujęte w systemie prawnym, przedsięwzięcia niezbędne do realizacji w czasie stanów wyjątkowych. Ponadto w kilku gałęziach administracji funkcjonują komitety doradczo – koordynacyjne, takie jak Narodowy Komitet Obrony Ekonomicznej (National Board of Economic Defence) oraz Komisja Planowania Ochrony Informacji (Planning Commission for Defence Information)"[264]. Na szczeblu regionalnym koordynację przygotowań obronnych sprawują rządy prowincjonalne. Natomiast na szczeblu lokalnym odpowiedzialność za wyżej wymieniony obszar ponosi właściwy burmistrz.

Przygotowania obronne administracji publicznej Finlandii obejmują: kwestie związane z zapewnieniem warunków przetrwania narodu oraz wsparcia sił zbrojnych w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Wielka Brytania[265] jest dziedziczną monarchią parlamentarną. Królowa jest głową państwa, głównodowodzącą siłami zbrojnymi oraz głową Kościoła anglikańskiego. Parlament Wielkiej Brytanii składa się z: Izby Gmin oraz Izby Lordów.

Wielka Brytania składa się z czterech krajów, podzielonych odpowiednio na[266]:

a) Anglia: 9 regionów, 46 hrabstw (w tym 7 hrabstw metropolitalnych);
b) Szkocja: 12 regionów, 32 jednostki administracyjne (zwane hrabstwami);
c) Walia: 3 miasta, 9 hrabstw, 10 hrabstw miejskich;
d) Irlandia Północna: 26 dystryktów.

W systemie władzy niekwestionowaną główną rolę odgrywa premier, który jest jednocześnie ministrem służby cywilnej[267]. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań należy zauważyć, że począwszy od 1988 roku istotne okazały się reformy przeprowadzone przez Margareth Thatcher, „polegające na wyodrębnieniu z ministerstw podporządkowanych im agencji rządowych, powołanych do załatwiania ściśle określonych spraw obywatelskich i zarządzanych na zasadzie pewnej samodzielności finansowej"[268].

„Wielka Brytania jest państwem, w którym obowiązuje przestrzeganie pewnych wiodących zasad, obowiązujących w sprawowaniu funkcji zarządzających, w tym także

---

[264] Tamże, s. 97.

[265] Opracowano na podstawie: W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego ...*, s. 87-89 oraz wystąpienia delegata Wielkiej Brytanii na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) Peter'a Tallentire'a w Brukseli 25 października 1995 roku.

[266] www.wikipedia.pl

[267] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna* ..., s. 33.

[268] Tamże.

w sytuacjach kryzysowych. Pierwszą z nich jest zasada kolektywnej odpowiedzialności za powziętą decyzję i wymaganie obrony powziętych decyzji. Inną zasadą jest kontrola polityczna, prowadzona ciągle i na wszystkich szczeblach (...). Kolejna zasada to koordynacja. Istotą jej jest, aby przedstawiciele państwa zajmowali w określonych sytuacjach jednakowe stanowisko w różnych formach działań na forum międzynarodowym (w takich instytucjach międzynarodowych jak ONZ, NATO, UE, UZE itp.). Wymaga to realizacji różnych zadań na szczeblach machiny rządowej z zakresu koordynacji działań (konsultacji i wyjaśnień) przedstawicieli państwa i rządu reprezentujących różne organizacje. Elastyczność to z zasada wymagająca potrzeby dostosowania środków reagowania do różnego rodzaju sytuacji (...)"[269].

W przygotowaniach obronnych Wielkiej Brytanii uczestniczą[270]:

a) Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej, który odpowiada za kształtowanie polityki współpracy państwa z innymi państwami;
b) Ministerstwo Obrony, które odpowiada za siły zbrojne i dowodzenie nimi oraz za politykę obronną;
c) Gabinet, który odpowiada za koordynację polityki rządu i trzech podkomitetów:
   - Sekretariatu Zamorskiego i Obrony, odpowiadającego za zrozumiałe przekazanie decyzji ogniwom realizacyjnym oraz za ich publikację,
   - Połączonej Organizacji Służb Wywiadu, odpowiadającej za koordynację działań służb wywiadowczych,
   - Cywilnej Jednostki ds. Nieprzewidzianych Wypadków, odpowiadającej za kierowanie i koordynację działań służb ratownictwa specjalistycznego (dotyczy wypadków przemysłowych, powodzi, pożarów itp.).

W czasie pierwszego konfliktu w Zatoce Perskiej, oprócz stałych instytucji zajmujących się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, powołano inne, wśród których najważniejsza była Rada Obrony i Polityki Zamorskiej. Podczas tego kryzysu uruchomiono także różne centra kryzysowe, jak np.: Połączone Centrum Operacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej (z zadaniem informowania pracowników wojskowych i cywilnych o rozwoju sytuacji), Oddział ds. Sytuacji Niebezpiecznych Urzędu Spraw Zagranicznych i Wspólnoty

[269] W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego*..., s. 88.
[270] Por. tamże.

Brytyjskiej (z zadaniem koordynowania działań dyplomatycznych), Centrum Działań w Sytuacjach Niebezpiecznych (nadzorujące realizację działań w departamentach)[271].

Należy także zauważyć, że przedstawione powyżej rozwiązania uzupełniane były przez działania brytyjskiej obrony cywilnej, do której zadań należy: zapewnienie niezbędnych warunków do utrzymania ciągłości działania organów władzy i administracji, zapewnienie efektywnego funkcjonowania gospodarki, ochrona ważnych obiektów i urządzeń, realizacja zadań związanych z ochroną ludności oraz gromadzenie zapasów[272].

Na podstawie analizy dostępnej literatury należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy przygotowań obronnych w Wielkiej Brytanii nie odbiega od dotychczas zaprezentowanych.

Szwecja jest monarchią konstytucyjną, której konstytucja nie jest jednolitym aktem prawnym, ponieważ w jej skład wchodzą oddzielne dokumenty: „Akt o formie rządów", „Ustawa o wolności prasy", „Akt o sukcesji tronu" oraz „Podstawowe Prawo Swobody Wyrazu".

W Szwecji rząd sprawuje władzę wykonawczą. Administrację publiczną w Szwecji cechuje oryginalność. „Gdy idzie o administrację centralną, podstawowym rysem modelu szwedzkiego jest rozdzielenie rządu i administracji centralnej (...). Skutkiem rozdziału (...) jest (...) szczupłość aparatu ministerstw, jak również skupianie się w pracy ministerstw na legislacji – przygotowywaniu projektów ustaw oraz aktów wykonawczych (...). Inną tradycją Szwecji jest szeroki zakres kolegialnego trybu podejmowania decyzji"[273].

W Szwecji obowiązuje koncepcja obrony totalnej, której istotą jest koordynowanie i współdziałanie cywilnych i wojskowych zasobów, umożliwiające zwiększenie skuteczności i możliwości obrony państwa w szerokim tego pojęcia znaczeniu. „Zgodnie z intencją znowelizowanej w 1996 roku ustawy o Obronie Totalnej, kluczowymi zagadnieniami nowego podejścia do tej dziedziny stały się: potwierdzenie zasady działania, polegającej na łączeniu obrony cywilnej (niemilitarnej) z obroną militarną (wbrew powszechnie kreowanej, błędnej opinii o ich rozdziale), uczynienie obrony totalnej zdolną do adaptacji w ograniczonym czasie do zmieniającej się sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa; nowa i rozszerzona definicja bezpieczeństwa, obejmująca zagrożenia w okresie pokoju oraz poświęcenie większej uwagi zaangażowaniu międzynarodowemu"[274].

Wyżej wymieniony dokument określa główne zadanie obrony totalnej, jakim jest

---

[271] Tamże.

[272] Szerzej, *Obrona Cywilna Wielkiej Brytanii* [w:] *Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997, poz. 15.

[273] H. Izdebski, M. Kulesza. Administracja publiczna ..., s. 52-53.

[274] W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie kryzysowe w wybranych* ..., s. 78 i nast.

przeciwstawienie się agresji zbrojnej, która oceniana jest jako najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa Szwecji. Należy zauważyć, że obronność (nie zaś obronę narodową – B.W.) w Szwecji postrzega się w sposób zbliżony do polskiego, a mianowicie jako: obronę przed agresją zbrojną, utrzymanie suwerenności oraz neutralności, zapewnienie politycznej stabilności, ochronę przed konfliktami i zapobieganie im, promowanie pokoju i pomocy humanitarnej, wnoszenie wkładu w międzynarodową współpracę w obszarze bezpieczeństwa (w tym obronności), promowanie zdolności i przygotowań społeczeństwa do przeciwdziałania różnym zagrożeniom (w tym zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa) i wojnie. „Szczególnego podkreślenia wymaga położenie nacisku na cele związane z bezpieczeństwem człowieka i obywatela w każdych okolicznościach i stanach funkcjonowania państwa. Są to m.in.: ochrona ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych, ochrona zaopatrzenia (artykułów niezbędnych do przeżycia ludności) oraz wsparcie misji humanitarnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że „sztywne" postrzeganie obronności państwa oraz budowa systemu obronnego w czysto militarnych aspektach odchodzi od kilku już lat w cień. Świadczą o tym między innymi dokumenty wydane przez Szwedzką Agencję Planowania Cywilnego"[275].

W przygotowaniach obronnych Szwecji szczególną rolę odgrywa koordynacja oparta na ściśle określonych regułach, z których najważniejsza wynika „z gotowości państwa, wraz z całym społeczeństwem, do skutecznego i ekonomicznego wykorzystania wszystkich zasobów celem zachowania niezależności i minimalizowania skutków wojny. Wojnę traktuje się więc, jako specyficzne wyzwanie, określające zdolność do utrzymania aktywności narodowej, bowiem w tym właśnie czasie wszystkie podmioty państwa (bez względu na ich status prawny) współdziałają w zapewnieniu przetrwania społeczeństwa. W tym czasie, także szczególnego znaczenia nabiera jeden z zasadniczych celów aktywności cywilnej, jakim jest wsparcie dla sił zbrojnych"[276]. Ministerstwo Obrony pozostaje najważniejszym centralnym urzędem państwowym zarówno w zakresie obrony militarnej, jak i cywilnej. Podzielone jest na trzy zasadnicze elementy: Departament Spraw Cywilnych, Departament Spraw Wojskowych oraz Departament ds. Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych[277]. Na poziomie centralnym znajdują się: Narodowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne, władze określonej odpowiedzialności funkcjonalnej w sferze cywilnej

---

[275] *Robustness in the physical environment*, The Swedish Agency for Civil Emergency Planninig, Stockholm 1999, s. 9.

[276] W. Kitler, *Zadania administracji publicznej z zakresu obrony narodowej* ..., s. 130.

[277] Tamże.

oraz naczelny dowódca wraz ze sztabem sił zbrojnych w obronie militarnej[278], skierowanej na przeciwstawienie się warunkom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Na szczeblu wyższym regionalnym znajdują się dyrektorzy regionów obrony cywilnej oraz dowódcy połączonych dowództw. Na poziomie niższym regionalnym odpowiedzialność za przygotowania obronne ponoszą gubernatorzy hrabstw (będące przedstawicielami administracji rządowej), rady hrabstw (będące przedstawicielami władz lokalnych) oraz dowódcy dystryktów obrony. Na poziomie lokalnym umiejscowione są miejskie i gminne zarządy wykonawcze oraz dowódcy wojskowi.

Do zasadniczych obowiązków cywilnego komponentu państwa w obszarze przygotowań obronnych należy realizacja zadań z zakresu, między innymi[279]:

a) ochrony ludności cywilnej w czasie wojny;
b) zapewnienia artykułów pierwszej potrzeby w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
c) ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa;
d) zapewnienia ciągłości funkcjonowania służb publicznych;
e) wspierania sił zbrojnych podczas operacyjnego rozwinięcia oraz działań zbrojnych.

Na zakończenie rozważań przedstawionych w niniejszym podrozdziale należy stwierdzić, że wśród różnych suwerennych rozwiązań odnoszących się do problematyki przygotowań obronnych dostrzec można wiele podobieństw. Warte podkreślenia w tym miejscu jest również i to, iż poszczególne państwa, realizując zadania wchodzące w zakres przygotowań obronnych, w swych regulacjach prawnych zachowują indywidualny charakter, wynikający z: historii, tradycji, położenia geopolitycznego, podziału administracyjnego państwa. Prawidłowości te dotyczą głównie:

a) umocowania podstaw przygotowań obronnych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa najwyższej rangi;
b) działania administracji publicznej w myśl zasady sprawowania władzy w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości;
c) jednoznacznego określenia odpowiedzialności i kompetencji na poszczególnych szczeblach administracji publicznej;

---

[278] Por. W.Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa2001, s. 101-102.

[279] *Total Demence Resolution of 1996* [w:] International CEP Handbook, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999, s. 137,

d) istnienia formuł współdziałania pomiędzy poszczególnymi organami władzy i administracji publicznej.

4.2. Doświadczenia polskie

Odzyskanie niepodległości jesienią 1918 roku było jedynie początkiem drogi ku stabilizacji[280]. W tym okresie Rzeczypospolita Polska nie posiadała gwarancji ani jednej ze swoich granic, zatem konieczne było ich wywalczenie oraz późniejsza obrona.

Przygotowania obronne w Polsce okresu międzywojennego nie przybrały takiej formy, z jaką mamy do czynienia dzisiaj. Ich zakres bowiem kształtowały wydarzenia historyczne, które redukowały procesy planistyczne do przygotowań ochrony nowo powstających granic i obrony niepodległości młodego państwa polskiego. Planowanie wojenne i mobilizacyjne zatem było priorytetem, natomiast mniej ważne było wówczas, zawierające elementy programowania obronnego, planowanie modernizacji oraz rozbudowy sił zbrojnych.[281]

Przełomową datą dla problematyki obronności państwa był 7 stycznia 1921 roku, kiedy to naczelny wódz Wojska Polskiego (WP) wydał dekret będący pierwszym aktem prawnym systematyzującym organizację WP w czasie pokoju[282]. Określił on dwuczęściowy podział najwyższych władz wojskowych na Ministerstwo Spraw Wojskowych (MSWojsk.) oraz Radę Wojenną (ścisłą i pełną). Drugi z wymienionych powyżej podmiotów państwowych tworzyć miał ogólne wytyczne do działań w obszarze obronności, pierwszy natomiast miał odpowiadać za organizacyjno-administracyjną sferę kierowania wojskiem. Niezwykle szerokie kompetencje miała Ścisła Rada Wojenna (ŚRWoj.), organ, którego decyzje obowiązywały ministra spraw wewnętrznych, kierowany przez kandydata na Naczelnego Wodza, na czas wojny. Spośród zadań tegoż organu wyróżnić można nadzorowanie prac nad planami operacyjnymi oraz uzbrojeniem i zaopatrzeniem armii. Można zatem stwierdzić, że w tym okresie właśnie ŚRWoj. była odpowiedzialna za przygotowania obronne Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Ministrów 19 stycznia 1921 r. zatwierdziła status organizacyjny MSWojsk., którego częścią był m.in. Sztab Generalny. Na mocy tegoż dokumentu, aż do przewrotu majowego w 1926 r., Sztab Generalny oraz MSWojsk. miały, przebiegający w sposób ściśle

---

[280] Szerzej, M. Eckert, *Historia Polski 1914-1939*, WSiP, Warszawa 1990, s. 68-116.

[281] *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, red. J. Kownacki, wyd. Oficyna Drukarska, Warszawa 2004, s.7.

[282] Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk,, nr 3 z 10.02.1921 r., poz. 26.

określony, podział funkcyjny. Zgodnie z tym ministerstwo zajmowało się administrowaniem siłami zbrojnymi, a Sztab Generalny ich dowodzeniem oraz, szczególnie w latach dwudziestych, kształtowaniem planów polskiej polityki zagranicznej.

6 dnia sierpnia 1926 roku prezydent RP wydał dekret „O sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych"[283], który wyłączył ze struktur MSWojsk. Sztab Generalny[284], podporządkowując go generalnemu inspektorowi sił zbrojnych. Nowym zadaniem Sztabu Generalnego było przygotowanie wojska do obrony kraju na wypadek konfliktu zbrojnego. „Do jego obowiązków należało:

a) przygotowywanie wytycznych dla wojsk w okresie pokoju, dotyczących organizacji, dyslokacji, wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia;
b) przygotowywanie planów mobilizacyjnych, operacyjnych, transportowych i zaopatrzenia;
c) załatwianie wszystkich innych spraw związanych z obroną kraju."[285]

Zakres obowiązków Sztabu Głównego[286] został drastycznie zmniejszony[287], m.in. o programowanie mobilizacji gospodarki w związku z wojennymi potrzebami kraju. Doprowadziło to w efekcie do braku organu władnego w zakresie planowania wojennego w skali całego wojska.

Konstytucja kwietniowa[288], która weszła w życie 23 kwietnia 1935 roku, oraz śmierć Marszałka niecały rok później okazały się być wstępem do przełomowego okresu działalności planistycznej w II Rzeczypospolitej, który przypada na lata 1935-1939. Na mocy tejże ustawy zasadniczej podkreślono najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi prezydenta RP oraz zmieniono status prawny generalnego inspektora sił zbrojnych, a także naczelnego wodza, których mianowanie i zwalnianie zostało zaliczone do prerogatyw osobistych głowy państwa.[289]

---

[283] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (Dz. U. RP z dnia 6 sierpnia 1926 r., nr 79, poz.445).

[284] przekształcony dwa lata później w Sztab Główny.

[285] *Kształtowanie się systemu* ..., s. 9.

[286] Szerzej o okolicznościach zmiany nazwy Sztabu w: T. Kmiecik, *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego w latach 1918-1939*, Wydawnictwo Pomorskiej Akademii Pedagogicznej w Słupsku, Słupsk 2005, s. 176.

[287] Szerzej, T. Kmiecik, *Sztab Generalny*..., 165-183.

[288] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, PWN, Warszawa 1990, s. 141-26

[289] Tamże.

Uwidoczniły się wtedy pierwsze elementy planowania pozamilitarnych przygotowań obronnych. Poszczególne ministerstwa realizowały wówczas następujące zadania[290]:

a) Ministerstwo Przemysłu i Handlu - współpracowało z SeKOR[291] i biurem przemysłu wojennego Ministerstwa Spraw Wojskowych w zakresie rozbudowy Centralnego Okręgu Przemysłowego (w tym przemysłu zbrojeniowego), budowy sieci rurociągów gazowych, planu elektryfikacji kraju, planu „surowcowego" (w tym planu pokrycia zapotrzebowania na materiały pędne) oraz mobilizacji przemysłu;

b) Ministerstwo Rolnictwa - przygotowywało plany wyżywienia wojska i ludności cywilnej na wypadek wojny (pracami tymi kierował podsekretarz stanu do spraw aprowizacyjnych, na podstawie dyrektyw SeKOR);

c) Ministerstwo Skarbu - przygotowywało realizację zapotrzebowania środków finansowych dla sił zbrojnych na pierwsze trzy miesiące wojny i opracowywało wojenny plan finansowy państwa;

d) Ministerstwo Komunikacji - realizowało zadania w zakresie: opracowania planu inwestycji kolejowych i drogowych istotnych z punktu widzenia potrzeb wojennych; przygotowania wyższych kadr administracyjnych kolejnictwa do wykonywania zadań charakterystycznych dla okresu wojennego, na kursach organizowanych przez Szefostwo Komunikacji Wojskowej Sztabu Głównego; organizowania i współuczestnictwa w grach wojennych o tematyce transportowej; opracowania planów transportu na czas wojny; opracowania wojennej organizacji i mobilizacji kolejnictwa; opracowania „zasad motoryzacji kraju";

e) Ministerstwo Poczty i Telegrafów - prowadziło prace przygotowawcze w dwóch zasadniczych kierunkach: inwestycyjnym i organizacyjno-mobilizacyjnym. W zakresie inwestycji realizowano prace wynikające z planu rozbudowy sieci łączności państwa z punktu widzenia okresu wojennego, który był opracowany przez Sztab Główny wspólnie z Ministerstwem Poczt i Telegrafów; opracowało plan wojennej organizacji i mobilizacji państwowej sieci łączności;

f) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – poza zadaniami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy użyciu zmobilizowanej Policji Państwowej miało na wypadek wojny ochraniać linie kolejowe i obiekty

---

[290] Szerzej, *Kształtowanie się systemu* ..., s. 10-11.

[291] SeKOR to Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej.

drogowe, a ponadto przewidywane było sformowanie specjalnych kompanii ochrony koleji oraz oddziałów ochrony ważniejszych mostów drogowych i innych szczególnie ważnych obiektów użyteczności publicznej (np. elektrowni).

W latach 1921-1926 nie opracowano planu wojny z którymkolwiek z potencjalnych przeciwników, m.in. na skutek niesprecyzowanego podziału ról między Biurem ŚRWoj., MSWojsk. oraz Sztabem Generalnym, które w wielu działaniach dublowały się. W następnych latach, aż do 1935 roku zredukowano działania jedynie do prowadzenia studiów operacyjnych przez inspektorów armii kierunku zachodniego. Z tego właśnie powodu Polska na początku drugiej połowy lat trzydziestych nie dysponowała ogólnym planem prowadzenia wojny, a nawet planem mobilizacyjnym. Wraz z przyjęciem konstytucji kwietniowej oraz dekretów wykonawczych procesy planistyczne nabrały tempa. Jednakże pomimo postępu w dziedzinie przygotowań obronnych zaniedbano zupełnie kwestię niezwykle istotną, mianowicie mobilizację sfery cywilnej. Kierownictwo państwa w obliczu braku planu prowadzenia wojny wydało polecenie poszczególnym resortom stworzenia ich własnych planów mobilizacyjnych, a także przygotowawczych na wypadek konfliktu zbrojnego. Starania te nie mogły zrekompensować braku ogólnego planu prowadzenia wojny, który scalałby plany resortowe, oraz pokazującego całościową wizję prowadzenia działań wojennych. Kolejną wadą wynikającą z takiego stanu rzeczy był brak właściwie przygotowanych kadr oraz wyspecjalizowanych komórek do prowadzenia działalności w zakresie przygotowań obronnych państwa.[292]

Wraz ze wzmożoną pracą nad zwiększeniem potencjału wojennego państwa powołano do życia naczelne władze kierownicze, które zajmować się miały koordynacją prac resortów cywilnych z organami władzy wojskowej. W maju 1936 roku powołano do życia Komitet Obrony Rzeczypospolitej[293] (KOR). Zakres działania tego organu obejmował problematykę przygotowań obronnych państwa, ustalanie wytycznych dla rządu w tej dziedzinie i koordynowanie wysiłków nad przygotowaniem obrony państwa. Przewodniczącym KOR był prezydent RP, jego zastępcą zaś generalny inspektor sił zbrojnych. Sekretariat KOR (SeKOR) natomiast był jego organem roboczym, kierowanym przez zastępcę szefa Sztabu Głównego, co zrekompensowało utratę niektórych kompetencji Sztabu w drugiej połowie lat trzydziestych. Organ ten odpowiedzialny był za realizację uchwał, które były akceptowane przez generalnego inspektora sił zbrojnych, a które wcześniej wydane były przez

[292] Szerzej, *Kształtowanie się systemu* ..., s. 13-14.

[293] Szerzej, T. Kmiecik, *Sztab Generalny* ..., s. 212-213.

ministerstwa, parlament i rząd. SeKOR ściśle współpracował z resortami cywilnymi przy realizacji planu rozbudowy i modernizacji sił zbrojnych, zwłaszcza zaś z Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Przemysłu i Handlu, Ministerstwem Skarbu, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Komunikacji oraz Ministerstwem Poczty i Telegrafów.[294] Właśnie wtedy zauważono konieczność zaangażowania podmiotów niewojskowych w przygotowania obronne państwa, dostrzegając ich interdyscyplinarny charakter.

Marszałek Rydz-Śmigły w lutym 1938 r. zaniepokojony nieustannie rosnącym zagrożeniem agresją ze strony Niemiec polecił szefowi Sztabu Głównego rozpoczęcie prac w trybie pilnym nad planem wojny „Z" z zachodnim i północnym (Prusy Wschodnie) sąsiadem Rzeczypospolitej. 4 marca 1939 r. prace rozpoczęto. Na pierwszej odprawie ustalono zasady pracy oraz jej podział. W efekcie powstały dwie grupy: pierwsza zajmowała się opracowaniem zagadnień cywilnych i mobilizacyjnych w odniesieniu do resortów cywilnych, druga zajęła się planem operacyjnym. Jednakże podjęte wtedy wysiłki nie wystarczyły do przygotowania ogólnego planu wojny z żadnym z potencjalnych przeciwników. Polska dysponowała jedynie operacyjnym planem wojny ze Związkiem Radzieckim. Zaniedbania te obniżały niewielkie możliwości obrony państwa, które oparte były na niepozbawionych racji nadziejach, na pomoc ze strony krajów zachodnich, które były alternatywą dla dobrowolnego samobójstwa, któremu równałaby się zgoda na niemieckie żądania[295]. Źródłem takiego stanu rzeczy był brak koordynacji w sferze cywilnego kierowania państwem oraz brak jasnego podziału kompetencji w najwyższych władzach wojskowych. W 1939 roku utworzono urząd głównego komisarza cywilnego przy Naczelnym Dowództwie Wojska Polskiego, a także urzędy komisarzy cywilnych przy, wskazanych wcześniej przez naczelnego wodza, innych dowództwach wojskowych. „Do obowiązku komisarzy cywilnych należało między innymi:

a) zapewnienie obrony przeciwlotniczej linii komunikacyjnych;
b) organizowanie ewakuacji władz i ludności miasta oraz mienia;
c) zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego;
d) egzekwowanie świadczeń rzeczowych i osobistych ludności na rzecz obronności;

---

[294] Tamże.

[295] W. Roszkowski, *Historia Polski 1914-2000,* PWN, Warszawa 2001, s. 85.

e) zabezpieczenie życia i zdrowia ludzi i zwierząt, a przede wszystkim organizowanie współpracy wojskowych dowódców z władzami administracyjnymi".[296]

Zakończenie drugiej wojny światowej przyniosło, poza zmianą władzy, także zmianę obszaru, granic, liczby ludności, stanu oraz możliwości gospodarki. Te czynniki zostały uwzględnione w opracowaniu powojennych koncepcji rozwoju sił zbrojnych, które powstać miały w Sztabie Generalnym WP (SG WP) na polecenie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego (NDWP) jeszcze w 1945 roku.

W latach 1949-1955 nastąpił najbardziej intensywny rozwój sił zbrojnych, jednakże w obliczu niewystarczających możliwości demograficznych i ekonomicznych Polski Ludowej proces ten charakteryzował się znaczną liczbą niedociągnięć, która rosła wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczą PRL na początku lat pięćdziesiątych, której źródłem była prowadzona polityka gospodarcza, koncentrująca nakłady na przemysł ciężki, zaniedbując rolnictwo oraz inne gałęzie produkujące artykuły konsumpcyjne, co doprowadziło do wzrostu inflacji i agresywnego drenażu rynku z pieniędzy, czego efektem była stagnacja.[297]

Przygotowania obronne w okresie powojennym odbywały się dwuetapowo. Pierwszy polegał na opracowaniu założeń planów, drugi natomiast na opracowaniu szczegółowych planów rozwoju. Ocena osiągnięć ostatnich pięciu lat oraz cele i zadania na następne pięciolecie stanowiły podstawę wytycznych ministra obrony narodowej, które były wskazaniami w okresie przygotowań obronnych. Z terminem przygotowań obronnych związane jest pojęcie planowania polityczno-strategicznego. Funkcjonowało w okresie przynależności PRL do Układu Warszawskiego. Państwa koalicji dostawały tzw. „rekomendacje" Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego, które określały zadania dla sfery pozamilitarnej oraz militarnej. Decyzje polityczne podejmowano na forum Doradczego Komitetu Politycznego Państw-Stron Układu Warszawskiego, natomiast strategiczne, dotyczące użycia sił zbrojnych, w Sztabie Generalnym Sił Zbrojnych Związku Radzieckiego. Wymienione wyżej „rekomendacje" dotyczyły m.in. przygotowania operacyjnego terytorium państwa jako fragmentu teatru działań wojennych, realizowanych także przez elementy pozamilitarne.[298]

---

[296] J. Kunikowski, *Pozamilitarne uwarunkowania obronne* [w:] *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. nauk. J. Kunikowski, Bellona, Warszawa 2001, s. 110.

[297] Z. Landau, W. Roszkowski, *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, PWN, Warszawa 1995, s.241-242.

[298] Szerzej, *Kształtowanie się systemu* ..., s. 17-18.

Poza rekomendacjami władz wojskowych Układu Warszawskiego podstawą przygotowań obronnych były *Węzłowe założenia obronne PRL*, przygotowywane w ramach pięcioletniego cyklu programowania obronnego, przyjmowane przez Komitet Obrony Kraju (KOK).

„W procesie planowania obronnego powstawały dwa rodzaje planów:

a) plany działania sił zbrojnych i pozamilitarnych elementów systemu obronnego państwa w okresie zagrożenia i wojny;
b) plany przygotowań obronnych, w tym rozwoju sił zbrojnych i pozamilitarnych elementów systemu obronnego państwa, realizowane w okresie pokoju.

Planowanie działań na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny obejmowało:

a) planowanie operacyjne (opracowywane według propozycji Sztabu Generalnego Sil Zbrojnych ZSRR przez Oddział Planowania Operacyjnego Zarządu Operacyjnego w Sztabie Generalnym WP), dotyczące mobilizacji, rozwinięcia i użycia sił zbrojnych w okresie zagrożenia i wojny;
b) planowanie działania pozamilitarnych elementów obronnych państwa w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, obejmujące procedury transformacji struktur gospodarczych z funkcjonowania w okresie pokojowym na funkcjonowanie w czasie wojny oraz osiąganie przez nie wyższych stanów gotowości obronnej;
c) planowanie funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej w ramach wojennego systemu kierowania państwem."[299]

KOK i Rada Ministrów były organami, które wydawały akty prawne systematyzujące i określające zadania obronne realizowane w okresie pokoju oraz te, które realizowane powinny być w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny. KOK, w ramach swoich uprawnień, regulował wszystkie aspekty spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa, które obowiązywały ogół organów administracji państwowej i wszystkie jednostki organizacyjne, dla których te organy były zwierzchnie. Należy nadmienić, że owe regulacje miały przeważnie charakter niejawny, a publikowane były w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach KOK.

---

[299] Szerzej, *Kształtowanie się systemu* ..., s. 23.

„Przygotowania mobilizacyjne w gospodarce narodowej i administracji państwowej realizowane były przez:

a) uwzględnianie aspektów obronnych w pokojowej działalności gospodarczej;
b) realizację określonych zadań rzeczowych w ramach limitów wydatków obronnych;
c) prowadzenie prac planistyczno-organizacyjnych, polegających na opracowaniu odpowiednich dokumentów regulujących sprawy działalności gospodarczej oraz funkcjonowania administracji państwowej i gospodarki narodowej w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny."[300]

W latach osiemdziesiątych ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym były źródłem zadań związanych z włączeniem aspektów obronnych do pokojowej działalności gospodarczej. „Druga z ww. ustaw określając cele planowania przestrzennego, wymieniała wśród nich konieczność podnoszenia zdolności obronnej państwa, poprzez tworzenie uwarunkowań sprzyjających sprawnej i niezawodnej realizacji zadań obronnych oraz określała sposoby określania celów obronnych."[301]

Na mocy zarządzenia prezesa Rady Ministrów[302], ułatwiającego realizację zadań obronnych, które wynikały z ustawy o planowaniu przestrzennym, ministrowie oraz organy terenowe administracji państwowej zostały zobligowane do włączenia aspektów obronnych w planowanie przestrzenne.

Przygotowania obronne obejmowały:[303]

a) zadania inwestycyjne związane z przystosowaniem infrastruktury kraju do potrzeb wojennych;
b) tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych specjalistycznych;
c) zakup i przechowywanie sprzętu wojskowego i specjalistycznego przeznaczonego na potrzeby stanowisk kierowania, jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji oraz obrony cywilnej;
d) zadania dotyczące przygotowania środków transportowych przewidzianych do przekazania na rzecz obronności;

---

[300] Tamże, s. 27.

[301] *Kształtowanie się systemu* ..., s. 27.

[302] Zob. Zarządzenie nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (Dz. Urz. KOK Nr 6, poz.54).

[303] Por. Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (Dz. Urz. KOK Nr 6, poz.54).

e) przedsięwzięcia związane z przygotowaniem mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych;
f) szkolenie obronne;
g) inne zadania służące celom obronnym.

Przygotowania obronne o charakterze rzeczowym prowadzone były głównie w przemyśle, górnictwie, energetyce, transporcie, łączności, służbie zdrowia oraz sferze obrony cywilnej. Zadania w tym zakresie realizowano zarówno na szczeblu resortowym, jak i wojewódzkim.

Podstawowymi dokumentami planistyczno-organizacyjnymi w kwestii przygotowań mobilizacyjnych gospodarki były: plan na rok obliczeniowy, zestawy zadań dotyczące osiągania podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa oraz ogólne założenia funkcjonowania gospodarki w czasie wojny.[304]

Plan na rok obliczeniowy (RO) opracowywany był przez wszystkie państwa członkowskie Układu Warszawskiego. Opracowywany pod względem potrzeb resortowych oraz wojewódzkich obejmował wszystkie gałęzie gospodarki narodowej. Dokumentem, który ramowo określał założenia systemu planowania oraz zarządzania i operatywnego kierowania działalnością gospodarczą na wypadek wojny, były „Ogólne założenia funkcjonowania gospodarki narodowej w czasie wojny".[305] Założeniem, według którego system ów miał funkcjonować było zachowanie elementów pokojowego sposobu kierowania gospodarką, których zmiana nie była konieczna[306].

Kolejnym założeniem było przestawienie się na krótkookresowe planowanie operatywne po wystąpieniu zniszczeń oraz strat. Miało ono polegać na określeniu podstawowych celów gospodarczych, stosownie do aktualnych potrzeb, w szczególności zaś odtwarzaniu potencjału produkcyjnego, sieci transportu oraz łączności, produkcji, systemu paliwowo-energetycznego, dostaw, usług na rzecz wojska, formacji obrony cywilnej i zaopatrzenia ludności.

Do 1989 roku Polska dysponowała wszelkimi siłami i środkami, niezbędnymi do zorganizowania zaopatrzenia sił zbrojnych, struktur pozamilitarnych oraz ludności. Gospodarka typu nakazowo-rozdzielczego przystawała do systemu zaopatrywania w czasie wojny, ponieważ, upraszczając, różniły się one jedynie mniejszą ilością i różnorodnością

---

[304] Tamże.

[305] Zob. Ł. Turyńska, *Materiały szkoleniowe dla pracowników Wojewódzkich Komisji Planowania,* Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1986, s. 21.

[306] Zob. *Ogólne kierunki działalności gospodarczo-obronnej w systemie obronnym państwa*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1975.

artykułów konsumpcyjnych przeznaczonych do podziału. Ośrodek decyzyjny i kanały dystrybucji pozostawały niezmienione. W okresie zagrożenia państwa lub wojny planowano reglamentację niektórych wyrobów konsumpcyjnych, jako odpowiedź na rozwój „czarnego rynku", który mógł powstać w wyniku zamrożenia cen, potrzebnego dla zatrzymania ich wzrostu i utrzymania podaży. Dlatego też karty zaopatrzeniowe były przygotowane do użycia we wszystkich urzędach wojewódzkich.[307]

Po 1989 roku Polska pozostała bez narodowego planu obrony kraju. Konieczne zatem było stworzenie wypracowania ogólnych, powszechnych założeń polityki oraz strategii obronnej adekwatnej do nowych zagrożeń i wyzwań.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku miały istotne znaczenie dla przygotowań obronnych państwa. Wpływ na to miało: wprowadzenie konstytucji, przeprowadzenie reformy samorządowej, wprowadzenie gospodarki rynkowej w miejsce gospodarki typu nakazowo-rozdzielczego oraz przekształcenie centrum administracyjno-gospodarczego. Rada Ministrów, w celu zachowania trwałości przygotowań obronnych, podejmowała sporadyczne uchwały na bazie ogólnych kompetencji w obszarze obronności, oczekując na regulacje ustawowe w tej kwestii. Owe uchwały nie miały jednakże oparcia w delegacjach ustawowych, co w kontekście postanowień konstytucji RP oznaczało ich dyskwalifikację.

„W procesie kierowania przygotowaniami obronnymi pozamilitarnych struktur systemu obronnego państwa, nastąpiła istotna zmiana roli ministrów i wojewodów z uwagi na:

a) zmniejszającą się rolę sektora państwowego w gospodarce;
b) systematycznie malejącą liczbę przedsiębiorców, których organami założycielskimi byli ministrowie, a co za tym idzie ograniczenie możliwości bezpośredniego oddziaływania na wykonawców zadań obronnych w układzie resortowym, kosztem stałego wzrostu ilości przedsiębiorców, dla których koordynatorem w zakresie przygotowań obronnych był wojewoda;
c) utworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego"[308].

W 1993 r. przystąpiono do kompleksowych przygotowań obronnych na szczeblu państwa w warunkach tzw. samodzielności obronnej, co zaowocowało opracowaniem:

a) Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki (CPMG) na lata 1993 – 1995;
b) Polityczno-Strategicznego Planu Obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
c) planów wydatków na zadania obronne w resortach i województwach;

---

[307] *Kształtowanie się systemu* ..., s. 26.
[308] Tamże.

d) planów i programów rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Nowa jakościowo sytuacja zaistniała po przyjęciu ustaleń ze Strategicznej Gry Obronnej „Kierownictwo 2002", w czasie której przyjęto harmonogram zmian w porządku prawnym z zakresu obronności. Po niemal dwóch latach prac, przyjęciu zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony – wydano kilkanaście rozporządzeń Rady Ministrów, które uregulowały najważniejsze obszary przygotowań obronnych państwa – systematycznie w sferze prawnej doskonalone do dziś.

Reasumując, należy stwierdzić, że w okresie międzywojennym główny nacisk przygotowań obronnych skierowany był na zaspokajanie potrzeb wojska. Taki trend obowiązywał również w latach powojennych. W drugiej połowie dwudziestego wieku rozpoczęto postrzeganie problematyki przygotowań obronnych państwa szerzej, dostrzegając w tym obszarze znaczącą rolę niemilitarnej części systemu obronnego państwa.

4.3. Ocena obecnego stanu organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej w Polsce

Mimo, że przywoływana już wielokrotnie „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej" nie mieści się w kategoriach źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to jednak z uwagi na skutki, jakie wywołuje w obszarze przygotowań obronnych, należy jej poświęcić nieco miejsca. Prace nad obowiązującą obecnie „Strategią ...", podjęto na podstawie zarządzenia nr 60 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 roku w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba opracowania strategii wynikała, jak zawsze, z pojawienia się w otoczeniu Polski nowych uwarunkowań dotyczących bezpieczeństwa, w tym obronności. To z kolei stało się zasadniczym determinantem zidentyfikowania aktualnych zagrożeń oraz w konsekwencji określenia niezbędnych środków i zabiegów, w celu kształtowania bezpiecznego środowiska Rzeczypospolitej.

Prace zespołu zwieńczone zostały 13 listopada 2007 r. zatwierdzeniem przez prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów, Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[309]. Dokument ten został wydany w oparciu o art. 4a ust.1, pkt.1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej.

---

[309] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP zastąpiła strategię przyjętą 8 września 2003 r.

W tym momencie rozpoczyna się nowy cykl planowania operacyjnego, ponieważ każde wejście w życie nowej strategii wywołuje konieczność opracowania od nowa lub zaktualizowania zasadniczych dokumentów dla planowania operacyjnego w państwie, a mianowicie: Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej RP oraz Planu reagowania obronnego.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że wprowadzenie w życie polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej stworzy podwaliny do opracowania stosownych planów szczebla centralnego, a w konsekwencji umożliwi sporządzenie i rozesłanie stosownych wyciągów, powodujących rozpoczęcie prac planistycznych na kolejnych niższych strukturach administracji publicznej. Uwzględnienie w planach operacyjnych wyłącznie tych kwestii, które związane są zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i wojną sprawi, iż wespół z planami reagowania kryzysowego stanowić będą spójną całość.

Rodzi się zatem szansa na zminimalizowanie negatywnych cech procesu organizacji przygotowań obronnych i wypracowania skutecznych metod na przyszłość, jeśli nie na tę związaną z nową „Strategią ..." to być może z kolejną.

Wykorzystanie doświadczeń praktycznych z przeszłości i z zagranicy nie jest wystarczającą podstawą do wypracowania koncepcji organizacji przygotowań obronnych. Doświadczenia te należy uzupełnić o wnioski ze współcześnie realizowanych przygotowań w zakresie ich organizacji – postrzeganej procesowo.

Dla zachowania przejrzystości wypowiedzi przedstawione zostaną pozytywy i negatywy przygotowań obronnych uzupełnione krótkim komentarzem.

Przygotowania obronne nabrały rozmachu po zorganizowaniu pierwszego od wielu lat ćwiczenia, którym objęto naczelne organy administracji publicznej w 2000 roku. Ćwiczenie przybrało postać strategicznej gry obronnej, w czasie której przyjęto nowatorskie, odpowiadające wyzwaniom współczesności plany operacyjne. Było ono konsekwencją inicjatywy ministra obrony narodowej, który wiosną 1999 roku uruchomił proces przygotowań obronnych w państwie, uwzględniających kompleksowe rozwiązywanie problemów związanych z przeciwstawieniem się zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i wojnie. W wyniku podjętych działań na szczeblu centralnej i terenowej administracji rządowej rozpoczęto budowę baz danych, powstały tymczasowe ustalenia dotyczące programowania i planowania obronnego, zintensyfikowano szkolenie obronne. W rezultacie sporządzono również bilans potrzeb i możliwości. Kolejne dwa lata - to okres korekty planów operacyjnych i próba opracowania programu pozamilitarnych przygotowań obronnych, zbierania doświadczeń oraz wypracowania założeń do kolejnej gry strategicznej.

W czasie strategicznej gry obronnej w 2002 roku zdecydowano o rozpoczęciu prac związanych z wypracowaniem podstaw realizacji zadań obronnych w najistotniejszych dla państwa obszarach. W rezultacie planowych działań 2004 rok obfitował w wydawane rozporządzenia Rady Ministrów, które porządkowały prawo obronne. Kolejna strategiczna gra obronna zaowocowała długofalowymi ustaleniami, porządkującymi działania w sferze przygotowań obronnych państwa. Zauważyć jednocześnie należy, że gry, o których mowa, stały się swoistymi „kamieniami milowymi" na drodze przygotowań obronnych. Każda z nich wnosiła coś nowego do systemu prawnego i organizacji przygotowań obronnych. Każda z nich rozszerzała krąg bezpośrednich uczestników tej organizacji. W rezultacie kilkuletnich działań doprowadzono, poza wymienionymi wcześniej, do jednoznacznie pozytywnych efektów, głównie:

a) ustabilizowano struktury organizacyjne komórek obronnych w urzędach obsługujących organy administracji publicznej;
b) wypracowano i doskonalono procedury planowania operacyjnego oraz programowania obronnego;
c) rozpoczęto a następnie kontynuowano proces szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej;
d) wypracowano podstawę do „dialogu" między organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za przygotowania obronne a tymi, które ponoszą odpowiedzialność za przeciwstawienie się zagrożeniom niemilitarnym i minimalizację skutków ich wystąpienia.

W kategoriach pozytywów postrzegać należy także uregulowanie rozporządzeniem Rady Ministrów jednolicie w skali kraju trybu działalności kontrolnej. Unormowanie zasad prowadzenia działań kontrolnych, realizowanych przez administrację publiczną, przy jednoczesnym zapewnieniu stosownych środków finansowych na obsługę tych zadań, stanowi istotne narzędzie usprawniające organizację i realizację kontroli oraz poprawiające skuteczność działania organów kontrolnych.

Oprócz pozytywnych cech przygotowań obronnych i ich organizacji zauważa się również cechy negatywne.

Jednoznacznie pejoratywny wpływ na organizację przygotowań obronnych administracji publicznej ma fakt stosunkowo małego udziału osób legitymujących się odpowiednim przygotowaniem do realizacji zadań planowania obronnego (byłych żołnierzy zawodowych) w ogólnej liczbie stanowisk związanych z obronnością. Według danych Departamentu Spraw Socjalnych i Rekonwersji MON w latach 2001-2003 „procentowa

obsada etatów związanych z obronnością kraju przez byłych żołnierzy zawodowych wynosiła zaledwie 25,8%. W poszczególnych województwach sytuacja była zróżnicowana: od 51,0% w województwie zachodniopomorskim, do 12% w województwie lubelskim. Wziąwszy pod uwagę liczbę zwolnionych żołnierzy zawodowych (15.949) oraz liczbę etatów związanych z obronnością kraju obsadzonych przez byłych żołnierzy zawodowych (1382,7), okazuje się, że to zaledwie 8,7% żołnierzy znalazło zatrudnienie na omawianych stanowiskach"[310]. Wnioski z badań wskazują na ścisły związek pomiędzy problemem zatrudnienia na stanowiskach związanych z obronnością byłych żołnierzy zawodowych a poziomem przygotowań obronnych. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że w tych strukturach administracji publicznej, w których procentowy udział zatrudnienia byłych żołnierzy zawodowych był większy, jakość przygotowań obronnych była wyższa. Nie ulega jednak wątpliwości, że pełna docelowa „monopolizacja" obsady tych etatów nie jest jednak wskazana. Optymistyczna wydaje się również dostrzegana od wielu już lat stabilność strukturalno-etatowa komórek realizujących zadania planowania obronnego na poziomie województwa. Ale pociąga to za sobą oczywiście negatywne konsekwencje – starzenia się struktur i zachwiania relacji „mistrz i uczeń". W tym kontekście należy stwierdzić, że nadzieją napawa fakt pojawienia się na „rynku obronnym" ludzi młodych, wykształconych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i w dodatku pozbawionych „branżowych" skrzywień w rozwiązywaniu stawianych przed nimi problemów. Nieco inaczej wygląda ten problem w urzędach obsługujących naczelne i centralne organy administracji rządowej. W urzędach tych każde wybory i ukonstytuowanie się rządu wywołuje zmiany w strukturach organizacyjnych oraz konieczność aktualizacji planów operacyjnych.

W kategoriach negatywów postrzegać należy również w części urzędów, obsługujących organy administracji publicznej, oparcie organizacji, a w konsekwencji całych przygotowań obronnych, wyłącznie na pracownikach zajmujących się sprawami obronności. W takich sytuacjach, w toku bieżących kontaktów oraz kontroli zauważa się postrzeganie wszystkiego, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentach, w sposób jednostronny, niepozbawiony błędów i wpływający tym samym niekorzystnie na współpracujące podmioty w układzie wewnętrznym i zewnętrznym.

W praktyce stosunkowo często na wszystkich szczeblach organizacyjnych administracji publicznej, które organizowały przygotowania obronne, pojawiały się

---

[310] Por. R. Szynowski, *Poziom wiedzy obronnej pracowników administracji publicznej a zatrudnianie byłych żołnierzy zawodowych na stanowiskach związanych z obronnością* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, red. nauk. B. Wiśniewski, W. Fehler, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2006, s. 169.

tzw. „drogi krytyczne", które w wyniku błędów w określaniu czasów progowych realizacji poszczególnych czynności skutkowały opóźnieniami również w strukturach administracji publicznej, których organizacja przygotowań obronnych uzależniona była od przekazania wypracowanej informacji, wyciągu z dokumentu ze szczebla nadrzędnego.

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że pejoratywny wpływ na organizację przygotowań obronnych administracji ma nieodpowiednia w stosunku do liczby zadań wielkość etatowa struktur obronnych oraz małe angażowanie pozostałych struktur urzędów administracji publicznej. Jest to między innymi przejawem braku wiedzy z zakresu obronności państwa urzędników, kształtujących struktury urzędów. Problemem związanym z tym zagadnieniem jest również nie zawsze odpowiedni poziom wypełniania funkcji koordynacyjnej w organizacji przygotowań obronnych. Wnioski, o których mowa, dowodzą jednocześnie, że mimo przywołanych powyżej okoliczności mniej lub bardziej efektywnie organizuje się przygotowania obronne. Najwyższy stopień profesjonalnej organizacji przygotowań odnotowuje się na poziomie administracji rządowej.

Na podstawie dostępnych informacji można stwierdzić, że zaprezentowane powyżej niedociągnięcia są w głównej mierze następstwem:

a) niewywiązywania się z obowiązków osób odpowiedzialnych za te zagadnienia oraz niedostatecznego nadzoru bieżącego;
b) niedostatecznej znajomości obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny przygotowań obronnych;
c) lekceważącego stosunku do podnoszenia kwalifikacji w ramach doskonalenia zawodowego, jak i samokształcenia się.

Wyniki badań pozwalają również na wyartykułowanie ogólnych stwierdzeń dotyczących organizacji przygotowań obronnych.

Najwięcej kłopotów organizatorzy przygotowań obronnych mieli z prawidłowym określeniem celów: organizacji przygotowań obronnych a w konsekwencji również tych przygotowań. Przejawiało się to zazwyczaj przyjmowaniem wyżej wymienionych celów od szczebla wyższego (nadrzędnego). Jeśli na poziomie lokalnym nie wzbudzało to większych wątpliwości, to na poziomie centralnej i terenowej administracji rządowej było rażące.

Organizacji przygotowań obronnych towarzyszy zawsze opracowywanie planów bądź harmonogramów. W praktyce ich przydatność i poziom są różne. Te cechy są pochodnymi: profesjonalizmu w zakresie obronności państwa organów administracji publicznej oraz pracowników urzędów ich obsługujących, a także udziału w organizacji przygotowań

obronnych administracji publicznej specjalistów różnych dziedzin oraz poziomu współdziałania między nimi i urzędami.

W toku organizowania przygotowań obronnych największy wysiłek skupia się na szkoleniu, którego poziom jest konsekwencją możliwości finansowych organu odpowiedzialnego za organizację tych przygotowań oraz atrakcyjności form szkolenia.

Oddzielnym problemem jest kontrola, której wpływ na sprawną i skuteczną organizację przygotowań obronnych jest nie do przecenienia. Problem, z jakim muszą uporać się podmioty kontrolujące i kontrolowane, to nie sprawny przebieg kontroli i ujawnienie dobrych i złych stron procesu, lecz pełne wdrożenie zaleceń pokontrolnych.

Należy także stwierdzić, że ewentualna weryfikacja założeń i treści Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej oraz postanowienia ustawy o zarządzaniu kryzysowym wymagają przyjęcia jednolitych zasad planowania w sferach: obronnej oraz tzw. „kryzysowej". Przygotowania obronne mieć będą bowiem pełny wymiar po wypełnieniu wszystkich delegacji zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz konsekwentnym ich wdrożeniu. Skorelowanie organizacji wspomnianych sfer, usunięcie stwierdzonych niedociągnięć w dotychczasowej organizacji przygotowań obronnych, wykorzystanie doświadczeń z przeszłości oraz doświadczeń zagranicznych pozwoli na wypracowanie sprawnej i skutecznej koncepcji organizacji przygotowań obronnych. Jedną z możliwych, będącą efektem badań, przedstawiono w kolejnym rozdziale.

4.4. Konkluzje

Wyniki badań dotyczących wzorców stosowanych w wybranych państwach wskazują na taki sam krąg podmiotów zaangażowanych w przygotowania obronne. Główny ciężar przygotowań obronnych w krajach przedstawionych w niniejszym rozdziale spoczywa na naczelnych organach administracji państwowej. Zadania realizowane przez administrację publiczną dotyczą realizacji tych przedsięwzięć, które są przejawem troski o fizyczne przetrwanie społeczeństwa w wymiarze krajowym i lokalnym, z zachowaniem kompetencji poszczególnych struktur organizacyjnych państw i bez wprowadzania, jak należy przypuszczać na podstawie analizy dostępnej literatury, zmian w zakresie ich odpowiedzialności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Doświadczenia polskie z ubiegłego wieku dowodzą, iż postrzeganie przygotowań obronnych państwa ulegało ewolucji od czysto militarnego sposobu ich postrzegania do szerokiego spojrzenia na problem przeciwstawienia się agresji zbrojnej oraz udziału

w wojnie państwa, jako całości. W ciągu lat wzrastał udział komponentu cywilnego systemu obronnego państwa w przygotowaniach obronnych zarówno w sferze świadczeń na rzecz wojska, jak i innych podmiotów państwowych, np. jednolitych formacji niewchodzących w skład sił zbrojnych.

Możliwe do zastosowania są wszelkie zagraniczne i krajowe rozwiązania wskazujące na powszechny charakter przygotowań obronnych państwa, podkreślające jednocześnie udział w nich administracji publicznej i społeczeństwa.

Współcześnie ważne jest to, iż w świetle obowiązywania ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym[311] niezbędne jest, aby założenia i treści PSDO korespondowały z tą ustawą, a PRORP uwzględniał treści krajowego planu reagowania kryzysowego, natomiast plany operacyjne organów administracji publicznej będą musiały uwzględniać treści odpowiednich planów reagowania kryzysowego. Ten niewątpliwy i niekwestionowany wymóg pozwala uporządkować obszar przygotowań obronnych realizowanych przez administrację publiczną. Pozwoli bowiem ograniczyć liczbę sytuacji planistycznych znajdujących swoje odzwierciedlenie w planach operacyjnych, a niektóre wręcz przenieść do planów reagowania kryzysowego. W tym momencie rodzi się wątpliwość co do szczebli organizacyjnych administracji, na których miałyby powstawać przywołane plany. Wyniki prowadzonych badań jednoznacznie dowodzą potrzeby opracowania planów reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja dotycząca planów operacyjnych funkcjonowania, które szczegółowo omówione zostaną w kolejnym rozdziale. Czy rzeczywiście opracowywanie na szczeblach samorządu terytorialnego planów operacyjnych funkcjonowania jest niezbędne? Czy zadania organów samorządu terytorialnego, poza świadczeniem wcale nie największej liczby usług na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz formacji niewchodzących w ich skład, nie sprowadzają się do kwestii stworzenia warunków do przetrwania ludności oraz zapewnienia odpowiednich warunków bytowych ludności w sytuacjach (warunkach) szczególnych zagrożeń. Odpowiedzi na to pytanie udzieliły poniekąd wnioski z badań zaprezentowane w rozdziale pierwszym, który jest szczególnie silnie związany z rozdziałem następnym – wyjaśniającym w pełni tę wątpliwość.

Zakres przedmiotowy planów operacyjnych funkcjonowania, kompetencje oraz potencjał posiadany przez administrację publiczną wskazuje na potrzebę opracowania planów reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach organizacyjnych administracji publicznej,

---

[311] Dz. U. Nr 89, poz. 590.

w przeciwieństwie do planów operacyjnych funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, które winny być sporządzane do poziomu terenowej administracji rządowej. W związku z takim założeniem uzupełnieniem planów reagowania kryzysowego organów samorządu terytorialnego byłyby wyciągi z planów operacyjnych województwa.

Przeprowadzone badania wskazują na to, że współczesna organizacja przygotowań obronnych charakteryzuje się tym, że:

a) konsekwencją członkostwa Polski w NATO i UE jest dostosowanie reguł przygotowań obronnych do zasad i procedur obowiązujących w Pakcie Północnoatlantyckim i Europie;
b) zasadnicze dla przygotowań obronnych kwestie zostały uregulowane przepisami prawa, mieszczącymi się w kategoriach źródeł prawa powszechnie obowiązującego;
c) system prawny z zakresu przygotowań obronnych podlega systematycznemu doskonaleniu, między innymi w efekcie szeregu ćwiczeń, które pod względem podmiotowo-przedmiotowym obejmują coraz szerszy zakres;
d) wiodącą rolę w systemie przygotowań obronnych odgrywa minister obrony narodowej, który w przyszłości silniej aniżeli obecnie dzielił się będzie tą rolą z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Właściwa organizacja przygotowań obronnych uzależniona jest od stosowania aktualnych ustaleń w tej materii, wykorzystywania osiągnięć naukowych i doświadczeń praktycznych, rozwijania skutecznych metod organizacji przygotowań obronnych administracji oraz ich doskonalenia.

O sprawności przygotowań obronnych i ich organizacji decyduje człowiek. Przyczyn negatywnych ocen wyżej wymienionych dziedzin należy poszukiwać również w tzw. karuzeli personalnej. „Niepokój budzi problem doboru właściwych ludzi na właściwe stanowiska kierownicze i pracownicze. Przy zatrudnianiu ludzi nie bierze się pod uwagę ich kwalifikacji, kompetencji, przydatności na określone stanowisko. Obsadzanie stanowisk następuje na chybił-trafił (...)"[312].

Na zakończenie należy zauważyć, że badania prowadzone w obszarze praktycznego wymiaru przygotowań obronnych, szczególnie te, które dotyczą oceny obecnie

[312] S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 170.

prowadzonych, wskazują na ogromny wpływ odpowiedzialności organów administracji publicznej, regulowanej prawem i egzekwowanej. „Samo pojęcie odpowiedzialności można widzieć dwojako:

a) raz jako możliwość uruchomienia ocen i środków prawnych wobec określonego podmiotu, który zachował się w sposób nieodpowiadający oczekiwanym kryteriom (...);
b) drugi raz jako możliwość uruchomienia ocen i środków prawnych wobec określonego podmiotu, którego zachowanie nie odpowiada wymogom sformułowanym prawnie"[313].

Jednocześnie za odpowiedzialność prawną należy uznać tylko tę, która „jest wprowadzona i określona przez prawo niezależne od tego, w oparciu o jakie kryteria następuje ocena odstępstwa działalności faktycznej od działalności postulowanej lub oczekiwanej"[314]. Należy także zauważyć, że „kryteria odpowiedzialności sformułowane dziś w prawie są jedynie kryteriami cząstkowymi i nie obejmują na przykład zwykłej nieudolności, bezczynności, głupoty, poddaństwa politycznego czy bezczelności w traktowaniu ludzi i państwa. Jednocześnie należy widzieć poważną trudność w sformułowaniu tych kryteriów, no i oczywiście, w rzetelnej ich egzekucji. Wiąże się to w sposób pierwotny z kryteriami leżącymi u podstaw obsadzania stanowisk, które są tylko w sposób ogólny ustalone w obowiązującym prawie (i to nie zawsze)"[315].

---

[313] A .Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, wyd. czwarte uzupełnione, Colonia Limited, Wrocław 2004, s. 345.

[314] Tamże.

[315] Tamże.

5. CHARAKTERYSTYKA ZASADNICZYCH OBSZARÓW PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w sferze obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi. Realizacji tego celu służy między innymi planowanie obronne, rozumiane jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne[316]. Podczas planowania obronnego dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy systemu obronnego państwa, określa czas ich realizacji oraz wielkość środków przeznaczanych na ich wykonanie.

Zaznaczyć należy, że inny jest charakter zadań administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Ich katalogi odzwierciedlają cele przygotowań obronnych tych typów administracji publicznej.

Przyjmując duży stopień ogólności, uznać można, że zadania administracji rządowej dotyczyć będą:

a) zapewnienia ochrony ludności i struktur państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
b) zasilania zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP;
c) wsparcia wojsk sojuszniczych prowadzących działania na terytorium kraju;
d) utrzymywania materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności oraz jej przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Natomiast zadania administracji samorządowej obejmować będą w szczególności:

a) zaopatrzenie ludności w: produkty spożywcze, wodę pitną, artykuły przemysłowe powszechnego użytku, sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
b) organizację ochrony zdrowia;
c) dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych (węgla, gazu) dla celów komunalnych,
d) wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności;

---

[316] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z póź. zm.).

e) ewakuację ludności z terenów uznanych za szczególnie zagrożone (okolic zapór i zbiorników wodnych, rejonów w pobliżu zakładów chemicznych, dużych zbiorników gazu i paliw płynnych) oraz z terenów przewidywanych działań zbrojnych własnych wojsk, wraz z planami rozmieszczenia w zastępczych miejscach zakwaterowania (szkoły, internaty, ośrodki wczasowo-wypoczynkowe, itp.);
f) przygotowanie budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla ludności oraz doraźnego przystosowania istniejących budowli do celów ochrony ludności przed skutkami działań wojennych;
g) likwidację skażeń i zakażeń;
h) opiekę nad dziećmi i młodzieżą z uwzględnieniem, w miarę możliwości, kontynuowania nauki.

Należy podkreślić, że na szczeblu samorządowym zacierają się różnice pomiędzy działaniami w sferze obrony gospodarczej, realizowanymi w ramach programów mobilizacji gospodarki województwa i w sferze obrony cywilnej, wykonywane w ramach planów obrony cywilnej województwa (powiatu, gminy, miasta). Zadania te wzajemnie się przenikają, tworząc swoisty, lokalny system zaopatrzenia i ochrony ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.[317]

Zgodnie z postanowieniami przywołanych już wielokrotnie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 roku jednym z kardynalnych warunków, jaki winna sprostać administracja publiczna, jest jej profesjonalizm i sprawność. Takie stwierdzenie dotyczy w szczególności administracji rządowej, od której w dużym stopniu zależy faktyczna rola rządu, jako ciała prowadzącego politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, tym samym jednego z głównych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, w tym obronność państwa[318]. Profesjonalizm i sprawność osiąga się w obszarze przygotowań obronnych w toku szkolenia obronnego. Problematyka szkolenia obronnego jest uregulowana na szczeblu państwa przepisami, będącymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa, określającymi zasadnicze kwestie przygotowania, planowania, organizowania i realizacji procesu szkolenia obronnego w państwie. W przepisach tych główny nacisk położono na problematykę uczestnictwa w tym szkoleniu osób zajmujących kierownicze stanowiska na wszystkich, z punktu widzenia

---

[317] Por. P. Górski, *Aspekty niemilitarne systemu obronnego* [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji,* red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2005, s. 26.

[318] Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna* ..., s. 131.

obronności, szczeblach organizacyjnych państwa, podkreślając tym samym rolę, jaką odgrywają w systemie przygotowań państwa do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa oraz wojny[319]. Lektura przepisów regulujących problematykę obronności państwa dowodzi, że w wielu z nich dostrzegano doniosłą rolę zarówno teoretycznego, jak i praktycznego szkolenia obronnego. Mimo że większość z nich nie dotyczyła wyłącznie wyżej wymienionej problematyki, to jednak pośrednio odnosiła się do niej.

Analiza rozlicznych dokumentów regulujących przygotowania obronne, będących efektem wykonania ich postanowień wskazuje na potrzebę współdziałania wszystkich elementów systemu obronnego państwa. Nie ma dziś przecież możliwości samodzielnego wypełnienia misji administracji publicznej, a tym samym samodzielnego wykonania zadania, tym bardziej zadania wchodzącego w zakres przygotowań obronnych.

Przeprowadzone badania dowodzą, że podstawowymi obszarami przygotowań obronnych, wspólnymi dla wszystkich organów administracji publicznej, są planowanie obronne, szkolenie obronne oraz współdziałanie. Tym też obszarom poświęcony został niniejszy rozdział. Należy podkreślić, że treści dwóch pierwszych podrozdziałów oparte zostały na przepisach prawa, uzupełnionych autorskim komentarzem, i wynikach badań, a ostatni wyłącznie na rezultatach procesu badawczego.

5.1. Planowanie obronne

Zgodnie z obowiązującym prawem jedną z podstawowych dziedzin planowania obronnego jest programowanie obronne. Definicję programowania obronnego precyzyjnie określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 roku w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

W myśl tego rozporządzenia, przez pojęcie programowania obronnego należy rozumieć ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu

[319] Szerzej na temat szkolenia obronnego [w:] *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP*, red. nauk. W. Kitler, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2006, s. 51-66, 107-122.

terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Programowanie obronne odbywa się na podstawie zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego oraz ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów w zakresie programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na dziesięcioletni okres planistyczny. Ich projekt sporządza raz na dwa lata minister obrony narodowej we współdziałaniu z innymi organami administracji rządowej (okres ten rozpoczyna się w roku nieparzystym, z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania) oraz przedkłada Radzie Ministrów do dnia 30 września w roku nieparzystym[320].

W ramach programowania obronnego, co cztery lata, na dziesięcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, sporządza się: Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Program doskonalenia obrony cywilnej, a także programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów albo ministra oraz wojewodów. Dodatkowo w ramach programowania obronnego sporządza się Program mobilizacji gospodarki (PMG) i Program rozwoju Sił Zbrojnych RP. Tryb tych prac regulują stosowne ustawy. Należy pamiętać jednak, że w kontekście zadań administracji publicznej, spośród tych dwóch ostatnich najważniejszy wydaje się PMG.

Obecnie w państwie funkcjonują trzy programy, tj. Program rozwoju Sił Zbrojnych RP, Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP oraz Program mobilizacji gospodarki. Program rozwoju Sił Zbrojnych RP zawiera zadania dotyczące utrzymania i doskonalenia tych sił, jako jednego z elementów systemu obronnego państwa. Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje swym zakresem dwa pozostałe elementy systemu obronnego państwa, tj. system kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz system pozamilitarnych struktur obronnych. Program ten opracowywany jest przez ministra obrony narodowej w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, centralnymi organami administracji rządowej i kierownikami jednostek organizacyjnych podporządkowanych, podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów albo ministra, będącymi dysponentami części budżetowych, oraz z wojewodami.

---

[320] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu … .

Strukturę programów pozamilitarnych przygotowań obronnych określa §10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania ..., w myśl którego każdy program zawiera:

a) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych ustalone na dziesięcioletni okres obowiązywania programu;
b) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymania i doskonalenia pozamilitarnych struktur systemu obronnego państwa;
c) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu dziesięcioletniego okresu obowiązywania programu, według planowanych przedsięwzięć oraz według części, działów i rozdziałów budżetu państwa[321].

Po wielu latach zakończone zostały prace związane z opracowaniem Programu mobilizacji gospodarki. Rada Ministrów ustala Program mobilizacji gospodarki w zakresie realizacji zadań, który wskazuje:

a) zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia działań o charakterze organizacyjno-planistycznym, związanych z przygotowaniem gospodarki do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czasie w wojny;
b) zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby:
   - Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
   - jednostek organizacyjnych nadzorowanych lub podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych;
   - jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
   - jednostek organizacyjnych, podległych lub podporządkowanych ministrowi sprawiedliwości, lub przez niego nadzorowanych;
c) możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowe wybranych działów gospodarki[322].

---

[321] Zob. *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, red. J. Kownacki, MON, Warszawa 2004, s. 34.

[322] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z póź. zm.).

Minister obrony narodowej, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, koordynuje przygotowanie programu. Obowiązujący Program mobilizacji gospodarki[323] uwzględnia potrzeby w zakresie dostaw i remontów uzbrojenia i sprzętu specjalistycznego oraz dostaw środków bojowych, zgłoszone przez: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Program doskonalenia obrony cywilnej jest w trakcie opracowywania. Program ten sporządza szef obrony cywilnej kraju w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz z wojewodami.

Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Program doskonalenia obrony cywilnej zatwierdza prezes Rady Ministrów do dnia 31 grudnia każdego roku parzystego. Natomiast programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podporządkowanych, podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów albo ministra, a także wojewodów oraz programy doskonalenia obrony cywilnej województw zatwierdza organ sporządzający w terminie przez niego ustalonym.

Środki finansowe niezbędne na realizację zadań ujętych w programach pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz Programie mobilizacji gospodarki planuje się w budżetach działów administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz wojewodę.

Minister obrony narodowej określa limity tych wydatków ujmowanych w dziale 752- „Obrona Narodowa", natomiast pozostali ministrowie, centralne organy administracji rządowej i kierownicy jednostek organizacyjnych podporządkowanych, podległych (lub nadzorowanych) przez prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz wojewodowie w ramach części budżetowych, których są dysponentami, stosownie do priorytetów ustalonych w wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na poszczególne lata.

Środki niezbędne na realizację przedsięwzięć ujętych w Programie doskonalenia obrony cywilnej (PDOC) planuje się w budżetach wojewodów.

---

[323] Program mobilizacji gospodarki na lata 2007-2012 został podpisany przez prezesa Rady Ministrów 12 lutego 2007 r.

Szczegółowy tryb opracowania programów obronnych określają:

a) ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP[324];
b) ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców[325];
c) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

Wielkości środków finansowych znajdujące się w poszczególnych programach obronnych (bez PDOC) są w skali kraju niemałe, zwłaszcza jeśli rozpatrywać problem finansowania w perspektywie czasu określonego dla konkretnego programu. Za dowód niech posłużą dane z ustawy budżetowej na 2006 rok z dnia 17 lutego 2006 roku[326]. Poza środkami finansowymi znajdującymi w części 29 „obrona narodowa" (18.025,7 mln zł) oraz w części 83 „rezerwy celowe" (894,0 mln) wydatki obronne w innych częściach budżetu wyniosły 38,6 mln zł, w tym w budżetach wojewodów 10,4 mln. Warto jednocześnie zauważyć, że zaplanowane i wydane środki finansowe, to nie jedyne, jakie państwo przeznacza na przygotowania obronne, które w przypadku kilku działów administracji rządowej pochodzą z puli środków przewidzianych na tzw. działalność bieżącą. Przykładem takich rozwiązań są działy administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, informatyzacja, a także wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Wracając jednak do tych środków, o których wspomniano na wstępie, warto zauważyć, że wydatki obronne zaplanowane poza częściami budżetu 29 i 83 wykonano prawie w pełni. Za kolejny dowód przeznaczania niemałych pieniędzy na przygotowania obronne poza wspomnianymi powyżej częściami niech posłużą wielkości środków finansowych przeznaczane, odpowiednio w latach: 2003 – 41 mln zł[327], 2004 – 42,6 mln zł[328], oraz 2005 – 38,6 mln zł[329].

Kolejnym elementem planowania obronnego jest planowanie operacyjne. „Planowanie operacyjne to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów

---

[324] Dz. U. Nr 76, poz. 804, Nr 85, poz. 925, Nr 154, poz. 1802, Nr 205, poz. 1731, Nr 180, poz. 1759, Nr 19, poz. 177, Nr 107, poz. 1136 i Nr 273, poz. 2703.

[325] Dz. U. Nr 122, poz. 1320 oraz Nr 188, poz. 1571.

[326] Dz. U. Nr 35 poz. 244.

[327] Zob. ustawa budżetowa na 2003 rok z dnia 18 grudnia 2002 roku (Dz. U. Nr 235 poz. 1981).

[328] Zob. ustawa budżetowa na 2004 rok z dnia 23 stycznia 2004 roku (Dz. U. Nr 17 poz. 167).

[329] Zob. ustawa budżetowa na 2005 rok z dnia 22 grudnia 2004 roku (Dz. U. Nr 278 poz. 2755).

administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania"[330].

Aby to osiągnąć i podjąć stosowne decyzje w procesie planowania operacyjnego, ocenia się zagrożenia i własny potencjał, który może być użyty do przeciwdziałania tym zagrożeniom. Proces ten na ogół obejmuje: ocenę zagrożeń, ocenę własnego potencjału, ustalenie zamiaru (koncepcji) działań, ustalenie zadań dla podległych sił i środków, ustalenie głównych problemów współdziałania oraz pełnego zabezpieczenia, w tym materiałowo-technicznego, a także opracowanie odpowiednich dokumentów.

Istotnymi, dla planowania operacyjnego, pozostają ustalenia dotyczące analizy i oceny zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz zagrożeń właściwych dla organu opracowującego plan. Stanowią one podstawę, po dokonaniu oceny własnego potencjału, do formułowania zamiaru, zadań i określania rozwiązań w kwestii współdziałania.

Na szczeblu państwa opracowywana jest i systematycznie uaktualniana Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna (PSDO). Określa ona sposób funkcjonowania całego systemu obronnego państwa w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Dokument ten stanowi podstawę przygotowania planów użycia sił i środków oraz funkcjonowania poszczególnych elementów systemu obronnego.

W ogólnych założeniach do planowania operacyjnego przyjmuje się, że plany operacyjne muszą być realne i opierać się na aktualnym stanie prawnym, a także powinny być stale aktualizowane. Powinny ponadto wspomagać zarządzanie podległymi strukturami, upraszczając procedury i struktury organizacyjne oraz być zgodne z posiadanymi możliwościami organizacyjnymi, uwzględniając istniejące zasoby finansowe i posiadany potencjał materialny.

W planowaniu operacyjnym uczestniczą wszystkie organy administracji publicznej.

Proces planowania operacyjnego obejmuje wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych. Podstawę do planowania operacyjnego stanowią ustalenia przyjęte w Strategii bezpieczeństwa narodowego RP i Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej Rzeczypospolitej Polskiej. W planowaniu operacyjnym uwzględnia się regulacje prawne, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych oraz infrastrukturę

---

[330] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).

państwa według stanu na dzień, w którym zatwierdzany jest plan operacyjny. Jest to warunek zachowania realności tych planów.

Na szczeblu państwa opracowuje się Plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządzany jest w Ministerstwie Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrami kierującymi działami administracji rządowej, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szefami: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości. Ministrowie właściwi do poszczególnych działów administracji rządowej opracowują plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej (POFDAR).

Każdy minister, w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej, wykonuje plany operacyjne funkcjonowania właściwego dla swego obszaru odpowiedzialności działu administracji rządowej. Ponadto każdy minister, wykonując swoje ustawowe obowiązki, koordynuje i nadzoruje wykonywanie planów operacyjnych przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych podporządkowanych, podległych lub nadzorowanych. Plany operacyjne powinny być uzgadniane z organami współdziałającymi w realizacji zadań operacyjnych ujętych w tych planach, w zakresie ich dotyczącym. Warto zaznaczyć, że minister spraw wewnętrznych i administracji dokonuje uzgodnień planów operacyjnych funkcjonowania wszystkich województw[331].

W planach operacyjnych funkcjonowania organów administracji rządowej ujmuje się[332]:

a) przekazane przez ministra obrony narodowej wypisy z Planu reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej zawierające:
   - ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa,
   - zamiar reagowania obronnego państwa,
   - zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający plan, terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji,
   - przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa,

---

[331] § 5 ust. 1, pkt. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania ... .

[332] § 6 ust. 1, pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania ... .

- przedsięwzięcia i procedury związane z przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, określone w odrębnych przepisach;

b) ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego;

c) zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ, a także zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez podległe i nadzorowane przez niego organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych;

d) przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej działu administracji rządowej;

e) zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz Siłami Zbrojnymi RP, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi;

f) inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

W planach operacyjnych organów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministrów oraz organów samorządowych, jako elementy merytoryczne, ujmuje się[333]:

a) przekazane przez ministra (wojewodę) wypisy z planu operacyjnego funkcjonowania działu administracji rządowej (wojewody), właściwe dla organu (jednostki organizacyjnej);

b) ocenę zagrożeń w sferze właściwości organu sporządzającego;

c) zamiar realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, przeznaczonych do wykonania przez ten organ;

d) karty realizacji zadań operacyjnych;

e) inne zagadnienia wynikające z właściwości organu sporządzającego, które organ ten uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

Obowiązujące obecnie ustalenia w planie operacyjnym wyróżniają elementy: informacyjne, merytoryczne oraz uzupełniające.

Oddzielną częścią każdego planu operacyjnego są załączniki: obligatoryjne i fakultatywne.

---

[333] § 6 ust. 1, pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

Załączniki obligatoryjne obejmują:

a) tabele realizacji zadań operacyjnych stanowiące wypisy z planów operacyjnych wyższego szczebla;
b) zestawienia zadań w zakresie zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP;
c) tabele realizacji zadań operacyjnych wykonywanych przez urzędy opracowujące plany;
d) karty realizacji zadań operacyjnych wykonywanych bezpośrednio przez urząd obsługujący organ sporządzający plan;
e) projekty aktów prawnych organu sporządzającego plan, przewidzianych do wydania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
f) porozumienia zawarte z organami administracji publicznej i innymi podmiotami współdziałającymi w realizacji zadań operacyjnych.

W skład załączników fakultatywnych mogą wchodzić: schematy (w tym schematy organizacyjne), zestawienia, tablice, rysunki, mapy oraz inne dokumenty, stosownie do właściwości organu sporządzającego plan.

Plany operacyjne działów administracji rządowej i województw zatwierdza prezes Rady Ministrów, natomiast plany operacyjne organów i kierowników jednostek organizacyjnych zatwierdza właściwy minister. Z kolei plany operacyjne organów samorządu terytorialnego zatwierdza właściwy terytorialnie wojewoda.

Plany operacyjne podlegają aktualizacji w przypadku zmian w Strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej Rzeczypospolitej Polskiej lub w innych uzasadnionych przypadkach. Aktualizacji dokonuje się w formie aneksu do istniejącego planu operacyjnego, jeżeli wprowadzone korekty nie spowodują zmiany struktury tego dokumentu lub trudności w korzystaniu z niego. W razie braku możliwości aktualizacji w sposób podany powyżej, opracowuje się nowy dokument. W przypadku, gdy aktualizacja planów wynika tylko ze zmiany stanu prawnego polegającego na zmianie właściwości organów sporządzających, opracowuje się aneks, który wymaga uzgodnienia z ministrem obrony narodowej i nie podlega zatwierdzaniu przez prezesa Rady Ministrów.

Zauważyć jednocześnie należy, że zakres przedmiotowy planów operacyjnych funkcjonowania odzwierciedla wszystkie najważniejsze zadania z zakresu przygotowań obronnych administracji publicznej.

Przepisy regulujące programowanie obronne nie wywołują wątpliwości. Nieco inaczej przedstawia się kwestia planowania operacyjnego. Obecny system prawny sprawia,

że terenową administrację rządową obarczono wieloma obowiązkami, spośród których najbardziej uciążliwym i jednocześnie najbardziej narażonym na niepowodzenie są procedury uzgadniania planów. Procedury te przewidują uzgodnienie wielu planów (w przypadku niektórych województw ponad 350) przez wojewodę. Jak zatem można mówić o sprawnej organizacji (na wszystkich jej etapach) przygotowań administracji publicznej szczebla wojewódzkiego, powiatowego (miejskiego) i gminnego?

Na zakończenie przedstawionych w niniejszym podrozdziale rozważań można stwierdzić, że w programach obronnych ujmowane są wszystkie zadania wchodzące w zakres przygotowań obronnych administracji publicznej. Należy także stwierdzić, że „obecnie w naszym państwie zostały wprowadzone ogólne zasady planowania obronnego, lecz brakuje im spójności. Wynika to stąd, że cztery najważniejsze programy obronne, opracowywane są na podstawie trzech aktów prawnych, w tym dwóch rangi ustawy[334] i jednego rozporządzenia[335]„[336]. Jest to tym bardziej potrzebne, że wejście w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym wywołało opracowanie założeń do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Z chwilą wejścia w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej byłyby uregulowane zasadnicze kwestie tworzące zintegrowany system ratownictwa. Natomiast w planach operacyjnych znajdują swoje odzwierciedlenie wszystkie te zadania, których wykonanie przewiduje się w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny - z wyjątkiem wspomnianego na wstępie szkolenia obronnego.

5.2. Szkolenie obronne

Omawiając problematykę szkolenia obronnego, należy w głównej mierze zwrócić uwagę na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony[337]. W myśl przywołanego rozporządzenia organy oraz kierownicy jednostek, którym powierzono obowiązek szkolenia obronnego, mają za zadanie tworzyć warunki organizacyjne i techniczne

---

[334] Dotyczy ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 76 poz. 804 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu jego realizacji (Dz. U. Nr 89, poz. 972 z późn. zm.).

[335] Mowa tu o przywoływanym wielokrotnie w dysertacji rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.

[336] J. Kownacki, A. Wochna, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006, s. 50.

[337] Dz. U. Nr 16, poz.152.

do planowania i realizacji oraz koordynacji szkolenia obronnego, a także współdziałać oraz zapewniać warunki przekazywania niezbędnych decyzji i informacji w tym zakresie. Przekonanie o ogromnej roli szkolenia w przygotowaniach obronnych państwa znalazło również swoje zasadnicze odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie szkolenia obronnego. Reguluje ono przede wszystkim organizację szkolenia obronnego w państwie, określa podmioty podlegające temu szkoleniu oraz właściwość organów realizujących szkolenie obronne.

W myśl § 2 wyżej wymienionego rozporządzenia, szkolenie obronne obejmuje:

a) przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań obronnych oraz tym, które w wykonywaniu tych zadań uczestniczą;
b) kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych, którym powierzono zadania obronne z właściwymi strukturami dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszniczych;
c) przygotowanie elementów systemu obronnego RP do działania podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny;
d) kształtowanie świadomości osób podlegających szkoleniu.

Postanowienia § 2 eksponują kwestie przygotowania tak indywidualnego, jak i zespołowego oraz kształtowanie świadomości oraz umiejętności współdziałania z dowództwami wojskowymi. Tak przyjęte założenie jest ze wszech miar słuszne – jednak z małym zastrzeżeniem. O ile zakres przygotowania elementów systemu obronnego państwa nie wzbudza wątpliwości, o tyle budzić je może to, czy aby na pewno problematyka podwyższania gotowości obronnej zasługuje na takie wyeksponowanie? Wątpliwości te wzmaga z jednej strony to, że w § 7 omawianego rozporządzenia, problematyka „utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższania" zawarta została w odrębnym - siódmym punkcie tegoż paragrafu, z drugiej zaś zakres przygotowania nie został w żaden sposób określony. Zatem stwierdzenie „przygotowanie osób realizujących lub uczestniczących w wykonywaniu zadań obronnych do ..." przyjmuje formę problemu nierozstrzygniętego i otwartego. Podobne wątpliwości wzbudza zapis § 2 pkt 2 rozporządzenia, traktujący o kształtowaniu umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych, którym powierzono zadania obronne z właściwymi strukturami dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszniczych. Takie określenie nie odpowiada wyzwaniom współczesności. W świetle współczesnych zagrożeń niezbędne jest zwrócenie uwagi na to, że przeciwstawienie się zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa i wojnie nie jest wyłącznie domeną sił zbrojnych, lecz całego państwa. Bez wątpienia problematyka tego

rodzaju współdziałania wymaga nadania odpowiedniej rangi. Właściwym miejscem byłoby umieszczenie jej w katalogu problematyki szkolenia obronnego, jaką zawiera wspomniany już § 7 analizowanego rozporządzenia.

W § 3 rozporządzenia w sprawie szkolenia obronnego określono grono uczestników szkolenia obronnego. I tak grono wyżej wymienionych uczestników podzielono na dwie grupy, tj. grupę, która ma obowiązek uczestniczyć w szkoleniu oraz grupę, która może uczestniczyć w tego rodzaju szkoleniu.

W myśl postanowień § 3 ust. 1 w szkoleniu obronnym uczestniczą w szczególności:

a) ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu, dyrektorzy generalni ministerstw, osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej i ich zastępcy, kierownicy urzędów centralnych, kierownicy innych instytucji państwowych wykonujących zadania obronne i zastępcy tych kierowników, wojewodowie oraz wicewojewodowie;
b) marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz zastępcy tych organów;
c) dyrektorzy departamentów (równorzędnych) i ich zastępcy w urzędach obsługujących ministrów oraz centralne organy administracji rządowej oraz innych państwowych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania obronne, a także dyrektorzy wydziałów w urzędach wojewódzkich i ich zastępcy;
d) kierownicy jednostek organizacyjnych podporządkowanych, podległych (i nadzorowanych) osobom wymienionym w trzech poprzednich podpunktach oraz pracownicy tych jednostek zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzących sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych;
e) przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne oraz wyznaczeni przez nich pracownicy;
f) osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek przewidzianych do militaryzacji.

Wyżej wymienieni uczestnicy szkolenia obronnego zostali już w rozporządzeniu, niejako podzieleni na grupy szkoleniowe. Oczywiście podział ten jest umowny i w praktyce często nie przenosi wprost rozwiązań ujętych w rozporządzeniu.

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 w szkoleniu obronnym mogą uczestniczyć:

a) posłowie i senatorowie – za ich zgodą;
b) osoby skierowane przez organy władzy publicznej – za zgodą tych osób;

c) osoby zgłoszone do prezesa Rady Ministrów, właściwych ministrów oraz wojewodów przez władze związków zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji oraz przez redaktorów naczelnych dzienników i czasopism, nadawców programów radiowych i telewizyjnych, a także ośrodki opiniotwórcze i inne instytucje.

Jak widać z powyższego, zapis § 3 rozporządzenia bardzo precyzyjnie określa grono uczestników szkolenia i jest kluczowy dla dalszych rozważań z uwagi na to, że ustalenia te decydować będą w znacznej mierze o kręgu tak organizatorów, jak i koordynatorów szkolenia obronnego.

W § 4 ust.1 rozporządzenia w sprawie szkolenia obronnego określono cel prowadzenia szkolenia obronnego, którym jest „nabycie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienia kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań, a także poznania zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny". Tak sformułowany cel jest określony zbyt szeroko. W świetle dotychczas zaprezentowanych rozważań oraz na podstawie analizy przepisów prawa z dziedziny obronności, dla zapewnienia ich spójności z przepisami regulującymi organizację szkolenia obronnego, celem szkolenia obronnego powinno być: nabycie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz uczestniczenia w ich realizacji, a także kształtowanie odpowiednich postaw społecznych w dziedzinie obronności państwa. Tak sformułowany cel korespondowałby jednocześnie z zapisami § 2 pkt 4, który omawiano wcześniej.

Rozporządzenie, o którym mowa, w § 4 ust.2 stanowi, że „szkolenie prowadzi się w formie zajęć teoretycznych i praktycznych oraz ćwiczeń, w tym treningów i gier o zasięgu terenowym, wojewódzkim, regionalnym[338], działowym, krajowym i międzynarodowym. Szkolenie prowadzi się również w formie wyższych kursów obronnych i innych form kształcenia w państwowych szkołach wyższych, w tym w akademiach wojskowych". Postanowienia te dokonują podziału ćwiczeń, stosując zróżnicowane podejście, tj. przedmiotowe i podmiotowe. Przedmiotowe w odniesieniu do tych ćwiczeń, które określa się jako „ćwiczenia o zasięgu działowym", podmiotowe - w odniesieniu do pozostałych rodzajów ćwiczeń. Takie regulacje wydają się niepełne i mało precyzyjne. Niepełne, ponieważ nie obejmują wszystkich podmiotów, które z racji miejsca i roli w systemie obronnym państwa realizują istotne zadania obronne (np. przedsiębiorstw o istotnym

[338] Ćwiczenia te zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 lit. „b" obejmują obszar dwóch lub więcej województw.

znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa), mało precyzyjne z uwagi na niejednolite podejście do typologii ćwiczeń.

W § 5 rozporządzenia określono organizatorów ćwiczeń obronnych, którymi są, odpowiednio:

a) prezes Rady Ministrów w odniesieniu do ćwiczeń o zasięgu międzynarodowym i krajowym (które przeprowadza się nie rzadziej niż jeden raz na pięć lat), ćwiczeń regionalnych (które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata);
b) właściwy minister w odniesieniu do ćwiczeń działowych, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
c) wojewoda w odniesieniu do ćwiczeń wojewódzkich[339], które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
d) organy samorządu terytorialnego w odniesieniu do ćwiczeń terenowych lub wojewódzkich[340], które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Grono wyżej wymienionych organizatorów ćwiczeń obronnych jest niepełne. Jak bowiem odszukać w nim centralne organy administracji rządowej (kierowników jednostek organizacyjnych), które są nadzorowane lub podległe prezesowi Rady Ministrów bądź właściwemu ministrowi? Takie rozwiązanie nie nakłada obowiązku organizowania ćwiczeń obronnych na chociażby komendanta głównego Straży Granicznej czy też głównego inspektora nadzoru budowlanego. Jedyną formą ćwiczeń, z którymi mieć będą zatem kontakt, będą ćwiczenia organizowane przez szczebel nadrzędny. Rodzi się, zatem pytanie: jak przygotować struktury organizacyjne podległe tym podmiotom, skoro ćwiczenia organizowane przez szczebel nadrzędny mogą zawierać jeden bądź kilka elementów typowych dla zakresu działania wyżej wymienionych organów?

Podobna sytuacja mieć będzie miejsce w przypadku podmiotów szczebla wojewódzkiego lub terenowego. W świetle postanowień rozporządzenia, obowiązek organizowania ćwiczeń nie został nałożony na struktury organizacyjne podległe przywoływanym powyżej organom. I tak, komendant oddziału Straży Granicznej czy też komendant placówki Straży Granicznej, nie jest zobowiązany do samodzielnej realizacji takiego przedsięwzięcia szkoleniowego. Nie ma większego problemu z tymi strukturami instytucji państwowych, które funkcjonują w ramach administracji zespolonej

---

[339] Ćwiczenia wojewódzkie na mocy postanowień § 5 ust. 3 lit. „b" obejmują dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa.

[340] Ćwiczenia wojewódzkie organizować mogą marszałkowie województw zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 4.

w województwie. Co jednak z tymi, które tworzą specjalną administracją państwową? Wreszcie jak wyglądają obowiązki organów administracji rządowej, których obszar odpowiedzialności dotyczy szczebla samorządowego, a których związki z organami samorządu terytorialnego są znikome (lub nie występują wcale!)? W takich sytuacjach, jak w okresie poprzedzającym wejście w życie rozporządzenia w sprawie szkolenia obronnego, udział w ćwiczeniach oparty będzie na zasadzie dobrej woli i dowodził będzie odpowiedzialności zarówno organizatorów, jak i uczestników ćwiczeń. Odpowiedź na pytanie, czy tak być powinno jest oczywista.

Przedstawione powyżej „luki" w rozporządzeniu, w jednoznacznie pejoratywny sposób, określają grono organizatorów ćwiczeń obronnych.

Oddzielnym problemem jest częstotliwość organizowanych ćwiczeń. Zupełnie niezrozumiały jest wymóg organizowania przez prezesa Rady Ministrów ćwiczeń o zasięgu krajowym nie rzadziej niż jeden raz na pięć lat. U podstaw takiego stanowiska legł dziesięcioletni cykl planowania obronnego w państwie, który z dużą dozą umowności nazwać można dziesięcioletnim okresem przygotowań obronnych państwa. Jeśli założyć, że szkolenie obronne ma wspierać realizację zasadniczych zadań obronnych, to może się okazać, że w ciągu pięciu cyklów dziesięcioletnich przygotowań obronnych prezes Rady Ministrów – kierując się postanowieniami przywoływanego rozporządzenia – może zorganizować dziesięć ćwiczeń o zasięgu krajowym.

Z kolei, § 6 nakłada na organizatorów szkolenia opracowanie planów szkolenia oraz uzgadnianie tych planów w zakresie terminów i tematów szkolenia, odpowiednio z prezesem Rady Ministrów, właściwymi ministrami i wojewodami. Ponadto przepis ten stanowi, iż kolejnymi obowiązkami organizatorów szkolenia jest opracowanie programów szkolenia i kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu. Ostatnimi z katalogu obowiązków organizatorów szkolenia są: prowadzenie dokumentacji szkoleniowej oraz zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkoleń[341]. Wyżej przedstawione obowiązki organizatorów szkolenia obronnego na dobra sprawę ograniczają się wyłącznie do kwestii ewidencyjno-finansowej, co nie wyczerpuje problemów organizacyjnych szkoleń np. dokumentacji służącej do przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń obronnych. Bez powierzenia organizatorom szkolenia obowiązku przygotowania niemożliwe jest określenie rozmachu ćwiczeń, a w konsekwencji między innymi

[341] Nie dotyczy to szkoleń organizowanych przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, których koszty organizacji finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem (części budżetowej) jest wojewoda.

skalkulowanie kosztów tych przedsięwzięć, co z kolei skutkować może niewłaściwym planowaniem środków finansowych na organizację szkolenia obronnego.

Szkolenie obronne, zgodnie z postanowieniami § 8 może być prowadzone przy udziale wyższych szkół wojskowych, szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych oraz ośrodków szkolenia, które posiadają odpowiednią infrastrukturą i kadrą dydaktyczną. Taki zapis jest ze wszech miar wskazany z uwagi na możliwość wynoszenia obopólnych korzyści zarówno przez organizatorów i uczestników szkolenia, którzy mają sposobność wykorzystania osiągnięć naukowych oraz dydaktycznych ośrodków kształcenia specjalizujących się w problematyce obronności, jak i przez wspomniane ośrodki, którym tym samym stwarzane są warunki do czerpania z doświadczeń praktyków.

Wspomniany wcześniej § 10 stanowi, iż koordynację szkolenia (w tym również w odniesieniu do ćwiczeń obronnych) sprawują:

a) prezes Rady Ministrów za pośrednictwem ministra obrony narodowej – w odniesieniu do przedsięwzięć organizowanych przez ministrów i wojewodów;
b) ministrowie – w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych w kierowanych przez nich działach administracji rządowej oraz przez kierowników jednostek organizacyjnych im podporządkowanych, podległych i przez nich nadzorowanych;
c) wojewodowie – w odniesieniu do przedsięwzięć szkoleniowych organizowanych przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Takie rozwiązanie ściśle wiąże problematykę koordynacji ćwiczeń obronnych z administracją rządową. Jednakże, uwzględniając uwagi zawarte powyżej, a dotyczące obowiązków organizacji szkoleń obronnych, z obowiązku tego są zwolnione centralne organy administracji rządowej. Taki zapis potwierdza przyjęte w rozporządzeniu założenie „zwolnienia" tych organów z obowiązku organizacji szkolenia obronnego, w tym ćwiczeń obronnych.

Obecne rozwiązania powodują, że na ministrów nakładany jest obowiązek organizowania szkolenia w zakresie odnoszącym się do całego działu administracji rządowej (§ 5 pkt.2). Z uwagi na to, że większość działów administracji rządowej obejmuje zakres spraw prowadzonych przez jednostki organizacyjne ulokowane na najniższych szczeblach organizacyjnych państwa, obowiązek organizowania przez właściwego ministra szkoleń obronnych jest rozwiązaniem mało praktycznym i jednocześnie rozstrzygnięciem stwarzającym możliwość swoistego wkraczania w kompetencje innych organów administracji. Znamiennym tego przykładem są relacje mogące zaistnieć w dziedzinie

szkolenia obronnego pomiędzy ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i wojewodą. Wynikająca z powyższego powinność ministrów w zakresie opracowywania planów szkolenia (obejmujących również ćwiczenia obronne) i uzgadniania ich z ministrem obrony narodowej (§ 6 ust.1 pkt 1) jest z jednej strony zadaniem ministrów, który w świetle postanowień rozporządzenia „wyręcza" podporządkowane, podległe i nadzorowane podmioty z obowiązku opracowania takich planów. Z drugiej zaś, w kontekście uzgadniania tych planów z ministrem obrony narodowej (§ 10 ust.2 pkt 2), pozbawia tych ministrów ich ustawowych uprawnień dotyczących autonomiczności w obszarze działania w kierowanym dziale administracji rządowej. Jest to przejawem daleko idącej ingerencji we właściwość tych ministrów, będących przecież niekwestionowanymi naczelnymi organami administracji rządowej.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego (§ 7) określa obszary tematyczne szkolenia, do których przede wszystkim zaliczono:

a) międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa;
b) procesy integracyjne z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa
c) podstawowe zasady funkcjonowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i innych międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa;
d) politykę bezpieczeństwa, w tym Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
e) zasady funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny;
f) organizację i funkcjonowanie systemu obronnego państwa i jego elementów;
g) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższanie;
h) planowanie operacyjne i programowanie obronne;
i) przygotowania gospodarczo-obronne;
j) realizację zadań na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych;
k) współpracę cywilno-wojskową;
l) przygotowania do militaryzacji;
m) ochronę ludności w warunkach prowadzonych działań obronnych;
n) szczególną ochronę obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
o) ochronę obiektów kultury szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego;
p) ochronę informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych.

Na zakończenie zaprezentowanych w niniejszym podrozdziale wyników badań należy stwierdzić, że zagrożenia oraz wyzwania dla bezpieczeństwa i obronności państwa wymagają elastycznego podejścia do treści tematycznych szkolenia obronnego. Zestawienia tematów określonych przez rozporządzenie w sprawie szkolenia obronnego nie należy traktować jako zbioru zamkniętego. Są one swoistym minimalnym progiem, określonym przez prawodawcę dla osiągnięcia celów szkolenia w wymiarze niezbędnym dla stworzenia podstaw do sprawnego kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa. Kompetencje organizatorów szkolenia wymagają rozszerzenia o problemy właściwe dla szkolonych struktur organizacyjnych, wynikające z powierzonych im prawem zadań obronnych.

5.3. Współdziałanie

Współdziałać to „działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności"[342]. Uwzględniając przedmiot rozważań zawartych w niniejszej pracy przyjęto, że współdziałanie oznacza wspólne działanie lub udzielenie pomocy w realizacji zadań związanych z osiągnięciem precyzyjnie określonego, wymiernego celu[343], związanego z pełną realizacją przedsięwzięć wchodzących w zakres przygotowań obronnych.

Powszechność zjawiska współdziałania powoduje, iż nie zawsze zdać sobie można sprawę z jego występowania. Zazwyczaj o współdziałaniu mówi się w sytuacjach działań spektakularnych, pomijając permanentne „zwyczajne" przenikanie się działalności różnych instytucji.[344]

W trakcie badań rodziło się wiele wątpliwości dotyczących wyodrębnienia współdziałania, jako jednego z zasadniczych obszarów przygotowań obronnych administracji publicznej. Dotyczyły one sytuacji szczególnie podatnych na potrzebę współdziałania oraz jego konsekwencji. Już pobieżna analiza sytuacji, w których uwidaczniała się potrzeba współdziałania w zakresie przygotowań obronnych, wskazywała na dążenie współpracujących struktur do uzyskania lepszego efektu, aniżeli ten, który można było osiągnąć bez współdziałania. Współdziałające struktury administracji publicznej zdawały i zdają sobie sprawę z własnych możliwości, a zatem do współdziałania dochodziło w tych dziedzinach, które przez jedną ze współpracujących struktur administracji publicznej zostały

---

[342] *Słownik Języka Polskiego*, red. nauk. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1981, tom III, s. 768.

[343] Cel, o którym mowa został przedstawiony w rozdziale drugim.

[344] J. Prońko, B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania ogniw systemu obronnego* [w:] Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, materiały z konferencji zorganizowanej 28-29.10.2004 r., MSWiA, Warszawa 2004, s. 165.

uznane za mało skuteczne i nierokujące efektywnej realizacji konkretnego zadania lub osiągnięcia wytyczonego celu. Podkreślić w tym miejscu należy, iż nawiązanie współdziałania przez określoną strukturę administracji publicznej jest niekiedy prośbą o pomoc w rozwiązaniu trudnych problemów.

O konieczności współdziałania w obszarze przygotowań obronnych, w tym obronności, decyduje również w sposób zasadniczy ciągle rosnący poziom zagrożeń, wywołujący potrzebę ciągłej kooperacji wielu podmiotów, które z mocy prawa posiadają możliwość wzajemnego wspierania się w zakresie przeciwdziałania tym zagrożeniom, pozostającym w sferze właściwości współpracujących podmiotów oraz likwidacji skutków tych zagrożeń.

Podstawę współdziałania administracji publicznej stanowią: ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia prezesa Rady Ministrów oraz właściwych ministrów, uchwały Rady Ministrów, ustalenia z jej posiedzeń, a także porozumienia dwustronne.

Współdziałanie w obszarze przygotowań obronnych administracji publicznej obejmuje, takie obszary, jak:

a) doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współdziałania;
b) realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów;
c) wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów;
d) wymiana informacji.

Pierwszy obszar współdziałania sprowadza się w zasadniczej mierze do uszczegółowiania postanowień określonych w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, poprzez opracowywanie stosownych dokumentów planistycznych. A zatem dotyczy ona stanowienia prawa i określania sposobów realizacji wspólnych przedsięwzięć. Warto jednak zauważyć, że mimo, iż administracja publiczna tworzy jeden wspólny organizm państwa, to jednak fakt ten nie usuwa przeszkód w organizacji współdziałania. Przeszkód w kontekście przygotowań obronnych jest wiele. Jedną z nich jest zachowanie tajemnicy. Chociażby z tego powodu współdziałanie jest dość trudne i złożone. Rozwiązania takich problemów poszukiwano w precyzyjnym ustalaniu reguł wspólnych działań i konsekwentnym kontrolowaniu ich przestrzegania[345].

[345] J.Prońko, B.Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania...*, s. 166.

W zakresie odnoszącym się do drugiego obszaru współdziałania należy stwierdzić, iż poważnym problemem w tym zakresie jest realizacja zadań z zakresu militaryzacji oraz organizacji poboru na terytorium państwa.

Trzeci obszar współpracy odnosi się głównie do zadań świadczonych na rzecz podsystemu kierowania systemu obronnego państwa oraz szczególnej ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Ostatni, czwarty obszar współdziałania dotyczy wymiany informacji oraz doskonalenia współpracy w zakresie realizacji zadań obronnych. Wymiana informacji realizowana jest poprzez udział w opracowaniu szeregu dokumentów analitycznych, informacyjnych oraz sprawozdawczych, którymi były w szczególności: „Program pozamilitarnych przygotowań obronnych", „Narodowy kwestionariusz pozamilitarnych przygotowań obronnych" oraz „Raport o stanie obronności RP". Ten obszar współdziałania znajduje swój wyraz także w działalności szkoleniowej. Wiele przedsięwzięć szkoleniowych organizowanych zarówno przez resort obrony narodowej, jak i resort spraw wewnętrznych i administracji charakteryzuje się szerokim uczestnictwem przedstawicieli obu tych struktur państwowych. Wnioski z tych przedsięwzięć są wspólnie analizowane oraz przekładane na „język praktyki". Na osobną ocenę w tym zakresie zasługuje współpraca w zakresie odnoszącym się do procesu dydaktycznego realizowanego w ramach Wyższych Kursów Obronnych.

Problematykę współdziałania postrzegać można w trzech etapach[346] tj.: organizowania, podtrzymywania i odtwarzania.

Organizowanie polegać będzie na uzgodnieniu jego zakresu, miejsca, czasu i sposobu realizacji wspólnych przedsięwzięć. Odbywa się ono w oparciu o przyjęte założenia realizacji współdziałania.

Z kolei, podtrzymywanie współdziałania sprowadzać się będzie do realizacji przedsięwzięć związanych z uściślaniem lub dokonywaniem na bieżąco korekt w przyjętych wcześniej uzgodnieniach.

Natomiast odtwarzanie współdziałania będzie stanowiło podjęcie realizacji wspólnych przedsięwzięć w wypadku zdezorganizowania lub zerwania tego współdziałania. Sprowadzać się to będzie do rezygnacji z przyjętych wcześniej ustaleń i wprowadzenie w ich miejsce nowych uzgodnień odpowiadających powstałej sytuacji.

---

[346] Por. W. Mróz, *Współdziałanie wojsk*, Myśl Wojskowa Nr 2, Warszawa 1991, s.7-12.

Można przyjąć, że współdziałanie administracji publicznej nie jest uzależnione wyłącznie od faktu istnienia wspólnoty wysiłków, lecz od takiego poziomu zespolonych działań, aby były one jak najefektywniejsze[347].

Należy zaznaczyć, że w celu osiągnięcia wysokiego poziomu skuteczności współdziałania, niezbędne jest określenie wymagań, jakim winno ono sprostać. Zaliczyć do nich można: precyzję, kompleksowość, ciągłość, elastyczność, konsekwencję oraz sprawność.

Precyzja w współdziałania sprowadzać się będzie do dokładnego określenia obszaru, miejsca, czasu i sposobu tego wsparcia. „Jest to, więc budowa pewnego systemu, w którym każdy z wykonawców ma do spełnienia własne, ale ściśle związane z innymi zadania. Brak zrozumienia swojej roli przez jednego z uczestników (...) może decydować o nieprzydatności całego systemu"[348].

Kompleksowość współdziałania opierać się będzie na łączeniu wysiłków wszystkich właściwych struktur realizujących wspólnie powierzone im zadania. Warto zauważyć, że „kompleksowość (...), ściślej troska o jej osiągnięcie – zmusza do stosowania na szeroką skalę uzgodnień sposobów działania, czasochłonnych zabiegów organizacyjnych i ciągłej kontroli realizacji"[349]. Ewentualne istnienie wielu poziomów organizacyjnych struktur podmiotów współpracujących decyduje o tym, że kompleksowość, o której mowa może okazać się złożona i wrażliwa na zakłócenia.

Ciągłość współdziałania polegać będzie na uzgodnionym, wspólnym i efektywnym udziale w każdym z kolejnych fragmentów tej dziedziny działalności, której założeniem jest wyeliminowanie szkodliwych przerw i przestojów.

Elastyczność współdziałania mieć będzie na celu „zapewnienie przystosowania zorganizowanego systemu (...) do zmiennych, często nie przewidywanych warunków"[350].

Konsekwencja współdziałania polegać będzie na zdeterminowanym dążeniu współpracujących podmiotów do zapewnienia użyteczności realizowanych przedsięwzięć na cały czas trwania tego wsparcia, zgodnie z przyjętymi założeniami i zasadami.

Sprawność współdziałania przejawiać się będzie zdolnością podmiotów do bezzwłocznego i skutecznego wpływania na płaszczyzny tego wsparcia, których funkcjonowanie zostało naruszone.

---

[347] Por. Z. Galewski, *Współdziałanie na polu walki*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1983, s. 52.
[348] Tamże, s. 53.
[349] Tamże, s. 55.
[350] Tamże, s. 58.

Rozpatrując ogólne problemy współdziałania administracji publicznej można wskazywać na wiele czynników decydujących o nim. Wydaje się jednak, że głównymi determinantami będą: czas, zakres i potencjał współdziałających podmiotów.

Czas, jako determinant współdziałania należały postrzegać jako okres, jakim współpracujące podmioty dysponować będą na jego przygotowanie oraz w jakim ta współpraca będzie realizowana.

Z kolei zakres współdziałania należy postrzegać jako obszar wyznaczony przez potrzeby realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Podkreślić należy, że na potencjał współdziałających podmiotów składają się możliwości własne oraz oczekiwania w zakresie pełnego wykorzystania tych możliwości przez współdziałające struktury administracji publicznej.

Wyspecyfikowane wcześniej etapy organizacji współdziałania wymagają krótkich wyjaśnień, które sprowadzić można do tego, że:

a) zadania i cele współdziałania powinny być dla wszystkich podmiotów jasne i przez nie akceptowane[351];
b) różnorodność i właściwości współdziałających struktur administracji publicznej musi być nawzajem akceptowana;
c) organizowanie współdziałania powinno być mocno osadzone w przepisach prawa a jego metody zapewniać efektywne wykorzystanie posiadanych potencjałów, przede wszystkim zaś z uwagi na to, że organizowanie, o którym mowa, mieć będzie decydujący wpływ na operatywne rozwiązywanie problemów dotyczących podtrzymywania oraz odtwarzania współdziałania;
d) wszystkie współdziałające struktury administracji publicznej ponoszą w zakresie swej właściwości odpowiedzialność za realizację wspólnie uzgodnionych przedsięwzięć;
e) ewentualne korekty w zakresie dotyczącym uzgodnień pomiędzy współdziałającymi strukturami administracji publicznej powinny być akceptowane i skoordynowane przez nie;
f) celem podtrzymywania i odtwarzania współpracy jest jedynie zmiana niekorzystnej sytuacji poprzez skoordynowane i racjonalne działanie wszystkich współdziałających struktur administracji publicznej.

---

[351] Por. W. Jarecki, *Grupa pobudza*, Personel nr 1/98, INFOR, Warszawa 1998, s.11 [w:] R. Konopka, *Efektywność działania zespołowego*, Myśl Wojskowa Nr 3, Warszawa 1999, s. 137.

Cechą charakterystyczną współdziałania administracji publicznej w zakresie przygotowań obronnych jest koordynacja. O koordynacji, na gruncie teorii organizacji, można mówić, jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników, składających się na zorganizowane współdziałanie[352]. Z kolei koordynatorem przygotowań obronnych, w zależności od poziomu współdziałania, terenowa administracja rządowa lub resort obrony narodowej. Podyktowane to jest stopniem zależności określonym w systemie prawnym państwa, który wskazuje instytucję nadrzędną czuwającą nad prawidłowością realizacji określonych przez prawo zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych (co omówiono w rozdziale trzecim – wtrącenie autora). Zatem analizując problem współdziałania administracji publicznej nie można mówić o ich wzajemnej niezależności, a koordynatorem ich współdziałania jest z reguły instytucja nadrzędna. Natomiast z potrzebą stworzenia sprawnie i efektywnie funkcjonującego zespołu związany jest szereg trudności, które dotyczą znacznego wysiłku i zaangażowania wszystkich jego członków. W takim przypadku sporządza się zazwyczaj harmonogram dokonujący podziału przedsięwzięcia na takie zadania, które w całości należą do kompetencji poszczególnych współdziałających struktur administracji publicznej. Istotnym jest fakt, że rolę koordynatora w procesie współdziałania spełnia zazwyczaj struktura etatowa lub funkcjonalna, powołana specjalnie w tym celu. W tym miejscu należy zauważyć, że efekty współdziałania były tym lepsze im większym zaufaniem i profesjonalnym uznaniem cieszył się wśród współdziałających struktur koordynator.[353]

Rozpatrując problem współdziałania z punktu widzenia efektywności organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej, należy zastanowić się nad problemem jakości współdziałania. Każde współdziałanie realizowane jest w trzech zasadniczych płaszczyznach: informacyjnej, rzeczowej oraz fizycznej. Płaszczyzna informacyjna dotyczy swobody przepływu informacji niezbędnych do realizacji powierzonych zadań obronnych, zrozumienia intencji współdziałających struktur administracji oraz jednakowego postrzegania celu wspólnych działań. Swoboda przepływu informacji nie jest związana jedynie z niezawodnością i jakością kanałów informacyjnych w rozumieniu czysto technicznym. Znacznie większe znaczenie dla nieskrępowanego przepływu informacji mają ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych. A zatem zakres przekazywanych informacji dotyczy jedynie tych uznanych przez strukturę przekazującą za niezbędne do realizacji danego przedsięwzięcia. Współdziałanie w płaszczyźnie rzeczowej dotyczy

[352] Zob. M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002, s. 155-157.

[353] Por. J. Prońko, B.Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania...*, s. 166.

wykorzystania środków rzeczowych i finansowych będących w dyspozycji poszczególnych instytucji do realizacji wspólnego przedsięwzięcia. W tej płaszczyźnie w sposób bardzo namacalny ujawnia się wiodąca rola administracji rządowej, szczególnie szczebla terenowego – będąca dysponentem środków finansowych na przygotowania obronne administracji samorządowej. Współdziałanie w płaszczyźnie fizycznej dotyczy wzajemnych kontaktów i wspólnych działań osób należących do współdziałających struktur administracji publicznej. Jest to niezmiernie ważna płaszczyzna współdziałania. To bezsprzecznie ona nadaje ton całemu współdziałaniu.[354]

Współdziałanie administracji publicznej w zakresie przygotowań obronnych jest w rzeczywistości jedynie sprawną realizacją zadań określonych dla niej w przepisach prawa z zakresu obronności. Dowodzi ono bardziej o sprawności działań koordynatora niż współdziałających podmiotów.

Reasumując, należy także podkreślić, że w przeciwieństwie do powszechnego łączenia ze współdziałaniem stosunku osiągniętych korzyści do wielkości poniesionych kosztów – w obszarze przygotowań obronnych administracji publicznej, to efekty współdziałania wskazują na zyskowność dla wszystkich współdziałających struktur administracji, nie zaś wielkości przeznaczanych środków finansowych.

5.4. Konkluzje

Planowanie obronne administracji publicznej znajduje swoje oparcie w założeniach obrony kolektywnej oraz systemie prawnym, w którym określono: zakres podmiotowo-przedmiotowy, zidentyfikowano związki przyczynowo-skutkowe, cykl planowania oraz wymagania. „Główną „oś metodyczną" procesu planowania obronnego (...) stanowi procedura planistyczna, określająca kolejność i okresy sporządzania dokumentów oraz zakresy partycypacji instytucji uczestniczących w procesie planowania (...). Przyczynia się to do aktywizacji i integracji środowiska planowania obronnego"[355]. Efektem planowania jest opracowywanie dokumentów średniookresowych, systematycznie aktualizowanych. Planowanie obronne, w którym uczestniczy wiele podmiotów, odbywa się z zachowaniem właściwości wszystkich struktur administracji publicznej. Z planowaniem obronnym realizowanym przez administrację publiczną wiąże się szereg wątpliwości i problemów. Ma na to wpływ złożoności i dynamika, wielowymiarowość i wieloaspektowość walki

[354] Por. tamże.

[355] *Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001, s. 30.

zbrojnej i niezbrojnej[356]. W procesie planowania obronnego stosowane jest „podejście systemowe i ekonomizacji działalności obronnej, modelowanie scenariuszowe i alternatywne, przyczyniające się do trafnego rozpoznawania i formułowania problemów obronnych, rozpatrywania ich w ujęciu wieloaspektowym z uwzględnieniem zależności przyczynowo-skutkowych"[357]. Struktura planowania obronnego odzwierciedla[358]:

a) sferę utrzymania i rozwoju potencjału obronnego;
b) sferę wykorzystania dysponowanego potencjału obronnego;
c) uczestników (szczeble planowania);
d) wzajemne zależności pomiędzy uczestnikami planowania obronnego.

Wnioski z badań wskazują jednoznacznie na to, że główny ciężar planowania obronnego spoczywa na naczelnych, centralnych i terenowych organach administracji rządowej, spośród których te ostatnie są szczególnie obciążone mnogością i rozległością zadań w tym zakresie. Ponadto przeprowadzone badania wskazują na potrzebę uregulowania problematyki planowania obronnego ustawą, która określałaby jednolite zasady planowania obronnego oraz organizację, sposób finansowania i kompetencje wszystkich szczebli administracji publicznej w obszarze przygotowań obronnych.

O jakości przygotowań obronnych administracji decyduje profesjonalizm urzędników, którzy winni legitymować się ugruntowaną wiedzą nie tylko z zakresu obronności, lecz także bezpieczeństwa narodowego. Wiedzę, która wpływa na postawy, wartości i kwalifikacje niezbędne w minimalizacji skutków wystąpienia zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i wojny. Wiedzę taką posiąść można głównie w toku zawodowej służby wojskowej oraz w trakcie studiów. Kwestie kwalifikacji są nie do przecenienia, zwłaszcza w dobie rosnących zagrożeń i ich wzajemnego przenikania się. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że sami pracownicy administracji publicznej powinni być zainteresowani zdobywaniem wiedzy. „Jedną z zasad wypełniania obowiązków w strukturach administracji publicznej powinno być ciągłe samodoskonalenie się w problematyce związanej z obronnością państwa. Pracodawcy mogą ten proces wspierać poprzez przysługujące im uprawnienia(...). Niemniej jednak główny obowiązek uzupełniania wiedzy spoczywa i nadal powinien spoczywać na samych pracownikach administracji publicznej"[359]. Waga problemu przygotowań obronnych jest jednak zbyt duża, aby oprzeć ją wyłącznie na tym. Dlatego też w trosce

---

[356] Por. P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 107.

[357] *Metodyka i organizacja strategicznego* ..., s. 30.

[358] Por. *Metodyka i organizacja strategicznego* ..., s. 31.

[359] T. Szmidtka, *Przygotowanie pracowników administracji publicznej do realizacji zadań związanych z obronnością państwa* [w:] *Edukacja obronna* ..., s. 174.

o jakość kadr stworzono system szkolenia obronnego, który tworzy podwaliny pod skuteczną i efektywną organizację przygotowań administracji publicznej. Nie ulega przecież wątpliwości, że wyodrębnione podstawowe obszary przygotowań obronnych administracji publicznej oraz relacje przyczynowo-skutkowe zachodzące między nimi gwarantują oczekiwane w sferze obronności rezultaty. Problem szkolenia obronnego przedstawiony w takim ujęciu, jak w niniejszym rozdziale należy łączyć z szeroko pojętą edukacją obronną, w której uczestniczą: system oświatowy, wyspecjalizowane w sferze bezpieczeństwa podmioty państwowe oraz organizacje pozarządowe.

Współdziałanie wymaga podporządkowania się wspólnie przyjętym regułom i postępowania zgodnie z wolą wykreowanego koordynatora działań, którym w obszarze przygotowań obronnych jest niezmiennie administracja rządowa. Bez wątpienia warsztat wykorzystywany na co dzień przez współdziałające struktury administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa wymaga doskonalenia, ponieważ wpływ współdziałania na poziom potencjału obronnego państwa jest ogromny, a tym samym wpływa również na zwiększenie zdolności obronnych RP. Efektywność współdziałania zależy od jakości wykonania zadań we wszystkich płaszczyznach. Aby zapewnić wysoką jakość i efektywność współdziałania należy zredukować do minimum wszystkie mogące wystąpić negatywne zjawiska. Spełnienie tego wymogu prowadzi do sformalizowania procesu współdziałania, czyli wcześniejszego uzgodnienia wszystkich nawet najdrobniejszych kwestii dotyczących wzajemnych kontaktów, przepływu informacji, odpowiedzialności za realizację poszczególnych działań. Ponieważ a priori nie jesteśmy w stanie przewidzieć wszystkich możliwych zdarzeń, należy również precyzyjnie określić zasady rozstrzygania sporów i niejasności na różnych płaszczyznach współdziałania.[360]

[360] Zob. Por. J. Prońko, B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania...*, s. 167-168.

6. KONCEPCJA ORGANIZACJI PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jak wynika z przedstawionych do tej pory rezultatów badań, organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej jest procesem złożonym, którego istotą jest stworzenie warunków do funkcjonowania państwa w skrajnych sytuacjach dla bezpieczeństwa, tj. zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny. Przedstawione w poprzednich pięciu rozdziałach wyniki badań, stwarzają podstawy do zaprezentowania koncepcji organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej, którą to koncepcję należy postrzegać, jako uproszczoną konstrukcję, odzwierciedlającą w nieskomplikowany sposób najistotniejsze kwestie organizacyjne tych przygotowań, tej administracji. Wyniki badań pozwoliły na opracowanie projektu użytecznego, który zaleca pewne ściśle określone działania, uzasadniając w niezbędnym zakresie wyodrębnione wskazówki. Dociekania towarzyszące wypracowaniu koncepcji oparto na analizie znaczenia i celów: organizacji, przygotowań obronnych i administracji publicznej.

Do reguł organizacji przygotowań obronnych administracji należy zaliczyć to, że:

a) podstawą organizacji przygotowań obronnych są źródła prawa (w tym przede wszystkim - powszechnie obowiązującego) oraz dokumenty dyrektywne w obszarze obronności;
b) organizacja przygotowań obronnych jest działaniem uporządkowanym, a nie chaotycznym;
c) za organizację przygotowań obronnych administracji publicznej odpowiada właściwy organ przy pomocy kierownika komórki obronnej (pracownika do spraw obronnych) urzędu obsługującego wyżej wymieniony organ;
d) organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej jest działaniem kolektywnym.

Nim jednak zostaną zaprezentowane w sposób szczegółowy wyniki badań, w zakresie odzwierciedlonym w tytule rozdziału, należy ustosunkować się do reguł organizacji przygotowań obronnych oraz ochrony informacji niejawnych w tej dziedzinie. Jak zauważono powyżej, z organizacją przygotowań obronnych związane są kwestie ochrony informacji niejawnych. Analiza wykazu rodzajów informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową, pozwala wymienić wśród dokumentów zawierających informacje oznaczane najwyższą klauzulą tajności, takie jak: plany, prognozowanie obronne oraz wynikające z nich zadania, struktura organizacyjna i funkcjonowanie systemu kierowania państwem oraz

dowodzenia siłami zbrojnymi, lokalizacja, wyposażenie, właściwości ochronne i organizację obrony stanowisk kierowania czy zapewnienie funkcjonowania systemów łączności w tym zakresie.[361] Można zatem wprost sformułować tezę, że najważniejsze działania podejmowane w toku przygotowań obronnych są, z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego w naszym państwie, chronione z uwagi na to, że stanowią tajemnicę służbową lub państwową. „Mając jednak na względzie zakres podmiotowy przygotowań obronnych, którego cechą jest współdziałanie pomiędzy organami państwa, podmiotami pozapaństwowymi i społeczeństwem, można postawić tezę, że owo zróżnicowanie podmiotowe może wywoływać negatywne skutki dla szczelności systemu ochrony informacji niejawnych. Współdziałanie oznacza nie tylko zintegrowanie wysiłków wielu organów i instytucji dla realizacji wspólnego celu, ale też przepływ informacji pomiędzy nimi. Współcześnie zatem, w dobie rewolucji informacyjnej, ochrona własnych zasobów informacji jest jednym z koniecznych warunków powodzenia każdego przedsięwzięcia. Ten czynnik bezpieczeństwa, (...) musi być brany pod uwagę w przygotowaniach obronnych"[362].

Niezwykle istotne dla procesu organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej są problemy koordynacji tzn. łączenia, jednoczenia i harmonizowania wszystkich czynności i wszystkich wysiłków organizacji przygotowań obronnych. Z mocy przepisów prawa wiele organów administracji publicznej została zobowiązana do tego. Choćby z tego powodu należy zauważyć, że „rola koordynowania, uchwytna już w odniesieniu do działania jednopodmiotowego, niepomiernie wzrasta wraz z podziałem pracy zarówno wykonawczej (koordynacja pozioma), jak i kierowniczej (koordynacja pionowa). Im większe są zespoły ludzkie lub jednostki organizacyjne i im więcej występuje szczebli kierowania, tym większy jest zakres koordynowania rozumianego jako uzgadnianie i wzajemne dostosowywanie do siebie działań i ich elementów z punktu widzenia wspólnego celu"[363].

Z uwagi na wagę przedstawionych powyżej problemów pojawia się potrzeba uniwersalnej koncepcji organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej. Zaprezentowane w niniejszym rozdziale rozważania są efektem kilkuletnich badań prowadzonych w urzędach administracji publicznej, zawierają wykaz zasad i wskazówek, których stosowanie w praktyce pozwoli sprawnie zorganizować proces przygotowań obronnych. Dotyczą one w szczególności: założeń koncepcji oraz właściwości, skuteczności

---

[361] Zob. Załącznik 1 do ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. Nr 11 poz. 95 z póź. zm).

[362] S. Zalewski, *Ochrona informacji niejawnych w przygotowaniach obronnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie ...*, s. 256.

[363] Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996, s. 34.

i racjonalizacji organizacji przygotowań obronnych. Kwestie te uzupełnione zostały o problemy normotwórcze, edukacyjne i działalności bieżącej w zakresie mieszczącym się w przedmiocie rozważań.

6.1. Podstawowe założenia

Truizmem jest stwierdzenie, że **określenie celu** organizacji przygotowań obronnych jest przedsięwzięciem jedynie pozornie łatwym. Jest to wypadkowa celu przygotowań obronnych danego szczebla organizacyjnego administracji publicznej oraz celu organizacji działań. Z drugą składową nie ma większych problemów mimo trudności, jakie wskazywano w prezentowanych do tej pory wynikach badań, dotyczących głównie profesjonalizmu urzędników administracji publicznej. Z pierwszą natomiast składową wiąże się już cały szereg problemów, wynikających głównie z teoretycznych i prawnych aspektów przygotowań obronnych. Należy w tym miejscu przywołać stwierdzenie oddające istotę celu H. Le Châteliera, który zauważył, że „jeśli jasno widzimy cel, który chcemy osiągnąć, to zrobiliśmy już więcej niż połowę drogi"[364].

Z uwagi na złożoność zaprezentowanych powyżej kwestii oraz komunikatywność wypowiedzi przyjrzeć się należy zasadniczym i w zasadzie niekwestionowanym atrybutom celu. W.Kieżun stwierdza , że cel musi odpowiadać pewnym warunkom, a więc musi być: jedyny, ścisły, zrozumiały, osiągalny oraz ograniczony (dostępny)[365].

Czy zatem cel organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej będzie jeden? Czy też może być ich więcej?

Doświadczenia polskie z okresów walk o zachowanie niepodległości, mogą wywołać pewne trudności i wręcz rozbieżności w odpowiedziach na takie pytania. Nie ulega wątpliwości, że zbyt dużo celów „może być przyczyną niepełnej skuteczności. Z drugiej strony, jest możliwość kumulowania celów, w wyniku czego osiąga się wiele celów jakby za jednym zamachem. Może to stać się przyczyną poważnej ekonomizacji"[366]. Pamiętając o tym, że celem organizacji przygotowań obronnych powinno być między innymi zorganizowanie zespołów ludzkich i ich efektywnej pracy w zakresie pozostającym we właściwości określonego szczebla organizacyjnego administracji publicznej, zastanowić się należy nad celami przygotowań obronnych poszczególnych szczebli organizacyjnych administracji publicznej. Z uwagi na określone prawem zadania i kompetencje organów

---

[364] H. Le Châtelier, *Filozofia systemu Taylora*, INO, Warszawa 1926, s. 31.

[365] W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 160.

[366] Tamże, s. 162.

samorządu terytorialnego celem przygotowań obronnych tego typu administracji publicznej będzie stworzenie warunków do przetrwania ludności i zapewnienia jej godziwych warunków bytowych w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Z kolei z uwagi na kryteria zadań i właściwości organów administracji rządowej, zaprezentowane cele, będące także celami przygotowań obronnych dla administracji rządowej szczebla terenowego, należy rozszerzyć na poziomie organów naczelnych o cele związane z zapewnieniem niepodległości i nienaruszalności terytorialnej. Rozszerzyć, ponieważ wszystkie wymienione powyżej cele są kumulatywne, bo niesprzeczne.

Każdy z przywołanych celów należy uznać za ścisły. Zatem nie wymagają one uszczegółowienia oraz nie wzbudzają wieloznacznych interpretacji.

Tak sformułowane cele zapewniają wszystkim strukturom organizacyjnym administracji publicznej realizację określonych dla nich zadań przy posiadanych przez uczestników przygotowań obronnych poziomem wiedzy[367].

Ograniczoność poszczególnych celów przygotowań obronnych odzwierciedla relacje pomiędzy możliwościami i potrzebami. I tu z całą mocą należy zauważyć, że wśród uczestników przygotowań obronnych znajduje się podmiot mogący wypełnić samodzielnie stawiane przed nim zadanie – zwłaszcza w sytuacjach zakłóceń, które zawsze i w dużej skali towarzyszyć będą warunkom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojnie. A zatem najprawdopodobniej konkretny szczebel administracji publicznej będzie miał możliwość zorganizowania przygotowań obronnych, których w pojedynkę nie zrealizuje.

W tym obszarze organizacji następuje „analiza wszystkich możliwości skutków niezamierzonych, zarówno pozytywnych niespodzianek, jak i oceny strat nieuniknionych i perspektyw uniknięcia marnotrawstwa"[368].

Kolejnym obszarem postrzeganej czynnościowo organizacji jest **planowanie**, które ma decydujący wpływ na sprawność organizacji przygotowań obronnych.

W wyniku działań podjętych w zakresie planowania powstać winien plan, który musi charakteryzować się[369]: celowością, wykonalnością, operatywnością, elastycznością, odpowiednią szczegółowością, terminowością, kompletnością i racjonalnością.

---

[367] Tamże.

[368] W. Kieżun, *Podstawy organizacji* ..., s. 164.

[369] Por. T, Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, PZWS, Warszawa 1970, s. 108-127.

A zatem dobrze opracowany plan organizacji przygotowań obronnych będzie odpowiednio[370]:

a) określał właściwe środki, prowadzące do celu (zarówno organizacji, jak i przygotowań obronnych);
b) określał warunki osiągnięcia celu;
c) czytelny, zrozumiały i ścisły, możliwy do realizacji zgodnej z obranym tokiem działania;
d) podatny na niezbędne modyfikacje;
e) na tyle szczegółowy, aby nie krępować działania;
f) określał terminy realizacji poszczególnych etapów działania;
g) uwzględniał wszystkie aspekty organizacji przygotowań obronnych;
h) uwzględniał wszystkie związki przyczynowo-skutkowe.

Plan określać powinien dyrektywnie poszczególne etapy działania z podaniem czasu na ich realizację, tj.: najdłuższego (zazwyczaj), najkrótszego, najbardziej prawdopodobnego (jeżeli realizacja tego etapu uzależniona jest od warunków niezależnych od objętego planowaniem szczebla administracji publicznej. Dotyczyć to może np. wyciągów z dokumentów przekazywanych ze szczebla nadrzędnego). Należy zauważyć, że „jeśli najwcześniejszy i najpóźniejszy termin rozpoczęcia jakiegoś zdarzenia są identyczne (brak zapasu czasu), oznacza to, że czynność jest czynnością krytyczną dla realizacji zamierzenia. Droga wyznaczona czynnościami krytycznymi jest właśnie drogą krytyczną, tzn. że każde opóźnienie terminu realizacji czynności na tej drodze powoduje przesunięcie terminu końcowego"[371]. Chcąc uniknąć jakichkolwiek wątpliwości, co do poszczególnych wykonawców, przedsięwzięć, terminów należy plan, o którym mowa przedstawić do zatwierdzenia kierownikowi właściwej struktury organizacyjnej, który jest zwierzchnikiem wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie organizacji przygotowań obronnych. Forma planu przywołanego w tej części opracowania nie powinna odbiegać od innych wzorców tego typu dokumentów stosowanych w urzędzie, które uznać można za sprawdzone w praktyce i efektywne. Warto w tym miejscu skonstatować, że dobrze wykonany plan powinien być „giętki, plastyczny, a przez to rozumie się łącznie dwie rzeczy: po pierwsze to (...), że nie powinien sztywno wskazywać określonego kroku tam, gdzie ten krok będzie

[370] W. Kieżun, *Podstawy organizacji* ..., s. 164.
[371] Tamże, s. 169.

zależał od okoliczności, które ujawniają się później; po drugie zaś nie powinien przypisywać ciągu faz wcześniejszych, zbędnie zawężającego amplitudę późniejszych możliwości"[372].

Kolejnym krokiem organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej jest **organizowanie.** Organizowanie obejmować będzie:

a) pozyskiwanie, szkolenie obronne, dokonanie podziału pracy oraz ustalenie podziałów kompetencji, które jeśli nie wynikają z regulaminów organizacyjnych, zakresu czynności należy dodatkowo ustalić;
b) zaopatrzenie w środki i narzędzia niezbędne do przygotowań obronnych;
c) utrzymywanie zespołów w zdolności do realizacji zadań, wchodzących w zakres przygotowań obronnych.

„Podczas realizacji tego kroku może okazać się, że trzeba urealnić plan, a nawet dokonać korekty celu działania. Przekroczenie bowiem założonego wskaźnika realizmu musi odbić się na poziomie realizacji"[373]. Należy przy tym pamiętać, że wszelkie zmiany w zatwierdzonym wcześniej planie winny uzyskać akceptację odpowiedzialnego za przygotowania obronne właściwego organu administracji publicznej i we właściwej formie odzwierciedlone w aktualizowanym planie.

Stosowanie w procesie organizowania kilku zasad zdecydowanie wpływa na skuteczność organizacji przygotowań obronnych. Zaliczyć należy do nich zasady: optymalnego wyniku, koncentracji, harmonizacji, ciągłości i indywidualizacji[374]. Stosowanie tych zasad będzie przejawiać się:

a) optymalizacją nakładów pracy uczestników przygotowań obronnych;
b) zjednoczeniem wysiłków specjalistów różnych dziedzin zatrudnionych w danej strukturze organizacyjnej, co przejawiać się będzie powoływaniem nieetatowych zespołów funkcjonalnych bądź naborem do komórek obronnych specjalistów wielu niezbędnych dziedzin;
c) doborem współpracujących podmiotów i wzajemnym uzgodnieniem czasu ich działania;
d) równomiernym i rytmicznym ciągiem działań, pozbawionym doraźnych nacisków[375];

---

[372] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej* ..., s. 183.

[373] W. Kieżun, *Podstawy organizacji* ..., s. 172-173.

[374] Por. Tamże, s. 174-179.

[375] Stosowanie tej zasady w praktyce jest najprostsze z uwagi na cykliczność i okresowość przygotowań obronnych w państwie.

e) dostosowaniem do konkretnego szczebla organizacyjnego administracji oraz zbioru cech własnych zespołów uczestniczących w przygotowaniach obronnych.

Organizowanie przygotowań obronnych administracji obejmuje również pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i ewentualne przekazywanie informacji, które można umownie podzielić na[376]:

a) informacje podstawowe (dane) – czyli takie informacje, które przez większość ludzi są jednakowo odbierane (interpretowane), czyli zostały zdefiniowane, a ich definicja jest ogólnie przyjęta;

b) wiedzę – czyli zgromadzony i usystematyzowany zbiór informacji pozwalający na interpretację i uogólnianie informacji podstawowych. Pewnym uproszczeniem jest nazywanie teorii naukowych – wiedzą, ponieważ stanowią one jedynie część wiedzy osobniczej. Każdy człowiek nabywa wiedzę w procesie dziedziczenia (instynkt), wychowania, kształcenia i własnych doświadczeń. Posiadana wiedza podlega cały czas, w miarę nabywania nowej, dynamicznym zmianom;

c) informacje pochodne – czyli informacje powstałe w procesie przekształcania danych przez konkretną osobę na bazie posiadanej przez nią wiedzy. To nic innego jak osobnicza wizja otaczającej nas rzeczywistości, zależna od wiedzy danej osoby oraz ilości i jakości posiadanych przez nią informacji podstawowych.

W kontekście prezentowanych rozważań należy podkreślić, że organizator przygotowań obronnych administracji „odbiera jedynie część informacji o stanie organizacji i jej otoczenia. Taką część, którą jest w stanie przetworzyć za pomocą posiadanej wiedzy w obraz dziejącej się rzeczywistości"[377]. W aspekcie skuteczności organizacji przygotowań obronnych należy zaznaczyć, że na dwie ostatnie grupy można mieć wpływ. Pierwsza bowiem związana jest z szeroko rozumianą edukacją obronną (o której w dalszej części rozdziału), a druga z systematycznie tworzonymi bazami danych złożonych z ekspertyz, analiz, opinii i ocen. Bazy, o których mowa powinny powstawać w wyniku przekazywania informacji wyżej wymienionych typów ze szczebla nadrzędnego oraz w rezultacie własnych opracowań, których rozległość wyznacza zakres przedmiotowy przygotowań obronnych danej struktury (urzędu) administracji publicznej.

---

[376] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 1999, s. 38.

[377] Tamże.

Wszystkie wspomniane powyżej obszary organizacji wpływają bezpośrednio na **wykonanie**, czyli przygotowania obronne. Należy pamiętać, że „plan jest oczywiście środkiem do celu, a nie celem samym w sobie. W związku z tym należy z góry założyć możliwość jego zmiany w toku realizacji, dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których wychodzi na jaw niedostateczna przenikliwość wykazana we wszystkich czynnościach planistycznych"[378].

Ostatni niezbędny etap to **kontrolowanie**. Jego istotną cechą, którą implikuje przedmiot organizacji - przygotowania obronne - jest to, że kontrolowanie nie może ograniczać się do kontroli celów. Powinno obejmować również sprawdzenie procedur działania, co podyktowane jest nie tylko przepisami o ochronie informacji niejawnych, lecz wymogami sprawnego współdziałania w organizacji przygotowań obronnych. W ramach kontrolowania stosować należy kontrolę bieżącą organizacji oraz kontrolę końcową. Pierwsza z nich odnosi się do porównania ściśle określonych części realizacji planu z ich odpowiednikami w planie. Kontrola końcowa dotyczy realizacji całego planu. Kontrolowanie stwarza „podstawę do dokonania koniecznych korekt - zarówno w terminarzu przebiegu działalności , jak i rzeczywistym przebiegu. Jest to regulacja zmierzająca do uniknięcia zakłóceń w przyszłości oraz zapewnienia dalszego skutecznego sterowania działalnością"[379].

Na zakończenie można stwierdzić, że teoretycznie organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej w aspekcie czynnościowym jest procesem nieskomplikowanym. Obwarowana jest wszakże wieloma przepisami normującymi w szczególności ochronę informacji niejawnych oraz kwestie koordynacyjne. Jeśli jeszcze spojrzeć na organizację tych przygotowań przez pryzmat wiedzy i umiejętności jej uczestników oraz wewnętrznych ustaleń regulujących tok pracy urzędów administracji publicznej i wspomnianą organizację, to proces ten może okazać się już niełatwy.

6.2. Cechy i metody

Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą, że jednym z podstawowych warunków właściwej organizacji przygotowań obronnych jest dołożenie starań nadania tej organizacji pewnych cech oraz zastosowanie metod, które przedstawiono poniżej.

---

[378] W. Kieżun, W. Kieżun, *Podstawy organizacji* ..., s. 173.

[379] Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 256.

Prawidłowy proces organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej powinien znamionować się wieloma cechami, które mogą mieć charakter niezależny i zależny. Do niżej wymienionych typów przywołanych cech[380] zaliczyć można odpowiednio:

a) cechy niezależne: aktualność, rzetelność, konkretność;
b) cechy zależne: niezawodność, elastyczność, wydajność, cykliczność, szczegółowość, stabilność, aktywność, priorytetowość, wiarygodność.

Aktualność sprowadzać się będzie do tego, że informacje oraz dokumenty wykorzystywane w organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej będą odzwierciedlać teraźniejszość oraz zdobyte w przeszłości doświadczenia z zakresu organizacji oraz przygotowań obronnych w danej jednostce organizacyjnej administracji publicznej oraz współdziałającej z nią.

Rzetelność oznaczać będzie wiarygodność założeń i przekazywanych, pozyskiwanych, wytwarzanych i gromadzonych w związku z nimi informacji, niezbędnych w procesie organizacji przygotowań obronnych. Należy jednocześnie zaznaczyć, że informacje te powinny być opracowane z pełną odpowiedzialnością oraz na wysokim poziomie merytorycznym.

Konkretność powinna przejawiać się formułowaniem założeń w sposób ścisły i wymierny, pozbawiony ogólników. Nie ulega przecież wątpliwości, że przedsięwzięcia skonkretyzowane rokują większą nadzieję na wykonanie aniżeli te, które sformułowano ogólnikowo.

Niezawodność oznaczać będzie taką realizację poszczególnych czynności, pozostających między sobą w związku przyczynowym, aby cały proces organizacji przygotowań obronnych przebiegł bez zakłóceń.

Elastyczność przejawiać się będzie zdolnością do reagowania na zmiany w otoczeniu, w tym również zdolność dostosowania do potrzeb podmiotów współdziałających w organizacji przygotowań obronnych. Ta cecha jest o tyle istotna, że związana jest prognozami warunków organizacji przygotowań obronnych, które nie zawsze się sprawdzają, a tym samym wywołują potrzebę przewidywania wariantów działania.

Wydajność oznaczać będzie zdolność realizowania przedsięwzięć w ściśle określonym czasie przy wykorzystaniu (i bez wykorzystania) rezerwy czasu na wykonanie szczególnie skomplikowanych przedsięwzięć, którymi są kwestie współdziałania z podmiotami spoza danego urzędu administracji publicznej.

---

[380] Por. B. Szydłowski, *Kierowanie działaniami organów administracji publicznej* ..., s. 100-103.

Cykliczność to cecha odzwierciedlająca powtarzające się okresowo czynności.

Z kolei szczegółowość oznaczać będzie detalizację rozpatrywanych problemów. Należy jednocześnie podkreślić, że inny poziom szczegółowości obowiązywał będzie na poszczególnych szczeblach organizacyjnych administracji publicznej.

Stabilność organizacji przygotowań obronnych przejawiać się powinna odpornością na zakłócenia wewnętrzne i zewnętrzne, które mogą dotknąć uczestników procesu organizacji przygotowań obronnych.

Natomiast aktywność powinna być związana z inicjatywą uczestników procesu organizacji przygotowań obronnych, zmierzającą do jej racjonalizacji.

Priorytetowość oznaczać powinna rozwiązywanie problemów, mających różną rangę w odpowiedniej dla ich znaczenia kolejności.

Istotą wiarygodności będzie głównie wykorzystywanie w procesie organizacji przygotowań obronnych nieprzekłamanych informacji. Nie ulega wątpliwości, że „im dłuższa jest droga, którą pokonuje informacja, im więcej na tej drodze punktów przekaźnikowych, tym większe jest ryzyko przekłamania"[381]. Zapewnienie wiarygodności wymaga „dokonywania krytycznej oceny strumieni informacyjnych, jak również sprawdzania – choćby wyrywkowo – ich autentyczności"[382].

Jednym z warunków właściwej organizacji przygotowań obronnych jest zastosowanie skutecznej metody oraz racjonalizacja tego procesu.

Poszukiwanie skutecznych rozwiązań organizacyjnych przygotowań obronnych jest jednym z podstawowych zadań uczestników procesu organizacyjnego, przede wszystkim zaś właściwych organów administracji publicznej. Wyniki badań wskazują na to, że najskuteczniejszą metodą organizacji przygotowań obronnych jest metoda porównywania własnych rozwiązań z najlepszymi oraz ich udoskonalania przez uczenie się od innych[383] – zwana benchmarking[384].

„Jak widać, punkt ciężkości jest położony nie na samo znajdowanie i przenoszenie rozwiązań wzorcowych, lecz na sposoby dochodzenia do rozwiązań najlepszych"[385]. Uwzględniając zatem istotę wskazanej powyżej metody, zauważyć należy, że w odniesieniu

---

[381] Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 31.

[382] Tamże.

[383] Szerzej na ten temat w: Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 304-321. Opracowanie to stało się podstawą dla treści związanych z przedstawieniem założeń optymalnej metody organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

[384] W języku polskim oznacza analizę porównawczą.

[385] Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 304.

do organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej, a więc organizacji jako procesu, stosowanie tej metody związane będzie z udzieleniem odpowiedzi na pytania:

a) dlaczego przygotowania obronne są realizowane i dlaczego w taki sposób?
b) jakie są przykłady tego typu procesów wzorcowych?
c) jak w świetle porównań organizację przygotowań obronnych administracji publicznej można usprawnić?

„W literaturze (...) najczęściej przytaczana jest klasyfikacja benchmarkingu wyróżniająca trzy jego rodzaje, a mianowicie: wewnętrzny, konkurencyjny i funkcjonalny[386] (...). Tymczasem (...) amerykańscy pionierzy benchmarkingu oprócz przytoczonych rodzajów wymieniają jeszcze jeden, przy czym G.J. Balm jako czwarty rodzaj wymienia benchmarking ogólny (...) a R.C.Camp wyróżnia dodatkowo benchmarking horyzontalny (...). Trzeba tu zaznaczyć, iż różnica w nazewnictwie ma znaczenie tylko formalne, gdyż w istocie obydwaj autorzy mają na myśli ten sam rodzaj benchmarkingu"[387]. Analiza zaproponowanych typów przywołanej metody wskazuje niezbicie, iż jedynymi do zastosowania w administracji publicznej organizacjami przygotowań obronnych jest benchmarking: wewnętrzny, funkcjonalny i ogólny (horyzontalny). Benchmarking konkurencyjny został odrzucony z powodów braku jakiejkolwiek konkurencji na jakimkolwiek poziomie organizacyjnym administracji w wypełnianiu misji związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa, w tym obronności państwa.

Benchmarking wewnętrzny polega na porównaniu międzystrukturalnym w urzędach administracji publicznej lub porównaniu w zakresie spełniania podobnych funkcji w danych strukturach administracji publicznej, wzajemnie powiązanych. Pierwszy wariant może mieć miejsce w sytuacjach, gdy analizie porównawczej poddane zostaną tego samego rodzaju podmioty administracji publicznej. Najlepszym przykładem na oddanie istoty tego rodzaju benchmarkingu będzie poszukiwanie rozwiązań skutecznej organizacji przygotowań obronnych administracji samorządowej w tym samym województwie. Z kolei, drugi wariant benchmarkingu wewnętrznego może mieć miejsce w sytuacjach stosowania tej metody w urzędach administracji publicznej wzajemnie od siebie zależnych np. w relacjach urząd administracji publicznej obsługujący organ zwierzchni – urząd administracji publicznej obsługujący organ administracji publicznej podporządkowany lub podległy.

Natomiast benchmarking funkcjonalny może znaleźć zastosowanie w sytuacjach, w których wzorców organizatorzy przygotowań obronnych administracji publicznej

[386] Benchamarking – czyli uczenie się od innych, „Zarządzanie na Świecie", 1994, nr 7-8.
[387] Z. Martyniak, Metody organizowania ..., s. 304.

poszukiwać będą poza jej strukturami. I jeśli dotyczyć będzie to jakiegoś obszaru organizacji przygotowań obronnych, to należy poszukiwać miejsc stosujących najlepsze rozwiązania pozostające w obszarze zainteresowania organizatorów wyżej wymienionych przygotowań, pamiętając o tym, że „porównywać można tylko to, co jest porównywalne"[388]. Oznacza to ni mniej ni więcej, tylko to, że np. rozwiązań, dotyczących sporządzania planów i harmonogramów poszukiwać można w dobrze prosperujących przedsiębiorstwach bądź uczelniach, jeśli oczywiście zechcą podzielić się swoimi rozwiązaniami. W tym przypadku można oczywiście poszukiwać wzorców w rozwiązaniach zagranicznych, które jednak z uwagi na ich specyficzny charakter noszą znamiona niejawności i są opisywane z dużym stopniem ogólności, bądź w tzw. „krzywym zwierciadle" – czego oczywiście nie można wykluczyć.

„Benchmarking ogólny, nazywany też horyzontalnym, jest szczególnym przypadkiem benchmarkingu funkcjonalnego. Okazuje się bowiem, że istnieją procedury (procesy), które mogą przebiegać identycznie niezależnie od przynależności branżowej (...) czy nawet niezależnie od charakteru instytucji, w których są realizowane"[389]. Ten rodzaj benchmarkingu może mieć miejsce w relacjach wewnętrznych komórek obronnych (bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego), które z mocy wewnętrznych przepisów (jedna ich część) organizuje przygotowania obronne oraz (druga ich część) organizuje proces przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym dla ludzi i środowiska w warunkach innych aniżeli zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa i wojna.

Przedstawione powyżej rodzaje benchmarkingu stosowanego w organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej mogą charakteryzować się zaletami i wadami[390], które zostaną przedstawione poniżej.

Do zalet benchmarkingu, odpowiednio należą:

a) wewnętrznego – łatwy dostęp do danych;
b) funkcjonalnego – innowacyjność rozwiązań oraz łatwy dostęp do danych;
c) ogólnego (horyzontalnego) – łatwy dostęp do danych oraz innowacyjność rozwiązań.

---

[388] Tamże, s. 306.

[389] Tamże, s. 306-307.

[390] Por. Tablica 80 „Zalety i wady różnych rodzajów benchmarkingu" w: Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 308.

Do wad zaliczyć można:

a) wewnętrznego – zawężone pole widzenia;

b) funkcjonalnego – czasochłonna analiza;

c) ogólnego (horyzontalnego) – stosunkowo trudne wdrażanie.

Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej, podobnie jak organizacja każdego innego przedsięwzięcia może być mniej lub bardziej racjonalna[391].

Zasadniczym wyróżnikiem organizacji przygotowań obronnych jest to, iż przedmiotem organizacji jest coś, co trwa nieprzerwanie od konfliktu zbrojnego do konfliktu zbrojnego i co istotne, trwa w ściśle określonych cyklach, które wyznaczają przepisy prawa bądź potrzeby określane doraźnie.

Organizacja przygotowań obronnych zależy również od funkcjonowania administracji w ogóle. Źle funkcjonująca administracja nie jest zdolna do należytej organizacji przygotowań obronnych, a w konsekwencji do wypełnienia służebnej roli wobec suwerena państwa – społeczeństwa.

Poniżej, respektując istotę wypowiedzi w niniejszym rozdziale, zaprezentowane zostaną podstawowe przesłanki racjonalizacji organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

Warunkiem właściwej organizacji przygotowań obronnych we wszystkich jej etapach jest traktowanie problematyki obronności na równi z innymi, stanowiącymi zakres przedmiotowy działalności danego urzędu administracji publicznej. Wszelka hierarchizacja w tym obszarze jest szkodliwa, a dopuszczanie do niej na podstawie (skądinąd zgodnych!) opinii wielu specjalistów o oddalonej w czasie możliwości wybuchu konfliktu zbrojnego z udziałem naszego państwa - jest nieuzasadnione nie tylko z naukowego punktu widzenia. Wiele razy bowiem, niestety, jako naród doświadczaliśmy skutków zaniedbań bądź błędów w tej dziedzinie.

Racjonalizacja organizacji przygotowań obronnych powinna być związana również z dbałością o ograniczanie procedur planowania, organizowania, wykonania i kontrolowania do niezbędnego minimum, pozwalającego na sprawne działanie i zachowanie go w niezbędnej tajemnicy. Oparcie organizacji przygotowań obronnych na źródłach prawa powszechnie obowiązującego i jednego prostego zrozumiałego dla wszystkich jej uczestników przepisu, o którym mowa w poprzednim podrozdziale, pozwoli wykluczyć błędne interpretacje postanowień normatywnych.

---

[391] Por. W. Gabara, *Przesłanki racjonalnego* ..., s. 174.

Ważnym problemem, z jakim muszą uporać się osoby organizujące przygotowania obronne administracji publicznej to prowadzenie zasadnego kontrolowania. Zasadnego, czyli takiego, które nie będzie celem samym w sobie, lecz środkiem działania. „Jest rzeczą oczywistą, że kontrola oddziałuje również psychologicznie. Świadomość kontroli jest swoistym negatywnym bodźcem oddziaływującym na respektowanie układu formalnego. Nadmierna liczba kontroli wywołuje z konieczności uczucie „oswojenia się" kontrolowanego. Musi również doprowadzić do obniżenia rygoryzmu zaleceń pokontrolnych. Dalszy negatywny efekt nadmiernie rozbudowanej kontroli wiąże się z zaabsorbowaniem pracowników jednostki kontrolowanej i często z obniżeniem poziomu, albo nawet wstrzymaniem działalności podstawowej na pewien okres"[392]. Należy jednocześnie pamiętać, że dobór ludzi do kontroli winien być niezmiernie staranny. W obecnych uwarunkowaniach, dotyczących, między innymi: małej ilości stanowisk etatowych, profesjonalizacji kadry urzędniczej oraz daleko posuniętej specjalizacji w obszarze przygotowań obronnych, a także przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych kontrolowanie jest już z natury rzeczy bardzo trudne. Przepisy regulujące obecnie problematykę kontrolowania na szczęście nie stwarzają podstaw do zaistnienia nieprawidłowości, ale pojawienie się w procesie organizacji kogoś nadgorliwego w tym zakresie może przynieść jednoznacznie pejoratywne skutki.

Racjonalizacja organizacji przygotowań obronnych dotyczy także reorganizacji, która może przynieść korzystne rezultaty wyłącznie wtedy, gdy idea reorganizacji nie będzie chybiona oraz gdy tworzenie warunków reorganizacji będzie sprawne. W kontekście powyższego należy pamiętać, iż wszelkie pomysły reorganizacji winny być poparte wnikliwymi analizami. Rzadko zdarza się bowiem, aby zidentyfikowaną w toku jako złą reorganizację zatrzymać. Obawa utraty dobrego wizerunku przez pomysłodawcę jest tak duża, że dopiero po pewnym okresie od jej wprowadzenia i złych skutków jej wdrożenia, poszukuje się optymalnych rozwiązań, które niejednokrotnie są niewiele zmienionymi rozwiązaniami z przeszłości. Bo przygotowania obronne niestety przebiegają w sposób utarty od lat i szablonowy. Warto pamiętać, że reorganizacje są jednak potrzebne. Przyniosą jednak zakładane skutki, jeśli obok zmian proceduralnych zadba się o wytworzenie „sytuacji, w której ludzie chcą, potrafią i mogą pracować w nowych warunkach"[393].

Najważniejszym jednak warunkiem racjonalizacji organizacji przygotowań obronnych jest bezwzględne przestrzeganie rozumnej powszechności udziału w niej, co w praktyce

---

[392] W. Kieżuń, *Podstawy organizacji* ..., s. 388-389.

[393] Tamże, s. 402.

oznacza dążenie do angażowania w organizację przygotowań obronnych tych wszystkich, którzy są niezbędni podczas wypełniania wszystkich zadań obronnych stawianych przed administracją publiczną.

Wszelkie działania racjonalizacyjne powinny charakteryzować się stosowną formą. Tylko wtedy sprzyjać będą tylko osiągnięciu zakładanych celów, usprawniających organizację przygotowań obronnych. Sama racjonalizacja nie rozwiąże problemu sprawnej organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej.

Na zakończenie należy stwierdzić, że proces organizacji przygotowań obronnych charakteryzuje się typowymi cechami, które przy zastosowaniu odpowiedniej metody decydują o jego skuteczności. Z całą mocą należy podkreślić, że nieuwzględnianie w procesie organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej problematyki racjonalizacji jest niedopuszczalne, ponieważ z natury rzeczy prowadzić to może do systematycznego obniżania jej poziomu. Do takiego przecież zaniedbania dopuścić nie można.

6.3. Aspekt normotwórczy

Spośród wielu narzędzi, niezbędnych do prawidłowego zorganizowania w urzędzie administracji publicznej procesu realizacji przygotowań obronnych, na plan pierwszy wysuwa się kwestia formalnoprawnego uregulowania (usystematyzowania) – pod względem przedmiotowym i podmiotowym – pojęciowego i faktycznego znaczenia problematyki składającej się na omawianą dziedzinę oraz określenia miejscowej i rzeczowej właściwości podmiotów mających wykonywać stosowne przedsięwzięcia, zadania i problemy obejmowane przez tę dziedzinę. Kolejność wyróżnionych kwantyfikatorów nie jest przypadkowa, gdyż – jak daje się zauważyć – układają się one w kształt oddolnie budowanej piramidy działań (od najwęższej do najszerszej składowości ich zakresu).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że o szczegółowości danego uregulowania decyduje szczebel usytuowania organu wydającego stosowny akt normatywny, co oznacza, że niniejsza szczegółowość powinna być odwrotnie proporcjonalna do szczebla podmiotu normotwórczego. Podyktowane jest to względami pragmatycznymi, wynikającymi z ustrojowo-systemowej i zdecentralizowanej struktury administracji publicznej. Przy czym nie można jednoznacznie przesądzić o randze (miejscu w systemie źródeł prawa lub aktów wewnętrznych) dokumentu formalnie regulującego w stosownym urzędzie dziedzinę przygotowań obronnych. Pozostawia się to do autonomicznego rozstrzygnięcia właściwego organu, uzależnionego od przyjętej w danym urzędzie praktyki i zwyczaju regulowania spraw

organizacyjno-kompetencyjnych (chyba, że ustawy wskazują na rozstrzygnięcie omawianych spraw w drodze rozporządzenia lub dają możliwość ustalenia sposobu realizacji spraw obronnych w innym trybie).

Generalnie, przy aktualnej ogólnoustawowej podstawie realizowania przygotowań obronnych w państwie (ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej), rozporządzenia w sprawach przygotowań obronnych są domeną Rady Ministrów, a zarządzenia – ministrów.

Przy opracowywaniu formalnoprawnego uregulowania, dotyczącego organizacji przygotowań obronnych, niezależnie od zawartości merytorycznej, mają zastosowanie ogólne przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[394].

Akt normotwórczy powinien zawierać w swej treści: nazwę aktu normatywnego, datę wydania oraz przedmiot aktu normatywnego.

Zgodnie z postanowieniami przywołanego rozporządzenia, właściwy akt normotwórczy powinien być budowany w swej treści merytorycznej według reguły „od ogółu do szczegółu". W myśl powyższego, w części wstępnej należy:

a) wskazać podmioty, których regulacja dotyczy;
b) określić zawartość regulacji, taką jak: zakres przygotowań obronnych danej struktury organizacyjnej, ogólne zasady organizacji przygotowań obronnych oraz zadania podmiotów, których ta regulacja dotyczy.

Natomiast w części zasadniczej powinno ująć się, w ramach:

a) odnoszących się do zakresu przygotowań obronnych: składowe przygotowań obronnych realizowane przez dany urząd;
b) ogólnych zasad organizacji przygotowań obronnych: miejsce tej dziedziny w działalności bieżącej, istotę organizacji przygotowań obronnych, tryb realizacji przez adresatów regulacji stosownych zadań oraz zakres i sposób współdziałania w trakcie ich realizacji, a także przewidywany sposób uaktualniania stosownych postanowień;
c) katalogu zadań adresatów regulacji: w zależności od potrzeb albo szczegółowe zadania bezpośrednio w akcie normotwórczym, albo wskazanie o umieszczeniu ich w załączniku po określeniu w tym miejscu zadań ogólnych, bądź wyłącznie

[394] Dz. U. Nr 100 poz. 98.

zadania ogólne z zaleceniem dla adresatów o samodzielnym ich uszczegółowieniu we właściwym formalno-prawnym trybie.

Z kolei, w części końcowej należy zawrzeć:

a) wskazanie i uprawnienia koordynatora organizacji przygotowań obronnych;
b) tryb finansowania;
c) terminy wykonania ustalonych wcześniej przedsięwzięć;
d) czas wejścia w życie regulacji.

Należy pamiętać, że istotą przedstawionych powyżej problemów normotwórczych jest zawarcie w tekstach prawnych zdań wyrażających normy postępowania. Zdania takie mają swoje własności językowe, takie jak np. użyte słownictwo. A zatem można uznać, że tekst prawny jest wytworem określonej, specyficznej sytuacji komunikacyjnej, w której redaktor tekstu koduje normy w języku tekstu prawnego, w wyniku czego powstaje tekst prawny, z którego, z kolei jest odkodowana norma prawna przez jej odbiorcę.[395] Oczywiście norma będzie odkodowana przez odbiorcę, jeśli redaktor tekstu będzie znał reguły „logicznej konstrukcji tekstów prawnych przede wszystkim na poziomie ich podstawowej jednostki redakcyjnej (zdania, przepisu), ale też (w znacznie mniejszym stopniu) na poziomie całego tekstu w zakresie jego semantyki i powiązań wewnętrznych oraz systemowych"[396]. Należy także zauważyć, że „redakcja tekstu wymaga stosowania swoiście prawniczych, logiczno-językowych reguł konstrukcji wyrażeń przedstawiających normy postępowania. Problematyka dotycząca redagowania tekstów prawnych mieści się na pograniczu prawa, logiki i lingwistyki (...). Poznanie jej ułatwia poprawne przygotowanie tekstu prawnego o właściwej strukturze syntaktycznej, a zarazem tekstu spójnego, tekstu możliwie adekwatnie i jednoznacznie przekazującego informację o zakodowanych w nim normach postępowania"[397].

Należy pamiętać, że organizacja przygotowań obronnych w urzędzie administracji publicznej w aspekcie normotwórczym jest złożona. Do rozwiązania problemów z tym związanych należy legitymować się znajomością: podstawowych problemów teorii organizacji i zarządzania, przepisów prawa regulującego sferę obronności państwa, „zasad

---

[395] A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, wydanie pierwsze, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 8.

[396] Tamże, s. 16.

[397] Tamże, s. 16-17.

języka polskiego, ale także wiedzy dotyczącej logiczno-językowych reguł konstrukcji wyrażeń przedstawiających normy postępowania"[398].

6.4. Działalność bieżąca

Jednym z warunków sprawnych przygotowań obronnych jest uwzględnianie tej problematyki w działalności bieżącej urzędów obsługujących organy administracji publicznej. Przejawem organizacji działalności bieżącej winno być: planowanie działalności bieżącej, organizowanie działalności bieżącej, prowadzenie działalności bieżącej oraz kontrola działalności bieżącej.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że:

a) planowanie działalności bieżącej jest to ustalenie koncepcji wykonywania zadań przez daną komórkę organizacyjną i jej pracowników;

b) organizowanie działalności bieżącej to określenie zadań dla danej komórki organizacyjnej i jej pracowników;

c) prowadzenie działalności bieżącej to realizacja planowanych i zlecanych doraźnie przez przełożonych zadań do wykonania wyżej wymienionej komórce i jej pracownikom;

d) kontrolowanie działalności bieżącej to okresowe rozliczenia wykonawstwa zadań, których celem jest ustosunkowanie się przełożonych do jakości i terminowości zadań realizowanych przez podwładnych oraz ukierunkowanie ich działalności na najbliższy okres.

Za organizację działalności bieżącej w zakresie przygotowań obronnych winien odpowiadać każdy kierownik komórki organizacyjnej oraz dyrektor generalny urzędu (równorzędny).

W celu sprawnej realizacji zadań, wchodzących w zakres przygotowań obronnych w urzędach obsługujących organy administracji publicznej winno obowiązywać dziesięcioletnie, roczne, miesięczne planowanie działalności bieżącej, zaś dokumentowaniu podlegać winno planowanie roczne i miesięczne.

---

[398] Rekomendacja wydawcy A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego*....

Istotą planowania działalności bieżącej w zakresie przygotowań obronnych powinno być to, że:

a) planowanie roczne ukierunkowuje realizację zadań stawianych przed daną komórką organizacyjną (urzędem) oraz ich pracownikami w danym roku kalendarzowym określonych na podstawie planu dziesięcioletniego;
b) planowanie miesięczne zapewnia uszczegółowienie zadań wynikających z dokumentów normatywnych, planu rocznego i potrzeb bieżących, a także koordynację przedsięwzięć przewidywanych do realizacji;

W ramach planowania działalności bieżącej w obszarze przygotowań obronnych należy opracowywać roczne i miesięczne plany zasadniczych przedsięwzięć. Uwzględniając istotę planowania oraz doświadczenia w tym zakresie, należy zauważyć, że plany zasadniczych przedsięwzięć powinny być dokumentami planistycznymi, składającymi się z części odzwierciedlających zakres regulaminowych zadań komórek organizacyjnych urzędu obsługującego dany organ administracji publicznej. Podstawę do opracowania tych planów winny stanowić:

a) zakres zadań regulaminowych komórek organizacyjnych;
b) akty prawne i przepisy odnoszące się do kwestii przygotowań obronnych;
c) wnioski z przygotowań obronnych w minionym roku kalendarzowym (miesiącu).

W planach rocznych powinno ujmować się przedsięwzięcia wraz z określeniem osób odpowiedzialnych za ich realizację, bezpośrednich wykonawców i terminy realizacji tych przedsięwzięć.

Roczne plany zasadniczych przedsięwzięć powinny być aktualizowane (uzupełniane) w miarę napływu informacji poprzez opracowanie załączników (aneksów) i dołączenie do wyżej wymienionych planów lub dokonanie stosownych adnotacji bezpośrednio w planach. W toku realizacji planów można dokonywać niezbędnych zmian (korekt).

Organizowanie działalności bieżącej w obszarze przygotowań obronnych odbywać się poprzez określenie zadań ujętych w rocznych i miesięcznych planach zasadniczych przedsięwzięć oraz poprzez doraźne zlecenie przez właściwych przełożonych zadań nieujętych w tych planach. Organizowanie to polegać winno również na określeniu wykonawców zadań poprzez wskazanie komórki, pracownika bądź doraźnie powołanego zespołu do realizacji zleconego zadania.

Natomiast prowadzenie działalności bieżącej w obszarze przygotowań obronnych polegać powinno na realizacji planowych i zlecanych doraźnie zadań do wykonania poprzez terminową oraz akceptowaną przez przełożonych kolejność realizacji przedsięwzięć

składającą się na wykonywane zadanie, w sposób zapewniający osiągnięcie głównego celu przygotowań obronnych odpowiednio: pionów funkcjonalnych i komórek organizacyjnych danego urzędu administracji publicznej.

Z kolei kontrola działalności bieżącej w obszarze przygotowań obronnych winna przejawiać się zbieraniem informacji o skuteczności realizacji przyjętego planu działalności bieżącej. Uzyskane w czasie kontroli informacje pozwalają przeprowadzić ocenę prawidłowości zaplanowanych działań oraz skuteczności realizacji opracowanego planu. Pozwalają one również na przeprowadzenie pewnych korekt zwiększających skuteczność działalności bieżącej.

Przedstawione powyżej treści, będące wynikami badań oraz poparte doświadczeniem autora, pozwalają uznać uwzględnianie przygotowań obronnych w działalności bieżącej administracji publicznej za jeden z podstawowych warunków ich skutecznej organizacji.

6.4. Edukacja obronna

Pojęcie „edukacja obronna" pojawiało się stosunkowo często w czasie badań nad systemem obronnym RP. Zwracano w nich uwagę na szczególnie silne związki i zależności między szkoleniem sił zbrojnych, szkoleniem obronnym w podsystemie pozamilitarnym oraz powszechną edukacją obronną społeczeństwa[399]. Wykorzystując, między innymi, wnioski z tamtych badań oraz badania własne autora przyjąć należy, że edukację obronną administracji publicznej postrzega się jako: działalność dydaktyczno-wychowawczą, służącą upowszechnieniu idei, wartości, wiedzy oraz umiejętności pozostających w sferze właściwości administracji publicznej, będących istotnymi dla obronności państwa[400]. Tak pojmowana edukacja nie stanowi odrębnej działalności, lecz jest elementem składowym wszelkiej edukacji i służy kształtowaniu świadomości obronnej oraz zdolności przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i wojnie.

Należy zaznaczyć, iż w dzisiejszym kształcie system obronny nie ma już wiele wspólnego z obroną militarną państwa w swojej klasycznej postaci. Jednakże wzrost świadomości społecznej oraz zdecydowanie lepsze przygotowanie aparatu władzy i administracji publicznej do sprawnego kierowania państwem w sytuacjach zagrożeń przyczyniają się do wzrostu potencjału obronnego państwa.

---

[399] S. Koziej, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, materiały z konferencji naukowej 24-25.05.1994 r., Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 13-16.

[400] Por. *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1999, s. 11.

Tak rozumiany system edukacji obronnej obejmuje szkolenie: kadr administracyjnych, członków organizacji pozarządowych, społeczności lokalnych i poszczególnych obywateli ze szczególnym zwróceniem uwagi na edukację młodzieży.

Szkolenie kadr administracji publicznej jest częścią składową systemu edukacji dla bezpieczeństwa państwa. Celem głównym tego szkolenia powinno być przygotowanie kadr kierowniczych państwa oraz kadr wykonawczych podsystemu pozamilitarnego do kierowania i zarządzania systemem bezpieczeństwa i jego poszczególnymi elementami podczas rozwiązywania problemów niesionych przez sytuacje zagrożeń i wojnę[401]. Natomiast celami szczegółowymi, odpowiednio dla kadry:[402]

a) władzy ustawodawczej: rozwijanie wiedzy z zakresu kształtowania polityki obronności państwa i ustalania głównych kierunków tej polityki oraz stanowienia prawa regulującego te kwestie;
b) kierowniczej centralnych urzędów administracji: przygotowanie kadr do podejmowania decyzji i zarządzania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny, a także rozwijanie umiejętności pracy w zespołach eksperckich, opracowujących w wyżej wymienionych warunkach dane analityczno-decyzyjne dla rządu;
c) kierowniczej administracji rządowej i samorządowej: rozwijanie umiejętności podejmowania decyzji dotyczących zabezpieczenia sił zbrojnych oraz ochrony ludności;
d) wykonawczej urzędów administracji publicznej: kształcenie umiejętności podejmowania decyzji i bezpośredniego kierowania w czasie wojny.

Szkolenie osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, a także osób uczestniczących w organizacji przygotowań obronnych jest niezbędnym warunkiem skutecznej realizacji zadań w ramach systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Szkolenie obronne w urzędach administracji publicznej winno planować się w cyklu rocznym, ujmując stosowne przedsięwzięcia szkoleniowe we właściwych dokumentach planistycznych.

---

[401] Por. K. Korzecki, *Struktura i funkcjonowanie podsystemu edukacji kadr kierowniczych administracji państwowej i samorządowej* [w:] *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1999, s. 16 i dalsze.

[402] Tamże, s. 20.

Podstawę do planowania szkolenia obronnego stanowić powinny[403]:

a) główny cel oraz priorytetowe zadania w zakresie przygotowań obronnych w danym roku kalendarzowym;
b) ocena poziomu wiedzy osób, które objęte zostaną szkoleniem;
c) wnioski z oceny tego szkolenia w roku ubiegłym;
d) aktualny stopień przygotowania danego urzędu administracji publicznej (bądź jego części) do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
e) ustalenia szczebla nadrzędnego odnoszące się do zasadniczych zadań obronnych przewidywanych do realizacji (np.: wytyczne Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego, Raport o stanie obronności RP, itp.);
f) obowiązujące zasady szkolenia obronnego[404].

Poza szkoleniem organizowanym w miejscu zatrudnienia, kadra kierownicza administracji publicznej winna uczestniczyć w szkoleniach w instytucjach współpracujących.

Niebagatelną rolę w edukacji obronnej odgrywa kształcenie w ramach Wyższych Kursów Obronnych (WKO), których program i forma odpowiada potrzebom kształcenia kierowniczych kadr administracji publicznej. Doświadczenia wskazują jednoznacznie na permanentne przeobrażenia odnoszące się do treści i form kształcenia w ramach Wyższych Kursów Obronnych. Sprzyjają temu organizowane corocznie narady metodyczne z udziałem przedstawicieli instytucji centralnych odpowiedzialnych za obronność państwa i co szczególnie warte podkreślenia w ostatnim okresie – również obronnych struktur wojewódzkich. Struktur, które mają coraz bardziej decydujący głos w zakresie kształtowania treści programowych WKO. „Należy również powiedzieć, że program Wyższego Kursu Obronnego (...) jest corocznie weryfikowany i uzgadniany. Stąd też należy założyć, iż jest to program rzeczywiście odzwierciedlający potrzeby uczestników kursu"[405]. Absolwenci WKO doceniają to, że treści i formy kształcenia dostosowywane są do miejsca, jakie w strukturze organizacyjnej państwa zajmują. W zgodnej opinii wszystkich, takie podejście dalekie jest od rozpatrywania problemów obronności państwa w sposób niezgodny z potrzebami uczestników Kursów. Gry decyzyjne, które stanowią swoistą osnowę dla kształcenia słuchaczy Wyższych Kursów Obronnych stały się jedną z najefektywniejszych

---

[403] B. Wiśniewski, *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, MSWiA, Warszawa 2006, s. 143.

[404] Zasady te określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. Nr 16 z 2004 r. poz. 150).

[405] *Obrona cywilna (niemilitarna)* ..., s. 190.

form szkolenia. Są one jednocześnie swoistą formą egzaminu słuchaczy WKO, którego wyniki nie pozostają bez wpływu na zmiany w organizacji kursów. Takie założenia WKO zwiększają motywację nabywania wiedzy obronnej, a tym samym wzrastają wysiłki zmierzające do jej opanowania[406]. „W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na prowadzenie systematycznego monitoringu środowiska administracji publicznej, powiązania potrzeb z zadaniami obronnymi powierzonymi im do realizacji na zajmowanym stanowisku służbowym. Równocześnie należy brać pod uwagę tezę, iż aktywność ludzi dorosłych koncentruje się zwykle na zadaniach praktycznych związanych z karierą zawodową (pracą), rodziną, nadawaniem życiu pożądanej jakości. Rozwój własny rzadko stanowi dla nich cel autoteliczny. (...) Dla wielu urzędników głównym motywem uczestnictwa w kształceniu z zakresu obronności, np. na wyższym kursie obronnym, jest potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o bezpieczeństwie, a w tym o obronności państwa"[407].

Na zakończenie należy stwierdzić, że przeświadczenie o ogromnej roli edukacji w zakresie organizacji przygotowań obronnych wynika z potrzeby współpracy w tym zakresie wielu, często niezależnych od siebie, podmiotów (wystarczy wspomnieć choćby o organach administracji rządowej i samorządowej w województwie). Nie ulega przecież wątpliwości, że aby można było skutecznie realizować przedsięwzięcie oparte na wzajemnej współpracy tak wielu podmiotów, musi istnieć wspólna platforma tej współpracy[408]. Taką płaszczyznę porozumienia osiąga się głównie w czasie wspólnych szkoleń, ćwiczeń i treningów zmierzających do wymiany i ujednolicania poglądów. A zatem w szkoleniu obronnym główny wysiłek należy skupić na edukacji kadry kierowniczej administracji publicznej, ponieważ jest to najprostszy sposób zwiększania potencjału administracji, w tym również potencjału obronnego[409].

6.6. Konkluzje

Przeprowadzone badania wskazują na możliwość skonstruowania koncepcji, rokującej właściwą organizację przygotowań obronnych administracji publicznej. Warunkiem jej skutecznego stosowania jest uzupełnienie o, typowe dla danego szczebla organizacyjnego i typu administracji, informacje i dane pozwalające stosować ją bez ograniczeń.

---

[406] Por. Tamże.

[407] Tamże, s. 190.

[408] Szerzej, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Biuletyn Nr 3/2004, Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej, Koszalin 2004, s. 56-62.

[409] Por. K. Nożko, *Kierunki operacyjno-taktycznego szkolenia kadry*, Myśl Wojskowa nr 6 z 1995 r., Warszawa 1995, s. 83.

Uwzględniając treści niniejszej części rozprawy można podjąć próbę wyartykułowania ogólnych założeń koncepcji organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej:

a) Odpowiedzialność za organizację przygotowań obronnych administracji publicznej ponosi właściwy organ, którego obowiązkiem jest zapewnienie jej efektywności i sprawności;
b) Organizacja przygotowań obronnych jest działaniem kolektywnym, stąd też szczególnego znaczenia nabierają kwestie koordynacji oraz współdziałania w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym;
c) Wysoką skuteczność organizacji przygotowań obronnych zapewnia systematyczna edukacja obronna jej uczestników oraz ciągłe poszukiwanie coraz skuteczniejszych rozwiązań.

Pamiętać należy, iż „paradoks teorii organizacji polega tym, że z jednej strony efektywność wymaga przekazywania uprawnień decyzyjnych i władzy, z drugiej zaś sam fakt przekazania uprawnień rodzi najrozmaitsze problemy kontroli i nadzoru"[410]. W procesie organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej należy unikać pełnego przekazywania prerogatyw organu administracji publicznej – z mocy prawa zobowiązanego do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – na podległe mu organy niższego szczebla bądź na kierowników komórek organizacyjnych urzędów obsługujących ten organ, ponieważ „delegowanie uprawnień ma jednak swoje granice. Szczebel wyższy nie może delegować wszystkich swoich uprawnień, bo wówczas byłoby problematyczne jego istnienie w strukturze organizacyjnej. Chodzi jednak o to, aby te decyzje, które mogą zdecentralizowane, były rzeczywiście delegowane do szczebli niższych"[411]. Istota takiego działania sprowadza się do przeniesienia ośrodka decyzyjnego bliżej lokalnych źródeł informacji, co pozwala szybciej reagować na niektóre zmiany w otoczeniu zewnętrznym[412]. W praktyce uzależnione jest to wprost od możliwości określonych przez przepisy prawa oraz kwalifikacji urzędników administracji publicznej uczestniczących w procesie organizacji przygotowań obronnych.

Wyspecjalizowane komórki organizacyjne urzędów administracji publicznej, z racji oddalonego w czasie zagrożenia oraz wysokiego poziomu specjalizacji powielają swoje działania w zakresie organizacji przygotowań obronnych, robiąc to skutecznie.

---

[410] F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekład J.Serwański, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005, s. 60.

[411] Z. Martyniak, *Metody organizowania* ..., s. 23.

[412] F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład* ..., s.87.

W tym kontekście można stwierdzić, że „ich typowa strategia polega na budowie detalicznych planów oraz robieniu dobrze tego, co robili dotychczas. Dopóki świat, w którym żyją, nie podlega wstrząsom, a cykle (...) powtarzają się w klasycznych kilkuletnich okresach, taka postawa minimalizuje wysiłek i koszty"[413]. Taka postawa nie sprzyja stosowaniu coraz bardziej skutecznych rozwiązań organizacyjnych. W związku z tym, należy wykorzystywać wszelkie organizacyjne dokumenty koncepcyjne jako czystą kartę, sukcesywnie wypełnianą w toku organizacji przygotowań obronnych, przez ludzi poszukujących usprawnień, systematycznie podnoszących swoje kwalifikacje, zdolnych do postrzegania problematyki przygotowań obronnych interdyscyplinarnie i w skali makro, nie zaś wyłącznie przez pryzmat swego urzędu.

Jednym z determinantów skutecznej organizacji przygotowań obronnych jest edukacja obronna, skierowana głównie na przygotowanie indywidualne - szczególnie kadr kierowniczych. U podstaw takiego stwierdzenia legło założenie, poparte w bardzo ograniczony sposób w empirii, że organizacje mają immanentną zdolność do uczenia się lub doskonalą ją w czasie[414]. Dodatkowo potrzebę edukacji obronnej wzmaga fakt, iż pozyskując wiedzę, ludzie stosują reguły dotyczące dostępności i reprezentatywności. Polegają one na tym, że minimalizowany jest wysiłek poznawczy poprze wykorzystywanie informacji z najbliższego otoczenia[415].

Na organizację przygotowań obronnych administracji publicznej wpływ ma rutyna organizacyjna. „Rutyny są i muszą być wszechobecne, (...) ponieważ zapewniają nie tylko ekonomię poznawczą (...)ale również upraszczają wybory i przyśpieszają ich wdrożenie. Rutyny mają naturalną postać regulaminów, procedur (...), zwyczajów i rytuałów. (...) Liczba rutyn zawsze przyrasta wraz z rozwojem wielkości i skomplikowania organizacji. I jest to naturalne. Rutyny upraszczają, ekonomizują przyśpieszają działania oraz zwiększają bezpieczeństwo wszystkich uczestników organizacji. Problem polega na tym, drugą stroną rutyn jest oczywiście zwiększona biurokracja, zmniejszenie elastyczności, suboptymalizacja, powstawanie zbioru dominujących zachowań i rosnąca inercja"[416].

Przedstawiona w niniejszym rozdziale koncepcja stanowi, katalog możliwy do zastosowania na wszystkich szczeblach organizacyjnych administracji publicznej, ponieważ przedstawione wyniki badań są na tyle uniwersalne, iż z niewielkimi zmianami,

---

[413] Por. K. Obłój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007, s. 23.
[414] Por. tamże, s. 97.
[415] Por. tamże, s. 99.
[416] Tamże, s. 101-102.

adekwatnymi do właściwości konkretnego urzędu administracji publicznej mogą być przydatne do tworzenia przez nie własnych wzorców organizacji przygotowań obronnych.

W kontekście zastosowania w praktyce niniejszej koncepcji, należy dodać, że „warunkiem powodzenia wszelkich zmian będą jasno określone kompetencje wszystkich instytucji, organów i służb, wspomagane czytelnymi procedurami prawno-legislacyjnymi. Istnieje również potrzeba konstruktywnego wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa (w tym również obronności – wtrącenie autora) przez polityków, instytucje, stowarzyszenia, organizacje społeczne i środki masowego przekazu, aby zrealizować cel utworzenia i osiągnięcia wysokiej sprawności systemu edukacji na rzecz bezpieczeństwa, system obronny bowiem, (...) nie może istnieć bez jasno określonego prawa i abstrahować od społecznego zaangażowania w sprawy obronności państwa"[417].

[417] J. Kardas, *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna)* ..., s. 199.

ZAKOŃCZENIE

Mimo, że obecna sytuacja polityczno-militarna na świecie charakteryzuje się odejściem od konfrontacji w skali globalnej, to nadal istnieje możliwość nasilenia się intensywności kryzysów bądź sytuacji kryzysowych, które mogą stać się zarzewiem warunków zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa a nawet wojny. Możliwość ta dyktuje potrzebę przygotowań obronnych, angażujących z mocy prawa wszystkie podmioty państwa.

Problematyka przygotowań obronnych charakteryzuje się dynamicznymi zmianami warunków prawnych oraz koncepcyjno-organizacyjnych. Zmiany te pozostają w zgodzie z postanowieniami konstytucji. Taki stan rzeczy wymusza podjęcie samodzielnych działań przez organy administracji publicznej, sprowadzających się do uregulowania problematyki wykonywania zadań obronnych w podległych strukturach organizacyjnych.

Wyniki badań dowodzą tego, że poziom przygotowań obronnych administracji publicznej jest efektem rozwiązań organizacyjnych.

Przygotowania obronne uregulowane są wieloma przepisami. Ich najistotniejsze dla przedmiotu rozważań zagadnienia zostały omówione. Uczciwość nakazuje jednak zwrócić uwagę na pominięcie kwestii zawartej w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym – ustawie, która zgodnie z założeniami jej twórców określa zadania i strukturę administracji publicznej – nie stanowi jednak kompleksowego rozwiązania funkcjonowania naszego kraju w sytuacjach, w których zagrożone jest życie i zdrowie obywateli. System zarządzania kryzysowego powinien zostać uzupełniony przez akt prawny porządkujący sferę szeroko rozumianej ochrony ludności. Systemu, który regulowałby zasady prowadzenia wspólnych działań służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów podejmujących działania na rzecz ludności. Ustawa ta uzupełnia dotychczasową lukę pomiędzy codzienną pracą systemu służb, inspekcji i straży a konstytucyjną instytucją stanów nadzwyczajnych - stanu klęski żywiołowej, wyjątkowego i wojennego. Co szczególnie należy podkreślić, zarządzanie kryzysowe wprowadzone na mocy tej ustawy do polskiego porządku prawnego nie jest mechanizmem czy też odrębną instytucją uruchamianą podczas wystąpienia niecodziennego zagrożenia, czyli właśnie kryzysu, lecz stanowi system ciągłego monitorowania zagrożeń, opisywania ich, koordynacji zapobiegania, planowania i wykonywania działań w sytuacjach większych zagrożeń. Nie dubluje żadnych rozwiązań poszczególnych, wyspecjalizowanych instytucji publicznych, pozwala natomiast na połączenie w funkcjonalną całość aparatu bezpieczeństwa cywilnego i wojskowego oraz tzw. miękkie przejście do jednego ze stanów

nadzwyczajnych, gdy staną się konieczne, a także do stanu wojny. Niestety, w opinii wielu ekspertów, pomimo trwających od kilku lat prac legislacyjnych oraz niewątpliwym postępie, jakim należy określić uchwalenie *przedmiotowej ustawy* nie udaje się uporządkować prawnych podstaw działania państwa w sytuacjach kryzysowych i utworzenia kompleksowego krajowego systemu zarządzania kryzysowego odpowiadającego na zagrożenia polityczno-militarne i niemilitarne, kompatybilnego z NATO[418] i UE.[419]

Współcześnie gwarantem suwerenności państwa stają się nie tylko siły zbrojne, ale i gotowość oraz świadomość obronna obywateli, a także sprawność działania administracji publicznej.

O skuteczności działania administracji publicznej, jako elementu systemu obronnego państwa, decyduje w dużej mierze, obok potencjału, jakim dysponuje, zdolność do współdziałania zarówno z innymi ogniwami systemu, jak i w ramach wewnętrznej struktury. Jakość tego współdziałania, rozumianego jako uzgodnione wysiłki uczestników działania, co do zadań, zakresu wykonywania wspólnych przedsięwzięć, możliwości i sposobów wykorzystania sił i środków oraz czasu i miejsca na rzecz osiągnięcia wspólnego celu, decydować będzie o poziomie przygotowań obronnych. Potrzeba współdziałania wynika z tego, że potencjalna wojna zmuszać prawdopodobnie będzie nie tylko do pełnego wykorzystania źródeł rezerw ludzkich, lecz również zorganizowania wewnątrz kraju sprawnego zaplecza pozamilitarnego. Zaplecze to musi być zdolne dostarczyć wszystkiego, co jest potrzebne do walki. Stanowi także siłę moralną, która pozwoli przetrwać najtrudniejsze chwile, podtrzyma ducha sił zbrojnych i zapewni skuteczną obronę państwa. Wszystko to oznacza konieczność prowadzenia przygotowań obronnych już w czasie pokoju w taki sposób, aby organizacja ich stworzyła warunki wyzyskania wszystkich możliwości obronnych państwa. W tym wszystkim znaczącą rolę odgrywa administracja publiczna.

Zainteresowanie społeczeństwa polskiego zagadnieniami obronności i bezpieczeństwa jest na ogół niskie, chociaż występują tu wyraźnie widoczne korzystne zmiany[420]. Jak ważna jest wiedza obronna, wyraźnie widać było w przeszłości, kiedy nasi przodkowie walczyli o niepodległość lub jej utrzymanie. Rola administracji publicznej w zakresie przygotowań obronnych państwa oraz jego suwerena – społeczeństwa jest nie do przecenienia. Wiedza urzędników administracji publicznej z zakresu obronności

---

[418] Zgodnie z dokumentami normatywnymi w NATO reagowanie kryzysowe traktuje się szeroko jako reagowanie na zagrożenia o charakterze militarnym i niemilitarnym.

[419] Szerzej, *System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych* ..., s. 63-65.

[420] R. Stępień, *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa. Teoria i praktyka*, [w:] *Patriotyzm. Obronność. Bezpieczeństwo*, red. E. A. Wesołowska, A. Szerauc, AON, Warszawa 2002, s. 201.

w niekwestionowany sposób decyduje o możliwościach przygotowania państwa, jako organizacji do przeciwstawienia się zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa oraz wojnie. Szczególnie istotne w tym względzie wydaje się kształcenie obronne organów administracji publicznej oraz kadr kierowniczych urzędów ich obsługujących, bowiem określane są niekiedy jako rdzeń, decydujący o sprawności działania administracji publicznej[421].

Obowiązkiem państwa, w tym głównie administracji rządowej i samorządowej, jest posiadanie adekwatnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych odpowiedniego prawa oraz struktur i narzędzi pozwalających między innymi na sprawną organizację przygotowań obronnych. Wciąż jednak pomimo ogromnego postępu w tej dziedzinie po 2004 roku, w polskim prawodawstwie brakuje aktu prawnego rangi ustawowej, regulującego sferę przygotowań obronnych w sterze organizacji. Istotą takiej regulacji winno być przygotowanie procedur, norm i gwarancji w celu stworzenia formalnych i praktycznych warunków do skutecznej organizacji przygotowań obronnych. Wyżej wymieniona regulacja nie powinna tworzyć nowych struktur organizacyjnych, lecz powiązać w sposób niebudzący wątpliwości już funkcjonujące struktury administracji publicznej w jednolity system przygotowań obronnych.

Autor wyraża przekonanie, że rozprawa stanowić będzie źródło wiedzy wzbogacające wyniki badań w obszarze nauk wojskowych oraz będzie pomocna w praktyce. Przedstawione w efektach poznawczych rozwiązania teoretyczne powinny empirycznie podlegać weryfikacji, a następnie z uwagi na autonomiczność organów administracji publicznej w zakresie organizacji przygotowań obronnych, powinny być sprawdzone w praktyce i wykorzystane w toku bieżącej działalności służbowej. Z uwagi na udział autora w organizacji szkolenia kierowniczych kadr administracji publicznej należy wyrazić również przekonanie, że praca mogła będzie znaleźć zastosowanie w procesie dydaktycznym tychże kadr oraz studentów studiów II stopnia i podyplomowych na kierunku *bezpieczeństwo narodowe*.

Na zakończenie należy zauważyć, że w nauce posługuje się w zasadzie tylko informacjami podstawowymi i teoriami naukowymi, które stanowią wiedzę na temat otaczającego nas świata. Takie podejście do oceny zjawisk pozwala na wzajemne rozumienie się ludzi parających się daną dziedziną nauki. Jednakże często w świecie naukowym dochodzi do poważnych kontrowersji i różnic poglądów. Przyczyną tego jest prawdopodobnie

---

[421]Por. *Leksykon biznesu*, PLACET, Warszawa 1997, s. 76.

skłonność ludzkiego umysłu do uogólniania opinii przy jednoczesnym ograniczaniu zakresu informacji, na podstawie których wysuwa się te opinie. Dlatego też niezmiernie ważne jest ujednolicanie wiedzy i poglądów ludzi, którzy muszą wspólnie realizować określone przedsięwzięcia i zadania, szczególnie wtedy, gdy od ich decyzji zależy suwerenność i niepodległość państwa oraz życie, zdrowie lub mienie innych ludzi.[422] Temu też służyło przedstawienie wyników badań w zakresie organizacji przygotowań obronnych administracji publicznej. Skonstatować należy także, że w toku procesu badawczego założone hipotezy zostały zweryfikowane pozytywnie. Główny ciężar przygotowań obronnych spoczywa na administracji rządowej, ponieważ przepisy będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa powierzają jej zadania w dziedzinach: wykonawczej, koordynacyjnej i nadzorczej. Spodziewać się w tym względzie należy dodatkowych obciążeń wynikających z pełnego wdrożenia przepisów o zarządzaniu kryzysowym. Nie ulega także wątpliwości, iż efektywność przygotowań obronnych administracji publicznej uzależniona jest od zdolności przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym oraz tym, które wynikają z nieprzewidywalnych zwrotów w obszarze bezpieczeństwa państwa, a które w obowiązujących w tej materii dokumentach klasyfikowane są jako zagrożenia bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego.

---

[422] Por. J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Informacyjne uwarunkowania racjonalności decyzji w kontekście zaspokajania potrzeb* [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, MSWiA, Warszawa 2005, s. 108.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania zwarte:

1. *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, red. nauk. K.Liedel, J.Prońko, B.Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji – Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas, Bielsko Biała - Warszawa 2007.
2. Antoniak J., *Istota przygotowań obronnych w dziale administracji rządowej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
3. Balcerowicz B., *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku.* Studium (część I),AON, Warszawa 2000.
4. Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości* [w:] *Wystarczalność obronna*, AON, Warszawa 1996.
5. Balcerowicz B., *Strategia wojenna, strategia militarna w warunkach współczesnej Polski*, AON, Warszawa 1993.
6. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa, materiał studyjny*, WKO, Warszawa 2002.
7. *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2000.
8. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej,* red. nauk. B.Wiśniewski i S.Zalewski Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.
9. Błaś A., Boć J. (red.),.Jeżewski J, *Administracja publiczna*, wyd. czwarte uzupełnione, Colonia Limited, Wrocław 2004.
10. Boć J., *Prawo administracyjne*, Colonia Limited, Wrocław 2003.
11. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wydanie 2, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
12. Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
13. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*. Część ogólna, Wyd. Lewis Nexis Warszawa 2002.
14. Clausewitz K., *O wojnie*, tłumaczenie A.Cichowicz, L.W.Koc, F.Schoener, Oficyna Wydawnicza Mireki, Warszawa 2007.
15. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
16. Drost M., Zmarzliński G., *Obrona niemilitarna RP*, Część II, AON, Warszawa 1999.
17. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, AON, Warszawa 1996.
18. Eckert M., *Historia Polski 1914-1939*, WSiP, Warszawa 1990.
19. Feler W., *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K.Jałoszyński, B.Wiśniewski, T.Wojtuszek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
20. Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekład J.Serwański, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005.
21. Gabara W., *Między wiedzą a działaniem. Przesłanki racjonalnego zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1993.
22. Galewski Z., *Współdziałanie na polu walki*, MON, Warszawa 1983.
23. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2002.
24. Górski P., *Aspekty niemilitarne systemu obronnego* [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. nauk. R.Kulczycki, B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2005.

25. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
26. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2001.
27. Haich M.J., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002.
28. Hołyst B., *Kryminologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
29. Hołyst B., *Wiktymologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
30. Huzarski M., Kaczmarek W., *Działania taktyczne batalionu*, AON, Warszawa 1995.
31. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
32. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3 rozszerzone, Liber, Warszawa 2004.
33. Jałoszyński K., Koncepcja *współczesnych działań antyterrorystycznych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2003.
34. Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, BBN, Warszawa 1998.
35. Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo. Świat-Europa-Polska*, Alta 2, Wrocław 1998.
36. Kaczmarek W., *Charakter współczesnych działań zbrojnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki, B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
37. Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2002.
38. Kardas J., *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. Kitler W., AON, Warszawa 2001.
39. Kaufmann F.X., *Siecherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stutggart 1970.
40. Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
41. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
42. Kitler W., *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
43. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
44. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
45. Kitler W., *Zadania administracji publicznej z zakresu obrony narodowej wybranych państw europejskich* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z.Piątek, B.Wiśniewski, A.Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
46. Kitler W., *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. Kitler W., AON, Warszawa 2001.
47. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, studium, AON, Warszawa 2000.
48. Kitler W., Prońko J., Wiśniewski B., *Zarządzanie kryzysowe w wybranych państwach* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z.Piątek, B.Wiśniewski, A.Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
49. Kmiecik T., *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego w latach 1918-1939*, Wydawnictwo Pomorskiej Akademii Pedagogicznej w Słupsku, Słupsk 2005.

50. *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, wydanie IX uaktualnione, praca zbiorowa pod red. S.Wronkowskiej i M.Zmierczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
51. Konopka R., *Efektywność działania zespołowego*, „Myśl Wojskowa" Nr 3, Warszawa 1999.
52. *Konstytucje Polski*, red. M.Kallas, PWN, Warszawa 1990.
53. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.
54. Korzecki K., *Struktura i funkcjonowanie podsystemu edukacji kadr kierowniczych administracji państwowej i samorządowej* [w:] *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa,* red. R. Stępień, AON, Warszawa 1999.
55. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wydanie V, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.
56. Kotarbiński T., *Sprawność i błąd*, PZWS, Warszawa 1970.
57. Kownacki J., Wochna A., *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych*, MON, Warszawa 2006.
58. Koziej S, *System obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 24-25.05.1994 r., AON, Warszawa 1994.
59. Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Bellona, Warszawa 1993.
60. Koziej S., Pawłowski J., *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998-2000*, AON, Warszawa 2000.
61. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej - Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995.
62. Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
63. *Kształtowanie się systemu planowania obronnego w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych*, red. J.Kownacki, wyd. Oficyna Drukarska, Warszawa 2004.
64. Kubiak K., *Wojna asymetryczna i terroryzm jako zagrożenie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczne niebo*, AON, Warszawa 2002.
65. Kunikowski J., *Pozamilitarne uwarunkowania obronne [w:] Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. nauk. Kunikowski J., Bellona, Warszawa 2001.
66. Landau Z, Roszkowski W., *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
67. Langrod J., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze, Kraków 2003.
68. Le Châtelier H., *Filozofia systemu Taylora*, INO, Warszawa 1926.
69. Łopatka A, *Encyklopedia prawa*, część pierwsza, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995.
70. Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, wydanie pierwsze, Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis, Warszawa 2006.
71. Martyniak Z., *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa 1996.
72. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1991.
73. Mayer O., *I Band Deutsches Verwalungsrecht*, Leipzig 1924 (Berlin 1969).
74. *Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001.
75. *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP*, red. nauk. W.Kitler, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2006.

76. Mikołajczyk-Bezak H., *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły Zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 2000.
77. Morgenthau H.J., *Politics Among Nations*, New York 1967.
78. Obłój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.
79. *Obrona Cywilna Wielkiej Brytanii* [w:] *Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997.
80. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, część ogólna, wyd. Dom Organizatora, Toruń 1999.
81. Oetinger B., Ghyczy T., Clausewitz *o strategii*, PWE, Warszawa 2002.
82. *Ogólne kierunki działalności gospodarczo-obronnej w systemie obronnym państwa*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1975.
83. Olszewski R., *Lotnictwo w odstraszaniu militarnym*, AON, Warszawa 1998.
84. Pawłowski J., *Ogólna charakterystyka zagrożeń oraz wyzwań dla obronności Polski* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa, red. nauk.* R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
85. Pawłowski J., *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
86. Paździor M., *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, red. nauk. Z.Piątek, B.Wiśniewski, A.Osierda, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.
87. Piekarski H., *Pojęcie i geneza wojny* [w:] *Podstawowe kategorie sztuki wojennej*, red. A. Tomaszewski, AON, Warszawa 1996.
88. Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
89. Podleś D., *Zagrożenia w ruchu drogowym,* [w:] W. Bednarek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000.
90. *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, red. nauk. A.Misiuk i K.Rajchel, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007.
91. *Polskie prawo konstytucyjne*, W.Skrzydło, Lublin 2005.
92. Prońko J., *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
93. Prońko J., *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, rozprawa doktorska*, AON, Warszawa 2001.
94. Prońko J., *Zagrożenia przestępczością graniczną* [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, red. B.Wiśniewski, Z.Piątek, AON, Warszawa 2006.
95. Prońko J., Wiśniewski B., *Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania ogniw systemu obronnego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki, B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
96. Prońko J, Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Informacyjne uwarunkowania racjonalności decyzji w kontekście zaspokajania potrzeb* [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, MSWiA, Warszawa 2005.
97. Przegląd rządowy nr 9(99), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, wrzesień 1999.
98. *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, (projekt), Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2000.

99. Robełek M., *Wybrane problemy strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, wyd. A.Marszałek, Toruń, 1994.
100. *Robustness in the physical environment*, The Swedish Agency for Civil Emergency Planninig, Stockholm 1999.
101. Roszkowski W., *Historia Polski 1914-2000*, PWN, Warszawa 2001.
102. Rudniański J., *Elementy prakseologicznej teorii walki*, PWN, Warszawa 1983.
103. Rybak S., *Funkcjonowanie systemu obronnego państwa w świetle nowych uregulowań prawnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
104. Sarnecki P., *Komentarz do art. 126 Konstytucji* [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.
105. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa, podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.
106. Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów*, MON, Warszawa 1983.
107. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.
108. Sienkiewicz P., Systemy kierowania, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.
109. Skrabacz A., *Samoobrona powszechna* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. Kitler W., AON, Warszawa 2001.
110. Skrzydło W., *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Grafpunkt, Warszawa 2006.
111. Skrzyp J., Stańczuk S., *Elementy operacyjnego przygotowania terytorium Polski*, AON, Warszawa 1992.
112. Spławski M., *Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania skażeń, materiały z sympozjum „Ratownictwo chemiczno-ekologiczne"*, Krzyżowa 11-12 czerwca 2001.
113. Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa-Kraków 2002.
114. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
115. Stępień R., *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa. Teoria i praktyka*, [w:] *Patriotyzm. Obronność. Bezpieczeństwo*, red. E. A. Wesołowska, A. Szerauc, AON, Warszawa 2002.
116. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.
117. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, wyd. Przedświt, Warszawa 1994.
118. Szmidtka T., *Przygotowanie pracowników administracji publicznej do realizacji zadań związanych z obronnością państwa* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, red. nauk. B.Wiśniewski, W.Fehler, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2006.
119. Szydłowski B., *Kierowanie działaniami organów administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (na przykładzie województwa śląskiego)*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004.
120. Szynowski R., *Poziom wiedzy obronnej pracowników administracji publicznej a zatrudnianie byłych żołnierzy zawodowych na stanowiskach związanych z obronnością* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, red. nauk. B.Wiśniewski, W.Fehler, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2006.
121. *System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych RP*, red. B.Wiśniewski i J.Falecki, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
122. Ścibiorek Z., *Kierownik w przedsiębiorstwie*, Wyd. A.Marszałek, Toruń 2000.
123. *Terroryzm. Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, red. nauk. K.Jałoszyński i B.Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.

124. *Total Defence Resolution of 1996* [w:] *International CEP Handbook*, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999.
125. Turyńska Ł., *Materiały szkoleniowe dla pracowników Wojewódzkich Komisji Planowania*, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1986.
126. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.
127. Wiśniewski B., *Organizacja stanowisk kierowania*, MSWiA, Warszawa 2008.
128. Wiśniewski B., *Planowanie operacyjne* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, MSWiA, Warszawa 2004
129. Wiśniewski B., *Prawne aspekty kierowania obronnością z uwzględnieniem zadań organów samorządu terytorialnego* [w:] *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny*, red. W.Kitler i Z.Piatek, AON, Warszawa 2006.
130. Wiśniewski B., *Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2003.
131. Wiśniewski B., *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny* [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. Kitler W., AON, Warszawa 2001.
132. Wiśniewski B., *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, MSWiA, Warszawa 2006.
133. Wiśniewski B., *Zasadnicze problemy edukacyjnych potrzeb obronnych* [w:] *Zaspokajanie potrzeb wojennych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, red. naukowa R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2005.
134. Wiśniewski B., Prońko J., *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2003.
135. *Właściwości dywersji i jej zwalczania*, red. nauk. R.Jakubczak i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2006.
136. Wrzosek M., *Zarządzanie zasobami informacyjnymi w systemie rozpoznania wojsk lądowych, rozprawa habilitacyjna*, AON, Warszawa 2007.
137. *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. nauk. K.Jałoszyński, B.Wiśniewski, T.Wojtuszek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
138. *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1999.
139. *Współpraca cywilno-wojskowa na terenie województwa pomorskiego*, red. nauk. B.Wiśniewski, Wydział Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Gdynia 2007.
140. Zajder M., *Przestępczość w okresie transformacji* [w:] W. Bednarek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000.
141. Zalewski S., *Ochrona informacji niejawnych w przygotowaniach obronnych* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R.Kulczycki i B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2004.
142. *Zadania administracji publicznej w zakresie rejestracji przedpoborowych i poboru*, red. nauk. B.Wiśniewski, MSWiA, Warszawa 2007.
143. *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa w kontekście zadań administracji publicznej*, oprac. zbior. pod kier. B.Wiśniewskiego, Wydział Administracji Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2007.
144. Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R. (red.) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, WN Scholar, Warszawa 1997.
145. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969.

146. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWE, Warszawa 1976.

Artykuły:

1. Cieślarczyk M., *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON" Nr 2(35), Warszawa 1999
2. Czupryński A., *Zasady przemieszczania na terytorium Polski*, „Informator" 2/2002, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2002.
3. Górski P., *Wybrane aspekty planowania obronnego w podsystemie pozamilitarnym*, „Informator" 6/2002, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2002.
4. Heisbourg F., *Obronność europejska – znaczące przyspieszenie*, „Przegląd NATO", wiosna-lato 2000.
5. Jasiński J., *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo i Prawo" Nr 8 (618)/1997.
6. Kitler W., *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, Zeszyt problemowy Nr 2916)/99, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999.
7. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Zarządzanie kryzysowe w obronie narodowej*, „Informator" 1/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000.
8. Kubiak K., *Pearl Harbor wojny asymetrycznej?*, „Raport – wojsko, technologia, obronność" nr 10/2001.
9. Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe" Nr 18/1996.
10. Łastawski K., *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, „Wiedza Obronna" nr 2(189), Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1999.
11. Mróz W., *Współdziałanie wojsk*, „Myśl Wojskowa" Nr 2, Warszawa 1991.
12. Nożko K., *Kierunki operacyjno-taktycznego szkolenia kadry*, „Myśl Wojskowa" Nr 6, Warszawa 1995.
13. Pawłowski J., *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „Informator" Nr 1/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.
14. Podleś D., Wiśniewski, B. *Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, „Biuletyn Informacyjny Zarządu Okręgowego Towarzystwa Wiedzy Obronnej" Nr IX 3/33, Bydgoszcz 2004.
15. Podleś D., Wiśniewski B., *Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej" Nr 28, Kętrzyn 2004.
16. Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.gazeta.pl. z dnia 19 listopada 2002 r.
17. Schmidt P., ESDI: *Rozłączne, ale nie odrębne*, „Przegląd NATO", wiosna-lato 2000.
18. Wiśniewski B., *Organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji zadań obronnych*, „Biuletyn Informacyjny Zarządu Okręgowego Towarzystwa Wiedzy Obronnej" Nr VII 3/31, Bydgoszcz 2003.
19. Wiśniewski B., *Kształcenie w ramach WKO w kontekście oczekiwań i potrzeb resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „Biuletyn Akademii Obrony Narodowej", Warszawa 2004.
20. Wiśniewski B., *Przygotowania obronne Oddziału SG*, „Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej" Nr 27, Kętrzyn 2004.
21. Wiśniewski B., *Wybrane problemy zabezpieczenia medycznego resortu spraw wewnętrznych i administracji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, „ Biuletyn Centrum Szkolenia Straży Granicznej" Nr 30, Kętrzyn 2005.

22. Wiśniewski B., Falecki J., *Education for State Security*, „Safety & Security International", Edition 8/2007, Bonn 2007.
23. Wiśniewski B., Prońko J., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej" Nr 3/2004, Koszalin 2004.
24. B.Wiśniewski, *Zwalczanie terroryzmu, dywersji i sabotażu*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej" Nr 2/2004, Koszalin 2004.
25. Wróbel A., *Mózg czyli świat subiektywny*, „Wiedza i życie" Nr 3/1998.
26. Wróblewski R., *System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, „Myśl Wojskowa" Nr 4, Warszawa 2000.

Dokumenty normatywne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004r. Nr 241 i Nr 277, poz. 2742).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).
5. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95 z póź. zm.)
6. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717 oraz z 2004r. Nr 238, poz. 2390, Nr 273, poz. 2703)
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001r. Nr 80, poz. 872 późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U z 2003 r. Nr 24, poz. 197)
13. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 13, poz. 111).
15. Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12 poz. 136).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).

17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. z 2004 r., Nr 16, poz. 152).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. Nr 215, poz. 1818).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. Nr 16, poz. 151).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. Nr 16, poz. 150).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz. 707).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U. z 2002 r. Nr 18, poz. 168 z późniejszymi zmianami).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. Nr 16, poz. 152).
25. 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. Nr 5, poz. 15).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie udzielania obywatelom polskim zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1813).
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090).
28. Zarządzenie nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (Dz. Urz. KOK Nr 6, poz.54).
29. Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1986 r. w sprawie uwzględniania aspektów obronnych w planowaniu przestrzennym (Dz. Urz. KOK Nr 6, poz.54).
30. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (Dz. U. RP z dnia 6 sierpnia 1926 r., nr 79, poz.445).
31. Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej (niepublikowana).

Słowniki i encyklopedie:

1. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981.
2. *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1989.
3. *Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1999.
4. *Leksykon biznesu*, PLACET, Warszawa 1997.
5. *Leksykon policyjny*, WSPol., Szczytno 2001.
6. *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1978
7. *Longman Dictionary of Contemporary English*, PWN, Warszawa 1989.

8. *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1995.
9. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.
10. *Słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999.
11. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.
12. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

Inne źródła:

1. Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce w 2003 r. oraz w I półroczu 2004 r., Warszawa, Listopad 2004 r. http://www.mswia.gov.pl (listopad 2005 r.).
2. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000.
3. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003.
4. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
5. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r. (sygn. Akt K 3/01, OTK 2001/5/125).
7. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r. (sygn. Akt S 1/01. OTK 2001/2/35.
8. Dziennik Rozkazów Tajnych MSWojsk,, nr 3 z 10.02.1921 r.
9. www.wikipedia.pl



ISSN 0867-2245