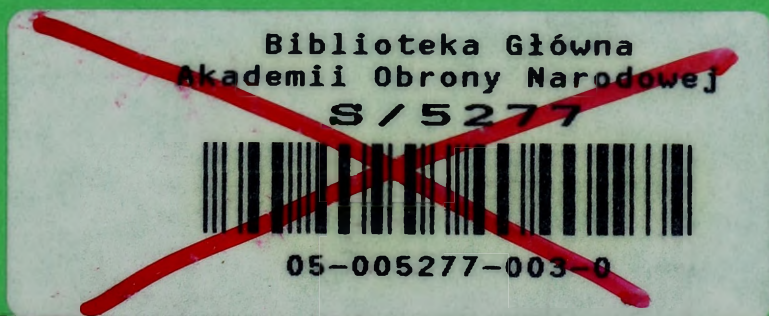




AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**NIEKTÓRE UWARUNKOWANIA
SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA KADR
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

pk. EDU-KADR 3



WARSZAWA

65219

2002

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**Niektóre uwarunkowania skuteczności działania
kadr administracji publicznej w zakresie
bezpieczeństwa państwa**
pk. EDU-KADR 3

pod kierunkiem naukowym

mjr. dr. Jarosława Stanisława KARDASA



Warszawa 2002

Autorzy:

mjr dr Jarosław Stanisław KARDAS	Kierownictwo naukowe; Wstęp, Rozdział I; Rozdział II; Wstęp do rozdziału III; Zakończenie; Bibliografia; Wykaz rysunków; Wykaz tabel. Przeprowadzenie badań.
mjr dr Marek GAŚKA	Rozdział III.
mjr dr Krzysztof LORANTY	Rozdział IV.

Recenzent:

prof. dr hab. Jerzy KUNIKOWSKI



Spis treści

WSTĘP	4
ROZDZIAŁ I. SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI – UWARUNKOWANIA TEORETYCZNE	7
1.I. Użyte podstawowe pojęcia	7
2.I. Składowe procesu administrowania a skuteczność	11
3.I. Skuteczność oddziaływania informacyjnego	13
4.I. Przesłanki skutecznej i sprawnej administracji w zakresie bezpieczeństwa państwa	15
5.I. Wartości i motywacje wobec skuteczności działania kadr administracji publicznej	17
ROZDZIAŁ II. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY	26
1.II. Cele i problemy badawcze	28
2.II. Metody, techniki oraz teren i organizacja badań	30
ROZDZIAŁ III. O SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ASPEKCIE PRAWNYM	37
1.III. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w systemie władzy	38
2.III. Ustrojowa rola Rady Ministrów	45
3.III. Organy pomocnicze Rady Ministrów	53
4.III. Funkcja wykonawcza i kontrolna Prezesa Rady Ministrów	58
5.III. Prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności Ministra Obrony Narodowej	63
ROZDZIAŁ IV. DETERMINANTY SKUTECZNEGO DZIAŁANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ RP – POTWIERDZENIA BADAWCZE	82
1.IV. Wiedza jako czynnik motywacyjny do działań skutecznych	85
2.IV. Samoocena a skuteczność działania	94
3.IV. Kultura organizacji jako determinant skutecznych działań kadr administracji publicznej	98
UOGÓLNIENIA I WNIOSKI	113
BIBLIOGRAFIA	119
WYKAZ RYSUNKÓW	124
WYKAZ TABEL	125

WSTĘP

Kierowanie obronnością państwa jest nieodłączną częścią zadań administracji państwowej i samorządowej, która w swojej działalności powinna, stosownie do przydzielonych im kompetencji przygotowywać i utrzymywać na odpowiednim poziomie potencjał obronny państwa. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga od uczestników tego procesu, z jednej strony, świadomości o randze nałożonych na nich zadań obronnych, z drugiej zaś wiedzy i ciągłego doskonalenia własnych kompetencji. Edukacja kadr administracji publicznej dotyczy wielu obszarów działalności człowieka. Mieści się w niej również problematyka bezpieczeństwa (obronności) państwa, system obronny bowiem nie może istnieć w społecznej próżni, abstrahować od społecznego zaangażowania w te sprawy. Jest to znaczące wyzwanie zarówno dla wszystkich podmiotów poczuwających się do odpowiedzialności za bezpieczeństwo, jak i dla organizatorów oraz realizatorów procesu edukacji w tym zakresie. Niniejsza praca jest trzecią z kolei pracą i ostatnią w zadaniu badawczym: „*Edukacja kadr administracji publicznej RP w zakresie bezpieczeństwa państwa*”, pod kryptonimem EDU-KADR. Praca ta, jako końcowa w zadaniu, miała przedstawić niektóre uwarunkowania skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zatem, podjęto próbę badań empirycznych, mających na celu dostarczenie wiedzy o powyższym problemie. Konkretnie chciano dowiedzieć się, czy badani urzędnicy postrzegają urządzenia i związki instytucjonalne jako skuteczne, ukierunkowane na osiągnięcie celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz wspomagające ich działania w sferze obronności państwa, czy raczej jako niezorganizowane i nie spójne. Na marginesie, wykorzystując okazję kontaktu z grupą wysokich urzędników administracji publicznej, postanowiono także dowiedzieć się, jak poszczególni urzędnicy oceniają swoje miejsce i funkcjonowanie w obecnych warunkach organizacyjno-prawnych i społeczno-ekonomicznych, mając na względzie obszar obronności państwa.

W pracy zwraca się uwagę na złożoność tej problematyki i olbrzymi obszar badawczy. Dlatego też jednocześnie postrzegając szeroko wpływ kadr administracji publicznej na bezpieczeństwo państwa, w badaniach empirycznych ograniczono się do sfery obronności państwa, w tym do czynników związanych z dysfunkcjonalnymi aspektami organizacji, czynników warunkujących zachowanie człowieka w organizacji, czynników związanych z systemem wartości i norm oraz czynników warunkujących komunikację. Dlatego też do analizy wybrano zmienne, będące cechami podmiotów i środowiska instytucji, oddziałującymi na zachowania organizacyjne i ich funkcjonowanie.

Praca obejmuje wstęp i cztery rozdziały. W **rozdziale pierwszym** poruszono zagadnienia ogólne, dotyczące skuteczności działania administracji, przedstawiając uwarunkowania teoretyczne. Opisano w nim użyte podstawowe pojęcia, składowe procesu administrowania mając na względzie skuteczność działania. Scharakteryzowano skuteczność oddziaływania informacyjnego oraz przesłanki skutecznej i sprawnej administracji w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zwrócono uwagę na zależności występujące między motywacjami a skutecznym działaniem w sferze obronności państwa.

W **rozdziale drugim** przedstawiono założenia metodologiczne pracy. Opisano w nim cele badań, problemy badawcze oraz metody, techniki, teren i organizację badań. W **rozdziale trzecim** zaprezentowano skuteczność działania kadr administracji publicznej w aspekcie prawnym, mając na względzie sferę bezpieczeństwa, a w tym obronności państwa. Opisano w nim pozycję ustrojową Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Zawarto organy pomocnicze Rady Ministrów, funkcje wykonawcze i kontrolne Prezesa RM. Przedstawiono także prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności Ministra Obrony Narodowej i wnioski z tego wynikające.

Wreszcie w **rozdziale czwartym**, biorąc pod uwagę wyniki prowadzonych badań w latach 2000-2001 i wywiady niestandardyzowane w 2002 r., podano i zdefiniowano determinanty skutecznego działania kadr administracji publicznej RP. Ukazano rolę wiedzy w motywowaniu do skutecznego działania. Podkreślono w

niniejszym rozdziale znaczenie, jakie ma komponent poznawczy dla ukształtowania się postawy kadr administracji publicznej wobec bezpieczeństwa państwa. Porównano samoocenę ze skutecznością działania oraz kulturę organizacji określono determinantem skutecznych działań kadr administracji publicznej.

W pracy zwraca się także uwagę na to, że efekty działania kadry administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa państwa mogą zależeć od organizacji pracy (w tym programowania i planowania), korelacji zadaniowej i kompetencyjnej, wiedzy kadry i ich osobistych umiejętności, zwłaszcza interpersonalnych. Warto zaznaczyć, iż są one także zależne od uznawanych przez nich wartości.

Rozdział I. SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI – UWARUNKOWANIA TEORETYCZNE

1.1. Użyte podstawowe pojęcia

W pracy pojęcie **administracja publiczna** traktowano, jako jedno z pojęć nauki administracji i nauki prawa administracyjnego. Administrację rozpatrywano, jak organizację podobną do innych pod względem wykonywanych przez nią funkcji, różniącą się natomiast celami i normami działania. Wychodzi się z założenia, że pojęcie administracja publiczna jest szersze od pojęcia administracji państwowej i że obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tejże administracji¹. Współcześnie formułowane określenia administracji publicznej akcentują aspekt wielości podmiotów władzy publicznej uczestniczących w realizowaniu zadań publicznych².

Bezpieczeństwo państwa zaś, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie pewności rozwoju³. Bezpieczeństwo będąc podstawową potrzebą jednostki jak i państw oraz systemów międzynarodowych, powoduje dążność każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Celem tej aktywności jest usunięcie lub przynajmniej oddalenie zagrożeń i eliminacja własnego lęku, obawy, niepokoju i niepewności.

W ogólnych ujęciach bezpieczeństwa podkreśla się dwa jego zasadnicze komponenty: gwarancję nienaruszalnego przetrwania oraz swobody rozwoju. Już

¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998, s. 20.

² *Ustrój administracji publicznej*, pod red. E. J. Nowackiej, Warszawa 2000, s. 14.

³ Zob. R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe” 1989, nr 10 s. 49.

pierwszy z wymienionych składników dając możliwość fizycznego przetrwania określa podstawę bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo ograniczone jednak wyłącznie do tego obszaru ma cechy negatywne. Warunkiem zaistnienia pozytywnie rozumianego bezpieczeństwa jest możliwość swobodnego rozwoju danego podmiotu. Dla klasyfikowania bezpieczeństwa w jego pozytywnym aspekcie konieczne jest zespolenie obu wymienionych składników. Wyróżnione dwa główne składniki bezpieczeństwa podlegają zmianom dokonującym się w następstwie procesu rozwoju dziejowego, jak również są zależne od konkretnych okoliczności w zależności od miejsca i podmiotu, którego dotyczą. Dlatego też obserwowalny jest ciągły wzrost przedmiotowego lub przestrzennego zakresu bezpieczeństwa oraz jego zmienność w czasie.⁴

Istotą opartego na gwarancjach nienaruszalnego przetrwania i swobodach rozwojowych bezpieczeństwa jest pewność. Jest ona warunkiem obu wymienionych komponentów i może być obiektywna lub subiektywna. Bezpieczeństwo w ujęciu syntetycznym określa się na tej podstawie, jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych⁵.

Jedną z zasad fundamentów ustrojowych państwa polskiego jest zasada suwerenności narodu, z którą nierozzerwalnie łączy się postulat demokracji politycznej, wolności jednostki i idea państwa prawa. Aby zasady, postulaty i idee państwa były realizowane i przestrzegane, państwo dysponuje rozbudowanym i zorganizowanym aparatem, obejmującym różne organy państwowe. Z definicji wynika, że „organ państwowy to osoba lub grupa osób, która według

⁴ Szerzej J.S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2001, s. 19 i dalsze.

⁵ Zob. J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój - wzajemne relacje*, [w:] *Edukacja dla...*, dz. cyt., s. 65-66.

obowiązującego prawa podejmuje działania uważane za działalność państwową.”⁶

Podział organów państwowych przedstawia **tabela 1**.

Tabela 1. Podział organów państwowych (wg K.A. Wojtaszczyka)

Kryterium wyróżnienia	Rodzaje organów
Liczba osób tworzących dany organ	organy jednoosobowe, podejmują decyzje jednoosobowo, np. prezydent, minister, wojewoda
	organy kolegialne (wieloosobowe), np. parlament
Zakres kompetencji	organy o kompetencji ogólnej, np. głowa państwa, parlament, rząd
	organy o kompetencji szczegółowej (branżowej), np. minister, komendant straży pożarnej
Zakres przestrzenny (terytorialny)	organy centralne; organy, których kompetencja rozciąga się na terytorium całego kraju, bądź które reprezentują państwo jako całość na zewnątrz, np. głowa państwa
	organy terenowe; organy, których kompetencje dotyczą tylko części terytorium państwowego, np. wojewoda, kierownik urzędu powiatowego
Sposób powoływania organów państwowych	z wyboru – skład wyłaniany jest przez ciało wyborcze: społeczeństwo lub elektorów, np. sejm w Polsce w wyborach przez społeczeństwo, prezydent w USA przez kolegium elektorów wyłaniane wcześniej przez społeczeństwo
	z kooptacji – jego skład jest uzupełniany przez sam organ, powołujący do swego grona na wakujące miejsce przez inne osoby, np. sejm po uzupełnieniu składu w wyniku śmierci jednego przedstawiciela
	z nominacji – czyli poprzez wyznaczenie na dane stanowisko przez organ wyższy, np. premier nominuje wojewodów, sejm powołuje rząd
	w drodze losowania; sposób stosowany, np. w starożytnych Atenach
	w drodze dziedziczenia – przekazanie władzy wg ustalonych prawnie zasad, np. władzę po ojcu obejmuje najstarszy legalny syn. W ten sposób przekazywana jest zazwyczaj władza monarsza; część członków Izby Lordów jest również z dziedziczenia
	organy prawodawcze – organy tworzące prawo, np. sejm, rada gminna
Rodzaje działalności	organy administracyjne – organy, które na podstawie obowiązującego prawa organizują procesy społeczne oraz kształtują indywidualne sytuacje prawne, np. wojewoda
	organy sądowe – organy, które rozstrzygają spory obywateli, instytucji, np. sądy rejonowe
	organy kontrolne – organy oceniające zdarzenia i zachodzące procesy w kontekście celów i zadań państwa oraz obowiązującego prawa, np. NIK w Polsce

Źródło: K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wyd. 3, Liber, Warszawa 1999, s. 91-92.

⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wyd. 3, Warszawa 1999, s.91.

Na potrzeby opracowania wzięto pod uwagę podział organów na: **organy administracji rządowej**, które są podzielone na: organy naczelne, organy centralne, organy terenowe oraz **organy samorządu terytorialnego**, które dzielą się na: organy samorządu województwa, organy samorządu powiatowego, organy samorządu gminnego. Budowa organów jest istotnym elementem efektywności i skuteczności działania administracji. Biorąc pod uwagę skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa, w pracy oparto się na definicji administracji publicznej, mającej charakter funkcjonalny. Oto ona:

Administracja publiczna w znaczeniu funkcjonalnym - w której mieści się aspekt skuteczności działania jej w zakresie bezpieczeństwa państwa - rozumiana jest, jako **działalność organizatorska i wykonawcza w odniesieniu do politycznych decyzji państwa**.

Poruszając się w problematyce **skuteczności działania**, należy chociażby pokrótce przedstawić kwestie związane z definiowaniem tego pojęcia. Skuteczny to: „dający pozytywne, pożądane wyniki”. Skutek zaś „jest następstwem jakiegoś działania, wynik, rezultat, konsekwencja czegoś”⁷. Pojęcie to, choć krótko sformułowane, pokazuje nam kierunek naszych rozważań. Aby mówić o skuteczności, należy wcześniej wyszczególnić niektóre cechy administracji publicznej, które są istotne dla jej funkcjonowania, a mianowicie:

- działa w imieniu państwa i na rachunek państwa;
- ma charakter polityczny i powinna działać na rzecz i dobra interesu publicznego;
- działa w granicach prawa i na jego podstawie, zgodnie z przyznanymi jej kompetencjami;
- działa w sposób władczy (na zasadzie kierownictwa i podporządkowania), ciągły i stabilny.

⁷ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. naukowy M. Szymczak, Wyd. 9, PWN, Warszawa 1994, s. 251.

2.1. Składowe procesu administrowania a skuteczność

Powyższe cechy nie pozostają bez wpływu na skuteczne działanie kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa. Pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, na sprawną administrację składa się wiele przesłanek. Przesłanki te wypracowała i wciąż je bada i wzbogaca nauka administracji i nauka wojskowa, której szczególnym zadaniem jest badanie obszaru bezpieczeństwa państwa, a w tym także skuteczności działania w sferze obronności kraju. W naszych rozważaniach wyjdźmy od składowych procesu administrowania w tym zakresie. Na pierwszym miejscu znajduje się **składowa dotycząca programowania działalności obronnej państwa**, a w tym spraw związanych z przygotowaniem administracji do zadań obronnych, planowaniem obronnym, a szerzej przygotowaniem potencjału obronnego państwa oraz przewidywaniem niezbędnej działalności państwa na rzecz jego obronności. Planowanie tych działań ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji, odpowiedzialnych za sprawy obronności kraju. Od wiedzy, kadry pracującej w tych organach, dotyczącej potrzeb i możliwości obronnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych państwa i jego struktur, zależy skuteczność prowadzonych prac. Szczególnie na tym etapie, należy przewidywać okoliczności i uzależnienia, które mogą utrudnić proces administrowania. Dlatego, tak ważne jest dobre planowanie i przewidywanie skutków i zmian, które mogą zaistnieć w państwie i jego polityce.

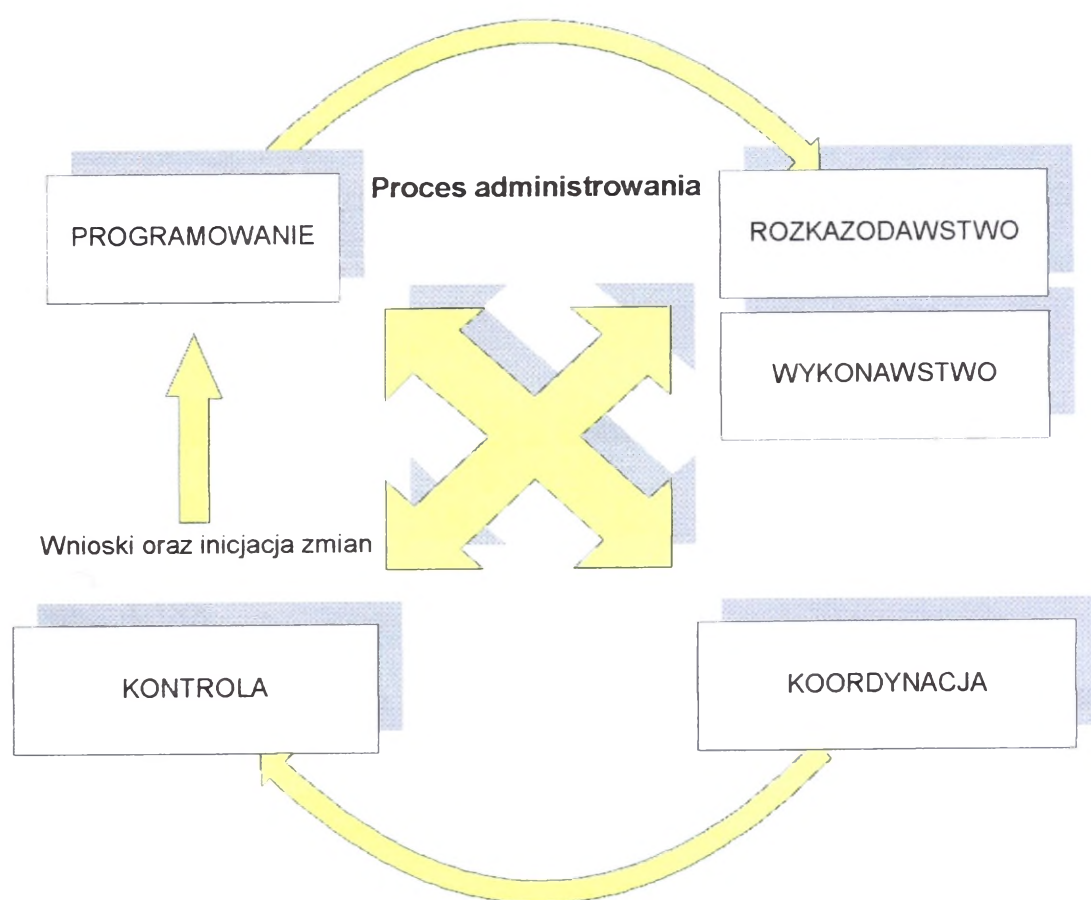
Drugą i trzecią składową, niezmiernie ważną dla skutecznego działania całego organizmu, jakim jest państwo, jest **organizowanie działalności**, które nierozdzielnie wiąże się z **rozkazodawstwem – konkretnymi dyspozycjami** wydawanymi w tym zakresie.

Dla sprawnego działania administracji niezbędna jest przedostatnia składowa administrowania, jaką jest **koordynacja działań** administracyjnych. Mówiąc skrótowo, polega ona na władcym wpływaniu na poczynanie jednostek wyposażonych w określoną samodzielność, a jej celem jest harmonizowanie działań różnych jednostek dla osiągnięcia zamierzonego celu. Warto dodać, że organ

koordynujący musi posiadać stosowne uprawnienia, a mianowicie być nadrzędnym w stosunku do podmiotów koordynowanych. Jednocześnie warunkiem skutecznego działania jest precyzyjne określenie kompetencji organów oraz prostota ich struktur i prawidłowy przepływ informacji (także zadań i zaleceń) między nimi.

Ostatnia zaś składowa, zamyka proces administrowania i wzbudza jego ewentualne zmiany, jest nią **kontrola** procesu administrowania (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa



3.1. Skuteczność oddziaływania informacyjnego

Skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa wiąże się także z możliwościami stosowania oddziaływania informacyjnego, uświadamiającego, oddziaływania przy pomocy bodźców ekonomicznych, a nieraz stosowania przymusu i sankcji. Bardzo istotny wysuwa się obecnie element oddziaływania informacyjnego przez media. Administracja wpływa na opinie społeczeństwa przez środki masowego przekazu, przedstawiając im obraz swojej działalności. Oczywiście obraz ten podlega weryfikacji i ocenom, których dokonują dziennikarze i społeczeństwo. Według przeprowadzonych badań⁸ głównym dostarczycielem wiedzy dotyczącej bezpieczeństwa państwa była telewizja, która stała się najważniejszym źródłem informacji, kształtującym świadomość obronną społeczeństwa, stosunek do armii i szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa.⁹ Wysoka ranga tego medium została podkreślona przez większość respondentów¹⁰:

- w pierwszej grupie, średnia ranga ocen stopnia wpływu wynosi - 3,6;
- w drugiej - 3,753;
- w trzeciej – 4,188.

Na drugiej pozycji znajduje się prasa, na trzeciej radio i książka. Szczegółowe dane przedstawia **tabela 2**. Występuje przy tym pewna różnica w wykorzystywaniu każdego z tych środków, jako możliwości zaspokojenia osobistych zainteresowań (zob. **rys. 2**).

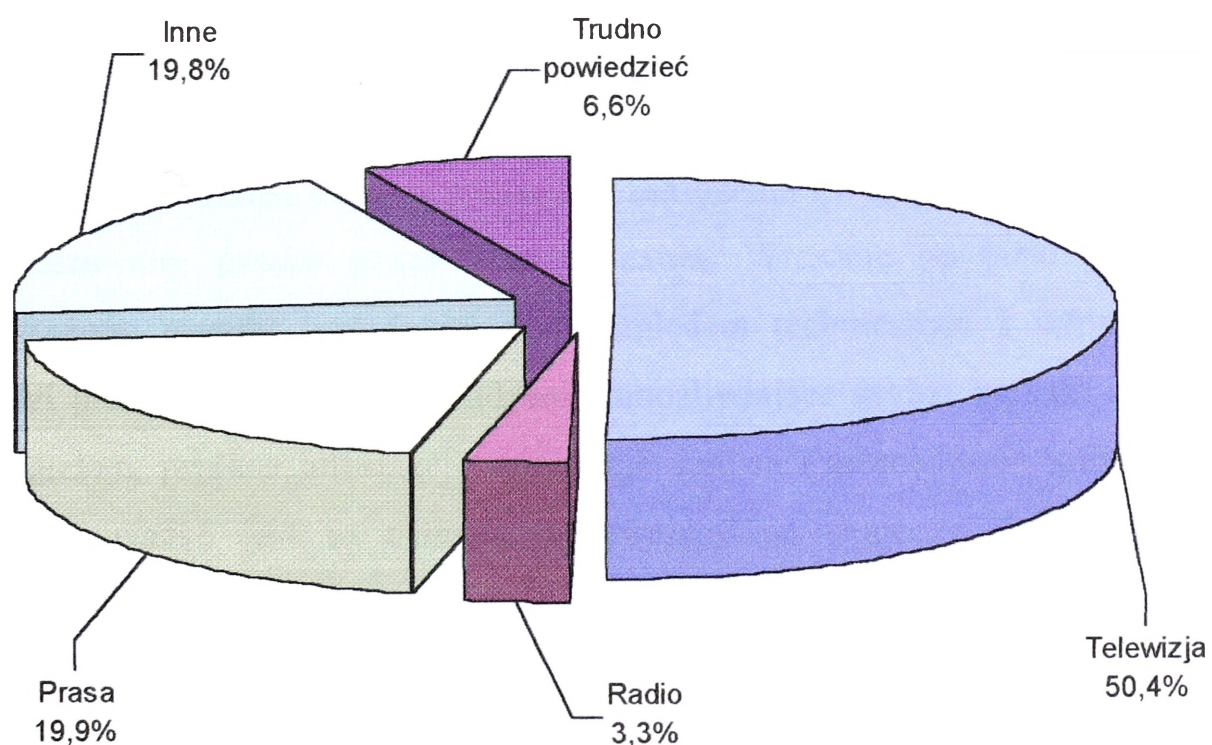
⁸ Badania przeprowadzono w latach 1997-1999 wśród trzech grup społecznych. Pierwszą grupę stanowiła kierownicza kadra administracji państwowej i samorządowej, drugą – nauczyciele, trzecią – młodzież szkół ponadpodstawowych oraz studenci. Ankieta przebadano 338 osób. Przeprowadzono również 123 wywiady.

⁹ Badania przeprowadzone w latach 2000-2001 potwierdzają wysunięto tezę o telewizji jako najważniejszym źródle informacji. Przeprowadzono wówczas 122 ankietowania.

Tabela 2. Stopień wpływu środków masowej informacji na kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa RP

Lp.	Środki masowej informacji	Stopień wpływu na kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa RP (średnia ranga)		
		GRUPA 1	GRUPA 2	GRUPA 3
1	Telewizja	3,600	3,753	4,188
2	Prasa	3,128	3,362	3,827
3	Radio	3,026	3,206	3,659

Rysunek 2. Oddziaływanie poszczególnych mediów na opinie badanych o bezpieczeństwie – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %)



¹⁰ Przyjęto następującą skalę ocen stopnia wpływu na kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa: bardzo duży, duży, dostateczny, niedostateczny.

Na koniec należy więc podkreślić, że środki masowej informacji w ograniczonym zakresie wyposażają w odpowiedni zasób wiadomości z dziedziny bezpieczeństwa, a w tym z obronności państwa. Opis mediów, poparty wynikami statystycznymi, może wydawać się przydługi, ale ze względu na ważność wpływu mediów na działania administracji (np. weryfikowanie jej skuteczności) wskazane było takie potraktowanie tej problematyki. Szerzej na ten temat, w dalszej części pracy.

4.I. Przesłanki skutecznej i sprawnej administracji w zakresie bezpieczeństwa państwa

Na podstawie analizy dokumentów i literatury oraz doświadczeń praktycznych działań administracji, warto zwrócić uwagę na podstawowe przesłanki skutecznej i sprawnej administracji. Po pierwsze – **odpowiednie programy działania administracji w sferze bezpieczeństwa państwa**, w których czynnik prawny zajmuje czołowe miejsce. Po drugie – **sprawne struktury organizacyjne i konkretne kompetencje** w sferze bezpieczeństwa państwa. Po trzecie – **odpowiednie kadry w administracji**, tzn. posiadające wiedzę i umiejętności niezbędne do radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia i wojny. Po czwarte – **dobrze zorganizowany proces pracy i zarządzania**. Wreszcie po piąte – **właściwie wyposażone urzędy (instytucje)** pod względem technicznym i informacyjnym. Chodzi przede wszystkim o urządzenia umożliwiające szybki kontakt instytucji z obywatelem, przekaz informacji, rejestrację danych i gromadzenie informacji. Jak łatwo zauważyć jest to element wpływający na skuteczność działania kadr administracji publicznej, w zakresie czynnościowym, tj. usprawnia czynności przez nich wykonywane, skraca proces decyzyjny. Ponadto postęp techniczny w administracji prowadzi do wzrostu wykwalifikowanej kadry, specjalistów i ekspertów, co nie pozostaje bez wpływu na skuteczność działania administracji publicznej w państwie.

Pozostając przy kadrach administracji należy odnieść się do ich umiejętności w sferze bezpieczeństwa państwa, z punktu widzenia wiedzy psychologicznej i

wojskowej. Należy podkreślić, że wśród umiejętności w prosty sposób wpływających na skuteczność działania są umiejętności: interpersonalne, techniczne i konceptualne.

Umiejętności interpersonalne ujawniają się w komunikowaniu się z pracownikami, przełożonymi i otoczeniem, a tym samym radzeniu sobie w sytuacjach ekstremalnych i w razie konfliktów. Podstawową cechą wpływającą na skuteczność oddziaływań kadr administracji publicznej jest jej wiarygodność. Mając na względzie prowadzone badania, informacje pochodzące od źródła wiarygodnego są oceniane jako „jasne” i „uzasadnione” oraz wywołują większe zmiany w kierunku pożądanym przez nadawcę. O skuteczności wpływu świadczą także przedstawiane przez nadawcę argumenty, odwoływanie się do zagrożeń podając pewne rozwiązania, wskazówki określające sposób działania w razie jego zaistnienia.

Umiejętności techniczne kadr administracji publicznej wyrażają się w operowaniu przez nich urządzeniami, rzeczami oraz w rozwiązywaniu zadań wymagających wiedzy fachowej – specjalistycznej. Z kolei **umiejętności konceptualne** zapewniają zdolność ujmowania problemów, instytucji, organizacji jako całości. Dostrzegają zależności między jej działaniami a całą organizacją i jej otoczeniem. Kadra administracji posiadająca taką umiejętność ma zdolność planowania i przedstawiania wizji rozwoju i działania swojej instytucji (organizacji).

Należy podkreślić, że wszystkie trzy przedstawione umiejętności są ze sobą ściśle powiązane, stanowią składowe skutecznego działania urzędnika. Jednakże w praktyce występuje pewna prawidłowość, o której należałoby, chociażby sygnałnie powiedzieć. Chodzi o to, że w miarę przechodzenia na wyższe szczeble zarządzania instytucją, maleje rola umiejętności technicznych, a rośnie znaczenie umiejętności konceptualnych. Z kolei umiejętności interpersonalne są istotne na każdym szczeblu zarządzania. Zwraca się także uwagę na to, że efekty działania kadr w zakresie bezpieczeństwa państwa zależne są od uznawanych przez nich wartości. Dlatego też, tak ważne jest przyjęcie przez nich odpowiednich uznanych wartości.

5.I. Wartości i motywacje wobec skuteczności działania kadr administracji publicznej

Dostrzega się, iż zachodzące obecnie przeobrażenia społeczno-kulturowe w Polsce mają znaczny i ciągle rosnący wpływ na kształt polskiej rzeczywistości, a tym samym na określone wartościowania i zachowania ludzi wobec problematyki bezpieczeństwa państwa. Coraz bardziej uwidacznia się, w tym obszarze, proces przejścia od wartości obowiązku do wartości samorealizacyjnych, a niekiedy indywidualistycznych.

Bez wątpienia można przyjąć, że bezpieczeństwo jest szczególną wartością i podstawowym interesem narodu oraz państwa, przesądzającym o możliwościach fizycznego jego trwania, a także swobód rozwoju. Specjaliści nauki o stosunkach międzynarodowych wyprowadzają to pojęcie, jak już wspomniano, z kategorii potrzeb egzystencjalnych i interesów społeczności zorganizowanych w organizacje państwowe. Ale, czy najwyższą wartością owo bezpieczeństwo jest dla kadr administracji publicznej? Czy motywacje urzędników skutecznie wpływają na ich działalność w sferze bezpieczeństwa państwa? Prosty odpowiedzi na te dwa, wydaje się proste pytania, nie ma. Mimo trudności dokonano próby odpowiedzi na nie. Zacząć należałoby od tego, że w wyniku aktywności własnej, opartej na racjonalnych przesłankach, zmierzającej do samodzielnej interpretacji rzeczywistości, człowiek może być twórcą wartości. Postawy tak ukształtowane są trwałe, mniej podatne na pobudzenia emocjonalne, a przez to zapewniają skuteczność działania we współczesnym świecie. Jak pisał bowiem ponad 170 lat temu jeden z najwybitniejszych pedagogów, Jan Fryderyk Herbart „z myśli rodzą się uczucia, a z tych zasady i sposoby postępowania”. Dlatego też, nie wystarczy, aby urzędnicy państwowi nadawali wysoką rangę *bezpieczeństwu państwowemu*. Muszą ponadto być świadomi, co tak naprawdę ten termin obejmuje, czym skutkuje nie rozumienie potrzeby jego umacniania, jakie wywołuje kontrowersje i dlaczego przypisuje się mu tak duże znaczenie w dzisiejszym, globalnym świecie. Warto także powiedzieć o współczesnym osłabianiu legitymizacji instytucji, osłabianiu motywacji społecznej w zakresie przejmowania modeli interpretacji życia i wzorów zachowań. Następuje to na wskutek wzrostu problemów ekonomicznych i

społecznych, jakie dotyczą obywateli. Co za tym idzie, narasta nieufność do urzędników administracji publicznej, których to obarcza się za wszystkie niepowodzenia. Niesie to za sobą brak zaufania do instytucji państwa i osłabienie np. wartości, jaką jest jedność społeczeństwa w sprawach obronnych. W odniesieniu do osobowości oznacza to przyznanie pierwszeństwa potrzebom indywidualnym przed instytucjami. Instytucje nie mogą w tych warunkach tak skutecznie jak wcześniej, koordynować działania w grupie społecznej, narzucać jednostkom wzory i modele myślenia, czy też zapewnić socjalizację w określonym porządku społecznym. Jak łatwo zauważyć, coraz częściej decydującą rolę, w działalności społeczeństwa odgrywają prywatne pragnienia i dążenie ich zaspokojenia. Aby to osiągnąć, gro społeczeństwa żyje terażniejszością, bez odwoływania się do wartości obiektywnych, które jak twierdzą, są trudne w realizacji. Krytycy podkreślają, że obecne procesy indywidualizacji prowadzą do sceptycyzmu, relatywizmu i nihilizmu¹¹. Procesy te, znacząco wpływają na tożsamość ludzi, a przez to odgrywają istotną rolę w rozumieniu i kształtowaniu przez nich bezpieczeństwa w kraju, którego są obywatelami. Od dominującego bowiem w państwie typu określonej tożsamości obywatelskiej, zależy los całego społeczeństwa. Na kształt tożsamości człowieka wpływa wiele idei i uwarunkowań. Obywatelstwo stanowi tylko jedną z nich. W różnych czasach i miejscach odgrywało ono w kształtowaniu tożsamości człowieka zróżnicowaną rolę. Niekiedy idea ta dominowała nad wszystkimi innymi kontekstami kształtowania tożsamości.

Należy podkreślić, że obecnie człowiek staje się obywatelem wielu społeczności, co daje mu możliwość szerszego spojrzenia na wartości związane z bezpieczeństwem, suwerennością i nienaruszalnością. Ciekawych spostrzeżeń na ten temat dostarczają analizy postmodernistów, którzy podkreślają, iż tradycyjna tożsamość obywatelska „rozmywa się”, a terażniejszość wyznacza nowe konteksty obywatelstwa. O ile w przeszłości poczucie przynależności narodowej lub państwowej wyznaczało ogólne tło dla kształtowania się tożsamości, współcześnie

¹¹ Tamże.

coraz częściej człowiek patrzy globalnie. Tradycyjnemu obywatelstwu państwowemu towarzyszy poczucie przynależności do społeczności lokalnej. Z drugiej zaś strony ludzie coraz częściej czują się obywatelami kontynentu czy świata. Można przypuszczać, że dzieje się to w wyniku dominacji stylu życia i wartości wyznaczonych przez konsumpcję i amerykańską kulturę popularną¹².

Wyżej opisywane uwarunkowania mają zdecydowany wpływ na kształtowanie się tożsamości obywatelskiej. Są one, co prawda najbardziej charakterystyczne dla państw demokracji skonsolidowanej, sygnalizują jednak zjawiska, które wraz z przeobrażeniami cywilizacyjnymi stopniowo będą częścią polskiej rzeczywistości.

Formuła „aktywnego działania na rzecz bezpieczeństwa własnego i innych” akcentuje rolę dynamiki podmiotowej w przebiegu działalności administracji publicznej. Wskazuje ona bowiem nie tylko na miejsce wartości, jaką jest bezpieczeństwo w strukturze osobowości pracowników administracji publicznej, czy na jej związek z osobowością, ale akcentuje przede wszystkim potrzebę podmiotowego odnoszenia się ku niej, konieczność faktycznego jej realizowania i zaangażowania się w nią.

Postawa jednostki jest jej względnie trwałą właściwością i stanowi istotną cechę osobowości, a nie chwilowy stan emocjonalny. Ta cecha, określająca postawy wobec bezpieczeństwa państwa, może mieć charakter wartości subiektywnej wyrażającej się w zapewnieniu dobrostanu danej jednostki, bez uwzględniania racji ogólnospołecznych, lecz również może być wartością obiektywną, gdy będzie odzwierciedlała troskę i poparcie dla dobra ogólnospołecznego. W pierwszym z przypadków, bezpieczeństwo państwa nie stanowi dla jednostki istotnej wartości, jeżeli tak, to tylko wtedy, gdy nie wymaga zaangażowania jej dóbr i wysiłku, a przynosi wymierne korzyści indywidualne. W drugim zaś, postrzegane będzie w kategoriach dobra ogólnospołecznego warunkującego realizację dóbr osobistych, a przez to godnego poświęceń i

¹² Zob. Z. Melosik, *Wychowanie obywatelskie: nowoczesność, ponowoczesność*, „Forum Oświatowe” 1998, nr 1, s. 34.

wyrzeczeń. Najkrócej mówiąc, bezpieczeństwo państwa, tak jak inne wartości współtworzy ludzką egzystencję. Nadaje jej sensu, bo coś człowiekowi „proponuje”, w coś go „angażuje”, do czegoś „odnosi” i ku czemuś „orientuje”.

Obok wartości, niezbędnym warunkiem skuteczności działania kadr administracji publicznej są motywacje. Nowy Leksykon PWN motyw definiuje jako „świadomie przeżywana przez człowieka intencja (zamiar) wykonania lub zaniechania jakiegoś działania; składowa czynu moralnego skłaniająca człowieka do postępowania zgodnie z obowiązującymi normami; synonim motywacji”¹³. **Motywacja zaś to „proces regulacji psychicznych nadający energię zachowaniu i ukierunkowujący je na osiągnięcie jakiegoś celu; także względnie trwała tendencja (dążenie) do podejmowania czynności ukierunkowanych na określony cel; może mieć charakter świadomy lub nieświadomy”¹⁴.**

Najogólniej jako motyw można uznać czynniki pobudzające, popychające do działania, które wyznaczają sposób zachowania się człowieka w różnych sytuacjach. Staramy się np. określić motyw: nie wykonania polecenia; braku aspiracji; uczenia się i nauczania; obrony wartości; rozwoju kompetencji kierowniczych; świadczenia usług na rzecz bezpieczeństwa państwa. Pojęcie **motywacji**, dotyczy natomiast warunków pewnego zespołu faktów występujących w zachowaniu się. W tym właśnie znaczeniu bada się motywację (do działań pozytywnych i negatywnych): postępów w nauce, realizacji zadań i obowiązków, dążenia do osiągnięcia stanowisk decyzyjnych, bycia przywódcą – liderem.

Uważa się, iż istnieją dwa podstawowe warunki powstawania procesu motywacyjnego:

- pierwszy, dotyczy określonego wyniku działań, który przez podmiot musi być uznany za ważny i użyteczny;

¹³ Nowy Leksykon PWN, Warszawa 1998, s. 1113.

¹⁴ Tamże.

- drugi, dotyczy przeświadczenia o tym, że wykonanie zadania jest realne do osiągnięcia.

Wpływ motywów (pragnień, obaw, niechęci) na wykonanie danego działania wiąże się z podstawowymi wielkościami, a mianowicie z kierunkiem i natężeniem. Kierunkowe cechy determinują kierunek danych działań oraz wpływają selekcyjnie na proces poznawczy człowieka. Natomiast rozpatrując problem w aspekcie natężenia, należy powiedzieć, że determinuje ono energię, jaką podmiot poświęca na zrealizowanie danego zadania.

Aby zweryfikować poglądy, dokonano trójpodziału problemu oraz jego analizy pod kątem wpływu motywów na:

- ukierunkowanie działania kadr administracji publicznej;
- energię i sprawność w działaniu;
- procesy poznawcze.

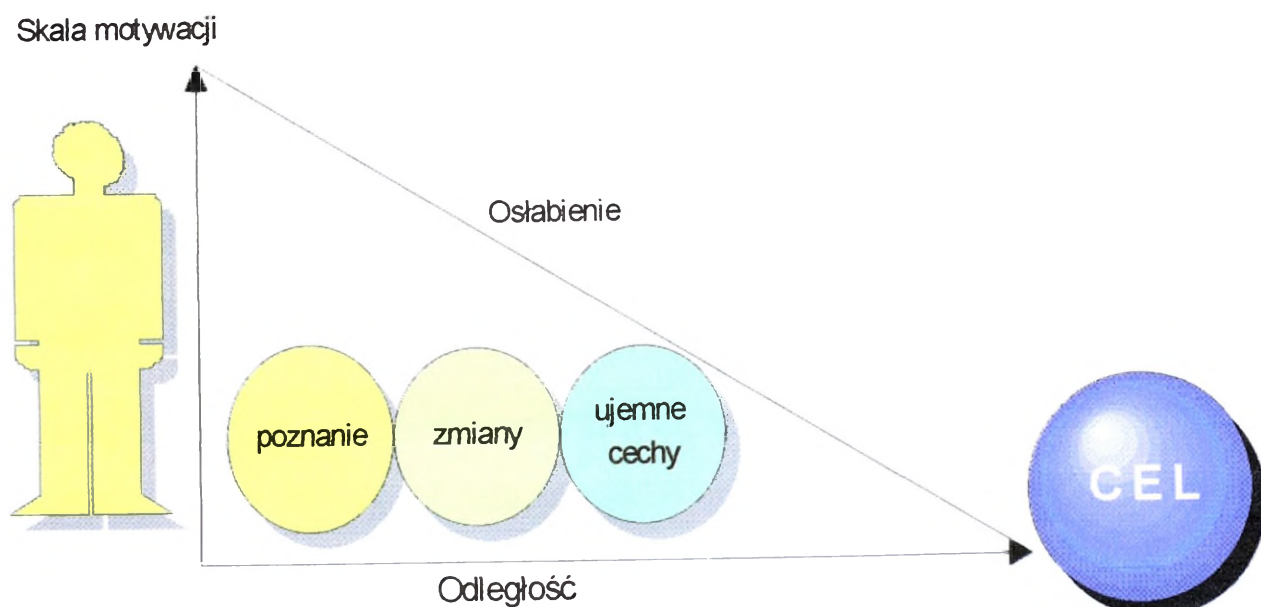
Należy zaznaczyć, że motywy stanowią czynną stronę świadomości człowieka, ponieważ za ich pośrednictwem świadomość, kierując się rozumem, uczuciami reguluje postępowanie człowieka – ukierunkowuje jego działania. Motyw także selekcjonuje czynności, (co i jak będę robił), jak i dokonuje selekcji wśród znanych wartości (co mi się podoba, co przyjmę). Selekcyjna funkcja pragnień polega na wyborze jednej z istniejących możliwości. Selekcyjny wymiar zwiększa się w miarę zbliżania się do przedmiotu zainteresowania. Poznajemy go dokładnie i dążymy do tego, by go zrealizować – osiąść. Trzeba jednak zaznaczyć, że zdarzają się odstępstwa od klasycznych zasad działania człowieka, a mianowicie: na pewnym etapie pragniemy coś osiąść, np. dostać się do uczelni, zdobyć stypendium, być prymusem. W chwili dostania się do uczelni, przekroczenia pierwszego etapu realizacji pragnienia to, co wydawało się dla nas ciekawe, okazuje się mało atrakcyjne. Tracimy wówczas motywy do dalszego działania. Potwierdza się więc teza, że po dokładnym poznaniu założonego sobie do osiągnięcia celu (zadania), występują częste przypadki utraty motywacji do zrealizowania zadania. Ponieważ z perspektywy dostrzegaliśmy cel tylko w dodatnich aspektach, przedmiot wydawał

się nam atrakcyjny. Ale poznając go bliżej, dostrzegliśmy cechy ujemne, motywacja więc ulega osłabieniu (rys. 3). Sądzi się, że tego rodzaju zjawisko występuje wówczas, gdy:

- po pierwsze - nie znamy dokładnie przedmiotu naszych zainteresowań;
- po drugie – zmienia się on w trakcie dążenia do jego osiągnięcia;
- po trzecie – posiada dodatnie i ujemne cechy, z czego ujemne powodują osłabienie naszych motywacji do osiągnięcia założonego sobie celu.

W naszych rozważaniach bardzo istotnym elementem jest przewidywanie konsekwencji. Stanowi ono czynnik korygujący nasze motywacje.

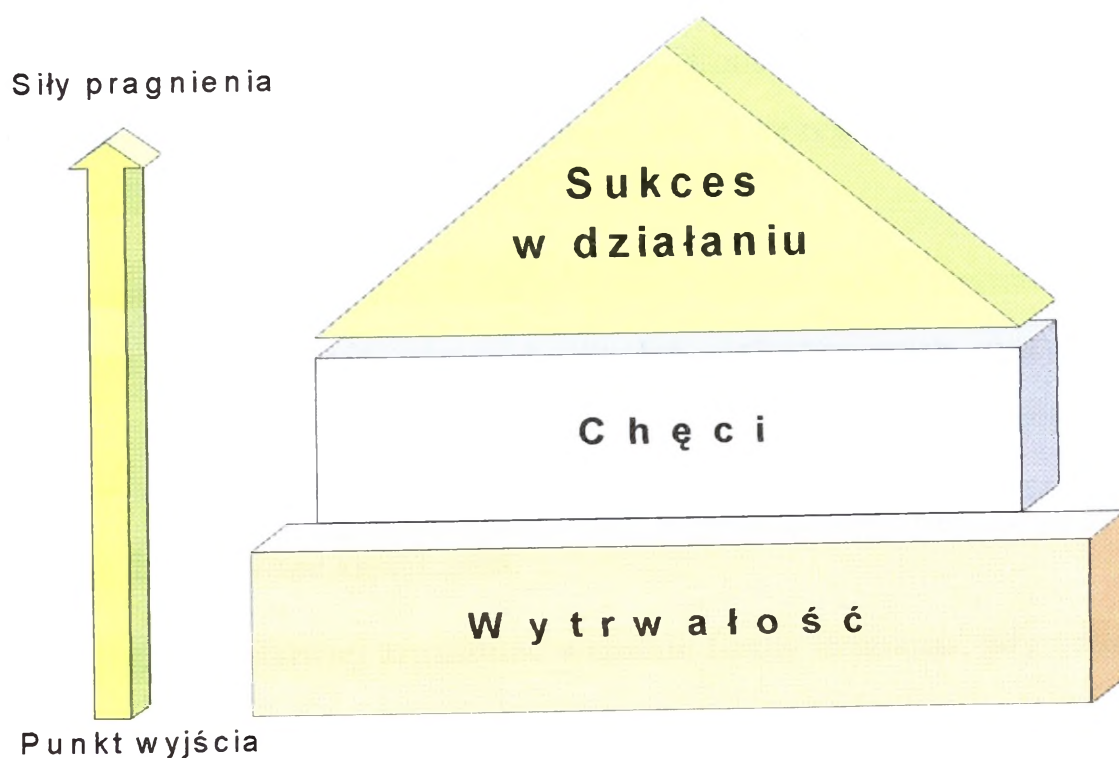
Rysunek 3. Utrata motywacji do osiągnięcia celu (realizacji zadania)



Należy również powiedzieć, że istotnym motywem, który pobudza do działania i wysiłku jest pragnienie osiągnięcia sukcesu, np. zrobienia kariery, zdobycie kompetencji kierowniczych. Oczywiście każda jednostka społeczna posiada pewną indywidualną klasyfikację sukcesu. Dla jednej grupy sukcesem jest zdobycie

pozytywnych ocen z kontroli. Dla kolejnych być najlepszym w zespole. Można byłoby problem rozpatrywać w wielu kategoriach sukcesu. Nie mniej jednak zasada porównawcza jest podobna. Siłę pragnienia osiągnięcia sukcesu (rys. 4), według J. Reykowskiego¹⁵, determinują zazwyczaj cechy działania, takie jak:

- skala i poziom osiąganych rezultatów;
 - chęć pokonywania trudnych zadań;
 - wytrwałość w dążeniu do osiągnięcia celu.
- Rysunek 4. Siła pragnienia osiągnięcia sukcesu (nabycia kompetencji kierowniczych)



W praktyce kadra administracji publicznej o **silnym pragnieniu – motywacji osiąga lepsze sukcesy w działaniu** od drugiej grupy – posiadającej słabe motywacje. Zauważa się również fakt, iż grupa umotywowana, nad powierzonym do rozwiązania problemem pracuje dłużej, rozpatrując różnorakie jego aspekty, czyni to dokładnie i sumiennie. Odmiennie działła grupa druga - poświęca temu

¹⁵ J. Reykowski, *Z zagadnień psychologii motywacji*, Warszawa 1970, 33-34.

problemowi znacznie mniej czasu, realizując go pobieżnie. Te, jak i podobne badania przekonują co do poglądu, iż pragnienie sukcesu (między innymi nabycie kompetencji), powoduje większe zaangażowanie i dłuższą pracę nad zadaniem. Tę zdolność do dłuższej i dokładniejszej pracy można zrozumieć pamiętając o tym, że pragnienia działają jako zasada alternatywy (wyboru).

Reasumując, **wraz ze wzrostem intensywności pragnień wzrasta skala i szybkość podejmowanych działań oraz odporność na zmęczenie.** Urzędnicy stają się skuteczniejsi w działaniu na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Poparciem postawionej tezy niech będą chociażby opinie, dotyczące energii i wytrwałości w realizacji powierzonego zadania. Wynika z nich, iż w momencie, gdy są zainteresowani ukończeniem pewnego zadania (wysoka motywacja), szybko mobilizują się do pracy, pokonując trudności i zmęczenie. Można powiedzieć, że lekarstwem na zmęczenie i rezygnację jest pobudzenie motywacji.

W instytucjach państwowych zidentyfikować można wiele czynników, które skłaniają je do zastosowania pewnych działań pobudzających motywację do podnoszenia kwalifikacji swoich pracowników. Zazwyczaj działania te ukierunkowane są na „rachunek zysków” – co możemy zyskać, a co stracić uczestnicząc w danej formie kształcenia.

Twierdzi się, że najłatwiej zrozumieć wszelkie formy działania, gdy odkryjemy potrzeby, którym one czynią zadość. W związku z tym uczenie się nie występuje jako proces izolowany, gdyż jest pewnego rodzaju aspektem procesów innych. Motyw uczenia się tkwi także w motywach innych procesów. Należy również dodać, że jakkolwiek wpływ, jak wspomiano wcześniej, zależy od rodzaju motywu (pozytywnego lub negatywnego). Mogą one wpływać uwrażliwiająco, jak i blokująco. Ostatni zaznacza się wtedy, gdy osiągnięcie celu staje się niemożliwe. Wpływają one również modyfikująco na to, co postrzegamy. W każdym motywie działania, w którego nazwie mieści się składnik poznawczy (np. „chcę”, „mam zamiar”) obecne są również składniki uczuciowe, bo bez nich bezsilne byłoby

wyobrażenie sobie celu do osiągnięcia. **Istnieją więc motywy uczuciowe i motywy umysłowe¹⁶.**

Sądzi się, że do uczenia się skłania urzędników: chęć zdobycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych, polepszenie warunków życiowych, potrzeba wyższego stanowiska, chęć przewodzenia innym, nabycia kompetencji kierowniczych, ambicje, a niekiedy ciekawość. Czasem w grę wchodzi jeden motyw, jasno sprecyzowany, jednak najczęściej występuje ich kilka. Nie zawsze jednak samemu respondentowi łatwo określić jeden z nich. O czym będzie jeszcze mowa.

¹⁶ Zob. J. Pieter, *Psychologia uczenia się*, Warszawa 1961, s. 83.

Rozdział II. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY

Problematyka skuteczności działania kadr administracji publicznej jest dość skomplikowana. Stopień komplikacji wynika między innymi z różnorodnych uwarunkowań społecznych, organizacyjnych i ekonomicznych, jak i psychologicznych. Rola poszczególnych czynników zmienia się zależnie od układów, w których występują. Coraz trudniejsza jest w tych warunkach kompleksowa ocena wszystkich determinantów określających skuteczność działania pojedynczego pracownika, zespołu czy instytucji. Skomplikowane było również zgromadzenie takiej liczby opinii, aby można było przeprowadzić diagnozę i wyciągać wnioski do dalszej pracy. Występowały utrudnienia natury czasowej, jak i związane z brakiem swobodnego dostępu do wysokich urzędników administracji publicznej. Częściowym rozwiązaniem powyższych problemów było zgromadzenie kierowniczej kadry administracji na zajęciach Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej. Stanowiło to dobry moment do przeprowadzenia badań. W związku z powyższym skorzystano z tej okazji.

Autorzy pracy mają świadomość złożoności tej problematyki i olbrzymiego obszaru badawczego. Dlatego też jednocześnie postrzegając szeroko wpływ kadr administracji publicznej na bezpieczeństwo państwa, w badaniach empirycznych ograniczono się do sfery obronności państwa, w tym do czynników związanych z dysfunkcjonalnymi aspektami organizacji, czynników warunkujących zachowanie człowieka w organizacji, czynników związanych z systemem wartości i norm oraz czynników warunkujących komunikację. Dlatego też do analizy wybrano zmienne, będące cechami podmiotów i środowiska instytucji, oddziałującymi na zachowania organizacyjne i ich funkcjonowanie. Należą do nich: wiedza determinująca skuteczne działanie kadr administracji, samoocena, ocena działania zespołów (grup) i instytucji administracji publicznej oraz kultura organizacji.

W niniejszej pracy dąży się do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy badani urzędnicy postrzegają urządzenia i związki instytucjonalne jako skuteczne, ukierunkowane na osiągnięcie celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz wspomagające ich działania w sferze obronności państwa, czy raczej jako niezorganizowane i nie spójne. Na marginesie, wykorzystując okazję kontaktu z grupą wysokich urzędników administracji publicznej, postanowiono także dowiedzieć się, jak poszczególni urzędnicy oceniają swoje miejsce i funkcjonowanie w obecnych warunkach organizacyjno-prawnych i społeczno-ekonomicznych, mając na względzie obszar obronności państwa.

W ankiecie koncentrowano się na pytaniach, które przyczyniłyby się do uzyskania opinii oceniających struktury administracji publicznej w zakresie realizacji przedsięwzięć obronnych, które leżą w ich kompetencjach oraz deklaracji badanych do podejmowania określonego rodzaju aktywności w dziedzinie zadań obronnych. Sądzi się, że zebrany w ten sposób materiał badawczy, jest szczególnie wartościowy pod względem poznawczym, bo nie odnosi się wyłącznie do abstrakcyjnych pojęć, lecz stanowi przede wszystkim reprezentację realnych działań i funkcjonujących w środowisku urzędników ocen (choć opiera się tylko o deklaracje do działań a nie obserwacje tych działań). Pozwala uzyskać informacje o randze, jaką posiadają zadania związane z obronnością państwa w działalności poszczególnych urzędników, zespołów pracowniczych, jak również instytucji administracji publicznej.

Dostrzega się również zachodzące w kraju przeobrażenia społeczno-kulturowe, zmiany organizacyjne w wojsku i w wykorzystywaniu narzędzi bezpieczeństwa. Przedstawione aspekty mają ciągle rosnący wpływ na kształt polskiej rzeczywistości, a tym samym na działanie administracji w sferze bezpieczeństwa państwa.

Mając na względzie to, że badanie jest wieloetapowym procesem zróżnicowanych wewnętrznie działań mających zapewnić nam obiektywne,

dokładne i wyczerpujące poznanie wybranego wycinka rzeczywistości¹⁷, postanowiono zastosować w procedurze badawczej zarówno podejście jakościowe, jak i ilościowe. Te dwie odmienne drogi poznania starano się traktować komplementarnie, co pozwoliło na uzyskanie szerokiej wiedzy o badanej rzeczywistości.

1.II. Cele i problemy badawcze

Celem badań było:

Określenie uwarunkowań skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa i uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy badani urzędnicy postrzegają urządzenia oraz związki instytucjonalne jako skuteczne, ukierunkowane na osiągnięcie celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i wspomagające ich działania w sferze obronności.

Oto szczegółowe cele badań:

1. Określenie skuteczności funkcjonujących rozwiązań prawnych w dziedzinie obronności państwa;
2. Określenie oceny bezpieczeństwa Polski, mając na względzie świadomość pracowników administracji publicznej;
3. Zbadanie stosunku urzędników administracji publicznej do edukacji z zakresu obronności państwa;
4. Określenie wartości zdobywanej przez urzędników wiedzy obronnej;
5. Zbadanie źródeł wiedzy pracowników administracji publicznej o obronności państwa;
6. Zbadanie wpływu uwarunkowań organizacji biurokratycznej na skuteczność działania kadr;

¹⁷ W. Zaczyński, *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa 1995, s. 9.

7. Zbadanie jak urzędnicy postrzegają zaangażowanie i sumienność instytucji administracji publicznej, w zakresie realizacji zadań obronnych państwa;
8. Określenie stopnia stymulacji aktywności pracowników w wykonywaniu przedsięwzięć obronnych, dokonywanej przez instytucje.

O różnych sposobach definiowania pojęcia *problem* pisze wielu znanych autorów, np. J. Pieter stwierdza, że *problemy badawcze są to pytania, na które szukamy odpowiedzi na drodze badań naukowych*¹⁸, S. Nowak: *problem badawczy to pewne pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie*¹⁹. J. Koziński²⁰ uważa, że *problem jest rodzajem zadania (sytuacji), którego podmiot nie może rozwiązać za pomocą posiadanego zasobu wiedzy. Rozwiązanie jego jest możliwe dzięki czynności myślenia produktywnego, która prowadzi do wzbogacenia wiedzy podmiotu.*

Wychodząc z prezentowanych powyższych definicji, **główny problem badawczy** w niniejszej pracy zawiera się w następującym pytaniu:

Jakie są uwarunkowania skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa i czy badani urzędnicy postrzegają urządzenia oraz związki instytucjonalne jako skuteczne, ukierunkowane na osiągnięcie celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa?

Rozwiązanie problemu badawczego wymagało sformułowania następujących **pytań szczegółowych**:

1. Jaka jest skuteczność funkcjonujących rozwiązań prawnych w dziedzinie obronności państwa?
2. Jak oceniają pracownicy administracji publicznej bezpieczeństwo Polski?

¹⁸ J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław-Warszawa 1967.

¹⁹ S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970, s. 214.

²⁰ J. Koziński, *Rozwiązywanie problemów*, Warszawa 1969, s. 16.

3. Jaki jest stosunek urzędników administracji publicznej do edukacji z zakresu obronności państwa?
4. Jaką rangę nadają badani zdobywanej wiedzy obronnej?
5. Jakie są główne źródła wiedzy pracowników administracji publicznej o obronności państwa?
6. W jakim zakresie skuteczność działań kadr administracji jest uwarunkowana właściwościami organizacji biurokratycznej?
7. Jak urzędnicy postrzegają zaangażowanie i sumienność instytucji administracji publicznej, w zakresie realizacji zadań obronnych państwa;
8. W jakim stopniu instytucje są czynnikiem stymulującym aktywność swoich pracowników, ukierunkowaną na wykonywanie przedsięwzięć obronnych, leżących w kompetencjach poszczególnych urzędów?

Mając na względzie powyższe stwierdzenia, łatwo zauważyć, że cel badań ma charakter diagnostyczny, uznano więc za niekonieczne stawianie w niniejszej pracy hipotez²¹.

2.II. Metody, techniki oraz teren i organizacja badań

Aby zrealizować założone na wstępie pracy cele, wykonano sondaż diagnostyczny. Zastosowano podstawowe techniki sondażu, takie jak: ankieta, rozmowa i wywiad. Wykorzystano również reprezentacyjną metodę badań statystycznych, polegającą na wyborze celowym z całej zbiorowości pewnej próby i szczegółowym jej badaniu.

²¹ Na temat konieczności stawiania hipotez zob. J. D. Łaniec, *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994, s. 17-18.

Wśród pytań zamkniętych zamieszczonych w ankiecie zastosowano pytania alternatywne, dysjunktywne²². W ankiecie znalazły się również pytania półotwarte, które dały respondentowi możliwość uzasadnienia swojej opinii. Szczególnej staranności wymagało sformułowanie tzw. kafeterii. Aby to uczynić dokonano serii badań próbnych oraz przeprowadzono analizę dokumentów i materiałów, dotyczących działalności kadr administracji państwowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa państwa. Ankietę stosowano grupowo i indywidualnie. Po jej przeprowadzeniu, używając pakietu statystycznego „Statistica PL”, wykonano obliczenia statystyczne:

- frekwencji;
- test niezależności zmiennych „Chi²”;
- współczynnik siły związku „Fi” (w przypadku rozpatrywania tabel dwudzielczych) i „VCramera”.

Przy prezentowaniu danych brano jedynie pod uwagę tylko te współczynniki wartości testu istotności, dla których poziom istotności p był mniejszy lub równy **0,05** (wartość graniczna, zwykle przyjmowana w psychologii).

²² Pytania alternatywne zakładają możliwość odpowiedzi na nie w sposób dwojaki „tak” lub „nie”, a niekiedy z możliwością zaznaczenia „trudno powiedzieć”. Pytania dysjunktywne wymagają wyboru jednej spośród więcej niż dwóch możliwych odpowiedzi, np. najważniejszego motywu uczestnictwa w kształceniu obronnym spośród kilku wyszczególnionych w ankiecie motywów (pyt. 34 w kwestionariuszu). Na temat rodzaju pytań ciekawe poglądy można znaleźć w pozycjach: A. Potocka-Hoser, *Wyznaczniki postawy altruistycznej. Badania nad zachowaniem prospołecznym*, Warszawa 1971, s. 104; M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999, s. 237.

Określenia siły związku i korelacji przyjęto według poniższego schematu²³:

Wartości siły związku lub współczynnika korelacji	Określenie siły
$r = 0$	brak
$0 < r < 0,1$	nikła
$0,1 \leq r < 0,3$	słaba
$0,3 \leq r < 0,5$	przeciętna
$0,5 \leq r < 0,7$	wysoka
$0,7 \leq r < 0,9$	bardzo wysoka
$0,9 \leq r < 1$	niemal pełna
$r = 1$	pełna

Dokonano także analizę dokumentów, obowiązujących aktów prawnych w zakresie bezpieczeństwa państwa (w tym obronności). Nadto wykonano analizę i krytykę literatury przedmiotu. Bazę źródłową stanowiły prace monograficzne, artykuły naukowe i popularnonaukowe oraz opracowania ściśle związane z bezpieczeństwem państwa oraz prace dotyczące badań politologicznych i socjologicznych.

Badania empiryczne prowadzono od września 2000 r. do stycznia 2001 r. Objęto nimi 122 pracowników administracji publicznej. Liczebność i teren badań przedstawia **tabela 3**.

Celem pewnego dopełnienia i potwierdzenia wysuwanych wniosków, przeprowadzono w 2002 r. także rozmowy i niestandardowane wywiady, które również stanowią bogate źródło wiedzy o skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa. Uogólnienia i wnioski z badań przedstawione są w dalszej części pracy.

²³ A. Góralski, *Metody opisu i wnioskowania statystycznego w psychologii i pedagogice*, Warszawa 1987, s. 38.

Tabela 3. Liczebność i teren badań (N=122; dane w %)

Respondenci – teren badań	Liczebność	Procent
Pracownicy merytoryczni Urzędów Centralnych	10	8,2
Pracownicy Rządowego Centrum Studiów Strategicznych	13	10,7
Wojewodowie	12	9,8
Dyrektorzy Wydziałów Urzędów Wojewódzkich	13	10,7
Marszałkowie Województw	2	1,6
Starostowie – 1gr.	12	9,8
Starostowie – 2gr.	9	7,4
Pracownicy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej	21	17,2
Pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	2	1,6
Pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych	8	6,6
Dyrektorzy Departamentów Ministerstw i Urzędów Centralnych	4	3,3
Inspektorzy na etatach cywilnych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej	5	4,1
Pracownicy administracji samorządowej	11	9,0
Razem	122	100

Zróznicowanie próby badawczej pod względem wykształcenia respondentów przedstawia **tabela 4**.

Tabela 4. Struktura badanej próby ze względu na rodzaj wykształcenia (N=122; dane w %)

Wykształcenie	Liczebność	Procent
Średnie	8	6,6
Wyższe	114	93,4
Razem	122	100

Z powyższej tabeli wynika, że najliczniejszą grupę, wśród badanych, stanowią respondenci z wykształceniem wyższym (93,4%). Wysoki wskaźnik wykształcenia związany jest z wymogiem posiadania wykształcenia minimum I stopnia (licencjat), oczywiście w zależności od stanowiska w administracji. Prawie 7 % badanych, to osoby z dużym doświadczeniem zawodowym, pracujący w większości w

administracji samorządowej, ale nieposiadający wyższego wykształcenia. Nie przeszkadza to jednak w prawidłowym wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych. Należy także dodać, że reprezentacja badawcza jest zróżnicowana pod względem stażu pracy, co przedstawia **tabela 5**.

Tabela 5. Struktura badanej próby ze względu na staż pracy urzędników (N=121; dane w %)

Staż pracy	Liczebność	Procent
Do 10 lat	38	31,4
Od 11 do 20 lat	31	25,6
Powyżej 20 lat	52	43,0
Razem	121	100

Analizując tabelę, dotyczącą struktury badanej próby ze względu na staż pracy, można zaobserwować, że stosunkowo duża liczba badanych, gdyż 43% posiada staż pracy powyżej 20 lat, a 31,4% do 10 lat pracy. Najmniej liczną grupą byli pracownicy administracji publicznej posiadający staż pracy mieszczący się w przedziale 11 – 20 lat (25,6%). Powyższe wskaźniki świadczą o tym, że badana próba wykazuje duże zróżnicowanie, co do stażu pracy, a tym samym wydaje się, że taki rozkład próby może w znacznym stopniu wpłynąć na moc przewidystyczną wniosków.

Najliczniejszą grupę stanowili respondenci zamieszkujący i pracujący w dużych miastach, aż 74,4% pochodzi z miast powyżej 50 tysięcy ludności (zob. **tabela 6**). Wskazanie to nie dziwi chociażby dlatego, że większość urzędów – instytucji, w których pracuje badana kadra administracji publicznej, znajduje się w dużych miastach, zazwyczaj powyżej 50 tys. mieszkańców.

Tabela 6. Struktura badanej próby ze względu na miejsce zamieszkania respondentów (N=121; dane w %)

Rodzaj miejscowości	Liczebność	Procent
Wieś	11	9,1
Miasto do 10 tys. ludności	4	3,3
Miasto 10-50 tys. ludności	16	13,2
Miasto powyżej 50 tys. ludności	90	74,4
Razem	121	100

Należy zauważyć, że przebadana zbiorowość, ze względu na liczbę 122 badanych²⁴, nie stanowi próby reprezentatywnej populacji generalnej pracowników administracji publicznej RP, mimo że starano się uzyskać reprezentatywność – wydając 350 kwestionariuszy. Nie mniej jednak, wydaje się, że otrzymane wyniki (opinie z 122 kwestionariuszy) z tak różnych instytucji państwowych (urzędów centralnych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, od wojewodów, marszałków województw, starostów itd.) uprawniają do formułowania uogólnień, mając na względzie ograniczony ich zasięg.

Badania ankietowe przeprowadzono z zachowaniem pełnej anonimowości osób badanych oraz dobrowolności. Przeprowadzono je osobiście, jak i poprzez bezpłatne wydawnictwo, w którym zamieszczono dodatek w postaci kwestionariusza (ankiety)²⁵. Większość respondentów pozytywnie była nastawiona do prowadzonego badania. Na pytania zamieszczone w ankiecie odpowiedzi były dokładne i rzetelne, nieraz wykraczające poza ramy pytania. Zdarzały się także przypadki bagatelizowania problematyki i zdawkowe udzielanie odpowiedzi, jak i

²⁴ Wśród pracowników administracji publicznej RP rozprowadziliśmy 350 ankiet, z czego powróciły 122 ankiety wypełnione.

²⁵ Załącznik – kwestionariusz zamieszczony został w: J. S. Kardas, *Wyższe Kursy Obronne. Analiza, ocena, perspektywy*, Warszawa 2000.

nie wypełnienia kwestionariusza (przekreślanie, czy oddawanie czystego), co jednak miało charakter incydentalny.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż obraz funkcjonowania instytucji administracji publicznej, jaki otrzymano w wyniku badań empirycznych, to rzeczywistość ze współczynnikiem humanistycznym. Nie jest to więc obiektywny obraz, a świat taki, jaki funkcjonuje w wyobrażeniach badanych. Przy rozpatrywaniu problemów skuteczności działania, ta subiektywnie odzwierciedlona w umyśle człowieka rzeczywistość wydaje się mieć w wielu przypadkach dużo większy wpływ na jego aktywność, niż tak zwane obiektywne informacje, mające zawsze zewnętrzny charakter wobec jednostki.

Na koniec należy podkreślić, że interpretacje skuteczności działania pracowników administracji publicznej mają raczej charakter sugestii, niż oczywistych i kategorycznych stwierdzeń. Mając za podstawę wnioski z badań dokonano próby ukazania określonych prawidłowości.

Rozdział III. O SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ASPEKCIE PRAWNYM

Przeglądając literaturę prawną oraz materiały badawcze dotyczące problematyki administracji i prawa, w każdym wręcz miejscu przewija się wątek administracji i jej znaczenia jako aparatu władzy wykonawczej. Zatem głównym zadaniem administracji jest wykonywanie prawa, a w szczególności wykonywanie ustaw pochodzących od władzy ustawodawczej. Jednocześnie uczestniczy ona w kształtowaniu polityki, świadczy usługi dla społeczeństwa, chroni jego dobra i osiągnięcia oraz wykonuje funkcje właścicielskie w imieniu państwa lub danej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym należałoby powiedzieć, że obecna administracja nastawiona jest także na problemy – tworzenie programów – mając do dyspozycji narzędzia polityczne, ekonomiczne, prawne i społeczne.

Zadania, które stoją przed administracją publiczną wypełniane są przez różne podmioty, organy i instytucje. Na marginesie warto przypomnieć, że zadania te wykonywane są:

1. w ramach administracji państwowej – przez administrację rządową;
2. na zasadach zdecentralizowanych przez podmioty i instytucje takie, jak:
 - a) związki publicznoprawne (w tym wspólnoty terytorialne, samorząd gospodarczy, korporacje zawodowe itp.);
 - b) ciała administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego;
 - c) podmioty prawa publicznego, oparte na czynniku majątkowym, nie mające zaś charakteru osobowego;

d) w formie zadań zlecanych organizacjom, instytucjom i innym podmiotom spoza sektora publicznego²⁶.

Powyższe przedstawienie zadań administracji publicznej służy ukazaniu ogromnej odpowiedzialności administracji za sprawy publiczne. Skuteczność ich wykonania zależy przede wszystkim od: po pierwsze - dobrze przygotowanych ustaw, uchwał, rozporządzeń, zarządzeń i decyzji, po drugie - od systemu ich wdrażania w życie, po trzecie - od przydzielonych urzędnikom kompetencji, po czwarte - od umiejętności korzystania z wiedzy i nabywania umiejętności, wreszcie po piąte - od predyspozycji intelektualnych urzędników. Na samym końcu warto powiedzieć o koordynacji działania aparatu administracyjnego, o tworzeniu nowych narzędzi, technik i instytucji koordynujących działania międzyresortowe, które w znacznym stopniu usprawniają działalność kadr administracji publicznej.

1.III. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w systemie władzy

Jedną z naczelných zasad w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jest zasada podziału władzy, która została wyrażona w art. 10 stanowiąc, że: *1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały*²⁷.

²⁶ Szerzej na ten temat znaleźć można w: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 2, Warszawa 1999, s. 102 i dalsze.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 i z 2001 r., nr 28, poz. 319).

Przepisy te w ogólnym zarysie określają pozycję ustrojową Prezydenta RP w konstytucyjnym systemie organów państwa²⁸. Potwierdza to także systematyka konstytucji. Przepisy dotyczące instytucji prezydenta zostały umieszczone w rozdziale V - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, umieszczonym po rozdziale IV - Sejm i Senat przed rozdziałem VI - Rada Ministrów i administracja rządowa. Warto przy tym zauważyć, że konstytucyjna formuła podziału władzy, została tutaj uzupełniona zasadą wzajemnego równoważenia się władz, co nie było zbyt widoczne w małej konstytucji z 1992 r.²⁹ Widzimy więc, że Konstytucja RP wyraźnie odchodzi do klasycznego rozumienia podziału władzy opartego na zasadzie absolutnej ich separacji, na rzecz koncepcji podziału władzy oznaczającej wzajemne hamowanie i równowagę trzech władz³⁰.

Konstytucja w cytowanym tu już art. 10 określiła także ogólną konstrukcję dualistycznej egzekutywy oraz charakter ustrojowy Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej. Należy również zaznaczyć, że charakter prezydentury wyznaczają także te postanowienia Konstytucji, które powierzają Prezydentowi RP określone zadania w niektórych obszarach funkcjonowania państwa. Konstytucyjna regulacja przewiduje dla Prezydenta rolę klasycznej głowy państwa. Również rola arbitrażu politycznego Prezydenta wymaga zaangażowania w rozstrzygnięciu

²⁸ Prof. L. Garlicki (*Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 262-263*) pozycję ustrojową Prezydenta RP określił sześcioma zasadami: 1) organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu, 2) Prezydent RP wypełnia funkcję arbitra, 3) zasada wyboru przez Naród, 4) urząd prezydenta jest kadencyjny, 5) Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Akty urzędowe wymagają kontrasygnaty, 6) Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej - incompatibilitas.

²⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z 1993 r., nr 7, poz. 34, z 1995 r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729, z 1996 r., nr 106, poz. 488).

³⁰ Zwracają na to uwagę konstytucjonaliści. Por. *Prawo konstytucyjne*, pod. red. nauk. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 257; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 311.

konfliktów, zwłaszcza pomiędzy parlamentem a rządem. Sposób zaangażowania Prezydenta w rozstrzyganiu konfliktów należy widzieć na gruncie interesów państwa, a nie zaś określonych partii politycznych. Stosownie do tak potrójnie wyznaczonej Prezydentowi roli ustawodawca przyznaje też jemu stosowne kompetencje: Jako organowi egzekutywy - wykonawcze³¹, jako głowie państwa - reprezentacyjne³², jako czynnikowi równowagi - kompetencje w zakresie arbitrażu politycznego³³.

Charakterystykę urzędu Prezydenta zawierają przepisy art. 126 Konstytucji, w których czytamy: *1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.*

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Sformułowania powyższe nawiązują do zapisów ujętych w noweli kwietniowej (art. 32)³⁴, jak i w małej konstytucji (art. 28)³⁵ i ujęte są w bardzo ogólny sposób. Zapisy te w poprzednich regulacjach wzbudzały wiele kontrowersji w praktyce funkcjonowania urzędu prezydenta. Również w literaturze przedmiotu toczyła się dyskusja czy treść tych artykułów ma charakter kompetencyjny, czy jedynie służy za

³¹ Art. 134 - 144, 154 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.

³² Art. 126, 133 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.

³³ Art. 155, 162 ust. 2 pkt 4 Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.

³⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1989r., nr 19, poz. 101).

³⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992r., nr 84, poz. 426, z 1993r., nr 7, poz. 34, z 1995r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729, z 1996r., nr 106, poz. 488).

ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta RP. Na gruncie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. zwyciężyła teza, że art. 126 nie ma charakteru przepisu kompetencyjnego, a realizacja zadań określonych w nim powinna polegać na działaniach o charakterze politycznym³⁶. Twórcy Konstytucji z 1997 r. świadomi niedoskonałych zapisów w poprzednich regulacjach dokonali zasadniczej modyfikacji normy prawnej tam zawartej poprzez dodanie wymienionego już ust. 3 iż: *Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach*. Zdaniem prof. L. Garlickiego jest to wyraźne rozdzielenie zadań (art. 126) od kompetencji (art. 133-144). Tym samym zanegowano możliwość wydobywania dodatkowych kompetencji z postanowień art. 126 ust. 1 i 237. R. Mojak, uprawnienia Prezydenta wynikające z art. 126 traktuje jako funkcje konstytucyjno-ustrojowe, które stanowią podstawę rozwinięcia jego uprawnień w szczegółowych unormowaniach³⁸.

W art. 126 ust. 1 Prezydent RP został zdefiniowany jako *Najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej*. Jako najwyższy przedstawiciel RP uosabia on państwo polskie w sytuacjach, gdy prawo krajowe i międzynarodowe tego wymagają. Tym samym Konstytucja oddziela tradycyjne funkcje spełniane przez Prezydenta RP w charakterze głowy państwa od pozostałych jego funkcji. Prezydent jest zatem niejako „żywym symbolem” i w tym znaczeniu reprezentuje państwo w przeciwieństwie do innych funkcjonariuszy (parlamentarzyści, ministrowie, urzędnicy), którzy tworzą aktualną

³⁶ *Prawo konstytucyjne*, pod. red. nauk. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 258-259; L. Garlicki, *Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 263-265; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 167-169; P. Samecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 30-31; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 313-317.

³⁷ L. Garlicki, *Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 264.

³⁸ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 314.

władzę państwową. Należy ponadto zaznaczyć, iż Prezydent RP definiowany jest jako *najwyższy*, ale jedynie *przedstawiciel* czy *reprezentant Rzeczypospolitej Polskiej*, a więc *państwa*. Mimo, że wybierany jest przez naród w wyborach powszechnych nie posiada statusu przedstawiciela narodu. Status ten na mocy Konstytucji zastrzeżony jest dla posłów i senatorów.

Druga funkcja gwaranta *ciągłości władzy państwowej* jest funkcją nową, określoną po raz pierwszy w tej formule przez obecną Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. Wydaje się, że funkcja ta wciąga Prezydenta w mechanizm działania państwa i sprawia, że staje się on jednym z czynników realizujących władzę. Jest to legitymizacja działań Prezydenta tam, gdzie są potrzebne impulsy mające rozpocząć funkcjonowanie określonych elementów organizacyjnych państwa i usuwanie niebezpieczeństw im grożących. Dla określenia działań Prezydenta w tym charakterze używa się często za Konstytucją V Republiki Francuskiej - określenia *arbiter*⁴⁰, chociaż Konstytucja RP formalnie go nie zawiera. Pojęcia *arbiter* odnosi się do zasady arbitrażu politycznego, czyli angażowania się i współkształtowania polityki.

Wydaje się, że można byłoby rozważyć znaczenie funkcji *gwaranta ciągłości władzy* w odniesieniu do władzy rezerwowej Prezydenta na wypadek szczególnych

³⁹ Z. Witkowski (*Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 1998, s. 259-260) stwierdza wprost, że jest to określenie niejasne i niezwykle kłopotliwe interpretacyjnie. Za tą kategorią konstytucyjną nie stoją żadne bardziej istotne środki prawne (...). Skłonni jesteśmy w Prezydencie, jako gwarancie ciągłości władzy państwowej widzieć swoistą „siłę stałą Państwa” stojącą ponad zmieniającymi się układami politycznymi i co za tym idzie ponad konfiguracjami politycznymi w takich organach jak parlament czy rząd, skłonni jesteśmy w tym kontekście postrzegać Prezydenta jako swoistego „radcę” Państwa i jego „głowę duchową”.

⁴⁰ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 43-69. *Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem konstytucji. Zapewnia, przez swój arbitraż, prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych oraz ciągłość państwa. Jest on gwarantem niezawisłości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów Wspólnoty oraz traktatów - art. 5 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*

zagrożeń dla państwa kiedy przejmuje on od istniejących organów władzy pewien zakres kompetencji (np. od rządu lub parlamentu). Taka interpretacja oczywiście jest możliwa, ale w kontekście tego co zostało już powiedziane, iż w art. 126 Konstytucji mowa jest o funkcjach ustrojowych Prezydenta, które może on realizować za pomocą prawnie określonych kompetencji. Należy także podkreślić, iż Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wyposażyła Prezydenta w odpowiednie uprawnienia nadzwyczajne, jak czyni to art. 16 Konstytucji Republiki Francuskiej⁴¹. Ponadto Prezydent jako *gwarant ciągłości władzy państwowej* nie posiada prawa wyznaczania następcy na wypadek wojny, w takim zakresie, jak regulował to art. 24 Konstytucji z 23 kwietnia 1935r. Odpowiednie propozycje rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze były zgłaszane przez przedstawicieli Prezydenta RP, ale nie uzyskały akceptacji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego⁴².

W świetle art. 126 ust. 2 Prezydent wypełnia w charakterze organu egzekutywy dwie funkcje: 1) strażnika przestrzegania Konstytucji RP; 2) strażnika

⁴¹ Art. 16 Konstytucji Republiki Francuskiej: *W wypadku, gdy instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, a prawidłowe funkcjonowanie konstytucyjnych organów władzy publicznej zostało przerwane - prezydent Republiki podejmuje środki, których wymagają okoliczności, po uzyskaniu oficjalnej opinii premiera, przewodniczących izb oraz Rady Konstytucyjnej. Informuje o tym naród w drodze orędzia. Środki te winny wynikać z woli zapewnienia powołanym przez konstytucję władzom publicznym jak najszybszego wypełniania ich zadań. Rada Konstytucyjna wyraża w tej sprawie swoją opinię. Parlament zbiera się z mocy samego prawa. Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane podczas wykonywania uprawnień nadzwyczajnych.* E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, rozdział VI - Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Republiki, s. 104-117.

⁴² *Prace komisji konstytucyjnej senatu*, pod red. J. Pietrzaka i Z. Witkowskiego, Warszawa 1991, z. IV; *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

podstawowych wartości państwa, tj. jego suwerenności, bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Są to podstawowe wyznaczniki bytu państwowego. Prezydent jako organ państwa nie zaangażowany w realizację doraźnych celów politycznych, swoimi funkcjami i kompetencjami konstytucyjnymi ma bronić najważniejszych dla każdego państwa nadrzędnych wartości. Przepisy określające charakter urzędu prezydenckiego, jak i jego funkcję oraz kompetencje wyrażają w sumie wizję Prezydenta aktywnego, czyli włączającego się w bieg bieżących spraw państwowych i ingerującego w nie - w miarę posiadanych możliwości. W tym kontekście funkcję *czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji* w odniesieniu do podobnego określenia *stoi na straży* trzeba postrzegać jako koncepcję aktywnej ochrony ustawy zasadniczej. Wśród tych środków należy wymienić odmowę podpisania ustawy uchwalonej przez parlament, czyli tzw. prawo weta zawieszającego wobec ustaw⁴³ (art. 122 ust. 5). Prezydentowi jako alternatywne uprawnienie przysługuje także prawo zaskarżenia ustawy jako sprzecznej z Konstytucją do TK (art. 122 ust. 3). Innym środkiem prawnym umożliwiającym Prezydentowi odgrywanie roli strażnika Konstytucji jest także uprawnienie z art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji, w świetle którego Prezydent może wystąpić do TK jak inicjator wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego zaistniałego pomiędzy centralnymi organami państwa.

Prowadząc rozważania o pozycji ustrojowej Prezydenta RP w systemie władzy nie bez przyczyny opierano się na art. 126 Konstytucji. Art. ten daje ogólną orientację o sytuacji prawno-politycznej Prezydenta w systemie organów konstytucyjnych RP. Konstytucja stanowi więc, że Prezydent może wykonywać swoje zadania ustrojowe w oparciu o wyraźne wskazania wynikające z przepisów konstytucyjnych i ustawowych. W takim rozumieniu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w pełni postrzegamy zasadę legalizmu wynikającą z art. 7, iż: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, ponieważ w

⁴³ Szerzej: R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, Przegląd Sejmowy 1999, nr 3, s. 42 - 54.

państwie prawnym nie istnieje w odniesieniu do organów władzy publicznej domniemanie kompetencji.

2.III. Ustrojowa rola Rady Ministrów

Konstytucja RP z 1997 r. wyraźnie rozgranicza sferę kompetencji Prezydenta i rządu według reguły: RM prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa i jest właściwa we wszystkich sferach działania władzy wykonawczej nie zastrzeżonych dla innych organów państwa oraz samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 1 -2 Konstytucji). Prezydent o czym była mowa działa tylko w zakresie kompetencji szczególnie określonych w Konstytucji. A zatem Prezydent może wypełniać pewną inspirującą rolę w zakresie kształtowania polityki rządu, ale nie mającą znamion ostatecznych decyzji, np. w ramach instytucji Rady Gabinetowej – (dalej RG). Zgodnie z art. 141 Konstytucji Prezydent w sprawach szczególnej wagi może zwoływać RG, którą tworzy RM obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, ale zarazem ust. 2 czyni zastrzeżenie, że RG nie może wykonywać kompetencji RM, czyli nie może podejmować decyzji władczych. Jednak Prezydent RP ustala porządek posiedzenia RG. To on zawiadamia o zwołaniu RG, a premier ma obowiązek zawiadomić niezwłocznie o tym członków RM. Prezydent zwołuje RG w ramach własnych prerogatyw i nie wymaga to podpisu Prezesa RM (art. 144 ust. 3 pkt 15 Konstytucji). Ma rację R. Mojak, który twierdzi, że charakter ustrojowy RG został pomyślany jako organ instytucjonalnej formy współdziałania Prezydenta i rządu w sprawach zasadniczych dla państwa w ramach dualistycznej władzy wykonawczej⁴⁴. Podobnie przedstawia pozycję ustrojową RG P. Winczorek, który twierdzi, że jeśli z przebiegu obrad Rady Gabinetowej wynikają jakieś wnioski co do konieczności podjęcia takich decyzji, podejmuje je Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i Prezydent RP w ramach ich

⁴⁴ R. Mojak, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Polskie prawo konstytucyjne, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 345.

własnych zadań i kompetencji⁴⁵. Również zdaniem L. Garlickiego ustalenia podjęte na posiedzeniu RG zostają przetworzone na wiążące akty i decyzje przez RM i jej prezesa, natomiast stwierdza on nie jest to zdaniem autora rola Prezydenta⁴⁶.

RG jej funkcja i pozycja nie zajmowały jak dotąd wiele miejsca w literaturze przedmiotu. Wynika to również i z tego, że RG nie była instytucją wykorzystywaną w działalności politycznej. W latach 1997-2001, gdy funkcjonował rząd J. Buzka, Prezydent A. Kwaśniewski zwołał RG tylko trzykrotnie.

RM to organ władzy wykonawczej powołany do prowadzenia polityki państwa i kierowania administracją rządową. W literaturze prawa konstytucyjnego na określenie RM używa się różnych terminów. Mała konstytucja używała określenia *Rada Ministrów* i *rząd* zamiennie. Natomiast Konstytucja z 1997r. używa wyłącznie terminu *Rada Ministrów*. Według konstytucjonalistów ta zmiana nazwy nie ma większego wpływu na praktykę życia politycznego i termin *rząd* będzie nadal używany⁴⁷.

Rolę ustrojową RM określił art. 146 Konstytucji, stanowiąc, iż *Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej ... oraz kieruje administracją rządową*⁴⁸. Prowadzenie polityki państwa jest więc

⁴⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.* Liber, Warszawa 2000, s. 185.

⁴⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 274.

⁴⁷ *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 350-351. Por. art. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000r., nr 120, poz. 1268, z 2001r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

⁴⁸ Zdaniem P. Winczorka (*Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 192) przepis ten ma istotne znaczenie dla ustawodawcy, który musi tak kształtować treść norm prawnych, aby uwzględnić wyłączność Rady Ministrów w prowadzeniu polityki państwa.

obowiązkiem RM i żaden inny organ konstytucyjny i pozakonstytucyjny nie może jej w tym zastąpić. Tak więc Prezydent nie jest organem prowadzącym politykę państwa i nie jest organem rządzącym. Takie podejście do formułowania kompetencji ustawowych RM jest bardzo szerokie, bowiem art. 146 ust. 2 wprowadza ponadto zasadę domniemania właściwości RM w sprawach z zakresu prowadzenia polityki państwa: *Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego*. Tak więc określając kompetencje RM przyjęto w Konstytucji rozwiązania prawne, których nie stosuje się wobec innego organu państwa. Jeśli przepisy prawa dotyczące organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego o tym nie mówią, należy stwierdzić, że określone zadania jednoznacznie należą do RM⁴⁹. Widzimy tutaj, że domniemanie kompetencji odnosi się do spraw polityki państwa, a więc do tej dziedziny kompetencji wykonawczych, które mają związek z funkcją rządzenia⁵⁰. Konstytucja nie ogranicza się tylko do wskazania głównych kierunków działania RM, ale podkreśla szczególne jej zadania w ust. 4 wymienionego artykułu. Otóż RM w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach⁵¹ wypełnia szereg zadań, wśród których - przyjmując za Z. Witkowskim - należy wymienić:

1. zadania związane z kierowaniem całą administracją rządową,
2. dotyczące stosunków z parlamentem,
3. w zakresie tworzenia prawa,

⁴⁹ Zgodnie z przepisami Konstytucji spory kompetencyjne rozstrzyga TK (art. 189).

⁵⁰ Zob. Polskie prawo konstytucyjne, pod red. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 353; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 302.

⁵¹ Zgodnie z zasadą legalizmu (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* - art. 7 Konstytucji) kompetencje RM zostały skonkretyzowane w innych przepisach konstytucyjnych, a kompetencje w zakresie obronności i Sił Zbrojnych w ustawie o p. o. o. w ustawie z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.) w ustawie z dnia 17 grudnia 1998r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998r., nr 162, poz. 1117).

4. dotyczące stosunków z ministrami i kierownikami urzędów centralnych,
5. wobec organów samorządu terytorialnego,
6. w stosunku do terenowych organów rządowej administracji ogólnej⁵².

Z regulacji konstytucyjnych zawartych z rozdziale VI jednoznacznie wynika, że RM wykonuje funkcje wykonawczą, która polega na zapewnieniu wykonania ustaw, jako aktów prawnych stanowionych przez parlament. Obok funkcji wykonawczej, RM spełnia także funkcję administrowania, z którą powiązana została funkcja kierowania (art. 146 ust. 3). Konstytucja wyposażyła także RM w funkcję rządzenia, która najbardziej podkreśla rolę ustrojową, samodzielność, ale i odpowiedzialność RM. A zatem przyjmując za W. Skrzydło funkcja rządzenia przejawia się w wytyczaniu ogólnych, kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, jak też w podejmowaniu decyzji o strategicznym znaczeniu. W tym sensie rząd posiada wiodącą rolę w zakresie inicjatywy politycznej, a która dodatkowo wzmocniona została zasadą domniemania kompetencji RM⁵³. Wykonując ustanowione w Konstytucji i ustawach zadania i kompetencje RM, rozpatruje określone sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. Organizację i tryb swojej pracy RM określa w regulaminie⁵⁴.

⁵² Z. Witkowski, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, w *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 1998, s. 318.

⁵³ *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 354.

⁵⁴ Art. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000r., nr 120, poz. 1268, z 2001r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800; Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 1997r., nr 15, poz. 144, z 1998r., nr 12, poz. 202, nr 32, poz. 498, nr 33, poz. 547). Uchwała utraciła moc dnia 1 stycznia 2002 r. w związku z art. 1 pkt 18 i 22 ustawy z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001r., nr 154, poz. 1800).

RM kieruje administracją rządową. Administracja rządowa obejmuje działy⁵⁵ o charakterze branżowym lub funkcjonalnym i istnieje na szczeblu ogólnokrajowym w postaci ministerstw i centralnych urzędów administracji rządowej oraz w jednostkach podziału terytorialnego państwa⁵⁶.

Na szczeblu terenowym administracja rządowa może funkcjonować za pośrednictwem organów administracji rządowej zespolonej i administracji niezespolonej⁵⁷. Zadania, które Konstytucja wyznaczyła RM w art. 146 ust. 1-3, a także w art. 146 ust. 4 realizowane są przez nią kolegialnie⁵⁸. Z zapisów Konstytucji jednoznacznie wynika, że RM jest organem odrębnym w znaczeniu organizacyjnym, a także pod względem zadań jakie realizuje i kompetencji jakie posiada od osób, które wchodzi w jej skład (art. 147 Konstytucji).

⁵⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

⁵⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy : 1) obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...), 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych. - chyba, że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych.

⁵⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407). Na mocy art. 5 ust. 1 ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Por. także art. 14 ust. 3 -5 u. o p. o. o.

⁵⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000r., nr 120, poz. 1268, z 2001r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

Upewnienia Rady Ministrów w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa

Analizując interesującą nas dziedzinę działalności RM należy stwierdzić, że prowadzenie polityki, w tym zakresie materializuje się w postaci zapewnienia wykonania ustaw dotyczących obronności i Sił Zbrojnych (art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji), wydawania rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2)⁵⁹, koordynowania i kontrolowania pracy organów administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 3)⁶⁰. RM uchwała projekt budżet państwa, w tym wydatki na obronność i Siły Zbrojne oraz kieruje wykonaniem przyjętego przez parlament budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 5), zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Do zadań i kompetencji RM należą także sprawy z zakresu sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9) obejmującymi współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa⁶¹, sojuszy i układów wojskowych, pobytu obcych wojsk na terytorium RP lub przemieszczania się ich przez to terytorium⁶² (art. 117 Konstytucji), zawierania umów międzynarodowych związanych z zapewnieniem: bezpieczeństwa zewnętrznego, niepodległości państwa (suwerenności), niepodzielności i

⁵⁹ Np. rozporządzenia wykonawcze do u. o p. o. o. rozporządzenia wykonawcze do ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa.

⁶⁰ RM kontroluje i koordynuje pracę ministrów, w tym ministra ON, wojewodów, poprzez ministra ON kontroluje pracę organów wojskowych: Szefa Sztabu Generalnego, wojskowe organy administracji niezespólonej.

⁶¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998r., nr 162, poz. 1117).

⁶² Ustawa z dnia 23 września 1999r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (DzU z 1999r., nr 93, poz. 1063).

nienaruszalności jego granic oraz użycia do realizacji tych celów Sił Zbrojnych⁶³, a także sił obcych pozostających w sojuszach i układach wojskowych z RP⁶⁴.

W małej konstytucji RM utraciła konstytucyjną kompetencję do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych⁶⁵, co tylko częściowo zostało zrekompensowane przez powierzenie jej zadania, określonego w art. 52 ust. 2 pkt 8 jako zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa⁶⁶. Natomiast istotne zmiany nastąpiły w określeniu kompetencji rządu w tej dziedzinie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji przywrócono konstytucyjne sformułowanie z 1952 r., stanowiąc, iż RM: *sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej*⁶⁷. RM także zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7). Według literatury przedmiotu ogólne

⁶³ Traktat Północnoatlantycki z dnia 4 kwietnia 1949r. (DzU z 2000r., nr 87, poz. 970); Umowa między państwami -Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych z dnia 19 czerwca 1951 (DzU z 2000r., nr 21, poz. 257).

⁶⁴ Konwencja z dnia 5 września 1998r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Królestwa Danii i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotycząca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (DzU z 2000r., nr 21, poz. 259)

⁶⁵ Takie kompetencje RM posiadała na mocy art. 41 pkt 10 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952r. (DzU z 1976r., nr 7, poz. 36, z 1980r., nr 22, poz. 81, z 1982r., nr 11, poz. 83, z 1983r., nr 39, poz. 175, z 1987r., nr 14, poz. 82, z 1988r., nr 19, poz. 129, z 1989r., nr 19, poz. 101 i nr 75, poz. 444, z 1990r., nr 16, poz. 94, nr 29, poz. 171 i nr 67, poz. 397, z 1991r., nr 41, poz. 176 i nr 119, poz. 514 oraz z 1992r., nr 75, poz. 367). Ponadto na mocy wymienionego art. określała *corocznie kontyngenty obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej*.

⁶⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992r., nr 84, poz. 426, z 1993r., nr 7, poz. 34, z 1995r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729, z 1996r., nr 106, poz. 488 0.

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (DzU z 1997r., nr 78, poz. 483, z 2001r., nr 28, poz. 319).

kierownictwo określa granicę między kompetencjami kierowniczymi, koordynacyjnymi i konkretnymi RM i premiera, a szczególnymi uprawnieniami ministra ON, kierującego w pełni merytorycznie i samodzielnie działalnością urzędu i ponoszącego za tę działalność polityczną odpowiedzialność⁶⁸.

RM działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ale jako organ polityczny prowadzi własną politykę legislacyjną, wyrażającą - zdaniem W. J. Wołpiuka - cele swojego programu działania⁶⁹. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RM przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), w tym przypadku prawo to może dotyczyć spraw związanych z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa, obronnością i Siłami Zbrojnymi⁷⁰. Prawo inicjatywy ustawodawczej jest to jedna z funkcji stanowienia prawa, a skoro RM prowadzi działalność wykonawczą, koordynuje i kieruje działalnością administracji w państwie, jest ona najbardziej predysponowanym organem zorientowanym, co do konieczności regulacji ustawowych. W pewnych kwestiach do RM należy wyłączne prawo wnoszenia projektów ustaw. Dotyczy to projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy i zaciąganiu długu publicznego, czy o zmianie budżetu (art. 221 Konstytucji). To w projekcie ustawy budżetowej określa się corocznie wysokość nakładów na obronność i SZ. To RM jest tutaj głównym decydentem i dysponentem środków państwowych. RM ma prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm (art. 119 ust. 2). Rząd będąc wnioskodawcą może wycofać projekt ustawy (art. 119 ust.4), a określone projekty ustaw uznać za pilne (art. 123 ust 1). Prezes

⁶⁸ Zob. Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, w : *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, praca zbiorowa, Warszawa 1996, s. 334; W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 92.

⁶⁹ W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 93.

⁷⁰ Ustawa z dnia 25 maja 2001r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001 - 2006 (DzU z 2001 r.).

RM może wystąpić z wnioskiem do TK o orzeczenie zgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją (art. 191 ust. 1 pkt 1).

3.III. Organy pomocnicze Rady Ministrów

W ramach RM mogą działać ciała wewnętrzne i pomocnicze. Do niedawna były to stałe komitety RM, w skład których wchodziłi członkowie rządu. Były one tworzone w drodze rozporządzenia RM, a ich celem było uzgadnianie stanowisk członków rządu, inicjowanie i przygotowanie rozstrzygnięć w określonych dziedzinach polityki RM. Art. 11 ustawy o organizacji i trybie pracy RM oraz o zakresie działania ministrów przewidywał, że RM może postanowić, że rozpatrywanie określonych spraw będzie możliwe wyłącznie po zapoznaniu się ze stanowiskiem danego stałego komitetu⁷¹. Rząd J. Buzka w listopadzie 1997r. wydał stosowne rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów RM, takich jak: Komitet Ekonomiczny, Komitet Społeczny, Komitet Spraw Obronnych, a we wrześniu 1998r. został utworzony Komitet do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju⁷². Organy te jednak nie mogły (i nie mogą) samodzielnie podejmować decyzji, ponieważ nie są organami rozstrzygającymi i nie mogą działać zamiast RM. Mimo, że każdy komitetu składał się wyłącznie z członków rządu. Do zakresu działania KSORM należały: sprawy projektów aktów normatywnych, projektów programów, a także analiz dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, systemu obronnego państwa, przemysłu zbrojeniowego, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, uwzględniania wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury

⁷¹Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, z 2000r., nr 120, poz. 1268 i z 2001r., nr 102, poz. 1116).

⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (DzU z 1997r., nr 143, poz. 953, z 1998r., nr 121, poz. 789 i nr 132, poz. 865).

gospodarczej, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, oraz inne sprawy powierzone przez RM i premiera⁷³.

W praktyce rola komitetów była różna i nie jednoznaczna. Trudno powiedzieć, czy KSORM wykazał się znaczącą rolą przy realizacji postawionych przez rząd zadań i czy rzeczywiście był inicjatorem w przygotowaniu rozstrzygnięć RM. KSORM przestał funkcjonować wraz z objęciem funkcji premiera przez L. Millera, który w dniu 25 października 2000r. powołał stały zespół RM. Stały zespół RM został powołany, jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach należących do zakresu działania RM lub premiera. Zadania stałego zespołu (Komitetu RM) zostały przedstawione w sposób jednoznaczny i prosty bez szczegółowego ich wyliczania. Zadaniem komitetu jest więc przygotowanie i przedstawianie RM lub prezesowi RM projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym, które będą przedłożone RM lub premierowi do rozpatrzenia⁷⁴. W skład komitetu RM wchodzi: przewodniczący, którym jest wiceprezes RM, powoływany i odwoływany przez premiera, wiceprzewodniczący, powoływany i odwoływany przez Prezesa RM spośród członków RM, na wniosek przewodniczącego komitetu RM, członkowie, którymi są sekretarze w ministerstwach, inni przedstawiciele Prezesa RM. Gdy na posiedzeniu stałego zespołu obecny jest premier to przewodniczy on obradom. Sekretarzem komitetu jest urzędnik służby cywilnej zatrudniony w Kancelarii Prezesa RM, która obsługuje pracę tego komitetu. Sekretarz jest powoływany i odwoływany przez przewodniczącego komitetu. Działalność stałego zespołu RM nie była dotychczas przedmiotem opracowań naukowych. Jest to wszakże zbyt krótki okres jego

⁷³ Rozporządzenie utraciło moc dnia 1 stycznia 2002r. w związku z art. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001r., nr 154, poz. 1800). Nowelizacja ta skreśliła art. 11 ustawy o organizacji i trybie pracy RM (...).

⁷⁴ Zarządzenie nr 727 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M. P. z 2001r., nr 38, poz. 623).

funkcjonowania, aby taką działalność można byłoby poddać gruntownej analizie. Niewątpliwie nowelizowana w 2001r. ustawa o organizacji i trybie pracy RM zwiększyła możliwości rządu i premiera w zakresie powoływania organów wewnętrznych i pomocniczych RM (rozdział trzeci ustawy - art. 12 - 15). Należy sądzić, że nowelizacja ta przyczyni się również do usprawnienia procesu podejmowania decyzji w zakresie projektów aktów normatywnych, programów dotyczących obronności, bezpieczeństwa państwa i SZ.

Na marginesie można przypomnieć, że w bardzo krótkim okresie (dwóch miesięcy) przyjęto kilka projektów aktów normatywnych dotyczących omawianej problematyki. Nowelizowano następujące ustawy „obronne”: u. o p. o. o., ustawę o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁵, ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁶, ustawę o urzędzie ministra ON⁷⁷, ustawę o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego⁷⁸, ustawę o ochronie informacji niejawnych⁷⁹, ustawę o Żandarmerii Wojskowej⁸⁰.

⁷⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 1997r., nr 10, poz. 55, nr 106, poz. 678, nr 107, poz. 688, nr 117, poz. 753, nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1998r., nr 162, poz. 1117, z 1999r., nr 1, poz. 7, z 2001r., nr 85, poz. 925, nr 88, poz. 961 i nr 154, poz. 1800).

⁷⁶ Ustawa z 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1995r., nr 86, poz. 433, z 1995r., nr 141, poz. 692, z 1996r., nr 106, poz. 496, z 1997r., nr 6, poz. 31, nr 80, poz. 506, nr 106, poz. 678, z 1998r., nr 106, poz. 668, z 1999r., nr 86, poz. 964, nr 93, poz. 1063, 2000r., nr 6, poz. 70, nr 48, poz. 550, z 2001r., nr 4, poz. 24, nr 81, poz. 877, nr 100, poz. 1085, nr 125, poz. 1368, nr 154, poz. 1800).

⁷⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 10, poz. 56, nr 102, poz. 474, z 1997r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999r., nr 11, poz. 95, z 2001r., nr 123, poz. 1353 i nr 154, poz. 1800).

⁷⁸ Ustawa z dnia 30 maja 1996r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU z z 1996r., nr 90, poz. 405, nr 156, poz. 775, z 1997r., nr 80, poz. 509, nr 121, poz. 770, z 2000r., nr 48, poz. 550, nr 95, poz. 1041, z 2001r., nr 154, poz. 1800).

Należy pamiętać, że komitet RM to struktura działająca wewnątrz rządu, w ramach jej zdań i jako jej organ pomocniczy. Dlatego omawianego tu komitetu (stałego zespołu) nie należy mylić z komitetami, o których mowa w art. 147 ust. 4 Konstytucji. Te ostatnie są odrębnymi resortowymi organami administracji rządowej, dysponującymi własnym zakresem kompetencji. Komitety takie tworzone są w drodze ustawy (np. Komitet Badań Naukowych, Komitet Integracji Europejskiej⁸¹, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych)⁸².

RM jako naczelny organ państwowy posiada szczególne uprawnienia polegające o czym była już mowa, na zapewnieniu wykonania ustaw (art. 146 ust 4 pkt 1). Aby ta kompetencja RM była należycie wykonywana musi ona podejmować działania o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym, które powinny zapewnić realizowanie przez wszystkie organy administracji publicznej ustaleń zawartych w ustawach. Jednocześnie w tym miejscu warto przypomnieć, że to nie tylko RM, ale

⁷⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999r., nr 11, poz. 95, z 2000r., nr 12, poz. 136, nr 39, poz. 462, z 2001r., nr 22, poz. 247, nr 27, poz. 298, nr 56, poz. 580 i nr 154, poz. 1800).

⁸⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001r., nr 123, poz. 1353, nr 154, poz. 1800). Wyżej wymienione akty normatywne znowelizowano ustawą z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001r., nr 154, poz. 1800).

⁸¹ Z mocy art. 4 ust. 2 ustawy przewodniczący komitetu jest członkiem RM. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Komitecie Integracji Europejskiej (DzU z 1996r., nr 106, poz. 494 i z 2001r., nr 154, poz. 1800).

⁸² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (DzU z 1996r., nr 106, poz. 495, z 1998r., nr 106, poz. 668. z 2000r., nr 48, poz. 550, nr 120, poz. 1268). Ustawa straciła moc z dniem 1 stycznia 2002r. na mocy art. 52 ustawy z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy RM ... (DzU z 20001r., nr 154, poz. 1800).

wszystkie ogniwa administracji w państwie są zobowiązane do prowadzenia działalności zgodnej z wykonywaniem ustaw⁸³. Zadania o charakterze wykonawczym obejmują również inne czynności, które na RM nakładają obowiązujące ustawy, w tym także wykonywanie aktów wykonawczych. Konstytucja upoważniła RM do wydawania rozporządzeń oraz uchwał (art. 87, art. 92 - 93 oraz art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji). Ustawy w treści aktu zawierają zapowiedź wydania przez RM aktów wykonawczych w postaci rozporządzeń, mających skonkretyzować odpowiednie przepisy ustawy. Rozporządzenia są ogłaszane w Dzienniku Ustaw, co jest warunkiem wejścia w życie i mogą być wydawane tylko przez rząd w ramach upoważnienia zawartego w ustawie.

Rada Ministrów na mocy tych kompetencji wykonuje powyższą funkcję wobec Ministerstwa Obrony Narodowej i ministra. To RM na podstawie upoważnienia ustawowego⁸⁴ wydaje rozporządzenia określające zakres działania ministra ON⁸⁵ oraz statut tego ministerstwa⁸⁶. Rozporządzenie, o czym była mowa nie jest jedyną formą, w jakiej RM stanowi prawo, jest jednak w świetle art. 87 Konstytucji jedynym aktem prawnym zaliczanym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jest ono wydane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania (art.

⁸³ *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 365.

⁸⁴ Określił to art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra ON (DzU z 1996r., nr 10, poz. 56, nr 102, poz. 474, z 1997r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999r., nr 11, poz. 95, z 2001r., nr 123, poz. 1353 i nr 154, poz. 1800).

⁸⁵ Rozporządzenie RM z 9.07.1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426).

⁸⁶ Rozporządzenie RM z 16.02.1999r. w sprawie nadania statutu MON (DzU z 1999r., nr 29, poz. 267, nr 86, poz. 951, z 2000r., nr 9, poz. 119, nr 110, poz. 1170). W związku z nowelizacją ustawy o urzędzie ministra ON z dniem 1.01.2002 r. Prezes RM został upoważniony do nadania w drodze zarządzenia statutu MON (art. 19 ustawy z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy RM... DzU z 2001r., nr 154, poz. 1800. Jest to ogólnie przyjęta zasada, że premier nadaje statuty poszczególnym ministerstwom w drodze zarządzenia. Ta kompetencja Prezesa RM została sformułowana w ustawie o RM z dnia 8.08.1996r. Ministerstwo ON było tu wyjątkiem, ponieważ jego statut nadawany był jak wiadomo w drodze rozporządzenia RM.

92 ust. 1 Konstytucji)⁸⁷. W świetle art. 93 ust. 1 rząd może także wydawać uchwały, mają one jednak charakter wyłącznie wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe RM. Uchwały RM podlegają kontroli, co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem⁸⁸.

4.III. Funkcja wykonawcza i kontrolna Prezesa Rady Ministrów

Rola Prezesa RM jest widoczna od momentu tworzenia rządu. To premier posiada uprawnienia w zakresie formułowania rządu, kompletowania jego składu, ogłoszenia expose i ubiegania się o udzielenie wotum zaufania. Konstytucja wyraźnie podkreśla, że premier kieruje pracami RM, a także koordynuje i kontroluje pracę jej członków (art. 148 pkt 2 i 5). To sformułowanie konstytucyjne, zdaniem W. Skrzydło - jest niezwykle charakterystyczne i ważne, bowiem brzmi niemal identycznie jak w przypadku art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji, wskazującego na kierownicze, koordynacyjne i kontrolne uprawnienia RM w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej⁸⁹. Warto jednak zaznaczyć, że art. 148 ogranicza te uprawnienia premiera tylko w stosunku do członków RM. Tak więc Prezes RM ma uprawnienie koordynowania i kontrolowania pracy członków RM, co oznacza, że może kontrolować pracę poszczególnych ministrów, np. w zakresie bezpieczeństwa państwa i obronności, jak również ma prawo kontrolowania ministra ON, który kieruje SZ (art. 148 ust. 5 Konstytucji).

Przedmiotem kontroli jest przede wszystkim konstytucyjność działania ministra i działu, którym kieruje, oraz zapewnienie zgodności tej działalności z polityką

⁸⁷ W latach 1999 - 2001 resort Ministerstwa Obrony Narodowej przygotował ponad sto rozporządzeń RM lub ministra ON. Wszystkie one ukazały się w Dzienniku Ustaw - wypowiedź J. Pinkowskiego, dyrektora generalnego MON. Polska Zbrojna nr 43 z 21 października 2001r, s. 10.

⁸⁸ Szczegółowo problemem tym zajmuje się Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.

⁸⁹ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w : *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. autora, Morpol, Lublin 2001, s. 371.

prowadzoną przez państwo. Prezes RM prowadzi kontrolę ministrów osobiście w czasie posiedzeń RM lub za pośrednictwem Kancelarii Prezesa RM. Do zadań, które z upoważnienia Prezesa RM realizuje Kancelaria, należy m. in. kontrola realizacji zadań wskazanych przez RM i Prezesa RM oraz przedstawianie wniosków, przedkładanie propozycji w zakresie doskonalenia metod kontroli. W omawiany zakres wchodzi również kontrola wykonania zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa⁹⁰.

Uchwalona w 1996r. ustawa o organizacji i trybie pracy RM oraz o zakresie działania ministrów, jak wiadomo zwiększyła rolę premiera. Te uprawnienia jak wspomniano zostały utrzymane w Konstytucji, co zdaniem prof. L. Garlickiego było logiczną konsekwencją osłabienia ustrojowej pozycji i kompetencji Prezydenta, przez odpowiednie umocnienie pozycji Premiera⁹¹. Najważniejsze z nowych uprawnień, które zostało wprowadzone wspomnianą ustawą, to prawo premiera do ustalania w drodze rozporządzeń szczegółowego zakresu działania ministra⁹². Jest to tzw. władza organizacyjna premiera⁹³. Kompetencje ministrów ustalone przez premiera obowiązują tylko w okresie istnienia danej RM i tracą moc z dniem powołania nowego rządu. Należy jednak podkreślić, że szczegółowy zakres działania ministra ON został określony w rozporządzeniu RM, jako wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Zawarte w tym przepisie upoważnienie do wydania aktu wykonawczego może budzić zastrzeżenia, ponieważ jest ono sprzeczne z ogólnie przyjętą normą wynikającą z ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej

⁹⁰ Art. 29 pkt 1 i 8 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000r., nr 120, poz. 1268, z 2001r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

⁹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2000, s. 305.

⁹² Zob. Rozporządzenia Prezesa RM z 20 października 2001r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów - DzU. z 2001r., nr 122, poz. 1333 - 1346.

⁹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 307.

od dnia jej uchwalenia, tj. 14 grudnia 1995 r. przeszła sześć kolejnych nowelizacji, jednak ten przepis pozostał w stanie pierwotnym. Ponadto kolejne nowelizacje ustawy o organizacji i trybie pracy RM nie odniosły się do istniejącego, wydaje się sprzecznego, stanu prawnego. Na marginesie można przypomnieć (była już o tym mowa), że nastąpiła jedynie nowelizacja ust. 2 art. 10 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w związku z czym prezes RM, został upoważniony w drodze zarządzenia do nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej⁹⁴.

O dużym stopniu oddziaływania premiera na ministrów, w tym ministra ON może świadczyć zapis sformułowany w art. 149 ust. 1, iż ministrowie „wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Zdaniem W. Skrzydło jest to zgodne z uprawnieniami premiera do *określania sposobu wykonywania polityki rządu*⁹⁵. Jednak prezes RM nie określa polityki rządu, ponieważ RM działa kolegialnie (art. 146 Konstytucji).

Premier kieruje pracami rządu, przewodniczy obradom RM, przez co skutecznie oddziałuje na tok prac RM i treść podejmowanych decyzji, uchwał i aktów prawnych. Ponadto na wniosek premiera, RM może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra (art. 149 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja nie określa powodów tego uchylenia. Można przyjąć za prof. P. Winczorkiem, że mogą one mieć zarówno charakter prawny (sprzeczność z ustawami), jak i merytoryczny⁹⁶. Również na treść merytoryczną regulacji ministerialnej zwraca uwagę L. Garlicki, jako powód do uchylenia takiego aktu prawnego. Chociaż podkreśla, że uchylenie

⁹⁴ Art. 19 ustawy z dnia 21 grudnia 2001r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001r., nr 154, poz. 1800); Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. z 2002r., nr 1, poz. 29).

⁹⁵ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w : *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. autora, Morpol, Lublin 2001, s. 371.

⁹⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 197.

może nastąpić z każdego powodu⁹⁷. Jest to bardzo istotna funkcja kontrolna RM i szczególne uprawnienie kontrolne premiera.

Prezes RM ma także prawo wnioskowania o dokonanie zmian w składzie RM, co praktycznie oznacza odwołanie określonego ministra, np. ministra ON. Zmian w składzie RM dokonuje Prezydent RP (art. 161 Konstytucji)⁹⁸. Przepis art. 161 wyraźnie umacnia pozycję Prezesa RM wobec pozostałych członków rządu.

Konstytucja w art. 148 pkt 3 przyznaje Prezesowi RM prawo wydawania aktów prawnych w postaci rozporządzeń. Są to akty prawne powszechnie obowiązujące, wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania z powołaniem się na upoważnienie w nich zawarte. Prezes RM, może także wydawać zarządzenia, które mają jednak charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe prezesowi RM⁹⁹. Art. 93 ust. 2 Konstytucji wymaga ponadto, aby zarządzenia były wydawane tylko na podstawie ustawy, co akcentuje ich niesamodzielny charakter.

W świetle art. 148 ust. 7 Prezes RM jest służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej zatrudnionych w organach tej administracji, zarówno centralnych, jak i terenowych, w organach administracji zespolonej i niezespolonej. Zawarte w tym przepisie stwierdzenie, świadczy, że premier jest także zwierzchnikiem Szefa SG WP oraz szefów wojskowej administracji (niezespolonej): dowódców okręgów wojskowych, szefów WSzW i

⁹⁷ L.Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. 4., Liber, Warszawa 2000, s. 309.

⁹⁸ Konstytucja z 1997r. w art. 161 wyklucza możliwość, aby Prezydent nie odwołał ministra na wniosek złożony przez premiera. W konstytucji z 1992r. analogiczny zapis brzmiał, że Prezydent może odwołać, co w praktyce oznaczało, że nie musi. Wzmacniało to pozycję Prezydenta, w stosunku do premiera. Ponadto, gdy analizujemy to z punktu widzenia tzw. *resortów prezydenckich*, to można stwierdzić, że minister ON był teoretycznie nieodwoalny.

⁹⁹ Np. Zarządzenie nr 727 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M. P. z 2001r., nr 38, poz. 623); Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. z 2002r., nr 1, poz. 29).

komendantów WKU. Oczywiście jest to zwierzchnictwo nie bezpośrednie, a poprzez ministra Obrony Narodowej. Dodatkowo na mocy przepisów art. 153 ust. 2 premier jest także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, co oznacza, że podlega mu dyrektor generalny Ministerstwa Obrony Narodowej. Ponadto premier na wniosek ministra Obrony Narodowej powołuje sekretarzy stanu oraz podsekretarzy stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej. Do Prezesa RM należy także nadzór nad samorządem terytorialnym (art. 148 pkt 6), w tym nad wykonaniem zadań zleconych w dziedzinie obronności państwa. Warto jednak wskazać, że rola premiera jest tu ograniczona, bo nadzór ten - może dotyczyć tylko legalności działalności samorządu terytorialnego. Zakres i formy nadzoru szczegółowo określają ustawy o tym samorządzie¹⁰⁰.

Prezes RM kieruje pośrednio terenową administracją rządową¹⁰¹. Powołuje i odwołuje wojewodów¹⁰² (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody), przysługują mu również kompetencje koordynatora prac organów terenowych, chociaż bezpośrednio kwestie te znajdują się w zakresie działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że zadania i kompetencje określone w art. 148 Konstytucji są dość szerokie. Należy więc zgodzić się z prof.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001r., nr 142, poz. 1591); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001r., nr 142, poz. 1592); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (DzU z 2001r., nr 142, poz. 1590). Zob. także Pojęcie kontroli. Kontrola a nadzór , w: J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7 - 18.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407).

¹⁰² Na mocy art. 20 ust. 1 u. o p. o. o. kierowanie sprawami obronności w województwach należy do wojewódzkich komitetów obrony. Zgodnie z ust. 5 tego art. przewodniczącymi tych komitetów są wojewodowie. KOK określa skład, zakres oraz zasady i tryb działania WKO, a także zasady i tryb powoływania oraz zakres działania organów wykonawczych tych komitetów. (ust. 6). O pozycji prawnej KOK będzie jeszcze mowa.

W. Skrzydło, iż tak zakreślone kompetencje czynią z premiera samodzielny, centralny organ administracji rządowej¹⁰³.

5.III. Prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności Ministra Obrony Narodowej

Pozycja ustrojowa Ministra Obrony Narodowej

Minister ON posiada kompetencje organu administracji rządowej. Pozycję każdego ministra resortowego (w tym i ministra Obrony Narodowej) charakteryzuje podwójna rola. Jednocześnie jest on członkiem RM, organu kolegialnego i uczestniczy w realizacji tych zadań, które Konstytucja RP przyznała RM. Z drugiej strony jest on samodzielnym organem państwowym powołanym do kierowania określonym działem administracji (art. 149 ust. 1-2 Konstytucji). Istotą urzędu ministra jest specjalizacja przedmiotowa - każdy minister realizuje odpowiednią część zadań rządu jako całości¹⁰⁴. Wykaz działów oraz przedmiotowy ich zakres, zasady i tryb przydzielania ministrom tych działów przez Prezesa RM określa ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰⁵.

Na podstawie ustawy o działach minister może kierować jednym lub kilkoma działami administracji rządowej. Jest on zobligowany do wykonywania przepisów aktów prawa materialnego dotyczących danego działu administracji. Minister w swojej działalności zobowiązany jest także do postępowania z właściwymi dla danego działu przepisami kompetencyjnymi i proceduralnymi, a zwłaszcza

¹⁰³ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 2001, s. 372.

¹⁰⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4. Liber, Warszawa 2000, s. 307.

¹⁰⁵ Są 32 takie działy, wśród nich np. : administracja publiczna, obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne. Art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

przepisami kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰⁶. W stosunkach zewnętrznych minister ON występuje jako organ naczelny w postępowaniu administracyjnym, a wydawane przez niego decyzje administracyjne mają zawsze charakter ostateczny i podlegają tylko kontroli NSA¹⁰⁷. Na podstawie klauzuli generalnej kompetencji, NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej (art. 1 ustawy o NSA). Od 1990 r. właściwości NSA podlegają sprawy dotyczące obronności i SZ RP¹⁰⁸. Od klauzuli generalnej kompetencji ustawa o NSA przewidziała kilka wyjątków. Zgodnie z art. 19 ustawy NSA nie jest właściwy tylko w niektórych sprawach, dotyczących SZ. Dotyczy to m. in. spraw: wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych i spraw dyscyplinarnych.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Zob. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000r., nr 98, poz. 1071, z 2001r., nr 49, poz. 1071).

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995r., nr 74, poz. 368 z póź. zm.).

¹⁰⁸ Por. *Nowela K. p. a. dająca ochronę prawną żołnierzom*, w: B. Kopczyński, *Misja poselska - kulisy*, Warszawa 1991, s. 235 - 236. Wypada dodać, że wojskowi coraz częściej korzystają z tej formy obrony swoich praw oraz obrony spraw dotyczących SZ i obronności państwa. Zob. Rozmowa z gen. broni Z. Sadowskim, dowódcą Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie: *Będę się procesował. sprawę skierowałem już zresztą do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jestem polskim generałem, ale jednocześnie dowodzę wielonarodowym korpusem. Dlatego nie zgadzam się z poglądami, że VAT jest zgodny z prawem i że jego wyeliminowanie w przypadku korpusu stanowiłoby dodatkowe obciążenie dla Polski. Umów trzeba dotrzymywać, inaczej jest się niewiarygodnym*, w: *Polska Zbrojna* nr 44 z 28 października 2001r, s. 6. Zob. także E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, rozmawiają : M. Janicki i S. Podemski, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1992, s. 164 - 165. i inne.

¹⁰⁹ Por. także art. 107 ustawy z dnia 30 czerwca 1970r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 1997r., nr 10, poz. 55 z póź. zm.). Należy dodać, że na mocy ust. 2 tego art. to minister ON określa w drodze rozporządzenia organy wojskowe wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kpa.

Decyzje ministra ON w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym szefa SG WP mają moc rozkazu wojskowego (art. 9 ust. 1 ustawy o urzędzie ...). Decyzje administracyjne oraz wytyczne ministra ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Obrony Narodowej.

Minister ON kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa (art. 5 pkt 14 ustawy o działach ...), tzn. podejmuje rozstrzygnięcia i działania, jakie uważa za konieczne dla realizowania zadań nałożonych na niego, przez ustawy oraz wynikające z polityki ustalonej przez RM. Dział obrona narodowa, w czasie pokoju obejmuje, sprawy: 1) obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”, 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych

- chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych (art. 19 ust. 1 ustawy o działach ...).

Kierowanie działem administracji obrona narodowa odbywa się przy zastosowaniu różnych metod, a wśród nich ważne miejsce zajmują akty prawne wydawane przez ministra ON. Mają one charakter wykonawczy i przybierają postać rozporządzeń ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Istotne jest to, aby upoważnienie ustawowe określało ministra Obrony Narodowej, jako organ właściwy do wydania danego rozporządzenia. Minister wydaje także zarządzenia, które publikowane są w Monitorze Polskim. Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Jak wiadomo akty te mają charakter wewnętrzny podlegają jednak kontroli z punktu widzenia ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. O zgodności aktów prawnych wydawanych przez urząd ministra ON z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami orzeka TK (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Z wnioskiem takim wystąpić mogą: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes RM, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Generalny, Prezes NIK, RPO (art.

191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Na podstawie art. 188 ust. 5 TK może orzekać w trybie skargi konstytucyjnej. Skargę konstytucyjną, na zasadach określonych w ustawie¹¹⁰, może wnieść każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Należy zaznaczyć, że skarga konstytucyjna, może być wniesiona na akt normatywny (ustawę lub inny akt normatywny niższego rzędu), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o jego wolnościach, prawach lub o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Istotą skargi konstytucyjnej jest to, że może ona być wniesiona po wyczerpaniu toku instancyjnego w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia¹¹¹.

Ogólnie rzecz ujmując ministrowi resortowemu podlega ministerstwo, tzn. zorganizowana struktura administracyjna (składająca się z departamentów, sekretariatów, wydziałów oraz kierownictwa samego resortu) powołana do bezpośredniej realizacji zadań należących do danego ministra¹¹². Ministerstwa zgodnie z art. 39 ustawy¹¹³ tworzy, znosi lub przekształca RM w drodze

¹¹⁰ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU z 1997r., nr 102, poz. 643, z 2000r., nr 48, poz. 552, nr 53, poz. 638, z 2001r., nr 98, poz. 1070).

¹¹¹ A. Preisner, *Przesłanki ostateczności orzeczenia sądu lub organu administracyjnego*, w: *Skarga konstytucyjna*, prac zbiorowa pod red. J. Trzczińskiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 106-155. Zob. także art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

¹¹² W skład MON wchodzi Gabinet Polityczny ministra oraz następujące komórki organizacyjne: Sekretariat ministra ON, Departament Administracyjny, Departament Budżetowy, Departament Infrastruktury, Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego, Departament Kontroli, Departament Polityki Zbrojeniowej, Departament Prawny, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Departament Spraw Socjalnych i Rekonwersji, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Zaopatrywania Sił Zbrojnych, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych, Biuro Prasy i Informacji, oraz osiem zarządów SG WP. Zob. § 2. 1. zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. z 2002r., nr 1, poz. 29).

¹¹³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000r., nr 120, poz. 1268, z 2001r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

rozporządzenia. Warto tutaj zasygnalizować, że *ministerstwa* nie można mylić z pojęciem *urzędu ministra*. Urząd ministra tworzony jest drogą ustawy, chociaż wymóg ten nie jest dziś sformułowany w przepisach konstytucyjnych¹¹⁴. Konstytucja w zasadzie nie określa ani nazw, ani liczby ministerstw, ale robi wyjątek wymieniając ministra ON jako organ za pośrednictwem, którego w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad SZ (art. 134 ust. 2). Można wysunąć wniosek, że wymienienie z nazwy ministra ON w Konstytucji oraz pozostawienie w mocy przepisów ustawy o urzędzie ministra ON jakoś szczególnie wyróżnia tę dziedzinę działalności państwowej. Można sądzić, że zwiększa to samodzielność ministra ON oraz jego odpowiedzialność, ponieważ podstawa jego działalności unormowana jest w ustawie¹¹⁵. Taki wniosek można wysunąć także po lekturze niektórych publikacji . Otóż prof. J. Boć krytycznie podchodzi, jak stwierdza - do *mobilnego* zakresu kompetencji ministra. Uważa on, że nie sprzyja to petryfikacji systemu prawa i systemu organizacji państwa oraz gruntowaniu idei państwa prawnego. Ponadto według autora ruchomość kryterium legalności działań, którego nie regulują już tylko ustawy, daje możliwość uznania różnych działań za tak samo legalne¹¹⁶. Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, zwłaszcza, że

¹¹⁴ Zgodnie z przepisami art. 149 ust. 1 Konstytucji jedynie zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określa się ustawą. Por. także ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.). Tekst pierwotny tej ustawy został zamieszczony w DzU z 1997r., nr 141, poz. 943. Na mocy art. 96 ust. 2 wymienionej ustawy pozostały w mocy przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej - DzU z 1996r., nr 10, poz. 56 i nr 102, poz. 474, z 1997r., nr 121, poz. 770).

¹¹⁵ Szczegółowy zakres działania ministra ON został określony w rozporządzeniu RM, jako akt wykonawczy do art. 10 ust. 1 ustawy o urzędzie ministra ON. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426). Z chwilą odwołania ministra traci moc rozporządzenie Prezesa RM wydane dla ustalenia szczegółowego zakresu działania tego ministra poza zakresem działania wyznaczonego obligatoryjnie ustawą (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Natomiast wymienione rozporządzenie RM takiej mocy nie traci.

¹¹⁶ *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wyd. Kolonia Limited , Wrocław 1998, s. 139.

praktyka funkcjonowania ministerstw w ciągu ostatnich kilku lat daje ku temu dowody. J. Boć ma nadzieję, że ten system mobilności przyczyni się jedynie do wzmocnienia odpowiedzialności i efektywności działań. W to raczej powątpiewał Z. Leoński (już w 1986 r.), który stwierdzał, że wpływ ministra na resort w układach zdecentralizowanych oraz jego odpowiedzialność za ministerstwo ulega osłabieniu, co zdaniem autora wymagało rozważenia, jak kształtować kompetencje ministrów w różnych grupach resortów w przyszłej ustawie o Radzie Ministrów¹¹⁷.

Wydaje się, że te spostrzeżenia wymienione w piśmiennictwie omijają urząd ministra ON, który został powołany na podstawie przepisów ustawy, a szczegółowy zakres działania ministra określiła RM.

Minister Obrony Narodowej jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa

Podległe ministrowi ON struktury organizacyjne działają w oparciu o zasadę hierarchicznego podporządkowania, co nadaje funkcji kierowania bardzo rozległy zakres. Funkcja ta zgodnie z art. 34 ustawy o RM obejmuje tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych, nadzorowanie i kontrolowanie ich działalności w zakresie sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa, a także podejmowanie odpowiednich decyzji kadrowych. Prawo kierowania sprawami kadrowymi w SZ daje ministrowi przed wszystkim art. 2 pkt 8 ustawy o urzędzie ministra. Uprawnienie to łączy się ponadto z wszelkimi kompetencjami dyscyplinarnymi wynikającymi z ustawy o dyscyplinie wojskowej¹¹⁸. Jak słusznie podkreślał W. J. Wołpiuk minister nie może przekazać tych uprawnień innej osobie, ponieważ są to uprawnienia cywilnego organu

¹¹⁷ Na podstawie: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocią, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 140.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997r. o dyscyplinie wojskowej (DzU z 1997r., nr 141, poz. 944, nr 160, poz. 1083, z 2000r., nr 48, poz. 553, z 2001r., nr 85, poz. 925).

administracji rządowej¹¹⁹. Kompetencje ministra w zakresie spraw kadrowych i dyscyplinarnych obejmują podmiotowo także szefa SG WP, który jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej.

W składzie aparatu wykonawczego ministra ON znajdują się jednostki organizacyjne, które w sposób wnikliwy i drobiazgowy umożliwiają mu wykonywanie funkcji kierowniczej. Ponadto minister ON posiada organ wyspecjalizowany w kontroli (Departament Kontroli)¹²⁰. Jak słusznie zauważa W.J. Wołpiuk z punktu widzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ pozycja ministra ON jest wyjątkowa. Minister jako organ naczelny administracji państwowej kieruje całokształtem działalności SZ i odpowiada za nie, w związku z tym jest podmiotem podlegającym kontroli zewnętrznej¹²¹ (premiera, organów władzy ustawodawczej, organów sądowniczych, organów kontroli państwowej). Z drugiej strony minister jest podmiotem kontrolującym SZ, jako organ kierujący nimi. SZ nie mają samodzielności podmiotowej, a stanowią część struktury Ministerstwa Obrony Narodowej, nie są podmiotem kontrolowanym bezpośrednio, lecz poprzez urząd ministra Obrony Narodowej, który ma nad nimi władzę

¹¹⁹ W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 94. Na skutek nowelizacji ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej skreślono ust 1 art. 10 który brzmiał : *Ministrowi Obrony Narodowej przysługują w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową wszelkie uprawnienia dyscyplinarne wynikające z ustawy o dyscyplinie wojskowej. Uprawnień tych Minister Obrony Narodowej nie może przekazać innej osobie.*

¹²⁰ Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. z 2002r., nr 1, poz. 29).

¹²¹ W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 94. O kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi zob. : M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Studia i Materiały, BPiI MON, Warszawa 1994; Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1997; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 1998.

zwierzchnią¹²². Organami właściwymi w zakresie kontroli państwowej i ochrony prawa są: Najwyższa Izba Kontroli (NIK) i Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Poprzez działalność NIK i RPO urzeczywistnia się także idea cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ. NIK jako naczelny organ kontroli państwowej przeprowadza kontrolę urzędu ministra ON oraz podległych mu SZ pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działania (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK)¹²³. NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa RM oraz z własnej inicjatywy. NIK podlega Sejmowi, który w regulaminie określa obowiązki NIK wobec sejmu i jego organów. Informacje o wynikach kontroli dotyczących spraw związanych z obronnością państwa i SZ NIK przedkłada Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi RM. Ustawa o RPO¹²⁴ nie wyłącza ministerstwa ON i SZ spod jego kompetencji. Rzecznik zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy stoi na straży wolności, praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym kryteria jakie stosuje w czasie wykonywania swoich obowiązków dotyczą, zgodnie z ustawą, kontroli przestrzegania prawa, przestrzegania zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy o RPO). Podejmując sprawę rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej lub zwrócić się do Sejmu o zlecenie NIK przeprowadzenia kontroli w celu zbadania określonej sprawy lub jej części.

¹²² W. J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 94. Minister ON wykonuje jednocześnie uprawnienia nadzorcze i kontrolujące. Pojęcie nadzoru i kontroli przedstawia J. Jagielski w pracy, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7 - 18.

¹²³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001r., nr 85, poz. 937, nr 154, poz. 1800).

¹²⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2001r., nr 14, poz. 147). Zob. także E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, rozmawiają : M. Janicki i S. Podemski, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1992, s. 164 - 165.

(art. 12 ustawy). Prowadząc postępowanie wyjaśniające rzecznik ma prawo zbadać, każda sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, informacji, zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii. W sprawach objętych tajemnicą państwową udzielanie informacji lub umożliwianie rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 13 ustawy o RPO).

Ustawa o urzędzie ministra ON stanowi, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy ministerstwa ON, w skład którego, wchodzi SG WP (art. 1 ust. 2). Do zakresu działania ministra ON należy m. in. kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ RP (art. 2 pkt 1)¹²⁵. Minister kieruje działalnością ministerstwa i SZ bezpośrednio oraz przy pomocy szefa SG WP, sekretarza lub sekretarza stanu i podsekretarza stanu (art. 3 ust. 1). W sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością SZ minister podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii lub na wniosek szefa SG WP (art. 3 ust. 2 ustawy). Ten znaczący wpływ szefa SG WP na decyzje ministra - zdaniem W. J. Wołpiuka - związany jest z tym, że szef SG dowodzi w imieniu ministra SZ w czasie pokoju¹²⁶ (art. 6 ust. 1). Konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności przed Sejmem, ani przed Trybunałem Stanu szefa SG WP¹²⁷. Wynika to stąd, że nie jest on samodzielnym organem. Szef SG WP na mocy art. 7 ust. 1 ustawy podlega bezpośrednio ministrowi ON (art. 7 ust. 1), który jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa¹²⁸. Minister jest jednoosobowym zwierzchnikiem swojego resortu, w tym i szefa SG, który jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie

¹²⁵ Art 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej wymienia 23 zadania, które należą do zakresu działalności ministra.

¹²⁶ W. J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 94

¹²⁷ Przed Trybunałem Stanu ponosi odpowiedzialność NDSZ (art. 198 ust. 1 Konstytucji).

¹²⁸ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.).

wojskowej (art. 7 ust. 2). Z dniem 1 stycznia 2002 r. ministrowi podlega bezpośrednio ŻW, która jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład SZ RP¹²⁹. Tak więc ŻW z organu nadzorowanego przez ministra ON stała się organem bezpośrednio podlegającym¹³⁰.

Na marginesie należy przypomnieć, że ustawa z 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹³¹, która nowelizując po raz kolejny (24) u. o p. o. o., poprzez usunięcie z niej odpowiednich przepisów formalnie pozbawiła tego członka rządu kompetencji dowodzenia siłami zbrojnymi. Przed wejściem w życie tej ustawy minister ON łączył dwie funkcje : kierował ministerstwem i administracją resortu obrony oraz dowodził siłami zbrojnymi¹³². Obecnie, tj. od 1996r. wzorem innych armii, nastąpiło wyraźne oddzielenie funkcji polityczno-administracyjnej wojska od zadań operacyjno-dowódczych¹³³. To minister ON przygotowuje założenia obronne państwa, w tym propozycje dotyczące rozwoju i struktury SZ,

¹²⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001r., nr 123, poz. 1353)

¹³⁰ Zgodnie z art. 61 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych skreślono w ustawie o urzędzie ministra ON art. 2 pkt 19, który brzmiał : *Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: (...) pkt 19) sprawowanie nadzoru nad działalnością Żandarmerii Wojskowej.* Ponadto art. 57 ustawy o ŻW znowelizował art 3 u. o p. o. o. dodając ust. 4 w brzmieniu: *W skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi również Wojskowe Służby Informacyjne i Żandarmeria Wojskowa jako ich wyodrębnione i wyspecjalizowane służby.*

¹³¹ DzU z 1996r., nr 10, poz. 56.

¹³² Wedle niektórych poglądów wiązało się to z koniecznością istnienia na szczeblu centralnym stosunkowo dużej liczby instytucji wojskowych, które zapewniały istnienie takiego systemu. Zob. także A. Komański, *Rola Ministra Obrony Narodowej i Dowódcy Sił Zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa*, ZN AON 1994, nr 1, s. 5 - 16 oraz tegoż autora, *Wybrane problemy kierowania obronnością państwa demokratycznego*, ZN AON 1994, nr 4, s. 33 -39.

¹³³ Zob. S. Koziej, M. Biedrzycki, *Rola Ministra i Ministerstwa Obrony Narodowej w kierowaniu obronnością państwa*, AON, DSO, Warszawa 1996, s. 19-35. Por. także A. Kamiński, *Uwagi o prawno-politycznym podporządkowaniu Sił Zbrojnych RP naczelnym organom państwa w latach 1992-1994*, w: *Konstytucja a obronność*, MON, Warszawa 1996, s. 16 -32.

opracowuje i opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących obronności¹³⁴. Minister jako cywilny organ administracji publicznej zobowiązany jest do przedstawiania Prezydentowi RP i Prezesowi RM informacji o stanie SZ. Obowiązek ten, jak najbardziej wynika z wykonywania cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ. Władza wykonawcza powinna być okresowo i obligatoryjnie informowana o sytuacji w tak szczególnym organie państwowym jak SZ. Obowiązek ten jest wymieniony w szczegółowych zadaniach określonych w rozporządzeniu RM¹³⁵. W ramach kontroli niewładczej i tzw. uspołecznienia bezpieczeństwa minister ON jest zobowiązany do kreowania i prowadzenia polityki informacyjnej dotyczącej obronności¹³⁶

Ustawodawca na mocy art. 14 ust. 5 u. o p. o. o. upoważnił ministra ON do tworzenia, przekształcania i znoszenia terenowych organów administracji wojskowej, a także do określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania. W myśl przepisów ust. 3 tymi organami są: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień. Warto jednak zaznaczyć, że u. o. p. o. o. mówi o organach rządowej administracji specjalnej. Natomiast ustawa z 1998r. o administracji rządowej w województwie posługuje się terminem organy rządowej administracji niezespólonej¹³⁷. Mamy tutaj ewidentny przykład braku spójności w nazewnictwie tych samych organów administracji wojskowej.

¹³⁴ Art. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i § 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426).

¹³⁵ § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426).

¹³⁶ § 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426).

¹³⁷ Załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407).

Minister ON wykonując upoważnienie wydał w grudniu 1998 r. stosowane rozporządzenie, które dostosowuje administrację wojskową do uregulowań zawartych w ustawie z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹³⁸. Zgodnie z nowym podziałem administracyjnym kraju w rozporządzeniu¹³⁹ przewidziano utworzenie szesnastu wojewódzkich sztabów wojskowych w miastach będących siedzibami wojewodów i urzędów wojewódzkich o zasięgach działania terytorialnego dostosowanych do nowych województw i uwzględniających powstałe powiaty. Rozporządzenie utworzyło także sto czterdzieści wojskowe komendy uzupełnień, których siedziby i zasięg działania odpowiadają strukturze powiatów, określonej w rozporządzeniu RM w sprawie utworzenia powiatów¹⁴⁰.

Minister ON na mocy przepisów delegujących ma uprawnienia w zakresie tworzenia i ustalania siedzib sądów wojskowych (w porozumieniu z ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS) oraz jednostek organizacyjnych prokuratury (również w porozumieniu z ministrem Sprawiedliwości)¹⁴¹.

¹³⁸ DzU z 1998r., nr 96, poz. 603.

¹³⁹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 grudnia 1998r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (DzU z 1998r., nr 153, poz. 1003, z 2001r., nr 140, poz. 1582).

¹⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998r. w sprawie utworzenia powiatów (DzU z 1998r., nr 103, poz. 652

¹⁴¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 listopada 1998r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (DzU z 1998r., nr 146, poz. 956, z 2001r., nr 138, poz. 1556). Rozporządzenie wydane na podstawie art. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. - prawo o ustroju sądów wojskowych (DzU z 1997r., nr 117, poz. 753; Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 1998r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (DzU z 1998r., nr 159, poz. 1048) Rozporządzenie wydane na podstawie art. 17 ust. 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985r. o prokuraturze (DzU z 1994r., nr 19, poz. 70 z póź. zm.).

Minister Obrony Narodowej jako koordynator zadań dotyczących udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych

W czasie prac nad projektem konstytucji dostrzeżono konieczność uregulowania zasad użycia SZ poza granicami RP oraz pobytu obcych wojsk na terytorium Polski i zasad przemieszczania się tych wojsk przez terytorium RP. W zapisie konstytucyjnym wynikającym z art. 117 Konstytucji wynika, że w obu wspomnianych przypadkach formą unormowania prawnego będzie ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. To drugie rozwiązanie znalazło swój wyraz w uchwalonych ustawach¹⁴². Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy należy stosować bezpośrednio, chyba że w sposób wyraźny stanowi ona inaczej. To ostatnie rozwiązanie ma miejsce w przypadku powołanego art. 117 Konstytucji, co oznacza, że musiał on być wypełniony normą ustawową, najpóźniej w okresie dwóch lat od daty wejścia w życie Konstytucji, tj. do 16 października 1999 r. (art. 236 ust 1 Konstytucji).

Wydanie ustawy o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa spowodowała także szczególna sytuacja, powstała po odpowiedzi władz polskich¹⁴³ na rezolucję nr 687 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 3 kwietnia 1991 r. w sprawie ewentualnej interwencji w rejonie Zatoki Perskiej. Na podstawie przepisów Karty NZ (art. 41 - 43) w myśl art. 117 Konstytucji nie było podstaw prawnych do

¹⁴² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998r., nr 162, poz. 1117); Ustawa z dnia 23 września 1999r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (DzU z 1999r., nr 93, poz. 1063).

¹⁴³ Uchwała Sejmu RP oraz przyjęcie przez przedstawicieli RM wystąpienia rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, w: W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie projektu uchwały Sejmu RP dotyczącej poparcia przez Polskę międzynarodowych działań w celu zapewnienia realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, PS 1998, nr 3, s. 76-77; S. Małecki, P. Pabisiak-Karwowski, *Komentarz do ustawy z 17 grudnia 1998r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, Komentarz do Dziennika Ustaw z 1998r., nr 162, s. 15 - 16.

użycia wojsk RP poza granicami kraju. Karta NZ nie określa wymaganych przez normę konstytucyjną *zasad użycia SZ*. Zgodnie z opiniami podstawę taką stanowić ma dopiero rezolucja RB podjęta na mocy art. 42 i 43 Karty NZ oraz właściwa umowa, której stroną musi być państwo polskie¹⁴⁴. Taka sytuacja wymusiła uchwalenie epizodycznej ustawy 19 lutego 1998r., która obowiązywała do końca roku 1998r.¹⁴⁵ Ta ustawa nie mogła spełnić wymogów rozwiązania systemowego, zgodnych z praktyką udziału SZ RP poza granicami państwa w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a także niesienia pomocy humanitarnej. Ustawa ta nie była również spójna z przygotowywanym wówczas projektem ustawy o zasadach pobytu i przemieszania się obcych wojsk przez terytorium Polski.

Kierując się wymienionymi założeniami w ustawie określono, zgodnie z dyspozycją konstytucyjną, warunki i zasady użycia jednostek wojskowych¹⁴⁶ poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ujęte w sensie podmiotowym rozwiązanie uzupełniają normy potraktowane przedmiotowo, stanowiące o tym, że jednostki wojskowe mogą zostać użyte poza granicami RP, aby wziąć udział w :

- a) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych,
- b) misji pokojowej,
- c) akcjom zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Pobytem wojsk RP na obcym terytorium w rozumieniu ustawy jest : a) udział w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, b) akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych, c) przedsięwzięciach reprezentacyjnych.

¹⁴⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie projektu uchwały Sejmu dotyczącej poparcia przez Polskę międzynarodowych działań, ...*, s. 77.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 19 lutego 1998r. o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1998r., nr 23, poz. 119).

¹⁴⁶ Zgodnie z art. 1 ustawa dotyczy użycia lub pobytu poza granicami państwa związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów i pododdziałów, zwanych dalej „jednostkami wojskowymi”.

Wymienione operacje wojskowe prowadzone są przez organizacje międzynarodowe na podstawie postanowień Karty NZ oraz Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r.¹⁴⁷

W analizowanej ustawie zróżnicowano kompetencje organów do decydowania o użyciu SZ poza granicami RP (art. 3 i art. 4 ustawy)¹⁴⁸. Kryterium stanowi tu charakter celu, w jakim wojsko miałoby zostać użyte poza granicami kraju. Otóż o użyciu jednostek wojskowych w konflikcie zbrojnym i misji pokojowej poza granicami państwa postanawia Prezydent RP, na wniosek RM (art. 3 ust. 1 pkt 1). Ponadto Prezydent postanawia o użyciu jednostek wojskowych poza granicami RP w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, w tym wypadku na wniosek premiera. Ustawodawca wyposażając premiera do wnioskowania o użyciu jednostek w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu miał na uwadze konieczność podjęcia decyzji w miarę szybko i niezwłocznie. Tak procedura jest raczej mało możliwa w przypadku podejmowania decyzji przez RM.

W obu przypadkach postanowienia Prezydenta są na mocy art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji kontrasygnowane przez premiera. Ustawa nałożyła ponadto na Prezydenta obowiązek powiadomienia niezwłocznie Marszałków Sejmu i Senatu o podjętym postanowieniu (art. 3 ust. 2 ustawy).

O pobycie jednostek wojskowych poza granicami kraju w celu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych oraz przedsięwzięciach reprezentacyjnych decyduje minister ON lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. W przypadku, gdy środki nie zostały uwzględnione na udział w szkoleniu lub ćwiczeniu w budżecie właściwych ministerstw decyzje podejmuje RM (art. 4 ust. 1). O podjęciu decyzji o pobycie jednostek wojskowych poza granicami państwa Prezes RM powiadamia Prezydenta

¹⁴⁷ Traktat Waszyngtoński z dnia 4 kwietnia 1949r. (DzU z 2000r., nr 87, poz. 970).

¹⁴⁸ Zgodnie z art. 3 ustawy z 19 lutego 1998r. o zasadach użycia SZ poza granicami RP postanawiał Prezydent na wniosek RM. Postanowienie Prezydenta wymagało kontrasygnaty Prezesa RM

RP. Warto więc zauważyć, że intencją ustawodawcy było, aby decyzje w tak kluczowej sprawie jak użycie lub pobyt jednostek wojskowych poza granicami kraju dotarły jak najszybciej do najwyższych organów państwowych.

Rola ministra ON jest szczególnie widoczna w zapisie art. 4 ust. 1, ponieważ tylko w tym przypadku to on podejmuje decyzję o pobycie jednostek poza granicami kraju. W praktyce rola ta jest znacznie istotniejsza, co wynika z tego, że minister ON w każdym przypadku staje się organem odpowiedzialnym za przygotowanie i wysłanie jednostki wojskowej poza granice kraju.

Zadania te wynikają nie tylko z ustawy o urzędzie ministra ON(art. 2 pkt 12 i 13)¹⁴⁹ ale także, jak wiadomo z zapisów ustawy o działach administracji rządowej (art. 5 pkt 14 ppkt 2).¹⁵⁰

W myśl przepisów ustawy z 23 września 1999r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania minister ON ma bardzo ważne uprawnienia, które wyznaczają mu w wielu wypadkach rolę kierującą albo koordynującą. Przepis art. 3 określa tryb wydawania zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Polski. Na czasowy ograniczony - do trzech miesięcy - pobyt wojsk obcych, tj. państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz wojsk

¹⁴⁹ Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: ... 12) realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych, 13) zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych w wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Por. także § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996r., nr 94, poz. 426).

¹⁵⁰ Dział obrona narodowa, w czasie pokoju obejmuje, sprawy : ..., 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych - chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych .

pozostających pod dowództwem tych organów zgodę wydaje minister ON (art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a). Minister ON posiada również kompetencje do wydania zgody na czasowy ograniczony pobyt wojsk innych państw lub wojsk pozostających pod dowództwem organów organizacji międzynarodowych innych niż Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, pod warunkiem że pobyt ten nie przekracza trzech miesięcy, a liczebność wojsk - tysiąca osób, przy czym pobyt ma mieć na celu udział w szkoleniu wojskowym (art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b). Zgoda taka będzie wydawana po zasięgnięciu opinii innych zainteresowanych ministrów. Warto jednak dodać, że opinia nie jest prawnie wiążąca dla organu wydającego decyzję, co oznacza, że minister nie musi uwzględnić negatywnej decyzji innych naczelných organów administracji państwowej. Należy wskazać, że ustawodawca wyposażył tutaj ministra w bardzo szerokie uprawnienia. Praktycznie to minister decyduje o wydaniu zgody. Takie podejście ustawodawcy do formułowania uprawnień ministra w przedmiotowej sprawie wydaje się być nieco na wyrost. Należy zastanowić się czy te uprawnienia nie przekraczają zakresu działania ministra.

W przypadku ograniczonego, lecz przekraczającego okres trzech miesięcy, pobytu wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego lub pobytu innych wojsk państw obcych lub wojsk pozostających pod dowództwem organów innych organizacji międzynarodowych, zgodę będzie wydawała RM (art. 3 ust. 1 pkt 2). Zgoda jest wyrażana w porozumieniu zawartym z właściwymi organami państwa wysyłającego albo z organem organizacji międzynarodowej, pod którego dowództwem wojska te pozostają. W przypadku przemieszczania się wojsk obcych przez terytorium RP obowiązuje wtedy uproszczony tryb otrzymania zgody na takie przemieszczanie. Zgodę wydaje minister ON. Natomiast w przypadku gdy liczebność przemieszczających się wojsk obcych przekracza tysiąc osób, o wydaniu zgody minister informuje niezwłocznie RM. Przepisy omawianej ustawy wprowadziły również obowiązek informowania o wyrażeniu przedmiotowej zgody: Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu oraz inne zainteresowane organy władzy publicznej (art. 3 ust. 4).

Według niektórych opinii uproszczony tryb wydawania zgody przy niektórych rodzajach pobytu oraz w przypadku przemieszczania się obcych wojsk, zawarty w ustawie, wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia elastycznego systemu reagowania właściwych organów¹⁵¹. Wydaje się, że nie można zgodzić się do końca z tym stanowiskiem. Np. na Węgrzech decyzje o pobycie i przemieszczaniu się obcych wojsk przez terytorium tego państwa podejmuje parlament. Podobnie na Słowacji i w Czechach. Niewątpliwie sprawa ta była przedmiotem dyskusji w KON.¹⁵² Kwestia pobytu wojsk na terytorium innego państwa jest z natury wyjątkowo drażliwa. Jakkolwiek pobyt czy przemieszczanie się wojsk obcych przez terytorium RP wymaga solidnych podstaw prawnych. Na marginesie można przypomnieć, że zmiana charakteru pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa, bez zgody tego państwa należy kwalifikować jako akt

¹⁵¹ S. Małecki, P. Pabisiak-Karwowski, *Komentarz do ustawy zasady pobytu obcych wojsk na terytorium RP i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium*, Komentarz do dziennika Ustawa z 1999r., nr 46, s. 10.

¹⁵² Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium RP - druk sejmowy nr 1107 z dnia 28 maja 1999 r.; Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach pobytu ..., z dnia 1 czerwca 1999r., nr 0 23090, sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Niewątpliwie pobyt wojsk na terytorium innego państwa był wielokrotnie przedmiotem analizy. Np. niektórzy prawnicy, ze szkoły francuskiej, uważają wręcz za okupację wojskową każdy pobyt wojsk na obcym terytorium. Jest to interpretacja niesłuszna, gdyż współczesne prawo międzynarodowe wyróżnia różne formy obecności wojskowej jednego państwa na terytorium drugiego państwa: 1) okupację wojskową, 2) misje wojskowe, 3) attachaty, 4) obecność doradców wojskowych i tzw. grup wyszkolenia, 5) pobyt (zwykły) obcych sił zbrojnych, np. w czasie manewrów wojskowych, 6) stacjonowanie naczelnych dowództw wielostronnych sojuszy wojskowych na terytorium jednej ze stron, 7) samodzielne instalacje wojskowe, 8) bazy wojskowe. Por. M. Flemming, *Okupacja wojskowa w świetle prawa międzynarodowego*, WAP, Warszawa 1981, tegoż autora, *Podsądność żołnierzy na obcym terytorium*, MON, Warszawa 1970, *Status prawny żołnierzy na obcym terytorium*, WPP 1997, nr 1; J. Pilecki, *Siły zbrojne na obcym terytorium*, SM 1990, nr 2, P. Buszka, *Międzynarodowe umowy o bazach wojskowych*, SM 1990, nr 1.

agresji, zabroniony w prawie międzynarodowym¹⁵³. Przepisy prawa nie mogą budzić niejasności i powodować interpretację nie zawsze korzystną dla strony polskiej. Nawet tak jasna i prosta norma prawna wypływająca z przepisu art. 6, który głosi, że podczas pobytu na terytorium RP wojska obce są obowiązane do przestrzegania prawa polskiego musi być rozwinięta w pozostałych przepisach ustawy.

Minister ON został także organem koordynującym całokształt przedsięwzięć związanych z pobytami i przemieszczaniem się obcych wojsk. W związku z tym ma informować i uzgadniać z organami władzy publicznej przedsięwzięcia związane z tym pobytami (art. 5 ustawy). Należy zastanowić się czy minister ON jest w stanie koordynować te przedsięwzięcia. Wydaje się, że ustawodawca zbyt obdarzył urząd ministra ON zaufaniem. Te zadania, które wynikają z ustawy obejmują swym zasięgiem prawie wszystkie organy państwowe. Większość z nich realizowana jest przez organy MSWiA, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Gospodarki, a nawet Ministerstwo Kultury. Tak więc zapewne byłoby lepiej, aby przedsięwzięcia te były koordynowane przez wicepremiera, ministra Infrastruktury, ewentualnie ministra SWiA. Wydaje się, że minister ON nie jest w stanie dokonać koordynacji tych wszystkich przedsięwzięć i zaplanować, aby właściwe organy działały w sposób spójny i bezkolizyjny.

¹⁵³ Zob. Art. 3 pkt e rezolucji ZO ONZ nr 3314/ XXIX w sprawie definicji agresji z 14 grudnia 1974r., w: *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów*. Wyboru dokonał oraz opatrzył wstępem i przypisami M. Flemming, Agencja Artekon, Warszawa 1991, s. 230-231. *Użycie sił zbrojnych państwa znajdujących się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, niezgodnie z warunkami określonymi przy wyrażeniu zgody lub wszelkie przedłużenie ich pobytu na tym terytorium po wygaśnięciu zgody.*

Rozdział IV. DETERMINANTY SKUTECZNEGO DZIAŁANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ RP – POTWIERDZENIA BADAWCZE

Zagadnienie funkcjonowania człowieka oraz mniejszych podsystemów społecznych w nowoczesnych organizacjach biurokratycznych stanowi ważny nurt zainteresowań badawczych wielu dziedzin nauki, między innymi psychologii organizacji. Problematyka skuteczności działania tych podmiotów jest ogromnie złożona, jako że istniejące uwarunkowania są różnorodne, a rola poszczególnych czynników zmienia się zależnie od układów, w których występują. Sama wielość determinantów określających skuteczność działania pracowników czy też całych zespołów pracowniczych i struktur organizacyjnych sprawia, że jest to olbrzymi obszar badawczy. Dodatkowe utrudnienie przy dokonywaniu uogólnień stanowi różnorodność podejść teoretycznych. Przedstawiciele nurtu behawioralnego, humanistycznego, poznawczego czy psychoanalizy w psychologii organizacji, mimo że poszukują zależności pomiędzy jednostką ludzką a otoczeniem, którego częścią są struktury zorganizowane, najczęściej różnie interpretują zjawiska tam występujące.

W nurtach badawczych koncentrujących się na jednostkach i grupach ludzkich będących członkami organizacji, rozpatrując problematykę skuteczności działań uwzględnia się między innymi następujące zagadnienia¹⁵⁴:

- przyczyny wstępowania, uczestnictwa i odchodzenia z instytucji;
- antynomie rządzące ludzkim zachowaniem (brak korelacji pomiędzy uznawanym i realizowanym systemem wartości);
- współzależność jednostki od grupy;

¹⁵⁴ Zob. G. Bartkowiak, *Psychologia zarządzania*, Poznań 1997, s.7; J. Borkowski, M. Dyrda, L. Kanarski, B. Rokicki, *Ludzie w organizacji*, Warszawa 1999, s. 12.

- niewłaściwe relacje interpersonalne.

Szczególnie ważne wydają się również czynniki związane z dysfunkcjonalnymi aspektami organizacji takie jak:

- wpływ struktury organizacyjnej na efektywność;
- mechanizm podejmowania błędnych decyzji;
- niewłaściwe metody motywowania;
- współzależność potrzeb i zachowań;
- dezorganizujący wpływ kontroli;
- nieakceptowany styl kierownictwa;
- nieefektywny obieg informacji;
- patologie życia organizacyjnego (syndrom grupowego myślenia).

Rozważając problem skuteczności funkcjonowania struktur administracyjnych warto również zwrócić uwagę na czynniki warunkujące zachowanie człowieka w organizacji. Psychologowie organizacji zaliczają do nich:

- kulturę organizacji, traktowaną jako wewnętrzny wymiar wszystkich zjawisk organizacyjnych;
- strukturę organizacji, zapewniającą trwałość i ciągłość istnienia organizacji oraz koordynowanie stosunków organizacji z otoczeniem;
- umiejętności interpersonalne, będące jednym z najbardziej typowych dla człowieka przejawów zdolności do pracy;
- warunki środowiska i fizyczny klimat pracy;
- możliwość podejmowania działań twórczych.

Na tej podstawie można sformułować uogólnienia dotyczące funkcjonowania instytucji administracji publicznej. **Do głównych predyktorów jej skuteczności należy zaliczyć przede wszystkim występowanie systemu wartości i norm sprzyjających integralności całej organizacji jak i poszczególnych jej części**

oraz systemu motywacyjnego zachęcającego do realizowania zadań, rozwoju i doskonalenia pracowników. Niezbędna wydaje się również właściwa komunikacja, zapewniająca zarówno obieg informacji, a także dopełniająca funkcję motywacyjną.

W poszukiwaniu determinantów skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa należy brać więc pod uwagę wszystkie te czynniki, które są związane z właściwościami pracowników administracji jako autorami działań podmiotowych, określone właściwości instytucji oraz relacje jakie zachodzą między podmiotami a instytucją. Niezwykle ważne jest również szersze środowisko społeczne, w którym pracownicy i instytucja funkcjonują.

Ponadto więc analizie niektóre zmienne i zadano sobie pytanie: jak determinują one skuteczność działania kadr administracji? Nie zapominajmy jednak, że każdy z analizowanych czynników nigdy nie występuje odrębnie, jak to podaje się w opisie badań empirycznych, lecz zawsze jest częścią określonego układu zależności, który to dopiero wpływa na sposób działania jednostki oraz grup społecznych.

Warto także zaznaczyć, iż obraz funkcjonowania instytucji administracji publicznej, jaki otrzymano w wyniku badań empirycznych, to rzeczywistość ze współczynnikiem humanistycznym. Nie jest to więc obiektywny obraz, a świat taki, jaki funkcjonuje w wyobrażeniach badanych. Przy rozpatrywaniu problemów skuteczności działania, ta subiektywnie odzwierciedlona w umyśle człowieka rzeczywistość wydaje się mieć w wielu przypadkach dużo większy wpływ na jego aktywność niż tak zwane obiektywne informacje, mające zawsze zewnętrzny charakter wobec jednostki.

Dostrzegając wielość czynników wpływających na skuteczność działania kadr administracji, do analizy wybrano tylko niektóre zmienne, będące zdaniem autorów istotnymi, a często pomijanymi cechami podmiotów i środowiska instytucji, oddziałującymi na zachowania organizacyjne. Są to :

- wiedza, w której upatruje się niezwykle istotnego czynnika determinującego działania skuteczne;

- samoocena własnych możliwości i kompetencji oraz skuteczności działania zespołów pracowniczych (grup przynależności);
- kultura organizacji, która będąc wewnętrznym determinantem wszystkich zjawisk organizacyjnych jest szczególnie istotną zmienną mającą wpływ na skuteczność działania instytucji.

1.IV. Wiedza jako czynnik motywacyjny do działań skutecznych

Zgodnie z założeniami psychologii poznawczej, siły motywujące ludzkie czynności są immanentnie zawarte w procesie informacyjnym zachodzącym w ludzkim umyśle. Informacje zakodowane w strukturach poznawczych i znajdujące się w środowisku wytwarzają napięcie energetyczne i ukierunkowują działanie. Można więc powiedzieć, że motywacja jest pochodną wobec danych o świecie i o samym sobie.

Założono, że wiedza o bezpieczeństwie, jaką ma pracownik administracji publicznej, może być istotnym czynnikiem motywującym go do określonych działań. Postanowiono w badaniach ankietowych uzyskać informacje o potencjalnym wpływie struktur poznawczych respondentów na skuteczność realizacji zadań obronnych w instytucjach administracyjnych. Chciano się dowiedzieć:

- Jaka jest w świadomości pracowników administracji publicznej ogólna ocena bezpieczeństwa Polski?
- Jaki jest stosunek pracowników administracji publicznej do edukacji z zakresu obronności państwa?
- Czy według nich warto nabywać wiedzę z zakresu obronności?
- W jakim zakresie interesują się problemami obronności państwa?
- Jakie są główne źródła wiedzy pracowników administracji publicznej o obronności państwa?
- W jakim stopniu wiedza o obronności ułatwia kariery urzędnicze?

Odpowiedzi na sformułowane pytania poszukiwano stosując takie metody, jak ankieta i otwarty wywiad pogłębiony, o których wcześniej była już mowa. Spójrzmy teraz na uzyskane rezultaty badań empirycznych.

Badani zostali zapytani w kwestionariuszu ankiety jak oceniają bezpieczeństwo Polski. Wyniki odpowiedzi zamieszczono w **tabeli 7**.

Tabela 7. Ogólna ocena bezpieczeństwa Polski (N= 122, dane w %)

Treść odpowiedzi	% odpowiadających
Dobrze	12,3
Raczej dobrze	37,7
Raczej źle	31,1
Źle	12,3
Trudno powiedzieć	6,6

Połowa respondentów pozytywnie oceniła bezpieczeństwo naszego kraju, a przeszło 43% wypowiedziało się na ten temat w kategoriach negatywnych (*źle i raczej źle*). Zdecydowane opinie wyraziła taka sama liczba badanych. Ocena bezpieczeństwa militarnego Polski dzieli respondentów na dwie, prawie równe części. Z udzielanych wywiadów wynika, że respondenci, którzy często uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach, ćwiczeniach, tzn. posiadali stosunkowo aktualną wiedzę o problemach bezpieczeństwa militarnego znacznie częściej wyrażali optymistyczne oceny. Należy podkreślić, iż zarówno osoby wyrażające negatywne jak i pozytywne opinie, deklarowały zarazem troskę o poprawę bezpieczeństwa i gotowość zaangażowania się w realizacji zadań obronnych. Pesymiści dostrzegali jednak negatywne aspekty bezpieczeństwa naszego państwa znacznie częściej w obiektywnych siłach, na które nikt nie ma większego wpływu, niż w konkretnych działaniach administracji rządowej, czy też postawach obywatelskich. **Wydaje się, iż negatywny obraz obronności z jednej strony i troska o nią z drugiej, mimo deklaracji aktywności na rzecz bezpieczeństwa, nie rokują skutecznych działań. Brak wiary w możliwości zamiany niekorzystnej sytuacji, będący nieodzownym atrybutem**

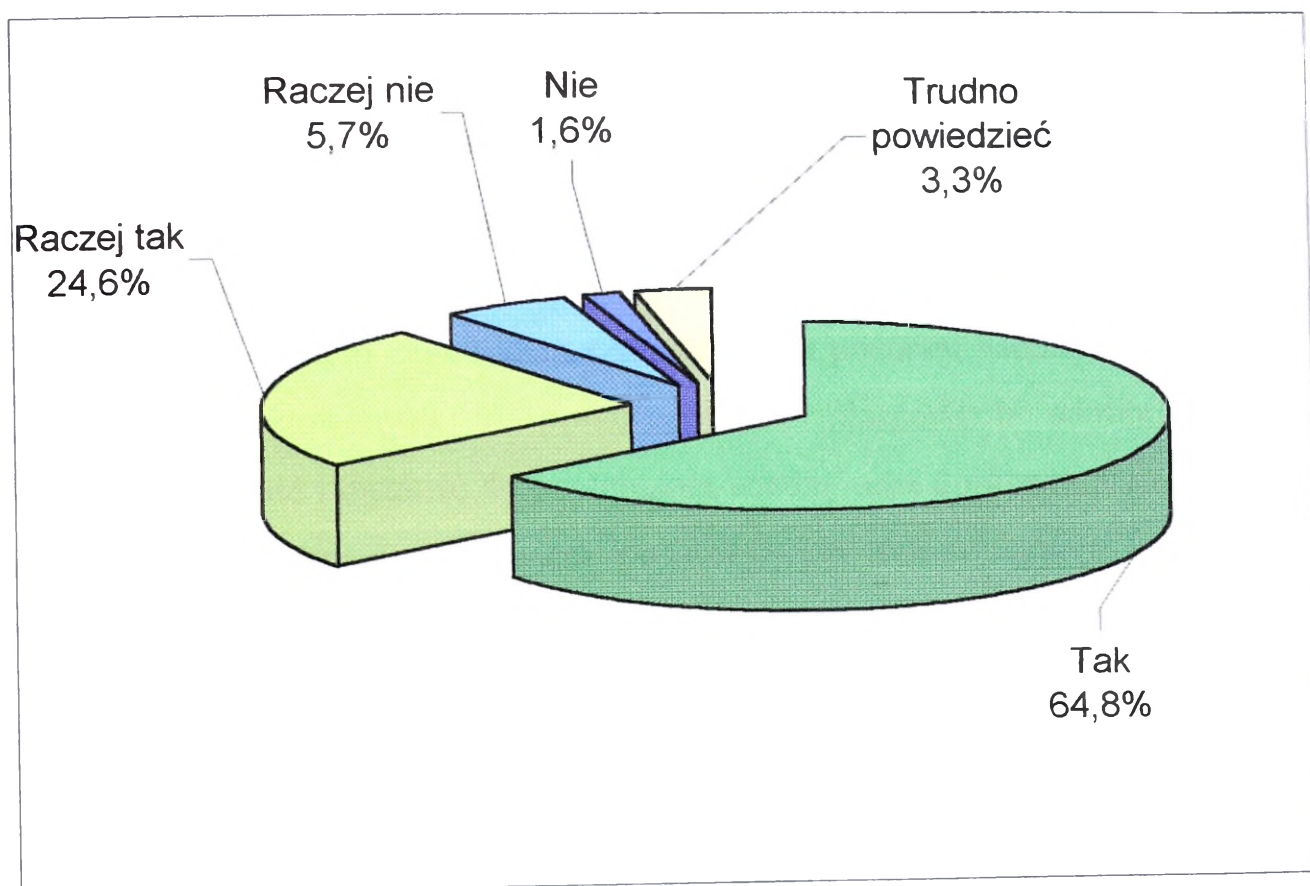
pesymistycznej wizji rzeczywistości jest bowiem znaczącym czynnikiem utrudniającym jakiegokolwiek próby zmian. Negatywne oceny bezpieczeństwa mogą więc w zasadniczy sposób wpływać na aktywność w zakresie wykonywania zadań obronnych przez urzędników administracji publicznej. Nie można oczywiście generalizować takiego wniosku, bo przecież nie stwierdzono w badaniach żadnych zależności statystycznych między tymi zmiennymi. Gdy jednak weźmiemy pod uwagę, na przykład, zależność jaka zarysowała się między zmienną *ocena bezpieczeństwa Polski* i zmienną *nastawienie do zdobywania wiedzy z zakresu obronności*, wyrażającą się w tendencji do dostrzegania przydatności zdobywanej wiedzy z zakresu obronności przez osoby mające pozytywne opinie o bezpieczeństwie Polski, to widzimy, że wcześniej wyciągnięty wniosek jest uzasadniony. Osoby, które nie dostrzegają korzyści ze zdobywania wiedzy obronnej, nie będą przecież podejmowały wysiłku edukacyjnego w tym kierunku.

A czy może pracownik administracji publicznej skutecznie działać bez wiedzy?

Dążąc do odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, widzimy wyraźnie, iż istotną zmienną świadczącą o istnieniu określonej motywacji do skutecznego działania jest stosunek pracowników administracji do edukacji z zakresu obronności państwa. W kwestionariuszu ankiety zapytano respondentów, czy uważają, że warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności. Otrzymane wyniki prezentowane są na **rysunku 5**.

Wśród zaproponowanych w kwestionariuszu pięciu propozycji, najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź *tak* (64,8%). Badania korelacyjne wskazały, że zdobywanie wiedzy obronnej cieszy się szczególnym poparciem u osób, dla których jest ona przydatna w wypełnianiu obowiązków zawodowych. Tak liczna grupa badanych wskazująca, iż warto edukować się z zakresu obronności, świadczy zarówno o poznawczych nastawieniach urzędników administracji publicznej jak również o ich przekonaniach, co do możliwości zastosowania zdobytej wiedzy w działalności zawodowej. Najczęściej wartości wynikające ze zdobywania wiedzy z zakresu obronności dostrzegali respondenci posiadający najdłuższe doświadczenie zawodowe na zajmowanym stanowisku służbowym.

Rysunek 5. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: *czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa?*



Prawie 46% udzielających odpowiedzi *tak* to osoby mające powyżej 20 lat pracy na stanowisku w administracji publicznej. Niepokój może budzić duża liczba młodych pracowników niedostrzegających pozytywnych walorów takiego kształcenia. Nie wiadomo, czy jest to tylko wyraz nadmiernego krytycyzmu młodych ludzi, czy przejaw trwalszych zmian świadomościowych odzwierciedlających coraz bardziej powszechny indywidualizm i niechęć do wszystkiego, co wiąże się ze służbą na rzecz społeczeństwa, a nie przynosi wymiernych wartości materialnych. **Jeżeli posiadanie wiedzy uznamy za nieodłączny warunek skutecznego działania, to wynika z tego, że młodsza część pracowników administracji, będzie miała o wiele trudniejsze warunki do osiągnięcia celów instytucjonalnych, niż osoby systematycznie podejmujące wysiłek edukacyjny.** Negatywne postawy wobec pogłębiania wiedzy z zakresu bezpieczeństwa mogą jednak wynikać również z niskich walorów poznawczych

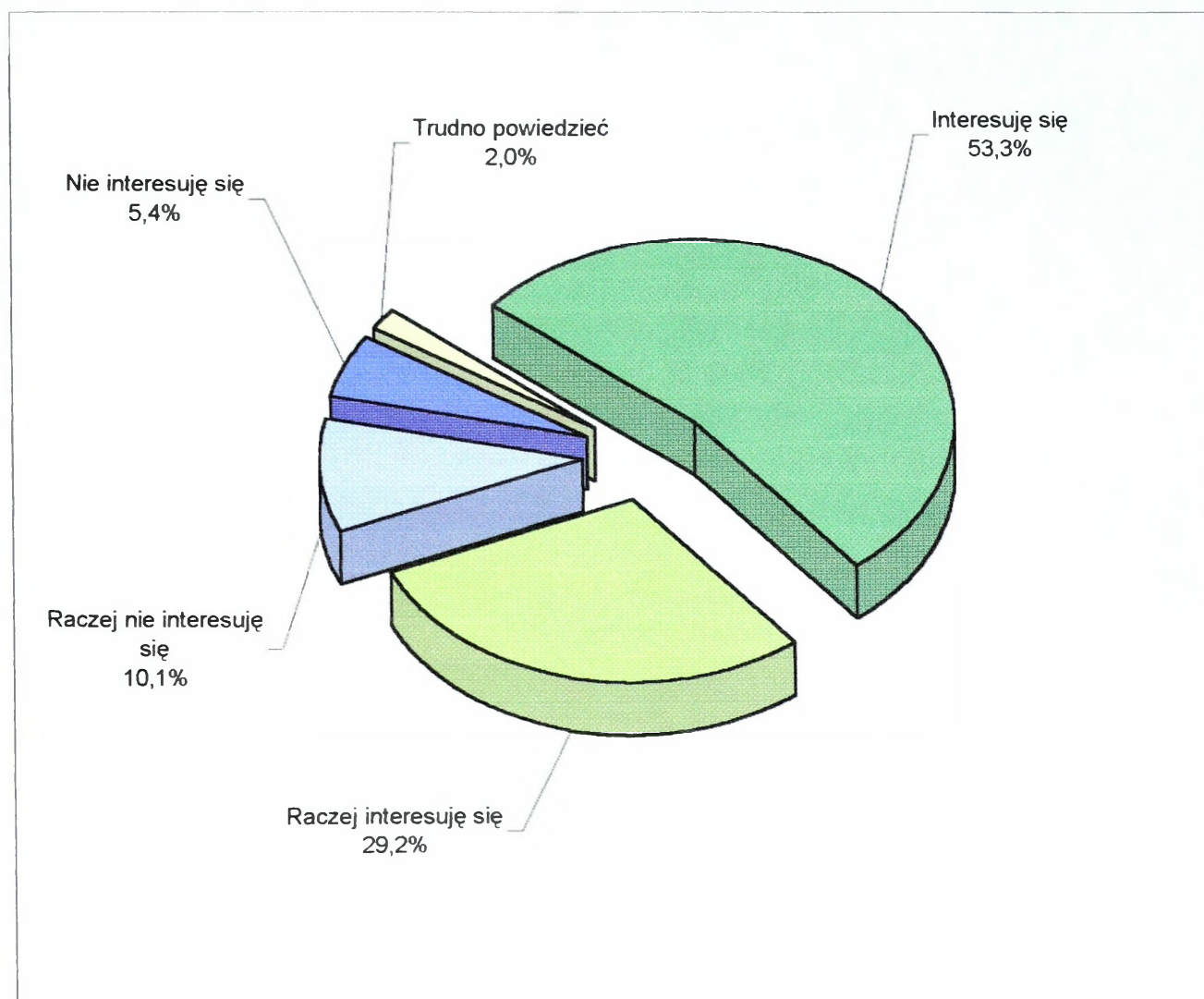
oferty edukacyjnej kierowanej do pracowników administracji. Tym problemem, mającym niezwykle silny wpływ na kształtowanie działań skutecznych zajęto się w dalszej części pracy.

Wartościowym uzupełnieniem rozważań o wiedzy, jako czynnika motywującym do działań skutecznych, są badania dotyczące zainteresowań respondentów. Zainteresowania definiowane, jako trwała obserwowalna dążność do poznawania otaczającego świata, wyrażająca się w postaci ukierunkowanej aktywności poznawczej, podejmowanych inicjatywach z własnej inwencji okazują się niezwykle ważnym czynnikiem rzutującym na postawy badanych wobec zadań obronnych realizowanych w poszczególnych placówkach administracyjnych. Własna aktywność i dążność do pogłębiania wiedzy oraz doskonalenia umiejętności z określonego zakresu są bowiem podstawowym determinantem każdego typu aktywności człowieka.

Badanych poproszono w kwestionariuszu ankiety o udzielenie odpowiedzi na pytanie: *czy interesują się problemami bezpieczeństwa państwa*. Wyniki odpowiedzi zobrazowano na **rysunku 6**.

Na podstawie prezentowanych danych można stwierdzić, że urzędnicy administracji publicznej to grupa zawodowa, w której problematyka obronności cieszy się szczególnie dużym zainteresowaniem. Przeszło 82% respondentów zadeklarowało, iż tymi problemami *interesuje się i raczej interesuje się*. Zainteresowanie obronnością państwa kształtuje się na podobnym poziomie niezależnie od stażu pracy badanych czy też miejsca ich zamieszkania. Deklarowane zainteresowanie sprawami obronności sprzyja w dużej mierze ciągłej aktualizacji wiedzy i umożliwia twórcze rozwiązywanie problemów z tego zakresu, jakie stoją przed kadrami administracji publicznej

Rysunek 6. Zainteresowanie problemami obronności państwa



Postanowiono również uzyskać informacje, z jakich źródeł pochodzi wiedza o obronności państwa, która jest implikacją deklarowanych zainteresowań. Zgodnie z przypuszczeniami największy wpływ na opinie respondentów wywierają środki masowego przekazu. Tak odpowiedziało prawie 68% badanych. Ponad połowa pytanym, jako najskuteczniejszy środek kształtowania opinii o bezpieczeństwie państwa wymieniła telewizję, blisko 20% wskazało radio, a tylko 3,3% prasę. Przeszło 41% badanych stwierdziło, że największy wpływ na ich opinie o bezpieczeństwie państwa wywierają politycy. Należy jednak zauważyć ścisły związek między zmienną *oddziaływanie mediów* i zmienną *oddziaływanie polityków*. Wpływ polityków dokonuje się bowiem najczęściej za pośrednictwem mediów. Tak naprawdę trudno więc w większości przypadków rozgraniczyć te dwa

źródła wpływu. O wiele rzadziej, bo tylko 37,2% respondentów, jako instytucję wywierającą znaczący wpływ na ocenę stanu bezpieczeństwa Polski wskazywało rodzinę. Natomiast niespełna 23% badanych upatruje go w środowisku kolegów z pracy.

Należy jednak zaznaczyć, że prawie 20 % ankietowanych, najskuteczniejszego środka kształtowania opinii upatruje wyłącznie w fachowej literaturze lub, jak to określali w wywiadach, innych bardziej wiarygodnych źródłach informacji niż telewizja, radio i prasa.

Czynniki wpływające na poglądy respondentów na temat bezpieczeństwa Polski mają więc swe źródła raczej w makro niż mikrostrukturach. Zjawisko takie należy traktować jako pozytywne. Kształtowanie poglądów o bezpieczeństwie, przede wszystkim w oparciu o informacje pochodzące ze sfer politycznych, zamieszczane w zróżnicowanych i niezależnych obecnie masmediach, jest bowiem wolne od różnego rodzaju zniekształceń i deformacji poznawczych oraz umożliwia odbiorcy stosunkowo łatwe dostrzeżenie wszelkich pojawiających się sprzeczności. Sprzyja także aktywności własnej. Dużo mniejsze szanse w tym zakresie mają natomiast osoby będące pod wpływem homogenicznych mikrostruktur.

Duży wpływ mediów na poglądy respondentów skłania do dokładniejszego przyjrzenia się jego strukturze. Zapytano więc badanych, który ze środków masowego przekazu ma największy udział w kształtowaniu wiedzy o bezpieczeństwie kraju. Uzyskane wyniki zamieszczone zostały w tabeli 8.

Tabela 8. Środki masowego przekazu najskuteczniejsze w kształtowaniu wiedzy obronnej – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %)

Wyszczególnienie	Procent odpowiadających
Telewizja	50,4
Radio	3,3
Prasa	19,9
Inne	19,8
Trudno powiedzieć	6,6

Ponad połowa badanych jako najskuteczniejszy środek kształtowania wiedzy o bezpieczeństwie państwa wskazuje telewizję, a tylko niewiele ponad 3% radio. Co piąty dostrzega go natomiast w prasie. Prezentowane wyniki wskazują więc, jak **wielką rolę w kształtowaniu opinii o problemach bezpieczeństwa posiadają środki masowego przekazu, a szczególnie telewizja. Tego wpływu nie można lekceważyć przy rozpatrywaniu determinantów skuteczności funkcjonowania kadr administracji.** Mimo, iż oddziaływanie takie należy ocenić jako korzystne, to **w przypadku kierowniczej kadry administracji, gdzie indziej należałoby oczekiwać podstawowych źródeł opinii o obronności państwa. To instytucje edukacyjne winny być głównym moderatorem wiedzy, jaką posiada ta grupa zawodowa.** Tylko w takim bowiem przypadku wiedza może stanowić istotny czynnik motywacyjny do działań skutecznych. Wydaje się, iż badani w pełni uświadamiają sobie ten problem. Pytani bowiem o najskuteczniejsze instytucje w działalności edukacyjnej z dziedziny bezpieczeństwa państwa zdecydowanie wskazali na instytucje profesjonalnie zajmujące się kształceniem (zob. **tab. 9**)

Tabela 9. Najskuteczniejsze formy organizacyjne w zdobywaniu wiedzy i nabywaniu umiejętności z dziedziny bezpieczeństwa państwa – na podstawie relacji respondentów (N=122; dane w %)

Treść odpowiedzi	Procent odpowiadających
Instytucje profesjonalnie zajmujące się kształceniem	81,1
Działalność indywidualna (samokształcenie)	1,6
Działalność środowiskowa (lokalna)	4,9
Działalność stowarzyszeń i organizacji proobronnych	7,4
Media	4,9
Trudno powiedzieć	0

Zakładając, iż wiedza jest istotnym czynnikiem sprzyjającym skutecznym działaniom postanowiono dowiedzieć się, czy na tej podstawie jej posiadanie pomaga w karierach urzędniczych. Zapytano więc o to badanych w kwestionariuszu ankiety. Uzyskane wyniki zamieszczono w **tabeli 10.**

Tabela 10. Wiedza z zakresu obronności jako czynnik ułatwiający karierę urzędniczą - w opiniach respondentów (N = 122, dane w %)

Treść odpowiedzi	Procent odpowiadających
Tak	28,7
Raczej tak	34,4
Raczej nie	16,4
Nie	9,8
Trudno powiedzieć	10,7

Ponad 63% ankietowanych postrzega wiedzę z zakresu obronności jako czynnik ułatwiający karierę urzędniczą. Przeciwnie zdanie na ten temat wyraziło 26,2% odpowiadających. Jeżeli więc dla tak znacznej części respondentów nie wydaje się ona pomocna w realizacji celów zawodowych nie należy sądzić, że będą oni twórczo podchodzili do wykonywania zadań obronnych leżących w zakresie ich kompetencji czy też dążyć do pogłębienia wiadomości o problematyce obronnej. Więcej, niż co czwarty badany prezentował będzie prawdopodobnie zachowawczą postawę wobec realizacji zadań z tego zakresu. Nie otrzymano jednak pełnych danych, dotyczących stanowisk służbowych zajmowanych przez osoby wyrażające takie opinie.

Badania korelacyjne wskazały, iż nie istnieją statystycznie istotne zależności udzielanych wypowiedzi na ten temat i stażu pracy respondenta. Zakładając, że wraz z liczbą lat przepracowanych na stanowisku służbowym, rośnie prawdopodobieństwo pełnienia funkcji kierowniczych, to brak wcześniej wspomnianego związku korelacyjnego może świadczyć, iż osoby nie dostrzegające w posiadaniu wiedzy obronnej czynnika sprzyjającego karierze urzędnika znajdują się na różnych poziomach funkcjonowania instytucji administracji.

Także w udzielanych wywiadach badani zaznaczali, że wysiłki, doświadczenie i wiedza obronna są znacznie mniej doceniane w pragmatyce kadrowej, niż aktywność w rozwiązywaniu problemów mających aktualne znaczenie dla środowiska lokalnego i funkcjonowania instytucji.

Tam gdzie wiedza i umiejętności z zakresu realizacji zadań obronnych nie są należycie postrzegane należy się liczyć również z negatywnym dobozem

kadry urzędniczej do realizacji przedsięwzięć obronnych. Jednostki najbardziej zdolne i przebojowe dążyły będą bowiem do osiągania celów postrzeganych przez nich jako atrakcyjne zarówno pod względem finansowym, prestiżu jak również uznawanego systemu wartości. W takich warunkach trudno będzie osiągnąć wysoką skuteczność działań administracyjnych.

Mimo, że nie zawsze wiedza z zakresu obronności jest postrzegana jako ułatwiająca karierę urzędnika, to badani cenili ją na ogół, jako czynnik sprzyjający skuteczności realizacji zadań na zajmowanym stanowisku służbowym. (tab. 11).

Tabela 11. Opinie respondentów związane z pytaniem: czy posiadając wiedzę z zakresu obronności państwa skuteczniej działaliby w zakresie realizacji zadań obronnych wynikających z powierzonej im funkcji? (N=122; dane w %)

Treść odpowiedzi	Procent odpowiadających
Tak	37,7
Raczej tak	42,6
Raczej nie	9,0
Nie	2,5
Trudno powiedzieć	8,2

Zdecydowana większość respondentów, gdyż 80,3%, wyraziła opinie o tym, że posiadając wiedzę z zakresu obronności państwa skuteczniej działaliby w zakresie realizacji zadań obronnych wynikających z powierzonej im funkcji (rozkład opinii: 37,7% - *tak*, 42,6% - *raczej tak*).

2.IV. Samoocena a skuteczność działania

Analizując możliwości skutecznego rozwiązywania problemów przez ludzi dużą uwagę w psychologii przywiązuje się do roli jaką odgrywa w tym procesie samoocena. Co prawda nie ma zgodności, w jak wielkim stopniu ludzkie działania są zdeterminowane przez ocenę własnych możliwości, lecz większość naukowców podkreśla, iż wpływ ten jest znaczny. Wskazuje się, że najlepsze warunki do

skutecznych działań zachodzą wtedy, gdy samoocena jest nieznacznie zawyżona. Człowiek jest zdolny bowiem do pokonywania granic swoich dotychczasowych możliwości i bycia sprawcą działań transgresyjnych. **Jeżeli do tego zgodzimy się z tezą, iż dążenie człowieka do konsekwencji powoduje, że stara się on zachowywać w sposób zgodny z własną samooceną, to staje się ona ważnym czynnikiem determinującym skuteczność działań pracowników administracji w zakresie realizacji zadań obronnych.**

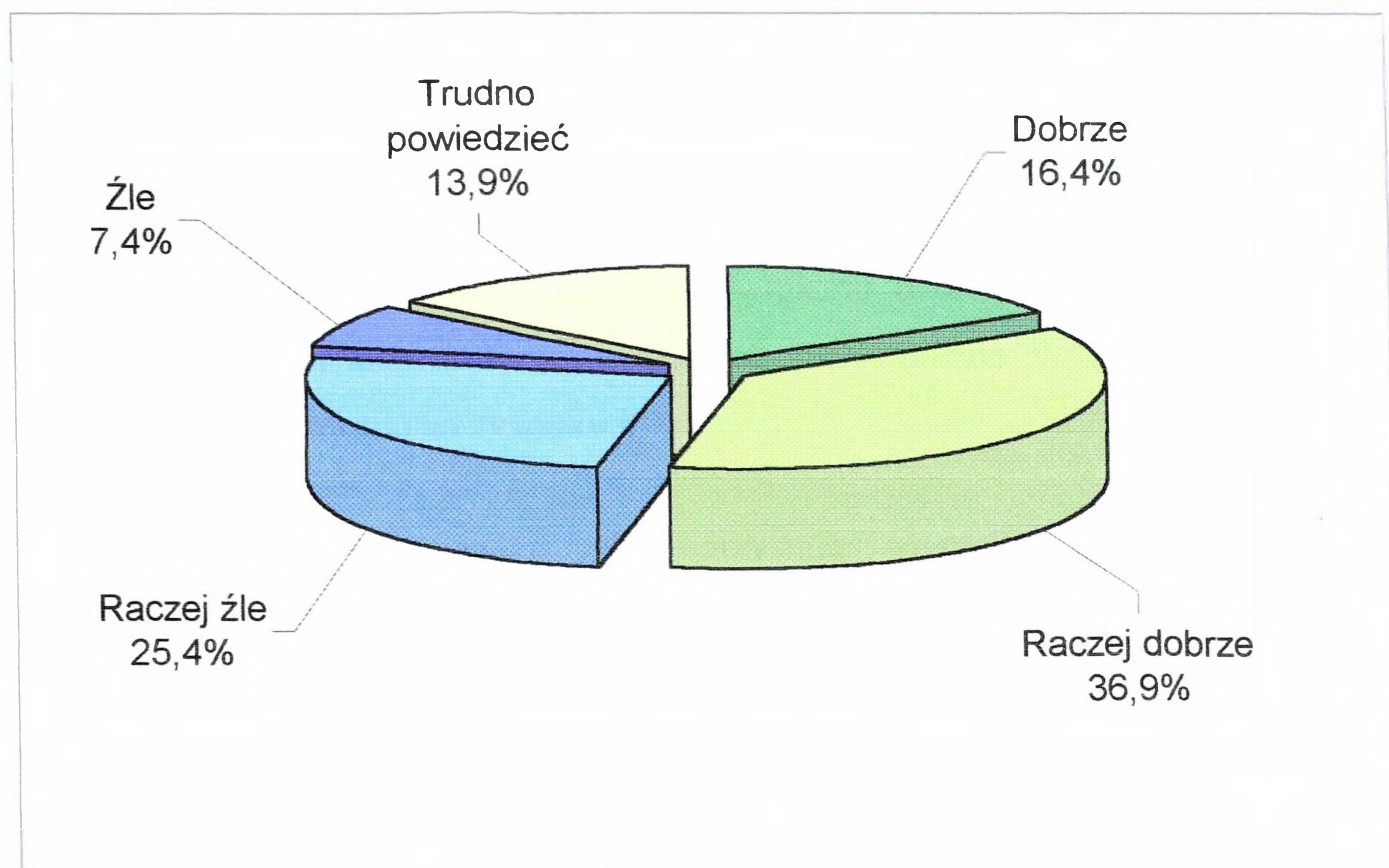
Przyjrzyjmy się więc wynikom, które uzyskano w badaniach ankietowych oraz informacjom uzyskanym w otwartych wywiadach pogłębionych. Dadzą one nam pewien obraz samooceny umiejętności i wiedzy, jakiej dokonali badani. Nie będzie on wyczerpujący, ponieważ obejmie tylko niektóre aspekty wypełniania roli społecznej pracownika instytucji administracji publicznej.

Ankietowanych poproszono o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak oceniają własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych wynikających z obowiązków na zajmowanym stanowisku służbowym (zob. rys. 7).

Ponad 32% badanych określiło swoje kompetencje w kategoriach negatywnych (*źle i raczej źle*). Zdecydowanie wysoką samoocenę zaprezentowało natomiast 16,4% odpowiadających, a 36,9% oceniło własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych jako raczej dobre. Należy pamiętać, iż są to subiektywne oceny. Mogą mieć jednak dość znaczący wpływ na postawy. Wysoka samoocena jest czynnikiem skłaniającym do podejmowania zadań, do aktywności w wypełnianiu obowiązków i optymalizacji swoich działań. W niekorzystnych przypadkach może jednak przerodzić się w samozadowolenie i uzewnętrznić się niechęcią do dalszego doskonalenia i doksztalcania. W przeprowadzonych badaniach takich zależności statystycznie istotnych nie stwierdzono. Wprost przeciwnie, poczucie własnych kompetencji wiązało się ze wspieraniem doksztalcania zawodowego współpracowników w zakresie obronności państwa. Ponad 95% badanych, którzy stwierdzili, że przywiązują dużą wagę do doskonalenia swoich podwładnych, to zarazem osoby dobrze i raczej dobrze

oceniające własną wiedzę i umiejętności potrzebne do realizacji przedsięwzięć z zakresu obronności.

Rysunek 7. Ocena własnego przygotowania do zadań obronnych



Wyraźnie uwidoczniło się w badaniach, iż wysokie samooceny przygotowania do wykonywania zadań obronnych współwystępowały u badanych z zainteresowaniami problematyką obronną. (zob. **tab. 12**)

Tabela 12. Motywy uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu w zakresie obronności państwa a samoocena przygotowania do wykonywania zadań obronnych (N = 86, VC = 0,34; p = 0,00112)

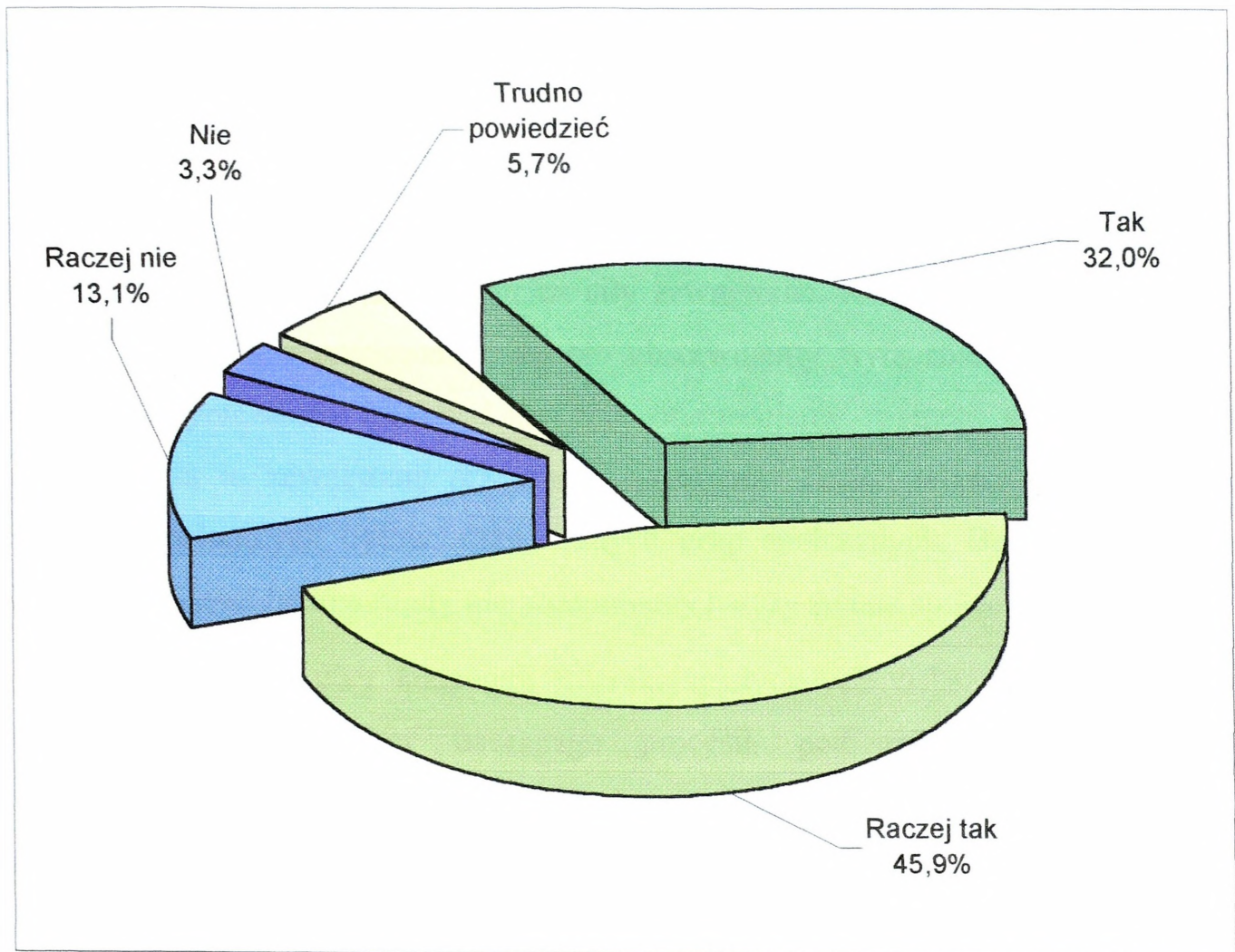
Motyw uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu w zakresie obronności państwa	Samoocena	
	Dobrze / Raczej dobrze	Źle / Raczej źle
Zainteresowania problemami obronności	90%	10%
Potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o obronności kraju	59,5%	40,5%
Wymagania obecnego stanowiska pracy	48,2%	51,8%

Osoby, które deklarowały takie zainteresowania stanowiły 90% grupy pozytywnie odnoszącej się do swoich umiejętności. Można także sformułować odwrotną tezę, iż osoby wysoko oceniające swoje kompetencje chętniej niż pozostałe interesują się problematyką obejmującą to, na czym się znają. Nisko natomiast oceniali swoje kompetencje najczęściej (51,8%) respondenci, których do nabywania wiedzy i umiejętności z zakresu obronności zmotywowały przede wszystkim wymagania zajmowanego stanowiska pracy.

Wysokie samooceny zanotowano również w przypadku, gdy zapytano badanych, czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzą zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie. Wyniki uzyskanych odpowiedzi zobrazowano na **rysunku 8**.

Prawie 78% odpowiadających korzystnie wyraziło się o swoich współpracownikach, mając na względzie wspólne działanie przy kierowaniu akcją ratowniczą. Tylko 3,3% respondentów w ogóle nie widzi możliwości poradzenia sobie w takiej sytuacji przez zespół pracowników z placówki, w której pracują. Mimo więc trudnień, jakie występują przy realizacji zadań obronnych, na które zwracali uwagę badani w ankietach i wywiadach, można według nich przygotować pracowników administracji publicznej, do sprawnego działania w sytuacjach zagrożenia. Takie przekonania są wyrażane, choć jak stwierdziło prawie 38% respondentów, kompetencje w zakresie realizacji zadań obronnych, jakie prezentują ich podwładni, nie są wystarczające. Swoją grupę przynależności badani ocenili więc wysoko, mimo dostrzegania trudnień, jakie mogą wystąpić przy realizacji zadań obronnych, na które respondenci zwracali uwagę w ankietach i wywiadach oraz niskich ocen kompetencji swoich podwładnych (38% badanych stwierdziło, że kompetencje jakie prezentują ich podwładni w zakresie realizacji zadań obronnych nie są wystarczające). Takie postawy pracowników administracji publicznej wobec członków zespołów pracowniczych sprzyjają spójności grupowej, co ma swoje dalsze konsekwencje w możliwościach skutecznego działania w sytuacjach trudnych i zagrożeń

Rysunek 8. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzycie zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie?



3.IV. Kultura organizacji jako determinant skutecznych działań kadr administracji publicznej

Czynnikiem niezwykle istotnym przy rozpatrywaniu skuteczności działania człowieka są uwarunkowania, jakie wynikają z funkcjonowania jednostki w określonych grupach społecznych czy organizacjach. Ta zależność odnosi się także do otoczenia małych zespołów pracowniczych. Ich działanie również może być silnie uzależnione od szerszej struktury, w której funkcjonują.

Jak wskazują zwolennicy strukturalistycznej koncepcji małej grupy społecznej, świat społeczny to świat zbiorowości, świat struktur społecznych, świat różnorodnych bytów ponadindywidualnych, to świat grup społecznych. Wszystko, co się dzieje i rozgrywa w tym świecie, dzieje się i rozgrywa pomiędzy tymi ponadindywidualnymi bytami. Ludzie, których widzimy w działaniu i na co dzień, nie są ot tak po prostu ludźmi, nie są izolowanymi autonomicznymi indywiduami, lecz są członkami różnych zbiorowości i grup społecznych. Przez to ich działanie jest tylko w niewielkim stopniu rezultatem swobodnego nieskrępowanego wyboru i własnej decyzji, niewymuszonej przez siły zewnętrzne. Kiedy widzimy działające jednostki fikcją jest przekonanie, że oto obserwujemy wyłącznie działanie danej jednostki. Tymczasem to, co faktycznie obserwujemy, patrząc na działania i interakcje, są to zewnętrzne przejawy działań oraz cech i właściwości różnych ponadindywidualnych bytów, różnorodnych grup społecznych. Bez umiejętności dostrzegania tych faktów nigdy nie zrozumiemy natury świata społecznego.

Również zwolennicy koncepcji interakcjonistycznych wskazują, iż działania ludzkie mające charakter twórczego procesu, podlegają jednak pewnym obiektywnym uwarunkowaniom. Są ukształtowane przez warunki społeczne dotychczas doświadczane przez jednostkę. Siły oraz czynniki właściwe strukturom społecznym zewnętrznym wobec jednostki współwyznaczają przebieg realnych działań podmiotów. Jednostka jest zarazem wolnym i autonomicznym twórcą, podmiotem swego życia i autorem konkretnych działań wykonywanych w świecie społecznym jak również przedmiotem, znajdującym się pod wpływem obiektywnych sił społecznych.

Wydaje się, iż w pełni należy zgodzić się z poglądami tych badaczy, którzy widzą w środowisku otaczającym jednostkę czy małą grupę społeczną, przede wszystkim istotny czynnik wspomagający, bądź też utrudniający osiągnięcie określonych celów. Zakładają oni, że oprócz niewątpliwie istotnych wpływów środowiska, nie mniej ważne są intrapersonalne źródła ludzkiej aktywności. Świat zewnętrzny, jak twierdzi bowiem Siergiej Rubinsztejn, działa na człowieka poprzez

wartości wewnętrzne¹⁵⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że w każdej instytucji biurokratycznej oddziaływanie szerszych systemów społecznych na funkcjonujące w nich jednostki i zespoły pracownicze jest dużo silniejsze niż gdzie indziej. Poddanie się presji roli społecznej jest tu jednym z podstawowych warunków adaptacji i skutecznego funkcjonowania jednostki.

W naszym przypadku dąży się do udzielenia odpowiedzi na pytania:

- *W jakim zakresie skuteczność działań kadr administracji publicznej (jednostek i małych zespołów pracowniczych) jest uwarunkowana właściwościami organizacji biurokratycznej jaką niewątpliwie jest administracja publiczna?*
- *Jak respondenci postrzegają zaangażowanie i sumienność instytucji administracji publicznej, w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem państwa?*
- *W jakim stopniu instytucje są czynnikiem stymulującym aktywność swoich pracowników, ukierunkowaną na wykonywanie przedsięwzięć obronnych leżących w kompetencjach poszczególnych urzędów?*

Zastanawiając się nad skutecznością działania kadr administracji publicznej niezwykle istotnym obszarem oddziałującym na postawy pracowników, należy uznać traktowanie spraw obronnych w poszczególnych urzędach. Stopień, w jakim wywiązują się one z zadań obronnych i zaangażowanie w ich wykonywaniu, wskazują na rangę i umiejscowienie tych problemów wśród innych będących przedmiotem zainteresowania administracji. Ideacyjny charakter zadań obronnych, polegający na tym, że realizowane obecnie przedsięwzięcia z tego zakresu nie mają aktualnie pełnego, realnego znaczenia i są wyłącznie próbą przygotowania się do przyszłych w pełni realnych zadań, może być istotnym czynnikiem skłaniającym poszczególne struktury administracyjne do bagatelizowania tych spraw lub powierzchownego ich traktowania. Postrzeganie instytucji będącej w oczach jednostki reprezentantem państwa, jako nieprzywiązującej należytej wagi do zadań

¹⁵⁵ Zob. J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1996, s. 86-87.

z zakresu bezpieczeństwa, w znacznym stopniu przyczynia się do powstania dysonansu poznawczego i emocjonalnego, zwłaszcza wśród osób traktujących tę problematykę w kategoriach istotnej dla siebie wartości. Prowadzi to, bądź do podważania zaufania tych osób do państwa, bądź do zmiany ich postawy wobec bezpieczeństwa kraju. Urzędników nadających problematyce obronnej niską rangę skłania z kolei do utrwalenia i pogłębiania posiadanych postaw. W jednym i drugim przypadku negatywnie wpływa na motywacje do aktywnej pracy i twórczego rozwiązywania problemów z zakresu obronności państwa.

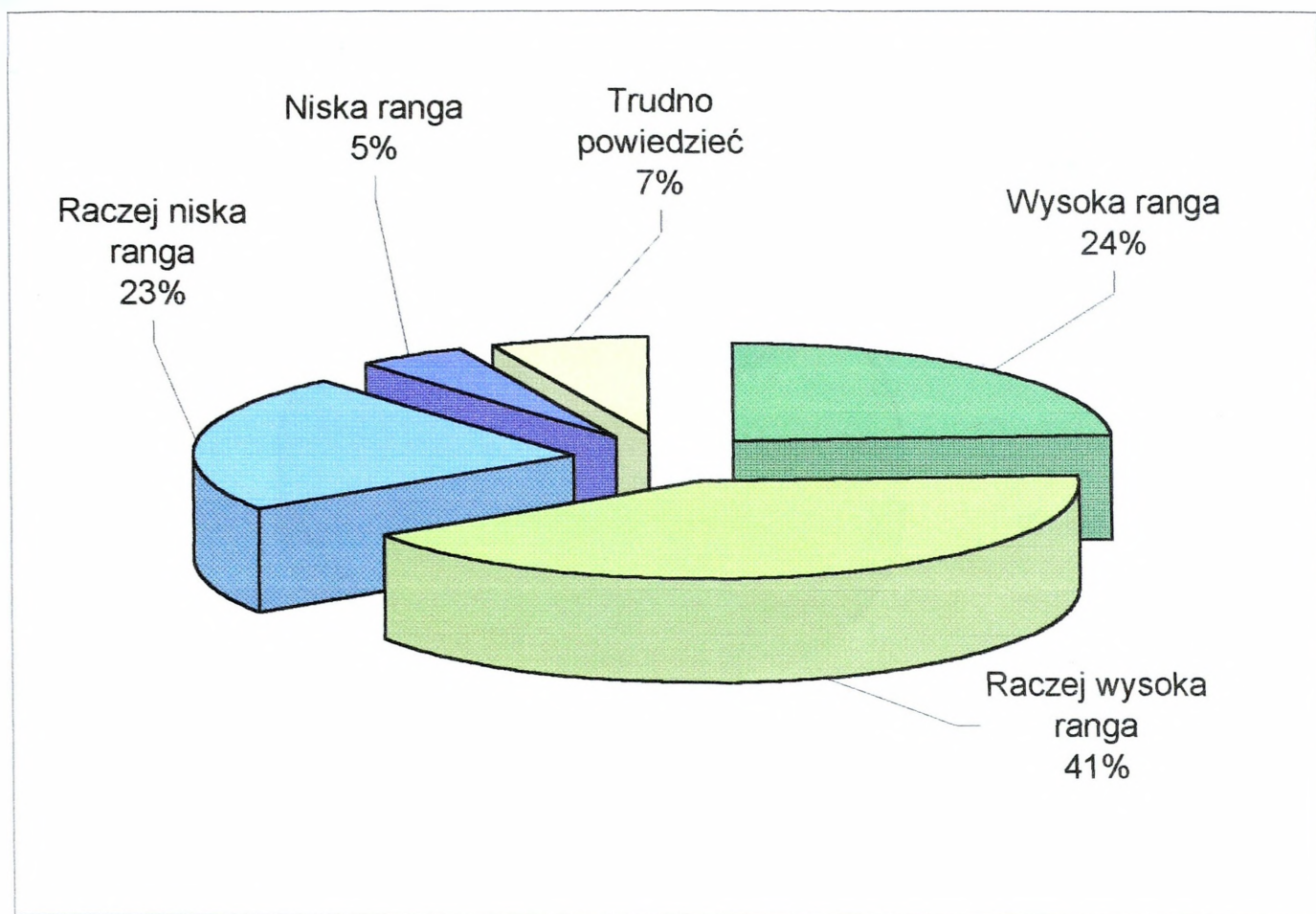
Zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa i wysoki poziom wypełniania zadań obronnych przez instytucje jest więc istotnym czynnikiem wzmacniającym w tym kierunku zachowania swoich członków. Dobra organizacja, kompetencje podwładnych i przełożonych czy też przywiązywanie dużej uwagi do pogłębiania wiedzy z zakresu bezpieczeństwa to niezbędne elementy kształtowania pożądanych postaw urzędników i skutecznego działania struktur administracyjnych. Postaw mających przecież tak duży wpływ na jakość zadań wykonywanych przez instytucję.

Chcąc uzyskać wiedzę o miejscu, jakie zadania związane z obronnością państwa zajmują wśród wielu innych, będących przedmiotem zainteresowania urzędów administracji publicznej i pragnąc, aby miała ona możliwie obiektywny charakter, zadano respondentom, w kwestionariuszu ankiety, dwa pozornie podobne pytania.

Zapytano ich, jaką rangę nadaje się problematyce obronnej w instytucji, w której pracują. Uzyskane wyniki zostały przedstawione na **rysunku 9**.

Ponad 65% badanych przychylnie wyraziło się o traktowaniu w ich miejscu pracy zadań związanych z obronnością kraju, w tym 23,8% udzieliło najwyższych ocen. Tylko niespełna 5% respondentów odpowiedziało na zadane pytanie w kategorii *niska ranga*. Oceny są niezależne od stażu pracy na stanowisku oraz miejsca zamieszkania. Nie ma również większego wpływu na nie, deklarowane przez respondenta zainteresowanie problematyką obronną.

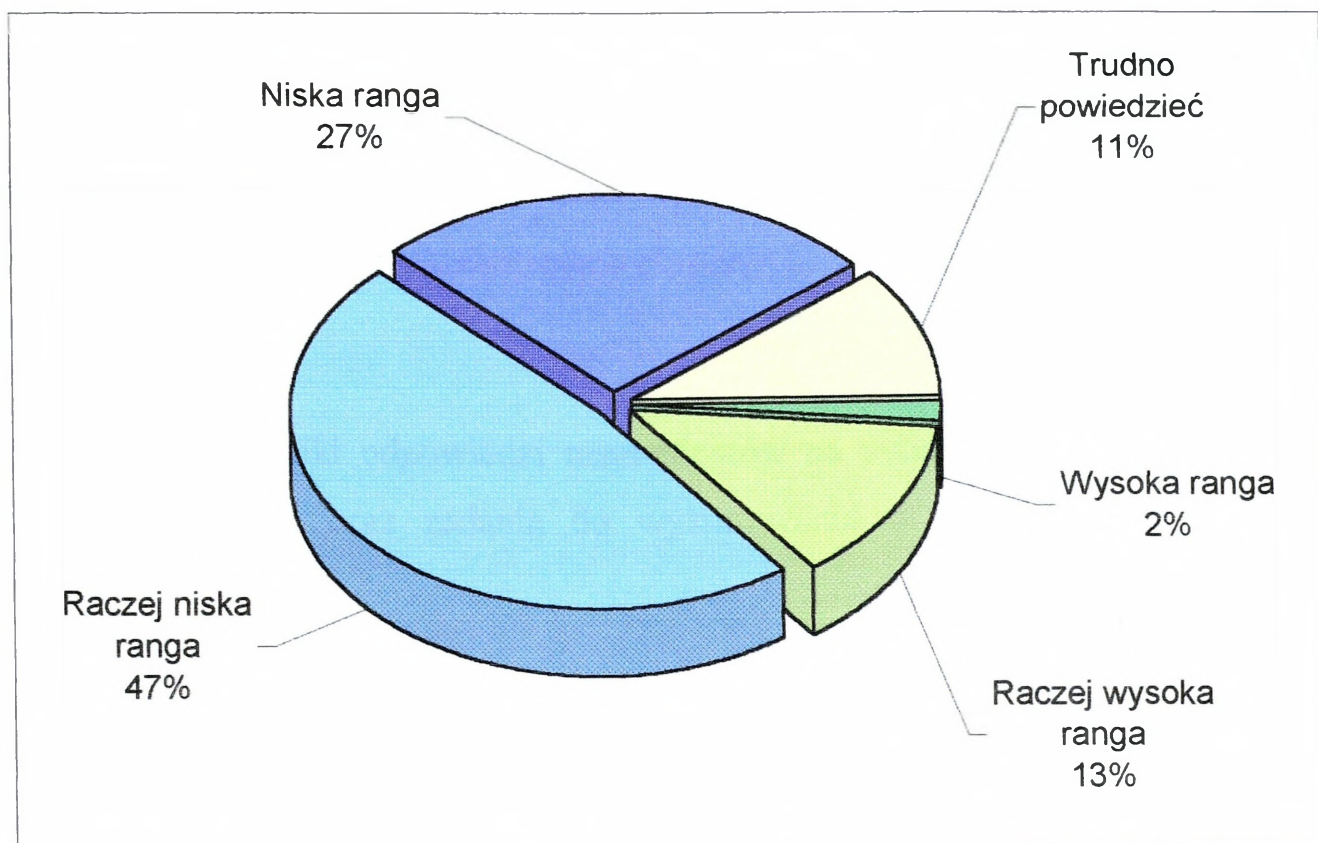
Rysunek 9. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w ich miejscu pracy



Dziwić więc może nieco fakt, że gdy poproszono respondentów o wyrażenie takiej oceny, już nie o własnej instytucji, ale o bliżej nie określonych strukturach administracji publicznej, zanotowano wówczas znacznie bardziej negatywne opinie (zob. rys. 10).

W tym przypadku przeszło 74% badanych wyraziło negatywne oceny o pozycji jaką zajmuje problematyka obronna w działalności obecnych struktur administracji państwowej i samorządowej. Tylko 1,7% respondentów jest zdania, że zajmuje ona należyłą pozycję i udzieliło odpowiedzi w kategorii *tak*. Łącznie w kategoriach pozytywnie odnoszących się do działalności urzędów administracji w tym zakresie wypowiedziało się 15% odpowiadających.

Rysunek 10. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w urzędach administracji publicznej

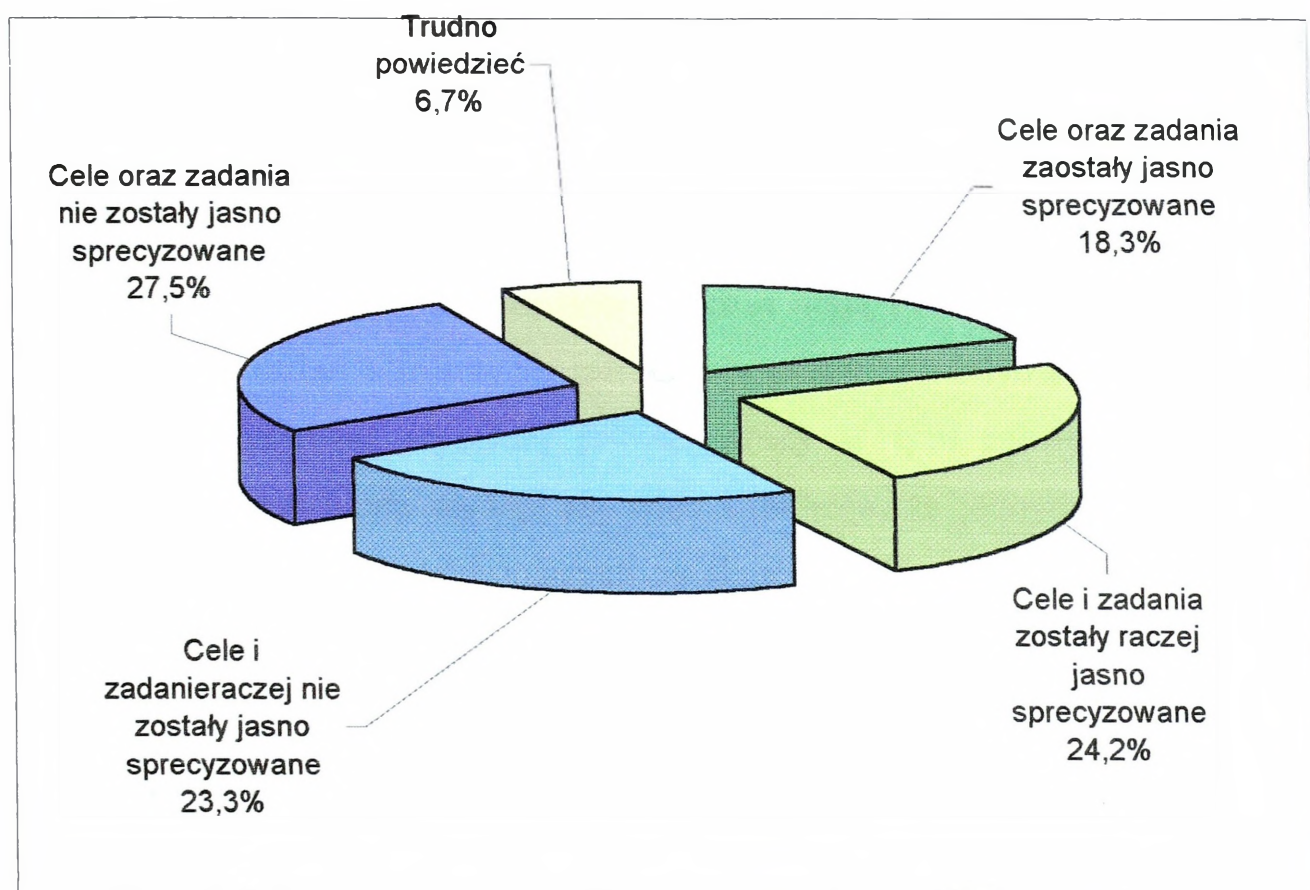


Czym więc uzasadnić tak dużą rozbieżność w dokonywanych ocenach, które prezentowane są na rysunku dziesiątym i jedenastym? Częściowo odpowiedzi dostarczyły informacje zebrane podczas wywiadów. Wielokrotnie zwracano w nich uwagę na złą współpracę z nadrzędnymi strukturami administracji publicznej, niekompetencje i opieszałość w załatwianiu spraw służbowych. Zaistniałe rozbieżności ocen mają więc swe źródło w negatywnym postrzeganiu przez badanych działalności instytucji nadrzędnych w zakresie koordynacji i kierowania zadaniami obronnymi. Potwierdzają się też wcześniejsze przypuszczenia o dużej spójności zespołów pracowniczych i wynikającej stąd tendencji do pozytywnej oceny grup przynależności i negatywnych ocen dla działań podejmowanych przez grupy nieprzynależności.

W prakseologii skutecznością określa się stopień osiągnięcia celu. W wielu współczesnych analizach kierowania cel przedstawia się, jako główny czynnik motywujący. Wskazuje się, iż stanowi w działaniu wartość nadrzędną i zasadniczą.

Zainteresowano się więc, w jakim zakresie motywacyjne walory celów są wykorzystywane w urzędach administracji publicznej, do aktywizacji pracowników do działań skutecznych. Założono, iż podstawowym warunkiem, aby cel mógł stanowić wizję popychającą do działania jest jego jasne sprecyzowanie, tak aby był zrozumiany przez wykonawców zadań. Respondentom zadano pytanie, czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania związane z działalnością poszczególnych osób w zakresie spraw obronnych. Wyniki odpowiedzi przedstawia rysunek 11.

Rysunek 11. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania do wykonywania w zakresie bezpieczeństwa państwa?



Co drugi respondent określił cele i zadania stawiane przez przełożonych do realizacji w zakresie obronności jako mało precyzyjne (50,8% odpowiedzi w kategoriach *...nie zostały jasno sprecyzowane* i *...raczej nie zostały jasno sprecyzowane*). Dla 42,5% respondentów cele i zadania te były zrozumiałe i raczej

zrozumiałe. Badania korelacyjne wykazały zależności statystycznie istotne między zmienną *zrozumienie celów i zadań określanych przez przełożonych* a deklaracją zainteresowania problematyką obronności. Spośród osób wyrażających pozytywne opinie o precyzji formułowania celów i zadań przez przełożonych, prawie 94% to ci, którzy interesują się problemami obronności. Korelacje wskazują również, że osoby, które rozumieją cele i zadania stawiane przez przełożonych do realizacji, prawie dwukrotnie częściej przywiązują dużą i raczej dużą uwagę do podnoszenia kwalifikacji swoich współpracowników z zakresu obronności.

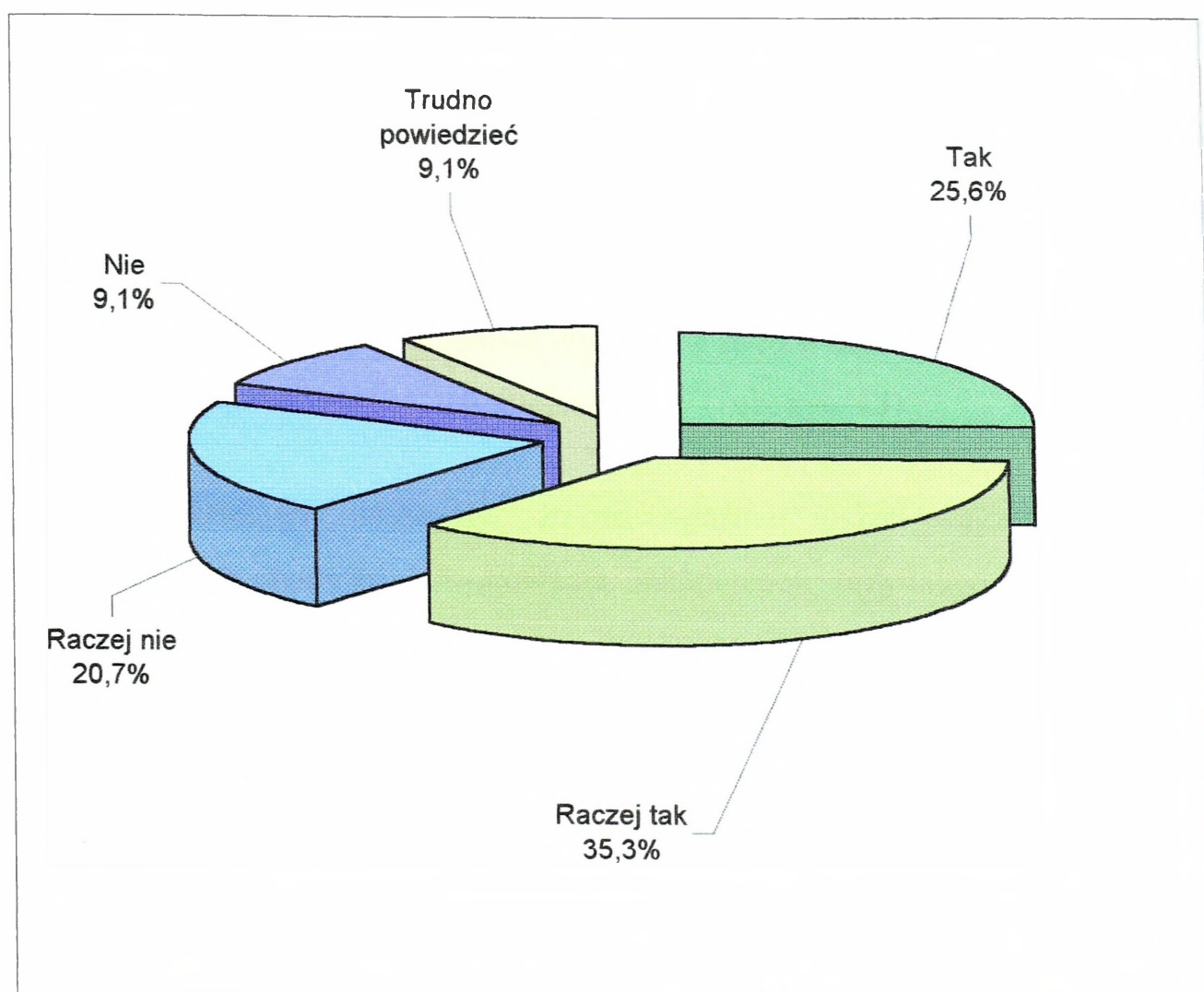
Określenie przez ponad połowę badanych trudności w zrozumieniu celów i zadań obronnych, realizowanych przez urzędy administracji publicznej, musi mieć swoje poważne następstwa zarówno w postawach tych osób wobec realizowanych zadań jak również w jakości ich wykonywania. Istniejąca sytuacja nabiera wprost tragicznego wymiaru jeżeli uświadomimy sobie, iż badana próba składała się z urzędników administracji reprezentujących bardzo wysoki szczebel zarządzania. Byli to pracownicy merytoryczni urzędów centralnych, wojewodowie, dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich, marszałkowie województw, starostowie. **Jeżeli osoby piastujące stanowiska na tym szczeblu mają problemy ze zrozumieniem celów i istoty zadań obronnych, jakie stoją przed administracją publiczną, to nie można oczekiwać wysokiej jakości pracy w tym zakresie od urzędów podległych.** Uprawniona wydaje się więc konkluzja, że jednym z istotniejszych czynników negatywnie oddziałujących na skuteczność realizacji zadań obronnych jest **brak wyrazistego sprecyzowania celów działalności urzędów administracyjnych w tym zakresie oraz wynikająca z tego wadliwa ich operacjonalizacja.** Niejasne cele pociągają za sobą określone zadania i działania. Najczęściej są one niedostosowane do potrzeb oraz aktualnych możliwości poszczególnych placówek administracyjnych, a przez to nieskuteczne, bo nie zmieniają istniejącej rzeczywistości.

Na jakość pracy instytucji wpływa w znacznym stopniu jej wydolność edukacyjna wyrażająca się możliwościami przygotowania pracowników do skutecznej realizacji zadań służbowych. Każda instytucja jest bowiem w pewnym stopniu mikrosystemem wychowawczym i edukacyjnym, który lansuje określone

wzory działania i systemy wartości. Oprócz tego prowadzi również planową działalność szkoleniową, mającą na celu aktualizację wiedzy podległych pracowników.

W kwestionariuszu ankiety poproszono respondentów o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w instytucji, w której pracują, można obecnie przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych. Wyniki uzyskanych odpowiedzi prezentuje **rysunek 12**.

Rysunek 12. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy w instytucji w której pracują można przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych?



Jak widać, większość respondentów optymistycznie patrzy na ten problem. Co czwarty udzielił odpowiedzi w kategorii *tak*, a przeszło 35% w kategorii *raczej tak*. Wśród osób dostrzegających możliwości przygotowania pracowników do zadań

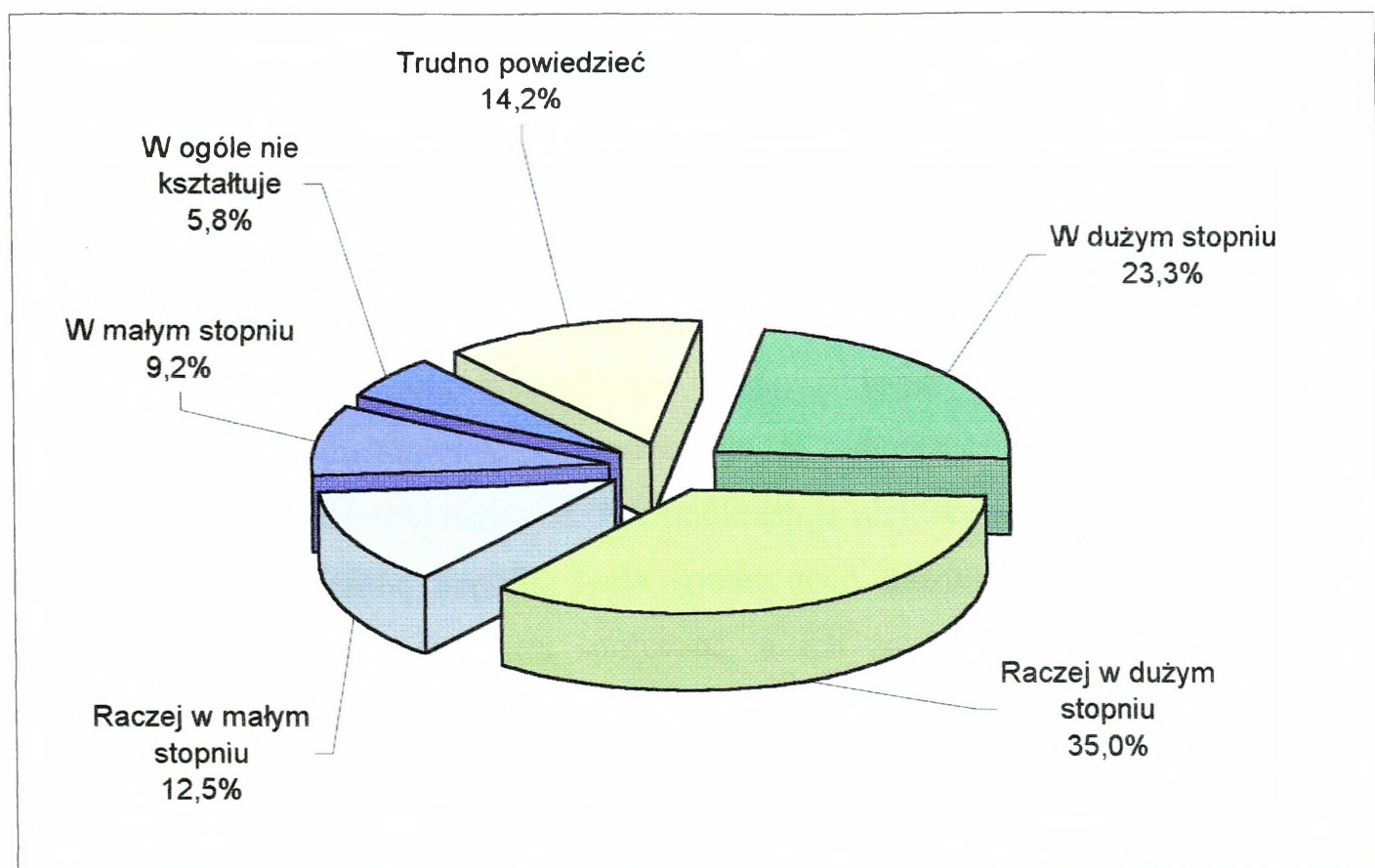
obronnych prawie 95% to respondenci wskazujący, iż wraz ze swoimi współpracownikami tworzą zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratowniczą. Przekonanie o kompetencjach osobistych i współpracowników sprzyja więc pozytywnym ocenom możliwości szkolenia obronnego w instytucji, mimo nie zawsze sprzyjających uwarunkowań zewnętrznych skłaniających do takiej działalności.

Obraz edukacyjnych walorów urzędów administracji publicznej uzupełnią nam wyniki badań opinii respondentów o jakości szkoleń z zakresu obronności, prowadzonych w poszczególnych urzędach administracji publicznej. Respondentów zapytaliśmy, w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń. Założono, że różne formy doskonalenia kompetencji pracowników będą cieszyły się zainteresowaniem tylko wtedy, gdy zostaną postrzegane przez pracowników jako przedsięwzięcia kształtujące umiejętności przydatne do praktycznego wykorzystania w działaniach w sytuacjach zagrożeń.

Niestety, tylko 58,3% ankietowanych w ten sposób odniosło się do działalności szkoleniowej prowadzonej w ich miejscu pracy (zob. rys. 13).

Badania korelacyjne wskazały, że to właśnie niskie walory działalności szkoleniowej w zakresie kształtowania kompetencji przydatnych w sytuacjach zagrożeń wpływają na negatywne postrzeganie możliwości przygotowania pracowników do wykonywania zadań obronnych. Zanotowano również statystycznie istotną zależność opinii, o stopniu w jakim szkolenie z zakresu obronności kształtuje określone umiejętności od deklaracji dotyczących uwagi jaką przywiązują respondenci do doskonalenia zawodowego współpracowników w zakresie obronności. W grupie osób negatywnie postrzegających możliwości praktycznego wykorzystania umiejętności kształtowanych w czasie szkolenia przeszło 72% stanowią respondenci nieprzywiązujący wagi do doskonalenia zawodowego podwładnych.

Rysunek 13. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?



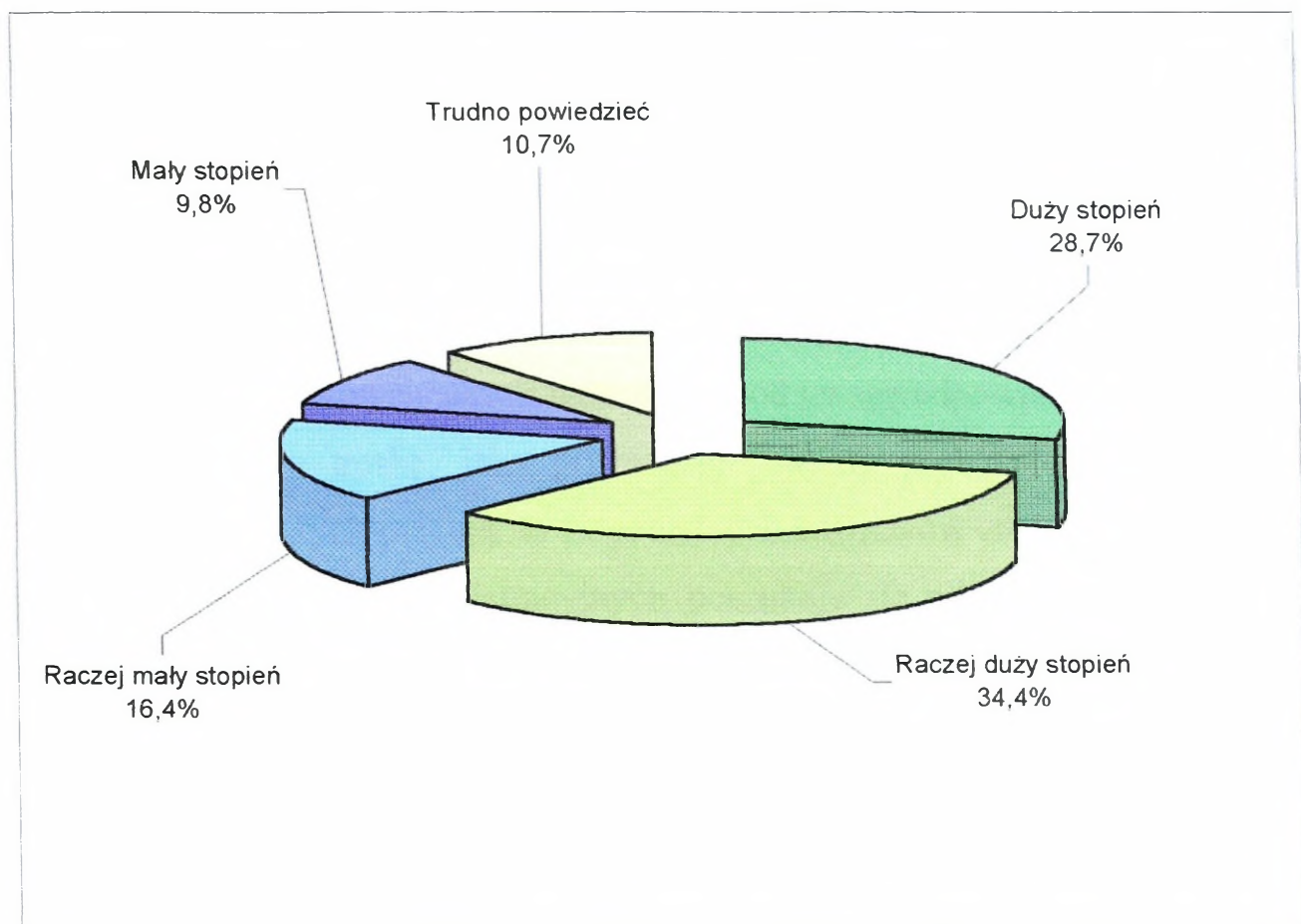
Badani podkreślali również konieczność zmiany metod szkoleniowych. Wskazywali, że na każdym szczeblu doskonalenia zawodowego w zakresie bezpieczeństwa, przeważać powinny metody poszukujące, a tylko w ograniczonych przypadkach należałoby stosować metody podające, które dotychczas dominują na kursach i szkoleniach.

Działalność edukacyjna urzeczywistniana w wielu placówkach administracji publicznej nie jest więc czynnikiem optymalizującym pracę urzędników w sytuacjach, kiedy ich kompetencje i zdecydowanie są najbardziej przydatne. A przecież przygotowanie kadr administracji do radzenia sobie w okresach kryzysów, klęsk żywiołowych czy zagrożenia wojennego jest jednym z podstawowych warunków skutecznego działania w zakresie umacniania bezpieczeństwa państwa.

Wcześniej przedstawiane analizy badań pozwalają przypuszczać, iż formalna struktura wielu urzędów administracji jest pokryta siecią grup nieformalnych (koleżeńskich), które mają pozytywny wpływ na wykonywanie zadań. Można więc przypuszczać, że atmosfera społeczna panująca w poszczególnych strukturach administracji jest czynnikiem sprzyjającym skuteczności podejmowanych działań. Funkcjonowanie grup nieformalnych w strukturach organizacyjnych instytucji jest ważnym, lecz przecież nie jedynym czynnikiem mającym potencjalnie korzystny wpływ na klimat społeczny do zaangażowania i twórczego podejścia do pracy. Nie mniejszy udział w tworzeniu warunków społecznych sprzyjających aktywności w wykonywaniu zadań organizacyjnych mają relacje zachodzące między przełożonymi i podwładnymi, a szczególnie te odnoszące się do wspólnoty osiąganych celów instytucjonalnych. Jak podkreślają niektóre teorie socjologiczne, konflikty są immanentną częścią życia społecznego każdej instytucji, w której występuje hierarchiczna struktura społeczna, a ich źródła należy upatrywać w zróżnicowaniu celów do jakich dążą podwładni i przełożeni. Chcąc dowiedzieć się, czy w przypadku struktur administracyjnych mamy do czynienia z ostrymi przejawami tego typu konfliktu, zapytano respondentów w kwestionariuszu ankiety, czy uważają, że osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję, w której pracują, jest wspólnym interesem respondenta i jego przełożonych. Otrzymane wyniki prezentuje **rysunek 14**.

Wspólnotę interesu z przełożonym w osiąganiu wysokich wyników w realizacji zadań obronnych, odczuwa ponad 63% ankietowanych (suma odpowiedzi w kategoriach *w dużym stopniu* i *raczej dużym stopniu*). Zakładając, że respondenci pełnią zarówno rolę przełożonego w stosunku do pewnej grupy osób jak również są podwładnymi, to uzyskane wyniki świadczą mogą o dużych potencjalnych możliwościach współpracy poszczególnych poziomów struktur organizacyjnych instytucji administracji publicznej w realizacji zadań obronnych. Czy jednak dane te nie odnoszą się wyłącznie do przełożonych i podwładnych w konkretnej placówce administracyjnej (mikrostruktury)?

Rysunek 14. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucje jest wspólnym interesem Pana/i jak również przełożonych?



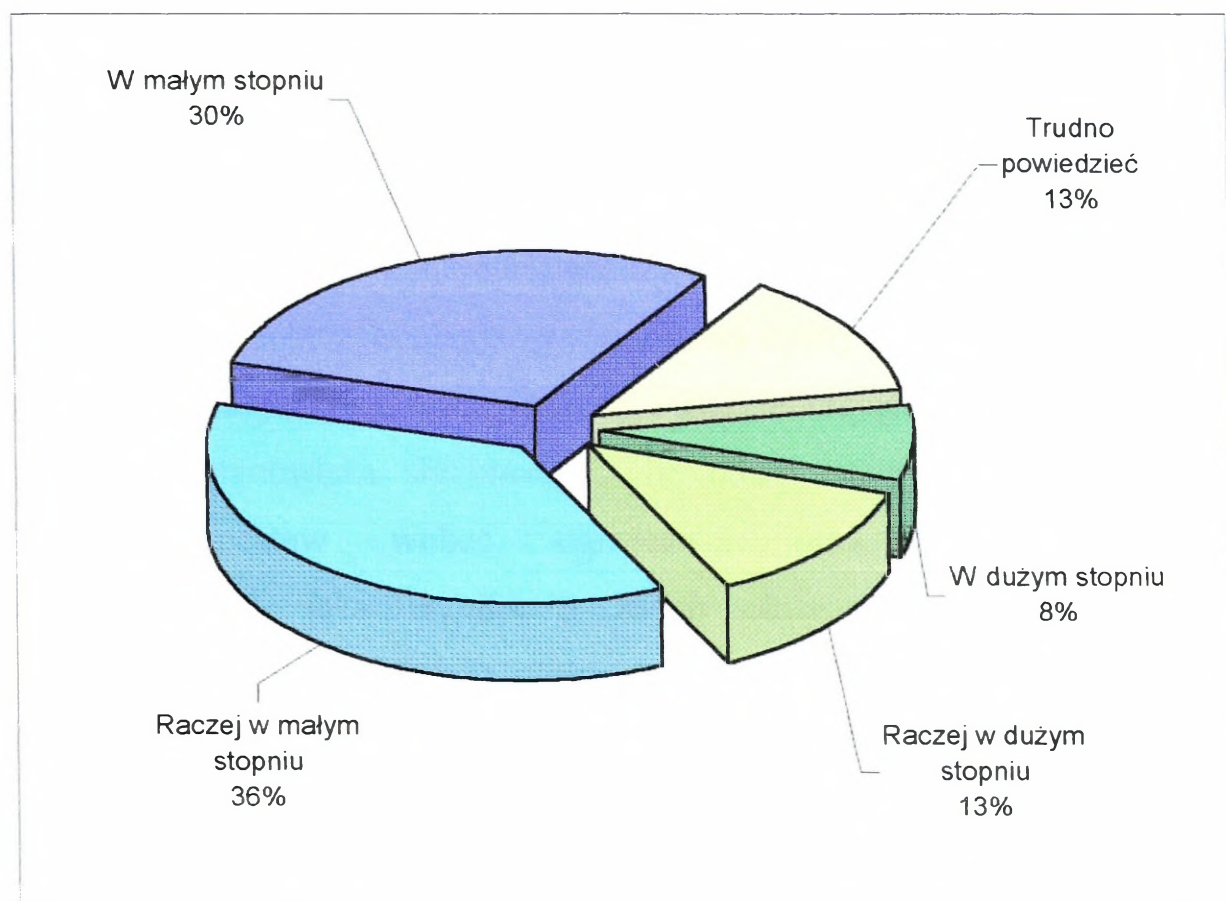
Przeprowadzone badania nie dały na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. Wypowiedzi udzielane przez respondentów w kwestionariuszu ankiety i podczas prowadzonych wywiadów oraz wyniki wskazujące na zarzuty kierowane pod adresem instytucji nadrzędnych, a także te podkreślające dobrą współpracę w zespołach pracowniczych, nakazują przypuszczać, że obejmują one wyłącznie poziom mikrostruktur. Przypuszczenia o korzystnej atmosferze społecznej panującej w wielu urzędach administracyjnych potwierdziły się więc ponownie.

W wypowiedziach uczestników badań, **wśród czynników negatywnie wpływających na możliwości skutecznego działania poszczególnych urzędów administracji, wskazywano najczęściej wadliwe unormowania prawne regulujące działalność z zakresu obronności.** Te opinie zostały potwierdzone w

badaniach ankietowych (zob. rys. 15). Respondenci odpowiadali na pytanie: *w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?* Co piąty badany pozytywnie wyraża się o możliwościach regulacji działalności instytucji w zakresie obronności poprzez aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne. Ponad 65% jest natomiast przeciwnego zdania. Tylko niespełna 8% respondentów udzieliło odpowiedzi pozytywnej w kategorii *w dużym stopniu*, natomiast prawie czterokrotnie więcej w kategorii *w małym stopniu*. Wyraźnie widzimy więc, gdzie większość badanych upatruje głównych przyczyn problemów związanych z realizacją zadań obronnych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę odpowiedzi respondentów stwierdzające dużą troskę, jaką przywiązuje się do problematyki obronnej w instytucjach, w których pracują, to ewentualnych czynników zakłócających wysiłki określonych placówek administracyjnych poszukuje się na zewnątrz, poza nimi. Negatywna ocena rozwiązań prawnych regulujących działalność w zakresie obronności jest z pewnością również jedną z przyczyn opinii wyrażających małą troskę o sprawy bezpieczeństwa przez instytucje nadrzędne.

W wywiadach respondenci wskazywali, iż brak lub też niedoskonałość określonych rozwiązań prawnych, regulujących działalność urzędów administracyjnych jest podstawową przyczyną uniemożliwiającą utworzenie sprawnego systemu przygotowującego kadry do realizacji zadań obronnych oraz negatywnie wpływającą na pracę placówek na każdym szczeblu administracyjnym. Pracownicy urzędów centralnych zwracali z kolei uwagę na wyjątkowo słabą znajomość funkcjonujących rozwiązań prawnych (także ustawy zasadniczej) przez osoby zajmujące się problematyką obronną.

Rysunek 15. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?



Niekorzystne opinie o funkcjonujących aktach prawnych, uwidocznily się również w czasie wypowiedzi dotyczących tematyki realizowanej na Wyższych Kursach Obronnych. Mimo najczęściej pozytywnych ocen procesu dydaktycznego tam urzeczywistnianego, zarzuty jakie pojawiały się, dotyczyły zbyt pobieżnego omawiania problematyki prawnej regulującej zadania obronne.

UOGÓLNIENIA I WNIOSKI

Administracja w swej działalności ma za zadanie zarówno wspierać organizacyjnie funkcjonowanie sił zbrojnych, jak również ma być organizatorem innych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, struktur społecznych i obywateli¹⁵⁶. Dlatego też, zadania wykonywane na rzecz bezpieczeństwa państwa wymagają od urzędników konkretnej wiedzy i umiejętności, które mogą być nabyte tylko w procesie dobrze zorganizowanej i ustawicznej edukacji, dostosowanej do wymogów zmieniającej się rzeczywistości i uwzględniającej potrzeby wynikające z zajmowanego stanowiska służbowego. Nie mniej istotny jest również wymóg określonych postaw wobec obronności oraz wysoka świadomość odpowiedzialności, jaka wynika z zadań obronnych i która w każdym demokratycznym społeczeństwie ciąży na administracji publicznej. Świadomość więc jest czynnikiem wspomagającym skuteczne działania administracji.

Formuła „aktywnego działania na rzecz bezpieczeństwa własnego i innych” akcentuje rolę dynamiki podmiotowej w przebiegu działalności administracji publicznej. Wskazuje bowiem nie tylko na miejsce wartości jaką jest bezpieczeństwo w strukturze osobowości kadr administracji publicznej, czy na jej związek z osobowością, ale akcentuje przede wszystkim potrzebę podmiotowego odnoszenia się do niej, konieczność faktycznego jej realizowania i zaangażowania się w nią.

Skuteczność czynionych starań przez kadry administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa państwa mieści w sobie kilka składowych. Na pierwszym miejscu znajduje się **składowa dotycząca programowania działalności obronnej państwa**, a w tym spraw związanych z przygotowaniem administracji do zadań obronnych, planowaniem obronnym, a szerzej przygotowaniem potencjału obronnego państwa oraz przewidywaniem niezbędnej działalności państwa na rzecz

¹⁵⁶Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. II, Warszawa 2000, s. 31.

jego obronności. Planowanie tych działań ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji, odpowiedzialnych za sprawy obronności kraju. Od wiedzy obronnej, kadry pracującej w tych organach, zależy skuteczność prowadzonych prac. Szczególnie na tym etapie, należy przewidywać okoliczności i uzależnienia, które mogą utrudnić proces administrowania. Dlatego, tak ważne jest dobre planowanie i przewidywanie skutków i zmian, które mogą zaistnieć w państwie i jego polityce.

Drugą i trzecią składową, niezmiernie ważną dla skutecznego działania państwa, wydaje się, że jest **organizowanie działalności**, które nierozzerwalnie wiążą się z **rozkazodawstwem – konkretnymi dyspozycjami** wydawanymi w tym zakresie. Dla sprawnego działania administracji niezbędna jest także **koordynacja działań** administracyjnych. Warto tutaj dodać, że organ koordynujący musi posiadać stosowne uprawnienia, a mianowicie być nadrzędnym w stosunku do podmiotów koordynowanych. Jednocześnie warunkiem skutecznego działania jest precyzyjne określenie kompetencji organów oraz prostota ich struktur i prawidłowy przepływ informacji (także zadań i zaleceń) między nimi.

Ostatnia zaś składowa, zamyka proces administrowania i wzbudza jego ewentualne zmiany, jest nią **kontrola** procesu administrowania.

Skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa wiąże się także z możliwościami stosowania oddziaływania informacyjnego, uświadamiającego, oddziaływania przy pomocy bodźców ekonomicznych, a nieraz stosowania przymusu i sankcji. Bardzo istotny wysuwa się obecnie element oddziaływania informacyjnego przez media. Administracja wpływa na opinie społeczeństwa przez środki masowego przekazu, przedstawiając im obraz swojej działalności. Oczywiście obraz ten podlega weryfikacji i ocenie, których dokonują dziennikarze i społeczeństwo.

Na podstawie analizy dokumentów i literatury oraz doświadczeń praktycznych działań administracji, warto zwrócić uwagę na podstawowe przesłanki skutecznej i sprawnej administracji, które sądzi się, że powinny wskazywać drogę dalszych działań. Po pierwsze – **odpowiednie programy działania administracji w sferze**

bezpieczeństwa państwa, w których czynnik prawny zajmuje czołowe miejsce. Po drugie – **sprawne struktury organizacyjne i konkretne kompetencje** w sferze bezpieczeństwa państwa. Po trzecie – **odpowiednie kadry w administracji**, tzn. posiadające wiedzę i umiejętności niezbędne do radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia i wojny. Po czwarte – **dobrze zorganizowany proces pracy i zarządzania**. Wreszcie po piąte – **właściwie wyposażone urzędy** (instytucje) pod względem technicznym i informacyjnym. Chodzi przede wszystkim o urządzenia umożliwiające szybki kontakt instytucji z obywatelem, gromadzenie informacji, rejestrację danych i przekaz informacji. Jak łatwo zauważyć jest to element wpływający na skuteczność działania kadr administracji publicznej, w zakresie czynnościowym, tj. usprawnia prace przez nich wykonywane, a tym samym skraca proces decyzyjny. Ponadto postęp techniczny w administracji prowadzi do wzrostu wykwalifikowanej kadry, specjalistów i ekspertów, co nie pozostaje bez wpływu na skuteczność działania administracji publicznej w sferze obronności.

Pozostając przy kadrach administracji należy odnieść się do ich umiejętności w sferze bezpieczeństwa państwa, z punktu widzenia wiedzy psychologicznej i wojskowej. Należy podkreślić, że wśród umiejętności w prosty sposób wpływających na skuteczność działania są umiejętności: interpersonalne, techniczne i konceptualne.

Obok wartości i umiejętności, niezbędnym warunkiem skuteczności działania kadr administracji publicznej są motywacje. Wpływ motywów (pragnień, obaw, niechęci) na wykonanie danego działania wiąże się z podstawowymi wielkościami, a mianowicie z kierunkiem i natężeniem. Kierunkowe cechy determinują kierunek danych działań oraz wpływają selekcyjnie na proces poznawczy urzędników. Natomiast rozpatrując problem w aspekcie natężenia, należy powiedzieć, że determinuje ono energię, jaką podmiot poświęca na zrealizowanie danego zadania. Należy zaznaczyć, że motywy stanowią czynną stronę świadomości kadr administracji, ponieważ za ich pośrednictwem świadomość, kierując się rozumem, uczuciami reguluje postępowanie – ukierunkowuje działania. Motyw także selekcyjnie czynności, (co i jak będę robił) oraz dokonuje selekcji wśród znanych wartości (co mi się podoba, co przyjmę). W praktyce **kadra administracji**

publicznej o silnym pragnieniu – motywacji osiąga lepsze sukcesy w działaniu od drugiej grupy – posiadającej słabe motywacje. Zauważa się również fakt, iż grupa umotywowana, nad powierzonym do rozwiązania problemem pracuje dłużej, rozpatrując różnorakie jego aspekty.

W literaturze z zakresu teorii i organizacji zarządzania wielokrotnie podkreśla się, że o sile nowoczesnej organizacji biurokratycznej decydują jej umiejętności dostosowania się do nieustannie zmieniającego się otoczenia. To właśnie otoczenie wspomaga lub utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia skuteczne osiągnięcie celów instytucjonalnych. W tym świetle do rangi jednego z najistotniejszych czynników determinujących skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa jawi się edukacja obronna. Szeroko zakrojone zadania obronne, jakie spoczywają na administracji publicznej oraz nieustanne przeobrażenia środowiska zewnętrznego wymagają od urzędników konkretnej wiedzy, umiejętności i nowego stylu myślenia o bezpieczeństwie państwa oraz określonego systemu wartości. Edukacja ta powinna być więc permanentnym procesem formowania się osobowości współczesnego urzędnika. Urzędnika potrafiącego funkcjonować w strukturach administracji demokratycznego społeczeństwa i państwa. Takie zadania mogą być realizowane tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego kształcenia, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości oraz uwzględniającego potrzeby ludzi i instytucji.

Z analizowanych wyników badań wynika, iż istotnym czynnikiem negatywnie oddziałującym na skuteczność działania kadr administracji publicznej jest niezrozumienie celów z zakresu umacniania bezpieczeństwa państwa, jakie stoją przed tą instytucją. Jak można więc mówić o skuteczności, gdy cele są mgliste i nikt nie potrafi przedstawić jasnej wizji działania, która oprócz swej funkcji teleologicznej miałaby walory motywacyjne. W takich warunkach trudno jest skonstruować system uregulowań prawnych wspomagający funkcjonowanie administracji. Doprowadza to często do sytuacji konfliktowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktur organizacyjnych. Występujące konflikty nie sprzyjają organizowaniu skutecznych działań.

Analizując uwarunkowania skutecznych działań administracji publicznej, warto podkreślić zróżnicowane postrzeganie, przez uczestników badań, aktywności i sumienności w realizacji zadań obronnych. Pozytywne oceny najczęściej dotyczą własnych zespołów pracowniczych, negatywne zaś struktur umieszczonych wyżej w hierarchii. Opisywana sytuacja z pewnością utrudnia skuteczne rozwiązywanie problemów z zakresu obronności. Należy jednak zauważyć, że te subiektywne odczucia są w znacznym stopniu wynikiem wysokiej samooceny własnych grup przynależności (zespołów pracowniczych) oraz wysokiej ich spójności. Przy dostrzeganiu negatywnych stron analizowanego zjawiska ma ono i swój pozytywny wydźwięk. Jak podkreślają socjologowie, wysoka spójność grupy pozwala na prowadzenie przez nią skutecznych działań, pomimo niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych.

Skuteczność działania kadr administracji publicznej to zagadnienie wymagające prowadzenia ciągłych badań empirycznych. Wydaje się, iż głębokiego zastanowienia wymaga problematyka formowania celów działania struktur administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz ich operacjonalizacji. Jest to więc obszar badawczy wymagający interdyscyplinarnego podejścia. Potrzebne są zarówno analizy prakseologiczne, ich ekonomiczne uzasadnienie, jak również szerokie zainteresowanie nauk wojskowych oraz nauk zajmujących się funkcjonowaniem człowieka w organizacji.

Uwzględniając w tym miejscu niezbędne uproszczenia, warto dodać, że modele organizacji i zasady działania powinny być dostosowane do ogólnych i bieżących potrzeb i zadań, jakości kadr i wyposażenia technicznego, czy środków finansowych. Należałoby także uwzględnić to, że każdy model, aby skutecznie działał, powinien być oparty na trwałych fundamentach prawnych, skorelowanych zadaniowo z innymi resortami i działaniami, których problem bezpieczeństwa państwa może dotyczyć. Jednym słowem powinien być oparty na przepisach prawnych obejmujących struktury organizacyjne, układy i wzajemne zależności. Skuteczność ich działania zależeć będzie od: po pierwsze - właściwych powiązań między czynnościami a funkcjami, po drugie - układu odpowiedzialności i kompetencji,

wreszcie po trzecie - dobrze wykształconych kadr administracji na każdym szczeblu zarządzania.

Na koniec należy podkreślić to, że uwarunkowania skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa to fascynujący i ciekawy oraz – niestety – mało jeszcze poznany przez naukę kompleks problemów. Nasza wiedza w tym podmiocie pozostaje nadal niewystarczająca w stosunku do ogromnej roli i jej społecznego znaczenia w życiu zbiorowym państwa i narodu.

BIBLIOGRAFIA

1. *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, Lublin 1999.
2. Balcerowicz B., *Sily zbrojne jako instrument polityki państwa*, AON, Warszawa 1996.
3. Balicki R., Banaszak B., Błaś A. i inni, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
4. Berger P.L., Luckmann T., *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983.
5. *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod redakcją Davisa B. Bobrowa, E. Halizaka, R. Zięby, Warszawa 1997.
6. Bloom B.S., *Taxonomy of Educational Objectives*, Handbook I: *Cognitive Domain*, New York 1956.
7. Błażejowski H., Wiatrowski Z., *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1.
8. Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995.
9. Covey R.S., *7 nawyków skutecznego działania*, Warszawa 1996.
10. Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system*, Warszawa 1982.
11. *Człowiek jako obywatel*, pod redakcją M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995.
12. Denek K., *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 1999.
13. Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.
14. Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993.
15. Izbedski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
16. Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.

17. Jakubowski W., *Spoleczna natura człowieka*, Warszawa 1999.
18. Kabala E., *Organizacja szkolenia ogólnobronnego w województwie i gminie*. „Wiedza Obronna” 1996, nr 1/176.
19. Kabala E., *Szkolenie w systemie obronnym państwa*. „Przysposobienie Obronne - Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3.
20. Kardas J.S., *Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych*, Warszawa 2002.
21. Kardas J.S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2001.
22. Kardas J.S., Majewski T. (kier.), Mazurek Z., Szulc B., *Pomiar motywacji studentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych*, AON, Warszawa 2000.
23. Kardas J.S., *Podwyższanie kwalifikacji obronnych kadr kierowniczych*, [w:] *Vademecum dydaktyczno-wychowawcze*, pod redakcją naukową M. Kalińskiego i J. Tomiło, Warszawa 2000.
24. Kazimierski W., *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995.
25. King A., Schneider B., *Pierwsza rewolucja globalna. Raport Rady Klubu Rzymskiego*, Warszawa 1992.
26. Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Toruń-Warszawa 1997.
27. Kitler W., *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, AON, Warszawa 1999.
28. Kocowski T., *Potrzeby człowieka. Koncepcja systemowa*, Wrocław 1978.
29. Korzecki K., Kabala E., Trusz J., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994.
30. Krauze M., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.

31. Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, pod redakcją J. Kukułki, Warszawa 1994.
32. Kunikowski J., *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995.
33. Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
34. Kunikowski J., Sobiecki J., *Armia w społeczeństwie demokratycznym*, AON, Warszawa 1997.
35. Kunikowski J., *Wiedza obronna. Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2000.
36. Kupisiewicz Cz., *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994.
37. Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. II, Warszawa 2000.
38. Łaniec J. D., *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994.
39. Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999.
40. Maciejewski J., *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998.
41. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Warszawa 1995.
42. Mariański J., *Młodzież między tradycją i ponowoczesnością*, Lublin 1995.
43. Markowski T., *Problemy metodologiczne w strategiach rozwoju regionalnego*, Warszawa 1995.
44. Masłow A. H., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990.
45. Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998.
46. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny a administracji publicznej*, Warszawa 1997.

47. Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998.
48. Ornstein A.C., Hunkins F.P., *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998.
49. Peccei A., *Przyszłość jest w naszych rękach*, Warszawa 1987.
50. Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Lublin 1999.
51. Polak E., *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*, Gdańsk 1996.
52. Polski J., *Zarys metodyczny strategii rozwoju*, [w:] *Strategia rozwoju Euroregionu*, Lublin 1997.
53. Popielski K., *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowieka i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, paca pod red. M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995.
54. Pratt D., *Curriculum: Desing and development*, New York-Macmiillan 1980.
55. Przeclawska A., Rowicki L., *Młodzi Polacy u progu nadchodzącego wieku*, Warszawa 1997.
56. *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, pod red. J. Kunikowskiego, Warszawa 2001.
57. Reykowski J., *Postawy a osobowość*, [w:] *Teorie postaw*, praca pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1979.
58. Rosa R., *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa*, Siedlce 2001.
59. *Samorząd terytorialny i administracja w krajach wybranych*, pod red. J. Jeżowskiego, Wrocław 1999.
60. *Samorząd terytorialny RP po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, pod red. H. Zięby-Załuskiej, Rzeszów 1999.
61. Stoner J.A.F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, Warszawa 1997.
62. Szeloch Z., *Strategia rozwoju regionalnego, Aspekty metodyczne*, Lublin 1995.
63. Szyszkowska M., *Człowiek jako obywatel*, Warszawa 1995.

64. Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.
65. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa*, Warszawa-Pruszków 1997.
66. *Teorie postaw*, praca zbiorowa pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1973.
67. *Ustrój administracji publicznej*, pod redakcją E. J. Nowackiej, Warszawa 2000.
68. Wiles J., Bondi J.C., *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989.
69. Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
70. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.
71. Zięba R., *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe” 1989, nr 10.
72. Zięba R., *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Siedlce-Chlewiska, 5 - 6 maja 1999 roku*, praca pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999.
73. Zubek J., *Doktryny militarne*, Warszawa 1992.
74. Żegnalek K., *Zarys metodyki pomiaru efektywności kształcenia*, Warszawa 1989.

WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa.....	12
Rysunek 2. Oddziaływanie poszczególnych mediów na opinie badanych o bezpieczeństwie – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %) ..	14
Rysunek 3. Utrata motywacji do osiągnięcia celu (realizacji zadania)	22
Rysunek 4. Siła pragnienia osiągnięcia sukcesu (nabycia kompetencji kierowniczych)	23
Rysunek 5. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: <i>czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa?</i>	88
Rysunek 6. Zainteresowanie problemami obronności państwa	90
Rysunek 7. Ocena własnego przygotowania do zadań obronnych.....	96
Rysunek 8. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzycie zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie?	98
Rysunek 9 . Opinie badanych o randze problematyki obronnej w ich miejscu pracy	102
Rysunek 10. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w urzędach administracji publicznej	103
Rysunek 11. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania do wykonywania w zakresie bezpieczeństwa państwa?.....	104
Rysunek 12. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy w instytucji w której pracują można przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych?	106
Rysunek 13. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?	108
Rysunek 14. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucje jest wspólnym interesem Pana/i jak również przełożonych?	110
Rysunek 15. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?.....	112

WYKAZ TABEL

Tabela 1. Podział organów państwowych (wg K. A. Wojtaszczyka).....	9
Tabela 2. Stopień wpływu środków masowej informacji na kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa RP	14
Tabela 3. Liczebność i teren badań (N=122; dane w %).....	33
Tabela 4. Struktura badanej próby ze względu na rodzaj wykształcenia (N=122; dane w %).....	33
Tabela 5. Struktura badanej próby ze względu na staż pracy urzędników (N=121; dane w %).....	34
Tabela 6. Struktura badanej próby ze względu na miejsce zamieszkania respondentów (N=121; dane w %).....	35
Tabela 7. Ogólna ocena bezpieczeństwa Polski (N= 122, dane w %).....	86
Tabela 8. Środki masowego przekazu najskuteczniejsze w kształtowaniu wiedzy obronnej – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %).....	91
Tabela 9. Najskuteczniejsze formy organizacyjne w zdobywaniu wiedzy i nabywaniu umiejętności z dziedziny bezpieczeństwa państwa – na podstawie relacji respondentów (N=122; dane w %).....	92
Tabela 10. Wiedza z zakresu obronności jako czynnik ułatwiający karierę urzędniczą - w opiniach respondentów (N = 122, dane w %).....	93
Tabela 11. Opinie respondentów związane z pytaniem: czy posiadając wiedzę z zakresu obronności państwa skuteczniej działaliby w zakresie realizacji zadań obronnych wynikających z powierzonej im funkcji? (N=122; dane w %).....	94
Tabela 12. Motywy uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu w zakresie obronności państwa a samoocena przygotowania do wykonywania zadań obronnych (N = 86, VC = 0,34; p = 0,00112).....	96

