



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



AKADEMIA  
OBRONY  
NARODOWEJ

Płk dypl. rez. Witold Stefan MOCZULSKI

**TWORZENIE WARUNKÓW SPRAWNEGO  
KIEROWANIA PAŃSTWEM W ZAKRESIE  
UTRZYMANIA BEZPIECZEŃSTWA  
PUBLICZNEGO W SYTUACJACH  
KRYZYSOWYCH**

**Rozprawa doktorska**



57850

WARSZAWA

2004



**AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**

---

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO – OBRONNY**



**Plk dypl. rez. Witold Stefan MOCZULSKI**

**TWORZENIE WARUNKÓW  
SPRAWNEGO KIEROWANIA PAŃSTWEM  
W ZAKRESIE UTRZYMANIA BEZPIECZEŃSTWA  
PUBLICZNEGO W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

**ROZPRAWA DOKTORSKA**

**Opracowana pod kierownictwem naukowym  
Prof. Dr hab. Ryszarda JAKUBCZAKA**

## SPIS TREŚCI

|  |    |
|--|----|
| <b>WSTĘP</b>   | 4  |
| <b>I. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ</b>  | 9  |
| 1.1. Uzasadnienie wyboru tematu  | 9  |
| 1.2. Charakterystyka podstawowych pojęć występujących w pracy.                   | 14 |
| 1.2.1. Państwo jako organizacja.   | 14 |
| 1.2.2. Bezpieczeństwo narodowe   | 17 |
| 1.2.3. Bezpieczeństwo wewnętrzne lub publiczne                                   | 24 |
| 1.3. Cel badań   | 30 |
| 1.4. Problemy badawcze i hipoteza robocza  | 31 |
| 1.5. Procedura badawcza  | 35 |
| 1.6. Założenia i ograniczenia  | 38 |
| 1.7. Zastosowane metody, narzędzia oraz teren badań                              | 40 |
| 1.8. Ocena ujęcia przedmiotu badań rozprawy w literaturze                        | 41 |
| <b>II. OBRONA NARODOWA, A BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE</b>                           | 44 |
| 2.1. Pojęcie i istota obrony narodowej.  | 47 |
| 2.2. System obrony narodowej, a podsystemy wchodzące w jego skład                | 52 |
| 2.2.1. Narodowa obrona militarna   | 55 |
| 2.2.2. Narodowa obrona cywilna   | 59 |
| 2.2.3. Struktura systemu obronnego państwa                                       | 62 |
| 2.3. Bezpieczeństwo publiczne w dawnej Polsce                                    | 65 |
| 2.3.1. Bezpieczeństwo publiczne w okresie międzywojennym                         | 67 |
| 2.3.2. Bezpieczeństwo publiczne w okresie PRL                                    | 69 |
| 2.4. Obrona powszechna, a bezpieczeństwo publiczne RFN                           | 71 |
| 2.5. Obrona totalna, a bezpieczeństwo i porządek publiczny w Szwecji             | 76 |
| 2.6. Wnioski   | 81 |
| <b>III. WPŁYW KRYZYSÓW I ZAGROZEŃ NA BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY</b>     | 84 |
| 3.1. Pojęcie kryzysu   | 85 |
| 3.2. Ogólna charakterystyka zagrożeń   | 92 |
| 3.3. Zagrożenia asymetryczne   | 94 |
| 3.4. Ogólna prognoza zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski | 98 |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 3.5.       | Ogólna charakterystyka zagrożeń ujętych w Strategii<br>Bezpieczeństwa Narodowego            | 103        |
| 3.5.1.     | Zorganizowany terroryzm międzynarodowy  | 104        |
| 3.5.2.     | Niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia<br>oraz środków jej przenoszenia        | 106        |
| 3.5.3.     | Zorganizowana przestępczość międzynarodowa.   | 109        |
| 3.5.4.     | Ochrona informacji elementem polityki obronnej państwa                                      | 113        |
| 3.5.5.     | Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego   | 115        |
| 3.5.6.     | Zagrożenia degradacji środowiska naturalnego  | 118        |
| 3.6.       | Wnioski   | 122        |
| <b>IV.</b> | <b>ORGANY REALIZUJĄCE ZADANIA<br/>BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO</b>                            | <b>125</b> |
| 4.1.       | Charakterystyka systemu zapewnienia porządku publicznego<br>w powstaniu Warszawskim         | 127        |
| 4.2.       | Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa publicznego w okresie<br>PRL                          | 131        |
| 4.3.       | Organizacja systemu bezpieczeństwa publicznego w okresie<br>transformacji                   | 135        |
| 4.3.1.     | Zadania wybranych organów w dziedzinie bezpieczeństwa<br>wewnętrznego                       | 137        |
| 4.3.2.     | Miejsce i rola Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych<br>w systemie bezpieczeństwa publicznego | 148        |
| 4.4.       | Próba oceny systemu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania<br>kryzysowego                 | 151        |
| 4.5.       | Wnioski   | 155        |
|            | <b>ZAKOŃCZENIE</b>  | <b>157</b> |
|            | <b>BIBLIOGRAFIA</b>   | <b>165</b> |
|            | <b>ZESTAWIENIE ZAŁĄCZNIKÓW</b>  | <b>172</b> |

## WSTĘP

Postępująca globalizacja kreowana przez fenomen informatyzacji jest rezultatem pogłębiających się współzależności i narastających problemów o konsekwencjach ogólnoświatowych. Obok pozytywnej tendencji rozwojowej charakteryzującej XXI wiek, jaką jest demokratyzacja systemów wewnętrznych państw i reguł funkcjonowania wspólnoty międzynarodowej pojawiają się negatywne zjawiska i procesy o charakterze nacjonalistycznym i separatystycznym.

Rozpad dwubiegunowego podziału świata oraz proces przechodzenia od ustrojów autorytarnych i totalitarnych do systemów demokratycznych i rządów prawa tworzy nowy system globalny<sup>1</sup>, w którym istotnego znaczenia nabiera idea tworzenia kooperatywnych systemów bezpieczeństwa.

Powyższa teza została zawarta w Koncepcji Strategicznej Sojuszu, zgodnie, z którą Sojusz w oparciu o Traktat Waszyngtoński i Kartę Narodów Zjednoczonych realizuje zadania w dziedzinie bezpieczeństwa zapewniając ochronę wszystkich członków. Podkreślone zostało nowe szerokie podejście do problemu bezpieczeństwa, w którym czynniki polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe uzupełniają jego wymiar obronny<sup>2</sup>.

Uczestnictwo Polski w Sojuszu oraz wejście do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dokonania weryfikacji dotychczasowych poglądów w podejściu do bezpieczeństwa narodowego, co znalazło

---

<sup>1</sup> Tofflerowie uważają, że „nowy globalny system tworzą przede wszystkim, takie podmioty, jak : regiony, wielkie ponadnarodowe korporacje, pozarządowe i ponadnarodowe stowarzyszenia i ruchy polityczne, międzynarodowe grupy hobbystyczne oraz religie globalne”. Zob. A. H. Toffler *Wojna i antywojna*, Warszawa 1997, s. 356 – 351.

<sup>2</sup> Zob. *Koncepcja Strategiczna Sojuszu* (przyjęta przez głowy Państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23 – 24 kwietnia 1999 roku), część I, pkt. 6, część II pkt. 25.

odzwierciedlenie w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego w dniu 8 września 2003 roku). „Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dyktują potrzebę podejścia całościowego. **Zaciera** się bowiem **różnica** między **zewnętrznymi** i **wewnętrznymi** aspektami bezpieczeństwa. **Rośnie** znaczenie **czynnika międzynarodowego** i **rola współdziałania międzynarodowego**, w tym zwłaszcza w układzie sojuszniczym”<sup>3</sup>.

Strategia bezpieczeństwa narodowego opiera się na szeregu instrumentach politycznych, wojskowych i gospodarczych mających realizować cele zawarte w art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* – „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”<sup>4</sup>.

W świetle powyższego problem bezpieczeństwa publicznego staje się ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego, tym bardziej, że poziom jego zagrożenia wzrasta z dnia na dzień i dotyka wszystkich obszarów warunkujących bezpieczną egzystencję człowieka.

Można przyjąć, iż stan bezpieczeństwa publicznego wpływa na rozwój cywilizacyjny jednostki, grupy, organizacji. Patrząc na problem z punktu widzenia jednostki i jej poczucia zagrożenia spowodowanego wzrostem terroryzmu, narastającej fali przestępczości zorganizowanej i pospolitej, nasilających się zjawisk agresywnych postaw ludzi oraz postępujących zagrożeń wynikających z katastrof ekologicznych i awarii technicznych,

---

<sup>3</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (podpisana przez Prezydenta RP na posiedzeniu Rady bezpieczeństwa Narodowego w dniu 8 września 2003 roku), rozdz. II, *założenia ogólne*, (wytłuszczenia pochodzą od autora).

<sup>4</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., System informacji prawnej Lex („Omega”) 5/ 2004.

konieczne jest poszukiwanie nowych rozwiązań gwarantujących ograniczenie lub likwidację negatywnych zjawisk.

Pozytywnym działaniem zmierzającym do rozwiązywania problemów związanych z zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa jest dynamicznie rozwijająca się współpraca cywilno – wojskowa, poszukująca rozwiązań w kształtowaniu nowych treści, zasad i procedur w tym zakresie.

Podejmowane działania powinny zmierzać do stworzenia i „powołania zintegrowanego systemu kierowania i zarządzania na wypadek kryzysu. (...) spójnego uregulowania zadań i kompetencji organów i instytucji państwowych, a także organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa państwa”<sup>5</sup>.

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w świetle zagrożeń XXI wieku stała się jednym z głównych tematów poruszanych przez polityków, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz obywateli. W świetle powyższego autor w niniejszej rozprawie postawił pytanie będące **głównym problemem badawczym**:

**- Czy w obowiązującym systemie prawnym przyjęte rozwiązania prawno – organizacyjne i administracyjne zapewniają warunki szybkiego i skutecznego działania organom decyzyjnym w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych oraz jaki powinien być stan pożądany przyjętych rozwiązań?**

Uzasadnieniem do tak postawionego pytania jest rozwój sytuacji w Polsce oraz zachodzące zmiany w jej otoczeniu.

Poszukiwanie rozwiązań do tak sformułowanego głównego problemu badawczego wiąże się z uzyskaniem odpowiedzi na szereg pytań dodatkowych, które autor zamieścił w rozdziale poświęconym kwestiom metodologicznym pracy.

---

<sup>5</sup> Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego ...* rozdz. II., (wytłuszczenia pochodzą od autora).

Wnioski wynikające z analizy dostępnych opracowań w przedmiotowym zakresie stanowiły podstawę do stwierdzenia, iż rozpatrując problemy związane z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na obowiązujące rozwiązania prawne regulujące omawianą problematykę.

W oparciu o obowiązujący system prawny została przedstawiona w niniejszej pracy specyfika sytuacji kryzysowych oraz zostały wskazane organy powołane do realizacji określonych działań na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Problematyka badawcza została ograniczona do określenia roli i miejsca centralnych organów decyzyjnych podsystemu kierowania oraz ich instrumentów wykonawczych w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

Do prezentacji tematu rozprawy podstawowe źródło stanowiła literatura dotycząca bezpośrednio lub pośrednio problemów badawczych, której wykaz przedstawiono w załączonej bibliografii. Powyższa problematyka została przedstawiona w czterech rozdziałach, w tym trzech merytorycznych.

**Rozdział pierwszy** przedstawia metodologiczne podłoże badań z uwzględnieniem celów badań, problemów, założeń hipotetycznych, metod i terenu badań, a także określenia niektórych stosowanych w pracy podstawowych pojęć.

**Rozdział drugi** zawiera pojęcie i istotę obrony narodowej z umiejscowieniem w systemie obronnym państwa podsystemu bezpieczeństwa publicznego wraz z jego organami, które realizują główne zadania związane z jego utrzymaniem. Przedstawiony rys historyczny kształtowania się bezpieczeństwa publicznego w Polsce w odniesieniu do aktualnych rozwiązań w wybranych krajach Unii Europejskiej pozwolił na

pokazanie szczególnej roli organów kierowania, jaką odgrywają w rozwiązywaniu problemów wynikających z sytuacji kryzysowych.

**Rozdział trzeci** przedstawia kontekst interpretacyjny kryzysu oraz próbę objaśnienia i ukazania istoty kryzysu w organizacji. W rozdziale tym zaprezentowana została ogólna charakterystyka zagrożeń w tym najpoważniejszych zagrożeń dla systemu bezpieczeństwa Polski.

**Rozdział czwarty** przedstawia zadania głównych organów mających wpływ na zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa publicznego z uwzględnieniem ich usytuowania w przyjętych rozwiązaniach strukturalno – organizacyjnych.

Dysertacja na końcu każdego rozdziału merytorycznego zawiera wnioski.

Autor rozprawy składa wyrazy podziękowania wszystkim osobom, których wiedzę i doświadczenie – za ich zgodą – wykorzystano w procesie gromadzenia materiału badawczego. Pragnie w tym miejscu również serdecznie podziękować kierownictwu Wydziału Strategiczno – Obronnego za stworzenie warunków w Akademii Obrony Narodowej do prowadzenia badań. Szczególne wyrazy podziękowania autor kieruje pod adresem pracowników dydaktycznych Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej za cenne uwagi i wskazówki oraz za udostępnienie licznych materiałów. Obecny kształt pracy autor zawdzięcza pomocy i życzliwym uwagom prof. dr hab. Ryszarda Jakubczaka.

# I. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

## 1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Przedmiotem niniejszej rozprawy doktorskiej jest problematyka związana z warunkami, jakie muszą być spełnione w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozwijające się procesy transformacyjne usuwają ostatnie ślady jałtańskiego podziału Europy, konflikt zbrojny w skali globalnej stał się mało prawdopodobny, a większego znaczenia nabrały konflikty lokalne oraz zagrożenia wynikające z ogólnego charakteru współczesnej gospodarki. W ich rezultacie mogą powstawać w bliższym i dalszym otoczeniu Polski napięcia wewnątrzpolityczne, społeczne i etniczne, mogące doprowadzić do zagrożenia lokalnej lub regionalnej stabilności. Uwarunkowania te na arenie międzynarodowej stały się impulsem do powołania Unii Europejskiej ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa jako jednym z jej filarów<sup>6</sup>. Rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony został zaakceptowany podczas Waszyngtońskiego szczytu sojuszu w pięćdziesiątą rocznicę utworzenia NATO (23 – 24 kwietnia 1999 r.). Przyjęta na szczycie Koncepcja Strategiczna Sojuszu, również zakłada możliwości zaistnienia regionalnych

---

<sup>6</sup> W traktacie o Unii Europejskiej, podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 roku stwierdzono, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszystkie te kwestie, które są związane z bezpieczeństwem UE łącznie z docelowym określeniem wspólnej polityki obronnej, która z czasem będzie prowadzi do wspólnej obrony. Sprecyzowane zostały podstawowe cele: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności państw członkowskich; umacnianie bezpieczeństwa UE i poszczególnych jej członków; umacnianie bezpieczeństwa kontynentu i wspieranie współpracy międzynarodowej; ugruntowanie i rozwijanie demokracji i rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności obywatelskich. Traktat Amsterdamski do europejskiej polityki bezpieczeństwa włączył zadania **humanitarne, ratownicze, utrzymywania i przywracania pokoju oraz zarządzania kryzysami**, czyli tzw. misje petersberskie.

kryzysów na terytorium państw graniczących lub peryferyjnych Sojuszu<sup>7</sup>, przyjęcie takiego założenia świadczy, że ranga problemu jest znacząca.

Polska będąca krajem granicznym Unii Europejskiej, mając ograniczony potencjał obronny w obliczu możliwych zagrożeń niekoniecznie militarnych szczególną wagę powinna przywiązywać do posiadania sprawnego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe oraz odpowiednich warunków organizacyjno logistycznych zapewniających bezkolizyjne przyjęcie sojuszniczych sił wzmocnienia.

W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego (publicznego) w sytuacjach kryzysowych, stanowiąc jeden z podstawowych warunków stabilizacji naszego państwa. Posiadanie stabilnej podstawy zapewnia rozwój na arenie międzynarodowej umożliwia kształtowanie procesów modernizacyjnych, które z kolei gwarantują gospodarce stabilny zrównoważony wzrost, wzmacniając jednocześnie związki z ośrodkami postępu technicznego i myśli naukowej w świecie<sup>8</sup>.

Równocześnie sprawne przyjęcie wojsk i możliwie szybkie włączenie ich do podejmowanych działań antykryzysowych, wzmacnia możliwości Polski, ale umiędzynarodawia kryzys, powoduje zaangażowanie się sojuszniczych mocarstw, umożliwi podzielenie się niebezpieczeństwem z sojusznikami i rozkłada koszty jego przewycięzania.

Rozwiązanie omawianego problemu stanowi proces skomplikowany i długofalowy wymagający rozwiązań systemowych w wielu obszarach, przede wszystkim w prawnym, organizacyjnym i strukturalnym. Prowadzone działania powinny, zatem posiadać charakter kompleksowy, w pierwszej kolejności muszą następować rozwiązania prawne

---

<sup>7</sup> Zob. *Koncepcja* .... op. cit.

<sup>8</sup> Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (podpisana przez prezydenta RP na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego w dniu 8 września 2003 roku).

umożliwiający proces konsolidacji wspólnego działania komponentu wojskowego i cywilnego z organizacjami niekomercyjnymi, często zamiennie nazywanymi organizacjami non – profit, zajmującymi się problemami szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Podjęty problem nie jest nowy, był przedmiotem rozważań od chwili, gdy Polska zgłosiła akces do wejścia w struktury Unii Europejskiej. Szerszego znaczenia nabrał, gdy 22 stycznia 2001 roku Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przekształceniu tymczasowych struktur odpowiedzialnych za koordynację działań i misji antykryzysowych w ciała stałe, którymi są: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy Unii Europejskiej. Celem ich działalności jest umocnienie zasad cywilnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych, w ramach spójności obszarów działań cywilnych i wojskowych. W szczególności współpraca dotyczy koordynacji działania organów administracyjnych, służb i doradztwa w przygotowywaniu odpowiednich strategii zapewniających harmonijne reagowanie podczas sytuacji kryzysowych oraz na skupieniu się w przygotowaniu sił policyjnych, wojskowych i innych organizacji do współpracy w tych obszarach.

Większość obszarów zagadnieniowych w polskim prawie zostało dostosowanych do wymogów wynikających z ratyfikowanych umów sojuszniczych, jednakże nadal unormowania prawno – organizacyjnego i kompetencyjnego wymagają zagadnienia dotyczące:

- określenia zasad wspólnego kierowania organami cywilnymi i wojskowymi w sytuacjach kryzysowych;
- powołania zintegrowanej cywilno – wojskowej ponadresortowej struktury, łączącej działania wszystkich organów państwa na rzecz bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa publicznego.

Problematykę utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zarządzania w sytuacjach kryzysowych, podejmowałem w latach ubiegłych w czasie pracy zawodowej w kilku drobnych opracowaniach. Próbowałem w nich przekazać doświadczenia zdobyte podczas współpracy z przedstawicielami administracji publicznej, oficerami Sztabu Generalnego WP, Straży Granicznej i funkcjonariuszami Policji w ramach realizacji zadań ochronno – obronnych i zabezpieczających, wykonywanych przez jednostki wojskowe podległe MSW i A.

Zebrane doświadczenia ugruntowały we mnie przekonanie, że warto podjąć próbę naukowego rozpracowania problematyki związanej z tworzeniem warunków sprawnego funkcjonowania systemu kierowania w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego. Mam nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie przydatne w praktycznych przedsięwzięciach realizowanych przez organy administracji państwowej i samorządowej, sztaby wojskowe, organy prewencyjne i instytucje społeczne.

Dodatkowym argumentem motywującym mnie do podjęcia, tego tematu był fakt, iż nieustannie zmieniająca się rzeczywistość ekonomiczno – polityczna i społeczna w naszym kraju, permanentne zmiany strukturalno – organizacyjne organów państwa, wymuszają konieczność podejmowania działań dostosowawczych w różnych obszarach funkcjonowania instytucji i sił ponoszących odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne, w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do Sił Zbrojnych dotyczy to Wojsk Obrony Terytorialnej, których możliwości w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego są niedoceniane i w ramach opracowywanych planów reagowania kryzysowego są brane pod uwagę w ograniczonym zakresie.

Powołując się na liczne opracowania<sup>9</sup> dotyczące organizacji działania i wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej można stwierdzić, że jednym z głównych ich zadań jest ochrona ludności, dóbr materialnych i kulturowych oraz zapewnienie warunków sprawnego funkcjonowania określonych elementów struktury państwa.

W kontekście powyższego podejmowane w niniejszej pracy przedsięwzięcia poświęcone są zbadaniu i zaproponowaniu rozwiązań w następujących kwestiach:

- poznawczej – analizy stanu prawnego i stanu faktycznego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego RP;
- prakseologicznej – ukazującej sposób doskonalenia systemu kierowania dla zapewnienia warunków skutecznego utrzymania bezpieczeństwa publicznego;
- empirycznej – obejmującej porównywanie wyników badań dotyczących funkcjonowania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i ich weryfikacji w odniesieniu do poczucia bezpieczeństwa obywateli.

W poszukiwaniu rozwiązań, o których mowa wyżej, zostało przyjęte założenie, że zapewnienie sprawności działania państwa w sytuacjach kryzysowych, zmusza do posiadania odpowiedniego „narzędzia”<sup>10</sup>, zdolnego w krótkim czasie (właściwym momencie) uruchomić działanie wszystkich ogniw łączących różne dziedziny i aspekty działalności

---

<sup>9</sup> Do sztandarowych opracowań w tym zakresie autor zalicza: R. Jakubczak, J. Marczak *Obrona Terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1998, R. Jakubczaka *Wojska Obrony Terytorialnej, Militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia*, Bellona, Warszawa 2002.

<sup>10</sup> W tym znaczeniu **narzędzie** to struktura stosująca w pełni tzw. zarządzanie nowoczesne zawierające w sobie zarządzanie planistyczne i zarządzanie partycypacyjne, gdzie w pierwszym przypadku następuje opanowanie niepewności związanych z otoczeniem poprzez planowanie i decentralizację decyzji; w drugim – stworzenie odpowiedniej dynamiki wewnętrznej organizacji poprzez ułatwienie, zapewnienie swobody decyzyjnej jej elementom (rządowym, samorządowym, społecznym itd.).

rządowej, samorządowej i organizacji pozarządowych w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego.

Podjęcie powyższych problemów nadaje wybranemu tematowi charakter użytkowy mogący posłużyć pragmatykom do doskonalenia systemu bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej.

## **1.2. Charakterystyka podstawowych pojęć występujących w pracy**

W literaturze przedmiotu występuje wiele sformułowań i określeń, które zostały zastosowane w niniejszej rozprawie. Niektóre z nich wymagają bliższego określenia, gdyż zdaniem autora, ułatwi to właściwe zrozumienie terminologii wojskowej i prawnej w kontekście przedstawionych problemów.

Nie są to pojęcia nowe dla nauki, ale bywają używane w różnych znaczeniach i stąd zachodzi konieczność wyjaśnienia kontekstu znaczeniowego, w jakim będą stosowane w niniejszej pracy.

### **1.2.1. Państwo jako organizacja**

Państwo nie jest bytem stałym, rozumiane jako struktura polityczno – administracyjna zmienia się pod wpływem zmian, w otoczeniu zewnętrznym, a także pod wpływem zmian w społeczeństwie, którego jest polityczną organizacją.

Trudno prześledzić wszystkie czynniki i zmiany, mające wpływ na ewolucję organizacji państwowej, gdyż jak przedstawia W. Kitler „państwo stanowi złożoną, wielką organizację społeczną, która nie znajduje sobie równej we współczesnym świecie. Jego struktura łączy w sobie różne **grupy społeczne** (formalne i nieformalne), różnorodne

szczeble organizacyjne pozostające wobec siebie w określonych relacjach podporządkowania, ma wreszcie formalne właściwości, po części obce innym złożonym organizacjom, do których zaliczymy: suwerenność **terytorialną**, suwerenną **władzę**, prawo (z prawem przymusu włącznie), interesy, które osiąga uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych oraz interesy o charakterze ponadnarodowym”<sup>11</sup>.

Przytoczona definicja zawiera w sobie triadę będącą wyznacznikiem klasycznej definicji państwa<sup>12</sup> **ludność**, **terytorium** i **władzę państwową** stanowiące elementy organizacji<sup>13</sup>.

Warto przytoczyć pogląd P. Dunelawy, według którego w epoce współczesnej przez państwo rozumie się przede wszystkim zbiór/zestaw zorganizowanych instytucji posiadających następujące cechy:

- hierarchiczną strukturę, w której państwo jako nadrzędna instytucja przypisuje sobie suwerenną zwierzchność i monopolizuje zasadne użycie siły na danym terytorium;
- umiejętność definiowania członków społeczeństwa a zarazem określania, kto jest obcy, co wiąże się z kontrolą napływu i odpływu ludności na swoim terytorium;
- zdolność do wysuwania silnych tez ideologicznych/etycznych, dotyczących promocji wspólnych interesów lub realizacji powszechnej woli członków społeczeństwa;
- uznanie (poparcie) liczących się grup lub elementów społeczeństwa;

---

<sup>11</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe, funkcjonalna struktura obrony narodowej, ochrona państwa i porządku konstytucyjnego – wybrane problemy*, I Konferencja „ Zarządzanie Kryzysowe” nt. „Zarządzanie Kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Szczecin, dnia 27.06. 2003 r., s. 140, (wyłuszczenia pochodzą od autora).

<sup>12</sup> **Państwo** - organizacja polityczna obejmująca zakresem swojego działania ogół członków społeczeństwa zamieszkującego określone **terytorium**, istniejąca dla zapewnienia **panowania politycznego** klasie **panującej** pod względem ekonomicznym i wyposażona w tym celu w zorganizowany aparat przymusu. Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa, 1979, s. 595.

<sup>13</sup> W uproszczonym znaczeniu pod pojęciem organizacji należy rozumieć ją jako system organizowania lub sposób zarządzania czegoś.

- umiejętność takiego zarządzania przez aparat biurokratyczny, aby sprawnie zbierać podatki i przy danych kosztach transakcyjnych efektywnie kierować sprawami rządowymi;
- zdolność do regulowania aktywności społecznej przez aparat prawny zaś aktywności władzy za pomocą konstytucji;
- doprowadzenie do uznania za państwo przez inne państwa<sup>14</sup>.

Przedstawione cechy postrzegania państwa zawierają ważny element postrzegania organizacji, a mianowicie spojrzenia na państwo przez pryzmat ekonomii posiadającej ograniczony zasób. Ograniczony jest przecież czas, ograniczone są kompetencje rządu i pracodawców, ograniczona jest liczba, kwalifikacje i wiedza państwowych urzędników oraz skromne środki finansowe, jakimi państwo dysponuje, bo ma ich tyle, ile zabiera ludziom poprzez rozmaite podatki.

Stąd wynika elementarny fakt, że państwo jak i jego cenne zasoby jest ograniczone, dlatego też trzeba je optymalnie wykorzystywać i używać do rozwiązywania tylko takich społecznie doniosłych problemów, w których państwo jest niezastąpione, a mianowicie do: tworzenia i utrzymania dobrego porządku prawnego; dbałości o stabilność i wymienialność pieniądza; dostarczania **dóbr**, których rynek nie może dostarczyć – **obrona narodowa, ład wewnętrzny, wymiar sprawiedliwości**<sup>15</sup>.

Wspomniane dobra zaliczane są do jednego z rodzaju dóbr sfery niekomercyjnej i stanowią podstawowy element polityki bezpieczeństwa narodowego, za który odpowiada państwo.

<sup>14</sup> Szerzej B. A. Markiewicz *Państwo albo stan, czyli o podstawie nowożytnej formy państwa*, <http://www.omp.org.pl>

<sup>15</sup> W dniu dzisiejszym możemy zaobserwować w Polsce niebezpieczne zjawisko spychania państwa w sferę jego naturalnej niekompetencji polegającej na bezrefleksyjnym lub wymuszonym interwencjonizmie, gdzie państwo próbuje rozwiązać szczegółowe problemy i załatwić partykularne interesy rozmaitych przedsiębiorców i gałęzi w efekcie zachowuje się jak uczeń czarnoksiężnika uruchamiając proces nacisków, nad którym przestaje panować.

Wybór prowadzenia polityki bezpieczeństwa narodowego determinują tzw. czynniki siły i słabości państwa, do których F. H. Hartmann zalicza:

- czynnik demograficzny (liczba ludności państwa, struktura demograficzna i tendencje demograficzne wzrost lub spadek liczby ludności);
- czynnik geograficzny (położenie przestrzenne, rozmiary terytorium, ukształtowanie terenu, klimat);
- czynnik ekonomiczny (zasoby surowcowe, potrzeby i braki, obecny i zakładany poziom wzrostu gospodarczego);
- czynnik historyczno-psychologiczno-socjologiczny (doświadczenia, stosunek do życia, spójność społeczeństwa);
- czynnik organizacyjno-administracyjny (forma rządów, stosunek społeczeństwa do władzy, efektywność jej działania);
- czynnik militarny (sposób organizacji i stan efektywności sił zbrojnych, ich rozmiary w stosunku do liczby ludności w wieku poborowym)<sup>16</sup>.

Zatem, można stwierdzić, że zakres i dobór środków polityki bezpieczeństwa narodowego zależy nie tylko od potrzeb stwarzanych przez powstające zagrożenia, lecz głównie od percepcji tych zagrożeń przez organy kierownicze państwa oraz pozostających w dyspozycji państwa zasobów materialnych, intelektualnych oraz efektywnego wykorzystywania tych środków.

### **1.2.2. Bezpieczeństwo narodowe**

**„Bezpieczeństwo narodowe** nazywane również **bezpieczeństwem państwa** rozumiane jest jako jedna z podstawowych funkcji każdego

---

<sup>16</sup> Zob. <http://strony.wp.pl>.

państwa, obejmująca problematykę przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom zewnętrznym oraz wewnętrznym dla istnienia i rozwoju narodu i państwa. Odzwierciedla ono również stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń<sup>17</sup>.

Celem niniejszej rozprawy jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie warunki powinny być spełnione w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego w szerokim słowa tego znaczeniu w sytuacjach kryzysowych. Zatem celem jest poddanie analizie dotychczas używanych definicji bezpieczeństwa narodowego.

**Bezpieczeństwo narodowe to:**

1. „**układ** okoliczności, który sprawia, że państwo nie będzie przedmiotem żadnego ataku, a przynajmniej, że atak skierowany przeciwko niemu nie będzie miał żadnych szans powodzenia”<sup>18</sup>;
2. „**stan równowagi** między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym”<sup>19</sup>;
3. „**zdolność narodu** do ochrony jego wartości wewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi”<sup>20</sup>;
4. „jest nie tylko **ochroną narodu** i terytorium przed fizyczną napaścią, lecz również **ochroną** – za pomocą różnych środków – **żywothnych interesów** ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym wartością państwa”<sup>21</sup>;
5. „taki **rzeczywisty stan** stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek

<sup>17</sup> S. Koziej F. Wołkiewicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, AON, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>18</sup> *Dictionaire Diplomatique*, Akademie Diplomatique Internationale, Paris 1947.

<sup>19</sup> W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, studium, Warszawa 1991, s. 73.

<sup>20</sup> *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 66.

<sup>21</sup> M. T. Taylor w pracy zbiorowej pod red. W. J. Taylora, *American National Security: Policy and Process*, Baltimore 1981, s. 7.

zagrożeń w sensie zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa jak suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych”<sup>22</sup>;

6. „**stan świadomości** społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości”<sup>23</sup>;

7. „**stan osiągnięty** w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożenia”<sup>24</sup>.

Dokonując analizy przedstawionych definicji daje się zauważyć, że w większości głównym czynnikiem pojmowania bezpieczeństwa narodowego jest jego aspekt militarny poszerzany nieśmiało o aspekty niemilitarne<sup>25</sup>.

Warto, zatem odnieść się do zacytowanej, w pkt. 5 definicji **bezpieczeństwa narodowego**, gdzie jej autor S. Dworecki wskazuje na szeroki zakres bezpieczeństwa narodowego, które dotyczy nie tylko sfery materialnej i psychospołecznej dążeń narodu, lecz odnosi się również do pozycji państwa na arenie międzynarodowej, określonej jakością czynników potęgi państwa, a głównie dyplomacji, gospodarki, rezerw finansowych, surowców, ludzi, morale, terytorium, kultury, sił bezpieczeństwa publicznego, sił zbrojnych, nauki, nowoczesnych technologii itd.

---

<sup>22</sup> Definicja dotyczy terminu bezpieczeństwa państwa, który traktujemy jako tożsamy z bezpieczeństwem narodowym. S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1996, s. 16.

<sup>23</sup> C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność: strategie - koncepcje - doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.

<sup>24</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Myśl Wojskowa nr 6, Warszawa 2002, s. 17.

<sup>25</sup> Wynika to być może z tradycji narodowych, gdzie w Konstytucji 3 maja 1791 roku w art. XI zostało zapisane .... „Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą. Aby przeznaczenia tego dopełnić nieomylnie powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa, powinno wykonywać przysięgę na wierność narodowi i królowi i na obronę Konstytucji narodowej. użytym być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłuszny”.

Idąc dalej w dokonywaniu analizy powyższych definicji można przyjąć za W. Kitlerem, że **bezpieczeństwo narodowe**:

**1. stanowi wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych** (siła moralna i materialna państwa; wysoka pozycja międzynarodowa; byt, dobrobyt, rozwój i stabilność gospodarczą; zachowanie tożsamości narodowej; ukształtowane i zoptymalizowane środowisko międzynarodowe);

**2. dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach:**

a) interesów życiowych (kluczowych) - wartości decydujące o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej, poczuciu bezpieczeństwa we wszystkich sferach życia społecznego,

b) interesów strategicznych - wartości (istotne, choć nie kluczowe dla państwa) nie mające bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo kraju, lecz stanowiące o przestrzeganiu norm prawa międzynarodowego tak w wymiarze politycznym, gospodarczym, militarnym, jak i humanitarnym;

**3. określa poziom swobody w osiągnięciu tych celów, który zależy od pozycji państwa na arenie międzynarodowej i możliwości zaspokojenia oczekiwań społeczeństwa w aspekcie materialnym i psychospołecznym oraz charakteru wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego;**

**4. jako proces obejmuje różnorodne zabiegi w dziedzinie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu) mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa (w sensie politycznym i społecznym) na arenie międzynarodowej**

**i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego<sup>26</sup>.**

Bezpieczeństwo narodowe, jako cel narodowy (wartość narodowa), przenika wszystkie inne cele według zasady, że nie można osiągnąć żadnego z pozostałych celów bez poczucia braku zagrożenia. Reguła ta dotyczy także bezpieczeństwa narodowego, traktowanego jako dziedzina działalności państwa, a ściślej jako proces.

W bezpieczeństwie narodowym traktowanym jako proces, w odniesieniu do poszczególnych dziedzin działalności państwa, należy dostrzegać jeszcze jedną właściwość. Polega ona na postrzeganiu **bezpieczeństwa danej dziedziny** oraz – w innym podejściu – **traktowaniu jej jako określonego narzędzia bezpieczeństwa narodowego w ogóle<sup>27</sup>.**

Istotę bezpieczeństwa narodowego przedstawioną w takim ujęciu wyraża graficznie załącznik 1.

W literaturze przedmiotu najczęściej podstawą wyjściową do charakterystyki bezpieczeństwa narodowego przyjmuje się podział według kryterium **przedmiotowego** opracowanego przez B. Buzana<sup>28</sup>. Wyróżnił on **pięć** jego sektorów: **militarny, polityczny, ekonomiczny, ekologiczny i społeczno – kulturowy.**

Mijająca era wyspecjalizowanych instrumentów<sup>29</sup> ma zasadniczy wpływ na kształtowanie kryterium przedmiotowego bezpieczeństwa narodowego, dlatego też dokonując weryfikacji w płaszczyźnie sektorowej można przyjąć, że na bezpieczeństwo narodowe składa się **osiem** sektorów: **polityczny, informacyjny, ekonomiczny (gospodarczy), publiczny, militarny, społeczny, kulturowy, i ekologiczny.**

<sup>26</sup> W. Kitler, Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych, AON, Warszawa 2001, s. 42.

<sup>27</sup> Tamże s. 43.

<sup>28</sup> Barry Buzan profesor Unieversity of Westminster, specjalizuje się w dziedzinie studiów nad bezpieczeństwem.

<sup>29</sup> Szerzej, S. Koziej, *W odmiennym stylu*, Polska Zbrojna, (<http://www.polska-zbrojna.pl>).

Omawiając pojęcie bezpieczeństwa narodowego trzeba zasygnalizować pojawienie się nowego podmiotu bezpieczeństwa (obok państwa), jakim jest **instytucjonalizacja międzynarodowych powiązań państw**. Dla państwa zaangażowanego w polityczne, gospodarcze czy też militarne sojusze i układy z innymi państwami oznacza to stopniowe odchodzenie od państwowo centrycznego definiowania swojego bezpieczeństwa narodowego. W takich okolicznościach sfera militarna bezpieczeństwa narodowego utraciła swoją dominującą pozycję i jest traktowana w państwach mocno zaangażowanych w system bezpieczeństwa zbiorowego równorzędnie ze sferą niemilitarną<sup>30</sup>.

„Obecnie państwa świata (narody) będą zmierzały do umacniania swej pozycji w oparciu o ideologię ekonomiczną. W przedziale lat 2010 – 2020 centra międzynarodowej siły ekonomicznej będą przemieszczać się z Waszyngtonu do Berlina, Paryża, Singapuru, Tokio, Kijowa, Beijing i Moskwy. Wszystkie narody świata będą starać się zachować status państwowy, nie zrzekając się suwerenności na rzecz organizacji regionalnych czy też ponadnarodowych. Będą one przede wszystkim członkami międzynarodowych organizacji handlowych, które niekoniecznie muszą mieć charakter regionalny”<sup>31</sup>.

Istotnym elementem do rozważania problematyki bezpieczeństwa w XXI wieku jest stanowisko NATO przedstawione w Koncepcji Strategicznej Sojuszu, gdzie zostało zawarte szerokie podejście do problematyki bezpieczeństwa, zgodnie, z którym **czynniki polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe** również odgrywają ogromne znaczenie, uzupełniając niejako niezmiennie ważny wymiar obronny.(...) Naszym wspólnym **celem** jest stworzenie **architektury bezpieczeństwa**

---

<sup>30</sup> Zob., *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP* pk. „Monitor”, I etap badań pod kier. J. Marcza, s. 33 – 34.

<sup>31</sup> T. Jemioło, *Globalizacja szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2000, s. 27 – 28.

europjskiego, w której znaczenie Sojuszu dla bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego oraz wkład pozostałych organizacji są komplementarne oraz wzajemnie się uzupełniające. Dotyczy to zarówno **pogłębiania związków** wśród państw euroatlantyckich jak i **rozwiązywania kryzysów**. (...) Sojusz dąży do utrwalenia pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności euroatlantyckiej poprzez: utrzymanie efektywnych zdolności wojskowych, wystarczających do odstraszenia, obrony i realizacji pełnego spektrum misji sojuszniczych, rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony w Sojuszu, zachowanie zdolności potrzebnych do **skutecznego rozwiązywania kryzysów**, (...)”<sup>32</sup>.

Wspomniane w Koncepcji czynniki wskazują, że bezpieczeństwo nie jest zjawiskiem jednowymiarowym, również jego rozwój umocowany jest w wielu płaszczyznach oraz kształtowany przez różnorodne działania obywateli, organizacje polityczne, państwowe, samorządowe, gospodarcze i non – profit. Złożoność problematyki bezpieczeństwa narodowego wraz z zachodzącą dynamiką zmian spowodował, że na znaczeniu zyskał również ludzki wymiar bezpieczeństwa, czyli poszanowanie podstawowych praw i swobód obywatelskich<sup>33</sup>. Tym samym problematyka bezpieczeństwa publicznego będąc sektorem bezpieczeństwa narodowego nabiera nowego wymiaru przestrzennego z jednoczesnym wymogiem eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych, struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia obywateli.

---

<sup>32</sup> *Koncepcja Strategiczna Sojuszu* (Przyjęta przez Głowy Państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23- 24 kwietnia 1999 r.), pkt 25 i 26.

<sup>33</sup> J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 15.

### 1.2.3. Bezpieczeństwo wewnętrzne lub publiczne

Termin bezpieczeństwo wewnętrzne wywodzi się z klasycznego podziału bezpieczeństwa, ze względu na źródła zagrożeń, na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. W dynamicznie rozwijającej się globalizacji, gdy niebezpieczeństwo konfliktu globalnego zostało zażegnane, lecz pojawiły się inne zagrożenia – terroryzm, groźba rozpowszechnienia się na świecie broni masowego rażenia, postępujący wzrost zagrożeniami ekologicznymi oraz rozwój przestępczości zorganizowanej wyróżniającej się międzynarodowym zasięgiem i wielonarodowym składem grup przestępczych, spowodował, że ten klasyczny podział nie wytrzymał próby czasu.

Z kolei teoria bezpieczeństwa i porządku publicznego posiada znaczący dorobek licznych publikacji, jednak nie dysponuje wypracowanym i powszechnie akceptowanym aparatem pojęciowym, używane terminy są pojęciami wieloznacznymi i niejasnymi.

Warto, zatem zapoznać się z dotychczasowymi poglądami i próbami definiowania w literaturze prawniczej pojęć **porządek publiczny** i **bezpieczeństwo publiczne**<sup>34</sup>.

Wskazane jest, zatem przypomnienie słów, Cz. Znamierowskiego „najważniejszym zadaniem państwa, najbardziej istotnym jest utrzymywanie **porządku wewnętrznego**, który daje bezpieczeństwo poddanym, a władcy pozwala zabezpieczyć państwo od sąsiadów i osiągać swoje cele (...) Utrzymywanie porządku jest funkcją, jakiej państwo ani wyzbyć się, ani jej podzielić nie może. Toteż sprawuje ją zawsze jeden resort, który jest trzonem ciała wykonawczego. Resort ten różne miał

---

<sup>34</sup> Szerzej S. Bolesta, *Prawno administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997.

w dziejach nazwy, zachowując to samo podstawowe zadanie. Nazywał się ministerstwem policji, dobrego porządku, spraw wewnętrznych”<sup>35</sup>.

W okresie międzywojennym w Polsce pojęcia **bezpieczeństwo publiczne** i **porządek publiczny** stanowiły podmiot zainteresowania W. Czapińskiego i W. Kawki. Obok wymienionych pojęć obaj autorzy wskazywali dodatkowo na potrzebę wyróżnienia pojęcia **spokój publiczny**. W. Czapiński bardzo ściśle wiązał te pojęcia z ich treścią, jednak treści tej w sposób dokładny nie formułował. W konsekwencji wywody Czapińskiego okazały się mało precyzyjne i nie wyjaśniły tych pojęć<sup>36</sup>.

Według W. Kawki bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny oznaczają pewne dodatnie stany umożliwiające zorganizowanemu społeczeństwu niezakłócone współżycie i rozwój<sup>37</sup>.

W powojennej literaturze z zakresu prawa administracyjnego swoje spojrzenie na kwestie porządku i bezpieczeństwa publicznego przedstawił S. Kasznica. Wszystkie sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego powiązał on ściśle z prawno-administracyjnym pojęciem policji jako funkcji państwa<sup>38</sup>. Według tego autora tarcia i starcia, kolizje, jakie nieustannie wynikają pomiędzy interesem jednostek, a interesem zbiorowości ludzkiej są zjawiskami należącymi do zagadnień porządku publicznego, a różnorodne, niezmiernie liczne niebezpieczeństwa, jakie zagrażają ludziom w codziennym życiu na każdym niemal kroku zaliczyć należy do sfery bezpieczeństwa publicznego<sup>39</sup>. S. Kasznica uważał, że państwo jest w pierwszym rzędzie powołane do tego, aby chronić swoich członków przed wszelkimi niebezpieczeństwami, a w razie powstania ich zwalczać je i usuwać powstałe szkody.

<sup>35</sup> Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa rozważania o państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 201.

<sup>36</sup> J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 6 i n.

<sup>37</sup> Zob. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

<sup>38</sup> S. Bolesta op. cit., s. 18.

<sup>39</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 152.

Proponowane ujęcie jest mało precyzyjne, nie wyznacza ono treści ani istoty omawianych tu pojęć<sup>40</sup>.

J. Zaborowski określa porządek publiczny jako stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie. Za stan normalny autor uważa stan istniejący w danym miejscu i czasie, np. w mieście stanem normalnym jest duże nasilenie hałasu wywołanego jazdą autobusów; tramwajów, itp., którego w takim natężeniu nie obserwuje się na wsi. Bezpieczeństwo publiczne definiowane jest jako stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa<sup>41</sup>.

Nieco inaczej pojęcia te postrzega E. Ura, którego zdaniem „w literaturze prawniczej pojęcia bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny określane są jednym z tradycyjnie niejasnych i wieloznacznych sformułowań prawa”<sup>42</sup>. Jednocześnie określa „**bezpieczeństwo publiczne** to taki stan, w którym ogółowi obywateli, indywidualnie nieoznaczonych, żyjących w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które określa granice bezpieczeństwa i wypowiada się, co jest niezgodne

---

<sup>40</sup> S. Bolesta op. cit., s. 18.

<sup>41</sup> Zob. J. Zaborowski, op. cit., s. 11 i n.

<sup>42</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Rzeszów 1997, s. 97.

z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa”<sup>43</sup>.

Natomiast „pojęcie **porządku publicznego** odnosi się do tych zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz niektórych organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się z **utrzymaniem porządku umożliwiającemu normalny rozwój życia w państwie**”<sup>44</sup>.

Podobny pogląd wyraża J. Służewski, zdaniem, którego „pod pojęciem **bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć sprawy związane z ochroną państwa i jego interesów, jak również ochroną życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra**, a pod pojęciem porządek publiczny ogólny ład społeczny, wyrażający się w przestrzeganiu obowiązującego prawa i norm współżycia społecznego”<sup>45</sup>.

Stanisław Bolesta porządkiem publicznym nazywa system urządzeń prawnie publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych oraz miejscach niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji zakładów i przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek.

System ten regulują odpowiednie przepisy prawne, normy moralne i zasady współżycia społecznego, a zależny on jest od kultury duchowej, tradycji narodowych, sytuacji społeczno – politycznej, warunków bytowania, celów i zadań państwa i wymagań społeczeństwa.

---

<sup>43</sup> Tamże, s. 98.

<sup>44</sup> Tamże, s. 98.

<sup>45</sup> J. Służewski, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992 r., s. 542, (wyłączenia pochodzą od autora).

Nieodłącznym materialnym składnikiem porządku publicznego jest także zachowanie się ludzi odpowiadające celom porządku publicznego i jego ochronie<sup>46</sup>. Jak zauważa autor, bezpieczeństwo publiczne to pojęcie pokrewne dla porządku publicznego i definiuje je w znaczeniu **szerokim i wąskim**.

W znaczeniu **szerokim** jest to system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych odwracających niebezpieczeństwa zagrażające życiu, zdrowiu i mieniu ludzi i usuwających skutki tych zagrożeń. System ten regulują przepisy prawne, normy moralne i zasady współżycia społecznego.

W znaczeniu **wąskim** jest to system urządzeń prawno – publicznych i stosunków społecznych, regulowanych przez prawo i inne normy społeczne. Jego celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki, zwłaszcza ze strony gwałtownych czynów ludzi, jak również gwałtownych działań sił przyrody. System ten powoduje wytworzenie stanu faktycznego polegającego na braku zagrożenia ze strony wyżej wskazanych czynów i działań na terenie zamieszkałym przez ludzi lub w miejscach przebywania. Kryterium naruszenia bezpieczeństwa publicznego – gwałtowne czyny ludzi i także działanie sił przyrody – jest podstawą rozróżnienia bezpieczeństwa publicznego od porządku publicznego<sup>47</sup>.

Wspólną cechą przedstawionych powyżej, tzw. pojęć nieostrych, jakimi są bezpieczeństwo i porządek publiczny jest uznanie, że **podmiotem** ochrony **bezpieczeństwa** i porządku **publicznego** jest zawsze **państwo i społeczeństwo**<sup>48</sup>, przedmiotem istniejące urządzenia państwowe, mienie społeczne, dobra materialne i niematerialne poszczególnych obywateli.

<sup>46</sup> S. Bolesta, op. cit., s. 21 i 22.

<sup>47</sup> Szerzej S. Bolesta, op. cit., s. 29.

<sup>48</sup> Podobny pogląd reprezentuje W. Kitler „, Biorąc za punkt wyjścia podsystemu bezpieczeństwa i porządku publicznego należy stwierdzić, że jego strukturę podmiotową stanowią wszystkie instytucje których, działanie w szerszym lub węższym zakresie orientowane jest na zapewnienie ochrony osób i

„Takie pojmowanie bezpieczeństwa publicznego pozwala dostrzec głębię zjawiska o społecznym charakterze, w którym na równi z przedmiotami materialnymi ważną rolę odgrywają czynniki psychofizyczne (ludzkie) i kulturowe, składające się na potencjał obronny całego narodu. Taki podział systemu społecznego na trzy warstwy pozwala dostrzec twórczą rolę człowieka, lecz nie daje nam ostatecznej odpowiedzi na pytanie o podział ról pomiędzy poszczególne narzędzia w obronie narodowej. Z tego też względu traktowanie obrony narodowej jako systemu organizacyjnego stanowi warunek niezbędny lub przynajmniej konieczny do zrozumienia warstwy organizacyjnej interesującego nas przedmiotu i dokonania odniesień do rozwiązań praktycznych w tej materii”<sup>49</sup>.

Do celów rozważań w niniejszej pracy przyjęto, że **bezpieczeństwo publiczne – to stan zapewniający ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami, w którym wszystkie podmioty społeczne i gospodarcze oraz organy państwa podejmują skuteczne działania (przeciwdziałania) w celu jego zapewnienia.**

Przedstawiona definicja znajduje odzwierciedlenie w pojęciu **sfera bezpieczeństwa wewnętrznego** użytego w Strategii bezpieczeństwa narodowego – „(...), którą tworzą wszystkie organy administracji publicznej oraz inne podmioty społeczne i gospodarcze, realizujące zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Odpowiedzialną rolę w ramach tego sektora mają do odegrania **obrona cywilna, służby specjalne, policja, straż graniczna, jednostki ratownictwa i inne wyspecjalizowane agencje, inspekcje i służby**”<sup>50</sup>, czyli stanowią system organów państwowych i samorządowych wykonujących administrację publiczną.

---

dóbr przed bezprawnym działaniem innych osób”. *Obrona narodowa II RP. Pojęcie. Organizacja. System.*, rozprawa habilitacyjna, Zeszyty Naukowe, dodatek AON, Warszawa 2002, s. 325.

<sup>49</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 52.

<sup>50</sup> Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, rozdział II.

### 1.3. Cel badań.

Badanie naukowe to ustalenie jakiejś rzeczywistości lub jej wycinka za pomocą metody naukowej<sup>51</sup>. Przeprowadzone w niniejszej pracy badanie posiada charakter teoretyczny, obejmuje zachodzące relacje pomiędzy stanem prawnym, strukturami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne, a zidentyfikowanymi zagrożeniami. Zastosowana procedura badawcza zakładała uzyskanie odpowiedzi na postawione i zawarte pytania w głównym problemie badawczym przy zastosowaniu odpowiedniej techniki badań.

#### **Cel główny:**

Celem pracy było wskazanie na konieczność stworzenia odpowiednich warunków zapewniających sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa publicznego oraz przyczyn rozproszenia dotychczasowych wysiłków w procesie jego kształtowania.

#### **Cele szczegółowe:**

1. Sformułowanie wniosków z analizy stanu prawnego – organizacyjnego i strukturalnego w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego.
2. Zidentyfikowanie zagrożeń mających wpływ na wystąpienie sytuacji kryzysowej w organizacji państwowej.
3. Wskazanie na przyczyny rozproszenia wysiłków w kształtowaniu bezpieczeństwa Polski.

---

<sup>51</sup> Szerzej, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktoratach*, red. M. Cieślarczyk, AON, Warszawa 2003, s. 12, 20 i n.

4. Analiza uwarunkowań, potrzeb i możliwości zmierzających do stworzenia na szczeblu centralnym organu przeciwdziałającego zagrożeniom militarnym i niemilitarnym.

5. Opracowanie, w wysokim stopniu uogólnienia założeń przygotowania i realizacji zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

#### 1.4. Problemy badawcze i hipoteza robocza

Określenie w temacie rozprawy przedmiotu badań, stanowi warunek rozpoczęcia procesu badań naukowych. Pozwala również na sformułowanie i sprecyzowanie problemu badawczego, a następnie określenie tematu rozprawy oraz wytyczenie celów.

Sformułowany problem badawczy w postaci zdania pytającego, stanowi pytanie rozstrzygnięcia, zaczynające się od partykuły „czy?” lub pytania dopełnienia, zawierające pytajniki „jaki?”, „kiedy?”, „w jakich warunkach?” itd.<sup>52</sup> Zatem problem badawczy to pytanie o szczególnym charakterze, które J. Pieter określa jako „swoiste pytanie określające jakość i rozmiar pewnej niewiedzy (pewnego braku dotychczasowej wiedzy) oraz cel i granicę pracy naukowej”<sup>53</sup>.

Z kolei Z. Cackowski traktuje problem, „jako logiczne ujęcie przeżywanej niewiedzy i potrzeby wiedzy oraz pytania, będącego językową formą wyrażania problemu”<sup>54</sup>.

Zatem można powiedzieć, że ustalenie problemu polega na określeniu i objaśnieniu pewnego obiektywnego stanu niewiedzy na gruncie wiedzy dotychczasowej przez jej krytykę<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Tamże, s. 26.

<sup>53</sup> J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, PWN, Wrocław – Warszawa 1967, s. 67.

<sup>54</sup> Z. Cackowski, *Problemy i pseudoproblemy*, Warszawa 1964, s. 176.

<sup>55</sup> Zob. J. Pieter, *Zarys metodologii pracy naukowej*, PWN, Warszawa 1975, s. 36.

Wśród teoretyków i praktyków działalności badawczej upowszechnia się pogląd, że problem badawczy stanowi punkt wyjścia w badaniach naukowych<sup>56</sup> i aby spełniał kryteria metodologicznej poprawności powinien zawierać w sobie następujące cechy:

- być jasny, jednoznacznie rozumiany, czyli precyzyjnie sformułowany od strony logicznej i językowej;
- zawierać w sobie związek dotychczasowej wiedzy z uzyskaną, która stanowi jej kontynuację lub wybiega poza jej granice;
- posiadać możliwości rozwiązania zgodnie ze stawianymi współcześnie wymaganiami metodologii badań naukowych;
- posiadać walor użytkowy, w tym wypadku na gruncie współpracy cywilno – wojskowej.

**Wstępny główny problem** badawczy został zawarty w pytaniu: czy zachodzące zmiany ustrojowe w państwie oraz zmiany strukturalno – organizacyjne w organach zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa publicznego stanowią gwarancję skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe.

### **Problemy szczegółowe**

Problemy szczegółowe wynikające z głównego problemu badawczego mają postać pytań, ich rozwiązanie zawierają treści kolejnych rozdziałów:

1. Jaki jest stan obrony narodowej w kontekście wymogów bezpieczeństwa publicznego?
2. Jak kryzys i zagrożenia kreują funkcjonowanie bezpieczeństwa publicznego?
3. Jakie powinny być powołane organy do realizacji zadań bezpieczeństwa publicznego?

---

<sup>56</sup> Zob. *Metody, techniki ...* op. cit., s. 25.

## Hipoteza robocza

Kluczowym zadaniem w tworzeniu warunków sprawnego funkcjonowania organów kierowania w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego jest określenie ich zdolności do współdziałania w sferze wspólnej polityki bezpieczeństwa z odpowiednimi służbami w państwach UE oraz siłami zbrojnymi Sojuszu w ramach implementacji standardów prawnych tam obowiązujących.

Na podstawie dotychczasowej wiedzy, przestudiowanych dokumentów prawno – organizacyjnych, prognozy zagrożeń oraz przystąpienia Polski do kooperatywnego systemu bezpieczeństwa<sup>57</sup>, dostrzegam potrzebę określenia i zdefiniowania:

- wzajemnych relacji między obroną militarną i cywilną;
- skali oddziaływania współczesnych zagrożeń na sytuację kryzysową;
- roli i miejsca organów odgrywających główną rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego;
- kryzysu organizacji tak, aby mogła ona się stać podstawą skutecznego wykrywania i przewycięzania zjawisk kryzysowych w organizacji;
- roli systemu kierowania w zakresie synchronizacji i współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Obrony Narodowej oraz innych organów wspomagających utrzymanie bezpieczeństwa publicznego.

Głównym przedmiotem rozwiązania tego problemu stanowi analiza stanu rozwiązań prawno organizacyjnych w ramach wzajemnych relacji

---

<sup>57</sup> Koncepcja kooperatywnego bezpieczeństwa została ogłoszona w sejmowym exposé polskiego ministra spraw zagranicznych, w lutym 1991 r. Zakłada ona stopniowe tworzenie systemu współzależnych, współpracujących ze sobą i wzajemnie uzupełniających się instytucji. Zasadniczym założeniem jest współdziałanie KBWE, UZE, NATO, NACC i PdP oraz jakimś stopniu UE, Rady Europy i ewentualnie ugrupowań subregionalnych.

między organami odpowiedzialnymi za organizację systemu bezpieczeństwa, a podmiotami realizującymi zadania z tym związane.

Brak rozwiązań systemowych, w stosunku do przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, może wpływać destrukcyjnie i oddziaływać destabilizująco na cały system bezpieczeństwa państwa. Całkowite odejście od hierarchicznej struktury regulacji i zarządzania oraz braku rozwiązań systemowych w warunkach powstawania i narastania sytuacji kryzysowej może doprowadzić do niepowetowanych strat i zniszczeń. Przykładem historycznym jest powódź w 1997 roku, gdzie przy braku odpowiedniej scentralizowanej struktury zarządzającej oraz niedostatecznie wypracowanych procedur do przewidywania rozwoju sytuacji oraz odpowiednio wczesnego reagowania na zagrożenie doszło do niepowetowanych strat materialnych i społecznych.

Kluczową rolę w realizacji zadań warunkujących utrzymanie bezpieczeństwa publicznego może zapewnić:

- opracowanie koncepcji stanu pożądanego tworzącego spójny przedmiotowo i podmiotowo system posiadający zdolności skutecznego reagowania na zagrożenia;
- stworzenie sprawnego systemu kierowania zapewniającego sprawne zarządzanie oraz synchronizację i współdziałanie wewnątrz państwa, jak również na arenie międzynarodowej.

### **1.5. Procedura badawcza**

Sformułowania ogólnego problemu badawczego, miało miejsce jesienią 2002 roku, następnie przeprowadzone zostały czynności wstępne, które doprowadziły do ustalenia tematu dysertacji doktorskiej, określenia celu i problemów badawczych.

W etapie konceptualizacji procesu badawczego zapoznano się z literaturą przedmiotu poprzez jej studiowanie, następnie w wyniku selekcji i eliminacji dokonano jej porządkowania, w tym materiałów krajowych i zagranicznych. Uczestnictwo w seminariach i konferencjach naukowych oraz wymiana doświadczeń z przedstawicielami policji, straży granicznej, pracownikami urzędów zarządzania kryzysowego pozwoliła na dokonanie werbalizacji ogólnego problemu badawczego. W szerokim zakresie korzystano z doświadczeń pracowników Akademii Obrony Narodowej zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, co pozwoliło na precyzyjną segregację i dobór literatury dotyczącej niniejszej rozprawy doktorskiej. Korzystano z biblioteki Akademii Obrony Narodowej, Uniwersytetu Warszawskiego oraz własnego księgozbioru.

Etap ten został zakończony określeniem zakresu posiadanej wiedzy dotyczącej podjętego problemu naukowego, wstępnym sformułowaniem problemu badawczego, sformułowaniem wstępnego celu badań, wstępnego tematu badawczego, wstępnej hipotezy roboczej oraz przyjęciem wstępnych założeń i ograniczeń. Na tym etapie kontynuowano studiowanie literatury, podejmowano konsultacje i wymianę doświadczeń związanych z rozwiązywanym powstających w tym zakresie problemów.

W pierwszym etapie badawczym został uściślony **ogólny główny problem badawczy**.

**Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu. Czy stan prawno – organizacyjny i instytucjonalno zadaniowy w obszarze bezpieczeństwa publicznego stwarza warunki do podjęcia skutecznych działań na zaistniałe zagrożenia oraz czy istnieją stosowne uwarunkowania i rozwiązania strukturalne zapewniające organom decyzyjnym sprawne kierowanie w sytuacjach kryzysowych?**

Rozwiązanie problemu badawczego uwarunkowane było realizacją zadań badawczych wynikających z wcześniej postawionych problemów szczegółowych, co pozwoliło na osiągnięcie celu badawczego, który został oparty na następującej hipotezie roboczej.

We współczesnym współzależnym świecie trudno liczyć na umacnianie bezpieczeństwa narodowego przy równoczesnym tolerowaniu zakłóceń bezpieczeństwa publicznego. Nowe wyzwania, zmienność powstawania zagrożeń<sup>58</sup>, wstąpienie Polski do UE i aktywne uczestnictwo w Sojuszu determinują konieczność dokonywania zmian, wymagają doskonalenia istniejących rozwiązań w systemie zapewniającym bezpieczeństwo publiczne.

Kolejny etap badawczy obejmuje krytyczną analizę materiałów źródłowych. W tej fazie badań, pierwszą grupę stanowiły opracowania związane z metodologią prowadzenia badań naukowych, które umożliwiły określenie sposobów badawczych oraz przyjęcia określonego toku prowadzenia badań.

Następną grupę stanowiła literatura dostarczająca niezbędnej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym opracowania dotyczące zagrożeń terrorystycznych, zagrożeń związanych z proliferacją broni masowego rażenia, rozprzestrzeniającą się przestępczością międzynarodową, katastrofami wywołanymi przez siły przyrody, zagrożeniami technicznymi i ekologicznymi. Oparto się na rozległej bazie źródłowej w postaci aktów prawnych, dotyczących problematyki

---

<sup>58</sup> „Część zagrożeń może zostać w zasadzie wyeliminowana raz na zawsze, a inne tylko w konkretnych przypadkach. Niektóre mogą zostać stłumione w określony sposób, bez gwarancji uniknięcia ich ponownego wystąpienia w tej samej lub innej formie. Część z nich może jedynie być odsunięta w czasie. Niektóre wydają się z góry określone, podczas gdy pozostałe dostosowują się i zmieniają tworząc różnorodne zagrożenia. **Wobec części z nich można podjąć działania jednostkowe, wobec innych kolektywne, a w wypadku jeszcze innych należy zastosować obydwie metody jednocześnie**”, zob. Davis B. Bobrow, *Złożoność problematyki braku bezpieczeństwa: implikacje redefinicji pojęcia.*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 37.

bezpieczeństwa publicznego. Analizie poddano opracowania i dokumenty resortów i instytucji realizujących określone zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W rezultacie, powyższego przyjęte zostały niezbędne założenia i wysunięte twierdzenia dotyczące elementów tego systemu oraz określono związki i zależności zachodzące między nimi.

Uzyskane wyniki zostały uzupełnione rezultatami konsultacji prowadzonych w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, Biurze Spraw Obronnych MSW i A, Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, urzędzie zarządzania kryzysowego województwa mazowieckiego i urzędzie zarządzania kryzysowego powiatu Piaseczyńskiego oraz Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytania badawcze oraz w rozwiązaniu głównego problemu naukowego dysertacji autor oparł się na dostępnych metodach badawczych, a obszarem badań objął najbardziej kompetentne instytucje i stosowne materiały źródłowe.

Przy rozwiązywaniu problemów badawczych korzystano z następujących metod badawczych:

- w badaniu doświadczeń podejście historyczne i logiczne;
- w ocenie i interpretacji faktów i procesów uogólnienie i analogię;
- metody teoretyczne, analizę, syntezę, analogię, porównanie i uogólnienie;
- metody empiryczne: badanie sądów i opinii.

Ponadto została podjęta próba opracowania projektu ogólnych założeń warunkujących sprawne kierowanie w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych, z zastosowaniem podejścia systemowego i metod stosowanych w teorii organizacji i zarządzania.

## 1.6. Założenia i ograniczenia

Właściwe ustawienie problemu naukowego wymaga ustalenia zasadniczych założeń i ograniczeń. Problem naukowy opiera się na pewnych założeniach, a więc na tym, co w danej sprawie już wiadomo, lecz czego się w danej pracy nie uzasadnia lub sprawdzenia nie wymaga, czego się w poważnej części wcale nie wyłuszcza oraz nad tym, co się o niej mniema<sup>59</sup>.

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest zdolność do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom dla istnienia i rozwoju jego obywateli. Ogólne założenia i zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa publicznego zawarte są w następujących aktach prawnych: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, wytyczne, instrukcje, regulaminy, które stanowią podstawę jego budowania.

Wszelkiego rodzaju opracowania, rozprawy doktorskie, artykuły poruszające interesującą problematykę są źródłem wiedzy ułatwiającym poznanie wzajemnych relacji, interakcji i oddziaływania między różnymi podmiotami składającymi się na system bezpieczeństwa publicznego. Ważnym źródłem wiedzy empirycznej jest dwudziestopięcioletni okres pracy autora w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Mówiąc o instytucjach (podmiotach) mających wpływ na kształtowanie systemu bezpieczeństwa publicznego autor ograniczył ich rolę do zadań ustawowych, pomijając wiele innych aspektów ich działalności. Rola i zadania każdego podmiotu rozpatrywana była

---

<sup>59</sup> J. Pieter, *Ogólna ...*, op. cit., s. 80.

z uwzględnieniem występowania zagrożeń w sytuacjach narastającego kryzysu.

Kompleksowe rozwiązanie problemu wymaga zidentyfikowania dokumentów UE i NATO, zawartych w nich norm organizacyjno – prawnych, które formułują zagadnienia bezpieczeństwa publicznego oraz poznania rozwiązań systemowych w innych państwach europejskich. Przedstawione podejście powinno stanowić myśl przewodnią i podstawę do rozwiązania narodowego tej problematyki z uwzględnieniem możliwości, warunków i potrzeb Polski.

Wskazane jest by projektowane założenia do stworzenia warunków zapewniających sprawne kierowanie w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych, które powstaną w wyniku podjętych działań były:

- legalne, tzn. oparte na obowiązującym w Polsce prawie;
- efektywne i niezawodne w odniesieniu do wszystkich zagrożeń;
- racjonalne wykorzystujące istniejące struktury w każdej sytuacji kryzysowej;
- uniwersalne, możliwe do zastosowania w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości;
- rozwojowe, czyli podatne na przekształcenia i doskonalenie;
- ekonomiczne, najtańsze do realizacji przy zakładanym wysokim poziomie efektywności.

Rozpatrując bezpieczeństwo publiczne z punktu widzenia prawno – organizacyjnego warto zauważyć, że unormowania wymaga doprecyzowanie zagadnień dotyczących wspólnego działania administracji państwowej i samorządowej, w tym określenie obszarów współdziałania z innymi krajami w ramach instytucji UE i umów dwustronnych na rzecz rozbudowy kooperatywnego systemu bezpieczeństwa.

Rozważenia również wymaga określenie roli, miejsca, zadań i zasad współdziałania podmiotów zapewniających bezpieczeństwo publiczne w ramach realizacji zadań wsparcia państwa gospodarza.

Przedstawiony problem badawczy wymaga interdyscyplinarnego całościowego podejścia oraz przebadania szeregu aspektów z organizacji i zarządzania, prawnych, politycznych, społecznych, cywilnych i wojskowych.

Zatem, wyniki prowadzonych rozważań w niektórych częściach będą miały charakter ogólny z powodu:

- trwającego w Unii Europejskiej procesu wypracowania koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego, a w tym bezpieczeństwa publicznego;
- ciągle trwającej transformacji i modernizacji struktur administracji państwowej, samorządowej oraz struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne.

### **1.7. Zastosowane metody, narzędzia oraz teren badań**

„Procedury analityczne leżą u podstaw sprecyzowania problemu naukowego i wysunięcia hipotezy, które z kolei mają przecież postać syntetyczną (...). Analiza, niezależnie od tego, czy jest tylko operacją myślową, czy też złożoną metodą, a także bez względu na to, jaką przybiera postać, traktuje rzeczywistość jako zbiorowisko pojedynczych, szczególnych cech, zdarzeń i polega na myślowym rozłożeniu przedmiotu badań na części i na badaniu każdej z nich osobno lub na wykryciu składników tego przedmiotu w celu ich kolejnego odrębnego wszechstronnego zbadania i wychwyceniu ich istoty, co w ostatecznym

rezultacie daje podstawę do uogólnienia i prowadzi do poznania przedmiotu badań w całości”<sup>60</sup>.

W procesie zastosowano analizę pojęciową w celu zdobycia jasności w rozumieniu terminów (pojęć) oraz analizę strukturalną, która pozwoliła na zbadanie składu i struktury podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa publicznego.

Założenia w przyjętych hipotezach roboczych implikują zastosowanie szeregu metod badawczych, w tym spełnienia wymogów zawartych w podejściu systemowym.

1. System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej potraktowany został całościowo, ujęte zostały różne podmioty, które w nim funkcjonują bez względu na rolę i miejsce, jakie w nim pełnią.
2. Zasadnicze sprzężenia i relacje występujące między poszczególnymi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego ujęte zostały przede wszystkim w aspekcie normatywnym.

### **1.8. Ocena ujęcia przedmiotu badań rozprawy w literaturze**

Dotychczasowe zainteresowania nauki obszarem badań, w którym eksponowana jest rola bezpieczeństwa publicznego w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej są raczej skromne. Nie próbując w tym miejscu określać ich znaczenia można przyjąć założenie, iż bezpieczeństwo publiczne traktowane jako podsystem obrony narodowej wymaga podjęcia szerokich badań zmierzających do usystematyzowania pojęć z tym związanych. Konieczne jest całościowe potraktowanie zagrożeń i ich ewentualnych skutków dla życia jednostki (człowieka) oraz wypracowania modelowej struktury systemu

---

<sup>60</sup> *Metody, techniki ... op. cit.*, s. 46.

bezpieczeństwa publicznego określeniem jego podstawowych funkcji w państwie.

Praca zbiorowa W. Pokruszyńskiego, K. Straszewskiego, T. Terlikowskiego *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, wydana w Akademii Obrony Narodowej w 1996 roku stanowi próbę podsumowania historycznego rozwoju organów stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poruszane w niej zagadnienia dotyczą rozważań opartych na podstawowej działalności resortu spraw wewnętrznych nie ujmując zadań, które w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego mogą i powinny realizować inne organy administracji państwowej.

W opracowaniu utrzymana została klasyczna klasyfikacja zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne Polski, na podkreślenie zasługuje zwrócenie uwagi autorów na występowanie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w aspekcie ekonomicznym ze strony przyległego do Polski państwa.

Kolejnym opracowaniem zbiorowym (niepublikowanym) jest praca B. Wiśniewskiego, S. Zalewskiego, D. Podlesia, K. Kozłowskiej pod tytułem *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*. Autorzy zawarli w niej ujętą syntetycznie problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, odnoszącą się do warunków polskich. Autorzy dokonali ciekawego założenia, że na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa składa się: bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne oraz ochrona porządku konstytucyjnego (bezpieczeństwo ustrojowe). Wskazali na wzajemne zależności zachodzące pomiędzy wyodrębnionymi elementami podsystemu bezpieczeństwa publicznego.

Publikacja J. Czapskiej i J. Wójcikiewicza *Policja w społeczeństwie obywatelskim* stanowi analizę porównawczą działania Policji Polskiej i wybranych państw Unii Europejskiej w utrzymaniu bezpieczeństwa

powszechnego i porządku publicznego. Dla potrzeb publikacji autorzy przyjęli interesujące definicje dotyczące bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego odnosząc je do podstawowych funkcji (prewencyjnej, represyjnej i usługowej) Policji. Zawarte w książce analizy i porównania zawierają bogaty materiał poznawczy dotyczący działania Policji w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego, jednak ograniczając się tylko do jednego podmiotu bez uwzględnienia płaszczyzn współdziałania w tym zakresie z innymi organizacjami.

## II. OBRONA NARODOWA A BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

„Najbardziej charakterystyczną tendencją nowego podejścia do spraw bezpieczeństwa we wszystkich państwach i organizacjach międzynarodowych jest kierunek na silną integrację różnorodnych wysiłków cywilnych i wojskowych w jeden spójny system. System jednolicie kierowany i koordynowany”<sup>1</sup>. Przedstawiona teza znalazła odzwierciedlenie w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – „**Istota** zmian w naszym **środowisku bezpieczeństwa** polega, zatem na **przesuwaniu** się **punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych** (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na **zagrożenia nietypowe**, których źródłem stają się trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe”<sup>2</sup>.

Przyjęcie pakietu ustaw o stanach nadzwyczajnych (ustawa o stanie klęski żywiołowej, ustawa o stanie wyjątkowym, ustawa o stanie wojennym) umożliwia weryfikację dotychczasowych rozwiązań koncepcyjnych i organizacyjnych w zakresie konieczności budowania zintegrowanego, cywilno – wojskowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania reagowaniem kryzysowym i obroną państwa. Istotnym elementem wymuszającym takie podejście jest konieczność zbudowania systemu reagowania kryzysowego odpowiadającemu pełnemu rozumieniu w NATO „Crisis Management”<sup>3</sup>.

Potwierdzenie słuszności takiego podejścia stanowiło nieformalne spotkanie ministrów obrony narodowej w Colorado Springs w październiku 2003 roku, gdzie został przedstawiony obraz przyszłych wymogów operacyjnych i potrzeb związanych z podejmowaniem decyzji w ramach

---

<sup>1</sup> S. Koziej, *Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i dowodzenia Siłami Zbrojnymi*, Zeszyty Naukowe Nr 3(52), AON, Warszawa 2003, s. 31.

<sup>2</sup> *Strategia ...* op. cit., rozdz. I (wyłuszczenia pochodzą od autora).

<sup>3</sup> Szerzej, S. Koziej, op. cit., s. 32.

przeciwdziałania powstającym sytuacjom kryzysowym, w tym konieczności pilnej realizacji planu przekształceń, przyjętego podczas Szczytu Praskiego<sup>4</sup>.

Powyższe działania wynikają z dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń, których skalę uświadomiły tragiczne wydarzenia USA z września 2001 roku<sup>5</sup> oraz skoordynowanych i zmasowanych zamachów terrorystycznych dokonanych w Madrycie w dniu 11 marca 2004 roku.

„W dotychczasowych rozważaniach nad problematyką bezpieczeństwa, przywykliśmy do pojęć ukształtowanych historycznie do tego stopnia, że albo nie możemy w ich ramach pomieścić nowych znaczeń, albo też – kierując się często resentymentami – zgodzić się na myślenie nowymi kategoriami, adekwatnie do ulegającego zmianom świata rzeczywistego. Najszerszym pojęciem w interesującym nas temacie jest bezpieczeństwo”<sup>6</sup>.

Traktując problematykę bezpieczeństwa szerzej i stosując systemowe podejście do problemu, nasuwa się wniosek, że w bezpieczeństwie narodowym podstawą jest zapewnienie gwarancji nienaruszalnego (niezakłóconego) przetrwania i rozwoju człowieka (obywatela) na arenie wewnętrznej i zewnętrznej. Zatem bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą jednostki, gwarancją rozwoju państwa i systemów międzynarodowych.

W tym też zakresie wyróżnić można trzy wzajemnie się warunkujące aspekty bezpieczeństwa: jednostkowy, narodowy i międzynarodowy<sup>7</sup>,

<sup>4</sup> Zob. D. S. Yost, *Debatując nad strategiami bezpieczeństwa*, NATO Review, <http://www.int/docu/review>

<sup>5</sup> Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>6</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa w III RP Pojęcie. Organizacja. System.*, Rozprawa habilitacyjna, Zeszyty Naukowe, dodatek, AON, Warszawa 2002, s. 43.

<sup>7</sup> Zob. J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, wyższa Szkoła Rolniczo- Pedagogiczna, Siedlce – Chlewiska 1999, s. 66 – 71.

postrzegane w trzech wymiarach: podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym<sup>8</sup>.

Podkreślić należy, że obserwując rzeczywistość i dokonując oceny zaistniałych faktów, w wielu dziedzinach życia ludzie potrzebują bezpieczeństwa i oczekują jego zapewnienia ze strony instytucji i sił społecznych do tego powołanych, dlatego zachodzi konieczność interdyscyplinarnego spojrzenia na bezpieczeństwo od strony jego najważniejszych na dzień dzisiejszy subiektywnych odczuć występujących w poszczególnych aspektach, jak **poczucie bezpieczeństwa** w obliczu **aktów terrorystycznych**, częściej występujących **klęsk naturalnych**, zwiększających się **aktów przestępczości pospolitej i zorganizowanej**, wzrastającego zagrożenia **katastrofami ekologicznymi, technicznymi, epidemiami i zakażeniami**.

Do realizacji zapewnienia poczucia bezpieczeństwa państwo buduje odpowiednie systemy przeciwdziałania, które umocowuje w odpowiednich aktach prawnych, a następnie jak to określił Cz. Znamierowski – „pilnuje przede wszystkim, by wszyscy poddani przestrzegali **reguł drogi**, tego **elementarnego warunku**, jaki potrzebny jest do **porządku i bezpieczeństwa**; a także, by stosowali się rygorystycznie do **innych norm** ochraniających życie i mienie poddanych”<sup>9</sup>.

Regułę drogi zawierają systemy przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom jednocześnie stanowiąc elementy szczegółowe obrony narodowej, a jej istotę doskonale odzwierciedla definicja obrony narodowej postrzegana jako system organizacyjny – „**obrona narodowa stanowi**

<sup>8</sup> Wymiar **podmiotowy** oznacza pewność istnienia i przetrwania, **przedmiotowy** identyfikowany jest z określonym stanem posiadania, **procesualny** odnosi się do subiektywnych i obiektywnych jego aspektów dotyczących pewności funkcjonowania i rozwoju. Zob. J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red., J. Kukułka, Warszawa, 1994, s. 40 – 41.

<sup>9</sup> Cz. Znamierowski, *Szkola Prawa. Rozważania o Państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 201, 202 (wytłuszczenia pochodzą od autora).

skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów realizujących funkcje kierowania (polityczne i administracyjne) i wykonawcze (militarne i niemilitarne – cywilne), określony relacjami (sprzężeniami) i połączony wspólną misją ochrony i obrony życiowych interesów bezpieczeństwa narodowego”<sup>10</sup> (załącznik 2).

## 2.1. Pojęcie i istota obrony narodowej

Słowo „obrona” pochodzi od łacińskiego *defendere*, które oznacza wzbronienie działania, ochronę (miejsca, pozycji). W języku angielskim **defence**: oznacza akcję ochronną, strzeżeniem przed atakiem, oporem (*resistance*) i walką<sup>11</sup>, a także **środki** (*means*), metody walki (*methods*) lub narzędzia (*things*) użyte do obrony<sup>12</sup>.

Porównując te dwa pojęcia zauważamy, że obrona oznacza nie tylko działanie (bronić, wzbraniać, ochraniać, strzec, walczyć), lecz jest także środkiem i narzędziem walki.

Zatem obrona jest synonimem walki (obrona defensywna, akcja obronna, opór, ruch oporu, odpór, przeciwstawianie się, przeciwdziałanie). Może być też zamiennie używana z: osłanianiem, strażą, samoobroną, przedmurzem, przedpołem, buforem, zapobieganiem, profilaktyką, prewencją i przeciwdziałaniem<sup>13</sup>.

Obrona, (*defence*) odwołuje się, więc nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, lecz także do tych, które go znacznie wyprzedzają (ochrona, osłona, przeciwdziałanie). Stanowi także środek i narzędzie tegoż

<sup>10</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa w III RP*. ...op. cit., s. 54.

<sup>11</sup> *The Oxford English Dictionary*; vol.4, Clarendon Press, Oxford 1989, s. 375.

<sup>12</sup> *Longman Dictionary of Contemporary English*, PWN, Warszawa 1990, s. 268.

<sup>13</sup> Zob. *Słownik synonimów*, pod red. A. Dąbrowski i in., MCR, Warszawa 1993, s. 518.

działania. Jest sposobem osiągnięcia celu, niekoniecznie w walce o charakterze zbrojnym<sup>14</sup>.

Istotę obrony wyłożył T. Kotarbiński w *Traktacie o dobrej robocie*, stwierdzając, że z punktu widzenia prakseologii jest ona czynem zapobiegawczym lub zachowawczym i dalej, że: „**Można bronić się przeciwnatarciem. Wtedy, jak również wtedy, gdy mamy dwa jednoczesne natarcia stron przeciwnych, z których żadne nie jest obronne, zachodzi przypadek starcia. Można bronić się przy pomocy zasłony, czyli ustanawiając przegrodę na drodze natarcia przeciwnika i udaremniając w ten sposób urzeczywistnienie celu natarcia. Można wreszcie cofnąć się, czyli uniknąć urzeczywistnienia celu natarcia przez opuszczenie terenu walki, a przez teren walki rozumiemy tutaj układ okoliczności, w których się ona toczy**”<sup>15</sup>.

Wacław Stankiewicz, w pragmatycznym podejściu do obrony – „działanie obronne jest to świadome zachowanie się **społeczeństwa**, zmierzające do tworzenia oraz wykorzystywania **potencjału obronnego** w czasie **pokoju, zagrożenia i wojny**”<sup>16</sup> przedstawił, kto realizuje obronę (społeczeństwo), co jest gwarancją jej utrzymania (potencjał obronny) oraz kiedy powinna być realizowana (zagrożenia i wojna).

Drugim członem terminu „obrona narodowa” jest przymiotnik „**narodowa**”, wywodzący się od łacińskiego „**natio**” – **naród**. Natomiast angielskie „**nation**” jako termin we współczesnym znaczeniu „narodu” wyłonił się po raz pierwszy na przełomie XVI i XVII wieku, terminem tym określano wszystkich mieszkańców Królestwa Anglii pojmowanych jako depozytariuszy suwerenności i podstawę politycznej spójności państwa. W dzisiejszym rozumieniu oznacza „[...] rasę ludzi o wspólnym

<sup>14</sup> W. Kitler, op. cit. s. 28.

<sup>15</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 239.

<sup>16</sup> W. Stankiewicz, *Planowanie obronne*, Bellona, Warszawa 1977, s. 15.

pochodzeniu, historii, języku lub kulturze itp., lecz niekoniecznie określoną przez zdefiniowane granice terytorialne państwa<sup>17</sup>.

Polskim synonimem **narodu** jest **lud, społeczeństwo, mieszkańcy, narodowość, obywatelstwo, przynależność państwowa, obywatele, wszyscy ludzie**, natomiast synonimami przymiotnika *narodowy* w języku polskim są: **krajowy, ojczysty, wspólny, połączony, zjednoczony, ogólny, globalny lub powszechny**<sup>18</sup>.

Połączenie znaczeń obydwu wyrazów (obrona i narodowa) prowadzi do wniosku, że termin obrona narodowa, w ujęciu semantycznym, może oznaczać: opór, walkę ludności zamieszkującej dane państwo – narodu z agresorem lub jakimkolwiek innym przeciwnikiem; ochronę i obronę interesów, wartości łączących dane społeczeństwo (naród), które zamieszkuje wspólne terytorium: siły, które wystawia naród do walki obronnej; działania obronne (ochronne) wszystkich podmiotów państwa wobec (wszelkich) zagrożeń godzących w najistotniejsze cele (wartości) narodowe<sup>19</sup>.

Porównując przedstawione rozważania w odniesieniu definicji obrony narodowej, można stwierdzić, że **obrona narodowa** jest systemem wielopłaszczyznowym i wielokierunkowym obejmującym w sposób kompleksowy i skoordynowany **gotowość obronną państwa** (załącznik 3), gdzie wszystkie przedsięwzięcia powinny być traktowane i realizowane łącznie.

Z tego punktu widzenia system obrony narodowej powinien być:

- **prosty** – posiadać przejrzystą stronę organizacyjną;
- **celowy** – każdy element systemu powinien posiadać jasno sprecyzowany cel działania;

<sup>17</sup> Zob. *The Oxford English...* vol.10, s. 231.

<sup>18</sup> *Słownik synonimów ...* s. 124, 148 oraz *Słownik synonimów polskich*, pod red. Z. Kurzowej i In., PWN, Warszawa 2001, s. 194.

<sup>19</sup> W. Kitler, op. cit. s. 30, 31.

- **elastyczny** – zdolny do szybkiego reagowania na zmieniającą się sytuację oraz łatwy w realizacji zadań wynikających z zaistniałych sytuacji kryzysowych;
- **uniwersalny** – zdolny do wykonania zadań niezależnie od zaistniałej sytuacji;
- **scentralizowany (hierarchiczny)** – zachowujący kierunek i podporządkowanie wszystkich ogniw (elementów) najwyższemu organowi władzy;
- spełniać warunki zapewniające **jednoosobowe kierowanie i jednoosobową odpowiedzialność**<sup>20</sup>.

Praktyczne zastosowanie przedstawionych wymagań wydaje się oczywiste, spełnienie ich wymaga jedynie jasnych i dostosowanych do współczesnych warunków uregulowań prawnych zgodnych z zasadami gospodarki rynkowej jak i do przebiegających procesów decentralizacji władzy.

Przedstawione przedsięwzięcia powinny być umiejscowione w głównych czynnikach decydujących o sile obrony narodowej, a mianowicie w **potencjale ekonomicznym i sprawnym systemie kierowania**.

Warto przytoczyć, że „do II wojny światowej włącznie siłę potencjału ekonomicznego państwa określały w zasadzie dwa główne wskaźniki:

1. Wielkość produkcji środków materialnych, niezbędnych do prowadzenia wojny, jakie mogło dane państwo osiągnąć przy największym napięciu swych sił.
2. Mobilność gospodarki narodowej danego państwa, a więc szybkość jej przejścia z systemu pokojowego na system wojenny, tempo

<sup>20</sup> Zob. *Kierowanie systemem obronnym państwa, w tym kierowanie układem pozamilitarnym i dowodzenie siłami zbrojnymi*, zespół pod redakcją A. Włodarskiego, [w:], *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa”*, AON, Warszawa 1996.

wzrostu produkcji najważniejszych rodzajów sprzętu wojennego oraz szybkość uruchomienia seryjnego wytwarzania nowych rodzajów uzbrojenia i wyposażenia wojsk.

Wskaźnik pierwszy nie zamyka się tylko w ilościach wyprodukowanych środków materialnych. Określają go także takie wielkości, jak: poziom rozwoju wszystkich gałęzi gospodarki narodowej (przemysłu, rolnictwa, transportu, łączności), stan ludności i kwalifikacje ludzi zatrudnionych w gospodarce, wydajność pracy, stan bogactw naturalnych kraju i zakres ich eksploatacji, zależność gospodarki od handlu zagranicznego, wysokość zapasów materiałowych oraz skuteczność wykorzystania zasobów materialnych i rezerw ludzkich zależnie od ustroju politycznego i ekonomicznego państwa. [...]

W toku II wojny światowej na siłę potencjału ekonomicznego walczących państw zaczął wpływać w określonym stopniu nowy, trzeci wskaźnik — żywotność gospodarki narodowej, a więc jej zdolność funkcjonowania w warunkach zniszczeń spowodowanych zmasowanymi uderzeniami powietrznymi nieprzyjaciela oraz zdolność rozwoju mocy produkcyjnych mimo częściowej utraty bazy ekonomicznej na skutek okupacji niektórych rejonów państwa przez przeciwnika. Zjawiska te wystąpiły zwłaszcza w Anglii, Niemczech i Związku Radzieckim<sup>21</sup>.

W dzisiejszej dobie możemy dodać czwarty wskaźnik – stałą zdolność utrzymania przez państwo głównych wskaźników gospodarczych, zapewniających stabilny rozwój niezależnie od zaistniałej sytuacji oraz umiejętność wykorzystywania sytuacji kryzysowej do osiągania wyższego stopnia rozwoju gospodarczego.

Nierozzerwalne > traktowanie obydwu czynników (potencjału ekonomicznego, systemu kierowania) jest rezultatem roli funkcji

---

<sup>21</sup>B. Chocha, *Obrona terytorium kraju*, BWW, MON, Warszawa 1965., s. 73.

kierowania będącej częścią składową systemu obronnego, mającego zapewnić regulowanie i ukierunkowywanie działalności wspólnych części składowych całego systemu w celu uzyskania założonych celów strategicznych<sup>22</sup>. Stąd rola systemu kierowania jest szczególna, jego główne zadanie polega na planowaniu, organizowaniu systemu obronnego, kierowaniu przygotowaniem obronnym, rozwijaniu go w sytuacjach kryzysowych oraz sprawowaniu stałego controllingu.

## 2.2. System obrony narodowej, a podsystemy wchodzące w jego skład

Według P. Sienkiewicza **system** – „każdy złożony obiekt wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi”<sup>23</sup>. Z kolei „**Rozwój systemu** to jego „ukierunkowana zmiana”, której wyrazem może być zarówno **postęp**, jak i **stagnacja** lub **regres**. Aby stwierdzić, z jakim przejawem rozwoju mamy do czynienia konieczne jest przyjęcie określonego systemu wartości i kryteriów ewaluacji zachodzących zmian (przejścia ze stanu do innego wyróżnionego stanu, przy czym możemy mieć do czynienia ze „stanami nieustalonymi”). Termin „**zmiana społeczna**” najczęściej pojmowany jest jako **proces przekształceń strukturalnych i funkcjonalnych** określonego systemu społecznego. Proces tych przekształceń może być wywołany oddziaływaniami (czynnikami) zewnętrznymi i/lub wewnętrznymi. Rozwój społeczny (systemu społecznego) jest **procesem** zmian (jakościowych i/lub ilościowych) ilościowych postępowym (tj. pozytywnie ocenianym) charakterze, **obejmującym wszelkie czynniki**, które owe zmiany zainicjowały,

<sup>22</sup> Ogólnym celem strategiczno – obronnym Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej państwa oraz warunków przetrwania narodu i struktur państwa w warunkach kryzysu.

<sup>23</sup> P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Warszawa 1983, s. 27.

przyśpieszały lub tylko na nie wpływały w sposób pośredni. **Szczególny przypadek** rozwoju systemu społecznego stanowi modernizacja polegająca na **przekształcaniu społeczeństw „ustalonych”** („tradycyjnych”) w **nowoczesne** (zmodernizowane), co może oznaczać np. zmiany struktury zatrudnienia, systemu wytwarzania, warunków i form pracy, edukacji, obronności, komunikowania itp., a także typu organizacji.

„Uniwersalny” schemat rozwoju modernizacyjnego można przedstawić następująco: „*społeczeństwo tradycyjne preindustrialne*” – „*społeczeństwo na poły zmodernizowane*” – „*społeczeństwo przemysłowe*” – „*społeczeństwo postprzemysłowe*” – „*społeczeństwo informacyjne*” - ...?

Powyższy schemat zakłada liniowość zmian modernizacyjnych. Wydaje się jednak, że modelem adekwatnym do żywołowego (spontanicznego) charakteru procesu rozwoju jest model nieliniowy, obejmujący swoistą „mozaikę” (sieć) sprzężeń zwrotnych (dodatnich i ujemnych). Być może należałoby sięgnąć do modeli wywodzących się z termodynamiki nieliniowej, synergetyki czy teorii chaosu.

Bardzo obrazowym modelem zmian modernizacyjnych jest koncepcja tzw. fal innowacyjnych, która jasno ukazuje charakter rozwoju, lecz w gruncie rzeczy abstrahuje od istotnych, strukturalnych i funkcjonalnych czynników rozwoju (symulant i destymulant). W istocie mamy do czynienia z licznymi stanami nieustalonymi: już nie jest to „system tradycyjny”, ale jeszcze nie jest system „zmodernizowany”<sup>24</sup>.

Zatem, przyjmując założenie, że istniejący system obrony narodowej znajdujący się w fazie modernizacji nadal powinien uwzględniać realizację jednej z podstawowych wartości państwa, jaką jest zobowiązanie do zapewnienia bezpiecznej przyszłości swoim obywatelom, to jakże istotnego

---

<sup>24</sup> P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji*, AON, Zeszyty naukowe, Nr 3-4(48-49), Warszawa 2002, s. 24 – 25, (wytluszczenia pochodzą od autora).

znaczenia nabiera teza R. Jakubczaka, iż – „Podstawą **bezpieczeństwa narodowego** każdego państwa jest, zatem własna, **narodowa obrona militarna** - przygotowywana i obliczona na samodzielne, samowystarczalne sprostanie zagrożeniom – którą można tworzyć tylko **z szerokim wykorzystaniem wojsk obrony terytorialnej**. Obronę tak tworzoną można wzmacniać sojuszami dwustronnymi i wielonarodowymi, ale **powinna ona najpierw zaistnieć we właściwej formie i stosownej wartości potencjału obronnego jako podstawa bytu państwowego**”<sup>25</sup>.

Mając na uwadze wartości potencjału obronnego<sup>26</sup>, w aspekcie zmian geoekonomicznych należy dodać do wartości potencjału obronnego podstawy bytu państwowego **obronę cywilną**<sup>27</sup>.

Wówczas układ pozamilitarny w systemie obronnym państwa stanowić będzie równoważny z innymi podmiotami element struktury, zapewniający uzyskanie wysokiego stopnia własnej zdolności obronnej uzupełnionej sojuszami. Przyjęcie takiego założenia pozwoli na uzyskanie przeciwwagi dla każdego przeciwnika zmierzającego do obezwładnienia państwa, czyli nie dopuści do „osiągnięcia przez agresora”<sup>28</sup> trzech celów:

1. zniszczenia (**obezwładnienia**) polskich sił zbrojnych;
2. opanowania (zajęcia, **kontrolowania**) terytorium Polski;
3. złamania **woli** obrony niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej **władz** i społeczeństwa polskiego”<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> R. Jakubczak, *Wojska Obrony Terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2002, s. 210.

<sup>26</sup> **Potencjał obronny państwa** – całokształt możliwości materialnych i moralnych, które mogą być spożytkowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa (prowadzenia wojny). Od jego wielkości zależy siła obronna państwa. W potencjale obronnym państw wyróżnia się m.in. potencjał obronno – gospodarczy i potencjał wojskowy (militarny) państwa. Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Myśl Wojskowa, nr 6(623), MON, Warszawa, s. 98.

<sup>27</sup> **Obrona cywilna** – jedno z ogniw układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa. Przeznaczona jest do przygotowania i koordynowania przedsięwzięć planistycznych, zapobiegawczo – ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewyższanie ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków do przetrwania. Tamże, s. 77.

<sup>28</sup> W sensie filozoficznym pod pojęciem agresora należy również rozumieć sytuację kryzysową.

<sup>29</sup> R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XX w.*, Bellona, Warszawa 1998, s. 45, (wytłuszczenia pochodzą od autora).

### 2.2.1. Narodowa obrona militarna

**Obrona narodowa** – działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy<sup>30</sup>.

„Najmniejszy nawet organizm żywy przedkłada bezpieczeństwo nad pełne zaspokojenie innych potrzeb. Państwa właściwie dbające o własne istnienie, jak żywy i inteligentny organizm, tak samo postępują od zarania cywilizacji. Ale nie jest to regułą, gdyż zawsze znajdują się i takie, które skutecznie ignorują prawa natury i tym samym zostają w „naturalny” sposób zmiecione przez inne, potrafiące wykazać się rozsądkiem w kreowaniu priorytetów dla własnego istnienia”<sup>31</sup>.

Powyższe stwierdzenie oddaje głęboki sens postrzegania obrony militarnej jako podstawowego czynnika zachowania wizerunku silnego, stabilnego i zdolnego do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom państwa na arenie wewnętrznej i międzynarodowej. W środowisku międzynarodowym armia pozostaje głównym wyznacznikiem wysiłku, jakie wkłada państwo i jego społeczeństwo w budowę i tworzenie bezpieczeństwa międzynarodowego. Słuszność takiego podejścia potwierdził były prezydent Stanów Zjednoczonych B. Clinton, który podczas konwencji partii demokratycznej oświadczył: **chcę budować most w XXI wiek i opierać się przy tym na najsilniejszej armii świata.**<sup>32</sup>

W tym kontekście jakże słuszne jest stwierdzenie J. Marcza – „We współczesnych państwach narodowych armia narodowa jest największą i najlepiej zorganizowaną fundamentalną częścią organizacji państwowej,

<sup>30</sup> R. Jakubczak *Wojska ...*, op., cit., s. 78.

<sup>31</sup> R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna ...* op. cit., s. 34.

<sup>32</sup> Zob., *Nakreślona wizja przeszłości*, „Rzeczpospolita” z 31.08 – 1.09 1996 r.

której siła militarna i sprawność decyduje o trwałości, stabilności i sile państwa oraz zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego dla stworzenia korzystnych warunków życia i rozwoju kolejnych pokoleń”<sup>33</sup>.

Przedstawiona teza stanowi przeciwieństwo modnych obecnie teorii, że we współczesnym świecie rolę państwa określa nie tyle potęga militarna, co jego pozycja w gospodarce światowej, nauce i kulturze oraz poziom i jakość życia obywateli. Zawsze jednak należy pamiętać, że podstawą bytu państwa jest jego zdolność do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom. Obecne zagrożenia związane z ekonomiczną destabilizacją mają pierwszoplanowe znaczenie, ich przewyciężanie wymaga stosowania innych środków i metod działania, lecz w tle pozostaje zawsze siła militarna.

Strukturę podmiotową podsystemu militarnego<sup>34</sup> stanowią Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej Kraju, Marynarka Wojenna. Każdy rodzaj sił posiada w swoim składzie wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zobowiązaniami wobec Sojuszu elementy podsystemu militarnego utrzymują zdolność do wykonywania aktywnych zadań obronnych na i poza terytorium kraju.

Pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy istniejący podsystem militarny zapewnia bezpieczeństwo wobec zagrożeń asymetrycznych – terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, na terytorium kraju, gdy jego zasadniczy trzon – wojska operacyjne będą poza terytorium kraju? Czy wojska obrony terytorialnej podporządkowane

<sup>33</sup> J. Marczak, *Rola Sił Zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9 kwietnia 2003 r. na Wydziale Strategiczno – Obronnym, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003., s. 9, (wytluszczenia pochodzą od autora).

<sup>34</sup> W literaturze przedmiotu można spotkać się z pojęciem układu militarnego według autora są to pojęcia jednoznaczne zawierające w sobie tą samą istotę

każdemu rodzajowi sił zbrojnych mogą być skuteczne w przeciwdziałaniu zagrożeniom asymetrycznym? Kto i po spełnieniu, jakich warunków będzie podejmował decyzje o ich użyciu? Czy aktualne rozwiązania stanowią gwarancję zachowania interesów (potrzeb) narodowych?

W poszukiwaniu odpowiedzi na te i inne pytania warto przytoczyć tezę stawianą przez Ryszarda Jakubczaka „Bazując na półtorawiecznym doświadczeniu państw europejskich oraz współczesnych państw demokratycznych (i w tym członków NATO), można stwierdzić, że w **systemach kierowania obroną terytorialną** występują wszędzie **dowództwa okręgów wojskowych** (lub ich odpowiedniki – **dowództwa korpusów terytorialnych**), ponieważ wymaga tego zarówno **nauka wojenna**, jak również **sztuka wojenna**, jako że dowództwa **takie są narodowymi „centrami” operacyjnymi obrony militarnej państwa organizowanej na poziomie terytorialnym**”<sup>35</sup>.

Przytoczona teza ma zasadnicze znaczenie w tworzeniu warunków sprawnego funkcjonowania systemu kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, gdzie przy zacierających się różnicach pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym należy dowartościować i właściwie umiejscowić wojska obrony terytorialnej w systemie obronnym państwa, pamiętając o niewykorzystanej ich roli w kontekście utrzymania i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony i obrony Systemu Stanowisk Kierowania.

Znaczenie Wojsk Obrony Terytorialnej wynika z ich „istoty zawartej w powszechnym przeszkalaniu obronnym (wojskowym) obywateli zdolnych do noszenia broni, w celu tworzenia obrony lokalnej we

<sup>35</sup> R. Jakubczak op. cit., s. 322.

wszystkich ważnych (kluczowych) dla bezpieczeństwa państwa rejonach, obiektach, rubieżach oraz punktach”<sup>36</sup>.

Komponent Wojsk Obrony Terytorialnej może zapewnić realizację zadań jako:

- organ kierowania umożliwiający współdziałanie oraz zapewniający koordynację działań pomiędzy układem militarnym i pozamilitarnym na każdym szczeblu organizacyjnym;
- ogniwo zapewniające efektywne wykorzystanie potencjału militarnego w zwalczaniu wszelkich zagrożeń;
- struktura umożliwiająca w sposób natychmiastowy wykorzystanie swojego potencjału do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym<sup>37</sup>;
- organ zapewniający i zabezpieczający funkcjonowanie organów władzy państwowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych na stanowiskach kierowania.

Realizacja powyższych zadań przez Wojska Obrony Terytorialnej rozwiązuje szereg problemów natury organizacyjnej i ekonomicznej w organizacji systemu bezpieczeństwa państwa, daje tej jednoznaczną odpowiedź na pytania postawione w niniejszym podrozdziale – kto? może realizować zadania wspomagające i specjalistyczne na rzecz obronności<sup>38</sup>. Bowiem Obrona Terytorialna jest główną formą powszechnego udziału obywateli w realizacji funkcji i zadań (załącznik 4) współczesnej obrony narodowej. Ideowy schemat możliwości oddziaływania rodzajów wojsk na współczesne zagrożenia przedstawia załącznik 5.

<sup>36</sup> Tamże s. 238.

<sup>37</sup> Przykładem mogą być wydarzenia w marcu 2004 r. w Słowacji gdzie natychmiastowa decyzja o wsparciu działań Policji przez wojsko uchroniło od eskalacji wewnętrznego konfliktu etnicznego.

<sup>38</sup> Szerzej R. Jakubczak, op. cit. s. 252 – 254.

### 2.2.2. Narodowa obrona cywilna

Współczesne zagrożenia stwarzają wiele problemów np. ochrona ludności, likwidacja skutków działań terrorystycznych<sup>39</sup> (szczególnie wynikających z użycia broni masowego rażenia), zapewnienie ciągłości funkcjonowania systemu kierowania, ochrona obiektów mających znaczenie dla żywotności państwa, regionu i niezakłóconego funkcjonowania gospodarki narodowej, zwalczanie skutków klęsk ekologicznych i katastrof technicznych, rozwiązywanie i przeciwdziałanie ich skutkom nie zależy tylko od walki zbrojnej.

Podejmowanie przeciwdziałań zakresie wyżej wymienionych zagrożeń należą do drugiego filaru bytu państwowego, jakim jest podsystem niemilitarny systemu obronnego państwa powszechnie zwanego układem pozamilitarnym<sup>40</sup>.

Zespół autorski programu badawczego „KAPPA” dokonał umiejscowienia zadań podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym państwa – „człony układu pozamilitarnego (ogniwa ochrony państwa, gospodarczo – obronne i ochrony ludności oraz proobronne instytucje, organizacje i stowarzyszenia społeczne – przyp. autora), powinny być przygotowane do zasilania i wsparcia układu militarnego, zapewnienia warunków funkcjonowania struktur państwa oraz przetrwania społeczeństwa w warunkach kryzysu i wojny, a także w sytuacji zaistnienia

<sup>39</sup> Dotychczas najpowszechniejszym sposobem dokonywania ataków terrorystycznych było użycie materiałów wybuchowych, działanie to umożliwiło uderzenie w cel w wybranym miejscu i czasie. Postępująca determinacja, fanatyzm i desperacja działań terrorystycznych sprawia, że coraz częściej celem ataku staje się bezbronny „tłum”, terroryści przewartościowują sposoby, metody i środki walki, co sprawia, że celem stać się „wszystko”.

<sup>40</sup> „Układ pozamilitarny – jeden z podsystemów systemu obronnego państwa (pozostałe układy to: militarny i kierowania obronnością), obejmujący ogniwa ochrony państwa, gospodarczo – obronne i ochrony ludności oraz proobronne instytucje, organizacje i stowarzyszenia społeczne”. Zob.: zespół pod kierunkiem J. Marcza, *Funkcjonowanie układu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000r.* „KAPPA”, cz. V, AON, Warszawa 1996, s. 2.

klęsk żywiołowych, katastrof technicznych oraz innych zagrożeń cywilizacyjnych i biologicznych. Innymi słowy – układ pozamilitarny jest tą częścią struktury obronnej państwa (Polski), której istnienie zapewnia, że przygotowania obronne stają się obowiązkiem całego społeczeństwa, a nie tylko sił zbrojnych”<sup>41</sup>.

W tym świetle szczególna rola przypada obronie cywilnej, co w świetle prawa międzynarodowego oznacza ... „wypełnienie (...) zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań sił zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewycięzanie bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania”<sup>42</sup>.

Przekładając powyższą tezę na działania praktyczne należy podjąć wysiłki w celu modyfikacji i doskonalenia poszczególnych elementów struktury bezpieczeństwa państwa w ramach nowego spojrzenia przez pryzmat obrony cywilnej na sprawy organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa. Celowym wydaje się wyodrębnić w tym pryzmacie stanu prawnego, systemu kierowania, przygotowań ekonomiczno – gospodarczych, współpracy cywilno – wojskowej i szeroko rozumianej ochronie ludności.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona majątku narodowego i granic Rzeczypospolitej stają się zasadniczym stopniu domeną instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Istota współczesnych zagrożeń polega na tym, że ich źródła tkwią niejednokrotnie w geograficznie oddalonych miejscach, oddziałując bezpośrednio lub pośrednio na bezpieczeństwo wewnętrzne.

---

<sup>41</sup> Tamże, s. 2.

<sup>42</sup> Zob. *Protokół Dodatkowy I* do Konwencji Genewskich dn. 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Tym samym wzrasta znaczenie komponentu militarnego w jego utrzymaniu szczególnie w fazie – **reagowania**.

Nowe spojrzenie na sprawy organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej wynika, z co najmniej pięciu aspektów:

- po pierwsze – formacje obrony cywilnej stanowią niezbędne ogniwo wzmacniające działania administracji rządowej i samorządowej w sytuacji narastania każdego zagrożenia, tym samym tworzenia się sytuacji kryzysowej;
- po drugie – obrona cywilna do dziś posiada zachowany potencjał organizacyjny i merytoryczny w postaci doskonale przygotowanych kadr;
- po trzecie – obrona cywilna stanowi doskonałą bazę i zorganizowaną formę do realizacji aktywności społecznej w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa dla osób indywidualnych i organizacji pozarządowych;
- po czwarte – obrona cywilna stanowi strukturę ułatwiającą wdrożenie w ramach istniejących regulacji prawnych systemu cywilnego reagowania kryzysowego wykorzystaniem zespołów reagowania kryzysowego funkcjonujących na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej;
- po piąte – stanowić może ogniwo tworzące warunki do podnoszenia ogólnej edukacji, kształtowania postaw i wrażliwości społeczeństwa na potrzeby bezpieczeństwa państwa.

Słusznie określa W. Kitler, że w skład struktury obrony cywilnej wchodzi wszystkie niewojskowe organy administracji rządowej i samorządowej oraz ochotnicze organizacje pozarządowe i pomimo

wyraźnej różnicy pomiędzy komponentem militarnym i cywilnym zacierają się różnica pomiędzy misjami obrony militarnej i niemilitarnej (cywilnej)<sup>43</sup>.

### 2.2.3. Struktura systemu obronnego państwa

„System obronny państwa – skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa. System obronny RP stanowią elementy potencjału własnego i ewentualnie sojuszniczego, połączone celem politycznym, zapewniającym historycznie uwarunkowaną suwerenność i niepodległość narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa”<sup>44</sup>.

Stanisław Koziej i Franciszek Wołkowicz w strukturze systemu obronnego państwa wyróżniają strukturę podmiotową i przedmiotową (załącznik 6).

„Strukturę podmiotową tworzą wszystkie podmioty organizacyjne i gospodarcze, stanowiące podstawowe elementy systemu obronnego państwa, tj. siły zbrojne, **układ pozamilitarny** i **system kierowania obronnością**”<sup>45</sup>.

„Strukturę przedmiotową tworzą zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa systemu obronnego państwa we wszystkich sferach działalności w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny”<sup>46</sup>.

**Układ militarny** – zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – realizuje zadania związane z ochroną niepodległości państwa

<sup>43</sup> Szerzej W. Kitler, *Obrona narodowa ...*, op. cit. s. 116.

<sup>44</sup> K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa, 1994, s. 16.

<sup>45</sup> S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, AON, Warszawa 1998, s. 47 (wytyśczenia pochodzą od autora).

<sup>46</sup> Tamże, s. 47.

i niepodzielności jego terytorium oraz bezpieczeństwa i nienaruszalności granic poprzez utrzymywanie stałej zdolności i gotowości do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym oraz do przeprowadzenia – samodzielnie lub wspólnie z sojusznikami niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa operacji.

**Układ pozamilitarny** – powinien realizować zadania związane z tworzeniem niezbędnych warunków przygotowania i działania sił zbrojnych oraz zapewnieniem funkcjonowania pozostałych struktur państwa, a także realizacją zadań związanych z materialną i duchową ochroną warunków przetrwania narodu oraz przeciwdziałaniem wszelkim zagrożeniom. W jego skład wchodzi:

- **polityczno-społeczne i informacyjne ogniwa obronne** – mają na celu utrzymanie pozycji Polski jako suwerennego podmiotu w społeczności międzynarodowej oraz umacnianie jedności narodu, patriotyczno – obronnych postaw i poczucia odpowiedzialności wszystkich obywateli za bezpieczeństwo kraju. Zadania w tym zakresie realizują siły i środki takich zwłaszcza resortów, jak: spraw zagranicznych (dyplomacji), edukacji narodowej i sportu (szkolnictwo, organizacje sportowe), kultury i sztuki, a także media publiczne i prywatne, organizacje polityczne, społeczne i zawodowe;

- **ogniwa ochronne** (ochrony ludności i struktur państwa) – mają na celu zapewnienie warunków sprawnego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności w sytuacjach kryzysowych;

- **gospodarcze ogniwa obronne** – mają na celu zaspokajanie potrzeb systemu obronnego państwa i ludności w sytuacjach kryzysowych. Zadania w tym zakresie realizują głównie resorty: finansów, gospodarki, skarbu państwa, rolnictwa i rozwoju wsi, łączności, zdrowia oraz Komitet Badań Naukowych, Agencja Rynku Rolnego.

„System **kierowania obronnością (obroną narodową)** – przeznaczony jest do formułowania celów i zadań oraz planowania, organizowania i koordynowania działań wszystkich struktur państwowych w ramach przygotowania i utrzymania na odpowiednim poziomie potencjału obronnego państwa w czasie pokoju oraz sprawnego rozwijania i skutecznego wykorzystania tego potencjału w okresach zewnętrznego zagrożenia kryzysowego i wojny.

**We współczesnych warunkach szczególne znaczenie ma podsystem kierowania reagowaniem kryzysowym.** Jego zbudowanie jest jednym z ważniejszych zadań rządowych. System kierowania obronnością tworzą organy władzy oraz administracji rządowej i samorządowej, a także ośrodki kierowania gospodarką, z przypisanymi im ustawowo kompetencjami.

Wzajemne powiązanie i oddziaływanie struktury podmiotowej i przedmiotowej daje możliwość efektywnej integracji potencjału obronnego z odpowiednio przygotowaną administracją i gospodarką oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem<sup>47</sup>.

W związku z powyższymi zasadniczymi reformami wymagają państwowe organy realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Dynamika zachodzących zmian w stosunkach międzynarodowych wymaga prowadzenia stałego monitoringu rozwoju zdarzeń, aktualizowania diagnoz hipotetycznych zagrożeń oraz podejmowania kompleksowych i perspektywicznych działań wyprzedzających. Podołać temu wyzwaniu może instytucja obejmująca swym działaniem całe spektrum zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa, posiadająca uprawnienia zarządzające i kontrolne, a w sytuacjach kryzysowych decyzyjne.

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 49 i 50 (wyłączenia pochodzą od autora).

## 2.4. Bezpieczeństwo publiczne w dawnej Polsce

Wczesne średniowiecze to okres umacniania się władzy państwowej, postępujących zmian w poglądach na zadania i cele państwa zmierzające do silnej władzy panującego i bezwzględnego posłuszeństwa poddanych<sup>48</sup>. „Organa administracji funkcjonowały w układzie hierarchicznym, na podstawie instrukcji panującego. Akt administracyjny wydany przez organ niższego stopnia mógł być zmieniony przez organ wyższy bez zachowania administracyjnego toku instancji. Nawet sam panujący mógł go zmienić z własnej inicjatywy bądź na wniosek jednostki której dotyczył. Normy prawne zawierały tylko obowiązki obywateli, a nie dawały im żadnych praw”<sup>49</sup>.

Pomimo takiego układu administracyjnego nie istniały zorganizowane centralne służby czuwające nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Ściganiem przestępstw zajmował się monarcha, wojewodowie i kasztelanowie, na wsi obowiązek schwytania sprawcy<sup>50</sup> ciążył na jej mieszkańcach. Z urzędu były ścigane tylko najcięższe przestępstwa: działania wymierzone przeciw panującemu, zdradę, przeciw interesom skarbowym państwa, obowiązkowi obrony kraju; przeciw religii panującej, przeciw urzędom i sądom oraz przestępstwa urzędnicze<sup>51</sup>. „Również łotrostwa, czyli zawodowo uprawiany rabunek i kradzieże, należały ze względu na ich społeczne niebezpieczeństwo do przestępstw ściganych z urzędu”<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Zob., W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa, s. 7.

<sup>49</sup> Tamże, s. 8.

<sup>50</sup> Dotyczyło to głównie sprawców zabójstwa, rozboju lub kradzieży.

<sup>51</sup> Szerzej J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, PWN, Warszawa 1977, s. 159 – 160.

<sup>52</sup> Tamże, s. 160.

W pierwszej połowie XIV wieku w grodach pojawia się urząd starosty, którego zadaniem było między innymi zapewnienie spokoju wewnętrznego, sprawnego działania sądów i ścigania przestępców zagrażających spokojowi publicznemu. Ściganiem przestępców<sup>53</sup> zajmowali się justycjariusze (oprawcy), których zadaniem było ich schwytanie i doprowadzenie przed sąd grodzki.

Znaczną rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa spełniały nadworne służby zbrojne magnatów. W miastach służbami porządkowymi dysponował burmistrz i rada miejska mająca do dyspozycji straż miejską, większe miasta utrzymywały milicję miejską, której zadaniem była ochrona urzędów i instytucji miejskich, tłumienie tumultów, burd i wszelkich zakłóceń porządku publicznego. W miejscu przebywania króla bezpieczeństwo zapewniała straż i sądy marszałkowskie.

W okresie bezkrólewia ( od 1572 r. do 1795 r.) zadania obrony spokoju i porządku publicznego przejmowały konfederacje i sądy zwane kapturowymi mające uprawnienia do powoływania milicji powiatowych. Wzrost zagrożeń zapoczątkował proces centralizacji i ujednoczenia służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. W latach 1775 – 1789 zwierzchnictwo nad wszystkimi służbami policyjnymi sprawował Departament Policji Rady Nieustającej; od 1789 niektóre funkcje policyjne spełniały cywilno - wojskowe komisje porządkowe, a w latach 1791 – 1793 wszystkie agendy działania policyjnego przejęła Komisja Policji Obojga Narodów.

Po utracie niepodległości system bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego był zorganizowany zgodnie z istniejącym systemem danego państwa zaborczego i obsadzony przez jego własnych urzędników. Oprócz

---

<sup>53</sup> Dotyczy to przestępców zagrażających spokojowi publicznemu, naruszających tzw. 4 artykuły grodzkie: podpalenie, napad na dom, rabunek na drodze, zgwałcenie kobiety.

ścigania przestępczości kryminalnej celem głównym tego aparatu było ściganie i tropienie wszystkich działań patriotycznych.

### 2.3.1. Bezpieczeństwo publiczne w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku jednym z głównych i pilnych problemów do rozwiązania obok unifikacji prawa administracji państwowej, zapewnienia ochrony granic państwowych było stworzenie systemu zapewniającego bezpieczeństwo publiczne. Stąd Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uważane było za najważniejszy resort funkcjonowania państwa, sprawujący ogólny zarząd krajowy, dozór nad samorządem terytorialnym, nadzór nad prasą i wszelkimi stowarzyszeniami oraz obejmował sprawy policji. Minister Spraw Wewnętrznych sprawował zarząd nad sprawami wewnętrznymi, które nie były zastrzeżone dla innych ministrów rządu oraz był szefem służby bezpieczeństwa<sup>54</sup>. Sprawował nadzór nad działalnością podległych mu organów bezpieczeństwa, do których należały centralne i terenowe organy MSW, Policja Państwowa, Główny Urząd Statystyczny, częściowo policja specjalna – administracyjna i formacje wojskowe ochraniające granice (Korpus Ochrony Pogranicza).

Statut organizacyjny MSW określał organizację i zakres działania na podstawie, którego powołano ogólną strukturę składającą się z departamentów: organizacyjnego; politycznego; samorządowego; administracyjnego; służby zdrowia. Struktura wraz ze zmieniającą się sytuacją polityczną w kraju była wielokrotnie modyfikowana powstawały dodatkowe biura (wojskowe, administracyjne, bezpieczeństwa publicznego i pracy) oraz Departament Polityczny<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Zob. *Historia MSW i A*, <http://www.mswia.gov.pl>

<sup>55</sup> Powstał z połączenia departamentu publicznego i prasy, odpowiadał za podstawowe zadania z dziedziny bezpieczeństwa, dzielił się na trzy wydziały: społeczno polityczny; narodowościowy i

Główne i bezpośrednie zadania ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powierzono Policji Państwowej<sup>56</sup>, która stanowiła aparat wykonawczy organów administracji ogólnej, ministra spraw wewnętrznych, wojewodów i starostów. „Otrzymywała od nich polecenia i dyrektywy służbowe w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W zakresie dochodzenia i ścigania popełnionych przestępstw policja podlegała organom sprawiedliwości (sędziom śledczym i prokuratorom)”<sup>57</sup>.

Szczególną rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego przypisano Siłom Zbrojnym na mocy Dekretu z dnia 2 stycznia 1919 roku o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych<sup>58</sup> i na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 18 kwietnia 1919 roku<sup>59</sup> o sposobie użycia wojsk dla zabezpieczenia porządku publicznego w ramach tzw. asystencji<sup>60</sup>.

Wzrost zagrożenia zewnętrznego spowodował wzrost aktywności społecznej w zagadnieniach ochrony ludności, w szczególności odnosiło się do przygotowania społeczeństwa w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej. W tym też duchu Policja Państwowa otrzymała szereg dodatkowych zadań na rzecz Sił Zbrojnych i ochrony organów państwa, do których należało: internowanie, bierna obrona przeciwlotnicza, kontrola stawiennictwa rezerwistów, kontrola wykonywania świadczeń, osłona przeciwdywersyjna jednostek i instytucji wojskowych, ewakuacja ludności,

---

bezpieczeństwa, a te z kolei na osiem referatów: ogólny; bezpieczeństwa; informacyjny; organizacji wywrotowych; zapobiegawczy; nacjonalistycznych organizacji polskich; ukraińskiego ruchu nielegalnego; ruchu zawodowego i referat VIII Berezki Kartuskiej (od 1934 roku).

<sup>56</sup> Sejm w dniu 24 sierpnia 1919 roku uchwalił ustawę o powołaniu Policji Państwowej, w której uporządkowano kwestie dotyczące struktury oraz został określony jej stan prawny.

<sup>57</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa Polskiego*, PWN, Warszawa 1977, s. 523.

<sup>58</sup> Zob., Dz. P. P. P. Nr 1, poz. 80.

<sup>59</sup> Zob., Dz. P. P. P. Nr 35, poz. 276.

<sup>60</sup> Wezwanie wojska do pomocy mogło nastąpić tylko w wypadkach wyjątkowych: dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw Państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli; we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w poszczególnych ustawach administracyjnych i sądowych. Wezwać pomoc wojskową mogli przedstawiciele władzy publicznej upoważnieni do tego z mocy prawa.

wsparcie rozsyłania i doręczania dokumentów mobilizacyjnych, przygotowanie ochrony linii i obiektów komunikacyjnych, przemysłowych i obiektów użyteczności publicznej<sup>61</sup>.

Problem bezpieczeństwa leżał na sercu wszystkich Polaków potwierdzenie tego można zobaczyć w słowach J. Nowaka<sup>62</sup> „Czegóż trzeba, by wojnę wygrać? (**zapewnić bezpieczeństwo**). Człowiek chyba najlepiej z tymi sprawami obeznany, powiedział w swoim czasie, że do wojny trzeba trzech rzeczy: pieniędzy, pieniędzy i pieniędzy. Dziś jednakże wiadomo, że są **pewne wartości**, wagi nieraz **pierwszorzędnej**, które się pieniądzem nie dadzą skompensować, jak np. **czynnik czasu**. Trzeba, więc tę tezę interpretować w przystosowaniu do chwili bieżącej w ten sposób, że **naród musi być 1) syty, 2) silny i wytrwały fizycznie i moralnie, 3) bogaty**, by mieć szansę wygrania wojny (utrzymania bezpieczeństwa)”<sup>63</sup>.

### 2.3.2. Bezpieczeństwo publiczne w okresie PRL

Istniejący w okresie PRL dwubiegunowy podział świata, przynależność Polski do Układu Warszawskiego, założenia ustrojowe państwa o jedności społeczeństwa i kierownicza rola PZPR powodowała, że główny wysiłek budowania systemu obronnego przygotowany był do przeciwstawienia się zagrożeniom zewnętrznym i przygotowaniu państwa do prowadzenia długotrwałych działań wojennych. Opierając się na tych założeniach system obronny państwa obejmował „siły zbrojne, obronne

---

<sup>61</sup> E. Piwowarski, *Problemy mobilizacyjne Policji Państwowej w 1939 roku*, Myśl Wojskowa 1994, nr 4, s. 144 – 145.

<sup>62</sup> Prof. dr Jan Nowak Przewodniczący wykładów powszechnych uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 1936 – 1937.

<sup>63</sup> J. Nowak, Słowo wstępne, Powszechne wykłady Uniwersytetu Jagiellońskiego, *Nauka a Obrona Państwa*, Kraków 1937, s. 5.

przygotowanie gospodarki narodowej i administracji państwowej, obronę cywilną, bezpieczeństwo publiczne, ład i porządek”<sup>64</sup>.

Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego realizowane były w ramach funkcji wewnętrznej państwa, która wynikała z ówczesnych warunków i sytuacji, polegała na przedsięwzięciach uświadamiających, wychowawczych, politycznych i prewencyjnych. Realizacja tych zadań spoczywała na wszystkich organach administracji państwowej wraz z podporządkowanymi im siłami porządkowo-obronnymi, organizacjach politycznych i społecznych oraz całym społeczeństwie. Państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe stanowiące podstawę rozwoju ekonomicznego państwa miały za zadanie utrzymywać ustalony tryb produkcji, dyscyplinę społeczną i zapewnić zabezpieczenie mienia w razie zaistnienia zagrożeń.

Ogólnie przedstawione główne założenia systemu obronnego spełniały trzy podstawowe kryteria:

- stałe utrzymywanie w gotowości części sił zbrojnych i wydzielonych ogniw układu pozamilitarnego w gotowości do odparcia uderzenia nieprzyjaciela;
- zapewnienie elastycznego rozwinięcia systemu obronnego w każdej sytuacji polityczno – militarnej;
- zapewnienie sprawnego kierowania podczas odparcia uderzenia i osłony rozwinięcia mobilizacyjnego sił zbrojnych i układu terytorialnego.

Wiodącą rolę w realizacji zadań porządkowych odgrywał jednak resort spraw wewnętrznych, inicjując różnorodne przedsięwzięcia w celu utrzymania ładu i porządku w kraju poprzez egzekwowanie przestrzegania

---

<sup>64</sup> Z. Gołąb, *Wojna a system obronny państwa*, BWW, MON Warszawa 1984, s. 72.

przepisów prawnych i administracyjnych oraz decyzji władz administracji państwowej.

Jednym z głównych założeń skutecznego utrzymania bezpieczeństwa publicznego była realizacja tzw. zadań specjalnych polegających na prowadzeniu rozpoznania wewnętrznego łącznie z badaniem nastrojów społecznych. Zasadniczym celem tej działalności było przeciwdziałanie destrukcyjnemu oddziaływaniu tzw. grup antysocjalistycznych na społeczeństwo, przecinaniu powiązań z zagranicznymi ruchami demokratycznymi.

Głównymi zagrożeniami, jakie były przewidywane w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego to: nasilenie się przestępczości pospolitej, komplikacja warunków życia i pracy w wyniku rozdzielenia rodzin, kłopoty z zaopatrzeniem, żywiołowe i niekontrolowane ruchy ludności, wzmożona aktywizacja ugrupowań społecznych przeciwna panującemu ustrojowi itp. Wszystkie te działania były zakwalifikowane do obrony przeciwdywersyjnej<sup>65</sup> kraju, do której obok sił resortu spraw wewnętrznych angażowane były siły i środki organów administracji wojskowej i cywilnej, w tym środki masowego przekazu.

#### **2.4. Obrona powszechna, a bezpieczeństwo publiczne RFN**

Polityka bezpieczeństwa narodowego Niemiec obejmuje przedsięwzięcia wchodzące w skład obrony militarnej i cywilnej bezpieczeństwa militarnego z uwzględnieniem sfery ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, ekologicznej i technicznej. „Bezpieczeństwo Niemiec nie obejmuje tylko zagrożeń o charakterze militarnym.

<sup>65</sup> Według ówczesnych poglądów obrona przeciwdywersyjna kraju obejmowała zespół zadań, których realizacja miała na celu przeciwdziałanie polityczno – ideologicznemu i psychologicznemu oddziaływaniu przeciwnika na społeczeństwo, zapobieganiu prowadzenia przez przeciwnika działalności szpiegowsko – rozpoznawczej, przeciwdziałaniu organizowaniu się ośrodków podziemia politycznego.

Dysponowanie jedynie siłami zbrojnymi to tylko część polityki bezpieczeństwa [...]. Najważniejszym zadaniem każdego rządu federalnego musi być gwarantowanie bezpieczeństwa obywateli i zapewnienie porządku państwowego”<sup>66</sup>.

„Drugie miejsce w hierarchii zadań zajmuje zażegnanie mniejszych, lecz poważnych niebezpieczeństw w obliczu zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia stabilizacji w Europie.

Na trzecim miejscu znajduje się zadanie wspierania demokracji i przyczynianie się do respektowania interesów humanitarnych, a w tym: ochrona środowiska, ochrona przed katastrofami, ochrona praw człowieka, pomoc krajom rozwijającym się”<sup>67</sup>.

Wszystkie elementy zapewniające bezpieczeństwo narodowe Niemiec odzwierciedlone są w istocie obrony powszechnej (załącznik 7), która zawiera w sobie trzy zasadnicze elementy centralny **system kierowania**, **obronę militarną** i **obronę cywilną**.

W skład **systemu kierowania** w sferze obrony powszechnej wchodzi prezydent federalny, Bundestag, Bundesrat, Kanclerz Federalny, rząd federalny, Federalna Rada Bezpieczeństwa, Federalny Sztab Kryzysowy (organ powoływany doraźnie stanowiący międzyresortowy sztab kryzysowy), Federalny Trybunał Konstytucyjny i Najwyższy Sąd Federalny w zakresie jurysdykcji. Głównym ogniwem tego systemu stanowi **Federalna Rada Bezpieczeństwa** stanowiąca międzyresortowy komitet rządu federalnego na czele, której stoi Kanclerz Federalny, stanowiący jednoosobowy organ decyzyjny w zakresie obrony powszechnej odpowiadający za swoją działalność przed parlamentem. Kanclerz Federalny sprawuje funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych

<sup>66</sup> Raport Komisji rządowej z 2000 r. nt. *Wspólne bezpieczeństwo i przyszłość Bundeswehry*, (org. *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft Der Bundeswehr*), Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 23.05.2000r. (tłum. rob.), [w:] W. Kitler, *Obrona narodowa* ..... op. cit., s. 105.

<sup>67</sup> Tamże, s. 105.

i zwierzchnika sił paramilitarnych i obrony cywilnej. W jej skład wchodzi ministrowie: spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów, gospodarki oraz inni ministrowie włączani w zależności od potrzeb<sup>68</sup>.

W pracach Rady mogą uczestniczyć szef Urzędu Prezydenckiego, szef Urzędu Kanclerskiego, szef Urzędu Prasy i Informacji, generalny inspektor Bundeswehry, pełnomocnik rządu do spraw rozbrojenia i kontroli zbrojeń, szef sekretariatu i szef protokołu Urzędu Kanclerskiego, szef Gabinetu Kanclerza i stały przedstawiciel RFN w NATO<sup>69</sup>.

Federalna Rada Bezpieczeństwa określa główne kierunki działania w zakresie obrony powszechnej w tym decyduje w sprawach prowadzenia polityki wojskowej i założeń bezpieczeństwa wewnątrz kraju.

**Obrona militarna** – główny trzon stanowi Bundeswehra, która „chroni Niemcy i obywateli tego państwa przed próbami szantażu politycznego i niebezpieczeństwami płynącymi z zewnątrz, dąży do stabilizacji i integracji w Europie, służy sprawie światowego pokoju i międzynarodowego bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami karty ONZ; pomaga w wypadku katastrof oraz klęsk żywiołowych i wspiera akcje o charakterze humanitarnym”<sup>70</sup>.

Prowadząc działania w sytuacjach kryzysowych (zagrożeń) Siły Zbrojne Niemiec mogą między innymi realizować następujące zadania:

- prowadzić ochronę cywilnych obiektów podczas operacji ratowniczych, regulacja ruchu-samodzielnie w ramach obrony;
- wspierać akcje policyjne i federalnej Straży Granicznej;

<sup>68</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*.....op. cit., s. 106.

<sup>69</sup> Zob. S. Kamiński, *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach* [w:] *Armia narodowa a powinności obronne administracji rządowej i samorządowej*, Zeszyt problemowy TWO 1998, nr 4(13), s. 47.

<sup>70</sup> Zob. R. Baumgartel, *Bundeswehra w okresie przelomu (1992-1993)*, [w:] *W służbie pokoju, Bundeswehra 1955-1993*, red. H. A. Jakobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa, 1993, s. 124.

- brać udział w zwalczaniu zorganizowanych i uzbrojonych grup przestępczych<sup>71</sup>;
- wspierać sektor cywilny podczas organizacji i obsługi imprez masowych, pomoc logistyczną, w tym dostarczanie informacji operacyjnych, szkolenie, i udział w zabezpieczeniu porządku.

Pomimo, że całość wojsk operacyjnych RFN podporządkowana jest planowaniu NATO, **Niemcy posiadają narodowy komponent – Wojskową Organizację Terytorialną**, której zadaniem jest prowadzenie wsparcia obrony cywilnej w ramach obrony ogólnej oraz reprezentowanie interesów narodowych wobec NATO i udzielanie Sojuszowi stosownego wsparcia.

**Obrona cywilna** RFN posiada spośród państw Europy Zachodniej najbardziej rozbudowane siły i środki przeznaczone do realizacji zadań w obronie powszechnej<sup>72</sup> w ramach sektora cywilnego silnie powiązanego poprzez ustawodawstwo wyjątkowe z obroną militarną.

Ogólne kierownictwo i koordynację przedsięwzięć z zakresu obrony cywilnej sprawuje Federalny Minister Spraw Wewnętrznych za pomocą utworzonego na prawach oddziału federalnego Zarządu Obrony Cywilnej, który bezpośrednio podlega parlamentowemu sekretarzowi stanu. Zarząd ten planuje i organizuje przedsięwzięcia w zakresie obrony cywilnej, koordynuje w skali kraju działalność różnych urzędów oraz organizuje współdziałanie między sektorem cywilnym i siłami zbrojnymi.

W krajach związkowych (landach) odpowiedzialność za stan obrony cywilnej ponoszą ich rządy przy pomocy swoich ministerstw spraw wewnętrznych, gdzie w ramach swoich pełnomocnictw koordynują

<sup>71</sup> Zob. H. J. Rautenberg *Obrona Sojuszu. Powstanie i rozwój Bundeswehry*, [w:] *W Służbie pokoju ..* s. 67.

<sup>72</sup> Obrona powszechna jest pojęciem tożsamym z Polskim pojęciem obrona narodowa.

zagadnienia obrony cywilnej między resortami i uzgadniają swoje plany z planami Bundeswehry.

Do głównych zadań obrony cywilnej Niemiec można zaliczyć:

- zabezpieczenie działalności federalnych i krajowych organów władzy w sytuacjach kryzysowych;
- ochrona i zaopatrzenie ludności cywilnej;
- organizacja systemu zaopatrzenia ludności oraz organizacja współdziałania i koordynacja działań w tej dziedzinie poszczególnych gałęzi gospodarki kraju;
- organizacja współdziałania z siłami zbrojnymi oraz udzielanie wsparcia siłom własnym i sojuszniczym;
- likwidacja skutków klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, awarii przemysłowych itp.

**Bezpieczeństwo wewnętrzne** – zapewnia możliwość realizacji zasadniczych zadań państwa poprzez zapewnienie ciągłości prac władz państwowych, utrzymanie istniejącego porządku prawnego oraz utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Do szczegółowych zadań w tym zakresie należy: prowadzenie działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej w tym ochrona wywiadowcza i kontrwywiadowcza sił zbrojnych, analiza stanu bezpieczeństwa państwa, zwalczanie przestępczości i patologii społecznych, zapewnienie ochrony informacji niejawnych, zwalczanie przemytu, nielegalnego handlu bronią, handlu narkotykami, zwalczanie terroryzmu, ochrona granicy państwowej, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie nielegalnej migracji itp<sup>73</sup>.

„Na szczeblu federacji do najważniejszych instytucji realizujących zadania w omawianym zakresie należą:

<sup>73</sup> Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*.....op. cit., s. 111.

- Federalna Służba Wywiadowcza (BND), podporządkowana pełnomocnikowi kanclerza do spraw służby wywiadowczej;
- w dziale obrona: Urząd Bezpieczeństwa Bundeswehry (MAD);
- w dziale sprawy wewnętrzne: Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BFV), Federalny Urząd Kryminalny (BKA), Federalna Policja Graniczna oraz Wydział Policji pogotowia;
- w dziale sprawiedliwość: Sąd Najwyższy i prokuratury;
- w komunikacji: Policja Kolejowa.

Na szczeblu kraju związkowego dwa organy pełnią wiodącą rolę w tym zakresie, a mianowicie ministrowie: spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości. Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlega działalność: Krajowego Urzędu Kryminalnego, Krajowego Urzędu Ochrony Konstytucji, Policji Porządku Publicznego, Ochotniczej Rezerwy Policji, Policji Pogotowia, Policji Kryminalnej i innych policji na obszarze landu. Nadzoruje on także funkcjonowanie straży przemysłowych i współpracuje z prokuraturami. Minister sprawiedliwości na terenie landu nadzoruje sądy i prokuratury<sup>74</sup>.

## **2.5. Obrona totalna, a bezpieczeństwo i porządek publiczny w Szwecji**

Szwedzka koncepcja obrony totalnej zmierza do połączenia obrony militarnej (wojskowej) z obroną cywilną (niemilitarną) w ramach nowych potrzeb to jest w osiaganiu zdolności do krótkotrwałej i długotrwałej adaptacji w razie zmian sytuacji bezpieczeństwa wynikłych z sytuacji kryzysowych.

Cele obrony totalnej Szwecji określa uchwała parlamentu szwedzkiego z 1996 roku o obronie totalnej na lata 1997 – 2001, gdzie zawarte zostały

<sup>74</sup> Tamże, s. 112.

następujące zadania: „obrona Szwecji przed agresją zbrojną; utrzymanie suwerenności i praw w czasie pokoju, w czasie kryzysów politycznych oraz neutralności; zapewnienie politycznej stabilności, zwłaszcza w regionie Europy Północnej; ochronę przed konfliktami i zapobieganie im; promowanie pokoju i pomocy humanitarnej; wnoszenie wkładu w międzynarodową współpracę celem zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w Europie; promowanie zdolności i przygotowań społeczeństwa szwedzkiego do przeciwdziałania różnym zagrożeniom bezpieczeństwa ludności oraz działalności pokojowej; przystosowanie zdolności społeczeństwa do radzenia sobie z przewidywalnymi zadaniami oraz rozwijanie zdolności na rzecz zadań nowego typu”<sup>75</sup>.

Prowadzona polityka bezpieczeństwa ma na celu tworzenie warunków do rozwoju narodu przy użyciu wszelkich dostępnych środków oraz zapewnienie wolności i niezależności narodowej państwa.

**Obrona militarna** – zadania obronne realizują siły zbrojne, których zasadniczym zadaniem jest doskonalenie gotowości bojowej, uczestnictwo w pokojowych misjach międzynarodowych oraz utrzymywanie stałej gotowości alarmowej na wypadek zaistnienia zagrożeń nadzwyczajnych.

Istotnym elementem obrony militarnej stanowi Szwedzka Gwardia Narodowa, stanowiąca niedochodowe, niezależne polityczne stowarzyszenie stanowiąca swoisty komponent wojsk obrony terytorialnej. „Faktycznie stanowi organizację zbrojną na okres wojny i liczy około 100 tys. osób, z czego 10 tys. działa w ochronie przemysłu. W okresie wojny i rozwija się do liczby 125 tys. osób. Dzieli się na 170 regionów i 900 lokalnych obszarów. W skład jednostek GN wchodzi członkowie

---

<sup>75</sup> Tamże, s. 82.

organizacji Stowarzyszenie Żołnierzy Gwardii Narodowej oraz członkowie wielu organizacji pozarządowych o charakterze kontraktowym”<sup>76</sup>.

Pomimo posiadania statusu organizacji pozarządowej przed GN stawiane są zadania związane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego jak: przeciwdziałanie sabotażom; ochrona kluczowych węzłów infrastruktury komunikacyjnej, elektrowni, rozgłośni radiowych, strategicznych magazynów zapasów mobilizacyjnych i amunicji; prowadzenie działań rozpoznawczych i przeciwdesantowych w miejscu stacjonowania itp.

Ministerstwo Obrony odpowiedzialne jest za wszystkie cywilne i wojskowe działania obronne, które realizowane jest w departamentach: spraw cywilnych, spraw wojskowych, bezpieczeństwa i spraw międzynarodowych.

**Obrona cywilna** – głównym celem jest ochrona ludności cywilnej w czasie wojny; zapewnienie w czasie kryzysu i wojny, podstawowych artykułów pierwszej potrzeby; ochrona najistotniejszych obiektów i zapewnienie ciągłości funkcjonowania służb publicznych; wspieranie sił zbrojnych w czasie mobilizacji, podczas ich rozwijania i działań operacyjnych; rozwijanie możliwości i zdolności przeciwstawienia się groźnym zagrożeniom w czasie pokoju<sup>77</sup>.

Wspomniana uchwała parlamentu Szwedzkiego o obronie totalnej poszerza definicję bezpieczeństwa o zagrożenia występujące w okresie pokoju oraz nakłada obowiązek wzmoczenia wysiłków przygotowujących do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych i humanitarnych stąd wynika konieczność zwiększenia zdolności do radzenia sobie z różnorodnymi sytuacjami, poczynając od stosowania środków budowy

---

<sup>76</sup> Tamże, s. 84.

<sup>77</sup> Zob., tamże s. 84 i 85.

międzynarodowego zaufania po koordynację zarządzania w złożonych sytuacjach kryzysowych.

W 1986 roku w celu koordynacji cywilnego planowania na wypadek zagrożeń powołano Szwedzką Agencję Cywilnego Planowania Kryzysowego (OCB), stanowiącą centralną władzę administracyjną, której jednym z najważniejszych zadań jest inspirowanie i wspieranie innych agencji w działaniu na rzecz Cywilnego Planowania kryzysowego.

„Do zakresu odpowiedzialności OCB należy: opracowanie zasad zarządzania cywilnego w czasie wojny; prowadzenie studiów operacyjnych na rzecz planowania wojennego w ramach obrony cywilnej; koordynowanie wojennej organizacji i rozmieszczenia centralnych władz wykonawczych obrony cywilnej, z ochroną i łącznością zarządzania włącznie; koordynacja planowania i organizowanie ćwiczeń w ramach obrony totalnej, a także prowadzenie głównych ćwiczeń na rzecz dyrektorów regionów obrony cywilnej; koordynowanie treningów doskonalących w zakresie ogólnych zagadnień obrony cywilnej”<sup>78</sup>.

**System kierowania** – Szwedzka Konstytucja z 1975 r. stanowi, że parlament (Riksdag) jest najwyższym przedstawicielem narodu. Riksdag uchwała ustawy określa podatki i wydatki państwa oraz nadzoruje i kontroluje rząd, władze administracyjne oraz agencje rządowe. W zakresie obronności wszystkie kwestie rozpatruje Stała Komisja parlamentarna jednocześnie przygotowuje sprawy dotyczące obronności do decyzji parlamentu.

System Cywilnego Planowania ma dwa wymiary terytorialny i funkcjonalny, pierwszy tworzą różne szczeble władzy (centrum, wyższy regionalny, niższy regionalny i lokalny), drugi to agencje reprezentujące

---

<sup>78</sup> Tamże, s. 87.

sektory uznawane za ważne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa.

Odpowiedzialność terytorialna stanowi w istocie pionową strukturę zarządzania, gdzie wszystkie działania muszą być koordynowane w ramach każdego szczebla z obroną militarną, na szczeblu centralnym realizuje – OCB, na szczeblu wyższym regionalnym przez dyrektorów obrony cywilnej, na szczeblu niższym regionalnym przez zarządy hrabstw oraz na lokalnym przez zarządy samorządów.

Funkcjonalna odpowiedzialność zakłada, że władza mająca obowiązek realizacji określonej funkcji np. działań ratowniczych lub niesienia pomocy medycznej kieruje i koordynuje planowanie realizacji tej funkcji na wszystkich szczeblach, co stanowi poziomą strukturę realizacyjną.

**Bezpieczeństwo i porządek publiczny** – realizacja zadań w tym dziale obejmuje utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>79</sup> w działach funkcjonalnych: handel zagraniczny; ochrona ludności i służby ratownicze; obrona psychologiczna; ubezpieczenia społeczne; zdrowie i opieka medyczna; służby pocztowe; transport; służby finansowe; system fiskalny; zaopatrzenie w żywność; zasoby pracy; uchodźcy; informacje topograficzne; zaopatrzenie w energię; zaopatrzenie w artykuły przemysłowe<sup>80</sup>. Do głównych organów realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego zaliczyć należy: Policję, Policję Pogotowia, Zarząd Policji Krajowej, Służbę Prokuratorską, Departament Akcyzy i Ceł, Krajowy Zarząd Medycyny Sądowej, Ochronę Wybrzeża, Szwedzki Zarząd Imigracyjny, Służbę Zdrowia oraz wojsko realizujące niektóre zadania na zasadzie wsparcia.

<sup>79</sup> W tym rozumieniu należy dostrzegać realizację takich zadań jak: wykrywanie i zapobieganie przestępstwom kryminalnym, zwalczanie terroryzmu, wzmocnienie ochrony granicy państwowej, udzielanie pomocy dla uchodźców oraz realizację innych zadań na zasadzie wsparcia.

<sup>80</sup> Szerzej W. Kitler, op. cit., s. 88 i n.

## 2.6. Wnioski

W początkowym okresie kształtowania się struktury państwowej bezpieczeństwo publiczne traktowane było w sposób marginalny, co wynikało z istniejących wówczas zagrożeń, które nie miały istotnego wpływu na stan bezpieczeństwa państwa i pozycji monarchy.

Ewolucja systemów ustrojowych w wyniku gwałtownego rozkwitu przemysłu w XVIII wieku oraz rozwoju miast spowodowała zmiany w zakresie organizacji państwowej. Zachodzące przemiany były wynikiem tworzenia nowych wartości niezbędnych do zabezpieczenia bytu egzystencjalnego jednostki i organizacji.

Powstające zależności we wszystkich sferach życia powodowały konieczność nowego podejścia do definicji państwa. Założenia stanowiły, iż silne państwo to silne przywództwo na rzecz reform, zapewnienia porządku prawnego, obrony stabilności, nienaruszalności terytorialnej oraz praw człowieka. Jednym z głównych zadań struktury państwowej było zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalnej pozycji klasie panującej.

Zmieniająca się sytuacja polityczno – militarna na świecie, postępująca globalizacja i geoeconomizacja oraz rewolucja technologiczna tworzą nowe warunki do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wraz z nową sytuacją pojawiają się nowe przewidywalne i nieprzewidywalne zagrożenia. Zacieranie się różnicy pomiędzy bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym oraz konieczność posiadania kompatybilnych struktur w ramach udziału w międzynarodowych operacjach stabilizacyjnych, ratowniczych, pomocowych i humanitarnych wymusza rozważenie podjęcia działań systemowych zmierzających do powołania zintegrowanego centralnego organu administracji państwowej do kierowania i zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Organ ten powinien pełnić funkcję spinającą sektor cywilny i wojskowy, stanowić centrum przedsięwzięć planowania, współdziałania i przygotowania niezbędnych planów operacyjnych w układzie pionowym i poziomym. Inaczej ujmując powinien nadzorować i koordynować działanie na każdym poziomie zarządzania w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności cywilnej i sił zbrojnych w czasie sytuacji kryzysowych. Podobne rozwiązanie organizacyjne posiada Szwecja, gdzie Szwedzka Agencja Planowania Kryzysowego (OCB) jest koordynatorem przedsięwzięć na szczeblu centralnym i ogniwem współpracy i współdziałania w układzie poziomym z różnymi poziomami administracji.

Koniecznym jest określenie i doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności kompetencyjnej za organizację i prowadzenie przeciwdziałania w powstawaniu sytuacji nadzwyczajnych na każdym poziomie zarządzania oraz zachowanie jednoosobowego kierownictwa w czasie ich zwalczania. W Niemczech, gdy zaistnieją sytuacje nadzwyczajne ustawodawca zrzeka się części swoich uprawnień na rzecz jednoosobowych organów (prezydent, kanclerz). Powoduje to, że jednoosobowy organ posiada prawo wydawania dekretów i rozporządzeń mających moc ustawy, tym samym posiada możliwość sprawnego i efektywnego oddziaływania na zaistniałą sytuację.

Przyjęcie zdecydowanych rozwiązań systemowych wymusza rzeczywistość i wiarygodność wobec pozostałych państw UE, rzeczywistość – to nasilające się zagrożenia asymetryczne, wiarygodność – to uregulowanie realizacji zadań z obszaru HNS (obowiązków państwa gospodarza wobec wojsk sojuszniczych) i CIMIC (współpracy cywilno – wojskowej). W szeregu opracowaniach teoretycznych podkreśla się konieczność połączenia podsystemu militarnego z niemilitarnym w jeden

spójny system bezpieczeństwa kierowany i zarządzany przez centralny ośrodek decyzyjny. Tym bardziej, że na szczeblu wykonawczym istnieje niewykorzystany i przez decydentów niedoceniany komponent w postaci wojsk OT mogący w krótkim czasie i niskich nakładach ekonomicznych stać się ogniwem łączącym sektor cywilny i wojskowy na wielu płaszczyznach.

W świetle powyższego pierwszej kolejności należy dokonać zmian legislacyjnych w zakresie jednoznacznego określenia kompetencji wojewodów i starostów w odnośnie możliwości wykorzystania wojsk OT w sferze bezpieczeństwa publicznego.

Następnie należałoby powołać centralny organ pełniący funkcje sztabowe zapewniającego połączenie wysiłków sektora militarnego i cywilnego w budowie bezpieczeństwa narodowego, z zadaniem w pierwszej kolejności wyeliminowania walki o wpływy, nieuzasadnionego podnoszenia swojego prestiżu, czy wagi wykonywanych zadań w jednym lub drugim sektorze.

Wykonanie powyższych przedsięwzięć pozwoli na koncentrację celów natury politycznej, naukowej i ekonomicznej.

### III. WPŁYW KRYZYSÓW I ZAGROŻEŃ NA BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY

Kryzysy towarzyszą rozwojowi ludzkości od zawsze, są źródłem załamania poszczególnych kultur, narodów i imperiów, a zarazem są źródłem działania odwrotnego w wyniku, którego następuje rozwój i rozkwit nowych kultur, organizacji i imperiów. Zjawiska kryzysowe coraz częściej dosięgają współczesne państwa, organizacje, instytucje, przedsiębiorstwa stając się jedną z podstawowych przyczyn zmian w funkcjonowaniu wymienionych systemów.

Nieuchronność występowania zjawisk kryzysowych rodzi potrzebę odpowiednio wczesnego ich wykrywania, a następnie przewycięzania. Podstawę opracowania wszelkich poprawnych koncepcji przewycięzania zjawisk kryzysowych stanowi pełne zrozumienie i wyjaśnienie ich istoty.

W literaturze przedmiotu wiele się obecnie mówi na temat fenomenologii kryzysu, jednak w rozważaniach tych zazwyczaj nie uwzględnia się wszystkich aspektów rozpatrywanego zjawiska. Zwłaszcza ograniczone są próby definiowania zjawiska kryzysu państwa jako kryzysu organizacji, którego poziom można byłoby mierzyć, z uwzględnieniem całokształtu jego uwarunkowań i zależności.

W tym kontekście w celu prowadzenia dalszych rozważań koniecznym jest podjęcie próby usystematyzowania wiadomości dotyczących **kryzysu** w pojęciu ogólnym oraz **kryzysu organizacji**, zdefiniowanie tego pojęcia, a także odróżnienie go od pojęć o zbliżonej treści, którym – podobnie jak kryzysowi - towarzyszy poczucie zagrożenia, aura niepewności i konieczność podejmowania działań nadzwyczajnych.

Proces globalizacji, oznaczający między innymi wymianę dóbr na skalę ogólnoswiatową upowszechnia się, a tworząc punkt zwrotny w historii gospodarki wywołuje zjawiska sytuacji kryzysowych, zmuszając tym samym organizacje do redefinicji zakresu oraz form działalności.

Zachodzące zmiany nie pozostają bez wpływu na sposób postrzegania uznawanych dotychczas wartości – z narodowych na ogólnoswiatowe. Powstające w tym procesie dylematy i wyzwania doprowadzają do zmiany działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Turbulentne otoczenie, a w nim istniejące i nowo powstające niekiedy wirtualne zagrożenia, wymuszają zmianę sposobu wykorzystania dotychczasowych struktur organizacji państwowej do przeciwdziałania zjawisku zagrożenia.

W ogólnym rozumieniu zagrożenie jest postrzegane w dwóch aspektach: pierwszy – odnosi się do sfery świadomościowej danego podmiotu (człowieka, grupy społecznej, narodu lub narodów; drugi – odnosi się do rzeczywistych działań innych uczestników życia społecznego zagrażających żywotnym interesom i wartościom podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego)<sup>1</sup>.

### 3.1. Pojęcie kryzysu

Literatura przedmiotu dostarcza wielu prób objaśniania pojęcia kryzysu. Najprostsze jego definicje bazują na etymologicznym znaczeniu tego słowa.

---

<sup>1</sup> Szerzej, R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych.*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. naukowa, D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, FSM, Warszawa 1997, s. 4.

Pojęcie „kryzys” (łac. crisis, gr. krisis, ang. crisis, niem. Krisis) wywodzi się od greckiego słowa „krino” - **rozdzielić, rozstrzygam**<sup>2</sup> i oznacza w tym języku odsiew, wybór, rozstrzygnięcie, załamanie, pęknięcie, rozłam<sup>3</sup>. Jego genezy można poszukiwać w języku łacińskim w słowie „**cencere**” oznaczającym oddzielać<sup>4</sup>.

Źródłosłów terminu „kryzys” wskazuje jednoznacznie, że w dosłownym znaczeniu kryzys należy interpretować jako moment, w którym coś się rozstrzyga, oddziela, decyduje.

Interpretacja kryzysu polega na postrzeganiu go jako: „**punkt zwrotny**” w przebiegu zdarzeń, punkt krytyczny, kluczowy moment czy zasadniczy zwrot akcji, po którym następuje zmiana<sup>5</sup> lub w szerszym ujęciu – jako **sytuacja decyzyjna**, która prowadzi do **punktu zwrotnego** w rozwoju.

Potoczne i najczęściej przyjmowane rozumienie kryzysu wskazuje na drugi ważny kontekst interpretacyjny tego pojęcia, gdzie kryzys jest definiowany jako "**trudna sytuacja**", która bądź to istnieje w danym momencie, bądź też może dopiero wystąpić<sup>6</sup>, **niekorzystna** dla kogoś lub czegoś<sup>7</sup>; **ciężka, negatywna sytuacja**, która może być następstwem różnych okoliczności<sup>8</sup>, **swoista anomalia** zakłócająca normalny, codzienny przebieg spraw.

Należy jednak podkreślić, że kryzys (przewidywalny i nieprzewidywalny) znamionuje jednocześnie sytuację, gdzie nic nie jest z góry zasądzone i nie można traktować kryzysu jako zjawiska

<sup>2</sup> Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa, 1995, s. 617.

<sup>3</sup> J. Waszkiewicz, *Jak Polak z Polakiem? Szkice o kulturze negocjowania*, PWN, Warszawa – Katowice, 1997, s.74.

<sup>4</sup> B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa, Na spotkanie XXI wieku*, Poltext, Warszawa 1999, s. 10.

<sup>5</sup> Słownik wyrazów... op. cit., s.617.

<sup>6</sup> B. Wawrzyniak, op. cit. s. 10.

<sup>7</sup> Słownik języka polskiego, pod red., M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1995, s. 999.

<sup>8</sup> E. Muller, *Management In der Krise [w:] Globale Sociale Marktwirtschaft, Ziele – Wege – Akteure*, H. Albach, Hrsg, Gabler, Wiesbaden 1994, s. 302.

prowadzącego do jednoznacznie negatywnych skutków (załącznik 8). Zatem **istota kryzysu** tkwi w tym, że jego rozstrzygnięcie może prowadzić do upadku, (nie jest on z góry zasądzony) lub może się stać swoistą okazją, sposobnością do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju<sup>9</sup>.

Kolejny kontekst interpretacyjny **kryzysu** wyznaczają definicje, w których kryzys rozumiany jest jako niestabilność, a właściwie jako niestabilna sytuacja, poprzedzająca nagłą decydującą zmianę, a utrata równowagi w kryzysie przejawia się tym, że system nie może utrzymać swej tożsamości, jego podstawowe formy regulacyjne zawodzą, natomiast normy i cele społeczne ulegają przekształceniom<sup>10</sup>. W wyniku, czego następuje wzrost nieładu i niepewności wewnątrz jakiegoś systemu; nieład ten spowodowany jest przez blokadę mechanizmów – w szczególności regulatorów – sprawiając, że z jednej strony następuje ich usztywnienie, z drugiej zaś uwolnione zostają te do tej pory trzymane pod kluczem; rozwijają się one w sposób nadmierny, różnice przekształcają się w opozycję, a to, co się dotychczas wzajemnie uzupełniało zmienia się w antagonizm<sup>11</sup>.

Kolejnym czwartym kontekstem interpretacyjnym kryzysu to procesowe ujmowanie tego zjawiska. **Kryzys** może wyplýwać z nieprzewidzianych wydarzeń o charakterze mniej lub bardziej wstrząsowym<sup>12</sup>, jednak znacznie częściej narasta stopniowo i powoli i jest konsekwencją wcześniejszych wyborów i sposobów postępowania. W tym kontekście rodzi się potrzeba ujmowania kryzysu w kategoriach przyczynowo – skutkowych, tj. traktowania kryzysu jako procesu, a więc sekwencji następujących po sobie zdarzeń, faz, etapów, zawierających

<sup>9</sup> Zob. G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998, s. 19.

<sup>10</sup> G. Nizard, op.cit., s. 17.

<sup>11</sup> D. Czajka, *Przedsiębiorstwo w kryzysie, upadłość lub układ*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1999, s. 536.

<sup>12</sup> G. Nizard, op.cit., s. 18.

z reguły zdarzenia, które są szokiem dla systemu, ale również procesy poprzedzające i kształtujące zjawiska kryzysowe, a także następujące po nim. Poszczególne fazy i etapy kryzysu różnią się między sobą przede wszystkim ostrością i nasyceniem zjawisk kryzysowych, zdolnością jednostki (organizmu, organizacji) do identyfikowania i rozpoznawania kryzysów, a także do przeciwstawiania się im. Nie ulega wątpliwości, że w każdej **fazie kryzysu** mamy do czynienia z określoną sytuacją decyzyjną, która wymaga rozstrzygnięcia poprzez **podjęcie decyzji**. W uproszczeniu można powiedzieć, że **kryzys** to przede wszystkim **określona sytuacja decyzyjna**<sup>13</sup>.

Z przedstawionych rozważań jasno wynika, że intuicyjnie łatwo jest określić istotę kryzysu, brak jest jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji tego pojęcia. Niejednoznaczność ta zmusza do zdefiniowania rozważanego terminu w kontekście ewolucyjnego narastania zjawisk kryzysowych, gdzie kryzys jest rozumiany jako proces w węższym znaczeniu, tzn. jako trudna sytuacja, która istnieje w danym momencie lub też może dopiero wystąpić, a której rozwój i wystąpienie decyduje o potencjalnych negatywnych skutkach, odczuwalnych zarówno dla środowiska naturalnego, jak i dla człowieka. Stanowi to jednocześnie zespół okoliczności, po których następuje gwałtowna zmiana lub przełom w istniejącym stanie, czyli następuje faza charakteryzująca się eskalacją zjawisk kryzysowych, co oznacza rozpoczęcie okresu ekstremalnych kłopotów. Powstający zbiór okoliczności, który doprowadził do kryzysu proponuje się określać sytuacją kryzysową.

Sytuacja kryzysowa to taka sytuacja, która obejmuje etapy i wydarzenia poprzedzające i kształtujące kryzys. Rozgraniczenie między

---

<sup>13</sup> E. Urbanowska – Sojkin, *Zarządzanie przedsiębiorstwem, Od kryzysu do sukcesu*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1999, s. 33.

tak określonymi pojęciami jest jednak płynne, trudne do precyzyjnego określenia. Stąd też granica przejścia sytuacji kryzysowej w kryzys jest najczęściej umowna, zależna od poziomu percepcji jednostki, organizacji, której kryzys dotyka.

### **Istota kryzysu organizacji.**

Pojęcie „kryzys” posiada różne odniesienie przedmiotowe, według A. Skarzyńskiego nabiera bliższego określenia dopiero po określeniu sfery, jakiej ma dotyczyć<sup>14</sup>. W tym też kontekście zjawisko kryzysu można rozpatrywać na różnych płaszczyznach i w różnych aspektach. Możemy mówić o kryzysie parlamentarnym, kryzysach politycznych, społecznych i gospodarczych, o kryzysie w świecie organizacji, o kryzysie w rolnictwie, o kryzysie w medycynie, o kryzysie małżeńskim (rodzinnym) i o kryzysie tożsamości.

Podjęmowane przez naukowców próby wyjaśniania pojęcia kryzysu organizacji w naturalny sposób odnoszą się do kontekstów interpretacyjnych charakterystycznych dla pojęcia **kryzysu** w ogólnym tego słowa znaczeniu i przyjmowanych tam analogii.

Pierwsze definicje kryzysu organizacji ujmowały to pojęcie jako proces prowadzący lub mogący doprowadzić do zerwania funkcjonowania organizacji, co oznacza sytuację zagrażającą życiu i istnieniu, przy której przeżycie staje się kwestią zasadniczą, zatem takie utożsamianie jednoznacznie kojarzy się z groźbą likwidacji. Oczywistym jest, że groźba likwidacji powinna być interpretowana jako skutek kryzysu niż jego istota i nie może być jego jedynym wyznacznikiem, stąd definicja kryzysu organizacji wymaga dalszego uszczegółowienia.

---

<sup>14</sup> A. Skarzyński, *Próba ogólnej systematyki sytuacji kryzysowych oraz wybranych towarzyszących im działań techniczno – organizacyjnych*, [w:] mat. konf., XI Międzynarodowa Konferencja Naukowo Techniczna Inżynierii Wojskowej pt. *Inżynieria i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa – Rynia, 7 – 9 listopada 2000, s. 43.

Podążając za potocznym kontekstem interpretacyjnym terminu kryzys, większość autorów jest zgodna, co do tego, że kryzys organizacji znamionuje trudną sytuację, oznacza stan, w którym działanie organizacji natrafia na istotne przeszkody. Heath zauważa, że „kryzys pojawia się, kiedy organizacja rzeczywiście lub pozornie traci kontrolę nad swoimi działaniami, a konsekwencje tego pojawiają się dopiero albo już mają poważne następstwa”<sup>15</sup>.

W kreowaniu zjawisk kryzysowych w organizacji, mocno jest podkreślana inicjująca rola czynników zewnętrznych i wewnętrznych, przy czym dopuszcza się tu dwoistą interpretację pojęcia kryzysu organizacji. Z jednej strony jest on, bowiem utożsamiany z zakłóceniem, tzn. nagłym, nieoczekiwanym zdarzeniem zaburzającym kruchą równowagę organizacji<sup>16</sup>, z drugiej jest – rozpatrywany jako stan będący konsekwencją tych zakłóceń<sup>17</sup> tzn. jako wynik nieplanowanych zdarzeń zakłócających lub zagrażających normalnemu funkcjonowaniu organizacji. Zatem kryzys stanowi swoisty przełom w działalności organizacji, jednak – poza sporadycznymi przypadkami zaskoczenia strategicznego – zazwyczaj nie pojawia się nagle.

Z reguły narasta stopniowo, czasami wręcz systematycznie, jako wynik wielu zdarzeń powiązanych związkami przyczynowo-skutkowymi. Rozpatrując kryzys organizacji jako proces, w najszerszym ujęciu można przyjąć założenie, że organizacja pozostaje w kryzysie permanentnym, w najwęższym zaś – ograniczyć się do najbardziej spektakularnego okresu, w którym organizacja doświadcza eskalacji zjawisk kryzysowych.

---

<sup>15</sup> P. Joyce, *Strategic management for the public services*, Open University Press, Buckingham – Philadelphia 1999, s. 123.

<sup>16</sup> Zob., T. Goban – Klas, *Public relations czyli promocja relacji. Pojęcia, definicje, uwarunkowania*, Business Press, Warszawa 1997, s. 31.

<sup>17</sup> Szerzej, B. Wawrzyniak, op.cit., s. 38-39.

Kolejny kontekst interpretacyjny pojęcia kryzysu organizacji wyznaczają definicje, w których jest on określany przez pryzmat stabilności organizacji i umiejętności jej adaptacji do zmian. W tym ujęciu kryzys organizacji może być utożsamiany z brakiem jej równowagi ogólnej, bądź też szerzej - z utratą stabilności organizacji, tj. z utratą zdolności organizacji do powracania do stanu równowagi w razie jej zakłócenia<sup>18</sup>.

Kryzys występując w organizacji poprzez zachwianie jej równowagi ogólnej inicjuje proces podejmowania decyzji, którego celem jest ponowne osiągnięcie – najczęściej jakościowo już innego – stanu równowagi. Zasadne jest, zatem rozumienie kryzysu jako specyficznej sytuacji decyzyjnej, powstałej na skutek niewłaściwego reagowania na zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania działalności organizacji, charakteryzowanej przez trzy zidentyfikowane przez Ch. F. Hennanna wymiary: **zaskoczenie**, **silne zagrożenie** i **krótki czas** do podjęcia decyzji<sup>19</sup>. Kryzys, który występuje w organizacji lub kryzys samej organizacji stwarza szczególną sytuacją decyzyjną, gdyż jego zaistnienie zagraża bytowi ekonomicznemu i realizacji podstawowych celów i funkcji<sup>20</sup>. Szczególnie jest to widoczne wówczas, gdy (podczas trwania kryzysu) od jakości podejmowanych decyzji zależy nie tylko dalszy rozwój organizacji, ale przede wszystkim jej istnienie.

Zatem ujmowanie kryzysu w kategoriach przełomu, procesu, braku równowagi czy sytuacji decyzyjnej, choć ze wszech miar słuszne, nie ułatwia decydom zidentyfikowania stanu, w jakim znajduje się organizacja, ani określenia zakresu niezbędnych działań naprawczych.

Praktyka wykazuje, że najczęściej oczywiste symptomy kryzysu pozostają niezauważone, a sam kryzys jest rozpoznawany dopiero wtedy,

<sup>18</sup> Szerzej, K. Obłój, *Zarządzanie. Ujęcie praktyczne.*, PWE, Warszawa 1989, s. 148., J. Skalik, *Zmiana jako czynnik neutralizacji kryzysu w organizacji*, „Management”, 2000, vol. 4, nr 2.

<sup>19</sup> Szerzej B. Wawrzyniak, op. cit., s. 58 – 61.

<sup>20</sup> Zob. Urbanowska – Sojkin, op. cit., s. 33 – 35.

gdy organizacja ma już poważne trudności lub znajduje się w punkcie przełomowym, po którym zmianie ulega jej jakościowe funkcjonowanie w kierunku poprawy lub też odwrotnie. Konieczne jest doprecyzowanie i uszczegółowienie definicji kryzysu organizacji, szczególnie w odniesieniu do organizacji, jaką jest państwo, tak, aby mogła się stać podstawą skutecznego wykrywania i przewycięzania występujących w niej zjawisk kryzysowych.

### 3.2. Ogólna klasyfikacja i charakterystyka wybranych zagrożeń

Początek wszelkich rozważań zawsze stwarza określone trudności z opracowaniem uniwersalnej definicji uwzględniającej wszystkie kryteria, wymogi klasyfikacji badanego pojęcia i jego umiejscowienia w określonych kryteriach i płaszczyznach, trudność polega na przyjęciu oraz wypracowaniu uniwersalnej definicji.

Zagrożenie jako zjawisko można opisywać przy pomocy parametrów takich jak źródła ich powstania, czas działania, przestrzeń (zasięg lokalny, globalny;), skutek działania, czyli stopień zniszczeń powstałych w wyniku jego działania.

Jak słusznie zauważa B. Balcerowicz : „Terminy „**bezpieczeństwo**” i „**zagrożenie**” pozostają ze sobą w tak ścisłym dialektycznym związku, że ich rozłączne rozpatrywanie jest po prostu pozbawione sensu. [...] Zagrożenie jest to (zgodnie z terminologią stosowaną w AON) sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia, czyli stanu braku bezpieczeństwa”<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, materiał studyjny, AON, Warszawa 1999, s. 50 (wytluszczenia pochodzą od autora).

Stosownie do źródeł zagrożeń występujących na różnych płaszczyznach działalności społecznej (państwowej) można wyróżnić następujące rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa państwa:

- polityczne;
- ekonomiczne;
- wewnętrzne;
- psychospołeczne;
- ekologiczne;
- militarne<sup>22</sup>.

Najczęściej dokonuje się systemowej klasyfikacji zagrożeń w aspektach przyczyny, zasięgu, znaczenia i prawdopodobieństwa (definicje zagrożeń – załącznik 9), co następnie umożliwia tworzenie zestawień zagrożeń państwa.

„Przykładem podziału zagrożeń jest klasyfikacja według ekspertów OBWE. Przyjmując kryterium podmiotowe, wyodrębniono następujące ich grupy:

- polityczno – militarne;
- wyływające z nierespektowania praw człowieka;
- ekonomiczne;
- społeczne;
- ekologiczne<sup>23</sup>.

Klasyfikacja powyższych zagrożeń odnosząca się do narodów „drugiej fali” musi odchodzić w zapomnienie, bowiem zmieniają się środki, narzędzia oddziaływania na określone narody. Wprawdzie siła militarna pozostaje istotnym czynnikiem świadczącym o potędze państwa, lecz zmieniają się sposoby rozstrzygnięcia sporów i prowadzenia wojen.

---

<sup>22</sup> Tamże s. 54.

<sup>23</sup> Z. Sabak, *Zagrożenia bezpieczeństwa RP*. Materiał studyjny, AON, Warszawa 1999, s. 32.

Dotychczas, gdy próby rozstrzygnięcia sporów, konfliktów nie powiodły się na drodze dyplomatycznej przystępowano do rozstrzygnięcia sporu na drodze militarnej przy użyciu klasycznych środków walki.

Zatem odnosząc się do wspomnianego dialektycznego związku pomiędzy bezpieczeństwem, a zagrożeniem w odniesieniu do przyjętych podsystemów bezpieczeństwa oraz zachodzących zmian można przyjąć następującą kwalifikację zagrożeń:

- informacyjne;
- polityczne;
- społeczne;
- gospodarcze;
- publiczne;
- ekologiczne;
- kulturowe;
- militarne.

Przedstawiona klasyfikacja odnosi się do zagrożeń, jakie mogą powstać na pierwszym etapie budowy społeczeństw otwartych, których podstawowym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb wspólnych, takich jak utrzymanie pokoju, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, sprawiedliwość społeczna, obrona mechanizmów rynkowych. Wymienione zagrożenia należy zawsze rozpatrywać wielopłaszczyznowo, gdyż nigdy nie będą występowały w czystej postaci, zasada przeciwieństwa powoduje sprzężenia zwrotne wzajemnie się przeplatające, przechodzące z jednej płaszczyzny na drugą, co wynika również z dzisiejszego ekonomiczno – technologicznego etapu drogi rozwojowej globalizacji.

Powstające w tym układzie zagrożenia niezależnie od źródeł ich powstawania, przyjmowanych typologii i klasyfikacji, zgodnie z zasadą przeciwieństwa są podstawą budowania systemu bezpieczeństwa. Bowiem

zachodzące procesy ewolucyjne w środowisku ekonomiczno – technologicznym powodują powstawanie nowych wzajemnych relacji, powiązań w pozostałych kategoriach zagrożeń i bezpieczeństwa, tworząc nowe do końca jeszcze niezbadane, wirtualne zagrożenia, godzące w określony stan równowagi, czyli **symetrii** w dwa równoważne podmioty bezpieczeństwa państwa (jako organizacji) i człowieka (podstawowego elementu tej organizacji).

### 3.3. Zagrożenia asymetryczne

Przeciwwagą symetrii jest asymetria, zatem słusznie zauważają P. Gawliczek i J. Pawłowski, że „Rozwojowi złożonych procesów cywilizacyjnych towarzyszy zazwyczaj dynamiczny postęp zakresie zdolności tworzenia<sup>24</sup> i wytwarzania. Powoduje to określone zmiany odniesień pomiędzy czynnikami (parametrami<sup>25</sup>) wielowymiarowego układu, opisującego całokształt zjawisk społecznych cywilizacyjnych oraz ich wzajemnych związków i relacji. Parametry określające występowanie takich czynników, a także wielkość ich udziału w tworzeniu ilościowej bądź jakościowej asymetrii są zmienne”<sup>26</sup>.

Złożoność tego zjawiska wymaga przybliżenia przynajmniej w sposób fragmentaryczny terminu asymetrii.

<sup>24</sup> Tworzenie – odnoszone jest zazwyczaj do sfery wrażliwości twórczej (duchowej i intelektualnej).

<sup>25</sup> Czynniki, które można sparametryzować i zmierzyć, a następnie zobrazować i zinterpretować (np. korzystając z technik ekonometrycznych). Wielowymiarowy model układu może zawierać kilkadziesiąt (i więcej) parametrów, dla których idealnym i jedynie teoretycznym odwzorowaniem stanu symetrii jest powierzchnia kuli. W rzeczywistości jest to tylko powierzchnia nieregularnej bryły, utworzona z połączenia wierzchołków wektorów reprezentujących wszystkie parametry opisywanego modelu. „Bezpiecznym” przedziałem ufności odwzorowania asymetrii, która w procesie naturalnych zmian (rozwoju, stagnacji i regresu) nie generuje znaczących zagrożeń, jest – wyznaczana (szacowana) oddzielnie dla każdego modelu porównywanych stron – przestrzeń utworzona z różnicy promieni (max – rmin) wyznaczających dwie hipotetyczne kule o granicznej asymetrii  $A_{max}$  i  $A_{min}$ , których przekroczenie sygnalizuje przejście w obszary ryzyka.

<sup>26</sup> P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003, s. 7.

„Terminy „asymetria”, „asymetryczność”, „przeciwsymetria”, „działania asymetryczne”, „podejście asymetryczne”, „opcje asymetryczne” pojawiają się na łamach wydawnictw wojskowych przede wszystkim w kontekście rozważań nad nowymi zagrożeniami. Sądząc po różnych zastosowaniach tego określenia, przez asymetrię rozumie się między innymi:

- nieuczciwą walkę,
- uderzenie w słaby punkt,
- walkę informacyjną,
- walkę w sferze opinii publicznej;
- groźbę lub wykorzystanie broni masowego rażenia”<sup>27</sup>.

Daje się zauważyć, że istnieją duże rozbieżności interpretacyjne definicji asymetrii w odniesieniu do środowiska bezpieczeństwa.

„Asymetria” i „asymetryczność” są pojęciami określającymi różnorodne formy dysproporcji, zróżnicowania i dysharmonii, które w sposób naturalny lub zamierzony występują w otoczeniu przeciwstawianych sobie rzeczywistości. Dotyczą one zarówno ich sfery materialnej, to jest gospodarczej, ekonomicznej, naukowej, technicznej, informacyjnej i militarnej, jak i sfery duchowej – obejmującej aspekty kulturowe, religijne, etyczne i inne<sup>28</sup>. Wzajemna symetria czynników opisujących wielowymiarowy układ porównywanych z sobą zależności minimalizuje, w określonym przedziale ufności<sup>29</sup> możliwość generowania zagrożeń oraz stabilizuje względnie trwałą równowagę ich zmian.

Oznacza to, że „asymetryczność” jest antonimem hipotetycznego stanu „symetrycznej” równowagi, odnoszącego się do całokształtu zjawisk

<sup>27</sup> Tamże s. 11 (wyłączenia pochodzą od autora).

<sup>28</sup> Także aspekty psychiczne dotyczące sfery uczuć, emocji i zwyczajów (w tym np. rozpowszechnionych obrzędów i rytuałów), czy dominujących poglądów w kwestiach rasowych, narodowościowych i etnicznych.

<sup>29</sup> Swoista strefa bezpieczeństwa, wyznaczana (szacowana) na podstawie wybranych funkcji rachunku prawdopodobieństwa. Jej przekroczenie determinuje powstawanie zagrożeń.

społecznych i cywilizacyjnych oraz ich wzajemnych związków, relacji i oddziaływań. Symetria (zarówno w mikro-, jak i makroskali) jest, bowiem determinantą trwałości i stabilności zmian zachodzących w całym systemie procesów ewolucyjnych”<sup>30</sup>.

Przemijająca epoka pokazuje, że czas wojny totalnej prowadzonej dotychczasowym klasycznymi środkami walki zbrojnej dobiega końca, gdyż zmieniają zależności pomiędzy zdobywaną wiedzą i doświadczeniami, dobrobytem, zagrożeniami i wojną. Powstające nowe zagrożenia wynikające z powstawania szarej strefy, poprzez przestępczość zorganizowaną i terroryzm mogą doprowadzić do wojny domowej dając nowy wyraz działaniom i środkom asymetrycznym (załącznik 10).

„Na pierwszy plan, co pokazały doświadczenia i wnioski ostatniej dekady lat dziewięćdziesiątych, wysunęły się różnego rodzaju konflikty ograniczone, lokalne, innymi słowy – bardzo często konflikty inne w swym charakterze niż dotychczasowa wojna w klasycznej postaci. Do tego należałoby dodać różnego rodzaju zagrożenia niemilitarne, a zwłaszcza te, które przyniosła z sobą cywilizacja i postęp społeczny. Przykładem mogą być konflikty etniczne i religijne, przemyt narkotyków, masowe migracje, regionalna niestabilność, pranie brudnych pieniędzy, działania różnych bojówek oraz kradzież informacji. Nie jest też możliwe rozdzielenie terroryzmu od prania brudnych pieniędzy czy przestępczości zorganizowanej trudniącej się przemytem narkotyków. Innym przykładem wzajemnych powiązań są migracje. Wywołują one obawy o bezpieczeństwo wewnętrzne, mogą być też przyczyną ksenofobii i konfliktów, w miarę jak zagrożone są dotychczasowe tradycyjne możliwości znalezienia pracy”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Tamże, s.26.

<sup>31</sup> Tamże, s. 101.

Zatem różnorodność zagrożeń (w tym również zagrożeń w ujęciu tradycyjnym) wymaga zastosowania różnorodnych sił, środków, metod, narzędzi (w szerokim słowa tego znaczeniu), służących do przeciwstawienia się nowym wyzwaniom, wynikającym z obecnego etapu rozwoju cywilizacji.

### **3.4. Ogólna prognoza rozwoju zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski**

Analizując obecną sytuację w Europie oraz dające się zauważyć tendencje jej rozwoju można przewidywać, że Europa będzie najprawdopodobniej zmierzać do osłabienia i eliminowania różnorodnych barier i granic istniejących dotąd między państwami, czy grupami państw. Można oczekiwać stopniowego, ewolucyjnego tworzenia jakościowo nowego, euroatlantyckiego (kooperatywnego) systemu bezpieczeństwa.

O ile poprzedni układ polityczno – militarny prowadził do dezintegracji systemu i bazował na wyszukiwaniu lub wręcz tworzeniu przeciwieństw wewnątrz Europy, to perspektywiczna wizja euroatlantyckiego systemu wspólnego bezpieczeństwa będzie systemem integrującym państwa w nim uczestniczące. Sprzeczności między państwami będą rozstrzygane wewnątrz systemu, z pomocą, a także w razie konieczności pod presją innych państw - członków tego systemu.

Główną rolę w kształtowaniu nowej, przyszłej Europy i systemu wspólnego bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego pod kierownictwem Stanów Zjednoczonych odgrywać będzie Rosja, Francja, Niemcy, a także organizacje zachodnioeuropejskie – Unia Europejska, Unia Zachodnia Europejska oraz Sojusz Północnoatlantycki.

Obszarem intensywnych przeobrażeń jest obecnie i będzie nadal Europa Wschodnia i Środkowa. Dla Polski szczególne znaczenie stanowi kształtowanie się sytuacji polityczno – militarnej bezpośrednio za wschodnią granicą.

Niezależnie od kierunku rozwoju sytuacji polityczno – militarnej nadal istnieć będą w Europie potencjalne źródła napięć politycznych mogące wywołać kryzysy grożące przekształceniem się w konflikty zbrojne.

Nie można jednakże nie uwzględniać obiektywnych, niezależnych od woli politycznej poszczególnych państw, przesłanek dla potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Przesłanki charakterystyczne dla Europy Wschodniej i Środkowej – tkwią, przede wszystkim w sprzecznościach narodowościowych, w niewygaszonych i co pewien czas odżywających nacjonalizmach oraz roszczeniach majątkowych, będących spuścizną poprzedniego podziału polityczno – militarnego Europy. Napięcia z tym związane mogą być głównym źródłem kryzysów wewnętrznych i międzynarodowych oraz zagrożeń wojennych, w tym zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski.

W dzisiejszym świecie można zaobserwować z jednej strony tendencję do nasilającej się integracji, z drugiej zaś – do stopniowej dezintegracji. Pierwsza z nich dominuje tam, gdzie dominują wspólne interesy. Druga utrzymuje się w tych regionach świata, w których dochodzi do konfliktu interesu pomiędzy bogactwem, dobrobytem i stabilnością z jednej strony, a biedą i brakiem stabilności z drugiej. Na terenie Europy strefa braku stabilności i bezpieczeństwa rozpoczyna się na wybrzeżu Morza Adriatyckiego, biegnie na wschód przez Ukrainę, Rosję i Azję Środkową aż do Chin, Oceanu Indyjskiego i Zatoki Perskiej przez Egipt w stronę regionu śródziemnomorskiego i kończy się nad Adriatykiem <sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Zob. L. Moczulski, *Geopolityka potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999, s. 420 i n.

Tempo procesów zachodzących w świecie oraz istnienie wielu różnorodnych form zagrożeń i ryzyka o różnorodnym wymiarze i zasięgu powoduje, że trudno rozwiązywać problemy bezpieczeństwa bez jednoczesnego rozpatrywania płaszczyzn występowania sytuacji kryzysowych. Złożoność tego problemu sprawia trudności w uszeregowaniu go pod względem ważności, gwałtowności czy znaczenia.

To spostrzeżenie powoduje, że zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego w obecnej sytuacji mogą powstawać; po pierwsze – jako uboczny produkt działań podmiotów w ramach prawa międzynarodowego podejmowanych w celu osiągnięcia konkretnych pozytywnych korzyści; po drugie – jako zamierzone i umyślne działania podmiotów celem osiągnięcia negatywnych zjawisk u innych; po trzecie – jako następstwa rozwoju cywilizacyjnego wpływającego na powstawanie nowych zjawisk w środowisku społecznym i ekologicznym.

Do obszarów szczególnie zagrożonych występowaniem tych zagrożeń można zaliczyć:

1. Rozwój cywilizacyjno - kulturowy, gdzie zagrożenia wy wpływają najczęściej z:

- zaostrzenia sporów między różnymi kulturami;
- niszczenia wszelkich obowiązujących dotąd kanonów, upadku autorytetów, zacieraniu się granic między dobrem i złem;
- możliwości wykorzystania zdobyczy nauki przeciw ludzkości (np. niekontrolowane badania genetyczne);
- depopulacja doprowadzająca do starzenia się społeczeństw<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Do roku 2025 zmniejszenie liczby ludności obejmie Hiszpanię, Włochy, Grecję, Niemcy, Węgry, Rumunię i Rosję, zob. F. Major, *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów I Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001, s.52.

2. Sytuację polityczno - militarną, gdzie źródłami zagrożeń w przeważającej mierze są:

- destabilizacja sytuacji politycznej w kluczowych rejonach Europy;
- nierozwiązane problemy narodowościowe, (w tym dyskryminacja mniejszości i dążenia do utworzenia własnych państw lub przyłączenia się do państw sąsiednich) w tym coraz częstsze zjawisko powstawania tzw. „państw upadłych”;
- brak stabilności wewnętrznej w wielu państwach i regionach;
- wojny lokalne oraz próby nieprzestrzegania porozumień rozbrojeniowych.

3. Sytuację ekonomiczno – gospodarczą, w której zagrożenia wpływają m.in. z:

- destabilizacji gospodarki światowej i międzynarodowych stosunków finansowych;
- wykorzystywania gospodarki i ekonomii, jako środka do walki o osiągnięcie celów **politycznych, prób uzależnienia ekonomicznego i techniczno – technologicznego**, stosowania terroryzmu ekonomicznego itp.;
- pogłębiania się dysproporcji w rozwoju różnych państw i narodów.

4. Sytuację ekologiczną, gdzie źródłami zagrożeń są głównie:

- załamanie równowagi przyrodniczej;
- zanieczyszczenie atmosfery, gleby oraz wód gruntowych i morskich;
- globalne naruszenie równowagi w przyrodzie i postępująca degradacja wielu ekosystemów.

5. Pogarszająca się sytuacja energetyczna, wyczerpywanie się dotychczasowych źródeł energii i brak kompleksowych rozwiązań w zastąpieniu ich źródłami alternatywnymi.

Do najbardziej negatywnych zjawisk występujących obecnie na świecie, które mogą stać się źródłem zagrożeń dla Europy według trzech niemieckich instytutów z Hamburga, Frankfurtu nad Menem i Heidelbergu, można zaliczyć:

- próby z bronią jądrową KRLD, Indii i Pakistanu, łamiące postanowienia i podważające podstawy układu o zakazie prób jądrowych;
- wydarzenia na Bałkanach, stanowiące najgroźniejsze ognisko konfliktu zbrojnego w Europie;
- nierozwiązany problem Iraku oraz konflikt izraelsko – palestyński, zagrażający pokojowi na Bliskim Wschodzie;
- trwająca wojna domowa w Algierii, która pochłonęła już ponad 100 tys. ofiar, nie mówiąc o zaginionych i rannych;
- niepokojący wzrost handlu bronią w skali światowej;
- impas w rokowaniach dotyczących dostosowania układu o siłach konwencjonalnych w Europie do nowych realiów zaistniałych po latach 1989/1991;
- pogorszenie stosunków Rosji z państwami bałtyckimi w związku z integracją tych ostatnich z UE i NATO oraz nieprzychylnym traktowaniem zamieszkującej w nich mniejszości rosyjskiej;
- radykalne utrudnienia stosowane przez coraz większą liczbę państw w udzielaniu azylu uchodźcom i zapewnieniu opieki nad nimi (aktualnie na świecie jest ich ponad 50 milionów)<sup>34</sup>.

Reasumując, do najważniejszych zagrożeń dla Europy można zaliczyć zagrożenia: psychospołeczne; ekonomiczne; bezpieczeństwa publicznego, o mniejszym znaczeniu: polityczne; ekologiczne; militarne.

<sup>34</sup> Zob. M. Dobrosielski, *Współczesne zagrożenia*, Dziś, nr 10/98, s. 94.

Podobne ujęcie współczesnych zagrożeń na bezpieczeństwo narodowe własnych krajów zawierają poglądy amerykańskie (załącznik 11), rosyjskie (załącznik 12) i ukraińskie (załącznik 13).

### **3.5. Ogólna charakterystyka zagrożeń ujętych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego**

Istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega, na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Zagrożenia te mogą dotyczyć bezpieczeństwa naszych obywateli, obiektów oraz służb istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Wymagają one z naszej strony szczególnej uwagi. Nadal jednak ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odradzania się zagrożeń tradycyjnych<sup>35</sup>.

W Strategii bezpieczeństwa narodowego RP zostały wyszczególnione nowe szczególnie niebezpieczne zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa, do których zostały zaliczone:

- zorganizowany terroryzm międzynarodowy;
- niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia;
- zorganizowana przestępczość międzynarodowa;
- próby uzyskania nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych;
- zagrożenia w sferze teleinformatycznej;

---

<sup>35</sup> Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, przyjęta na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego w dniu 8 września 2003 r.

- prowadzenie działań naruszających stabilność sytuacji finansowo – kapitałowej i gospodarczej;
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- zapobieganie degradacji środowiska naturalnego oraz przeciwdziałanie katastrofom ekologicznym.

Wyszczególnione rodzaje zagrożeń mogą się pojawić w różnych wymiarach bezpieczeństwa narodowego powodując groźbę obniżenia w krótkim okresie czasu jakości życia ludności i państwa, tym samym będą stanowić poważne ograniczenie swobody wyboru w polityce rządu i działaniach organizacji pozarządowych. Bliższa ich identyfikacja pozwoli na dokonanie wniosków umożliwiających wypracowanie odpowiedniej koncepcji przeciwdziałania.

### 3.5.1. Zorganizowany terroryzm międzynarodowy

W ostatnich latach trzy ważne wydarzenia historyczne stanowiły przełom w postrzeganiu bezpieczeństwa i uświadomiły potęgę wyzwań w tym zakresie. Wydarzenia te to kampania NATO w Kosowie w 1999 roku, atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku przeciwko Stanom Zjednoczonym oraz operacja militarna w Iraku przeciwko reżimowi Sadama Husajna. Powstała w ich wyniku sytuacja międzynarodowa wskazuje na potrzebę poszukiwania drogi mającej zakończyć erę sztucznego podziału świata oraz stworzyć podwaliny do budowy trwałego pokoju.

Terroryzm stanowi największe niebezpieczeństwo dla współczesnego świata, pomimo to nie doczekał się sprecyzowanej definicji<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Szeroko ten problem przedstawia R. Jakubczak, H. Królikowski, *Terroryzm a działania nieregularne*, [w:] *Terroryzm a broń masowego rażenia. Diagnoza, poglądy, wnioski*, AON, Zeszyty Naukowe nr 1(50)A, Warszawa 2003, s. 94 i n. – „otóż problem terroryzmu zdefiniowano już na

Niejednokrotnie określa się, że współczesny terroryzm jest reprezentowany przez ekstermistyczny fundamentalizm islamski, podstawą takiego określenia stanowi teoria S. Huntingtona dotycząca zderzenia kultur cywilizacyjnych.

Dlatego niezależnie od prezentowanych teorii i poglądów na temat zagrożeń terrorystycznych, dokonując ich oceny warto opierać się na tezie prezentowanej przez R. Jakubczaka i H. Królikowskiego, że:

„Terroryzm nie jest stanem konfrontacji równych sobie, lecz konsekwencją działań władz jakiegoś państwa, które do realizacji własnej polityki posiada cały arsenał (dozwolonych i często niedozwolonych) środków nacisku (przemocy) i wymuszania (także gwałtem), a ich użycie uzasadnia się z reguły racją stanu, potrzebami integralności terytorialnej, czynnikami bezpieczeństwa narodowego lub obroną istniejącego porządku konstytucyjnego albo jeszcze inną formułą, za którą stoi **bezpardonowa siła armii, policji i służby bezpieczeństwa oraz przebiegłość dyplomacji, bezwzględność wymiaru sprawiedliwości i przede wszystkim bezduszość prawna**. Tymczasem ci, którzy polityce państwa w określonym problemie są przeciwni dysponują zazwyczaj jedynie **przekonaniem o słuszności ich poglądów, prostymi środkami walki zbrojnej i własnym życiem**. Mimo, iż jest dotkliwy w skutkach i częstokroć krwawy to nie istnieje jako zjawisko samo w sobie, lecz jest wynikiem polityki państwa lub grupy państw wobec własnych obywateli lub innych państw”<sup>37</sup>.

Rozpatrując przedstawioną tezę można powiedzieć, że terroryzm jest niejednokrotnie szczególnym rodzajem protestu skierowanego przeciwko państwu, którego ofiarą są nie tyle politycy, co zwykli obywatele. Tym

---

kilkadziesiąt sposobów (jest niemal 200 definicji) i większość z tych terminów zawiera tyle prawdy naukowej oraz merytorycznej, co i zwykłego szumu informacyjnego na użytek definiujących”.

<sup>37</sup> Tamże, s. 97.

samym działalność terrorystyczna przekroczyła możliwą granicę tolerancji, ponieważ rozprzestrzeniające się akty terroru stają się domeną sfrustrowanych grup społecznych zmierzających do anarchizowania istniejącego porządku prawnego w państwie.

Elementem sprzyjającym rozwojowi terroryzmu to jego znamiona walki psychologicznej wykorzystujące w swoim działaniu „czwartą władzę” – media – powodując swoisty kamuflaż aktu terrorystycznego, co do jego rzeczywistego celu (relacje działalności terrorystycznej – załącznik 14). W większości dzisiejsze działania terrorystyczne charakteryzują się pojedynczymi spektakularnymi atakami na pojedyncze obiekty (wyłom tej tezy stanowi 11 września 2001 roku oraz zamachy z 11 marca 2004 roku w Madrycie), nie można jednak wykluczyć zmasowanych i synchronizowanych ataków przy użyciu broni masowego rażenia na kluczowe obiekty milionowego miasta wówczas skutki takiego ataku można porównać efektów wojny totalnej szczególnie dla ludności cywilnej.

Zatem terroryzm wymaga całkowicie nowego podejścia strukturalno – organizacyjnego w tworzeniu instytucji przewidzianych do jego zwalczania, kluczem do prowadzenia skutecznej walki z terroryzmem jest odpowiednio wczesne zebranie informacji, przetworzenie ich i wyciągnięcie poprawnych wniosków.

### **3.5.2. Niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia**

Rozwój technologiczny i jego powszechna dostępność dla krajów o niezbyt zaawansowanej własnej technologii gospodarczej pozwala im uzyskiwać produkty zaliczane do broni masowego rażenia. Dotyczy to

produkcji rakiet, możliwości wyprodukowania ładunków i głowic jądrowych, środków chemicznych i biologicznych<sup>38</sup>.

W sferze proliferacji broni jądrowej można najogólniej wyodrębnić zagrożenia wynikające z faktu istnienia następujących zjawisk:

1. Niekontrolowanego rozprzestrzeniania się broni jądrowej, kontynuowania prac nad jej udoskonaleniem, (zwłaszcza w KRLD, Indiach, Pakistanie, Iranie, itd.).
2. Nielegalnej sprzedaży i rozpowszechniania technologii, wykorzystywanych w przemyśle energetycznym i wojskowym przez Rosję, Chiny i KRLD.
3. Prac mających na celu zwiększanie zasięgu środków przenoszenia ładunków jądrowych będących w posiadaniu KRLD, Iranu, itp.
4. Niedoskonałości lub braku mechanizmów kontroli materiałów rozszczepialnych pozyskiwanych w wyniku unieszkodliwiania głowic jądrowych w Rosji.
5. Możliwości wykorzystania przez ugrupowania terrorystyczne ładunków skonstruowanych z materiałów rozszczepialnych pozyskanych drogą nielegalną jako środka uderzeniowego.
6. Wyjątkowo złego stanu urządzeń w elektrowniach jądrowych Rosji, Ukrainy, Białorusi i Litwy<sup>39</sup>.
7. Wykorzystanie broni biologicznej do ataków na duże aglomeracje miejskie.

Dotychczas nie był odnotowany większy atak terrorystyczny z wykorzystaniem broni chemicznej i biologicznej, niemniej jednak należy

<sup>38</sup> „Proliferacja technologii broni jądrowej, biologicznej chemicznej oraz środków do ich przenoszenia, może stanowić w przyszłości najpoważniejsze wyzwanie. Biorąc pod uwagę zarówno psychologiczny, jak i fizyczny efekt przy spodziewanym zasięgu proliferacji broni masowego rażenia (BMR), musi być ona traktowana jako prawdopodobna opcja asymetryczna. Zob., J. Pawłowski, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście walki z terroryzmem*, [w:] *Patriotyzm Obronność Bezpieczeństwo*, red. nauk. E. A. Wesołowska, A. Szerauca, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, AON, Warszawa 2002., s. 274.

<sup>39</sup> Zob. Z. Sabak, *Zagrożenia bezpieczeństwa ... op. cit.*, s.78.

się liczyć z jego wystąpieniem. Za istnieniem tego typu zagrożenia przemawiają następujące przesłanki:

- informacje (oficjalnie niepotwierdzone) o możliwości przechowywania w niektórych krajach toksyny botulinowej, zarazków węgla oraz innych czynników biologicznych;
- odkrycie, że japońska sekta religijna Aum Shinri Kyo (religia prawdy), która 20 marca 1995 roku zastosowała w tokijskim metrze wyprodukowany w swoich laboratoriach sarin, posiadała również program badawczy i wdrożeniowy stosowania czynników broni biologicznej<sup>40</sup>;
- łatwość, niski koszt produkcji i niewielka wiedza potrzebna do wyrobu czynników broni chemicznej i biologicznej<sup>41</sup>;
- poszukiwanie przez terrorystów nowych obszarów przemocy, gdyż dotychczasowe obszary nie osiagają zamierzonych celów (wprowadzenia niepokoju społecznego i chaosu).

Obecnie bariery dla samodzielnego uzyskiwania środków chemicznych i biologicznych przez organizacje i ugrupowania pozapaństwowe praktycznie zanikają. Rozwój badań nad zmodyfikowaną genetycznie żywnością doprowadził do sytuacji, gdzie dzięki inżynierii genetycznej można obecnie uzyskiwać produkty „wzbogacone” o nowe geny odpowiedzialne np. za ekspresję toksyn. Zmodyfikowane w ten sposób banany, ogórki, pomidory, sałata mogą być skutecznie użyte w ataku terrorystycznym w likwidacji określonych grup politycznych, gospodarczych lub religijnych.

<sup>40</sup> Przejęte przez japońską policję plany grupy zakładały m. In. Dalszą produkcję broni chemicznej i zastosowanie sarinu w atakach na terytorium USA. Sekta planowała wybudowanie w Australii kopalni uranu i wytworzenie w przyszłości własnymi środkami broni atomowej. W tym celu sekta zwerbowała w byłym ZSRR dwóch fizyków jądrowych

<sup>41</sup> Doniesienia medialne w 2003 roku z Wielkiej Brytanii donosiły o wykryciu „domowej” produkcji bardzo toksycznej substancji – rycyny, powodującej obumieranie komórek.

Wprawdzie prowadzone spekulacje w różnych środowiskach uznają informacje o zagrożeniu bronią masowego rażenia ze strony terrorystów za przesadzone, wskazując na szereg barier uniemożliwiających ich wykorzystanie. Warto jednak mieć na uwadze zgodną opinię ekspertów, co do tego, że organizacje terrorystyczne zainteresowane są pozyskaniem BMR, dzięki której będą mogły zrealizować swoje cele.

### **3.5.3. Zorganizowana przestępczość międzynarodowa**

Zorganizowana przestępczość jako zjawisko transnarodowej przestępczości zorganizowanej pojawiło się na początku lat 90 ubiegłego wieku w wyniku gwałtownego rozwoju nowych technologii informacji oraz rozpadu dwubiegunowego politycznego podziału świata.

Zaczęło się kształtować nowe zjawisko ekspansji – środowisk przestępczych, polegające na wzajemnym przenikaniu się różnych kategorii przestępstw. W wyniku, czego nastąpiło gwałtowne zazębienie się obszarów przestępczości kryminalnej ze sferą aktywności gospodarczej, zorientowanej zarówno na pranie brudnych pieniędzy pochodzących z przestępstw jak i na prowadzenie ubocznych działań inwestycyjnych.

W tym kontekście można wyodrębnić dwa podstawowe rodzaje grup przestępczych działających na terenie Polski:

- grupy bezpośrednio zagrażające obywatelom, popełniające przestępstwa przeciw życiu i zdrowiu;
- struktury przestępcze wyspecjalizowane w działalności na szkodę Skarbu Państwa, instytucji bankowych i podmiotów gospodarczych.

W pierwszej grupie najczęstszymi rodzajami (kategoriami) popełnianych przestępstw stanowią:

- przemyt, handel i dystrybucja narkotyków;

- przemysł i handel bronią oraz materiałami wybuchowymi;
- wymuszenia haraczy i napady rabunkowe z bronią, m.in. na TIR-y;
- wyłudzenia podatku VAT;
- zabójstwa na zlecenie.

W drugiej obok „tradycyjnych” rodzajów przestępstw pojawiły się nowe kategorie w tym zwłaszcza:

- produkcja, dystrybucja i przemysł fałszywych znaków pieniężnych, znaków akcyzy i papierów wartościowych, przemysł papierosów, alkoholu i wyrobów przemysłowych;
- wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT;
- wyłudzenia bankowe;
- manipulacje giełdowe;
- wykorzystywanie do przestępczej działalności na terytorium RP – w tym do prania pieniędzy - specjalnie utworzonych podmiotów, zarejestrowanych w tzw. rajach podatkowych;
- angażowanie się do usług konsultingowych;
- pośrednictwo kredytowe oraz pośrednictwo w obrocie wierzytelnościami na rzecz dużych podmiotów sektora państwowego (w tym - jednoosobowych spółek Skarbu Państwa);
- powstawanie podmiotów o podejrzanej proveniencji (także na obszarach gospodarki interesów strategicznych państwa np. zakłady przemysłu zbrojeniowego lub udział w podmiotach uczestniczących w obrocie specjalnym);
- aktywność inwestycyjna rodzimych i zagranicznych ośrodków kapitałowych o nieokreślonej proveniencji angażujących na terenie Polski znaczne kwoty o trudnym do ustalenia pochodzeniu, co w niektórych przypadkach wskazywać może na legalizowanie lub

lokowanie środków finansowych pochodzących z przestępstw, np. narkotykowych;

- wykorzystywanie dla celów przestępczych wszelkich nieścisłości w obowiązujących przepisach celnych i podatkowych (w tym dotyczących VAT i podatku akcyzowego);
- korupcja i podatność zakładów przemysłu zbrojeniowego lub podmiotów uczestniczących w obrocie specjalnym na podejmowanie kontaktów handlowych z mało wiarygodnymi partnerami lub niekoncesjonowanymi pośrednikami, co stwarza zagrożenia realizacją nielegalnych transakcji handlowych sprzętem specjalnym oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania oraz ich eksportu do krajów objętych embargiem;
- nielegalny obrót tzw. benzyną do pirolizy, odsprzedaż rafineriom tzw. zużytego oleju i wykorzystywanie dopłat z tytułu ochrony środowiska<sup>42</sup>.

Porównanie działań w ramach jednej grupy przestępczej sprowadza się do tego, że przedmiot jej zainteresowania zależy od sytuacji rynkowej, kontaktów i możliwości osobowych, finansowych, marketingowych oraz wyposażenia u środki techniczne itp.

W ostatnim okresie zaobserwowano plasowanie się struktur przestępczych w niewielkich ośrodkach miejskich, w których mogą osiągnąć faktyczną kontrolę nad życiem społecznym i gospodarczym lokalnych społeczności, szczególnie silne ich umocowanie stwierdzono w strefach nadgranicznych i w rejonie samych przejść, czemu towarzyszą powiązania o charakterze korupcyjnym lub wręcz mafijnym. Tym samym

---

<sup>42</sup> Opracowano na podstawie *Raportu o stanie bezpieczeństwa państwa*, MSW i A, Warszawa 2000, oraz *Raportu UOP o stanie bezpieczeństwa RP*, <http://www.antyk.org.pl>

przestępczość zorganizowana staje się pomostem między przestępczością pospolitą, gospodarczą, a rozwojem życia społecznego.

Z kolei doskonalenie metod działania w różnych sferach gospodarki i życia społecznego powoduje powstawanie nowych mechanizmów przestępczych wykorzystujących wielokrotnie luki w prawie i niedoskonałości systemu bezpieczeństwa publicznego w szerokim słowa tego znaczeniu.

Szczególnie groźnym w tym zakresie jest: – rozwijający się obrót tzw. twardymi narkotykami - uprzednio pojawiający się na polskim terytorium w tranzycie, aktualnie jest przedmiotem rosnących dostaw z przeznaczeniem na polski rynek, głównie kokainy pochodzącej z krajów Ameryki Południowej.

Odnutowany został rosnący udział obywateli polskich w organizacji tego procederu poprzez rozwój rodzimej produkcji narkotyków syntetycznych tzw. „narkotyków twardych” według coraz prostszych i wydajniejszych technologii.

Dynamicznie rozwijający się obrót twardymi narkotykami spowodowany został przez wzrost zainteresowania ich produkcją na terenie Polski przez zagraniczne (rosyjskojęzyczne) struktury przestępcze, mające swoje siedziby w Rosji i USA.

Obie struktury niejednokrotnie nawiązują współpracę z lokalnymi polskimi ośrodkami zorganizowanej przestępczości, a następnie dążą do siłowego podporządkowania sobie polskich grup przestępczych i pełnego przejęcia kontroli nad ich obszarem działań w tym możliwością oddziaływania na struktury władzy rządowej i samorządowej<sup>43</sup>. Sprzyjającym trendem rozwojowi tego typu działań jest powszechna

<sup>43</sup> Szerzej, *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa, ...*, J. Jasiński, *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo I Prawo” nr 8(618), 1997.

korupcja, obejmująca segmenty życia gospodarczego, społecznego i politycznego.

#### **3.5.4. Ochrona informacji elementem polityki obronnej państwa**

Gospodarka narodowa pozostaje głównym motorem napędowym rozwoju państwa i w dzisiejszej dobie stanowi o miejscu państwa na arenie międzynarodowej. Kraje, w których firmy najszybciej będą reagowały na zmieniającą się sytuację gospodarczą (lub przeciwdziały tym zmianom), będą pierwszymi wśród równych na arenie zmagania ekonomicznego. Rozwój technicznych środków informacyjnych spowodował, że kluczem do udziału w takiej rywalizacji staje się informacja militarna i gospodarcza. Posiadanie w odpowiednim czasie właściwej informacji tworzy podstawę do prowadzenia radykalnych zmian w systemach produkcji, transportu, badań naukowych, pozwala uniknąć sytuacji kryzysowych, itd.

W rezultacie tego na dzisiejszym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, informacja staje się dobrem strategicznym, szczególnie z punktu widzenia i prowadzenia polityki obronnej państwa. W tej sytuacji ochrona informacji stanowi w znacznej mierze o suwerenności i bezpieczeństwie państwa. Stąd zdecydowana większość państw stara się samodzielnie wdrażać metody ochrony informacji, formułując odpowiednie zasady polityki w tym zakresie<sup>44</sup>.

W krajach rozwiniętych ochrona informacji oznacza przedsięwzięcia techniczno – organizacyjne utrudniające przejęcie wiadomości transmitowanych, odbieranych, przetwarzanych, obrazowanych lub przechowywanych w systemie łączności i informatyki oraz jest określana

---

<sup>44</sup> W Stanach Zjednoczonych politykę bezpieczeństwa definiuje się jako zestaw praw, zasad i praktyk, które określają jak zarządzać, zabezpieczać i dystrybuować niejawną informacją. Zob. A. Norris, S. J. Betts, *Implementation of Multi – Level Security – The Secure Computing Revolution*, AFCEA Rome Symposium and Exposition, maj 1994, s. 69 – 78.

akronimem COMSEC (Communication Security). W takim ujęciu COMSEC obejmuje następujące przedsięwzięcia:

- „ochronę fizyczną (PS – Physical Security) – przedsięwzięcia techniczno-organizacyjne chroniące systemy łączności i informatyki przed dostępem i obserwacją przez osoby nieupoważnione;
- bezpieczeństwo transmisji (TRANSEC – TRANsmission SECurity);
- przedsięwzięcia techniczne utrudniające rozpoznanie sieci łączności (zwłaszcza radiowych) przez zmiany sygnałów wywoławczych, zmiany częstotliwości pracy, adaptację mocy wyjściowej nadajników, stosowanie anten kierunkowych itp;
- ochronę kryptograficzną (CS – CryptoSecurity) lub ochronę informacji metodą szyfrowania – przedsięwzięcia techniczne utrudniające przejęcie informacji przez ich przekształcenia w sposób znany tylko upoważnionemu użytkownikowi;
- bezpieczeństwo emisji lub ochronę informacji przed przenikaniem elektromagnetycznym (EMSEC – EMISSION SECurity) – przedsięwzięcia techniczne utrudniające przejęcie informacji przez wykorzystanie emisji ubocznej (niepożądaney) urządzeń przetwarzających nieujawnione sygnały informacyjne.

Spośród wyżej wymienionych dwa ostatnie przedsięwzięcia oznaczone akronimami CS i EMSEC mają szczególny wpływ na efektywność ochrony informacji<sup>45</sup>.

Zatem informacja będąc dobrem strategicznym uzyskuje wysoką rangę w obszarze polityki obronnej państwa, wymaga jednak kompleksowego unormowania, zarówno sfery badań oraz produkcji i eksploatacji systemów ochrony informacji.

<sup>45</sup> M. Suchański, *Ochrona informacji jako element wystarczalności obronnej państwa*, [w:] *Wystarczalność obronna, opr. naukowe* P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996, s. 135.

Realizując zadania związane z ochroną informacji należy kierować się następującymi przesłankami:

- „rozwój systemów ochrony informacji powinien być prowadzony w bezpiecznym (objętym kontrolą) środowisku;
- rozwój systemów ochrony informacji powinien być prowadzony tylko w oparciu o własny potencjał naukowy i produkcyjny;
- eksport systemów i urządzeń ochrony informacji wykorzystywanych w kraju powinien być zabroniony”<sup>46</sup>.

Wykonanie powyższego wymaga stworzenia odpowiedniej struktury organizacyjnej, zapewniającej realizację zadań i w efekcie odpowiedzialnej za zarządzanie, zabezpieczanie i dystrybucję informacji niejawnych. Reasumując stwierdzić można, iż całość problematyki ochrony informacji wymaga pilnego unormowania zarówno prawnego, jak i organizacyjnego, aby w intensyfikującym się rozwoju nowych środków przekazu i informacji (idee rozwoju – załącznik 15) nie pozostać państwem bezbronnym.

### **3.5.5. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego**

Ryzyko wystąpienia napięć międzynarodowych, awarii czy katastrof, które mogłyby zakłócić wymianę międzynarodową na rynku paliwowym, są przesłanką do zachowania maksimum bezpieczeństwa energetycznego. Pomimo aktualnie dobrych stosunków politycznych Polski na arenie światowej ryzyko takie istnieje, zwłaszcza wobec groźby ataków terrorystycznych. Dlatego też własna infrastruktura paliwowo – surowcowa, zdolność do utrzymania na odpowiednim poziomie wskaźników bezpieczeństwa energetycznego oraz posiadanie zapasów gwarantujących

---

<sup>46</sup> Tamże, s. 144.

utrzymanie ciągłości dostaw do odbiorców stanowią podstawowe wyznaczniki do opracowania doktryny energetycznej państwa.

Krajową bazę paliwowo – surowcową stanowi węgiel, gaz ziemny, ropa naftowa i potencjał energii odnawialnej. Znaczenie węgla w gospodarce paliwowo – energetycznej jest istotne pomimo spadku zużycia, jaki obserwujemy w ostatnich latach. Polska jest 7 światowym producentem węgla brunatnego eksploatując ten surowiec w czterech kopalniach: Adamów, Bełchatów, Konin i Turów<sup>47</sup>.

System gazowniczy oparty jest na gazie ziemnym wysokometanowym obejmując swym zasięgiem znaczną część kraju (42 – 43 % obszaru), zasilając wraz z gazem zaazotowanym 4000 miejscowości, sieć przesyłowa i dystrybucyjna liczy łącznie 113,8 tys. kilometrów<sup>48</sup>. „W roku 2001 sumaryczne zużycie gazu ziemnego w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy wyniosło 11,3 mld m<sup>3</sup>, z czego najwięcej, bo około 6 mld m<sup>3</sup> (53%) zużył przemysł, kolejno gospodarstwa domowe ponad 3,6 mld m<sup>3</sup> (32%) zaś handel i usługi tylko około 0,5 mld m<sup>3</sup> (4,6%)”<sup>49</sup>. Dla pokrycia szczytowego zapotrzebowania wykorzystuje się istniejące podziemne magazyny gazu, których zdolność dobowego oddania wynosi 22 mld m<sup>3</sup>, dodatkowo dzierżawione są pojemności magazynowe na terenie Ukrainy (Lwów) i Białorusi (Mińsk).

Ropa naftowa prawie w całości importowana z Rosji pozostała część importu realizowana jest poprzez Port Północny ze złóż Morza Północnego i krajów arabskich. Krajowe wydobycie kształtuje się na poziomie 3 – 4% zużycia krajowego wynoszącego w 2001 roku 18,26 mln ton. System

<sup>47</sup> W roku 2001 wydobycie węgla kamiennego wyniosło 104 mln ton, z czego na rynek krajowy sprzedano 81 mln ton, podstawowym odbiorcą pozostaje energetyka – 52 mln ton. Wydobycie węgla brunatnego kształtuje się na poziomie 60 mln ton rocznie

<sup>48</sup> Szerzej., K. Nowak, A. Osiadacz, *Problemy rozwoju infrastruktury krajowego przesyłowego systemu gazu ziemnego Infrastruktura Polski*, Dodatek reklamowy do Rzeczypospolitej nr 255(6028) 31 październik 2001.

<sup>49</sup> Zob. M. Kaliski, D. Staśko, *Rola krajowej infrastruktury paliwowo – surowcowej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski*, Rurociagi nr 2 – 3/32/ 2003.

rurociągów naftowych (2,5 tys. km) umożliwia transport ropy naftowej z Rosji i przesył gotowych paliw z Płocka w trzech różnych kierunkach z zakończeniami w postaci wielkich baz paliwowych w Koluszkach, Nowej Wsi Wielkiej i Boronowie<sup>50</sup>.

Energia odnawialna zwiększa bezpieczeństwo energetyczne kraju i zgodnie ze strategią rozwoju energetyki odnawialnej z 2000 roku jej udział w bilansie paliwowo – energetycznym powinien wynieść w 2010 7,5 %, a w 2020 14% prognozowanego zapotrzebowania.

System elektroenergetyczny Polski obejmuje swym zasięgiem cały kraj i jest powiązany z systemami elektroenergetycznymi innych krajów. W ramach tego sektora mieści się produkcja, transmisja oraz dystrybucja energii elektrycznej i ciepłej.

**Bezpieczeństwo energetyczne** wyznaczają określone **wskaźniki**, do których zliczyć należy: **stopień dywersyfikacji** dostaw energii, **zależność importową i eksportową**, **poziom zapasów** podwyższający pewność utrzymania ciągłości i niezawodności dostaw energii określany czasem funkcjonowania gospodarki opartej wyłącznie o nagromadzone zapasy.

Zdając sobie sprawę, iż rozwój gospodarki uzależniony jest od stabilnego i stałego dostępu do różnorodnych nośników energii. Zabezpieczenie pewności dostaw energii jest podstawowym warunkiem bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Polska jako kraj bogaty w zasoby paliw stałych musi podjąć w najbliższym czasie rozsądny kompromis między dywersyfikacją opartą o import, a wykorzystaniem i rozwojem własnej bazy paliwowo – surowcowej.

<sup>50</sup> Zdolność przesyłowa ropociągu „Przyjaźń” wynosi około 37 mln ton/rok z czego Polscy producenci (PKN Orlen i Rafineria Gdańska) w 2002 roku odebrali 18,3 mln ton, natomiast 22mln ton odebrały dwie niemieckie rafinerie.

Niezależnie od przyjętej drogi rozwojowej paliwa stałe w najbliższych latach utrzymają dominującą pozycję jako główny nośnik energii dzięki powiązaniu z sektorem elektroenergetycznym. Posiadane zapasy jak i też potencjał wydobywczy gwarantuje utrzymanie ciągłości dostaw do odbiorców. Istotnym problemem wymagającym szybkiego rozwiązania z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego to stworzenie odpowiedniej bazy magazynowej dla paliw węglowodorowych. W przypadku gazu ziemnego aktualna pojemność czynnych polskich podziemnych magazynów zapewnia w cyklu rocznym stabilną pracę systemu, jednak jest zbyt mała, żeby zapewnić właściwy poziom rezerw strategicznych. Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na rozwiązanie tego problemu jest fakt, że gaz ziemny będąc wygodnym i czystym paliwem jest mniej zależny od politycznej koniunktury.

### 3.5.6. Zagrożenia degradacji środowiska naturalnego

„Ochrona środowiska, to niezwykle szerokie pojęcie, które obejmuje między innymi eliminację źródeł zanieczyszczenia, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich negatywnym skutkom, zmniejszanie powstających zanieczyszczeń i ich negatywnych skutków, właściwe postępowanie z odpadami, szczególnie z odpadami niebezpiecznymi, a także ochronę przyrody i ginących gatunków. Ochrona środowiska, to także działania mające na celu zapewnienie **bezpieczeństwa ekologicznego**<sup>51</sup>, tj. utrzymanie środowiska naturalnego w stanie właściwym, tzn., aby woda

<sup>51</sup> Określenie **bezpieczeństwo ekologiczne** rozpowszechniło się w literaturze zakresu ochrony środowiska po awarii elektrowni jądrowej w Czarnobylu w roku 1986.

nadawała się do picia, powietrze do oddychania, żywność pochodząca z upraw i hodowli nadawała się do jedzenia, itd.”<sup>52</sup>.

Od zarania dziejów człowiek stykał się z zagrożeniami dla swego zdrowia i życia. Początkowo źródłem ich były głównie siły natury, współcześnie określone jako klęski żywiołowe. Wraz z rozwojem cywilizacji, a szczególnie technik przemysłowych, zaczęły pojawiać się zagrożenia, które człowiek sam generuje i prowokuje, zarówno wskutek niedoskonałości swoich zdobyczy jak i braku odpowiedzialności za wprowadzane rozwiązania innowacyjne.

Przyczyny takiego postępowania należy upatrywać w charakterze współczesnej gospodarki, gdzie prymat doraźnego zysku rządzący ekonomią w powiązaniu z przyczynami demograficznymi i społecznymi, pomimo stosowania różnorodnych programów naprawy i profilaktyki nie przynosi pożądaných efektów. Wynika to również ze sprzeczności interesów, na przykład „kraje rozwinięte w imię ochrony środowiska pozbywają się tzw. „brudnych przemysłów” (górnictwo, chemiczny, stalowy), kraje biedne rozwijają te przemysły dążąc do rozwoju własnego świata. Zagrożenia ekologiczne wynikają tutaj tylko pośrednio z uprzemysłowienia regionu, a bezpośrednio z nędzy. Kraje biedne godzą się na rozwój tych gałęzi przemysłu nie tyle dla czystego zysku ile dla fizycznego przetrwania. Podobne znamiona ma sprzedaż toksycznych odpadów. Obie strony transakcji osiągają korzyści; sprzedający ekologiczne kupujący finansowe. W rzeczywistości zmienia się tylko na niekorzyść kupującego granica ekologicznego śmietnika”<sup>53</sup>.

Prowadzone badania środowiska naturalnego w różnych regionach świata nie napawają optymizmem, zdaniem wielu naukowców ludzkość

<sup>52</sup> S. Bukowicka, *System zarządzania środowiskowego jako narzędzie realizacji polityki środowiskowej sektora obronnego*, AON, Zeszyty Naukowe nr1(34), Warszawa 1999, s. 211.

<sup>53</sup> L. W. Zacher, *Globalne problemy współczesności*, UMCS, Lublin 1992, s. 136.

przekroczyła graniczną bezpieczną wartość, dalsza ingerencja i zanieczyszczanie środowiska w takim tempie grozi jego zniszczeniem, co może doprowadzić do nieobliczalnych i nieprzewidywalnych zmian oraz spowodować zniszczenie cywilizacji.

Futurologi ostrzegają, że dalsza degradacja środowiska ekologicznego w połączeniu z wyczerpywaniem się zasobów naturalnych i ograniczaniem do nich dostępu dla innych może doprowadzić do sytuacji kryzysowych między państwami rywalizującymi między sobą w tej sprawie. Przytaczając za S. E. Dworeckim, M. Kuliszem, J. Bernym „do możliwych konfliktów wynikających z działalności antyekologicznej zaliczyć możemy:

- 1) katastrofy i awarie, których miejsc nie można przewidzieć;
- 2) gospodarkę rabunkową nieprzestrzegającą reguł ekologii;
- 3) stosowanie nieekologicznych źródeł energii i technologii;
- 4) sferę działalności militarnej (stosowanie broni chemicznych i biologicznych, niszczenie środowiska na poligonach atomowych w Nevadzie, Kazachstanie, na atolu Mururoa, składowanie broni ABC i odpadów radioaktywnych);
- 5) umyślną lub nieumyślną antyekologiczną działalność człowieka:
  - a) zatruwanie substancjami przemysłowymi rzek granicznych lub płynących przez sąsiadujące kraje;
  - b) budowę obiektów w strefach przygranicznych lub o oddziaływaniu transgranicznym i transkontynentalnym;
  - c) brak dbałości o zasoby przyrody;
  - d) koncepcje stosowania tzw. broni ekologicznych (wywoływanie trzęsień ziemi i anomalii pogodowych);
  - e) brak dbałości o odnawialne zasoby przyrody.

6) niekontrolowane migracje ekologiczne (np. ocieplenie klimatu może spowodować podniesienie się poziomu mórz i oceanów o 1,4 – 2,2 m, podczas gdy szacunkowe wyliczenia wykazują, że podniesienie poziomu o jeden metr spowoduje około 50 mln uchodźców ekologicznych);

7) zjawisko kumulowania się skutków poszczególnych negatywnych oddziaływań, często objawiające się w sposób nieprzewidywalny lub nieoczekiwany;

8) niszczenie w czasie konfliktów zbrojnych zasobów rolniczych, obszarów leśnych, akwenów wodnych, instalacji komunalnych i przemysłowych<sup>54</sup>.

Katastrofy w szeroko pojętym znaczeniu powodują zagrożenie utraty zdrowia nie tylko w chwili zaistnienia, ale i w dalekiej przyszłości. Podczas ich wystąpienia narażeni na utratę zdrowia są wszyscy ludzie znajdujący się na terenie objętym zdarzeniem.

Współczesne osiągnięcia nauki przyczyniły się do pogłębienia wiedzy o różnych zjawiskach przyrody. Wiele tych zjawisk, kiedyś niewytłumaczalnych i powodujących tragiczne skutki, zostało zbadanych, człowiek zaś nauczył się z nimi walczyć. Niemniej jednak w dobie burzliwego postępu naukowo-technicznego, żywiołowe działania tych sił przyrody, które na razie nie zostały całkowicie opanowane, przynoszą olbrzymie straty zarówno ludności jak i gospodarce.

Od wielu lat statystyki wskazują, że co najmniej 70% wypadków, awarii i katastrof spowodowanych jest niewłaściwym zachowaniem się ludzi. Również pozostałe przyczyny - techniczne, organizacyjne - kryją w sobie tzw. czynnik ludzki lub można nazwać to inaczej – „luka ludzka”,

---

<sup>54</sup> S. E. Dworecki, M. Z. Kulisz, J. Berny, Wpływ współczesnych konfliktów zbrojnych na politykę bezpieczeństwa państwa (aspekt prognostyczny), AON, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Warszawa 1999, s. 100 – 101.

którą można zinterpretować jako rosnącą niemożność pogodzenia przez jednostkę swojej kondycji z imperatywami cywilizacji, okazuje się do tego coraz słabiej przygotowana. Czarnobyl jest chyba najtragiczniejszym dowodem na to, że wkroczyliśmy w erę technologii, które nie wybaczą pomyłek, nie tolerują niedbałości i braku zaangażowania. Aby ryzyko zminimalizować, wytwarza się coraz doskonalsze urządzenia, ale te z kolei – wymagają coraz bardziej świadomych użytkowników, co pozostaje we wzajemnej sprzeczności.

### 3.6. Wnioski

Pojęcie kryzys oznacza „przesilenie”, „moment rozstrzygający”, „okres przełomu”, „załamanie się dotychczasowej linii rozwoju”, jednocześnie wskazuje na powstanie trudnej sytuacji nie korzystnej dla kogoś lub czegoś, bliższego określenia nabiera ten termin po podaniu sfery, jakiej dotyczy.

Zatem pojęcie kryzysu nie jest obiektywne, ponieważ ocena sytuacji kryzysowej w każdych okolicznościach będzie warunkowana przez specyfikę układu odniesienia lub punktu widzenia w trakcie jego diagnozowania. Sytuacja kryzysowa w organizacji (państwie) powstaje na skutek oddziaływania na nią czynników zewnętrznych, wewnętrznych lub mieszanych. Niezależnie od stopnia wpływu któregośkolwiek zagrożenia na sytuację kryzysową, **strategicznym jej wymiarem** pozostaje **czas**, który przesądza o sukcesie lub porażce.

Niezależnie od tego, czy kryzysy pojawiające się w państwie są wynikiem oddziaływania zindywidualizowanej i złożonej konfiguracji endogenicznych i egzogenicznych, przyczyną niekończących się kryzysów jest złe zarządzanie. Popełniane błędy w zarządzaniu zarówno w wymiarze

operacyjnym, jak i strategicznym wynikają z braku racjonalności działania, przyjmowaniu założeń upraszczających rzeczywistość i zbyt daleko posuniętym próbom standaryzowania warunków działania elementów wewnętrznych państwa (organizacji). W rezultacie takiego działania powstaje zespół „pułapek” zarządzania, do których zaliczyć można:

- brak lub niedoprecyzowanie koncepcji strategicznego rozwoju w kluczowych dziedzinach;
- pułapkę przywództwa wiążącą się z przenoszeniem wartości reprezentowanych przez przywódcę do systemu wartości państwa, co w skrajnych przypadkach prowadzi do wykształcenia się „dworu” i „dworskich” zachowań będących zaprzeczeniem demokracji, kreatywności i dążenia do zmian;
- pułapkę uwikłania się w układy, co wiąże się z koniecznością odejścia od zhierarchizowanych i biurokratycznych struktur, w których stosunki są oparte na partycypacji w realizacji zadań i związanej z tym odpowiedzialności;
- pułapkę skostnienia procedur, co sprzyja przekształcaniu się wartości w dogmaty i uniemożliwia elastyczne reagowanie na zachodzące zmiany;
- pułapkę zbyt gwałtownych zmian, co oznacza preferencje dla działań nieradykalnych bez uwzględniania innych punktów widzenia;
- brak odpowiedniej kultury organizacyjnej, która poprzez odpowiedni system wartości umożliwiałaby na odpowiednich szczeblach samodzielne podejmowanie decyzji stanowiąc jednocześnie substytut dla systemu kontroli.

Liczne badania jak i codzienne doniesienia w mediach dowodzą, że tempo zachodzących zmian w technologiach, otoczeniu gospodarczym i społeczno – politycznym wokół państwa wskazują na konieczność rewizji

dotychczasowych poglądów i pogłębienia badań nad istotą i wzajemnym związku zagrożeń z powstawaniem sytuacji kryzysowych.

Badania powinny przebiegać w dwóch płaszczyznach: **identyfikowania symptomów i poszukiwania sposobów** przewycięzania kryzysu, w celu zniwelowania zachowań polegających na odwlekaniu podejmowania skoordynowanych działań antykryzysowych i profilaktycznych.

Wyróżnione zagrożenia w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego przy braku rozwiązań systemowych w ich zwalczaniu, w obecnej dekadzie godzą w sposób pośredni lub bezpośredni w zbiór wartości wewnętrznych, które powinny być szczególnie chronione. Integralność terytorialna, jakość życia, niezależność polityczna i przetrwanie wyznaczają żywotne interesy państwa i stanowią podstawę określenia narodowej polityki bezpieczeństwa.

#### IV ORGANY REALIZUJĄCE ZADANIA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Bezpieczeństwo publiczne może być zapewnione poprzez realizację różnorodnych działań prowadzących do osiągnięcia głównego celu wynikającego z istoty podstawowej funkcji państwa polegającej na tym, by określone zadania w tym zakresie były umiejscowione w akceptowanym przez społeczeństwo systemie organizacyjno – prawnym. Z punktu widzenia jednostki funkcja ta przekłada się na zapewnieniu zgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego odpowiedniego działania zorganizowanych organów powołanych do zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa publicznego.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kierowanie całokształtem przygotowań obronnych<sup>1</sup> odbywało się na podstawie Konstytucji PRL, Ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL, uchwał Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju, zarządzeń przewodniczącego KOK oraz szefa Obrony Cywilnej Kraju, a także przepisów dotyczących stanu wojennego. Kierowanie realizowane było w ramach ogólnopaństwowego systemu kierowania, co ułatwiało dostosowanie składu i struktury organów administracji państwowej do wymagań kierowania w czasie wojny. Założenia doktrynalne systemu obronnego były skierowane na zadania związane z przygotowaniem państwa do wojny i ich realizacją w czasie prowadzenia działań wojennych.

Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego spoczywała na wszystkich organach administracji państwowej

---

<sup>1</sup> Przygotowania obronne obejmowały działalność polityczno – obronną, gospodarczo – ochronną, wojskową, bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny i obronę cywilną.

wraz z podporządkowanymi im siłami porządkowo – obronnymi organizacjami politycznymi i społecznymi.

Komitet Obrony Kraju<sup>2</sup> zajmował się kierowaniem wszystkimi sprawami dotyczącymi obronności, jednocześnie sprawując nadzór nad realizacją zadań obronnych, które były zlecane organom, instytucjom państwowym i organizacjom społecznym w czasie pokoju.

Komitet Obrony Kraju traktowany był jako wyspecjalizowany organ do spraw obronności i bezpieczeństwa państwa w tym również bezpieczeństwa publicznego. Posiadał uprawnienia do wytyczania kierunków działania w tych dziedzinach, w powiązaniu z całokształtem rozwoju społeczno – gospodarczego kraju i realizacją innych zadań państwowych.

Odzyskanie suwerenności i niezawisłości oraz dążenie do uzyskania i umocnienia w ramach transformacji ustrojowej i gospodarczej odpowiedniej pozycji Polski na scenie międzynarodowej zaowocowało budową kolejnych koncepcji bezpieczeństwa państwa z pominięciem podstawowej zasady, jaką jest legalizm.

Na trwale zadomowiły się pojęcia „zarządzanie kryzysowe”, „współpraca cywilno – wojskowa”, nie są to pojęcia nowe, występowały one pod różnymi postaciami na każdym etapie rozwoju struktury państwowej. Różny był zakres współpracy między tymi podmiotami, inna była ich rola i miejsce w systemie bezpieczeństwa, inne były narzędzia wykonawcze. Zawsze jednak budowanie systemu bezpieczeństwa opierało się na zasadzie przeciwieństwa do istniejących zagrożeń zgodnie z fundamentalnym prawem fizyki, że akcja równa się reakcji.

---

<sup>2</sup> Komitet Obrony Kraju powołany uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów w 1955 roku. W skład KOK wchodziły osoby powoływane ze stanowisk w naczelnych organach administracji państwowej. Przewodniczącego powoływał Sejm, a jego zastępców – Rada Państwa. Z mocy ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* zastępcą przewodniczącego KOK do spraw sił zbrojnych i planowania strategiczno – obronnego był minister obrony narodowej.

Warto się zastanowić, czy przyjęta droga budowy bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa publicznego jest właściwa. Obserwując dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość społeczno – polityczną, ciągle zmiany strukturalno – kompetencyjno – zadaniowe, stwarzają wrażenie, że brak nam, a przede wszystkim u decydentów politycznych rozumienia podstawowych mechanizmów związanych z państwem<sup>3</sup>.

Niezależnie od tempa oraz szybkości rozwoju procesu globalizacyjnego polityczna rola państwa w tym procesie pozostanie znacząca, co nie oznacza powrotu do starych koncepcji autonomicznych państw budujących między sobą kruchy most równowagi. Spoglądając przez taki pryzmat na problematykę bezpieczeństwa publicznego warto przywołać niektóre rozwiązania systemowe, stanowiące niekiedy solidne i do dziś aktualne podstawy jego budowania.

#### **4.2. Charakterystyka systemu zapewnienia porządku publicznego w powstaniu Warszawskim**

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego zawsze stanowi materię delikatną i trudną do realizacji, trudność narasta tym bardziej, gdy jego realizacja ma się odbywać w warunkach ekstremalnych i ekstremalnie stresujących. W naszej niedalekiej przeszłości przeżyliśmy taką szczególną sytuację kryzysową związaną z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, która zaistniała w tragicznym okresie dla naszego narodu. Dokonując krótkiej charakterystyki tego okresu, w szczególności należy pamiętać o oddziaływaniu **otoczenia zewnętrznego – okupanta**, który poprzez

---

<sup>3</sup> Prawdopodobnie takie podejście następuje w wyniku opisywania przez wielu socjologów i politologów Unii jako elastycznej struktury o wysokim stopniu zróżnicowania operującej w złożonych układach instytucjonalnych oraz funkcjonującej w specyficznej sieci reguł i zarządzania, gdzie państwo traci swoje znaczenie jako byt polityczny, a jego znaczenie **zawęża się do administrowania, dopasowania społeczeństwa i instytucji do wymogów polityki poszczególnych państw.**

pochwalanie donosicielstwa, szmalcownictwa, grabieży mienia pożydowskiego doprowadził do sytuacji, że elementy kryminalne czuły się bezkarnie, a pozostała ludność cywilna żyła w poczuciu niepewności bytu i stałego zagrożenia życia.

Syntezy problemu zapewnienia porządku publicznego w powstaniu warszawskim dokonał J. Marszalec w książce *„Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim”*, poszukując odpowiedzi na pytania „Jak zorganizowano w tamtej rzeczywistości społeczność miejską, by zachowany był właściwy ład i bronione bezpieczeństwo osobiste w mieście [...], Jak opanowywano bandytyzm, grabież, kradzieże, spekulację, a także jak walczono z bezprawnymi rekwizycjami, samowolą dowódców terenowych, pijaństwem...?”<sup>4</sup>. Szukając odpowiedzi na tak postawione pytania autor zdefiniował pojęcie „**ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego**”, pod którym „**kryją się wszelkie zabiegi, zmierzające do zaprowadzenia na terenach powstańczych ładu i dyscypliny społecznej**”<sup>5</sup>.

Sytuacja w okupowanym kraju, w tym planowane powstanie zbrojne wymuszała konieczność opracowania systemu zapewniającego porządek i ład publiczny w Polskim Państwie Podziemnym. Opracowaniem systemu głównie zajmowało się dowództwo Armii Krajowej i kierownictwo Delegatury Rządu na Kraj, natomiast inne organizacje polityczne brały aktywny udział w jego współtworzeniu bądź opracowywały własne programy.

**Kluczem** do umiejscowienia i zapewnienia efektywności działania przyszłych struktur wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa

---

<sup>4</sup> J. Marszalec, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego publicznego Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999, s. 6.

<sup>5</sup> Tamże s. 9, (wyłączenia pochodzą od autora).

w okresie „przełomu”, czyli w okresie powstania i wyzwania kraju było **precyzyjne określenie i umiejscowienie źródeł powstających zagrożeń.**

**Pierwsze** i zarazem największe źródło zagrożenia upatrywano w partyzantach rosyjskich i nadciągającej armii sowieckiej, gdzie jak przewidywano głównym ich zadaniem będzie prowadzenie dywersji ideologicznej, mającej na celu pozbawienie autorytetu legalnych władz polskich oraz doprowadzenie do anarchizacji życia.

„**Drugim** źródłem zagrożenia będzie wielotysięczna masa Polaków wykolejonych przez rządy okupanta, wtrąconych na dno nędzy lub pchniętych do bandytyzmu. [...] W tej masie łatwo będzie pobudzić skłonności anarchistyczne, których rozpętaniu może zapobiec tylko wprowadzenie twardych norm bezpieczeństwa i porządku. Ta masa będzie skłonna sama wymierzyć sobie sprawiedliwość, zabezpieczyć doraźnie swój byt drogą rabunku, ....”<sup>6</sup>.

**Trzecim** – to migracja kilkumilionowej masy uchodźców, wysiedleńców oraz ludzi wywiezionych na roboty, a także dezertersów z obcych wojsk, w wyniku, czego może dojść do dezorganizacji transportu, nasilenia rabunków i kradzieży.

Szczególne niebezpieczeństwo stanowił bardzo duży wzrost przestępczości i bandytyzmu w okupowanym kraju, według raportów Inspektora Głównego Państwowego Korpusu Bezpieczeństwa i tzw. Kroniki PKB<sup>7</sup>, bandytyzm przyjął zastraszające rozmiary na terenie Warszawy i terenach wiejskich, które były penetrowane przez uzbrojone bandy podszywające się pod oddziały partyzanckie.

<sup>6</sup> Meld. Nr 221 z 14.10.43 Dowódcy AK do Naczelnego Wodza,[w:], AK w dokumentach 1939 – 1945, t. 3, Wrocław 1990, s. 175.

<sup>7</sup> „Kronika PKB” – była opracowaniem-raportem, przygotowanym przez oficerów Urzędu Śledczego PKB m. ST. Warszawy o stanie bezpieczeństwa publicznego w mieście. Rejestrowała ona akty przestępcze dokonywane przez ludność cywilną, akcje zbrojne podziemia (czasami jednak nie potrafiła odróżnić akcji podziemia od napadu bandyckiego) oraz akty terroru okupanta. Podawała też nazwiska konfidentów gestapo.

**Kolejnym źródłem** mającym istotny wpływ na bezpieczeństwo to gwałtowny rozwój różnorodnych patologii społecznych, do których zaliczano przede wszystkim prostytutkę, żebractwo, proceder „szmalcownictwa”<sup>8</sup> oraz działalność volksdeutchów posługujących się biegle językiem polskim i niemieckim oraz znający doskonale realia Warszawy<sup>9</sup>.

„Podstawową zasadą, na której oparto działania zmierzające do stworzenia sprawnego systemu zapewnienia porządku publicznego w okresie „przełomu”, jak również już w okresie okupacji był **legalizm**. [...] Punktem wyjścia stał się wprowadzony przed 1 września 1939 r. przez Prezydenta RP stan wojenny. Tym samym nabrały mocy przepisy szczególne, zawarte w ustawie o stanie wojennym z czerwca 1939 r. To one stały się odnośnikiem wielkiego wysiłku konspiratorów w celu stworzenia przepisów prawnych na okres wojny i powstania zbrojnego”<sup>10</sup>.

Filarem systemu zapewnienia porządku i ładu publicznego stała się opracowana „Instrukcja dla wojewódzkich i powiatowych władz administracji ogólnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w Kraju w okresie przejściowym”<sup>11</sup>.

Dokument ten składał się z dwóch części, w pierwszej zostały zawarte zasady działania w stosunku do osób, w drugiej – do rzeczy.

W pierwszej części sprecyzowano zasady:

- ograniczenia swobód obywatelskich;
- internowania osób zagrażających porządkowi publicznemu;
- organizowania obozów odosobnienia;

<sup>8</sup> Szantażyści zwani szmalcownikami, wyszukiwali osoby pochodzenia żydowskiego i Żydów ukrywających się po tzw. aryjskiej stronie i wymuszali od nich okupy, niejednokrotnie okupy były pobierane od rodzin polskich ukrywających Żydów.

<sup>9</sup> J Marszalec, op., cit., s. 25-29.

<sup>10</sup> Tamże s. 32 – 33.

<sup>11</sup> Jak podaje G. Górski [w:] *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939 -1945, Studium historyczno – prawne*, Toruń 1995, s. 137, prace nad „instrukcją ...” rozpoczęto na przełomie 1942 i 1943 r., a jej ostateczna redakcja była gotowa prawdopodobnie na początku 1944 roku.

- ruchu granicznego;
- ruchu wewnętrznego;
- zwalczania band rabunkowych i dywersyjnych;
- ochrony władz państwowych i samorządowych.

Druga część określała zasady:

- zabezpieczenia: przed kradzieżą i dewastacją: obiektów użyteczności publicznej, biur, urzędów;
- ochrony: drukarni, instytucji wymiaru sprawiedliwości oraz lokali i mienia ruchomego,
- zapewnienia: rozmaitych artykułów dla potrzeb ludności.

W skład stworzonego systemu ochrony bezpieczeństwa publicznego wchodził wymiar sprawiedliwości oraz cywilne i wojskowe organa bezpieczeństwa.

Fundamentem, na którym opierał się system bezpieczeństwa publicznego, była przygotowywana przy współudziale wojska administracja cywilna, tym samym uzyskano akceptację społeczeństwa dla systemu. Zwornikiem całego systemu było podziemne sądownictwo, reprezentowane przez Wojskowe Sądy Specjalne i cywilne Sądy Specjalne. Ściganiem przestępstw mniejszej wagi i wykroczeń popełnianych przez polską ludność cywilną zajmowały się Komisje Sądzące Walki Podziemnej<sup>12</sup>.

#### **4.2. Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa publicznego w okresie PRL**

Zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego zajmował się Resort Bezpieczeństwa Publicznego, który został utworzony dekretem z dnia 21 lipca 1944 roku o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego

<sup>12</sup> J. Marszałec, op., cit, s. 36 – 37.

i jego 13 resortów, przekształcony 31 grudnia 1944 roku w Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. MBP podporządkowane były pierwsze jednostki organizacyjne typu milicyjnego zorganizowane na wzór formacji wojskowej, powołane na mocy Dekretu o Milicji Obywatelskiej z 7 października 1944 r.

Dekret ten określał MO jako (...) **prawno-publiczną formację służby bezpieczeństwa publicznego**, do której należały między innymi: ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; dochodzenie i ściganie przestępstw; wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie przewidzianym prawem. Organizacja MO pod względem teoretycznym była dostosowana do ówczesnego podziału administracyjnego kraju<sup>13</sup>.

Wraz z rozwojem państwowości socjalistycznej i powstawaniem nowych zagrożeń zachodziła konieczność zmian dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego. Rada Państwa PRL w dniu 7 grudnia 1954 r. wydała dekret o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie **spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego**. Na mocy tegoż dekretu zniesiono urząd ministra bezpieczeństwa publicznego, utworzono urząd **ministra spraw wewnętrznych** (zwierzchni wobec **Milicji Obywatelskiej, Służby Więziennej, Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojsk Ochrony Pogranicza i Straży Pożarnej**) oraz powołano Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów, którego organami terenowymi były wojewódzkie i powiatowe urzędy<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Zob. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996, s. 13.

<sup>14</sup> Tamże s. 14.

Sejm PRL uchwalił 14 sierpnia 1983 r. ustawę o **urzędzie ministra spraw wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów**<sup>15</sup>, która wraz z wydanymi później przepisami wykonawczymi stworzyła podstawy prawne działania SB, MO i wojsk MSW. Uchwalenie wspomnianej ustawy miało miejsce w pół roku po zawieszeniu stanu wojennego na terytorium kraju (31 grudnia 1982 r.)<sup>16</sup>.

Zapisy ustawy precyzowały zakres działania ministra spraw wewnętrznych, wymieniając wszystkie obszary działania, za które organ ten był bezpośrednio odpowiedzialny<sup>17</sup>: (...) **ochrona bezpieczeństwa państwa, ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego; ochrona porządku publicznego, w tym ochrona ładu i spokoju w miejscach publicznych oraz środkach komunikacji publicznej, a także bezpieczeństwa w ruchu drogowym**<sup>18</sup> oraz określały jednostki organizacyjne przy pomocy których minister spraw wewnętrznych realizował swoje zadania.

Na podstawie wymienionych ustaw i innych przepisów wykonawczych resort spraw wewnętrznych inicjował różnorodne przedsięwzięcia mające w celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz utrzymanie ładu i porządku w kraju poprzez:

- prowadzenie inwigilacji politycznej społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. sił antysocjalistycznych;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów prawnych i administracyjnych oraz decyzji władz administracji państwowej;
- zdobywanie informacji o potencjalnych zagrożeniach.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 38, poz. 172.

<sup>16</sup> 13 grudnia 1981 r. Rada Państwa PRL, wprowadziła na obszarze całego kraju stan wojenny. Natomiast 31 grudnia 1982 r., a zgodnie z uchwałą Rady Państwa z 19 grudnia 1982 r. został zawieszony na całym terytorium kraju.

<sup>17</sup> Zob. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, op.cit. s. 14 – 15.

<sup>18</sup> Art. 2, ust. 1. ustawy o urzędzie ministra spraw wewnętrznych..., Dz. U nr 38, poz. 172.

Zadania resortu spraw wewnętrznych polegały na prowadzeniu bieżących działań i przygotowaniu odpowiednich przedsięwzięć mających na celu:

- zwalczaniu bandytyzmu i chuligaństwa;
- prowadzeniu walki ze spekulacją, pasożytnictwem i przestępczością;
- odpowiedniego przygotowania niezbędnych sił i środków do prowadzenia działań przeciwspiegowskich i przeciwdywersyjnych;
- wzmocnienia ochrony granic;
- ochronę naczelných organów władzy i ważnych obiektów.

Do wykonania powyższych zadań resort spraw wewnętrznych posiadał:

- jednostki służby bezpieczeństwa;
- jednostki milicji obywatelskiej, w tym ochotniczą rezerwę milicji obywatelskiej (ORMO);
- jednostki wojskowe podporządkowane Ministrowi Spraw Wewnętrznych;
- straż pożarną;
- straże przemysłowe, kolejowe, portowe, bankowe, leśne<sup>19</sup>.

Reasumując należy wspomnieć, że zadania w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego realizowane były w ramach funkcji wewnętrznej państwa. Wynikały z warunków i sytuacji, polegały na przedsięwzięciach uświadamiających, wychowawczych, politycznych i prewencyjnych. Realizowały je wszystkie organy administracji państwowej wraz z podporządkowanymi im siłami porządkowo – obronnymi, organizacje polityczne i społeczne. Przedsiębiorstwa

---

<sup>19</sup> Zob. Z. Gołąb, *Wojna a system obronny państwa*, BWW, MON, Warszawa 1984, s.105 – 107.

przemysłowe oraz inne utrzymywały ustalony tryb produkcji, dyscyplinę społeczną, zapewniały zabezpieczenie mienia.<sup>20</sup>

### **4.3. Organizacja systemu bezpieczeństwa publicznego w okresie transformacji**

Okres transformacji rozpoczęty w Polsce w 1989 roku, zbiega się w czasie z przemianami na arenie międzynarodowej, a jego pierwszoplanowym celem staje się budowa nowego demokratycznego państwa dorównującego nowoczesnym demokracjom świata.

Dokonujące się przewartościowania geopolityczne i geoeconomiczne miały znaczący wpływ na podejście do problematyki bezpieczeństwa, wymuszając wytyczenie nowych kierunków obronności i podjęcia działań prawno – organizacyjnych w tej dziedzinie.

Umownie w zakresie kształtowania polityki bezpieczeństwa wewnętrznego okres ten można podzielić na dwa etapy:

- pierwszy od 1989 do 1997<sup>21</sup> roku obejmujący czas zakończenia obrad okrągłego stołu do wprowadzenia ustawy ustrojowej;
- drugi od 1997 roku do chwili obecnej.

W etapie pierwszym ujmując w porządku chronologicznym zostały przyjęte następujące dokumenty: „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta uchwałą KOK w dniu 21 lutego 1990 r.; „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”; przyjęta na posiedzeniu KOK 2 listopada 1992 r.; kolejne nowelizacje ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.

<sup>20</sup> Szerzej, Z. Gołąb, op. cit., s. 105 – 107.

<sup>21</sup> Za datę końcową można przyjąć 2 kwietnia 1997 roku – dzień przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

o zagospodarowaniu przestrzennym; ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw; ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r.; przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej – tzw. „reforma centrum gospodarczego i administracyjnego”<sup>22</sup>.

Minister Spraw Wewnętrznych realizował zadania<sup>23</sup> polityki państwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego i ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz dorobek kulturalny i materialny społeczeństwa i poszczególnych obywateli, ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego, ochrony przeciwpożarowej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy wymienionej w przypisie 23 do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych należało:

- 1). nadzór nad działalnością Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej w zakresie ustalonymi odrębnymi ustawami;
- 2). podejmowanie rozstrzygnięć w zakresie powierzania Policji, UOP i Straży Granicznej zadań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego określonych w odrębnych ustawach, w razie wątpliwości dotyczących ich właściwości rzeczowej, z wyjątkiem czynności dochodzeniowo-śledczych;
- 3). sprawy społeczno – administracyjne, określone odrębnymi ustawami;

<sup>22</sup> W. Kitler, *Obrona Narodowa* ...op., cit. s. 152.

<sup>23</sup> Pozycję prawną i zakres kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych określała Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku, o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. Nr 30, poz. 181 z późn. zm; rozporządzenie Rady Ministrów dnia 16 lipca 1990 roku, w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U., Nr 49, poz. 287., rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 roku w sprawie nadania statutu organizacyjnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Dz.U. Nr 49 poz. 288.

- 4). czynności organizacyjno – mobilizacyjne i obronne resortu spraw wewnętrznych oraz inne zadania z zakresu obronności, wynikającej z przepisów o powszechnym obowiązku obrony;
- 5). koordynacja działań porządkowo – ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- 6). wspieranie działalności naukowej i społecznej, podejmowanej na rzecz przeciwdziałania przestępczości i zjawiskom kryminogennym;
- 7). określanie i doskonalenie metod działań rozpoznawczych, zapobiegawczych i wykrywczych w celu zwalczania przestępstw i wykroczeń, w granicach zakreślonych przepisami prawa;
- 8). ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej.

Ponadto Minister sprawował nadzór nad szkolnictwem resortu i resortowymi placówkami badawczo-rozwojowymi, współdziałając w tym zakresie z Ministrem Edukacji Narodowej (art. 4 ustawy wymienionej w przypisie 23).

Nadzór ministra nad wymienionymi wyżej organami polegał przede wszystkim na kontrolowaniu działań zmierzających do ochrony życia, zdrowia, mienia, przeciwdziałaniu zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa i jego porządek prawny, kontrolowanie realizacji zadań wynikających z umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej oraz działalności pełnomocników granicznych.

#### 4.4.1. Zadania wybranych organów w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego

W celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego został utworzony **Urząd Ochrony Państwa**<sup>24</sup>, organizując działania zapobiegające powstawaniu niepożądanych zjawisk zagrażających bezpieczeństwu państwa. Z założenia UOP miał być instytucją apolityczną, w praktyce często pojawiały się głosy, że UOP angażuje się w spory polityczne lub jest wykorzystywany w celach politycznych<sup>25</sup>.

Do ustawowych zadań UOP należało:

- rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa;
- rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej;
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców;
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw mających charakter lub zasięg międzynarodowy, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi, a także ściganie ich sprawców;
- przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Urzędzie Ochrony Państwa*, Dz. U. nr 30, poz. 180 z późn. zm., weszła w życie 10 maja 1990 r.

<sup>25</sup> Pierwszym głośnym przykładem była tzw. lista Macierewicza (1992) – lista domniemanych współpracowników UB i SB. W 1993 r. J. Kaczyński ujawnił tajną instrukcję powołującą specjalny wydział – inwigilujący prawicę. Ponadto UOP był także uwikłany w tzw. aferę Olina – oskarżenie premiera Aleksandra o współpracę z rosyjskim agentem Ałganowem.

Przy zapobieganiu i zwalczaniu zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obronny państwa UOP współdziałała z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi. Wprowadzenie ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>26</sup> zwiększyło zakres zadań, bowiem nakładała ona na UOP odpowiedzialność za prowadzenie procedur sprawdzających w zakresie bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, certyfikację w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego, prowadzenie szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz prowadzenie kontroli przestrzegania stosownych przepisów.

W realizacji przedstawionych zadań Urząd Ochrony Państwa łączył tradycyjne funkcje służb specjalnych w rozumieniu wywiadu i kontrwywiadu z realizacją funkcji procesowej (wykrywanie sprawców przestępstw), charakterystycznej dla organów typu policyjnego<sup>27</sup>. Liczba i struktura etatów UOP są tajne, na początku lat 90 powołano delegatury Urzędu w 14 miastach Polski: Katowicach, Szczecinie, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Olsztynie, Wrocławiu, Rzeszowie, Poznaniu, Łodzi, Radomiu, Kielcach, Bydgoszczy, Białymstoku.

Urząd Ochrony Państwa został zlikwidowany ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

**Policja**<sup>28</sup> – stanowi centralny organ administracji państwowej właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa o Policji określa ją jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu, główny jej trzon stanowią pionicy: kryminalny obejmujący służbę dochodzeniowo śledczą, operacyjno – rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej i techniki

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 11 poz. 95 z późn. zm.

<sup>27</sup> Do najgłośniejszych sukcesów UOP należała ewakuacja z Iraku zagrożonych aresztowaniem agentów CIA w czasie wojny w zatoce Perskiej (1990) i rozpracowanie afer Art. – B i FOZZ (1991).

<sup>28</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku, o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.

operacyjnej; ruchu drogowego i prewencji, a nim pododdziały antyterrorystyczne; policje specjalistyczne w tym kolejowa, wodna, lotnicza i sądowa oraz policje lokalne. Ponadto w skład policji weszły służby wspomagające w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym oraz ośrodki szkolenia i szkoły policyjne.

Art. 1 ust 2 ustawy o Policji określa jej podstawowe zadania, do których należą:

- 1). ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2). ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 3). inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 4). wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- 5). nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) tworzonymi na podstawie ustawy oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- 6). kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- 7). współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Do realizacji powyższych zadań została stworzona struktura<sup>29</sup> organizacyjna Policji – załącznik 16 – która przedstawia podległość służbową terenowych organów Policji i jednostek centralnego podporządkowania. Schemat obrazuje miejsce szczebla centralnego Policji w realizacji funkcji operacyjnych, kontrolno – orzekających, wykrywczych i wychowawczych.

Komendy wojewódzkie Policji posiadały właściwość terytorialną zgodną z podziałem administracyjnym kraju na województwa, wypełniając funkcje organizatorskie, koordynacyjne i nadzorcze wobec podległych jednostek organizacyjnych.

Komendy rejonowe i ich właściwość terytorialną określał Komendant Główny Policji na wniosek<sup>30</sup> Komendantów wojewódzkich Policji. Komendy rejonowe realizując zadania wykonawcze w zakresie ochrony mienia życia i zdrowia obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego spełniały funkcje organizatorskie, nadzorcze i koordynacyjne wobec podległych komisariatów Policji.

Wraz z wprowadzeniem reformy administracyjnej kraju Policja zaczęła funkcjonować w nowej strukturze organizacyjnej<sup>31</sup>.

Wzrost liczby starych i pojawienie się nowych form przestępczości spowodował konieczność powołania nowych pionów Policji takich jak: Oddział do spraw Narkomanii i Innych Patologii Społecznych, Oddział ds. Przestępczości Aferowej. Krajowy Oddział „Interpolu”, Centralne Biuro Śledcze, dodatkowo w pionie szkolenia od 6 stycznia 1999 roku utworzono Szkołę Policji w Katowicach.

---

<sup>29</sup> Struktura organizacyjna Policji wynikała z Zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 6/92 z dnia 28 czerwca 1992

<sup>30</sup> Wniosek uwzględniał następujące założenia i cele: maksymalne zbliżenie siedzib jednostek do obywateli; dostosowanie rozmieszczenia sił i środków policyjnych do wielkości zagrożenia przestępczymi i innymi naruszeniami prawa; podział na rejony przyjęty przez sądy i organy prokuratury oraz organy administracji rządowej.

<sup>31</sup> Komendzie Głównej Policji podlega obecnie 16 komend wojewódzkich, Komenda Stołeczna będąca komendą miejską, ale na prawach wojewódzkich, 329 komend powiatowych i 2072 komisariaty.

Ponadto Policja przestała być w pełni samodzielną formacją podległą komendzie głównej Policji, a stała się częścią tzw. wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej. Takie usytuowanie sprawia, że samorządy lokalne mogą stawiać Policji zadania w części dotyczącej pracy prewencyjnej. Mają też możliwość zwiększania liczby policjantów na swoim terenie poprzez finansowanie etatów policyjnych. Z nadzoru wojewodów i starostów wyłączono: służby zwalczania przestępczości zorganizowanej i narkotykowej, sprawy operacyjno – rozpoznawcze oraz dochodzeniowo śledcze.

Funkcje, zadania, rolę policji określa forma społeczeństwa polskiego natomiast zakres i metody działania wyznaczają zagrożenia i niebezpieczeństwa w funkcjonowaniu społeczeństwa. Zatem, funkcjonowanie policji w tym znaczeniu polegać powinno na spełnianiu szeroko rozumianej funkcji kontrolnej, zabezpieczającej (przestrzeganie prawa) i regulacyjnej, w odniesieniu do niebezpiecznych zachowań społecznych. Niezależnie od rozwoju sytuacji **głównym ogólnym zadaniem policji jest efektywna ochrona porządku publicznego.**

**Straż Graniczna** – jednolita i uzbrojona formacja została utworzona w miejsce rozformowanych Wojsk Ochrony Pogranicza<sup>32</sup>, jej hierarchiczna struktura posiada typowy charakter administracyjno – policyjny, dostosowana do potrzeb realizacji zadań. Centralnym organem zarządzającym jest podległy ministrowi spraw wewnętrznych Komendant Główny Straży Granicznej, któremu bezpośrednio podlegają komendanci terenowych oddziałów Straży Granicznej, pośrednio komendanci strażnic,

<sup>32</sup> Nazwa formacji nawiązuje do tradycji straży Granicznej II RP, powołana na mocy ustawy z dnia 12 października 1990 roku, o *Straży Granicznej*, Dz.U., nr 78, z dnia 19 listopada 1990 r. poz. 461 z późn. zm.

komendanci granicznych placówek kontrolnych i terenowych dywizjonów Straży Granicznej.

Do zadań Straży Granicznej należy:

- 1). ochrona granicy państwowej;
- 2). organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- 3). wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- 4). rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami;
- 5). zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości tej Straży – także w strefie nadgranicznej;
- 6). osadzanie i utrzymanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- 7). ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;
- 8). wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej;
- 9). gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- 10). nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;
- 11). ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków

powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;

12). zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;

13). zapobieganie przemieszczaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych;

14). wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

W ostatnich kilkunastu latach znacząco wzrósł ruch towarowy i osobowy ruch graniczny

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i perspektywa przystąpienia do Układu z Schengen Polski, Słowacji, Czech, Litwy, co jest spodziewane około 2006 roku sprawi, iż większość granic naszego kraju stanie się wewnętrznymi granicami unijnymi, tym samym ochrona granicy państwowej i przeciwdziałanie nielegalnej migracji stopniowo będzie się koncentrować na działaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej w strefie nadgranicznej, a nie na fizycznej i bezpośredniej ochronie samego pasa drogi granicznej.

Stopniowe włączanie Straży Granicznej do unijnych systemów informatycznych, pozwala na niemal natychmiastowe uzyskiwanie pełnej informacji o przestępstwach i wykroczeniach dokonywanych w każdym państwie Unii Europejskiej. Umożliwia to skuteczną i szybką identyfikację sprawców przestępstw i wykroczeń oraz osób uznawanych za niepożądane

w UE oraz stwarza możliwości przeciwdziałania przestępczości granicznej, zwłaszcza tej najgroźniejszej zorganizowanej – związanej z próbami przemytu narkotyków, broni i materiałów wybuchowych.

### **Obrona cywilna<sup>33</sup>.**

Obrona cywilna do 1996 roku pozostawała w strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej, formacja była przygotowana głównie do wykonywania zadań na rzecz sił zbrojnych, w przypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego. Zadania na okres pokoju obejmowały prowadzenie we współdziałaniu z innymi organami działań ratowniczych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz likwidacji ich skutków.

Wykładnia i istota obrony cywilnej została zawarta w definicji jej zadań „Podstawowym i najważniejszym zadaniem obrony cywilnej [...] jest zapewnienie skutecznej indywidualnej i zbiorowej ochrony ludności, stworzenie niezbędnych warunków dla zachowania sprawności i ciągłości funkcjonowania techniczno usługowej struktury państwa, ścisłe współdziałanie z siłami zbrojnymi, zagwarantowanie ochrony i ciągłości pracy najważniejszych obiektów produkcyjno – ekonomicznych, pracy transportu, komunikacji i łączności, urządzeń energetycznych i komunalnych, a w razie potrzeby prowadzenie kompleksowych akcji ratowniczych”<sup>34</sup>.

Przedstawione założenia znalazły odzwierciedlenie w Zarządzeniu Nr 02/86 Przewodniczącego KOK i Prezesa Rady Ministrów z 14 maja 1986 r.

<sup>33</sup> Obrona Cywilna powołana została uchwałą Rady Ministrów w dniu 18 maja 1973 roku, której celem pozostała nadal ochrona ludności przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych oraz zapewnienie jej niezbędnych warunków do przetrwania.

<sup>34</sup> Z wywiadu Szefa Obrony Cywilnej Kraju gen. Tuczapskiego, *Trybuna Ludu* nr 48 z 26 lutego 1981 r.

w sprawach związanych z osiągnięciem podwyższonej pełnej gotowości obronnej państwa<sup>35</sup>.

Natomiast Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku doprecyzowało zadania obrony cywilnej rozgraniczając zadania na czas wojny i pokoju, które obejmowały w szczególności:

a) na czas wojny.

- wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeżenie i alarmowanie;
- organizowanie ewakuacji ludności;
- przygotowanie budowli ochronnych;
- zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych;
- udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej;
- walkę z pożarami;
- przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń;
- ochronę żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
- organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
- zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji;
- doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
- doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Dz.U. KOK Nr 6 poz. 52.

<sup>36</sup> Zob., Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, (Dz.U. z 1993 r., Nr 93, poz. 429).

b) na czas pokoju.

- prowadzenie działalności planistycznej i prac organizacyjnych;
- prowadzenie działalności szkoleniowej i upowszechniającej w zakresie problematyki obrony cywilnej;
- przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie<sup>37</sup>.

Zadania są zgodne z ratyfikowanym przez Polskę Protokołu Dodatkowego I genewskich 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 roku<sup>38</sup> o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, gdzie obrona cywilna oznacza wypełnianie zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania.

Zatem obrona cywilna powinna stanowić powszechny system o sprecyzowanych zadaniach, strukturach i formach działania, zespolona ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i samorządowej, podmiotami gospodarczymi oraz organizacjami społecznymi.

W 1997 roku powstał urząd szefa Obrony Cywilnej Kraju, który podporządkowano ministerstwu spraw wewnętrznych i administracji, w ten sposób OC zmieniła decydenta i resort, szybko zapomniano o głównym przeznaczeniu formacji OC. Struktury OC zaczęto traktować jako drugorzędny element powstałego w 1995 roku krajowego systemu

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Art. 61 ust. 1 lit. a – *n* Protokołu dodatkowego I., przypisuje obronie cywilnej następujące zadania: ostrzeganie; ewaluację ludności z terenów zagrożonych; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługę środków zaciemniania; ratownictwo; opiekę medyczną włącznie z pierwszą pomocą medyczną i opieką religijną; walkę z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i prowadzenie innych podobnych działań; dostarczanie niezbędnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźnej pomocy dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźnego przywracania działań niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźnego grzebania zmarłych; pomocy w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowych rodzajów działalności niezbędnych do wypełnienia któregoś z zadań wymienionych, w tym planowania i prac organizacyjnych.

ratowniczo – gaśniczego, trend ten został utrzymany i umocniony, kiedy w 2000 roku dokonano zespolenia personalnego stanowiska komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej i szefa OC Kraju. Przyjęta droga „poprawy” spowodowała galimatias w obszarze zarządzania, w centrali powstało jedno kierownictwo, w terenie funkcje szefów OC na swoim obszarze pełnią wojewodowie, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. Taki podział kompetencyjny powoduje, że komendant PSP będący jednocześnie szefem OC nie ma nad terenowymi ogniwami obrony cywilnej władzy służbowej. Pomijając złożoność problematyki prawnej ze stanem rzeczywistym w tym obszarze można pokusić się stwierdzenie, że obrona cywilna zupełnie się „pogubiła”.

Efektem takiego stanu rzeczy jest brak niewłaściwa realizacja zadań na czas „W” i czas „P”. Zupełnie zapomniano o realizacji zadań wynikających z konwencji genewskich i Traktatu Północnoatlantyckiego, które obligują do utrzymywania odpowiednio rozwiniętych i wyposażonych formacji Obrony Cywilnej.

#### **4.3.2. Miejsce i rola Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych w systemie bezpieczeństwa publicznego**

Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe stanowiły najbardziej liczną formację wojskową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych, przeznaczoną do realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego. Zasadnicze zadanie polegało na zapewnieniu bezpieczeństwa naczelnym organom administracji państwowej w zasadniczych i zapasowych miejscach pracy, w tym stworzenie warunków ich funkcjonowania w ramach Systemu Stanowisk Kierowania obronnością Państwa w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie stanowiły

odwód Ministra Spraw Wewnętrznych utrzymując gotowość do natychmiastowego użycia w sytuacjach kryzysowych.

Do głównych zadań Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych należało:

- udział w ochronie osób sprawujących najwyższe kierownicze funkcje w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz osób, które ze względu na dobro państwa należało objąć ochroną;
- ochrona i obrona obiektów i urządzeń służących naczelnym organom władzy i administracji państwowej;
- ochrona obiektów przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych na terenie kraju;
- ochrona polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami kraju;
- współudział z innymi siłami resortu spraw wewnętrznych w zabezpieczeniu pobytu ważnych osobistości i delegacji zagranicznych;
- przygotowanie Głównego Stanowiska Kierowania Państwem, a w tym utrzymanie obiektów umocnionych, wyposażonych w niezależne źródła energii, wody, środki łączności i inne urządzenia zapewniające funkcjonowanie w nich naczelnym organów władzy;
- zapewnienie i utrzymanie łączności specjalnej w ramach Stanowiska Kierowania ministerstwa spraw wewnętrznych oraz systemu łączności współdziałania;
- wykonywanie zadań konwojowych i ochrona wartości pieniężnych Narodowego Banku;
- realizacja zadań ochrony i osłony pirotechnicznej ważnych obiektów państwowych;

- współdziałanie z pozostałymi formacjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ponadto NJW MSWiA stanowiły odwód Ministra Spraw Wewnętrznych w gotowości do natychmiastowego użycia w sytuacjach nadzwyczajnych i w razie zaistnienia klęsk żywiołowych.

Przedstawione zadania ani nie zastępowały, ani nie wchodziły w zakres kompetencji istniejących formacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wypełniały lukę strukturalno – organizacyjną istniejącą w resorcie spraw wewnętrznych, w realizacji zadań spoczywających na MSW wynikających z określonych w aktów prawnych i dokumentów normatywnych.

Stanowiąc odwód Ministra Spraw Wewnętrznych jednostki niejednokrotnie potwierdzały swoją przydatność, potwierdzeniem tego może być udział jednostek:

- w przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się pożaru w Kuźnicy Raciborskiej;
- udział stanów osobowych i specjalistyczna pomoc sprzętowa oraz materialna w powodzi w 1997 roku;
- udział w zabezpieczeniu wizyt Ojca Świętego Jana Pawła II;
- wspomaganie Policji poprzez wspólne patrolowanie rejonów szczególnie niebezpiecznych na terenie miasta stołecznego Warszawy;
- udział w uszczelnieniu wschodniej granicy państwowej;
- pomoc dla Straży Granicznej w realizacji zadań na zachodniej granicy państwowej;
- udział w międzynarodowej pomocy powodziom na Ukrainie<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Wyszczególnione zadania nie dotyczą działań obejmujących okres PRL.

Realizacja przedstawionych wybranych zadań odbywała się w oparciu o stan etatowy czasu „P” w ramach posiadanych środków finansowych<sup>40</sup> przyznanych na funkcjonowanie NJW MSWiA. Zadania te ustawowo nie były określone tej formacji, a zatem środki na ich realizację nie były przyznawane. Nadmienić warto, że w tym czasie stałe zadania ochronno – obronne, konwojowe, pirotechniczne oraz zabezpieczenia logistycznego i łączności realizowane były na dotychczasowym poziomie.

Likwidacja NJW MSW i A była decyzją wynikającą z zachodzących zmian polityczno – administracyjnych, autor ze względu na zaangażowanie emocjonalne pozostawia ten fakt bez oceny.

#### **4.4.2 Próba oceny systemu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego**

Przyjęcie ustawy ustrojowej stało się przyczynkiem do dyskusji nad słuszością dotychczas funkcjonujących rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa w tym bezpieczeństwa publicznego. Konstytucja RP nie rozwiązała wszystkich problemów w tym zakresie, natomiast akty rangi ustawowej pozostają daleko w tyle za rzeczywistymi potrzebami<sup>41</sup>.

Trzon systemu ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego stanowią powołane policje działające jako wyspecjalizowane organy administracji w stanach zagrożenia. Do policji tych zalicza się: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję wywiadu, Straż Graniczną, Straż Pożarną<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> W obecnym czasie istniała możliwość przerzucania środków finansowych z jednej podziałki na drugą, odbywało to się oczywiście kosztem kadry i żołnierzy służby zasadniczej, którym między innymi przedłużano okres oczekiwania na otrzymanie stałej kwatery, ograniczono należności mundurowe itp.

<sup>41</sup> Zob. S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy*, Polska Zbrojna, Październik 2001, nr 44, s. 3.

<sup>42</sup> Zob. T. Stobiecki, *Regulacje prawne stanów nadzwyczajnych*, [w:] I konferencja „Zarządzanie Kryzysowe”, nt. „Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Szczecin, dnia 27.06.2003 r., s. 7.

Podjęte działania przez organy administracji rządowej i samorządowej w celu stworzenia ram prawnych, organizacyjnych i wykonawczych dla systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie zapewniły sprawności i skuteczności działań prowadzonych w warunkach kryzysu<sup>43</sup>.

W ramach przyjętych regulacji prawnych<sup>44</sup>, zawartych w różnorodnych aktach prawnych, nie została podjęta próba sprecyzowania zasad i procedur realizacji zadań, co spowodowało brak spójności rozwiązań stosowanych na poszczególnych poziomach zarządzania kryzysowego przez podmioty w nim uczestniczące. Rozwiązania organizacyjne, zasady kierowania i koordynowania działaniami porządkowo – ochronnymi realizowane jest według kryteriów własnych ustalonych przez podmioty w nim uczestniczące. Przygotowanie podmiotów<sup>45</sup> nie stwarza możliwości pełnej realizacji zadań warunkujących utrzymanie bezpieczeństwa publicznego.

Realizacja zadań w zakresie kierowania w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego przez Prezesa Rady Ministrów od dnia 15 kwietnia 1998 r. do dnia 18 stycznia 2000 r. realizowane były za pośrednictwem Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania

---

<sup>43</sup> Zob. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa wrzesień 2003, s. 5, numer kontroli P/02/074.

<sup>44</sup> Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 99, poz. 631); Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. Nr 146, poz. 957); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych powiatowych służb, inspekcji i straży, których kierownicy są właściwi do wykonywania zadań dla powiatu sąsiedniego, na którego obszarze przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie było siedzib odpowiednich rejonowych jednostek organizacyjnych oraz obszaru ich działania (Dz.U. Nr 162, poz. 1147); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (Dz.U. Nr 166, poz. 1259); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (Dz.U. Nr 111, poz. 1311).

<sup>45</sup> W szkołach policyjnych nie prowadzono szkoleń specjalistycznych dla policjantów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

w Sytuacjach Kryzysowych, Kryzysowych następnie Zespołu do Spraw Kryzysowych. Skład Komitetu ulegał kilkakrotnym zmianom i w ostatecznym kształcie określony został w zarządzeniu Nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2001 r<sup>46</sup>. Na Przewodniczącego Komitetu powołano Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Pierwszym wiceprzewodniczącym Komitetu został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto w skład Komitetu jako wiceprzewodniczący wchodził ministrowie: Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Członkami Komitetu zostali ministrowie: Gospodarki, Transportu i Gospodarki Morskiej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Środowiska, Zdrowia i Łączności. Obsługę Komitetu zapewniał odpowiednio Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, a także od marca 2001 roku Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSW i A.

Zakres działań Komitetu obejmował: przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych; koordynację działań organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych; koordynowanie działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą oraz reprezentowanie Rządu, za zgodą Prezesa Rady Ministrów w kontaktach międzynarodowych, w tym w sprawach występowania o pomoc zagraniczną.

We wspomnianym okresie Komitet odbył 10 posiedzeń, które dotyczyły: bezpieczeństwa wewnętrznego kraju po zamachu terrorystycznym na Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (4 posiedzenia);

---

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów dnia 29 maja 2001 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (nie publikowane).

ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO i UZE (3); zagrożenia powodziowego (2); koordynacji działań w zakresie monitorowania pryszczycy i BSE w Polsce (1). Zatem działania Komitetu wynikały z bieżącej sytuacji wewnętrznej kraju oraz planowanych międzynarodowych ćwiczeń struktur reagowania, tematyka posiedzeń nie obejmowała zagadnień związanych z przygotowaniem rozwiązań regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

W dniu 18 stycznia 2002 r. Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do Spraw Kryzysowych<sup>47</sup>, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącym Zespołu został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W skład Zespołu wchodził jako wiceprzewodniczący: Minister Obrony Narodowej oraz Szef Obrony Cywilnej Kraju (sekretarz Zespołu). Członkami Zespołu zostali komendanci główni: Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej oraz Szef Biura Ochrony Rządu. Ponadto w skład Zespołu wchodził sekretarze i podsekretarze stanu wyznaczeni przez ministrów: Finansów, Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Gospodarki, Środowiska, Edukacji Narodowej i Sportu, Kultury, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zdrowia.

W dniu 1 marca 2002 r. Prezes Rady Ministrów uzupełnił skład Zespołu o Szefa Sztabu Generalnego WP i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz sekretarz lub podsekretarza stanu wyznaczonego przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto została zapewniona możliwość udziału w pracach Zespołu, na zaproszenie przewodniczącego, przedstawicieli innych organów administracji rządowej,

---

<sup>47</sup> Zespół został powołany Zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych (nie publikowane), zarządzenie zostało wydane w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800), utraciło moc obowiązującą zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r., będące podstawą działania Komitetu.

spółek Skarbu Państwa oraz ekspertów. Do zapewnienia obsługi zobowiązano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Do zakresu działania Zespołu należało: dokonywanie bieżącej analizy występujących i potencjalnych zagrożeń; opracowanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, tym aktów terroru<sup>48</sup>; zapewnienie koordynacji organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków; opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami; przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów<sup>49</sup>.

#### 4.5. Wnioski

Organizacja systemu bezpieczeństwa publicznego podczas powstania warszawskiego stanowiła przedsięwzięcie, do którego władze powstańcze przywiązywały szczególną wagę rozumiejąc, że stanowi on fundament, podstawę do budowy przyszłego państwa. Tworzenie tego systemu dokonywało się z wysokim profesjonalizmem i kompleksowością, oparte było na fundamentalnych zasadach tj. na prawie, hipotetycznych zagrożeniach, prognozowanej sytuacji i możliwościach finansowo – organizacyjnych.

Głównym zadaniem tworzonego systemu była ochrona Polski przed zagrożeniami okresu przełomu i okresu odbudowy. Istotną jego cechą była

---

<sup>48</sup> W określonych zagrożeniach powoływano dodatkowe Zespoły np. Zespół do spraw rozpoznania ryzyka wystąpienia pryszczycy i BSE w Polsce (zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 marca 2001 r. – nie publikowane). Informacje o pracach Zespołu przedstawiane były przez przewodniczącego Radzie Ministrów. Działalność Zespołu została zakończona w czerwcu 2002 r. wraz z utratą obowiązującej podstawy prawnej jego funkcjonowania.

<sup>49</sup> Do czerwca 2002 roku Zespół odbył jedno posiedzenie, poświęcone omówieniu wniosków z ćwiczenia zarządzania kryzysowego NATO I UZE oraz informacji nt. kierunków prac Międzyresortowego Centrum ds. Zwalczania Międzynarodowego Terroryzmu i Przestępczości Zorganizowanej.

daleko posunięta decentralizacja stwarzająca możliwości dowódcom liniowym pełnienie niejednokrotnie funkcji żandarma, policjanta, a nawet sędziego rozpatrującego skargi i prośby ludności cywilnej.

Decydujące zmiany w zakresie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa publicznego nastąpiły z nadchodzącymi przemianami. Nie wszystkie podjęte decyzje były jednakże słuszne.

Decyzja o likwidacji NJW MSWiA przy braku koncepcji do wykorzystania potencjału intelektualnego i materialnego likwidowanych jednostek, np. w ramach Obrony Cywilnej Kraju stanowiła przykład braku odpowiedzialności decydentów za bezpieczeństwo publiczne. Decyzja ta spowodowała lukę organizacyjną w zakresie wspomagania pod względem logistycznym i technicznym w ramach Powszechnego Systemu Ochrony Ludności oraz obniżyła możliwość reagowania państwa na sytuacje kryzysowe spowodowane nadzwyczajnymi zagrożeniami dla ludzi i środowiska naturalnego, w tym realizację przedsięwzięć podnoszących bezpieczeństwo wewnętrzne.

Najpoważniejszym zagrożeniem XXI wieku jest współczesny terroryzm realizowany poprzez zamierzone akty skierowane przeciwko życiu ludzkiemu i dobru publicznemu w celu zniewolenia, zastraszenia ludności i władzy państwowej przy pomocy mechanizmów ekonomicznych oraz najpotężniejszych środków niszczenia włącznie z bronią masowego rażenia. Przyjmując, że zagrożenie to dotyczy również Polski koniecznym jest zweryfikowanie dotychczasowych poglądów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Działania w tej sferze powinny zmierzać do poszukiwania rozwiązań w trzech płaszczyznach. Pierwsza – aktywne przeciwdziałanie, zapobieganie atakom terrorystycznym, w tym niedopuszczanie do przenikania terrorystów oraz środków masowego rażenia na terytorium

kraju oraz minimalizacja i likwidacja skutków terroryzmu. Druga – społeczna, czyli edukacja społeczeństwa na rzecz obronności. Trzecia – modernizacji i ewentualnej rozbudowy istniejących organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne.

Sytuacja międzynarodowa, zdobyte doświadczenia organów policyjnych w innych państwach, zdaniem specjalistów, wskazują na konieczność podjęcia nowatorskich instytucjonalnych i politycznych rozwiązań poprzez utworzenie niezależnej policji skarbowej i gospodarczej.

Stąd wypływa konieczność dokonania przewartościowania i modyfikacji kierunków działania istniejących organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W tym świetle największego znaczenia nabiera przeciwdziałanie i utrzymywanie gotowości do reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysowych).

## ZAKOŃCZENIE

Istota współczesnych zagrożeń dotyczących bezpiecznego bytu i rozwoju Polski polega na tym, że ich powstawanie ma miejsce niejednokrotnie w geograficznie oddalonych rejonach.

„Współczesna idea zbiorowego bezpieczeństwa przypomina raczej „koncert mocarstw”, w którym państwa kierują się własnymi interesami, a nie prawnie obowiązującymi regułami. Jak zauważył Richard Russell, „zmodyfikowane koncepcje zbiorowego bezpieczeństwa uznają znaczenie głównych państw oraz akceptują, że organizacje międzynarodowe będą odzwierciedlać ich narodowe interesy”<sup>50</sup>. Polska będąc krajem średniej wielkości nie posiada globalnych ani ponadregionalnych interesów

---

<sup>50</sup> J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polski*, <http://www.sprawymiedzynarodowe.pl>

bezpieczeństwa, lecz tylko regionalne, które powinny być ściśle związane z istotą państwa i oparte na poszerzonej o aspekty ekonomiczne i społeczne podstawie. Zagrożenia będą się zmieniać, a państwo musi pozostać całością w swych podstawowych funkcjach, warunkiem tego jest utrzymywanie odpowiedniego poziomu samowystarczalności w sferze obrony narodowej.

W konstytucji zadanie zajmowania się sprawami bezpieczeństwa przypisane jest Prezydentowi<sup>51</sup> i Radzie Ministrów<sup>52</sup>, gdzie zasadniczą rolę odgrywa Rada Ministrów sprawując „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju”<sup>53</sup>. Prezydent posiada pewne możliwości (wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP) na oddziaływanie na kształt systemu bezpieczeństwa, natomiast Rada Ministrów realizuje zadania tego systemu stosując różne instrumenty polityczne i prawne. Rząd z jednej strony podejmuje działania zmierzające do wykonywania prawa (ustaw) uchwalonych przez Parlament, z drugiej administruje tj. kieruje rządowymi funkcjami za pomocą instytucji i wyspecjalizowanych **organów** jako właściwy organ zarządzający – wykonawczy w rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom wymierzonym w bezpieczeństwo państwa.

**Organy** te reprezentują administrację rządową i pomimo różnego ich usytuowania i znaczenia odgrywają fundamentalną rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa państwa, spokoju i porządku publicznego. Do pierwszej grupy zaliczyć należy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej. W świetle przyznanych im kompetencji charakteryzują się podwójną rolą, z jednej strony są naczelnymi organami

---

<sup>51</sup> Art. 126 ust. 2 *Konstytucji* ... „**Prezydent Rzeczypospolitej** czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i **bezpieczeństwa państwa** oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (wyłączenia pochodzą od autora).

<sup>52</sup> Art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 *Konstytucji* ... „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach **Rada Ministrów** w szczególności; **zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa** oraz **porządek publiczny**; zapewnia **bezpieczeństwo zewnętrzne**” (wyłączenia pochodzą od autora).

<sup>53</sup> Art. 146 ust.4 pkt.11 *Konstytucji*...

administracji państwowej kierującymi określonymi działami administracji rządowej, z drugiej wchodzi w skład Rady Ministrów.

Druga grupa organów bezpieczeństwa państwa to centralne organy administracji rządowej, przy czym nie jest to grupa jednolita. Jedne funkcjonują w ramach działów administracji rządowej i podlegają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Ministrowi Obrony Narodowej, a pozostałe podporządkowane są bezpośrednio premierowi, zatem pierwsze można określić jako wewnątrz resortowe, drugie zaś jako usytuowane obok resortów zajmujących się bezpieczeństwem państwa.

W sytuacji powstawania, narastania, a następnie wystąpienia sytuacji kryzysowej niezależnie od stopnia jej rozwoju i wpływu na stan bezpieczeństwa państwa ocena i podejmowane decyzje zapadają w tych organach, czyli na poziomie wykonawczym. Zauważa się jednak brak organu koordynującego wykonywanie zadań przez organy podlegające ministrom resortowym oraz Premierowi.

Powyższa sytuacja powoduje brak koordynacji, powstają różne plany reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, odrębnie są traktowane plany reagowania na ataki terrorystyczne i klęski naturalne, rozdzielona jest problematyka opanowywania kryzysów i likwidacji ich skutków.

Klasycznym przykładem braku perspektywicznego i kompleksowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa jest niefortunnie wprowadzana reforma służby zdrowia, która doprowadziła do całkowitego rozbicia dotychczasowej zhierarchizowanej struktury inspekcji sanitarnej i inspekcji weterynaryjnej. Obecnie funkcjonują poziome mechanizmy zarządzania tymi służbami, co jak wskazują doświadczenia uniemożliwia podjęcie natychmiastowych, skutecznych i skoordynowanych działań w przypadku zagrożenia biologicznego.

„Z dokumentu Raport z warsztatów-ćwiczenia Pomerania 2002 wynikała między innymi potrzeba: uruchomienia procesów legislacyjnych zmierzających do wypełnienia istniejących luk prawnych i do wydania precyzyjnych i jednolitych przepisów regulujących kompetencje i zasady współdziałania wszystkich organów administracji, instytucji i organizacji, których działania w sytuacjach kryzysowych są niezbędne; przyspieszenia procesu ratyfikacji podpisanych dwustronnych, międzypaństwowych umów o współpracy i pomocy wzajemnej w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych oraz procesu budowania na podstawie tych umów współpracy województw i powiatów przygranicznych z ich odpowiednikami po drugiej stronie granicy; opracowania krajowego planu reagowania na katastrofy, uwzględniającego zasady współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie na morzu i lądzie”<sup>54</sup>.

Z kolei zespół oceniający ćwiczenie CMX 2002 31. 01 – 06. 02. 2002 w części wnioskowej raportu przedstawił konieczność utworzenia kompleksowego, kompatybilnego z NATO, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, zdolnego do działania zarówno w czasie kryzysów o charakterze militarnym jak i pozamilitarnym oraz ustanowienia podporządkowanego bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów stałego umocowanego prawnie i organizacyjnie przy Kancelarii Prezesa Rady – Centrum Koordynacji Kryzysowej.

Zdaniem autora kwestią dyskusyjną jest takie umiejscowienie CKK, ponieważ umacniać to będzie dotychczasowe resortowe podejście do problematyki bezpieczeństwa.

Zatem próbując znaleźć odpowiedź na pytanie czy dotychczasowe rozwiązania zapewniają obywatelom poczucie pełnego bezpieczeństwa

---

<sup>54</sup> *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działania w sytuacjach kryzysowych*, NIK, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa wrzesień 2003, Numer kontroli P/02/074, s. 24.

i stwarzają warunki skutecznego przeciwdziałania w sytuacjach kryzysowych – należy spojrzeć wokół siebie. Dzisiejsza rzeczywistość pokazuje niejednokrotnie bezradność obywateli poszukujących pomocy w przypadkach kryzysowych lub stwarzających zagrożenie. Niejednokrotnie bezradne pozostają osoby z mocy prawa zobligowane do udzielania takiej pomocy, czy zapobieganiu powstawania zagrożeń, najczęściej z powodu niejasnych procedur postępowania, niespójnego prawa, niejasno określonych właściwości poszczególnych organów odpowiadających za bezpieczeństwo publiczne.

Odpowiedzialne podejście do problematyki bezpieczeństwa to ciągłe poszukiwanie odpowiedzi na trudne, niekiedy niewygodne pytania, to **wypracowanie własnych analiz i prognoz dotyczących zagrożeń**. Pomimo powiązania narodowej polityki bezpieczeństwa z polityką międzynarodową warto pamiętać, że najbardziej przekonujące analizy i prognozy powstałe za granicą dotyczą innego środowiska, gdzie niejednokrotnie pozostają w związku z konkretną sytuacją wewnętrzną danego państwa i partykularnymi interesami tych, którzy je głoszą. Bezkrytyczne i „ad hoc” przyjmowanie obcych rozwiązań bez własnego strategicznego, perspektywicznego, kompleksowego i umocowanego prawnie planu działania w dziedzinie bezpieczeństwa doprowadza do destrukcji istniejącego systemu, wprowadza chaos oraz umożliwia prowadzenie różnorodnych manipulacji w planach szczegółowych.

Przykładem takiego podejścia jest Obrona Cywilna, w licznych wypowiedziach znawców przedmiotu poddano ostrej krytyce i dezawuacji tą formację, głównym zarzutem było, że przygotowywała się do działań na wypadek wojny. Wypada w tym miejscu zadać pytanie, a do czego miała się przygotowywać – skoro wojna była głównym zagrożeniem XX wieku. Zapomniano o formacjach OC wielkich zakładów przemysłowych

przygotowywanych do działań na wypadek katastrof technicznych i klęsk naturalnych w swoich lokalnych rejonach działania. Nieprzemysłanymi decyzjami pozbyto się istniejącej bazy logistycznej, rozproszony został potencjał intelektualny<sup>55</sup>. Euforię „naprawiaczy” zweryfikował czas, obecnie prawie wszyscy zdają sobie sprawę, że doświadczenia historyczne i właściwa ich transformacja do aktualnych warunków i rzeczywistości stanowią jedyne i podstawowe źródło do budowy różnorodnych systemów, w tym systemu bezpieczeństwa.

W podsumowaniu, warto zwrócić uwagę, że Polska pozostaje jedynym państwem nie posiadającym odpowiednich strukturalno – organizacyjnych warunków funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego odpowiadającego współczesnym wyzwaniom. Dokonując zmian w systemie konieczne jest odejście od postrzegania go w wymiarze resortowym oraz przy szerokim podejściu do definicji kryzysu, przy jednoczesnym odejściu od klasycznego podziału zagrożeń na militarne i niemilitarne. Zmieniająca się rola wywiadu wymaga określenia nowych jego zdolności w zakresie wczesnego dostrzegania źródeł powstawania zagrożeń asymetrycznych.

Kluczem do budowy sprawnego systemu bezpieczeństwa narodowego to rozwiązanie w pierwszej kolejności dwóch podstawowych problemów. Po pierwsze: powołanie zintegrowanego organu państwowego upoważnionego do działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym odpowiedzialnego za bieżące planowanie i koordynowanie wszelkich przedsięwzięć w systemie bezpieczeństwa. Usytuowanie tego organu powinno być przy Prezydencie, co wymaga ustawowego sprecyzowania

---

<sup>55</sup> Wprawdzie w wywiadzie dla Polskiej Zbrojnej gen. brygadiera Z. Meresa powiedziano, że nastąpiła pełna integracja na szczeblu centralnym OC i straży pożarnej, podkreślając, iż w najbliższym czasie należy przeprowadzić pełną inwentaryzację jednostek i formacji OC i określić ich **ramy działania** oraz **zakres obowiązków**, przy jednoczesnej prezentacji „Wytycznych w sprawie realizacji zadań Obrony Cywilnej i Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego na rok 2001” – przyjęta kolejność postępowania jest trudna do akceptacji. Zob. D. Rembelski, *Bez podziałów*, Polska Zbrojna, <http://www.polska-zbrojna.pl>

relacji pomiędzy Prezydentem, a Radą Ministrów w przedmiotowym zakresie. Po drugie: sytuacja geopolityczna i geoeconomiczna w aspekcie bezpieczeństwa narodowego, wymusza posiadanie masowej formacji zdolnej w krótkim czasie uzyskać gotowość do działania w każdej sytuacji kryzysowej, taką formację stanowią **Wojska Obrony Terytorialnej**.

Istniejący system kierowania reagowaniem kryzysowym (załącznik 17) oparty jest na aktach prawnych<sup>56</sup> regulujących w sposób ogólny omawianą problematykę. Brak jest natomiast szczegółowych ustaleń dotyczących spraw obronnych, terroryzmu, ochrony infrastruktury państwa, co wynika z braku jednostki organizacyjnej opiniującej, koordynującej i nadzorującej realizację przedsięwzięć dotyczących reagowania na sytuacje kryzysowe.

Zatem odpowiedź na pytanie zawarte w głównym problemie badawczym, sprowadza się do stwierdzenia, że polskie rozwiązania prawno – organizacyjne nie zapewniają warunków szybkiego i skutecznego działania w obszarze bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach kryzysowych. Rozproszenie wysiłków w tym obszarze wpływa na cały proces decyzyjny, a tym samym na podjęcie skutecznych przeciwdziałań.

Warto przy tym pamiętać, że sytuacja kryzysowa wynika z zagrożenia, które przy braku systemu monitorowania lub niewłaściwej oceny o możliwości się jego pojawienia doprowadza do trudno przewidywalnych w skutkach wydarzeń.

Reasumując, przy uwzględnieniu wniosków z szeregu ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego, gier obronnych, doświadczeń wyniesionych z działań w czasie klęsk żywiołowych, należy zauważyć, iż

---

<sup>56</sup> *Konstytucja RP; Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej; Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (pakiet rozporządzeń wykonawczych zastępuje dotychczasowe przepisy wydane przez Komitet Obrony Kraju i jego organy).*

koniecznym jest podjęcie decyzji o powołaniu organu administracyjnego posiadającego odpowiednie umocowanie prawne zdolnego zapewnić skuteczną realizację zadań związanych z reformowaniem systemu obronności państwa oraz poprawną sprawność i skuteczność zarządzania i synchronizowania działań prowadzonych w resortach, urzędach centralnych i innych instytucjach zajmujących się problematyką reagowania kryzysowego. Propozycje umocowania tego organu w istniejącym systemie przedstawia załącznik 18.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Monografie, podręczniki, rozprawy i referaty naukowe.

1. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. Historia państwa i prawa polskiego PWN, Warszawa 1977.
2. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, red. naukowa D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.
3. Baumgartel R. Bundeswehra w okresie przełomu, [w:] W służbie pokoju, Bundeswehra 1955-1993, red. H. A. Jakobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa 1993.
4. Bolesta S. Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego, Warszawa 1997.
5. Cackowski Z., Problemy i pseudoproblemy, Warszawa 1964.
6. Czajka D., Przedsiębiorstwo w kryzysie, upadłość lub układ, Wydawnictwo Zrzeszenie Prawników Polskich, Warszawa 1999.
7. Czapka J., Wójcikiewicz J., Policja w społeczeństwie obywatelskim, Zakamycze 1999.
8. Dęga C., Bezpieczeństwo europejskie, Myśl Wojskowa nr 2/2003, MON Warszawa.
9. Dworecki S., Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
10. Dworecki S., Kulisz M., Berny J., Wpływ współczesnych konfliktów zbrojnych na politykę bezpieczeństwa państwa (aspekt prognostyczny), AON, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Warszawa 1999.
11. Dziamski W., Moczulski W., Wróbel Z., Koncepcja nowoczesnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych, SGSP, Warszawa 1999.
12. Falandysz L., Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno – administracyjnym, Palestra 2, 1969.
13. Falandysz L., Wykroczenie zakłócenie porządku publicznego, Warszawa 1974.
14. Ferenz B., O bezpieczeństwie w Europie, Myśl wojskowa 1996 nr 2.
15. Gawliczek P., Pawłowski J., Zagrożenia asymetryczne, AON, Warszawa 2003.
16. Gabon – Klas T., Public relations czyli promocja relacji. Pojęcia, definicje, uwarunkowania., Business Press, Warszawa 1997.

17. Gołąb Z., *Wojna a system obronny państwa*, BWW, MON Warszawa, 1984.
18. Górski G., *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939 -1945*, Studium historyczno prawne, Toruń 1995.
19. Green J.O. *Nowa era komunikacji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
20. Huber R. K., *Armee der Zukunft; Trends und Folgerungen*, wyd. Europäische Sicherheit nr 1-2002.
21. Jakubczak R. *Wojska Obrony Terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2002.
22. Jemioło T. *Globalizacja szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2000.
23. Joyce P., *Strategic management for the public services*, Open University Press, Buckingham – Philadelphia 1999.
24. Karczmarek J., Staciwa C., Zapolski S., *Doktryna wojenna*, MON, Warszawa 1982.
25. Kaczmarek J. *Bezpieczeństwo i Siły Zbrojne w XXI wieku*, Zeszyty Naukowe AON, nr 2(47) 2002.
26. Kawka W. *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
27. Kaestner, Roland, *Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Vortragsmaterialien*, Wiedeń 2001.
28. Kitler W. *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System.*, Rozprawa habilitacyjna, Zeszyty naukowe, dodatek, AON, Warszawa 2002.
29. Kitler W. *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
30. Kitler W. *Bezpieczeństwo narodowe, funkcjonalna struktura obrony narodowej, ochrona państwa i porządku konstytucyjnego – wybrane problemy*, I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe” nt. „Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Szczecin, dnia 27. 06. 2003 r.
31. Kotarbiński T. *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
32. Kukułka J. *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kukułka, ISM UW, Warszawa 1994.
33. Mayor F., *Przyszłość świata*, Warszawa 2001.
34. Marczak J. Pawłowski J. *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
35. Marszałec J. *Ochrona porządku zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999.

36. Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich, red.M. Cieślarczyk, AON, Warszawa 2003.
37. Moczulski L. Geopolityka potęga w czasie i przestrzeni, Bellona, Warszawa 1999.
38. Monitoring zagrożeń niemilitarnych pk, „Monitoring“, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
39. Munckler H. Die brutale Logik des Terrors: Wenn Dorfer und Hochhauser zu Schauplätzen von Massakern werden – Die Privatisierung des Krieges in der Moderne, „SZ am Wochenende“ nr 225, 29/30 September 2001.
40. Müller E., Management in der Krise, [w:] Globale Soziale Marktwirtschaft, Ziele – Wege – Akteure, H. Albach, Hrsg, Gabler, Wiesbaden 1994.
41. Nizard G. Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji, PWN, Warszawa 1998.
42. Obłój K., Zarządzanie. Ujęcie praktyczne, PWE, Warszawa 1986.
44. Patriotyzm Obronność Bezpieczeństwo, red. nauk. Wesołowska E. A., Szerauc A., Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku AON, Warszawa 2002.
45. Pieter J., Ogólna metodologia pracy naukowej, PWN, Wrocław – Warszawa 1967.
46. Pieter J. Zarys metodologii pracy naukowej, PWN, Warszawa 1975.
47. Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., System bezpieczeństwa publicznego Polski, AON, 1996.
48. Rasmussen A. F. Od Kopenhagi do Kopenhagi, „Rzeczpospolita“ 11 grudnia 2001 r.
49. Rautenberg H. J. Obrona Sojuszu. Powstanie i rozwój Bundeswehry, [w:] W Służbie pokoju. Bundeswehra 1955- 1993, red. H. A. Jacobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa, 1993.
50. Rutkowski C., Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny, Warszawa 1995.
51. Rutkowski C. NATO Response force – nowe narzędzie, nowa zasada czy nowa filozofia myślenia o bezpieczeństwie.
52. Sabak Z. Zagrożenia bezpieczeństwa RP, materiał studyjny, AON, Warszawa 1999.
53. Skarzyński A., Próba ogólnej systematyki sytuacji kryzysowych oraz wybranych towarzyszących im działań techniczno – organizacyjnych,

- [w:] mat. konf., XI Międzynarodowa Konferencja Naukowo – Techniczna Inżynierii Wojskowej pt.: Inżynieria i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Warszawa – Rynia, 7 – 9 listopada 2000.
54. Stankiewicz W. Planowanie obronne, Bellona, Warszawa 1977.
  55. Stańczyk J., Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje, [w:] Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo – Pedagogiczna, Siedlce – Chlewiska 1999.
  56. Sienkiewicz P. Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji, AON, Zeszyty Naukowe, Nr 3-4(48-49), Warszawa 2002.
  57. Służewski J. Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1992.
  58. Stahl M. Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000.
  59. Stankiewicz W. Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne, Warszawa 1991.
  60. Stefanowicz J. Bezpieczeństwo współczesnych państw, Warszawa 1984.
  61. Taylor M. T., American National Security: Policy and Process, Baltimore 1981.
  62. Towpik A. Terroryzm i broń masowego rażenia w polityce NATO; AON; Zeszyty Naukowe; Terroryzm a broń masowego rażenia diagnoza, poglądy wnioski; Nr 1(50)A, Numer specjalny; Warszawa 2003.
  63. Toffler A. i H. Wojna i antywojna; Muza S.A.; Warszawa 1997.
  64. Ura E. Prawne zagadnienia bezpieczeństwa Państwa, Rzeszów 1988.
  65. Urbanowska – Sojkin E., Zarządzanie przedsiębiorstwem, Od kryzysu do sukcesu, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1999.
  66. Waszkiewicz J., Jak Polak z Polakiem? Szkice o kulturze negocjowania, PWN, Warszawa – Katowice, 1997.
  67. Wawrzyniak B., Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku, Poltext, Warszawa 1999.
  68. Wojnarowski J. Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2000.
  69. Wystarczalność obronna, opracowanie naukowe P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996.
  70. Wyszczelski L., Wizje budowy bezpieczeństwa państwa w teoriach wojennych XX wieku, Zeszyty Naukowe AON, nr 4(45) 2001.
  71. Zaborowski J., Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 1977.

72. Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych, red. naukowa J. Skalika, CORNETIS, Wrocław 2003.
73. Zacher L. W. Globalne problemy współczesności, UMCS, Lublin 1992.
74. Zięba R., Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] Zbiorowe, Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
75. Zięba R., Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, Sprawy międzynarodowe, 1989.
76. Zientara B., Świt narodów europejskich. Powstawanie świadomości narodowej na obszarze Europy pokarolińskiej, Warszawa 1985.
77. Znamierowski Cz., Szkoła prawa rozważania o państwie, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.

## **II. Słowniki, encyklopedie, roczniki statystyczne.**

1. Dictionnaire Diplomatique, Akademie Diplomatique Internationale, Paris 1947.
2. Longman Dictionary of Contemporary English, PWN, Warszawa 1990.
3. The Oxford English Dictionary, Clarendon Press, Oxford 1989.
4. Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978.
5. Słownik języka polskiego, pod red. Szymczaka M., PWN, Warszawa 1995.
6. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, nr 6, Warszawa 2002.
7. Słownik synonimów polskich, MCR, Warszawa 1993.
8. Słownik synonimów polskich, pod red. Z. Kurzowej i In. PWN, Warszawa 2001.
9. Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1995.

## **III. Artykuły.**

1. Bukowicka S. System zarządzania środowiskowego jako narzędzie realizacji polityki środowiskowej sektora obronnego, AON, Zeszyty naukowe nr 1(34), Warszawa 1999.
2. Jakubczak R., Królikowski H., Terroryzm a działania nieregularne, AON, Zeszyty naukowe nr 1(50)A, Warszawa 2003.

3. Jasiński J. Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych, *Państwo i Prawo* nr 8(618), 1997.
4. Kaliski M., Staśko D. Rola krajowej infrastruktury paliwowo – surowcowej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski, *Rurociągi* Nr 2- 3/32/2003.
5. Kamieński S. Instytucje odpowiadające Radzie bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach, *Zeszyt problemowy TWO*, 1998, nr 4(13).
6. Koziej S. Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, *Wiedza Obronna*, nr 4/207/, Warszawa 2003 r.
7. Koziej S. Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i dowodzenia Siłami zbrojnymi, *Zeszyty Naukowe* nr 3(52), AON, Warszawa 2003.
8. Koziej S. W odmiennym stylu, *Polska Zbrojna*, (<http://www.polska-zbrojna.pl>).
9. Koziej S., *Improwizacja nie wystarczy*, *Polska Zbrojna*, październik 2001, nr 44.
10. Nowak K., Osiadacz A., Problemy rozwoju infrastruktury krajowego przesyłowego systemu gazu ziemnego *Infrastruktura Polski*, Dodatek reklamowy do *Rzeczypospolitej* nr 255(6028) 31 październik 2001.
11. Pawłowski J. bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście walki z terroryzmem, [w:], *Patriotyzm Obronność Bezpieczeństwo*, red nauk. Wesołowska E. A., Szerauc A., Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku AON, Warszawa 2002.
12. Piwowarski E. Problemy mobilizacyjne Policji Państwowej w 1939 roku, *Myśl Wojskowa* 1994, nr 4.
13. Rembelski D. Bez podziałów, *Polska Zbrojna*, <http://www.polska-zbrojna.pl>
14. Suchański M. Ochrona informacji jako element wystarczalności obronnej państwa, [w:], *Wystarczalność obronna państwa*, opr. nauk. P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996.
15. Skalik J. Zmiana jako czynnik neutralizacji kryzysu w organizacji, „*Management*”, 2000, vol. 4 nr 2.
16. Wiśniewski B. *Resort Spraw Wewnętrznych i Administracji w systemach bezpieczeństwa i obronności Państwa*, Policja w systemie bezpieczeństwa Państwa, KGP, Warszawa 2003.
17. Yost D. S. Debatując nad strategiami bezpieczeństwa, *Nato Review*, <http://www.nato.int/docu/review/2003>

#### IV. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. System informacji prawnej Lex („Omega”) 5/2004.
2. Koncepcja Strategiczna Sojuszu, Przyjęta przez Głowy Państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23- 24 kwietnia 1999 r.
3. Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku, o urzędzie Ministra Spraw wewnętrznych, Dz. U. Nr 30, poz. 181 z późn. zm.
4. Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku, o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.
5. Ustawa z 12 października 1990 roku, o straży Granicznej, Dz. U. Nr 78, poz 461 z późn. zm.
6. Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 roku, w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz. U. Nr 49 poz. 287.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 roku, w sprawie nadania statutu organizacyjnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Dz. U. Nr 49, poz. 288.
10. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, Dz. U. Nr 93, poz. 429.
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. U. z 2002 r. , Nr 34, poz. 325 z późn. zm.
12. Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton 4 kwietnia 1949 r.
13. Zarządzenie Nr 75 Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, M. P. z 2002 r. Nr 26, poz. 434 z późn. zm.

## ZESTAWIENIE ZAŁĄCZNIKÓW

1. Bezpieczeństwo narodowe jako nadrzędny cel narodowy oraz nadrzędna dziedzina działalności państwa
2. Pojęcie obrony narodowej
3. Elementy składowe gotowości obronnej państwa
4. Funkcje i zadania Obrony Terytorialnej
5. Ideowy schemat możliwości oddziaływania rodzajów wojsk na współczesne zagrożenia
6. System obronny państwa
7. Istota obrony powszechnej RFN relacje między komponentem militarnym i cywilnym – CIMIC
8. Kryzys jako moment przełomu
9. Definicje zagrożeń
10. Działania, środki asymetryczne według klasyfikacji NATO
11. Klasyfikacja zagrożeń według poglądów amerykańskich
12. Rosyjska ocena zagrożeń zewnętrznych kraju
13. Ukraińska ocena zagrożeń
14. Relacje działań terrorystycznych
15. Przegląd idei dotyczących przyszłości nowych środków przekazu i komunikacji do 2030 roku
16. Schemat struktury organizacyjnej Policji w latach 1990 – 1997
17. Schemat systemu kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych
18. Propozycja systemu kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych

# BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE JAKO NADRZĘDNY CEL NARODOWY ORAZ NADRZĘDNA DZIEDZINA DZIAŁALNOŚCI PAŃSTWA

## WARTOŚCI – CELE NARODOWE

### BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

SIŁA MORALNA  
I MAREKALNA  
PAŃSTWA

WYSOKA POZYCJA  
MIĘDZYNARODOWA

BYT. DOBROBYT. ROZWÓJ  
STABILNOŚĆ GOSPODARCZA

ZACHOWANIE  
TOŻSAMOŚCI  
NARODOWEJ

### PAŃSTWO

DYPLOMACJA

GOSPODARCZA

EKOLOGICZNA

SPÓŁCZNA

### BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

EDUKACYJNA

NAUKOWA

KULTURALNA

INNE

Wg. W. Kitlera, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*,  
AON, Warszawa 2001, s. 43.

## POJĘCIE OBRONY NARODOWEJ

Szczególna forma aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego, przysądzająca o trwałości państwa i bezpieczeństwie społeczeństwa.

Suma wszystkich wojskowych i cywilnych poczynań Państwa, z aktywnością międzynarodową włącznie, Na rzecz ochrony i obrony interesów życiowych.

## OBRONA NARODOWA

Skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów kierowniczych (decyzyjnych, informacyjnych i sztabowych) oraz wykonawczych (roboczych i wsparcia) określony relacjami i połączony wspólnym celem.

Nadrzędna forma aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego w stosunku do innych form realizacyjnych bezpieczeństwa.

# GOTOWOŚĆ OBRONNA PAŃSTWA

## OBEJMUNE (wariant)

GOTOWOŚĆ  
MOBILIZACYJNA  
SIŁ ZBROJNYCH

GOTOWOŚĆ BOJOWA  
SIŁ ZBROJNYCH

GOTOWOŚĆ  
ORGANÓW  
PAŃSTWEM  
KIEROWANIA  
CYWILNA

GOTOWOŚĆ OGNIW  
(JEDNOSTEK)  
ORGANIZACYJNYCH  
SYSTEMU  
OBRONNEGOPAŃSTWA

### STALA GOTOWOŚĆ OBRONNA PAŃSTWA

Stan utrzymania w czasie pokoju, kiedy stosunki międzynarodowe układają się poprawnie, a ewentualne konflikty Rozstrzygane są w drodze dyplomatycznej i nie powodują zagrożenia militarnego

### PODWYŻSZONA GOTOWOŚĆ OBRONNA

Stan poprawiający możliwość wprowadzania kolejnych wyższych stanów gotowości obronnej

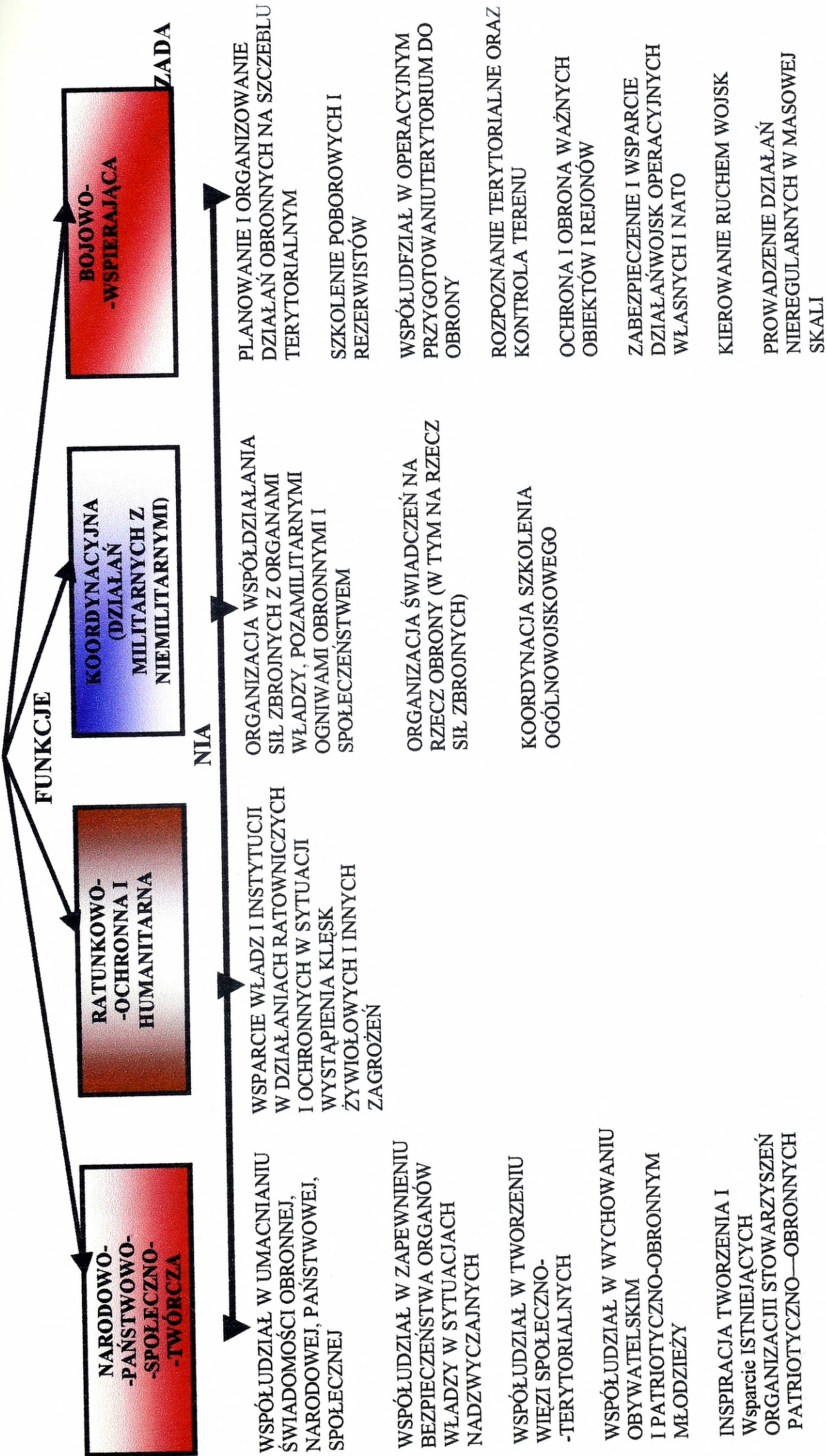
### GOTOWOŚĆ OBRONNA – ZAGROŻENIE WOJENNE

Stan, który osiąga się w razie pojawienia się groźby bezpośredniego zagrożenia wojennego lub konieczności udziału w sojuszniczej obronie poza terytorium Polski

### PEŁNA GOTOWOŚĆ OBRONNA

Stan, który osiąga się w razie stwierdzenia bezpośrednich przygotowań do agresji lub w razie dokonania bezpośredniej agresji

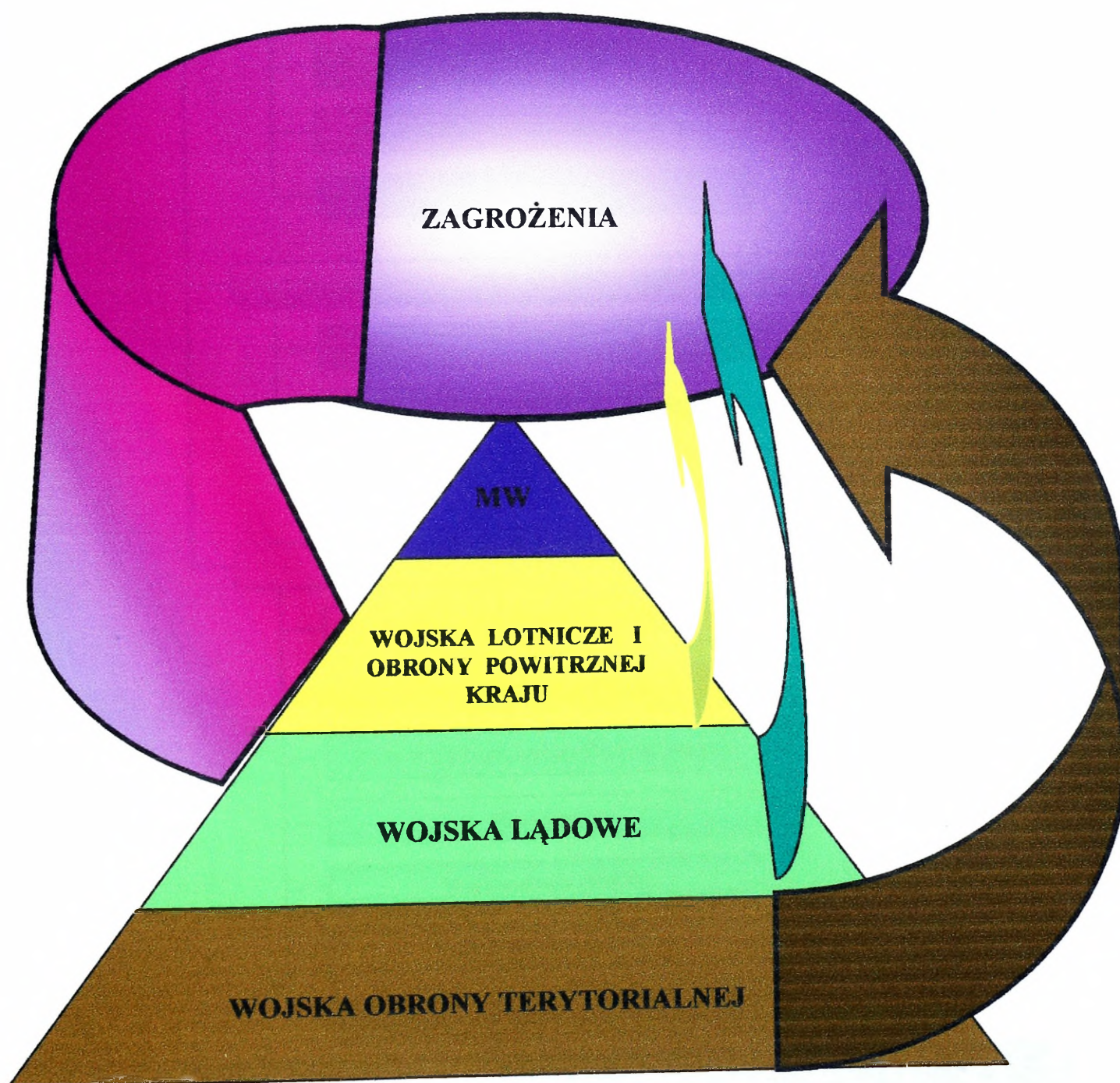
**OBRONA TERYTORIALNA**



Źródło: J. Marczak, *Znaczenie i potrzeby wychowania obronnego młodzieży dla przyszłości Polski w XXI wieku*, [w:] *Patriotyzm, Obronność, Bezpieczeństwo*, red. nauk. A. Szerauca, AON, Warszawa 2002, s. 121.

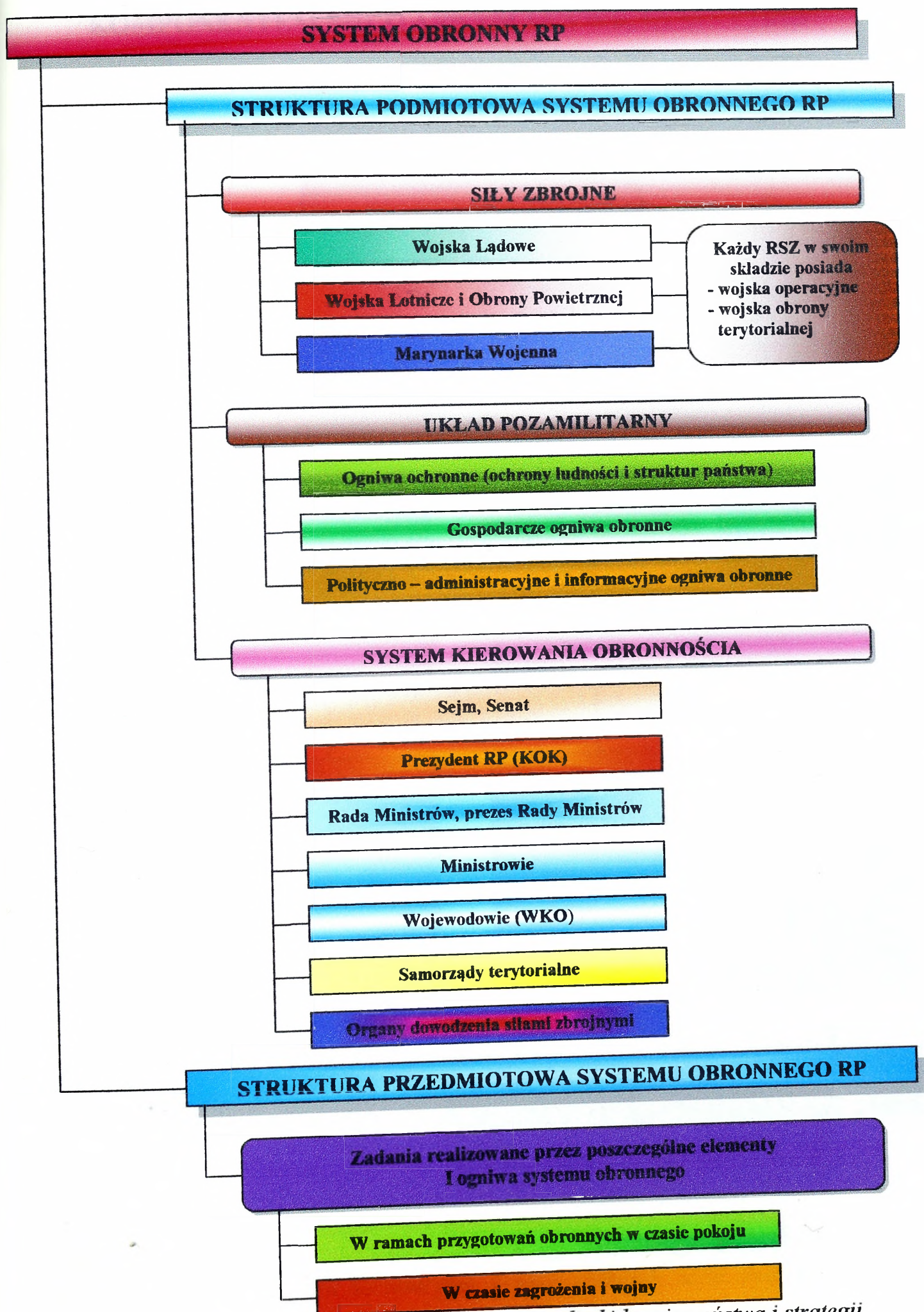
**IDEOWY SCHEMAT MOŻLIWOŚCI  
ODDZIAŁYWANIA RODZJÓW WOJSK NA  
WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIA**

Załącznik 5

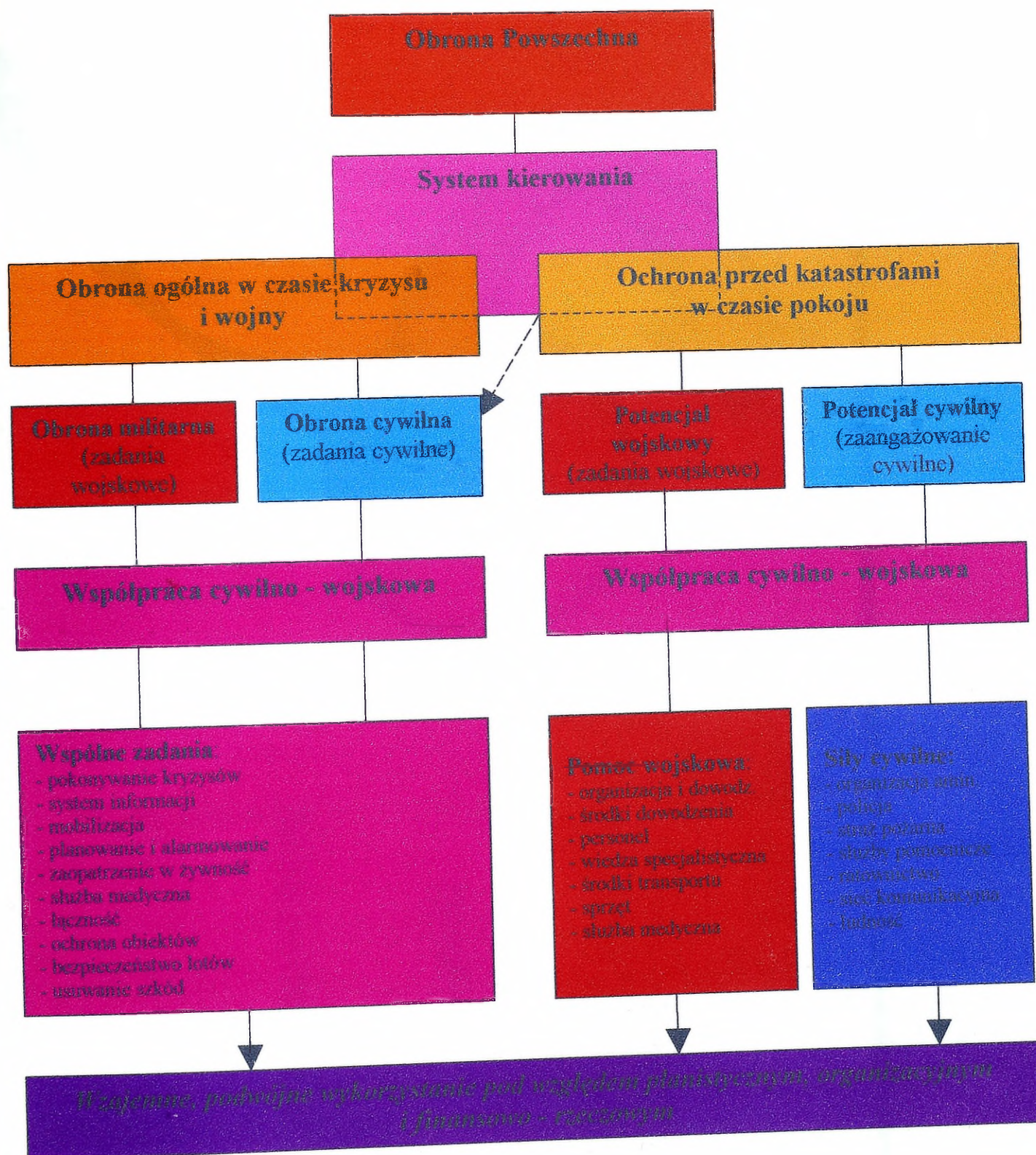


Opracowanie własne. Źródło: R. Jakubczak, *Wojska obrony Terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2002.

## SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA

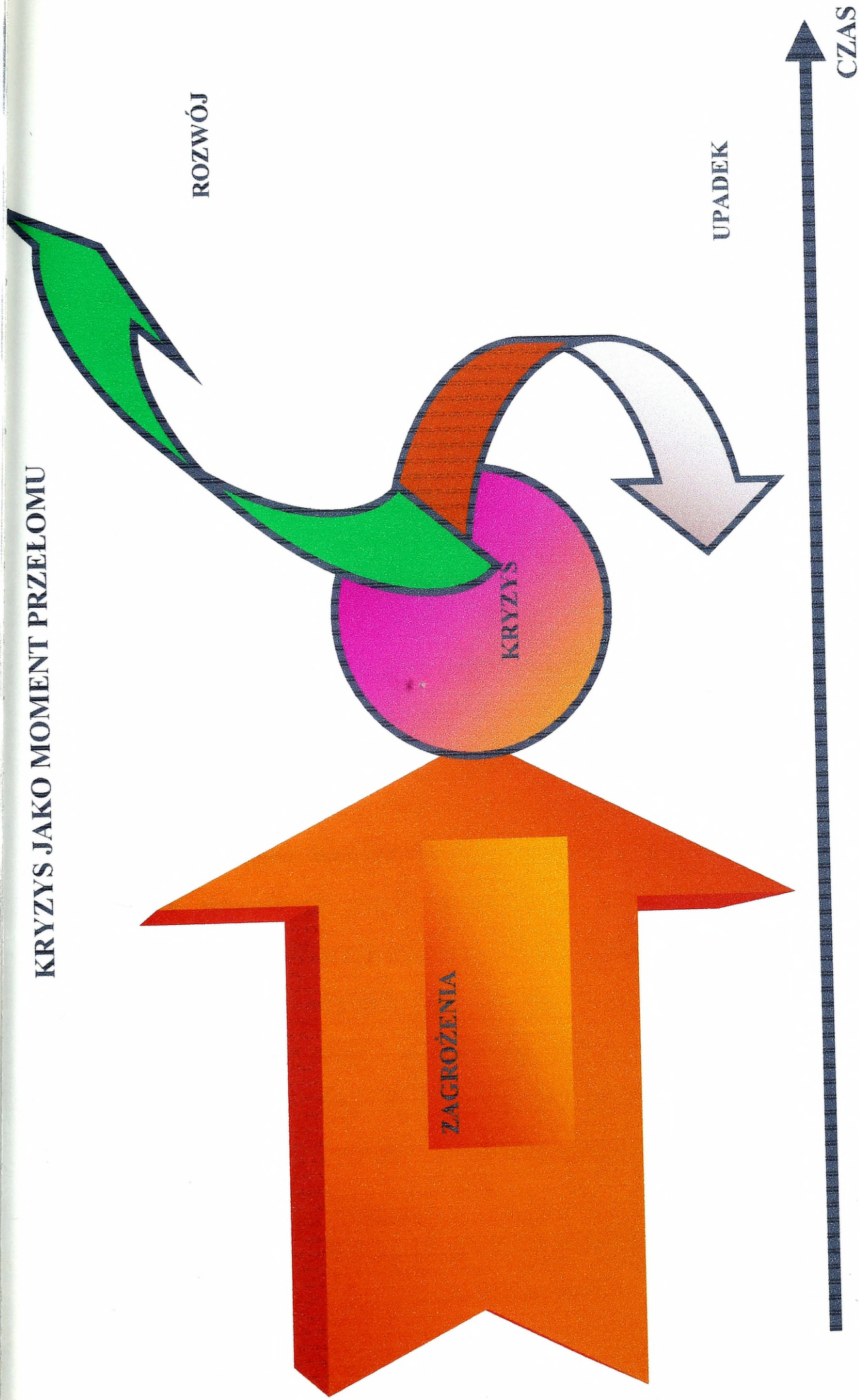


## ISTOTA OBRONY POWSZECHNEJ RFN. RELACJE MIĘDZY KOMPONENTEM MILITARNYM I CYWILNYM – CIMIC.



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, rozprawa habilitacyjna*, Zeszyty naukowe, AON, dodatek, Warszawa 2002, s. 111.

# KRYZYS JAKO MOMENT PRZEŁOMU



Źródło: opracowanie własne



**Zagrożenie ekologiczne** – rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych na skutek zmiany środowiska naturalnego.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s. 152.*

**Zagrożenie gospodarcze** – to stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój ekonomiczny zgodnie z określonymi kierunkami tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo – obronny.

*Bezpieczeństwo gospodarcze, opracowanie zespołowe, Warszawa 1992 – 1994.*

**Zagrożenie gospodarcze** – rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa, w wyniku, którego może nastąpić osłabienie potencjału gospodarczego.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s.153.*

**Zagrożenie militarne państwa** – splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej- w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej).

*S. Dworecki: Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 25.*

**Zagrożenie niemilitarne** – rodzaj zagrożenia obejmujący taki splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, na skutek, których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, ewentualnie naruszenie jego suwerenności w wyniku zastosowania wobec niego przemocy niezbrojnej.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa, nr 6/2002, MON Warszawa, s. 153.*

**Zagrożenie polityczne** – rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego może zaistnieć sytuacja sprzyjająca naruszeniu interesów przyjętych za podstawowe.

*Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 32.*

**Zagrożenie polityczne** – stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s. 153.*

**Zagrożenie psychospołeczne** – rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego istnieje zwiększone prawdopodobieństwo obniżenia świadomości społeczeństwa.

*Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 32.*

**Zagrożenie psychospołeczne** – stan społeczeństwa objawiający się nasileniem negatywnych oddziaływań i zjawisk, na skutek, których zostają zachwiane egzystencjalne wartości oraz interesy narodu i państwa, a także istnieje możliwość obniżenia świadomości społeczeństwa.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s. 154.*

**Zagrożenie wewnętrzne** – (publiczne) stan w państwie, który uniemożliwia organom władzy utrzymanie ładu i porządku publicznego oraz zachowanie życia i mienia ludności, a także korzystanie z praw i swobód obywatelskich zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa.

*Bezpieczeństwo wewnętrzne, opracowanie zespołowe, Warszawa 1992 – 1994.*

**Zagrozenie wewnętrzne** – rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego powstaje prawdopodobieństwo zmniejszenia się zdolności organów władzy do utrzymania ładu i porządku publicznego państwie.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s. 154.*

**Zagrozenie zewnętrzne** – rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego zwiększa się prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa. Źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościennie).

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa nr 6/2002, MON Warszawa, s. 154.*

## DZIAŁANIA, ŚRODKI ASYMETRYCZNE WEDŁUG KLASYFIKACJI NATO.

Typowe **działania** asymetryczne, które mogą być podejmowane w okresach zwiększonego napięcia, organizowania ataków terrorystycznych, w wojnach partyzanckich i w otwartych konfliktach, polegają na:

- wprowadzaniu zamieszania lub obezwładnianiu w wybranym czasie, kluczowych elementów infrastruktury cywilnej lub wojskowej przeciwnika;
- uniemożliwianiu przeciwnikowi (opóźnianiu) rozwinięcia jego wojsk w okresie otwartego konfliktu;
- zrywaniu interoperacyjności w celu utrudnienia prowadzenia działań koalicyjnych;
- osłabianiu skuteczności wojskowej przeciwnika, zwłaszcza przez ograniczanie możliwości użycia techniki przed i w trakcie prowadzenia działań bojowych;
- zwiększaniu kosztów operacji w wymiarze politycznym oraz zaangażowaniu zasobów ludzkich i materiałowych;
- ograniczaniu tempa prowadzenia operacji;
- uniemożliwianiu przeciwnikowi osiągnięcia przewagi informacyjnej i prawidłowej oceny sytuacji bojowej;
- osłabianiu poparcia politycznego udzielanego przeciwnikowi przez jego sojuszników.

**Środki** asymetryczne, mogą być w dyspozycji potencjalnego przeciwnika jest obejmują następujące elementy:

- walkę informacyjną (information warfare - IW);
- broń masowego rażenia BMR;
- broń radiologiczną (radiological weapons - RW);
- technikę antysatelitarną (anti-satellite technology ASAT);
- tanie uzbrojenie i amunicję;
- broń obezwładniającą (non-lethal weapons – NLW);
- broń psychotoniczną;
- broń etniczną;
- środki walki wpływające na środowisko naturalne ( environmental warfare – EW);
- broń geofizyczną.

Źródło: P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003, s. 41.

## NAJWAŻNIEJSZE ZAGROŻENIA DLA USA

### I. Zagrożenia związane z tendencjami globalnymi:

- terroryzm (tworzenie się wielonarodowych grup terrorystycznych, obejmujących zakresem swego działania kilka krajów lub regionów, trudnych do zlokalizowania i unieszkodliwienia przez służby specjalne, możliwość wykorzystania w przyszłych atakach terrorystycznych BMR, głównie chemicznej i biologicznej);
- trendy demograficzne (nadmierne zwiększanie się liczby ludności świata, szczególnie w krajach rozwijających się, niekontrolowana urbanizacja w rozwijających się regionach spowodowana masową migracją ludności najbiedniejszej z obszarów wiejskich lub zurbanizowanych);
- wzrastające potrzeby humanitarne (wzrost liczby, rozmiarów, kosztów i intensywności operacji humanitarnych wynikających z potrzeby wyrównania różnic w dystrybucji bogactw między „Północą” i „Południem”, szerzeniem się przemocy w wielu regionach, konfliktów na tle etnicznym, religijnym, politycznym i ekonomicznym oraz klęsk ekologicznych i katastrof naturalnych);
- niedobór zasobów (szczególnie na obszarach szybkiego wzrostu populacji i intensywnie rozwijających się ekonomicznie, które na skutek indywidualnych dążeń niektórych krajów do zdobycia kontroli, mogą doprowadzić do ostrej rywalizacji, eskalacji przemocy i konfliktów zbrojnych);
- proliferacja BMR i raketowych systemów jądrowego przenoszenia (dążenia wielu krajów do zdobycia lub pozyskania możliwości produkcji broni jądrowej, udoskonalanie, produkcja, rozpowszechnianie, magazynowanie i ukrywanie oraz możliwość użycia broni chemicznej i biologicznej, badania nad udoskonaleniem rakiet balistycznych);
- odrzucanie kultury zachodniej (zmiana światopoglądu i mentalności ludzi w wielu krajach, niechęć do wartości reprezentowanych przez świat zachodni, szczególnie przez USA, które postrzegane są jako kraj bezwzględnie wykorzystujący swoją dominację na świecie, pozycję

polityczną, ekonomiczną i militarną wyłącznie do realizacji własnych, partykularnych interesów);

- handel narkotykami (wzrost profesjonalizmu międzynarodowych syndykatów i karteli narkotykowych, produkcja narkotyków z wykorzystaniem środków chemicznych);

- inne zagrożenia (rozwój sytuacji w Rosji i Chinach, dokonujących transformacji ustrojowych i gospodarczych, niestabilna sytuacja na Półwyspie koreańskim oraz na Bliskim Wschodzie, ludobójstwo, konflikty plemienne i etniczne w Afryce, globalne rozpowszechnianie się technologii militarnych, zmiany w kierowniczych gremiach, brak stabilizacji i polityczna reorientacja wielu krajów).

## **2. Zagrożenia regionalne:**

- Azja (wzrost potęgi ekonomicznej oraz znaczenia politycznego Chin, próby przejęcia przez nie przywództwa i dominacji w regionie, wzrost ich potęgi militarnej - rozbudowa sił strategicznych i potencjału nuklearnego; potencjał militarny Koreańskiej Republiki Ludowo - Demokratycznej, możliwość wybuchu wewnętrznego konfliktu na tle społecznym; rywalizacja Indii i Pakistanu nad opanowaniem technologii produkcji i przenoszenia broni atomowej; handel narkotykami w Azji Południowej, głównie w Afganistanie i Pakistanie);

- Bliski Wschód (kontynuowanie prac badawczych nad BMR i raketami balistycznymi, utrzymywanie liczącej się w regionie siły militarnej oraz podejmowanie agresywnych działań w stosunku do Kuwejtu i Stanów Zjednoczonych przez Irak; dążenia do osiągnięcia pozycji lidera świata islamskiego, tak na Bliskim Wschodzie, jak i poza nim, intensywne rozbudowa potencjału militarnego, wspieranie działalności wywrotowej i terroryzmu, rozwój broni raketowej oraz prowadzenie intensywnych prac nad wyprodukowaniem BMR, a także dążenia Iranu do osłabienia wpływów amerykańskich i zachodnich w regionie);

- Europa (niepewna sytuacja wewnętrzna, możliwości odrodzenia się silnych nacjonalistycznych tendencji, spowodowanych chęcią powrotu Rosji do roli światowego mocarstwa, katastrofalna sytuacja w siłach zbrojnych wynikająca z braku stabilizacji politycznej oraz trudności finansowych; głęboka wzajemna nieufność pomiędzy grupami etnicznymi oraz realne niebezpieczeństwo wznowienia walk pomiędzy nimi);

- Ameryka Łacińska (plaga przemytu narkotyków, pranie pochodzących z „narkobiznesu” pieniędzy, szmuglowanie i przemysł broni, terroryzm i szerząca się przestępczość, wzrost pesymistycznych nastrojów społeczeństwa na tle społecznym).

### **3. Nowe technologie militarne i tendencje w prowadzeniu działań bojowych:**

Największym zagrożeniem dla amerykańskich interesów może być pozyskanie przez któryś z krajów wrogich lub niechętnych USA, jednej lub kilku nowoczesnych technologii, które mogłyby być wykorzystane do produkcji zaawansowanego uzbrojenia. Do najważniejszych wskaźników, świadczących o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego sił zbrojnych, zalicza się:

- powszechną automatyzację i komputeryzację;
- możliwości produkcji lub posiadania BMR;
- posiadanie precyzyjnego uzbrojenia;
- posiadanie broni elektrodynamicznej;
- posiadanie broni konwencjonalnej masowej destrukcji;
- posiadanie broni unieszkodliwiającej przeciwnika;
- stosowanie broni informacyjnej i cybernetycznej;
- zaawansowane technologie maskowania, kamuflowania i wprowadzania przeciwnika w błąd;
- miniaturyzacja sprzętu i uzbrojenia.

Opracowanie własne.

## ROSYJSKA OCENA ZAGROŻEŃ ZEWNĘTRZNYCH KRAJU

Zagrożenia zewnętrzne ujęte w „Podstawowych założeniach doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej” (1993) i Ustawie FR „O obronie” z 21. 04. 1996 r.

### **A. W sferze politycznej:**

1. Działania innych państw, skierowane na podważenie suwerenności państwowej i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej. Działania mające na celu osłabienie kontaktów Rosji z byłymi republikami związkowymi, ale też z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz innymi państwami w regionach tradycyjnej współpracy i o ważnym znaczeniu dla obrony narodowo - państwowych interesów FR;
2. Naruszenie praw i wolności człowieka, w tym ludności rosyjskojęzycznej, co może prowadzić do narastania napięć i niesterowalności procesów migracyjnych;
3. Działania mające na celu polityczną izolację Rosji i pomniejszenie jej roli w rozwiązywaniu kluczowych procesów międzynarodowych, oraz podważanie niezależności FR w realizacji jej polityki zagranicznej - przez bezpośredni nacisk albo wywieranie przez inne państwa wpływu na decyzje Rosji w dziedzinie polityki zagranicznej wbrew interesom narodowym;
4. Angażowanie się w konflikty lokalne i międzynarodowe, w których udział jest sprzeczny z narodowymi interesami FR;
5. Skonkretyzowane i ewentualne roszczenia terytorialne wobec Federacji Rosyjskiej;
6. Brak regionalnych (przede wszystkim europejskich) i globalnych systemów bezpieczeństwa z pełnoprawnym udziałem Rosji

### **B. W sferze militarnej:**

1. Istniejące i potencjalne ogniska lokalnych wojen i konfliktów zbrojnych, przede wszystkim w bezpośredniej bliskości rosyjskich granic;
2. Terroryzm międzynarodowy, jako kontakty z politycznymi ekstremistycznymi ugrupowaniami w Rosji i byłych republikach związkowych;
3. Rozprzestrzenianie broni jądrowej i innych rodzajów BMR, środków jej przenoszenia i najnowszych technologii wojskowych podejmowanie

przez poszczególne państwa, organizacje i grupy terrorystyczne prób realizacji swoich celów wojskowych i politycznych;

4. Dążenie niektórych państw do ustanowienia swojego przywództwa albo dominacji wojskowo - politycznej zarówno na świecie, jak i w poszczególnych regionach; ich skłonność do rozwiązywania sytuacji konfliktowych metodami siłowymi;

5. Możliwość użycia broni jądrowej i innych rodzajów BMR;

6. Możliwość powstania dużych zgrupowań wojsk obcych państw w pobliżu granic Federacji Rosyjskiej i podnoszenie ich zdolności bojowej, głównie przez polepszanie jakości uzbrojenia;

7. Możliwość podważenia stabilności strategicznej w rezultacie naruszenia porozumień międzynarodowych w dziedzinie rozbrojenia, jakościowego i ilościowego zwiększenia stanu uzbrojenia przez inne państwa;

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: K. Malak, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej*. Warszawa 1997, s. 149-152.

## ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO UKRAINY

Do głównych możliwych zagrożeń ujętych w koncepcji bezpieczeństwa narodowego Ukrainy zostały zaliczone:

### 1. W sferze politycznej:

- próby zamachu na ustrój konstytucyjny i suwerenność państwową Ukrainy;
- ingerencja w wewnętrzne sprawy Ukrainy ze strony innych państw;
- powstanie tendencji separatystycznych w określonych rejonach i wśród sił politycznych;
- masowe naruszenie praw obywateli na Ukrainie i poza jej granicami;
- zaostrzenie stosunków między grupami etnicznymi i wyznaniowymi;
- naruszenie zasad rozdziału władzy;
- niewykonanie lub niewłaściwe wykonywanie zgodnych z prawem decyzji organów władzy państwowej i samorządowej;
- brak (niedostatek) efektywnych mechanizmów zapewnienia praworządności, funkcjonowania prawa, walki z przestępczością, szczególnie z jej zorganizowanymi formami i terroryzmem.

### 2. W sferze ekonomicznej:

- nieefektywność systemu regulacji przez państwo stosunków ekonomicznych;
- dysproporcje strukturalne, praktyki monopolistyczne, zaburzenia rynku;
- niemożność rozwiązania problemu surowcowego, finansowego i technologicznego uzależnienia ekonomiki państwa od innych państw;
- izolacja ekonomiczna Ukrainy;
- niekontrolowany odpływ poza granice zasobów intelektualnych, materialnych i finansowych;
- działalność „szarej strefy”, kryminalizacja środowisk.

### 3. W sferze społecznej:

- niski poziom życia i ochrony socjalnej części grup społecznych, nadużycia socjalne osób bezrobotnych będących w wieku produkcyjnym;
- społeczno - polityczna opozycja poszczególnych warstw, grup i regionów;
- spadek zdrowotny ludności, niezadowolający stan systemu ochrony zdrowia;
- tendencje do degradacji w sferze moralnej i duchowej;
- niekontrolowane procesy migracyjne.

#### **4. W sferze wojskowej:**

- zamach na suwerenność państwową i integralność terytorialną Ukrainy;
- tworzenie zgrupowań wojsk i sprzętu w pobliżu granic Ukrainy, naruszające istniejące stosunki sił;
- niestabilność wojskowo - polityczna i konflikty w państwach sąsiednich;
- możliwość użycia BMR przeciwko Ukrainie;
- obniżenie ogólnej zdolności obronnej państwa;
- powstanie i funkcjonowanie nieformalnych ugrupowań zbrojnych.

#### **5. W sferze ekologicznej:**

- znaczne zmiany antropogenne i przeciążenia technogenne na terytorium Ukrainy, szkodliwe następstwa ekologiczne katastrofy czarnobylskiej;
- nieefektywne wykorzystanie zasobów naturalnych, stosowanie na większą skalę nienowoczesnych, szkodliwych technologicznie technologii;
- niekontrolowany wwóz na terytorium Ukrainy niebezpiecznych środków, materiałów i technologii;
- negatywne następstwa działalności obronnej i wojskowej.

#### **6. W sferze naukowo - technicznej:**

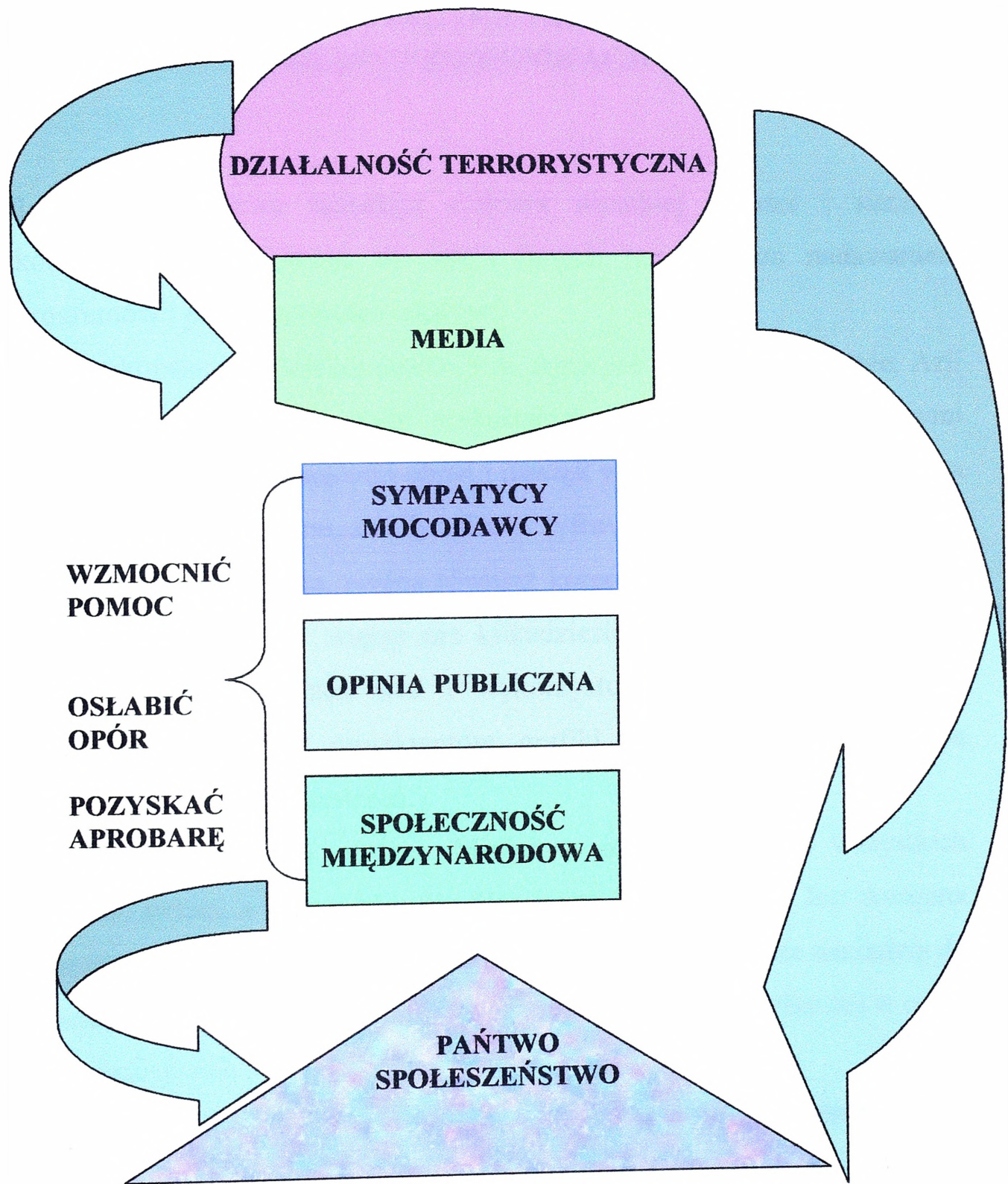
- niejasność (brak koncepcji) polityki państwa w dziedzinie naukowo - technicznej;
- odpływ poza granice Ukrainy potencjału naukowego i intelektualnego;
- zwiększenie dystansu naukowo - technologicznego między Ukrainą i rozwiniętymi państwami świata;
- obniżenie poziomu przygotowania wysoko kwalifikowanych kadr naukowych i technicznych.

#### **7. W sferze informacyjnej:**

- niejasność polityki państwa i niedostatek koniecznej infrastruktury w sferze informacyjnej;
- zbyt wolne wchodzenie Ukrainy w światową przestrzeń informacyjną, niedostatek informacji tworzących obiektywny obraz Ukrainy w oczach świata;
- ekspansja informacyjna ze strony innych państw;
- „wyciek” informacji stanowiących własność i tajemnicę państwową;
- wprowadzenie cenzury.

Opracowanie własne, na podstawie: *Koncepcji (podstawowych założeń polityki) bezpieczeństwa narodowego Ukrainy.*

## RELACJE DZIAŁAŃ TERRORYSTYCZNYCH



Opracowanie własne

## PRZEGLĄD IDEI DOTYCZĄCYCH PRZYSZŁOŚCI NOWYCH ŚRODKÓW PRZEKAZU I KOMUNIKACJI do 2030 roku

1. Szerokopasmowa telewizja cyfrowa wysokiej jakości i sieciowe komputery PC, używane do wielu innych rzeczy poza nadawaniem programów i przetwarzaniem tekstów.
2. Szerokopasmowa telekomunikacja w Ameryce Północnej, Europie, Azji i wszędzie indziej. W pełni wykształcona WWW z interaktywnymi multimediami prezentującymi obraz i dźwięk wysokiej jakości, docierająca do prawie każdego domu, szkoły i firmy, cyfrowy wideofon.
4. Wirtualna korporacja, zwana również korporacją ulotną. Jest jednostką biznesu grupującą nie więcej niż kilkadziesiąt osób w danym miejscu. Prowadzi interesy przez sieć i wykorzystuje usługi najrozmaitszych podwykonawców, od projektantów grafiki po księgowych. Siedzibą korporacji jest cyberprzestrzeń.
5. Światowa biblioteka *on-line*. Mieści w sobie zawartość wszystkich bibliotek świata, a także archiwów filmowych i muzycznych. Jest dostępna wszędzie i dla wszystkich. Coraz doskonalsze i użyteczniejsze narzędzia do wyszukiwania pozwalają znaleźć to, czego potrzebujesz (i tylko to) w coraz łatwiejszy sposób.
6. Elektroniczne władze i wybory (demokracja w cyberprzestrzeni). Wątpliwe, by rozwiązanie Sejmu i Senatu oraz rozstrzygnięcie wszelkich problemów za pomocą elektronicznego plebiscytu było dobrym pomysłem, nawet wtedy, kiedy będzie to już możliwe. Podczas różnego rodzaju debat

i przy zatwierdzaniu ustaw polityczni reprezentanci rządowi i samorządowi będą jednak korzystać z **www** w celu szybkiego i taniego skontaktowania się z innymi członkami zespołów.

7. Cybernauka ustawiczna. Uniwersytet w Phoenix już teraz oferuje studia MBA (Master of Business Administration) w systemie *on-line*. Inne uniwersytety szybko pójdą w jego ślady, organizując rozmaite kursy i stopnie. Większość ludzi będzie zapewne wolała uczyć się wspólnie z innymi, a nie w cyberprzestrzeni, ale dla tych, którzy nie mogą uczęszczać na zajęcia uniwersyteckie, opcja *on-line* będzie bardzo atrakcyjna.

8. Szkoły sieciowe. Dzięki Ustawie Telekomunikacyjnej z 1996 roku, która zaleca udzielanie pomocy szkołom i innym instytucjom pragnącym uzyskać przyłączenie do sieci, większość ich już w pierwszej dekadzie XXI wieku będzie mieć dwukierunkowe, szerokopasmowe połączenia. Przykładem wykorzystania tego rodzaju technologii jest współpraca usieciowionych szkół z grupą kierowaną przez oceanografa Billa Ballarda (badał *Titanica*). Dzięki przyłączaniu szkół do sieci uczniowie mogą uczestniczyć w prowadzonych przez grupę pracach i odwiedzać stanowiska badawcze. Można się spodziewać, że w przyszłości uczniowie będą składać wizyty astronautom, brać udział w archeologicznych i paleontologicznych pracach wykopaliskowych, w przedsięwzięciach rządowych i samorządowych oraz w wernisażach. Uczniowie i nauczyciele wszystkich poziomów będą mieli dostęp *on-line* do tych samych zasobów, co naukowcy.

9. Cyfrowa gotówka, niewykluczone, że w przyszłości będziemy nosić ze sobą nowy rodzaj karty z wbudowanym układem scalonym, umożliwiającym przechowywanie i zaszyfrowywanie stokrotnie większej

ilości informacji, niż mieści się obecnie na kartach z paskiem magnetycznym.

10. Inteligentny budynek (Na przykład dom Billa Gatesa nad Lake Washington w Seattle). Światła włączają się i wyłączają, kiedy wchodzisz lub wychodzisz z pokoju. Dom „wie”, gdzie jesteś, dzięki przypiętemu do twojego ubrania malutkiemu identyfikatorowi i przełącza rozmowy telefoniczne, a także dostosowuje muzykę i dzieła sztuki, (które pojawiają się na olbrzymich, ściennych, płaskich ekranach) do odpowiednich pomieszczeń. Twój samochód, który jest w stałym kontakcie z domem, powiadamia go o włączeniu się alarmu i przekazuje mu inne sygnały, jest wyposażony w odbiornik GPS i oprogramowanie, pokazujące, gdzie jesteś, gdzie są korki, dokąd jedziesz i jak możesz się tam najszybciej dostać. Samochód zawsze dokładnie (i nie tracąc cierpliwości) odpowie ci na dziecinne pytanie: „dokąd jedziemy?”.

11. Inteligentne, przenośne urządzenia telekomunikacyjne, takie jak osobiści asystenci z wideo. Będziemy wkładać te urządzenia do kieszeni, portfeli, teczek albo nosić jako ozdoby: na przykład na szyi, w uszach lub w okularach.

12. **Informacyjne działania wojenne.** W magazynie „Air Power” przedstawiono kilka zasad nowego podejścia do wojny:

- **informacyjne działania wojenne opierają się na wyrafinowanej telekomunikacji, wbudowanej w broń „inteligentnej” elektronice, dostępie do przestrzeni kosmicznej i pętlach decyzyjnych czasu rzeczywistego. Ich charakterystyczne elementy to: informacja dostarczana do precyzyjnej broni, szerokopasmowe czujniki przekazujące w czasie rzeczywistym dane z pola walki, ścisła**

**koordynacja rozkazów i sterowanie połączonymi elementami uzbrojenia;**

**- o wiele istotniejsze od nowych systemów uzbrojenia będą systemy informacyjne i telekomunikacyjne, zwiększające naszą zdolność komunikowania się i gromadzenia informacji oraz utrudniające komunikację przeciwnikowi.**

13. Cyberprzestępstwa i terroryzm. Z tych samych przyczyn, dla których w strategii wojennej dokonują się zmiany odzwierciedlające wagę informacji i komunikacji w czasie rzeczywistym, Internet i systemy telekomunikacyjne zaczną interesować różnego rodzaju terrorystów. Chociaż Internet został zaprojektowany z myślą o przeciwstawieniu się atakowi, nie jest w żaden sposób zabezpieczony przed zniszczeniem. Przestępstwa i walka z nimi staną się częścią cyberprzestrzeni, tak jak obecnie są częścią rzeczywistości *off-line*.

14. Komunikacja w wirtualnej rzeczywistości. Dopiero wtedy, kiedy mocobliczeniowa będzie wystarczająco duża, by zapewnić sprawne żeglowanie po cyberprzestrzeni, będziemy wiedzieli, czy VR stanie się „totalnym telefonem”, albo znajdziemy inne cenne lub dostarczające rozrywki zastosowania, które się rozpowszechnią.

15. Zrozumienie języka naturalnego (*natural language understanding* NLU) albo rozpoznawanie mowy ciągłej. Prawdziwe NLU będzie nadal Świętym Graalem badań nad sztuczną inteligencją. Nie nastąpi żaden gwałtowny przełom, który nagle pozwoli komputerowi stać się genialnym rozmówcą, ale w miarę zwiększania się szybkości i mocy komputerów (zgodnie z prawem Moore'a), informatycy opracowują metody, dzięki którym komputery będą coraz lepiej reagowały na język wpisywany i mówiony.

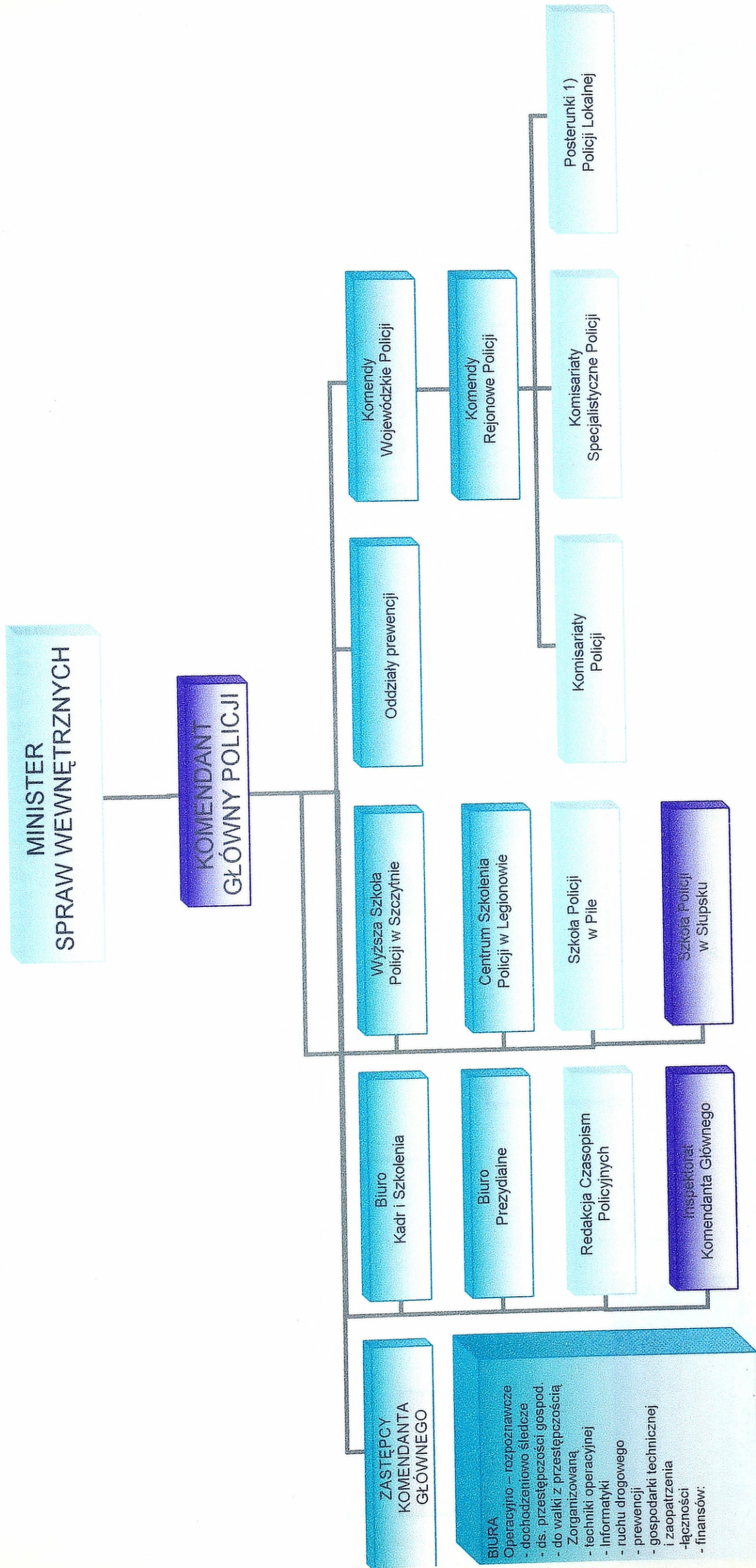
16. Inteligentni agenci. Pojawienie się naprawdę inteligentnych agentów zależy od rozwoju prac nad zrozumieniem języka naturalnego. Na razie inteligentny agent pomaga nam w inteligentny sposób wykorzystywać infrastrukturę informacyjną. Środki nawigacji i narzędzia wyszukujące będą stale rozwijane w miarę wzrostu siły obliczeniowej i obniżania się jej kosztów oraz opracowywania nowych strategii.

17. ??? Zaskoczenie za pięć lat. W sytuacji, gdy tak wiele technologii i przemysłów rozwija się jednocześnie, możliwe są nieprzewidywalne współdziałania w nowych środkach przekazu i komunikacji, które wytworzą coś, co zaskoczy nas za pięć bądź dziesięć lat.

Możliwości nowych mediów są zadziwiające, ekscytujące, zatrważające i zaskakujące. Co więcej, ich ocena zależy od nastroju i punktu widzenia. Żadna z nowych technologii nie daje przepisu na utopijny lub choćby lepszy świat, chociaż oferują one olbrzymie możliwości jednostkom, społecznościom i państwom. Zapewniają natychmiastowy dostęp do zasobów nowych środków przekazu i lepszą komunikację z innymi ludźmi, choć wiąże się to ze stresem, dyslokacją zmian i niebezpieczeństwem utraty prywatności. Optymiści mają nadzieję, że jeśli jakaś technologia wpędzi nas w kłopoty, inna pomoże nam się z nich wyplątać. Pesymiści nie są tacy pewni. Tak czy inaczej, na dobre czy na złe, ciekawe zmiany zachodzą i będą nadal.

Opracowanie własne na podstawie: J.O. Greek, Nowa era komunikacji, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.

# SCHEMAT STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ POLICJI W LATACH 1990 - 1997



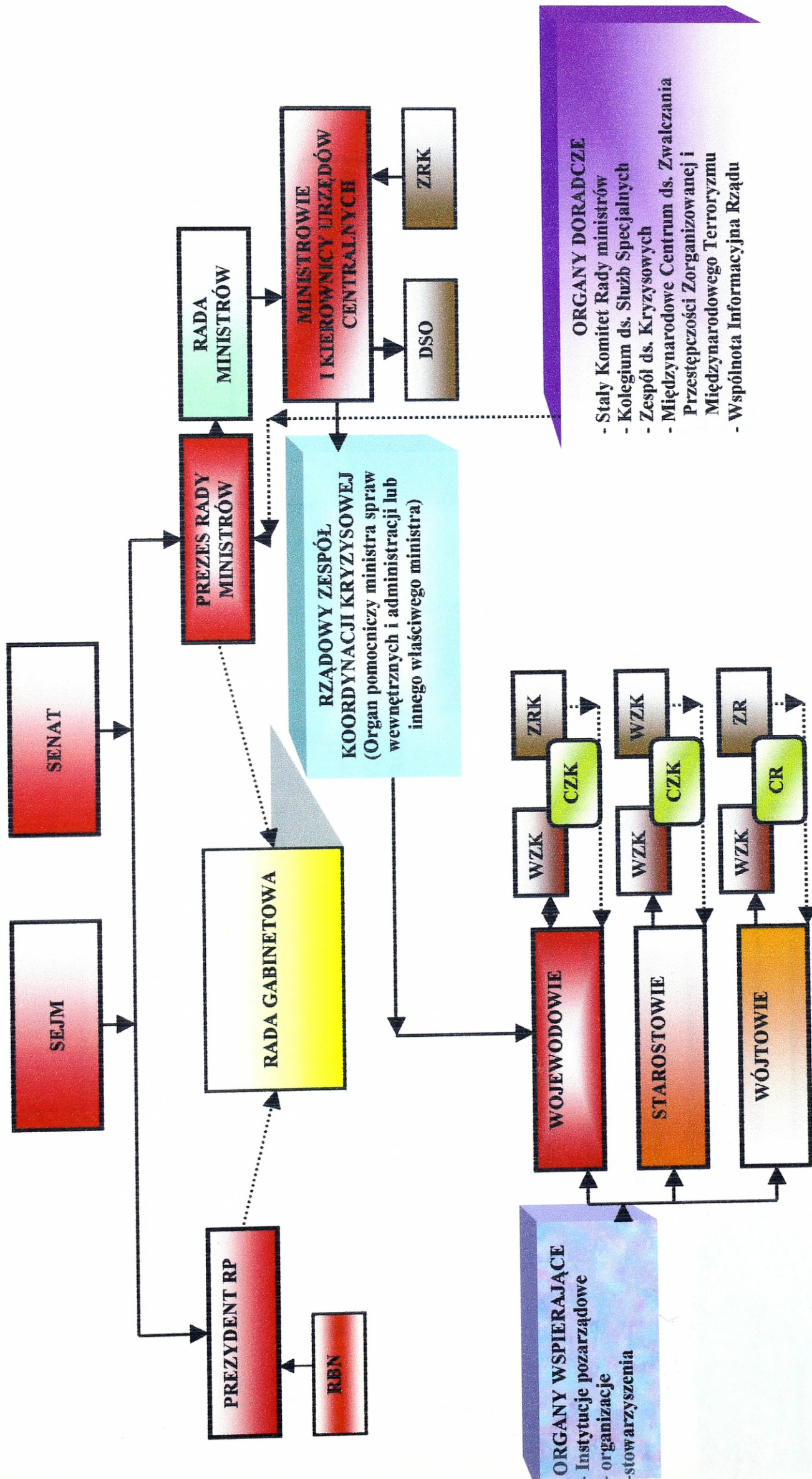
Źródło:

Opracowanie własne na podstawie; Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz. U. Nr 309, poz. 179 z późn. zm.; Zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 3/90 z dnia 5 lipca 1990 r.; Zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 6/92 z dnia 28 czerwca 1992 r.

1) Posterunki Policji Lokalnej zlikwidowane zostały zgodnie z ustawą z dnia 21 lipca 1995 r.

# SCHEMAT SYSTEMU KIEROWANIA PAŃSTWEM W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Stan aktualny

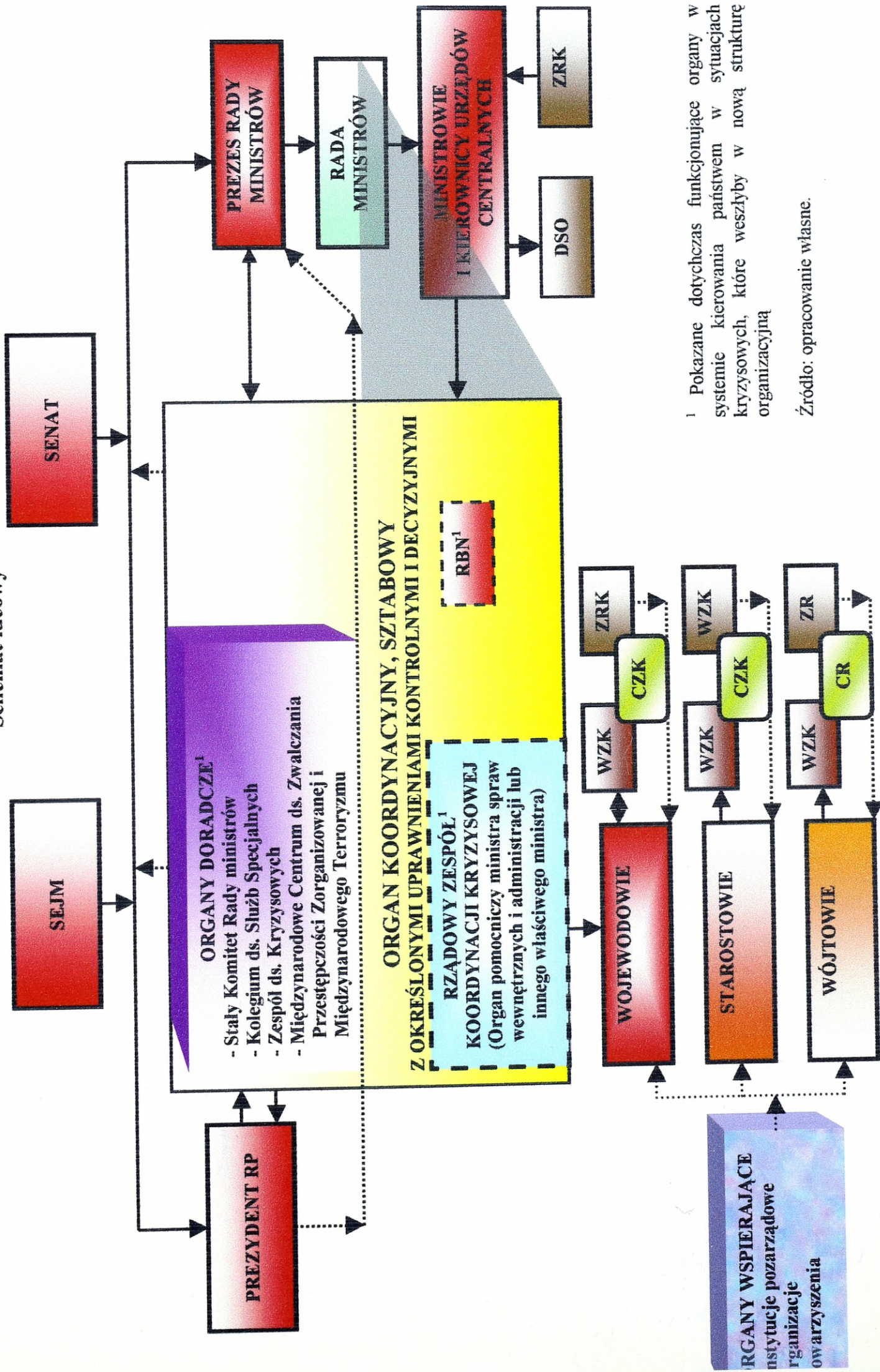


- ORGANY DORADCZE**
- Staly Komitet Rady ministrów
  - Kolegium ds. Służb Specjalnych
  - Zespół ds. Kryzysowych
  - Międzynarodowe Centrum ds. Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu
  - Wspólnota Informacyjna Rządu

źródło: opracowanie własne

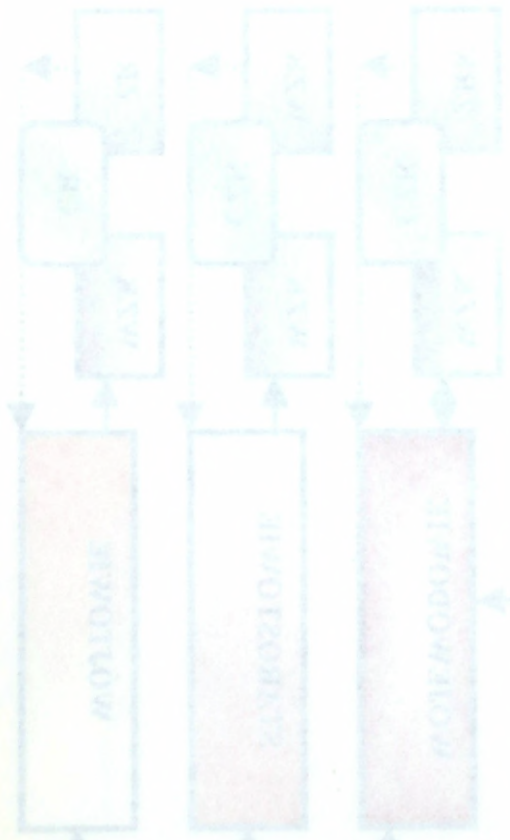
# PROPOZYCJA SYSTEMU KIEROWANIA PAŃSTWEM W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Schemat ideowy



<sup>1</sup> Pokazane dotychczas funkcjonujące organy w systemie kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, które weszłyby w nową strukturę organizacyjną

Źródło: opracowanie własne.

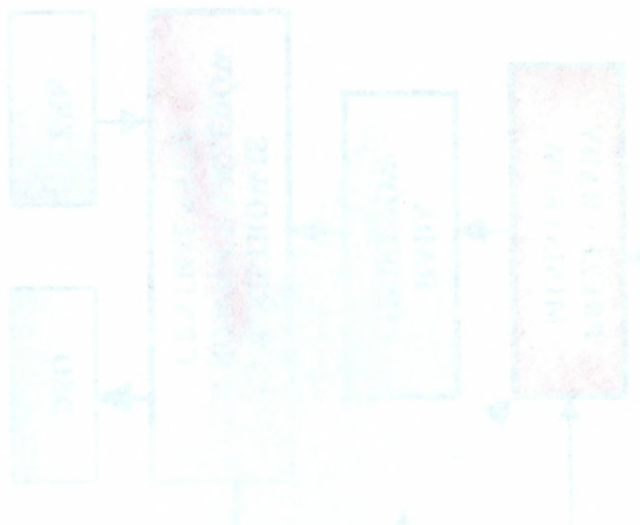


WYDZIAŁ  
 HISTORII  
 I SOCJOLOGII  
 UCZELNI  
 W WARSZAWIE

Wzrost charakteru pracy

akademickiej

Wzrost poziomu pracy naukowej i naukowej  
 i naukowej i naukowej i naukowej



WYDZIAŁ  
 HISTORII  
 I SOCJOLOGII  
 UCZELNI  
 W WARSZAWIE

Wzrost charakteru pracy  
 akademickiej

Wzrost poziomu pracy naukowej i naukowej  
 i naukowej i naukowej i naukowej



Wzrost poziomu

Wzrost poziomu

Wzrost poziomu

Wzrost poziomu