AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Ppłk rez. dr inż. Waldemar KITLER

OBRONA NARODOWA III RP
Pojęcie. Organizacja. System

Rozprawa habilitacyjna

54879

Dodatek

Warszawa 2002

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Ppłk rez. dr inż. Waldemar KITLER

OBRONA NARODOWA III RP

Pojęcie. Organizacja. System

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

54879

Warszawa 2002

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Ppłk rez. dr inż. Waldemar KITLER

OBRONA NARODOWA III RP

Pojęcie. Organizacja. System

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

54879

Warszawa 2002

KOMITET REDAKCYJNY

gen. bryg. prof. dr hab. Michał Krauze – przewodniczący, płk dr Edward Pomykała – zastępca przewodniczącego, ppłk mgr Marek Jarząbek, płk prof. dr hab. Tadeusz Panecki, płk dr Maciej Ratajczak, płk dr Czesław Szafran, płk prof. dr hab. Bogdan Szulc, płk dr hab. Bogdan Zdrodowski, płk dr hab. inż. Józef Zubek

Zespół redakcyjny:
mgr Anna Doraczyńska (tel. 6/814-664),
płk dr Czesław Szafran – redaktor naczelny (tel. 6/813-516)

Adres redakcji: 00-910 Warszawa 72
al. gen. Antoniego Chruściela 103, bl. 25
tel./fax: 6/813-356

Nakładem Akademii Obrony Narodowej

Druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy, zam. nr 752/2002

SPIS TREŚCI

WSTĘP 7

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROBLEMATYKI OBRONY NARODOWEJ 22
1.1. Wprowadzenie 22
1.2. Pojęcie obrony narodowej w ujęciu semantycznym 27
1.3. Obrona narodowa w państwie demokratycznym 31
1.3.1. Państwo, naród – pojęcie, istota, wzajemne relacje 31
1.3.2. Cele i funkcje państwa w sferze bezpieczeństwa narodowego 37
1.4. Obrona narodowa a bezpieczeństwo 43
1.4.1. Bezpieczeństwo indywidualne, narodowe i międzynarodowe 43
1.4.2. Obrona narodowa dziedziną bezpieczeństwa narodowego 52
1.4.3. Obrona narodowa a inne systemy szczegółowe z zakresu bezpieczeństwa narodowego 55
1.5. Sposoby definiowania obrony narodowej w teorii i praktyce problemu 60
1.6. Konkluzje 65

2. POJĘCIE I ORGANIZACJA OBRONY NARODOWEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH 67
2.1. Cele, struktura oraz zasadnicze misje elementów obrony narodowej USA 68
2.1.1. Cele obrony narodowej 68
2.1.2. Nadrzędny podsystem kierowania 70
2.1.3. Obrona militarna 74
2.1.4. Obrona cywilna 76
2.1.5. Pozarządowe i prywatne organizacje ochotnicze 81
2.2. Cele, struktura oraz zasadnicze misje elementów obrony totalnej Szwecji 81
2.2.1. Cele obrony totalnej 81
2.2.2. Nadrzędny podsystem kierowania 82
2.2.3. Obrona militarna 83
2.2.4. Obrona cywilna 84
2.2.5. Obrona ochotnicza 91
2.3. Cele, struktura oraz zasadnicze misje elementów obrony narodowej Francji 92
2.3.1. Cele obrony narodowej 92
2.3.2. Nadrzędny podsystem kierowania 93
2.3.3. Obrona militarna 96
2.3.4. Obrona niemilitarna 98
2.4. Cele, struktura oraz zasadnicze misje elementów obrony powszechnej RFN 105
2.4.1. Cele obrony powszechnej 105
2.4.2. Nadrzędny podsystem kierowania 106
2.4.3. Obrona militarna 107
2.4.4. Obrona cywilna 109
2.5. Konkluzje 115

3. DOŚWIADCZENIA ORAZ OCENA STANU WIEDZY I ORGANIZACJI OBRONY NARODOWEJ W POLSCE ... 118
3.1. Dziedzictwo historyczne w zakresie obrony narodowej – wybrane problemy ... 118
3.2. Nowe wartości w zakresie obrony narodowej w okresie międzywojennym ... 122
3.2.1. Najwyższa władza polityczna – kierowanie obroną państwa i siłami zbrojnymi na szczeblu centralnym ... 125
3.2.2. Potencjał gospodarczy państwa w aspekcie obronnym ... 130
3.2.3. Siły zbrojne ... 133
3.2.4. Inne dziedziny obrony narodowej ... 136
3.2.4.1. Bezpieczeństwo i porządek publiczny ... 136
3.2.4.2. Ochrona ludności (w czasie wojny) ... 137
3.2.4.3. Samoobrona powszechna ... 140
3.2.4.4. Ochrona granicy państwa ... 140
3.2.4.5. Komunikacja (łączność i transport) ... 141
3.3. Obrona narodowa po II wojnie światowej – okres PRL ... 145
3.4. Obrona narodowa po 1989 roku ... 152
3.5. Strukturalna i funkcjonalna charakterystyka obrony narodowej RP po 2000 roku ... 159
3.5.1. Istota strategii bezpieczeństwa narodowego oraz strategii obronności RP ... 159
3.5.2. Struktura systemu obronności i misje jego elementów – porównanie do stanu poprzedzającego ogłoszenie obydwu strategii ... 163

4. UWARUNKOWANIA OBRONY NARODOWEJ III RP ... 170
4.1. Typologia uwarunkowań obrony narodowej ... 170
4.2. Siła (potęga) narodowa wypadkową uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa ... 181
4.2.1. Istota siły narodowej ... 181
4.2.2. Pomiar siły narodowej ... 190
4.3. Właściwości siły narodowej Rzeczypospolitej Polskiej ... 192
4.3.1. Morale i dziedzictwo kulturowe narodu polskiego ... 192
4.3.2. Potencjał nauki polskiej ... 198
4.3.3. Kultura (jakość) władzy i dyplomacji ... 200
4.3.4. Właściwości potencjału społecznego w Polsce ... 206
4.3.4.1. Potencjał demograficzny Polski ... 207
4.3.4.2. Poziom życia i rozwoju społecznego w Polsce ... 208
4.3.4.3. Wartość społeczna narodu polskiego ... 210
4.3.5. Organizacja państwa i społeczeństwa polskiego ... 212
4.3.6. Położenie geograficzne Polski ... 215
4.3.7. Potencjał ekonomiczny Polski ... 218
4.3.8. Potencjał sił zbrojnych, służb, straży, inspekcji i policji oraz organizacji pozarządowych w Polsce ... 221
4.4. Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego ... 226
4.5. Konkluzje ... 235

5. FUNKCJONALNO-ROZWOJOWE ODWZOROWANIE OBRONY NARODOWEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 237
5.1. Istota funkcjonalno-rozwojowego odwzorowania obrony narodowej 238
5.2. Misja, cele, zadania i funkcje jako dominujące atrybuty modelu obrony narodowej RP 241
5.3. Środki i narzędzia realizacji funkcji obrony narodowej 249
5.4. Wewnętrzna struktura funkcji obrony narodowej pojmowanej jako system organizacyjny 256
5.4.1. Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową RP 257
5.4.1.1. Optymalny model nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową RP 260
5.4.1.2. Pożądany model nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową 268
5.4.2. Podsystem wykonawczy obrony narodowej RP i jego szczegółowe elementy funkcjonalne 272
5.5. Konkluzje 277

6. CHARAKTERYSTYKA SZCZEGÓŁOWYCH PODSYSTEMÓW WYKONAWCZYCH W OBRONIE NARODOWEJ RP 279
6.1. Podsystem obrony dyplomatycznej 280
6.2. Podsystem obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej 284
6.2.1. Obrona w dziedzinie rolnictwa i żywienia 292
6.2.2. Obrona w dziedzinie infrastruktury ekonomicznej kraju 295
6.2.2.1. Obrona w dziedzinie transportu 295
6.2.2.2. Obrona w dziedzinie łączności 298
6.2.2.3. Obrona w dziedzinie budownictwa 303
6.3. Podsystem obrony militarnej 304
6.4. Podsystem ochrony ludności 312
6.5. Podsystem obrony w dziedzinie zdrowia 318
6.6. Podsystem ochrony porządku konstytucyjnego 321
6.7. Podsystem bezpieczeństwa i porządku publicznego 324
6.8. Podsystem ochrony granicy państwowej 327
6.9. Podsystem obrony w sferze informacyjnej 332
6.10. Podsystem edukacji dla bezpieczeństwa 336
6.11. Podsystem obrony w dziedzinie kultury narodowej 338
6.12. Konkluzje 341

ZAKOŃCZENIE 343

ZAŁĄCZNIKI 350

BIBLIOGRAFIA 373

SPIS RYSUNKÓW I TABEL 390

WSTĘP

Nauka jest w zasadzie grą bez końca. Ten, kto pewnego dnia uznaje, że jakiekolwiek zdanie nauki nie wymaga dalszego sprawdzania, że można je traktować jako ostateczne potwierdzenie, ten wycofuje się z gry.

Karl Popper

Od tysięcy lat człowiek zdobywa doświadczenie w pokonywaniu trudności, które napotyka na drodze swego rozwoju. Jak na ironię jednak, mimo postępu cywilizacyjnego, rośnie liczba, rozmiar i dotkliwość zjawisk dezorganizujących życie społeczne, gospodarcze i polityczne narodów i środowiska międzynarodowego. Nie zawsze i nie we wszystkich miejscach „świata bez granic" zmiany w poziomie życia i rozwoju społecznego mają dostatecznie pozytywny charakter. Dotyczy to zarówno sfery ekonomicznej, kulturowej, jak i społecznej[1]. Nie ma ani chwili wolnej od różnych konfliktów – tragedii wywołanych działalnością człowieka wymierzonej przeciwko człowiekowi (rozmyślnie lub przez zaniedbanie), awarii, katastrof i klęsk spowodowanych tak przez człowieka, jak i przez samą naturę. Cały paradoks w rozwoju ludzkości wyraża się tym, że im większy jest jego poziom, tym większy jest zakres sytuacji trudnych i niebezpiecznych, dotkliwie wpływających na wrażliwe dziedziny życia poszczególnych ludzi, grup społecznych, narodów, jak i całej społeczności międzynarodowej.

Człowiek od samego początku swej świadomej działalności podejmuje kroki zaradcze, by zapobiec i przeciwstawić się tym zjawiskom, czego pierwszym z rezultatów było łączenie się w zbiorowości skuteczniej, aniżeli w pojedynkę, stawiając czoła niebezpieczeństwom czyhającym na każdym kroku. Zbiorowości te nabrały z czasem cech, dzięki którym określono je jako wielkie grupy społeczne o szczególnym sposobie organizacji, jaką jest państwo[2]. Państwowej organizacji społeczeństwa od samego początku towarzyszyło tworzenie form organizacyjnych zapewniających ochronę i obronę przed niebezpieczeństwami, których się spodziewano lub które stawały się realną rzeczywistością. Z uwagi na to, że największą tragedię stanowiły kataklizmy wojenne, grożące zarówno przetrwaniu państwa, jak i narodu, najstarszą i najdoskonalszą organizacją stały się siły zbrojne, których rozwój miał wielorakie oblicze, od powszechnej organizacji wojskowej wspólnoty plemiennej począwszy, przez drużyny zbrojne, stan rycerski, pospolite ruszenie, armie zaciężne (najemne) i armie masowe, na profesjonalnych siłach oraz powszechnym obowiązku obrony ojczyzny kończąc.

---

[1] Zob. R. Rosa, *Bezpieczeństwo i pokój jako wyzwanie filozoficzne i edukacyjne,* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie,* red. R. Rosa, WSRP, Siedlce–Chlewiska 1999, s. 11.

[2] Por. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne,* WSiP, Warszawa 1996, s. 9.

Od zarania służba wojskowa wiązała się nie tylko ze służbą wojenną, lecz także ze służbą na rzecz porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego, wymiaru sprawiedliwości, służby celnej i granicznej. Tylko rozszerzenie problematyki bezpieczeństwa i wzrost wewnętrznej i zewnętrznej aktywności państwa sprawiły, że z czasem, ze wspólnego korzenia – sił zbrojnych – wyodrębniły się wyspecjalizowane służby porządkowe – policje, służby graniczne, służby ochrony ludności, różne inspekcje i straże. Nadal jednak użycie sił zbrojnych wywołuje wzrost aktywności państwa na skalę, jakiej nie spotyka się w żadnej innej dziedzinie bezpieczeństwa, z aktywnością owych straży, służb, inspekcji i policji włącznie. Zawsze jednak, jak pokazuje doświadczenie, związek między narzędziami bezpieczeństwa narodowego będzie silny, gdyż łączy je jeden wspólny cel stanowiący podstawę współpracy, wzajemnego wsparcia, a często wzajemnej zamienności.

Jednak nie tylko aktywność wymienionych wyżej podmiotów stanowiła o poziomie zdolności państwa do przeciwstawienia się różnym zagrożeniom. Od zawsze sprawna i zręczna dyplomacja, silna gospodarka, właściwa organizacja państwa i społeczeństwa (mam tu na uwadze samorzutną działalność społeczeństwa, niezależną od wpływu władzy państwowej) w celach obronnych i wysokie morale narodowe stanowiły równie znaczące, choć nie zawsze przesądzające wyznaczniki bezpieczeństwa państwa.

Państwo nie jest organizacją wyizolowaną i stanowi element stosunków międzynarodowych, co sprawia, że nie tylko jego własne interesy, lecz także interesy innych podmiotów tychże stosunków składają się razem na uzyskane rezultaty na polu bezpieczeństwa narodowego. Jest więc bezpieczeństwo narodowe wypadkową interesów indywidualnych, narodowych oraz międzynarodowych, a wśród nich znajdą się te, które określić można jako żywotne interesy bezpieczeństwa narodowego. Są nim te wartości, które przesądzają o bezpiecznym trwaniu państwa (suwerenności, trwałości granic, integralności terytorialnej), jako podmiotu stosunków międzynarodowych, oraz społeczeństwa (narodu), jako najistotniejszego czynnika konstytutywnego demokratycznego państwa.

Współcześnie, jak nigdy dotąd, narody demokratyczne dostrzegają potrzebę zabiegania o bezpieczeństwo państwa, jako instytucji politycznej, na równi z bezpieczeństwem ludzi, wobec różnych wyzwań i zagrożeń, nie tylko natury międzynarodowej, lecz także tych, które pojawiają się wewnątrz złożonej natury państwa i jego uwarunkowań.

W historii Polski i innych państw zrodziło się zjawisko, które z czasem obdarzono mianem *obrony narodowej* (*national defense, défense nationale*) lub jego synonimicznych zamienników, jak: *obrona totalna* (*total defense*), *obrona powszechna* (*overall defence*), *obrona kraju* (*homeland defense*). Od samego początku problematyka obrony narodowej zdominowana była przez zagadnienia natury militarnej, lecz z czasem nabrała nowego znaczenia i obejmuje nie tylko kwestie bezpieczeństwa militarnego, ale także zagadnienia gospodarcze, ekologiczne, społeczne i kulturowe.

W wielu polskich publikacjach okresu międzywojennego pojawiły się poglądy, że obrona narodowa (mimo jej zdominowania problematyką obrony przed agresję zbroj-

ną) dotyczy nie tylko użycia sił zbrojnych i wsparcia przez sektor cywilny, lecz także znaczenia i aktywności cywilnej w obronie państwa przed agresja zbrojną. Godzi się tutaj wymienić pracę S. Dąbrowskiego *Zagadnienia obrony narodowej w wojnie nowoczesnej,* w której dostrzegał, że szansę na ostateczne rozstrzygnięcie w obronie państwa mogą dać nie tylko środki militarne (bez względu na wielkość tych środków), ale także środki niewojskowe. Niestety, w poglądach tego autora dominowała usługowa rola sektora cywilnego. Na rangę pozawojskowych czynników obrony państwa wskazywał W. Sikorski, który w książce *Przyszła wojna*, analizując I wojnę światową, podkreślał znaczenie czynników administracyjnych, gospodarczych i wojskowych, a co godne szczególnej uwagi – także morale narodowego oraz materialnej siły narodu. Jednoznacznie wyrażał pogląd, że system obrony państwa obejmuje wszystkie czynniki, jakimi państwo dysponuje dla swej obrony. W tym samym duchu o obronie państwa wypowiadał się także R. Starzyński, autor książki pt. *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych.* Znaczenie czynników pozawojskowych, zdaniem tego autora, sprowadza się nie tylko do wspierania sił zbrojnych w środki walki i zasoby ludzkie, stwierdza bowiem, że „niewalczące społeczeństwo" ma być źródłem siły moralnej, ważnego czynnika tworzącego podwaliny obrony państwa. Nazwiska dwóch jeszcze autorów z tego okresu należy przywołać, by przynajmniej w ogólnym zarysie oddać ducha poglądów tamtych czasów. Są to F. Kutrzeba i S. Mossor, autorzy *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom.* Dzieło to posługuje się metodologią aktualną po dzień dzisiejszy. I przyznać należy, że od czasu gdy Polska wkroczyła na drogę suwerennego bytu, po rozpadzie ZSRR i rozwiązaniu Układu Warszawskiego, stanowiło cenne źródło inspiracji dla wielu specjalistów badających zagadnienia obrony państwa.

Okres „zimnej wojny" charakteryzował się względnie stałym traktowaniem obrony państwa, jako obrony przed agresją zbrojną. Cały wysiłek skupiony był na doskonaleniu sztuki wojennej, a rolę zasobów cywilnych sprowadzano do wspierania i zasilania sił zbrojnych oraz formacji mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Znaczne ograniczenie dla szerszego ujmowania zagadnień obrony narodowej stanowiła wszechobecna tajemnica państwowa, a także dominujący wpływ poglądów radzieckich. Mimo to wielu autorów podejmowało się trudu uogólnienia zagadnień obrony narodowej traktowanej jako synonim obronności. Należą do nich m.in.: K. Nożko (*Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*), A. Madejski (we współpracy z J. Zielińskim, *Siły Zbrojne Polski wobec nowych wyzwań*), S. Koziej (*Polska doktryna obronna i jej modyfikacje w obliczu integracji z NATO, Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku* oraz z F. Wołkowiczem *Podstawowe założenia obronności RP*), B. Chocha (*Obrona terytorium kraju*), J. Kaczmarek (oprac. zesp. *Doktryna wojenna*) i W. Stankiewicz (*Planowanie obronne*).

Po zakończeniu ery „zimnej wojny", rozpadzie ZSRR i Układu Warszawskiego Polska zyskała samodzielność strategiczną, a w ślad za tym wzrosło zainteresowanie problematyką obronności państwa. Do wyżej wymienionej grupy autorów dołączają: B. Balcerowicz (m.in.: *Obrona państwa średniego, Obrona narodowa a zobowiązania sojusznicze, Wybrane problemy obronności państwa),* J. Marczak (współautor książek:

z J. Pawłowskim *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku* oraz z R. Jakubczakiem *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku)*, R. Wróblewski (m.in. *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, Metodologia strategii wojskowej*), W. Łepkowski, który wespół z L. Muchą i innymi współpracownikami rozpoczął prace nad niezbrojnymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego (wieńczy je m.in. publikacja *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*), S. Dworecki (*Od konfliktu do wojny* oraz *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*), R. Kulczycki (wielokrotny inspirator badań i kierownik naukowy tematów badawczych zlecanych Akademii Obrony Narodowej przez MON i KBN), C. Rutkowski (oprac. zesp. *Strategia wojskowa państwa-członka sojuszu*), R. Jakubczak (cykl publikacji na temat obrony terytorialnej), J. Zubek z J. Wojnarowskim (*Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej po 2000 roku. Gotowość obronna państwa w warunkach sytuacji kryzysowej*) oraz J. Skrzyp (*Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski*).

Wśród autorów podejmujących zagadnienia obrony narodowej rysuje się pewna odmienność poglądów, polegająca przede wszystkim na tym, że jedni z nich preferują silne związki z NATO, pozostali zaś wielkie nadzieje pokładają w możliwościach i potrzebie zapewnienia samodzielności obronnej Polski. Naukowcy są za to zgodni co do rozszerzenia się pojęcia i zakresu obrony narodowej (obronności), przy czym można wyróżnić kilka specyficznych poglądów, z których pierwszy opiera się na założeniu, że obrona narodowa wiąże się z przeciwdziałaniem wszelkim zagrożeniom zewnętrznym państwa, w drugim wskazuje się na zagrożenia natury militarnej, a w trzecim – na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego tak w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Nieliczne jest, niestety, grono młodych naukowców, którzy podejmowaliby się trudu uogólnienia zagadnień obrony narodowej, nawet utożsamianej z obronnością państwa. Dostrzegam ścisłą specjalizację tak na poziomie strategii, jak i na poziomie operacyjnym i taktycznym podejmowanej problematyki. Nie ujmując nic ich dorobkowi, pragnę jedynie wyrazić zaniepokojenie brakiem kontynuacji działalności badawczej w zakresie obrony narodowej na najwyższym poziomie jej uogólnienia.

Pierwszym zwiastunem zmian w podejściu do zjawiska obrony narodowej w Polsce było jej nowatorskie zdefiniowanie przez środowisko naukowe Akademii Obrony Narodowej w brzmieniu: „*Obrona narodowa – całokształt sił i środków (instytucji) społeczeństwa (narodu) oraz ich poczynania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w interes narodowy*"[3]. W 1996 roku zaproponowano nieznacznie zmienioną definicję: „*Obrona narodowa – działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy*"[4]. Chyba pierwszą z dyskusji nad tymi definicjami i zarazem próbę ogólnego zdefiniowania obrony narodowej podjął C. Rutkowski na ła-

[3] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa,* AON, Warszawa 1994, s. 15.

[4] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* BPiI MON, Warszawa 1996, s. 61.

mach „Myśli Wojskowej"[5]. W rezultacie swoich dociekań wyróżnił dwa pojęcia: „obrona narodowa" i „ochrona narodowa". Obrona narodowa, zdaniem C. Rutkowskiego, polegałaby na przeciwdziałaniu zagrożeniom o dużej skali z użyciem gros środków obronnych, natomiast ochrona narodowa – przeciwdziałaniu zagrożeniom o ograniczonej skali z użyciem części środków obronnych[6]. Jedynym czynnikiem różnicującym pojęcia jest w zasadzie skala zagrożenia. Poddając wieloaspektowej ocenie takie podejście, stwierdziłem, że praktyczna użyteczność (o którą głównie chodzi) odróżniania obrony narodowej od ochrony narodowej jest nieznaczna. Weryfikacja nastąpiła bardzo szybko w czasie powodzi w latach 1997, 2000 i 2001, a dopełniła się po ataku terrorystycznym na USA w 2001 roku. Jak się okazało, niezbędna jest jedna polityka i jedna strategia obrony narodowej łącząca obydwa prezentowane wyżej znaczenia. Niezbędny jest jednolity i spójny system kierowania, reguły i procedury działania oraz zasady współdziałania poszczególnych narzędzi obrony narodowej.

Obronę narodową utożsamia się również z obronnością państwa, a co za tym idzie obrona narodowa w takim ujęciu oznacza „[...] *dziedzinę bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne*"[7]. Zwolennikiem tej ostatniej propozycji jest S. Koziej[8], który jednak częściej używa terminu *obronność*, zaś utożsamianie go z obroną narodową miało, w mojej ocenie, przyczynę bardziej praktyczną aniżeli teoretyczną.

Cenne źródło wiedzy o obronie narodowej, choć pośrednio, płynie z dorobku innych dziedzin, dyscyplin i specjalności naukowych. Należą do nich głównie dzieła z zakresu nauk ekonomicznych (nauki o zarządzaniu i ekonomia), nauk humanistycznych (filozofia, historia, nauki o polityce, nauki o zarządzaniu i socjologia) oraz nauk prawnych (nauki o administracji i prawo). O sposobie czerpania z ich dorobku oraz korzyściach z tego płynących świadczy zakres problematyki poruszanej w niniejszej rozprawie.

Mimo ogromnego dorobku nauk wojskowych nie udało mi się znaleźć pozycji, która podejmowałaby kwestie obrony narodowej w ujęciu całościowym (holistycznym), dotyczy to zarówno obrony narodowej utożsamianej z obronnością państwa, jak i traktowanej znacznie szerzej, a więc – najkrócej to ujmując – pogłębionej o wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa narodowego.

Zainteresowanie problematyką obrony narodowej w szerszym niż dotąd jej ujęciu wzrosło znacząco, tak w środowisku AON, jak i innych uczelniach krajowych, szczególnie z uwagi na potrzeby pragmatyczne wynikające z przygotowywania się Polski do członkostwa i wstąpienia do NATO, a głównie po wdrożeniu nowej koncepcji

---

[5] C. Rutkowski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2, s. 11–36.

[6] Tamże, s. 31.

[7] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku.

[8] Gen bryg. prof. dr hab. Stanisław Koziej pełnił przez wiele lat funkcję dyrektora Departamentu Systemu Obronnego MON.

strategicznej Sojuszu. Brak jednak dostatecznie uzasadnionej teorii obrony narodowej i jej praktycznej weryfikacji w postaci postanowień prawa krajowego sprawia, że w Polsce występuje duża różnorodność w interpretowaniu właściwości obrony narodowej, czego najbardziej niebezpiecznym przejawem jest próba forsowania opinii, że przedsięwzięcia militarne należy traktować rozdzielnie od przedsięwzięć cywilnych (niemilitarnych). Działania militarne utożsamia się bowiem z działaniem orężnym sił zbrojnych, co miałoby stanowić powód niezależnego i rozdzielnego traktowania sfery militarnych i cywilnych działań państwa w zakresie obrony narodowej.

Dominacja poglądów o obronie narodowej utożsamianej z obronnością sprawiła, że cały – aczkolwiek znaczący – wysiłek naukowy i publicystyczny skupiono na zagadnieniach obronności państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że od ponad dziesięciu lat trwa okres intensywnego rozwoju poglądów o obronności państwa, nad którymi przestały ciążyć poglądy radzieckie i wpływy polityczne.

Poszukiwanie tożsamości obronnej doprowadziło w nauce do intensywnego zainteresowania problematyką bezpieczeństwa narodowego oraz samodzielności i przyszłości obronnej państwa. Szeroko zakrojone prace dotyczyły zagadnień teorii walki zbrojnej, strategii bezpieczeństwa, obronnej i wojskowej, konstrukcji systemu bezpieczeństwa narodowego oraz systemu obronnego (obronności państwa), obrony i wystarczalności obronnej państwa, charakterystyki przyszłego pola walki, uzbrojenia, logistyki, planowania obronnego, sił zbrojnych, współpracy cywilno-wojskowej, zadań państwa-gospodarza i wielu innych zagadnień, mających jednak charakter wybiórczy i zawężający do określonego przedmiotu badań.

Potrzeba całościowej analizy obrony narodowej sprawiła, że przedmiotem swych zainteresowań badawczych od kilku lat uczyniłem problematykę związaną z organizacją obrony narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw. Kolejne reformy po 1989 roku, zmiany geopolityczne, geostrategiczne i geoekonomiczne, których Polska jest uczestnikiem, a także zmiana specyfiki zagrożeń biegną w takim tempie, że praktyka obrony narodowej oczekuje silnego wsparcia teoretycznego na rzecz doskonalenia organizacji działań państwa w tej znaczącej części bezpieczeństwa narodowego, jaką jest obrona narodowa.

W swej dotychczasowej działalności publicystyczno-naukowej podejmowałem próbę naukowego poznania i określenia pojęcia, organizacji i systemowego charakteru obrony narodowej. Im jednak głębiej wnikałem w te problemy, tym częściej odczuwałem potrzebę całościowego ujęcia problematyki obrony narodowej. Żaden bowiem szczegółowy problem obrony narodowej bez szerszej perspektywy nie może być poddany właściwej analizie i ocenie, szczególnie gdy wiąże się go ściśle z problematyką dla niego nadrzędną.

Z uwagi na złożoność obrony narodowej, mimo ambitnych zamiarów, nie mogłem do końca wypełnić pojęcia obrony narodowej adekwatną do niego aktywnością badawczą. Uwzględniając zatem dotychczasowy swój dorobek naukowy oraz dodatkowe potrzeby poznawcze, za kolejny swój cel w rozwoju naukowym przyjąłem podjęcie problematyki obrony narodowej w ramach rozprawy habilitacyjnej.

Zasadniczym **celem niniejszej rozprawy było usystematyzowanie wiedzy o pojęciu, organizacji i systemie obrony narodowej, określenie kierunków jej rozwoju oraz przedstawienie modelu obrony narodowej, który odpowiadałby współczesnym uwarunkowaniom bezpieczeństwa narodowego w jego najistotniejszym obszarze, jakim jest bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwo społeczeństwa**.

Cel rozprawy wskazuje na jej teoretyczną, praktyczną i dydaktyczną użyteczność. Dlatego mam nadzieję, że znajdzie ona swoje miejsce w całokształcie dorobku nauk wojskowych jako wkład w rozszerzenie wiedzy o przedmiocie badań, posłuży innym badaczom za inspirację do rozszerzenia wiedzy o ogólnie potraktowanych w pracy problemach szczegółowych, a także umożliwi doskonalenie działalności uczelni i instytucji naukowych zajmujących się tą ważną dziedziną bezpieczeństwa narodowego. Prezentując sposób podejścia do badań nad obroną narodową, pragnąłbym głównie, by stanowił on wskazówkę do dostrzeżenia głębi problematyki obrony narodowej. Bogactwo metod badawczych, mających interdyscyplinarny charakter, jest tak ogromne, że proponowane przeze mnie udoskonalenie technik organizatorskich oraz pogłębienia istoty podejścia systemowego miało tylko pomóc w rozumieniu zawiłości poruszanej problematyki. Na ich doskonalenie przyjdzie jeszcze – mam taką nadzieję – stosowny czas.

Praktyka oczekuje wiele od nauki. Nawet najbardziej zatwardziali praktycy chętnie sięgają do wiedzy naukowej. Ważne jest więc, by osoba korzystająca z dorobku nauki posiadała zdolność odróżniania uproszczonej, z konieczności, natury modeli naukowych od rzeczywistych rozwiązań. W nauce chodzi między innymi o czystość wykładu danej teorii (m.in. o poprawność semantyczną i logiczną, konsekwencję wywodów od początku do końca), w praktyce zaś nazwy pewnych zjawisk od dawna już stoją w sprzeczności z ich obecnym znaczeniem leksykalnym lub zakresem treści, których dotyczy. Mam nadzieję, że praca znajdzie zastosowanie w działalności praktycznej i posłuży za wskazówkę w działalności zmierzającej do uporządkowania organizacji obrony narodowej w Polsce, wskaże na kierunki i sposoby jej doskonalenia, głównie po to, by Polska stała się państwem, w którym bezpieczeństwo jest rzeczą nadrzędną wobec innych, by nie doszło do powtórzenia się przykrych doświadczeń narodu polskiego, po to wreszcie, by nad całokształtem działań prawnych i organizatorskich dominował interes bezpieczeństwa państwa i narodu.

Wielką nadzieję pokładam w użyteczności dydaktycznej niniejszej rozprawy. Wyraźny brak takiego ujęcia zagadnień obrony narodowej wpływa na rozliczne i dowolne interpretacje tych samych rzeczy przez różne komórki organizacyjne uczelni w Polsce, a co gorsza – przez różne komórki organizacyjne nawet w ramach tej samej uczelni. Zainteresowanie pracami opublikowanymi dotychczas samodzielnie lub wespół z innymi autorami przekonuje mnie o ogromnym zapotrzebowaniu placówek dydaktycznych na tego typu źródła wiedzy naukowej. Największe zaś moje oczekiwania kieruję do Akademii Obrony Narodowej, która jest dzisiaj najważniejszą placówką naukowo-dydaktyczną kreującą znaczącą część wiedzy o bezpieczeństwie narodowym, jaką jest wiedza o obronie narodowej.

Ustalając **przedmiotowy zakres pracy** przyjąłem, że rozprawa będzie obejmowała rezultaty moich dotychczasowych badań nad obroną narodową, a także rozszerzała je o zagadnienia praktyczne i teoretyczne w odniesieniu do:

– relacji zachodzących między obroną narodową a bezpieczeństwem narodowym i państwem;

– pojęcia obrony narodowej w świetle współczesnych jej uwarunkowań;

– ukazania nowoczesnych rozwiązań w innych państwach;

– historycznego rozwoju obrony narodowej, traktowanego jako część systemu wiedzy o obronie narodowej;

– uwarunkowań obrony narodowej;

– organizacji i struktury systemu obrony narodowej w ujęciu modelowym.

Realizacji powyższego celu rozprawy towarzyszył **problem badawczy** zawarty w pytaniu: **Jakie związki występują między obroną narodową a bezpieczeństwem narodowym i innymi szczegółowymi systemami z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz jaka powinna być organizacja obrony narodowej III RP?**

W treści pracy znajdują się odpowiedzi na wiele innych możliwych do sformułowania pytań, lecz z uwagi na jej podsumowujący charakter, pytania te zostały zadane jeszcze przed przystąpieniem do finalizacji dorobku w postaci dysertacji habilitacyjnej.

W następstwie ustalenia problemu badawczego zwykło się przedstawiać hipotezę będącą wstępnym, roboczym wyjaśnieniem stanu rzeczy, a więc odpowiedzią na zadany problem badawczy. Z kilku względów odstąpiłem od tej procedury. Złożyły się na to następujące przesłanki:

– rozprawa nie stanowi opisu rezultatów jednorazowych badań podjętych tylko i wyłącznie na rzecz habilitacji;

– posiadałem już dostatecznie sprecyzowany i uzasadniony pogląd o pojęciu i istocie obrony narodowej, który stanowił swoisty punkt wyjścia (więc jakby hipotezę) do działań uogólniających, stanowiących o istocie mojej rozprawy habilitacyjnej;

– przedmiot poznania, ze względu na jego złożoność, był mało znany – brakowało przede wszystkim dostatecznej wiedzy na sformułowanie hipotezy o relacjach łączących obronę narodową z systemami szczegółowymi z zakresu bezpieczeństwa narodowego;

– wiele problemów badawczych i hipotez znalazło już swoje miejsce w moich poprzednich działaniach badawczych, których wyniki spożytkowałem w niniejszej pracy;

– niektóre badania służyły opisowi stanu rzeczy, a w takiej sytuacji jakakolwiek hipoteza byłaby tylko utrudnieniem badań; dotyczyło to badań nad obroną narodową w innych państwach oraz doświadczeniami historycznymi w tym zakresie w Polsce.

Możliwe, że rezygnacja z hipotezy uwolniła aż nadto intuicję i wyobraźnię, prowadząc przy tym, być może, do zbyt szerokiego ujęcia przedmiotu rozprawy. Z drugiej strony jednak pozwoliła na kolejną weryfikację i uszczegółowienie poglądów o obronie narodowej. Problem ten wymaga bliższego wyjaśnienia.

Decyzja o uogólnieniu i rozszerzeniu wyników dotychczasowych badań w postaci rozprawy habilitacyjnej zapadła, gdy miałem już skrystalizowany pogląd o obronie narodowej. Przyjmowałem wówczas, że *„obrona narodowa oznacza całokształt sił*

i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces (procedury i mechanizmy) oddziaływania na otoczenie w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w interesy narodowe" [9]. Podzielałem też pogląd, że obrona narodowa składa się z obrony militarnej oraz obrony cywilnej (niemilitarnej). Wyrażałem też opinię, że obrona narodowa stanowi nadrzędny system wobec innych systemów z zakresu bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, ochrony ludności) oraz że stanowią one w całości część systemu obrony narodowej.

Wyniki badań podjętych w związku z habilitacją przerosły jednak moje dotychczasowe poglądy. W rezultacie badań zdecydowanie zweryfikowałem pojęcie obrony narodowej. Jakościowa zmiana polega m.in. na:

– odstąpieniu od tego, że celem obrony narodowej jest zapobieganie i przeciwdziałanie wszystkim zagrożeniom godzącym w interesy narodowe na rzecz ochrony i obrony żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego – bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwa społeczeństwa. Rozwiewa to wątpliwości polegające na tym, że obronę narodową można by utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym;

– odejściu od podziału obrony narodowej na obronę militarną i obronę cywilną, przydatną zapewne w innych rozważaniach i w innym podejściu metodologicznym, na rzecz podejścia funkcjonalnego prowadzącego do wyodrębnienia dwóch podsystemów zasadniczych (nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową i podsystemu wykonawczego) oraz szczegółowych podsystemów funkcjonalnych w ramach podsystemu wykonawczego, które mogą być rozpatrywane jako podsystemy obrony narodowej;

– sprecyzowaniu związków zachodzących między obroną narodową a podsystemami szczegółowymi funkcjonującymi w rzeczywistości.

Tak czy inaczej, gdybym nawet sformułował hipotezę roboczą, brzmiałaby ona prawdopodobnie tak, jak wskazywał na to stan moich poglądów o obronie narodowej przed podjęciem decyzji o wszczęciu pracy nad habilitacją. Nie czuję się na tyle kompetentny, by orzekać o korzyściach lub stratach wynikających z rezygnacji z hipotezy. Myślę jednak, że korzyści z tego tytułu jest więcej niż ewentualnych strat.

Treść rozprawy stanowi wynik moich wieloletnich badań w dziedzinie obrony narodowej, będąc podsumowaniem dorobku naukowego wzbogaconego doświadczeniami nabytymi w czasie wieloletniej praktyki dydaktyczno-naukowej w Akademii Obrony Narodowej i pracy na różnych stanowiskach w administracji resortów obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i administracji.

W odniesieniu do aktualnego stanu wiedzy można zdobyć się na stwierdzenie, iż przedstawione w rozprawie wyniki badań rozszerzają, systematyzują, pogłębiają i uaktualniają wiedzę z zakresu obrony narodowej. Szczególnie warto podkreślić, że wiele aspektów rozszerzonego pojęcia obrony narodowej nie wynika li tylko z twórczego wkładu autora. Obrona narodowa, choć nie do końca definiowana w taki

[9] Zob. *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 43.

sposób, istniała jako zjawisko obiektywne w historii narodów, a jedną z przyczyn jej ograniczonego traktowania była „kurtyna" tajemnicy państwowej otaczająca złożone dziedziny działań nie tylko militarnych, lecz i wielu poczynań na gruncie niemilitarnym i dyplomatycznym.

Przedstawione w rozprawie uogólnione wnioski dotyczące obrony narodowej RP stanowią rezultat połączenia w spójną całość wielu faktów, które mogły się wydawać ze sobą niepowiązane.

Obrona narodowa jako dziedzina wiedzy obejmuje szeroki zakres problemów, których nie da się zamknąć w jeden niezmienny schemat, a tym bardziej nie da się przedstawić wszystkich jej szczegółów w opracowaniu mającym charakter uogólniający. Z tego też względu prezentuję w rozprawie te aspekty, które mają stanowić źródło inspiracji do dalszych badań szczegółowych w celu uzyskania pełnej wiedzy naukowej.

Praca nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć naukowych, których rezultaty poddane zostały wnikliwej ocenie w taki sposób, by dało się dostrzec zachodzące między nimi związki i zależności. Bliski ontologiczny i semantyczny związek obrony narodowej z obronnością państwa sprawił, że stała się ona główną podstawą i inspiracją prowadzonych badań. Nietrudno było jednak dostrzec pozorny i sztucznie stworzony rozdział między tym, co dotyczy obronności, a tym, co się wiąże z innymi zagadnieniami szczegółowymi z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Obronność ograniczona została do zagadnień przeciwstawienia się państwa wszystkim zewnętrznym wyzwaniom i zagrożeniom jego bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że dobrodziejstwo dorobku w tej materii nie mogło być wykorzystane do stworzenia rozszerzonej koncepcji obrony narodowej. Z tego też względu rezultaty badań prowadzą do wniosku, iż obronność stanowi szczególny przypadek obrony narodowej, a jedynie dodatkowy pakiet reguł porządkujących jej elementy określa ją zgodnie z wymogami prawa krajowego i międzynarodowego.

Konieczność podjęcia wielowymiarowej analizy problematyki obrony narodowej wywołała potrzebę czerpania z dobrodziejstwa wielu metod badawczych, charakterystycznych dla wielu dyscyplin naukowych. Najogólniej metody te dzieli się na metody zbierania materiałów oraz metody opracowania i interpretacji materiałów[10].

Z grupy metod zbierania materiałów ważną rolę spełniły: obserwacja, gromadzenie dokumentów oraz badanie opinii. Często okoliczności sprawiały, że metody te stosowano jednocześnie, szczególnie w czasie ćwiczeń międzynarodowych typu CMX oraz CRISEX. Doskonałą okazję do obserwacji, zbierania dokumentów i badania opinii stwarzał bezpośredni udział w praktycznych działaniach w czasie powodzi 2001 roku, przedsięwzięciach podejmowanych w związku z chorobą Creutzfeldta-Jakoba oraz po tragicznym ataku terrorystycznym na USA, 11 września 2001 roku. Wnioski płynące z tychże działań stanowiły jedną z zasadniczych przesłanek tworzenia modelu obrony narodowej i jej szczegółowych komponentów.

Niezwykle cenną szansę do praktycznego sprawdzenia moich poglądów o obronie narodowej stwarzają gry decyzyjne, prowadzone na Wyższym Kursie Obronnym

[10] Zob. A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych,* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 74.

w Akademii Obrony Narodowej z kierowniczą kadrą administracji publicznej, na temat: „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego". Pięć lat gier, w których uczestniczyło w sumie niemal 1000 osób (zwykle były to zespoły kilkunastoosobowe), piastujących funkcje od starosty po wiceministra, przyniosło znaczące rezultaty. Za najcenniejsze z nich uważam przede wszystkim pogłębienie własnej wiedzy i weryfikację poglądów, szczególnie z zakresu funkcjonowania administracji publicznej i jej roli w obronie narodowej.

Kolejnym doświadczeniem praktycznym, na które pragnę zwrócić uwagę, był udział w pracach nad przygotowaniem „Polityczno-strategiczego planu obronny RP" oraz w działaniach związanych z przygotowaniem założeń reformy ustrojowej państwa, wdrożonej w życie w 1998 roku. Udział w pracach tzw. „dziesiątego zespołu kompetencyjnego – straże, służby, inspekcje i policje" dał kolejną okazję do skrystalizowania poglądów o relacjach łączących wiele, na pozór rozdzielnych, dziedzin działalności państwa.

Najszerzej stosowane były metody opracowania i interpretacji materiałów. Należały do nich głównie: metoda podejścia systemowego, metoda porównawcza, historyczna, metoda symulacyjna (gra z udziałem ludzi), analiza, synteza, indukcja i dedukcja, analogia oraz modelowanie. Najwięcej korzyści przyniosła metoda podejścia systemowego, polegającego na kompleksowym traktowaniu badanego zjawiska w jego zależnościach wewnętrznych i zewnętrznych. Podejście systemowe do badań nad obroną narodową sprawia, że treść pracy obejmuje szeroki zakres problemów, z którymi wiąże się pojęcie, organizacja i systemowy charakter obrony narodowej. Z tego też względu praca:

– ukazuje związki obrony narodowej z państwem, narodem i bezpieczeństwem, z aspektami międzynarodowymi włącznie;

– prezentuje przykłady interdyscyplinarnego podejścia do obrony narodowej w wybranych państwach, symbolizujące jakość zachodzących w niej przemian oraz ścisłe związki z bezpieczeństwem narodowym, narodem i państwem;

– wskazuje na stałe, względnie stałe oraz zmienne właściwości obrony narodowej w Polsce;

– odnosi się szeroko do uwarunkowań obrony narodowej, wskazując jednocześnie na potrzebę dostrzegania tych, których nie wymienia się w pomiarach potęgi państwa, a głównie potencjałów obronnych;

– prezentuje autorską propozycję podejścia do organizacji obrony narodowej, prowadzącą do wykreowania podsystemów zasadniczych oraz szczegółowych funkcjonalnych podsystemów obrony narodowej;

– opisuje możliwe do wyodrębnienia szczegółowe podsystemy funkcjonalne – części podsystemu wykonawczego obrony narodowej, ukazując złożoność zjawiska ze względu na zachodzące w nim procesy i relacje łączące jego poszczególnych aktorów.

Struktura rozprawy składa się z sześciu rozdziałów.

Rozdział pierwszy rozprawy został poświęcony usystematyzowaniu pojęć i określeniu wzajemnych zależności między pojęciem, celami i funkcjami państwa, bezpieczeństwa narodowego, obrony narodowej i innych szczegółowych dziedzin

z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Prezentowana w tym rozdziale wiedza wykorzystana została do określenia roli obrony narodowej w państwie i bezpieczeństwie narodowym, a także do zaprezentowania ogólnej istoty podejścia do obrony narodowej. Wnioski płynące z tego rozdziału zostały wykorzystane w kolejnych rozdziałach, głównie w drugim i trzecim. Rozdział drugi obejmuje bowiem problemy organizacji obrony narodowej w kilku wybranych państwach. O wyborze USA, Szwecji, Francji i RFN zdecydowało wiele czynników, a przede wszystkim to, że uznaje się je za jedne z najsprawniej zorganizowanych dla celów obrony narodowej. Autor pragnie jednak zaznaczyć, że podobnej analizie naukowej poddał rozwiązania w innych jeszcze państwach, jak: Belgia, Finlandia, Kanada, Dania, Norwegia, Słowenia, a nawet odległa Korea Południowa. Rezultaty tych badań[11] były poddane ocenie podczas gier decyzyjnych prowadzonych przez autora w AON, w ramach Wyższego Kursu Obronnego dla kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej, a także prezentowane w czasie wykładów na Podyplomowych Studiach Obronności Państwa w AON i w czasie wielu innych seminariów i szkoleń. W ich rezultacie uzyskano wnioski, iż w państwach o totalnym, powszechnym podejściu do zagadnień obronnych dostrzega się wspólne cechy: obowiązuje ciągłość kompetencji (praw i odpowiedzialności) poszczególnych podmiotów prawa państwowego, bez względu na warunki i okoliczności funkcjonowania państwa, a w tym społeczeństwa; nie występują sztuczne podziały funkcjonalne na czas wojny i na czas pokoju; obrona narodowa (totalna, powszechna) stanowi sumę wszystkich wojskowych (obrona militarna) i cywilnych (obrona cywilna – niemilitarna) zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec wszelkich zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe; istnieją stałe i jasne reguły określające zakres władzy nadrzędnej i wykonawczej oraz procedury postępowania poszczególnych aktorów procesu kierowania; wszystkie podmioty sektora cywilnego, bez względu na status prawny, obarczone są określoną powinnością w zakresie bezpieczeństwa i obrony; z uwagi na istotę zagrożeń, daje się wyraźnie odróżnić dwa szczególne typy aktywności sektora cywilnego w obszarze obrony narodowej: przygotowania cywilne (szerzej obronę niemilitarną – cywilną) oraz przygotowania ratownicze (szerzej ratownictwo).

Kolejne czynności badawcze potwierdziły te wnioski, przy czym należy podkreślić, że końcowa weryfikacja wniosków z badań nad obroną narodową RP doprowadziła do zawężenia grupy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, będących przedmiotem obrony narodowej, do *zagrożeń żywotnych interesów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Tym sposobem zweryfikowano również wspomniane wyżej definicje obrony narodowej przedstawione przez środowisko naukowe AON.

Rozdział trzeci rozprawy dotyczy problematyki obrony narodowej na przestrzeni dziejów państwa polskiego. Poświęcenie dużej uwagi historii problemu nie miało li tylko znaczenia poznawczego (mimo że znajomość historii problemu stanowi istotny

[11] Realizacja tematu badawczego współkierowanego przez R. Jakubczaka i W. Kitlera pt. *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa,* cz. 1. *Podsystemy pozamilitarne w systemie obronnym RP i wybranych państw NATO,* Biuro Uruchomień Sprzętu Specjalnego „Arsenał", Warszawa 2001.

element systemu wiedzy w danym zakresie), posłużyło też do zweryfikowania wniosków uzyskanych w wyniku stosowania innych metod badawczych, stanowiąc jednocześnie podstawę do przedstawienia modelu obrony narodowej w nowych uwarunkowaniach.

Poznanie historii problemu prowadzi do stwierdzenia występowania praw i prawidłowości rządzących badanym zjawiskiem, a także służy kreowaniu prognoz o rozwoju badanego zjawiska. Między innymi dzięki przyjęciu takiej roli analizy historycznej udało się wyodrębnić *nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową*, określić rodzaj związków między obroną narodową a właściwościami państwa, a także wskazać na proces przemian organizacyjnych w obronie narodowej.

Obrona narodowa jest nierozerwalnie związana z dziejami państwa, jego tradycjami i całą spuścizną kulturową. Z nich wypływa określone morale narodowe, siły i słabości organizacji państwa i społeczeństwa, kultura władzy, społeczne poparcie dla niej, stan stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi i wiele innych czynników siły narodowej przedstawionych w kolejnym rozdziale.

W rozdziale czwartym przestawiłem typologię uwarunkowań obrony narodowej, zawracając główną uwagę na czynniki siły narodowej i ogólną charakterystykę zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wychodząc z założenia, że obronę narodową można rozpatrywać w podobny sposób jak każdą inną wielką organizację, przyjąłem, że są to uwarunkowania materialno-energetyczne, społeczne i kulturowe. Uwagę skupiłem jednak na problematyce uwarunkowań siły narodowej. Staram się dowieść, że państwo polskie, dysponujące ogromnym potencjałem ludzkim, dużymi możliwościami ekonomicznymi, wysokim morale i bogatym dziedzictwem kulturowym, licznymi rządowymi i pozarządowymi podmiotami realizującymi misje z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz licznymi powiązaniami międzynarodowymi, może być traktowane jako państwo silne obronnie, czyli sprawnie realizujące misje i cele obrony narodowej.

Jest rzeczą oczywistą, że Polska potęgą nie jest, jeśli za jej wyznacznik weźmie się posiadanie sił jądrowych, nowoczesnej armii klasycznej lub silnej gospodarki i dyplomacji. Zanim przyjdzie czas na dojście do wysokiego poziomu, w którymś z wymienionych wyżej obszarów, należy stwierdzić, iż nie w tym do końca tkwi źródło potęgi państwa. Nie o ekspansję światową przecież tu chodzi, lecz o pewność istnienia państwa i bezpieczeństwa narodu, a to jest możliwe do osiągnięcia, czego dowodzą przykłady wielu państw na świecie, z Polską włącznie. Rozdział czwarty pokazuje słabości, lecz zawiera także wskazówkę, jak wyzyskać atuty tkwiące we właściwościach państwa i narodu polskiego.

Rozdział piąty został poświęcony przedstawieniu modelu obrony narodowej na najwyższym poziomie uogólnienia, w świetle współczesnych uwarunkowań, o których była mowa we wcześniejszych rozdziałach rozprawy. Kierując się metodologią technik organizatorskich i podejścia systemowego oraz wychodząc naprzeciw dynamicznemu charakterowi obrony narodowej, wprowadzam udoskonaloną metodę organizatorską nazwaną *transgresyjno-systemową metodą organizatorską*.

Główną uwagę skupiam na określeniu struktury obrony narodowej, czyli układu elementów i sprzężeń między nimi, w ujęciu funkcjonalno-rozwojowym, z przyzna-

niem pierwszeństwa misjom, celom, zadaniom i funkcjom budowanego systemu nad jego morfologiczną budową. Analizie poddałem zagadnienia kierowania obroną narodową na poziomie nadrzędnym, przedstawiając dwa warianty (optymalny i pożądany) konstrukcji nadrzędnego systemu kierowania obroną narodową, rozpatrywanego jako podsystem obrony narodowej. Dalsza część rozdziału piątego obejmuje problematykę dotyczącą ogólnej struktury i właściwości podsystemu wykonawczego obrony narodowej, w którym wyróżniam najistotniejsze, w mojej ocenie, szczegółowe podsystemy funkcjonalne obrony narodowej. Ta część rozprawy ma także dowieść, że możliwe jest rozpatrywanie tych podsystemów szczegółowych w taki sposób, że mają one charakter interdyscyplinarny, względnie samodzielny i co najważniejsze – pozwalają na wyzyskanie wszystkich atutów tkwiących w obronie narodowej i jej otoczeniu (państwo, środowisko międzynarodowe) dla spełnienia jednej z najważniejszych potrzeb społecznych – bezpieczeństwa, w takim zakresie, jaki stanowi przedmiot obrony narodowej.

Ostatni, szósty rozdział został zorientowany na wskazanie sposobu postrzegania szczegółowych podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej III RP wykreowanych na niższym poziomie abstrakcji. Zbiór tychże podsystemów, które mogą być traktowane jako względnie samodzielne systemy, jest zbiorem otwartym. Praktyka bowiem dowodzi, że w związku z rozwojem uwarunkowań obrony narodowej rozwija się także jej struktura, funkcjonalna i – głównie – operacyjna postać jej poszczególnych części.

Dynamika zmian zachodzących w otoczeniu obrony narodowej i w jej wewnętrznej strukturze sprawia, że pewne zagadnienia prezentowane w ostatnim rozdziale należy traktować bardziej modelowo aniżeli naśladowniczo. Nie ma więc większego znaczenia – na tym poziomie abstrahowania – fakt dezaktualizacji pewnych form organizacyjnych w państwie (np. zmiany w funkcjonowaniu służb specjalnych, reorganizacja w zakresie funkcjonowania Głównego Urzędu Ceł). Liczy się bowiem funkcja spełniana przez dany podsystem, która z kolei może przesądzać o zmianach na poziomie wykonawczym – operacyjnym działania.

Zamiarem moim było także pokazanie roli innych podsystemów w taki sposób, że nie stanowią one li tylko swoistego zaplecza dla sił zbrojnych, lecz same wpływają konstrukcyjnie na realizację misji obrony narodowej, przy czym jedne z nich wytwarzają gotowy, wyraźnie określony produkt, jakim jest bezpieczeństwo państwa i narodu, inne zaś współprzyczyniają się pośrednio do jego osiągnięcia, tworząc podwaliny siły narodowej.

W rozdziale szóstym, jak i w całej pracy, obowiązuje reguła ciągłości funkcji obrony narodowej, bez względu na stan prawny i okoliczności funkcjonowania państwa. Z nich wynika jedynie potrzeba przewartościowania celów podsystemów szczegółowych, które w czasie normalnego funkcjonowania państwa są znacznie szersze niż realizowane przez nie cele obrony narodowej.

Konstrukcja pracy ma kilka właściwości.

Przyjąłem, że treść wstępu dotyczyć będzie także warstwy metodologicznej pracy, a więc obejmie zagadnienia celu pracy oraz celu prowadzonych od kilku lat badań nad obroną narodową, problemów badawczych, procedury badawczej, stosowanych metod badawczych, oceny głównych źródeł wiedzy oraz oceny jej przydatności z punktu widzenia teorii i praktyki problemu. Część aspektów metodologicznych włączyłem do treści kolejnych rozdziałów, głównie ze względu na potrzebę wprowadzenia Czytelnika w naturę czynionych tam rozważań nad poszczególnymi aspektami obrony narodowej.

Bibliografia została sporządzona tak, by traktować ją jako spis dokumentów według określonych kryteriów. Wyróżniłem zatem: monografie, podręczniki, rozprawy i referaty naukowe; słowniki, encyklopedie i roczniki statystyczne; artykuły, a także źródła prawa i dokumenty doktrynalne polskie, międzynarodowe oraz organizacji międzynarodowych i innych państw. Oprócz literatury i materiałów źródłowych, na które bezpośrednio się powołuję, przedstawiam także i te, które stanowiły dla mnie i mogą stanowić dla Czytelnika cenne źródło wiedzy o merytorycznych i metodologicznych aspektach omawianego systemu wiedzy.

Wykaz rysunków i tabel zamieszczonych w poszczególnych rozdziałach ma ułatwić Czytelnikowi korzystanie z tej bogatej w strony pracy.

Z celu rozprawy wynika, że adresatem niniejszej pracy są zarówno ludzie nauki, jak i nauczyciele akademiccy, studenci wyższych uczelni, a także osoby, które w swej działalności praktycznej są bezpośrednio związane z doskonaleniem obrony narodowej Rzeczypospolitej Polskiej.

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROBLEMATYKI OBRONY NARODOWEJ

W niniejszym rozdziale podejmuję się określenia relacji zachodzących między pojęciami obrony narodowej i bezpieczeństwa narodowego, zgodnie z założeniem, że obrona narodowa stanowi ten fragment aktywności państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, który przesądza o bezpieczeństwie czynników konstytutywnych państwa, a więc władzy, ludności i terytorium.

Obrona narodowa nie stanowi bytu samodzielnego, a co za tym idzie koniecznym zabiegiem w tym rozdziale stało się wyprowadzenie wniosków o obronie narodowej, począwszy od określenia systemu wiedzy o zjawiskach nadrzędnych, a więc o państwie, narodzie i bezpieczeństwie narodowym.

W sytuacji gdy w państwie funkcjonuje wiele bytów organizacyjnych (organizacji), którym powierzono role z zakresu bezpieczeństwa narodowego, przedstawiam również relacje zachodzące między proponowanym pojęciem obrony narodowej a pojęciem tzw. „systemów szczegółowych bezpieczeństwa narodowego".

Rozdział kończy się przedstawieniem trzech sposobów definiowania obrony narodowej, których umowne nazwy wprowadzam dla wzajemnego ich odróżnienia, oddając przy tym procesualną (rozwojową) właściwość obrony narodowej, jako naturalną konsekwencję ewolucji państwa i rozszerzenia pojęcia bezpieczeństwa narodowego.

1.1. WPROWADZENIE

Głównymi aktorami bezpieczeństwa pozostają nadal państwa jako instytucje polityczne, zaś jednostki, grupy i organizacje społeczne, mimo iż otaczane coraz większą troską, pozostają jeszcze w cieniu interesów państwa i innych podmiotów zrzeszających państwa. Jeśli jednak podejmuje się dyskusję nad bezpieczeństwem indywidualnym człowieka, to tylko – i zwykle – pod kątem wartości uznawanych przez społeczności międzynarodowe za wspólne i wspólnie uzgodnione, zazwyczaj w związku z zagrożeniami o charakterze międzynarodowym i ich skutkami godzącymi w prawa człowieka lub obywatela[1]. A przecież to nie tylko, jak to ocenia R. Zięba: *„Jednostki, grupy i organizacje społeczne, przedsiębiorstwa transnarodowe szukają ochrony przed*

[1] Z tego też względu w *Strategii bezpieczeństwa RP* jest tylko mowa o zagrożeniach międzynarodowych, a więc tych, które dotyczą dwóch lub więcej podmiotów stosunków międzynarodowych. Tymczasem zaś dokumenty o podobnej lub wyższej randze wskazują na wiele innych zagrożeń, które mają miejsce w kraju i rozwiązywane są przez państwa we własnym zakresie – mało tego, że nie mają charakteru konfliktowego, to mogą też wiązać się z występowaniem klęsk naturalnych i katastrof oraz awarii technicznych na dużą skalę, która wymaga reagowania w trybie nadzwyczajnym, przekraczającym reguły działania w trybie normalnym (tzw. trybie permanentnego czuwania i doraźnego reagowania).

zagrożeniami dla ich istnienia, statusu i swobody działania"[2]. Nie tylko, bowiem cytowany autor zastrzega, iż wypowiada się jedynie w kwestiach wynikających z charakteru stosunków międzynarodowych. Zatem, jeśli problematykę bezpieczeństwa narodowego potraktujemy szerzej, stosując podejście systemowe do problemu, okaże się, że w bezpieczeństwie narodowym chodzi nie tylko o jego redefinicję pod tym kątem, lecz także pod względem gwarancji nienaruszalnego (niezakłóconego) przetrwania i rozwoju człowieka (obywatela) na arenie wewnętrznej (wewnątrzkrajowej). Wyróżnia się trzy wzajemnie się warunkujące wymiary bezpieczeństwa: jednostkowy, narodowy i międzynarodowy[3]. Wzajemne relacje między nimi sprawiają, że w większym lub mniejszym stopniu bezpieczeństwo jednej natury posiada wspólne cechy z pozostałymi, chociaż zawsze może wystąpić określona sprzeczność interesów w tej materii. Bezpieczeństwo narodowe jednak z uwagi na to, że jego wyróżnikiem stał się „naród", powinno w jak najszerszym zakresie podejmować wyzwania związane z bezpieczeństwem ludzi, w obliczu wyzwań i zagrożeń spowodowanych zarówno przez człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury (świadomie lub przez zaniedbanie), jak i wywołanych działaniem sił natury, nad którymi nie można zapanować, mimo technicznych zdobyczy i osiągnięć ludzkości.

Bezpieczeństwo narodowe, z przyczyn obiektywnych i subiektywnych zdominowane przez akcenty zewnętrzne (międzynarodowe)[4], ulega procesowi ewolucji. Demokratyzacja życia państwowego prowadzi do wzrostu rangi wartości bliższych obywatelowi, niekoniecznie związanych z materią stosunków międzynarodowych. Społeczeństwo na równi z zabiegami na arenie międzynarodowej, oczekuje coraz szerszych starań państwa lub samo podejmuje takie kroki w dziedzinie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Pogodzenie potrzeb w jednym i drugim wymiarze stanowi istotne wyzwanie współczesności.

Dla realizacji potrzeby bezpieczeństwa, w związku z istnieniem wyzwań i zagrożeń na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, państwo buduje systemy przeciwdziałania, obejmujące wiele różnorodnych instrumentów i narzędzi działania. Nadal jednak, jako niemal odrębną płaszczyznę, traktuje się wewnątrzkrajowe problemy bezpieczeństwa. Prowadzi to często do wniosku, iż polityka bezpieczeństwa „*opiera się na określonej koncepcji (doktrynie) bezpieczeństwa, a jest realizowana sposobami i środkami danej polityki zagranicznej*"[5].

Tę sytuację zdaje się potwierdzać polska rzeczywistość, spowodowana tym, że przyjęte strategie bezpieczeństwa i obronności RP[6] obejmują tylko i wyłącznie te pro-

---

[2] R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych,* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 57.

[3] J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje,* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 66–71.

[4] Poza czynnikami naturalnymi (rozwój cywilizacyjny, konfliktogenny stan stosunków międzynarodowych, globalizacja i inne) należy tu mieć także na uwadze ogromny dorobek nauki, bogactwo instytucji i ich poczynań, a w tym silną presję podmiotów międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego.

[5] *Leksykon pokoju*, KAW, Warszawa 1987, s.156.

[6] Zob. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej...* wyd. cyt. oraz *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

blemy, które wynikają z międzynarodowych czynników bezpieczeństwa państwa. W efekcie otrzymujemy, że system obronności zdefiniowany w *Strategii obronności RP* jest zobowiązany do sprostania wyzwaniom i skutecznego przeciwstawienia się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. Tymczasem, nie mając zastrzeżeń natury ogólnej do takiego traktowania roli tego systemu (co wynika z określonej przez prawo RP istoty obronności), zastanawiamy się, dlaczego w strategii bezpieczeństwa narodowego nie znajdujemy odpowiedzi na pytanie o strategię działań na wewnątrzkrajowej arenie bezpieczeństwa narodowego, o strategię poczynań państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa w obliczu coraz częstszych klęsk i katastrof naturalnych, coraz liczniejszych aktów przestępczości pospolitej i zorganizowanej, katastrof technicznych, epidemii i epizoocji chorób i zakażeń oraz wielu innych dolegliwości dnia codziennego.

Tragiczna powódź w lipcu 1997 roku dowiodła, że *system obronny państwa* (SOP)[7] nie był w stanie sprostać wszelkim wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego, a głównie tym, które mają charakter niemiędzynarodowy. Pomimo że w systemie tym znajdowały się siły zbrojne RP, Państwowa Straż Pożarna, organizacje obrony cywilnej, Policja i inne instytucje, system nie zareagował. Nie zareagował, bo nie mógł, a ściślej – nie był do tego powołany i przygotowany. Wszelkie uwagi krytyczne pod jego adresem[8] nie miały uzasadnienia, bowiem system obronny traktowany jako układ wzajemnie powiązanych elementów miał całkiem wyraźne przeznaczenie – był przeznaczony do przeciwstawienia się ewentualnym zagrożeniom militarnym oraz do odparcia agresji zbrojnej na państwo polskie. Opisywał go złożony zbiór przepisów prawa polskiego, które nie dawało szansy na aktywizację jego działań w myśl określonych tym prawem reguł i procedur. Ani kierowanie, ani wykonanie nie mogły zostać uruchomione, bo nic takiego stanu rzeczy nie przewidywało.

Cały paradoks polega na tym, że określone części składowe SOP (także dzisiejszego systemu obronności państwa – skrót ten sam – SOP), choć przeznaczone, w myśl odrębnych systemów prawnych, do ratowania ludzi i mienia, do walki z klęskami, do zwalczania przestępczości i innych działań nie mogą tych misji realizować w ramach prawa opisującego system obronny (obronności). Zatem wszelkie „pretensje" do tegoż sytemu były nieuzasadnione i wręcz niesprawiedliwe.

Podobne uwagi dotyczą także innych swoistych systemów działania. W owym czasie (mówimy dalej o powodzi) staniały, określane jako resortowe, systemy walki z klęskami żywiołowymi, a głównie: ochrony przeciwpowodziowej[9] i ochrony przeciwpożarowej[10]. Jak się okazało, niejasności było wiele.

---

[7] Tak nazywano wówczas dzisiejszy „system obronności państwa".

[8] W przekazach medialnych dało się słyszeć głosy: *gdzie jest obrona cywilna?, gdzie jest wojsko?*

[9] Zob. Ustawa z dnia 24 października 1974 – *Prawo wodne*, DzU z 1974 r., nr 38, poz. 230; Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, DzU z 1953 r., nr 23, poz. 93; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. *w sprawie ochrony przed powodzią*, DzU z 1977 r., nr 10, poz. 39.

[10] Ustawa o ochronie przeciwpożarowej i przepisy wykonawcze znacznie rozszerzają zakres działań, który w samej nazwie wskazuje jakby tylko na sprawy zwalczania pożarów. Taka jest materia legislacji, że nie zawsze nazwa przepisu prawnego oddaje właściwą intencję zjawiska przez ten przepis definiowanego. Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, DzU z 1991 r., nr 81, poz. 351; Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400.

Pojawiają się więc następujące pytania: Jak poradzić sobie z bezsilnością wynikającą z ułomności organizacji państwa w celach bezpieczeństwa? Jak zaradzić sytuacjom, w których kłócą się przepisy prawa państwowego lub są na tyle niedoskonałe, że nie ma możliwości szybkiej i sprawnej reakcji? Jak wreszcie zapobiec sytuacjom, w których potencjał (moralny i materialny) stworzony na potrzeby jednego systemu nie może stać się przydatny na potrzeby innego?

Najogólniej można odpowiedzieć, że nie ma w polskich rozwiązaniach prawnoorganizacyjnych dostatecznej prawnej interpretacji systemu nadrzędnego wobec szczegółowych podsystemów bezpieczeństwa narodowego, zapewniającej sprawne ich funkcjonowanie we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Taki stan rzeczy powoduje dublowanie się, wzajemne wykluczanie lub wręcz zakłócanie w działaniu, a także zaniechanie znacznych możliwości tkwiących w potencjale państwa, w razie zaistnienia potrzeby działania w trybie nadzwyczajnym, w obliczu zagrożeń godzących w bezpieczny byt i rozwój społeczny.

Na co zatem przekłada się taki stan rzeczy w sferze bezpieczeństwa narodowego? Nie ma jasnych reguł kierowania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej; dublują się kompetencje organów naczelny i centralnych, ich ciał kolegialnych (komitetów, rad itp.), a także organów wykonawczych poszczególnych szczebli i typów administracji; Rada Ministrów i premier nie mają merytorycznej możliwości nadrzędnej koordynacji problemów bezpieczeństwa narodowego, powierzając tę funkcję poszczególnym organom naczelnym, które z natury rzeczy ulegają tendencjom zachowawczym i zawężają problemy bezpieczeństwa narodowego do zakresu swego działania; ta sprawa dotyczy też *Strategii bezpieczeństwa narodowego*, której zakres został zawężony do tych treści, które leżą w gestii ministra spraw zagranicznych, w więc – w tym przypadku – opracowywanie założeń i realizacja polityki zagranicznej państwa[11].

Systemy reguł i procedur, stworzone na potrzeby poszczególnych rozwiązań szczegółowych, zaprzeczają regule ekonomiczności poczynań państwa. Dotyczy to m.in.: finansowania działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego, gospodarowania zasobami ludzkimi i rezerwami, przedsięwzięć mobilizacyjnych, realizacji zadań w tym zakresie przez przedsiębiorców, obywateli i organizacje pozarządowe, operacyjnego planowania działań, programowania rozwoju poszczególnych narzędzi wykonawczych.

Brakuje nadal ustaw i przepisów wykonawczych wynikających z postanowień ustawy konstytucyjnej, głównie ustaw o stanach nadzwyczajnych; projekty tych ostatnich dokumentów podejmują zagadnienia jakby nawzajem odrębne i różne, co powoduje utratę możliwości zachowania ciągłości funkcjonowania państwa.

---

[11] Dominacja MSZ w konstruowaniu *Strategii bezpieczeństwa RP* jest zauważalna nawet bez bliższej znajomości szczegółów sprawy. Tymczasem zgodnie z postanowieniem Konstytucji RP, to Rada Ministrów (art. 146, ust. 4, pkt 7. Konstytucji) *zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny* oraz (art. 146, ust. 4, pkt 8 Konstytucji) *zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.* Taki sam wniosek nie dotyczy, w całości, *Strategii obronności RP*, bowiem minister obrony narodowej, jako jej główny konstruktor, realizował w tym wypadku strategię szczegółową w zakresie, który został mu powierzony wolą ustawodawcy.

Brak przepisów, które mogłyby ustalać jasne reguły funkcjonowania poszczególnych podmiotów państwa (organów władzy, przedsiębiorców, obywateli i ich organizacji) w każdych warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa.

Ograniczona jest wykładnia poczynań w sferze bezpieczeństwa narodowego, prowadząca jedynie do kreacji systemu obronności państwa; ten z kolei, będąc szczególną formą organizacji państwa do celów obronnych[12] nie może zapewnić realizacji wszystkich oczekiwań społecznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Wyraźnie utrzymują się dalsze tendencje do proresortowego rozwiązywania problemów bezpieczeństwa bez uwzględniania szerszego kontekstu zjawiska, a więc zjawiska o charakterze nadrzędnym[13]. Rozwiązywanie problemów w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest opóźnione w stosunku do działań reformujących poszczególne dziedziny życia państwowego.

W chwili obecnej *obronę narodową* utożsamia się z *obronnością,* co ma uzasadnienie w pragmatyce i teorii interesującej nas problematyki. Ma to również uzasadnienie natury historycznej. Historia ludzkości była zdominowana kataklizmami wojennymi. Wszelkie zatem poczynania, angażujące podmioty prawa państwowego do radzenia sobie z tymi problemami, miały charakter obronny, a z uwagi na to, że zazwyczaj angażowany był do tego cały naród, wraz z jego moralnymi i materialnymi zasobami, działania takie określano mianem obrony narodowej (Francja, Polska, Belgia, Kanada, Hiszpania, Austria) lub jej synonimicznymi wyrażeniami: obrona totalna (Dania, Szwecja, Finlandia), obrona powszechna (Niemcy, a także Polska, szczególnie w obszarze teorii problemu[14]).

Wiele państw dokonało redefinicji obrony narodowej[15], która oznacza dzisiaj więcej aniżeli przedsięwzięcia z zakresu odparcia agresji zbrojnej. Oznacza więc – najogólniej rzecz ujmując – *sumę wszystkich poczynań militarnych (wojskowych) i cywilnych państwa, mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa kraju (państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych) i społeczeństwa.*

Takie podejście do interesującej nas problematyki stwarza doskonałe warunki dla: postrzegania dwóch równorzędnych podmiotów bezpieczeństwa – państwa jako instytucji politycznej oraz społeczeństwa (obywateli); dostrzegania wielu aspektów zagrożeń bezpieczeństwa narodowego – natury międzynarodowej oraz wewnątrzkrajowej (krajowej, regionalnej i lokalnej); uproszenia reguł kierowania; zapewnienia jednolitej organizacji państwa w celach bezpieczeństwa narodowego; spójnego i klarownego gospodarowania zasobami ludzkimi i materialnymi państwa; uproszczenia reguł

[12] W wąskim tego słowa znaczeniu.

[13] Jest więc zawetowana przez Prezydenta RP ustawa o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym, ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym, obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów o Krajowym Systemie Ratowniczo–Gaśniczym.

[14] „Obrona powszechna państwa – rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika", *Słownik terminów z zakresu...* s. 46.

[15] Pod tym określeniem kryją się także wspomniane wyżej jej odpowiedniki.

i procedur działania; określenia współzależności pomiędzy specyficznymi obszarami działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Myśleniu kategoriami obrony narodowej towarzyszy dylemat dotyczący wzajemnych relacji z bezpieczeństwem narodowym. Bliższego wyjaśnienia wymaga więc ukazanie współzależności pomiędzy teoretycznymi i praktycznymi aspektami pojęć: obrona narodowa oraz bezpieczeństwo międzynarodowe i bezpieczeństwo narodowe.

W rezultacie dotychczasowych ustaleń proponuję, by do dalszych rozważań przyjąć, że **obrona narodowa – to całokształt działań organów władzy oraz militarnych i cywilnych (niemilitarnych) przedsięwzięć mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa (jako instytucji politycznej) i społeczeństwa.**

1.2. POJĘCIE OBRONY NARODOWEJ W UJĘCIU SEMANTYCZNYM

Problematyka obrony narodowej bliska jest człowiekowi (zbiorowości ludzkiej) od chwili, gdy zaczął się on przeciwstawiać zagrożeniom swego bezpieczeństwa. Dotyczy złożonej materii działań, o których powiedziano już bardzo wiele i równie wiele uczyniono dla ich przygotowania. A jednak dyskusje nad obroną narodową nie ustają, a wręcz nasilają się. Mają one charakter teoretyczny i praktyczny. W jednym i drugim przypadku próbuje się wyjaśnić i (lub) rozwikłać istotę zjawiska obrony narodowej, lecz nie zawsze przy zastosowaniu choćby podstawowych reguł dowodzenia naukowego. W praktyce wszelkie zmiany w podejściu do problemu oparte są na sile wpływu określonych środowisk decyzyjnych, czego skutkiem stało się niebezpieczne dla bezpieczeństwa narodowego ciągłe eksperymentowanie, często pozbawione cech interdyscyplinarnego podejścia.

Wyrażenie „obrona narodowa" służy dzisiaj do opisania wielu zjawisk. Stanowi element nazwy własnej określonych instytucji (Ministerstwo Obrony Narodowej, bataliony Obrony Narodowej), innym razem oznacza instytucję prawa państwowego – dział administracji rządowej (dział – obrona narodowa), kiedy indziej zaś jest umownym określeniem systemu działania (częściej jako obronność albo obrona powszechna).

Zmienia się teleologia obrony narodowej. Zmieniają się prawne i organizacyjne rozwiązania tej problematyki. Przewartościowaniom ulega wreszcie społeczna świadomość w postrzeganiu owego zjawiska.

W kategoriach natury ogólnej rozważania nad „obroną narodową" rozpocząć należy od ustaleń terminologicznych. Podejście etymologiczne i semantyczne pozwoli na określenie pochodzenia (źródłosłowu) wyrazów składających się na termin „obrona narodowa", a w konsekwencji ułatwi jego analizę semantyczną. Zacznijmy więc od rzeczownika „obrona".

Słowniki etymologiczne utożsamiają obronę z walką. Jak podaje A. Brückner, pierwotnym wyrazem dla obrony było *borń (bornis)* i pochodziło od pnia *bor-* oznaczającego: walczyć, borykać się, uderzać. W językach słowiańskich pochodne wyra-

żenia mogły też oznaczać kłótnię (*bornis*), palisadę wokół twierdzy (rus. *zaboroło*), czy nawet bić (*borjan, bora, bor*)[16].

W językach romańskich słowo „obrona" pochodzi od łacińskiego *defendere,* które oznacza wzbronienie działania, ochronę (miejsca, pozycji). Pochodzi od niego francuskie *défendre* oznaczające wzbranianie, zakaz, ochronę (kogoś, czegoś), pomoc komuś przeciwko czemuś, wsparcie, procesowanie dla obrony. Od *défendre* pochodzi *se défendre* oznaczające opieranie się (odpieranie) agresji[17], a także *défense* (najprościej – obrona). *Défense* jest działaniem, czynnością obronną, samoobronną i ochronną; akcją związaną z obroną idei (sprawy), lecz także źródłem (narzędziem) użytym do obrony[18]. Od nich pochodzi *défenseur,* czyli ten, który przeciwstawia się atakowi, zapewnia obronę czegoś lub kogoś[19].

W słownikach i leksykonach anglojęzycznych rozumienie obrony (ang. *defence; amer. defense*) nie odbiega od przedstawionych wyżej. Jest więc *defence* akcją ochronną, strzeżeniem przed atakiem, oporem (resistance) i walką[20]. *Defence* oznacza także środki (*means*), metody walki (*methods*) lub narzędzia (*things*) użyte do obrony[21].

Zauważmy więc, że obrona oznacza nie tylko działanie (bronić, wzbraniać, ochraniać, strzec, walczyć). Jest także środkiem i narzędziem walki (tym razem – obronnej). To ostatnie fizyczne znaczenie „obrony" (siły, środki do obrony) jest w Polsce używane rzadko. Są to przypadki takie, jak: nazwa własna sił zwanych „Obrona Cywilna", „Obrona Narodowa" oraz często używane określenie osoby (osób) wyznaczonej do obrony oskarżonego w czasie procesu sądowego („obrona zaproponowała rozwiązanie polubowne" – tutaj „obrona" to tyle, co obrońca).

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, przedpolem, buforem, zapobieganiem, profilaktyką, prewencją i przeciwdziałaniem[22].

Obrona (*défense, 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 działania. Jest sposobem osiągania celu, niekoniecznie w walce o charakterze zbrojnym.

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 urzeczywist-*

[16] Zob. A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego,* Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 36 i 41.
[17] *Le Petit Larousse*, LAROUSSE, Paris Cedex 1995, s. 315.
[18] Tamże.
[19] Tamże.
[20] *The Oxford English Dictionary*, vol. 4, Clarendon Press, Oxford 1989, s. 375
[21] *Longman Dictionary of Contemporary English*, PWN, Warszawa 1990, s. 268.
[22] Zob. *Słownik synonimów*, pod red. A. Dąbrowski i in., MCR, Warszawa 1993, s. 518.

nienie celu tego 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"[23].

Chcąc zrozumieć istotę tego wykładu, należy oderwać się od definicji obrony sformułowanej w regulaminach wojskowych, bowiem nie tylko takie znaczenie T. Kotarbiński ma na myśli. Wyjaśnia to, w ten czy inny sposób, w całym swoim dziele. Przy okazji rozwiewa to nasz dylemat czy ochrona jest pojęciem podrzędnym w stosunku do obrony, czy nie. Można by też przy okazji skorzystać z pragmatycznego podejścia W. Stankiewicza, który pisze, iż: „*Działanie obronne jest to świadome zachowanie się społeczeństwa, zmierzające do tworzenia oraz wykorzystywania potencjału obronnego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny*"[24].

Drugim członem terminu „obrona narodowa" jest przymiotnik *„narodowa"*, wywodzący się od łacińskiego *„natio"*. Od *natio* pochodzi francuskie *nation*, oznaczające „[...] *wielką wspólnotę ludzką, najczęściej rozmieszczoną na tym samym terytorium, która posiada wspólną historię, język, kulturę i bardziej lub mniej rozwiniętą gospodarkę*"[25], a także „[...] *wspólnotę polityczną odrębnych jednostek, które ją tworzą, posiadającą swoją suwerenność.*"[26] Postrzegamy zatem, że język francuski za pomocą wyrazu „nation" definiuje dwa zjawiska. Jedno z ich dotyczy wspólnoty ludzkiej o wspólnych cechach genetycznych i etnicznych, zaś drugie – to szczególnie nas interesująca wspólnota polityczna często odrębnych genetycznie i etnicznie jednostek, które łączy wspólna wartość, jaką jest polityczna suwerenność. Naród w tym znaczeniu to nic innego, jak ogół obywateli zamieszkujących dane państwo. W związku z tym ostatnim znaczeniem pozostaje *national*, czyli *narodowy*, co w tym przypadku oznacza *dotyczący wszystkich w danym kraju.*

Nie ma praktycznie różnicy między podejściem francuskojęzycznym a angielskojęzycznym. Angielskie *nation* oznacza „[...] *rasę ludzi o wspólnym pochodzeniu, historii, języku lub kulturze itp., lecz niekoniecznie określoną przez zdefiniowane granice terytorialne państwa*[27] albo też „[...] *ludzi żyjących w, należących do, wspólnie tworzących jedno państwo*[28]. Angielskie *national* określa zatem *należącego do narodu* (w sensie etnicznym) *albo dotyczącego lub obejmującego cały naród, czyli obywateli danego państwa.* 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*[29].

---

[23] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 239.
[24] W. Stankiewicz, *Planowanie obronne*, Bellona, Warszawa 1977, s.15.
[25] Le Petit... s. 690.
[26] Tamże.
[27] Zob. *The Oxford English...* vol. 10, s. 231.
[28] Tamże.
[29] *Słownik synonimów...* s. 124, 148 oraz *Słownik synonimów polskich,* pod red. Z. Kurzowej i in. PWN, Warszawa 2001, s. 194.

Interesującą interpretację znaczenia wyrazu *naród* przedstawia *Nowa encyklopedia PWN*: *„Naród, zbiorowość ludzi wyróżniająca się wspólną świadomością narodową; stanowi przede wszystkim wspólnotę idei, toteż pierwszym warunkiem jego ukształtowania się jest istnienie jednej lub wielu ideologii narodowych, tj. takich, których celem jest mobilizacja możliwie dużej części populacji, uznanej za narodową, do obrony jego – tak lub inaczej zdefiniowanych – interesów"*[30].

Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi w cytowanej encyklopedii na nowoczesne rozumienie narodu: *„o narodzie w nowoczesnym rozumieniu można mówić wtedy, gdy świadomość narodowa łączy wszystkie warstwy społeczne"*[31].

W źródłach encyklopedycznych podkreśla się także państwowotwórczą rolę narodu oraz narodotwórczą rolę państwa. W tym drugim przypadku państwo (organizacja państwowa) umacnia i rozwija narodowe cechy tworzącej je zbiorowości. Kanonem demokratycznego społeczeństwa jest przekonanie, iż pełnia władzy zwierzchniej w państwie należy do narodu, rozumianego raczej jako lud zamieszkujący dane państwo, aniżeli określona grupa etniczna.

Naród zyskał także właściwość prawną. Już w Konstytucji 3 maja z 1791 roku, a potem w Konstytucji marcowej z 1921 roku, głoszono zwierzchnictwo narodu w pełnieniu władzy zwierzchniej. Konstytucja majowa orzekała, że: *„Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych"*. Naród tutaj – to wszyscy obywatele Rzeczypospolitej.

W prawie Rzeczypospolitej Polskiej naród nie stanowi zbiorowości w sensie etnicznym, lecz w znaczeniu politycznym.[32] Wskazuje na to Konstytucja RP z 1997 roku w słowach *Wstępu:* „[...] *my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej*, [...] *równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski* [...]", a także w artykule 4. ust. 1 *„Władza zwierzchnia w RP należy do narodu"*.

Takie podejście do narodu właściwe jest dla wielu innych państw, co znajduje wyraz w ich prawodawstwie. Z tego też względu strategia bezpieczeństwa narodowego USA orzeka o sposobach zapewnienia bezpieczeństwa narodu amerykańskiego, ustawa o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Kanady wskazuje na sytuacje godzące w bezpieczny byt i rozwój narodu kanadyjskiego, konstytucja francuska zaś utożsamia naród (*nation*) z ogółem obywateli zamieszkujących metropolię i terytoria zamorskie.

Narody, w postanowieniach prawa międzynarodowego, to niemalże państwa ze swoimi obywatelami, które określa się jako *„miłujące pokój państwa"*[33].

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 in-

---

[30] *Nowa encyklopedia PWN*, Warszawa 1997, t. 4, s. 396.

[31] Tamże.

[32] W słowach Wstępu znajdziemy jednak powrót do źródeł narodu w sensie etnicznym, lecz głównie ze względu na dziedzictwo kulturowe, z którego naród RP czerpie w swojej konstytucji.

[33] Zob. *Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*, DzU z 1947 r., nr 23, poz. 90.

nym przeciwieństwem; 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.

1.3. OBRONA NARODOWA W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

1.3.1. Państwo, naród – pojęcie, istota, wzajemne relacje

Przed tysiącami lat poczęło się kształtowanie zrębów zbiorowości społecznych, które połączone wspólnym terytorium, językiem, kulturą, historią, świadomością narodową (tożsamością) oraz statusem organizacyjnym (uporządkowaniem ról i hierarchią społeczną) stanowiły podstawę wyodrębnienia się narodów – wyjątkowych tworów, o których powstaniu świadczy więcej legend niż faktów historycznych.

U boku wielu rozwiniętych narodów, zorganizowanych w państwa, istnieją takie, które owej państwowości nie posiadają, a także takie zbiorowości, które zatrzymały się w swym rozwoju w stanie pierwotnym, nie przywiązując większego znaczenia do zajmowanego obszaru, o ograniczonych możliwościach języka i niskim rozwoju gospodarczym. Ten ostatni przypadek trudno czasem określać w kategoriach narodu, jeśli przyjąć powszechną zasadę narodotwórczej roli państwa i państwowotwórczej roli narodu.

Na różnice między zbiorowościami typu: *lud, plemię, naród,* wskazuje C. Znamierowski, zaliczając do istotnych cech tego ostatniego *poczucie narodowe.* Składać się mają na nie: „[...] *przeświadczenie o pochodzeniu od wspólnych przodków, świadomość i wspólna ocena wspólnych dziejów, poczucie wspólnych interesów życiowych w chwili teraźniejszej i na przyszłość, wspólność ocen najważniejszych dla praktyki życiowej, wreszcie wzajemna życzliwość i przychylność członków zbiorowości oraz przywiązanie do niej*"[34], natomiast J. Marczak i J. Pawłowski stwierdzają, że naród jest „[...] *trwałą wspólnotą ludzi utworzoną historycznie, powstałą na gruncie wspólnych losów historycznych, kultury języka, terytorium i życia ekonomicznego*"[35].

Wspólnota terytorialna, a ściślej posiadanie wspólnego terytorium nie jest jednak warunkiem niezbędnym dla wyróżnienia narodowej cechy określonej zbiorowości. Podkreśla się to szczególnie przy próbie znalezienia związków pomiędzy państwem a narodem. Istnieje bowiem wiele narodów bez państwa dążących do terytorialnego samostanowienia. Istnieją też państwa, zamieszkałe przez różne narody, bardziej lub mniej odmienne kulturowo, językowo i historycznie. Jedne z nich rozpadły się i rozpadają, inne integrują – po zastosowaniu przeróżnych instrumentów (politycznych, dyplomatycznych, gospodarczych i psychospołecznych).

---

[34] C. Znamierowski, *Szkoła prawa: rozważania o państwie,* Instytut Wyd. PAX, Warszawa 1988, s. 95.

[35] J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku,* Bellona, Warszawa 1995, s. 75.

Przy okazji rozważań nad relacjami *państwo a naród* powstaje także pytanie o relacje pomiędzy pierwotną, naturalną definicją narodu a definicją narodu utożsamianego ze zbiorowością społeczną zamieszkującą określone terytorium, tożsame z terytorium państwa. W tym ostatnim przypadku, *naród* oznacza tyle samo, i to samo, co *ludność*, a ściślej – *obywateli państwa*[36], czego przykładem są powszechne terminy: *bezpieczeństwo narodowe, strategia bezpieczeństwa narodowego, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, polityka narodowa* itp., które bez większego błędu można by zamiennie nazwać: *bezpieczeństwo państwa, strategia bezpieczeństwa państwa, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, polityka państwa.*

Nie zawsze jednak zgodna jest opinia co do utożsamiania obywateli państwa z narodem. Dotyczy to głównie rozważań nad problemami bezpieczeństwa narodowego. *„Bezpieczeństwo narodowe bywa często utożsamiane z bezpieczeństwem państwowym. Tożsamość taka może być uznana za zasadną w odniesieniu do państwa tworzonego praktycznie przez jeden naród; do takiej kategorii należy Polska. W odniesieniu do państw wielonarodowych utożsamianie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państwowym może budzić wątpliwości"*[37]. To jedna z opinii, oparta raczej na gruncie poglądów tradycjonalistycznych, lecz zasadnie wywodząca się z dostrzegania naturalnych procesów państwowotwórczych, których sprawcą jest jednolity kulturowo, językowo i historycznie naród.

Istnieje jednak pogląd, zgodnie z którym *naród* rozumiany jest raczej w znaczeniu geograficznym aniżeli etnicznym. Z tego też względu wyróżnia się obiektywne i subiektywne kryteria wyodrębniania narodów, są to: *terytorium, państwowość (lub podobny status polityczny), język, historia* oraz *świadomość narodowa.*

Przyznać należy, że funkcjonują dzisiaj dwa systemy pojęciowe definiujące *naród.* Raz uważa się, że *jest to wielka wspólnota ludzka, najczęściej posiadająca to samo terytorium, którą łączy historia, język, kultura oraz mniej lub bardziej – ekonomia.* Innym razem *jest to wyraźna wspólnota polityczna ludzi, którzy ją tworzą i zapewniają suwerenny (niezależny, bezpieczny) byt*[38]. Naród w tym drugim ujęciu jest więc obywatelską postacią społeczeństwa zamieszkującego dane państwo. Jak stwierdził J. Habermas: *„Naród obywatelski (Staatsburgernation) odnajduje swoją tożsamość nie w jedności etniczno-kulturowej, lecz w działaniu swoich członków, którzy w aktywny sposób wykorzystują swe demokratyczne prawa do udziału i komunikacji (Teilnahme- -und Kommunikationsrechte)"*[39].

W języku niemieckim występują dwa określenia odróżniające naród etniczny od obywatelskiego. W pierwszym przypadku używa się *das Kulturvolk* dla określenia

---

[36] Określenie „ludność" dotyczy ogółu osób fizycznych zamieszkujących terytorium określonego państwa, którzy podlegają jego jurysdykcji. Może więc dotyczyć także cudzoziemców i bezpaństwowców. „Obywatele" zaś to osoby fizyczne posiadające trwały związek prawny z określonym państwem.

[37] *Prognoza warunków obronności Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2020. Część pierwsza: analityczno-badawcza,* B. Ney (kier. nauk.), PAN, Warszawa 1998, s. 9.

[38] Zob. *Le Petit...* s. 690.

[39] J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy,* IFiS PAN, Warszawa 1993, s. 9–10.

ludu połączonego wspólnotą etniczną i wspólną kulturą, a w drugim – *das Staatsvolk* – dla wyróżnienia cech ludu połączonego wspólnym życiem publicznym (interesem publicznym).

Tak pojmowane państwo narodowe (obywatelskie) dało początek Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej. Bycie Amerykaninem – obywatelem USA – oznacza bycie członkiem narodu amerykańskiego. Tam naród i państwo mają wspólny początek i wspólną historię, która niosła ze sobą utrwalanie się idei państwa obywatelskiego. Z tego też względu *the people* podobnie jak francuskie *le peuple* może być rozumiane jako: „*Wszyscy ludzie mieszkający na tym samym terytorium, zarządzanym na mocy jednolitego prawa i tworzący jeden naród*"[40]. W tradycji amerykańskiej i francuskiej (i innych czerpiących z tych źródeł) „*lud jest określany jako konstytucyjny podmiot władzy, a demokracja jako władza ludu i dla ludu*"[41].

Problem *naród a państwo* wiąże się również ściśle z tożsamością narodową oraz z rodzącym się zjawiskiem tożsamości europejskiej. Ideę tożsamości wyraził bardzo wyraziście S. P. Huntington w słowach: „*Ludzie określają swoją tożsamość na podstawie tego, kim nie są*"[42]. Tożsamość narodowa zatem, w obszarze tylko jednego państwa, może wiązać się z wyróżnianiem cech wspólnych jednej grupy ludzi i odróżnianiem ich od cech innych grup. Jeśli jednak analizować będziemy zagadnienia tożsamości narodowej w skali kontynentu lub świata, to bez wątpienia pierwszym kryterium odniesienia staje się obywatelstwo jakiegoś państwa, a narodowe akcenty tożsamości staną się równoznaczne z akcentami państwowymi.

Tożsamość europejska nie stoi w sprzeczności z tożsamością narodową. Jest ona raczej sumą wzajemnych podobieństw, wynikających ze wspólnej kultury, więzi gospodarczych, naukowo-technicznych, wspólnoty interesów, bezpieczeństwa i obrony. Bycie Europejczykiem jest dzisiaj o wiele silniejsze niż przed wiekami, nie oznacza jednak zaprzestania obywatelstwa państwowego (bytu narodowego) opartego na obyczajach i tradycji państwowej, świadomości narodowej (państwowej), doświadczeniach, więzach gospodarczych, prawnych, edukacyjnych i społecznych.

Swoiste kryterium narodowego charakteru społeczeństwa zamieszkującego dane państwo może stanowić platonowska dewiza, w myśl której: „*Pokąd państwo rozrastające się zechce być jednością, potąd je powiększać, a poza tę granicę nie!*"[43]. Zatem trwałość państwa, wobec różnych przeciwieństw, uwarunkowana jest trwałością poczucia tożsamości narodowej (państwowej) zamieszkującego go narodu będącego połączeniem często różnych etnicznie i kulturowo grup narodowościowych, chcących zamieszkiwać wspólne terytorium w imię osiągania celów, niemożliwych do zrealizowania w samodzielnym działaniu.

O istocie państwa, oprócz akcentów narodowych, decydują także inne względy. To te, które przesądzają o łączeniu się we wspólne twory państwowe odrębnych etnicznie narodowości, a służą ochronie i obronie zbiorowej. Podkreśla to C. Znamie-

[40] Zob. *Le Petit*... s. 772.

[41] W. Lamentowicz....s. 29; R. Rosa, *Bezpieczeństwo i pokój jako wyzwanie filozoficzne i edukacyjne*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa*... s. 13.

[42] S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, MUZA, Warszawa 1997, s. 85.

[43] Platon, *Państwo*, ALFA, Warszawa 1994, t. 1, s. 173.

rowski w słowach: „*Luźna, niezwiązana normami zbiorowość nie może dać tej ochrony i obrony, jaka wymaga akcji planowej i nieprzerwanej i jaką wykonywać może tylko zorganizowana grupa*”[44].

Analizując związki społeczeństwa z państwem, które zamieszkuje, M. Bobrzyński barwnym językiem wyraża to tak: „*Społeczeństwo nie może zatem istnieć bez jakiejś wyższej siły, która by go nie ochroniła od przyjaciół zewnętrznych, która by w nim nie utrzymała równowagi wewnętrznej i która by pracy jego społecznej nie poparła. Taką siłą wobec społeczeństwa jest p a ń s t w o*”[45].

Cele narodu i cele państwa wyróżnia S. Kowalczyk, wskazując na występujące pod tym względem różnice. Celem narodu (jako społeczności zwartej etnicznie) jest bowiem: „[...] *zachowanie własnej kultury, kontynuacja historycznej tradycji, upowszechnianie etosu, znajomość języka, utrwalanie 'osobowości' etnicznej*”[46]. Cele państwa zaś to: „*zachowanie niepodległości i integralności terytorium, wyegzekwowanie jedności i porządku wewnętrznego, zapewnienie dobrobytu obywateli itp.*”[47]. Nieco inaczej, bez wskazywania na zagadnienia przymusu, cel państwa określa E. Zieliński, stwierdzając: „*Celem państwa jest zorganizowanie ludziom dobrego życia, to znaczy poczucia bezpieczeństwa, dostatku materialnego oraz warunków rozwoju duchowego*”[48].

W podejściu tradycyjnym, cele narodu nie obejmują jakby kwestii bezpieczeństwa, których aż nadto w celach państwa. Czy jednak zachowanie własnej kultury lub kontynuacja własnej tradycji możliwe są bez poczucia bezpieczeństwa albo inaczej – bez istnienia faktycznego stanu bezpieczeństwa? Bez wątpienia – nie. I tu właśnie możemy dostrzec jakże istotną właściwość każdej formy organizacyjnej dużych zbiorowości społecznych. Tak państwo (bez względu na postać zamieszkujących je narodów), jak i naród – pojmowany etnicznie, a przede wszystkim rozumiany jako ogół obywateli danego państwa – dążą do realizacji wspólnych lub właściwych tylko sobie wyróżników bezpieczeństwa. Tradycyjne i trwałe historycznie to: integralność terytorialna, niezależność (od władzy innych państw, organizacji międzynarodowych oraz wszelkiej władzy wewnątrz państwa) lub inaczej suwerenność[49]. Optymalna wartość powstaje wówczas, gdy suwerenność państwa[50] wyraża suwerenność ludu (narodu)

---

[44] C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie,* Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 63.

[45] M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie,* PIW, Warszawa 1987, s. 72–73 (wyd. Kraków 1877).

[46] Tamże, s. 279.

[47] Tamże.

[48] E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, ELIPSA, Warszawa 1999, s. 41. Cytowany autor zalicza przymus do cech państwa: „*Przymus łączy się z wymuszaniem posłuchu jednostek ludzkich i grup społecznych wobec zachowań władzy publicznej*”, s. 21.

[49] Wbrew potocznym sądom suwerenność państwa dotyczy nie tylko kwestii zewnętrznych, lecz także wewnętrznych wyrażających się jakością zwierzchnictwa władzy państwowej nad innymi ośrodkami władzy o charakterze społecznym.

[50] Suwerenność państwa polega na jego samodzielności i nieograniczeniu, na tym, że jego władza nie jest pochodną żadnej innej władzy zewnętrznej, a także na tym, że na terenie państwa władza zwierzchnia nad innymi władzami w kraju należy do władzy państwa.

zamieszkującego to państwo, a także stanowi wspólną wartość suwerenności poszczególnych narodowości (pojmowanych etnicznie narodów) zamieszkujących dany kraj.

Tak naród, jak i państwo dążą do zapewnienia przetrwania i biologicznego przeżycia, a także uzyskania wysokiej jakości życia[51]. W tym obszarze możemy wymienić: standard życia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, prawa i swobody obywatelskie, styl i jakość życia, przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne oraz dorobek kulturalny.

Etniczny naród i terytorialne państwo odróżniają zaś, w pewnym sensie, takie cele, jak: siła moralna i materialna, wysoka pozycja międzynarodowa oraz ukształtowane środowisko międzynarodowe. Tutaj prymat państwa jest zdecydowany.

Utożsamianie narodu ze społeczeństwem obywatelskim w państwie obce jest idei faszystowskiej (jeden czysty etnicznie naród) i marksistowsko-leninowskiej (społeczeństwo wyzute z wszelkich genetycznych wartości, sztucznie pomieszane, ponadnarodowe, a często ponadpaństwowe).

Naród w znaczeniu pozytywnym jest związkiem obywateli zamieszkujących dane terytorium (państwo), który łączą więzi gospodarcze, polityczne i społeczne, a wszystkie one powiązane są gęstą siecią wartości z obszaru wspólnego bezpieczeństwa. Zatarcie wielu granic i zacieśnienie więzi kulturowych, a także globalizacja życia państwowego i wzrost pozycji „niższych" warstw społecznych prowadzą nieuchronnie do obywatelskiej postaci narodu, czyli społeczności zamieszkującej dane terytorium (państwo), przy zachowaniu genetycznych (etnicznych) właściwości poszczególnych części owej społeczności.

Trudno sobie wyobrazić istnienie modelowego państwa obywatelskiego, modelowej rzeczpospolitej, o której A. F. Modrzewski pisał w słowach: „*rzeczpospolita to zgromadzenie i pospólność ludzka, związana prawem, łącząca wielu sąsiadów, a ku życiu dobremu i szczęśliwemu ustanowiona*"[52], przywołując tym samym uwagi Arystotelesa o cnocie, o którą winno się troszczyć państwo, a więc o *sprawiedliwości*.

Pojęcie rzeczpospolitej zawiera co najmniej trzy elementy składowe, są nimi: ludzie, prawo oraz wspólny cel, jakim jest dobro wspólne i szczęśliwe życie. Konstytutywnymi składnikami państwa zaś są: ludność, terytorium i władza publiczna. Według Platona: „*Państwo powstaje wówczas, gdy nikt z nas nie zdoła dbać w dostateczny sposób o zaspokojenie swych potrzeb, lecz na wielu ludzi skazany jest pomoc*"[53]. Państwo stwarza doskonałą okazję do ochrony i obrony określonej społeczności, wyznaczając terytorialne granice swojej integralności, suwerenności, ładu i porządku wewnętrznego. Nie zapewni tego etniczny naród, który zazwyczaj poddany jest prawom

[51] S. Wyszyński wymienia m.in.: prawo narodu do „sprawiedliwego współudziału w dobrach naturalnych, surowcach itp." Zob. J. Lewandowski, *Naród w nauczaniu kardynała Stefana Wyszyńskiego*, Warszawa 1982, s. 96–197.

[52] A. F. Modrzewski, *Dzieła wszystkie. O poprawie Rzeczypospolitej*, t. 1, PIW, Warszawa 1953, s. 97.

[53] Platon, *Rzeczpospolita*, Kraków 1928, księga 2, rozdz. 2, s. 93–94.

więcej aniżeli jednego państwa, mimo iż może być bardzo prężny i osadzony na silnych podstawach historycznych i genetycznych[54].

Naród pojmowany jako społeczność zamieszkująca dane państwo, będący kondensacją rozproszonych zbiorowości, łączą określone wartości, do których możemy zaliczyć: wspólnotę terytorialną (terytorium); terytorialne więzi historyczne; wspólnotę interesów oraz gwarancję ich realizacji; porządek prawny – system praw złączony ideą legitymizacji, w myśl której społeczeństwo komunikuje się z grupami rządzącymi, obdarzając je zaufaniem i poparciem; tolerancję i poszanowanie praw mniejszości; zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, realizowane przez ucieleśniające go państwo – podmiot prawa międzynarodowego; język urzędowy, często powszechnie stosowany (mogą być dwa i więcej); pakiet wspólnych praw i obowiązków wywodzących się z prawa międzynarodowego i państwowego oraz przyjętych za wspólne obyczajów; określone relacje między interesem narodowym a interesem obywatela (harmonia interesów); ochrona i obrona tychże wartości jako wartość nadrzędna[55].

Pojęcie narodu, pomimo historycznych uwarunkowań rozszerza się. Oprócz tradycyjnego znaczenia, rzeczownika „naród" określa także wielokulturowe (wieloetniczne) społeczeństwo obywatelskie zamieszkujące dane terytorium (zawsze utożsamiane z terytorium państwa), połączone wartościami materialnymi i moralnymi, których realizację może sobie zapewnić tylko w ramach państwa, którego są mieszkańcami.

Posługując się określeniem „państwo" mamy głównie na uwadze podmiotowość międzynarodową owej terytorialnej konstrukcji społecznej; mówiąc zaś o narodzie, w ujęciu szerszym, wyróżniamy wewnętrzne cechy i wartości ogółu społeczeństwa, które „godzi się" zamieszkiwać określone terytorium i szanować wartości, którym służy państwo.

„Obywatelskie" podejście do narodu zamieszkującego dane państwo nie jest nowym „odkryciem". Nazywając go „społeczeństwem", M. Bobrzyński wyjaśnia, że „[...] *podstawą państwa nie jest stowarzyszenie się ludzi mających jeden wspólny, ściślejszy interes*[56]*, tylko związek wszystkich ludzi mieszkających na pewnej większej przestrzeni, bez względu na ich szczegółowe interesa. Państwo to jednoczy więc współzawodniczące ze sobą koła społeczne i zniewala je do połączenia wszystkich swoich sił, celem obrony najwyższych wspólnych interesów*"[57]. Istotę tak pojętego interesu narodowego wykłada także C. Znamierowski, określając zjawisko łączące różne stany (zbiorowości) w państwie „*siłą sczepną wspólnego elementarnego interesu*". W opinii tegoż autora: „*Bywa tak w czasie powodzi, trzęsienia ziemi, epidemii czy głodu lub wojny – które grożą istnieniu całego narodu. Przycicha wtedy nie tylko niechęć, lecz nawet nienawiść; okazuje się, że jest siła, która mimo wszystko inne łączy całą*

[54] Nawet potępione przez opinię publiczną państwa trwają niezależnie, właśnie z uwagi na historycznie utrwaloną pozycję instytucji państwa na arenie międzynarodowej. Współcześnie jest to jeszcze bardziej wyraziste, aniżeli przed wiekami.

[55] Naród w tym ujęciu, związany tymi wartościami, traktuje państwo, które zamieszkuje jako swoją ojczyznę (łac. *patria* od *pater*) zwaną też w przeszłości rzeczpospolitą (*respublika*).

[56] Tu mowa o narodzie w sensie etnicznym.

[57] M. Bobrzyński ... s. 73.

zbiorowość"[58]. Państwo – jak objaśnia Hamilton – kondensuje rozproszoną energię tejże zbiorowości, jaką jest naród, stając się autorytetem zdolnym tę zbiorowość ochraniać, gwarantować ład, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw[59].

Takie podejście do narodu pozwoli nam na zbudowanie modelu obrony narodowej, zjawiska szerszego aniżeli obrona (obronność) państwa, i określenie w nim ról poszczególnych podmiotów prawa państwowego, będących organizacyjnym ucieleśnieniem życia narodowego.

1.3.2. Cele i funkcje państwa w sferze bezpieczeństwa narodowego

Państwo stanowi najbardziej 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 i zwierzchnictwa, ma wreszcie formalne właściwości, po części obce innym złożonym organizacjom, do których zaliczymy: suwerenność terytorialną, suwerenną władzę, prawo[60] (z prawem przymusu włącznie), interesy, które osiąga uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych oraz interesy o charakterze ponadnarodowym.

Ogólnie rzecz ujmując, przeznaczeniem państwa jest realizacja potrzeb wszystkich jego składników (elementów) stanowiących wspólną wartość, którą możemy określić celem działalności państwa. Cel działalności państwa stanowi zaś szczególną pochodną potrzeb społecznych oraz możliwości państwa wynikających z jego potencjału i swoistego „przyzwolenia" na ich realizację ze strony otoczenia międzynarodowego.

Pojęcie funkcji, różne dla wielu dyscyplin naukowych, również intuicyjnie rozumiane jest na różny sposób. Często używa się go zamiennie, gdy jest mowa o posadzie, roli, znaczeniu, czynności, miejscu danego podmiotu pośród innych, zadaniu.

W zależności od sposobu podejścia, założeń metodologicznych i celów nadrzędnych, funkcja może oznaczać typ relacji między różnymi wielkościami – w naukach ścisłych[61], rolę sprawczą (funkcjonalną) w pełnieniu pewnej misji – w naukach biologicznych i społecznych[62]. Często też, w praktyce, funkcję utożsamia się z zadaniem. Charakterystyczne jest to dla aktów prawnych i wielu dokumentów publikowanych

---

[58] C. Znamierowski... s. 157.

[59] S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy,* Warszawa 1992, s. 246.

[60] *„Prawo jakiegoś państwa to zespół (całokształt) ogólnych norm postępowania ustanowionych lub uznanych przez państwo, regulujących zachowania doniosłe z punktu widzenia państwa, których przestrzeganie jest zagwarantowane przez państwo".* A. Łopatka, *Encyklopedia prawa,* cz. 1, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995, s. 105.

[61] Funkcja – *„jedno z podstawowych pojęć całej matematyki, wyrażające (w najprostszym przypadku) wzajemny związek lub zależności dwóch lub więcej wielkości* [...]". (*Encyklopedia powszechna PWN,* t. 1, Warszawa 1983, s. 844).

[62] Funkcja – rola odgrywana przez dany element w procesie wytwarzania lub utrwalania określonego (preferowanego ze względu na trwałość) stanu systemu. Zob. W. Lizak, *Funkcje polityki zagranicznej,* [w:] *Polityka zagraniczna państwa,* red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 98.

w państwach zachodnich. Prawodawca francuski, mówiąc o funkcjach sił zbrojnych, ma na uwadze ich zadania – w znaczeniu zbliżonym do przyjętego w języku polskim[63].

Mnogość znaczeń terminu „funkcja" nie oznacza jednak braku możliwości wyróżnienia pewnych jego cech, wspólnych niemal dla wszystkich przypadków. Istota funkcji wyraża się zatem następującymi cechami: pojawia się przy uwzględnianiu przynajmniej dwu wielkości; jest wielkością zmienną ewoluującą wraz ze zmianą innych wielkości; wiąże się z osiąganiem określonego skutku – celu (utrzymania lub zmiany stanu rzeczy); prowadząc do osiągnięcia zamierzonego skutku wpływa zarówno na stan jego sprawcy, jak i otoczenia.

Funkcja – w odniesieniu do podmiotu, jakim jest państwo – określa istotne cechy jego działalności i jej skutków „[...] *w stosunku do potrzeb jako całości oraz do interesów i dążeń poszczególnych grup społecznych*"[64]. W *Encyklopedii politologii* znajduje się natomiast objaśnienie, że funkcje państwa są zadaniami spełnianymi przez państwo względem jego obywateli[65]. Mając na uwadze nadrzędność celu nad funkcją, dostrzegać musimy niebezpieczeństwo kojarzenia jej z celami bliższymi, a nawet strategicznymi[66]. Kierując się tą przestrogą wróćmy na chwilę do problemu celów państwa, zwanych zamiennie celami narodowymi.

Państwo, jak każda złożona struktura społeczna, kieruje się określonymi celami, które stanowią o istocie jego istnienia jako *określonej wspólnoty ludzi, zajmującej pewien obszar terytorialny i akceptującej – usankcjonowany prawem i normami społecznymi – zbiór wartości.* Realizacja celów państwa jest jego naturalnym przeznaczeniem, w innym przypadku jego istnienie nie byłoby uzasadnione. Jakie są zatem najistotniejsze (główne) cele narodowe?

W odpowiedzi na to pytanie posłużymy się rozumieniem celu jako idealnie wyobrażonego skutku działania państwa, przyszłego stanu rzeczy, konkretnego stanu otoczenia (jego fragmentu), do którego świadomie ono zmierza poprzez zaplanowane i racjonalne działanie[67].

Do celów państwa (narodowych) zalicza się m.in.: bezpieczeństwo narodowe (państwa); siłę moralną i materialną państwa; wysoką pozycję międzynarodową; byt, dobrobyt, rozwój i stabilność gospodarczą; zachowanie tożsamości narodowej; ukształtowane i zoptymalizowane środowisko międzynarodowe[68].

Taki podział celów narodowych wynika zapewne z potrzeby wyróżnienia najwyższych (priorytetowych) wartości, do których osiągnięcia naród zmierza. Wiążą się one

---

[63] Nazywane są one funkcjami operacyjnymi, a należą do nich: odstraszanie nuklearne, prewencja, przerzut i ochrona. Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. „Adam Marszałek", Toruń 1997, s. 126–131.

[64] E. Zieliński... s. 135.

[65] *Encyklopedia politologii*, t. 1, *Teoria polityki*, red. nauk. M. Żmigrodzki, *ZAKAMCZYCE*, Zakamczyce 1999, s. 214.

[66] Podobnie jak kojarzy się, a nawet utożsamia cele ze środkami polityki.

[67] Por. *Leksykon politologii*, Wyd. „Atla 2", Wrocław 1997, s. 46.

[68] Zob.: R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna*... s. 53–64; R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 13; C. Rutkowski... s. 12.

z sobą i niewątpliwie stanowią ucieleśnienie najwyższej potrzeby, jaką może być przetrwanie narodu jako samodzielnego i niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych.

Cele narodowe (państwa) to innymi słowy racja stanu, czyli *„ustalenia uznające potrzeby państwa za najwyższe dobro oraz działania te potrzeby uwzględniające, przy równoczesnym zespoleniu interesów grupowych, tak aby nie osłabiły państwa i nie rozbijały jego jedności"*[69]. Do racji stanu zalicza się bowiem „[...] *takie warunki, dzięki którym państwo jest zdolne bezpiecznie istnieć, zachować integralność swego terytorium i suwerenność swej władzy, swobodnie kształtować swą formę, korzystnie współpracować i pokojowo konkurować z innymi państwami oraz cywilizacyjnie się rozwijać*"[70].

Przyjmuje się, że pierwszym warunkiem sukcesu państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa, jeśli tylko jest możliwe hierarchizowanie celów według kryterium ważności. R. Zięba pisze, że *„... naczelnym celem polityki zagranicznej współczesnych państw pozostaje nadal zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa"*[71]. Wcześniej jednak A. J. Czartoryski stwierdził: *„Bezpieczeństwo i dobrobyt państwa są celem polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej* [...]". Podobnie zdaniem wielu innych autorów bezpieczeństwo jest celem działania dla *„zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami"*[72].

Bezpieczeństwo jest wartością pierwotną wobec innych, zatem nietrudno jest zgodzić się z platońską dewizą, w myśl której państwo powstaje wówczas, gdy nikt samodzielnie nie zdoła dbać o zaspokojenie swych potrzeb, lecz skazany jest na pomoc wielu ludzi. Według M. Bobrzyńskiego: *„Celem bowiem państwa nie jest praca sama przez się i w pewnym tylko kierunku, lecz ochrona i poparcie pracy we wszystkich jej objawach i kierunkach* [...].[73] Dla C. Znamierowskiego jest zaś oczywiste, że: *„Grupę państwową wyróżnia spośród innych grup to, że ma ona dwa swoiste zadania: utrzymuje porządek w zbiorowości i zapewnia jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne"*[74].

Do strategicznych celów polskiej polityki bezpieczeństwa zaliczono: *„zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic; zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwo obywateli; stworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla za-*

---

[69] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...* s. 65.

[70] W. Lamentowicz ... s. 42.

[71] R. Zięba, *Cele polityki...* s. 63.

[72] F. N. Trager and F. Simone, *National Security and American Society*, 1973, [w:] *Leksykon politologii...* s. 63.

[73] M. Bobrzyński... s. 73.

[74] C. Znamierowski... s. 78. Zwróćmy uwagę na podnoszenie wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa na równi z zewnętrznymi jako właściwość rozważań o państwie (i jego bezpieczeństwie) w ujęciu całościowym. Grupa państwowa, wg cytowanego autora, to zbiorowość swoiście zorganizowana; swoistość ta wynika z faktu istnienia określonej ramy przestrzennej, czyli terytorium.

chowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości; wnoszenie wkładu w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie, opartego na wartościach demokracji, praw człowieka, praworządności oraz solidarności"[75].

Bezpieczeństwo państwa, w tym jego społeczeństwa, stanowi cel i zarazem wartość najwyższą. Zakres znaczeniowy bezpieczeństwa jest obszerny. Dotyczy ono bowiem takich m.in. zagadnień, jak: *trwałość państwa, byt, trwałość narodu, biologiczne przeżycie ludności, suwerenność, jakość życia, prawa człowieka i środowiska naturalnego, wolność sumienia i wyznania, tożsamość narodowa.* Nadal jednak spotyka się poglądy utożsamiające bezpieczeństwo narodowe z pewnością braku zagrożenia militarnego, ze strony któregoś z podmiotów stosunków międzynarodowych. Należy stwierdzić, że jest to skutek traktowania siły militarnej jako rozstrzygającego środka polityki zagranicznej, a także zaniedbań w innych sferach działalności państwa. Według współczesnych poglądów bezpieczeństwo ma co najmniej trojaki wymiar. Mamy tu na uwadze jego *podmiotowość* rozumianą jako pewność istnienia i przetrwania, *przedmiotowość* – pewność stanu posiadania i swobody rozwoju, a także *zmienność* w czasie aspektów bezpieczeństwa.

Główna przemiana w pojmowaniu bezpieczeństwa wynika z dostrzeżenia jednakowej rangi dwu jego podmiotów – państwa i społeczeństwa. Ta dwupodmiotowość wyraża się w potrzebie równoważenia interesów jednostki (*upodmiotowienie obywatela*) z interesami państwa jako instytucji politycznej.

Nowe podejście znalazło swoje odbicie w zmienionej 7–8 listopada 1991 roku *Koncepcji strategicznej NATO*, w której cel podstawowy Sojuszu – wolność i bezpieczeństwo wszystkich członków – oparty jest „[...] *na fundamencie wspólnych wartości demokracji, praw człowieka i rządów prawa* [...]"[76]. To stwierdzenie jest swoistą syntezą narodowych idei bezpieczeństwa wszystkich członków Sojuszu[77].

Tragiczna lekcja wyniesiona z lipcowej powodzi 1997 roku wywołała szeroką społeczną dyskusję o przyczynach zaniedbań, powodując rychłą nowelizację martwego prawa państwowego w sferze ochrony ludności (osób, dóbr i środowiska)[78]. W znowelizowanej ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP przewiduje się użycie sił zbrojnych do ratowania ludzi i środowiska w razie klęsk nadzwyczajnych, a także do działań w akcjach ratowniczych na mniejszą skalę[79].

Przedmiotem troski państwa i społeczeństwa stają się więc wartości materialne i moralne obywatela, społeczeństwa i narodu (państwa), które stanowią o ich niezależnym i niezakłóconym bycie i rozwoju.

---

[75] *Strategia bezpieczeństwa* ... s. 2–3.

[76] *Koncepcja strategiczna Sojuszu*, [w:] *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s. 269.

[77] Sojusz Północnoatlantycki określił nowe misje dla połączonych działań, a w nich: gwarantowanie bezpieczeństwa i suwerenności terytorialnej, ochronę przed zagrożeniami, wsparcie działań antykryzysowych i ochronę pokoju.

[78] Zob. W. Kitler, *Reforma ustrojowa państwa a zarządzanie kryzysami*, „Zeszyty Naukowe AON" 1997, nr 1.

[79] Projekty nowych ustaw wniosą jeszcze większy postęp w tej materii, co stanie się także rezultatem nowej reformy ustrojowej państwa.

Przyjmuje się, że u podstaw polityki bezpieczeństwa leżą następujące wartości:

a) **przetrwanie** (państwa jako niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych, narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności). Jest to wartość nadrzędna, dla której każde państwo gotowe jest poświęcić inne wartości, gdyż nie mogą być one zachowane w sytuacji zagrożenia istnienia samego podmiotu;

b) **integralność terytorialna**, która nadal często stanowi równoważnik bezpieczeństwa;

c) **niezależność polityczna**;

d) **jakość życia** (standard życia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, dorobek kulturalny, styl i jakość życia, przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia – minimalizacja zagrożeń życia, zdrowia i mienia wynikających z działalności człowieka i działania sił natury, perspektywy rozwoju)[80] – załącznik 1.

Przeszliśmy zatem do problematyki funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, a więc do podjęcia rozważań o tym, jaką rolę powinno spełnić, aby możliwe było osiągnięcie (utrzymanie lub przywrócenie) stanu oczekiwanego, czyli – stanu bezpieczeństwa.

Wewnętrzna struktura funkcji państwa w sferze bezpieczeństwa ma charakter procesualny. Zmieniają się one wraz ze zmianą wartości, jakim dane państwo przypisuje najwyższe znaczenie. Zatem funkcja owa obiektywnie istnieje, lecz z uwagi na ewolucję sposobu przekładania misji państwa na jego poszczególne składniki (człowiek, grupy społeczne, przedsiębiorcy, organa władzy) efekt przez nią wywołany pojawia się często wbrew oczekiwaniom wielu zainteresowanych. Funkcje państwa intencjonalnie mają charakter pozytywny nawet tam, gdzie sprawiedliwość była lub jest czymś zupełnie abstrakcyjnym. Funkcje mają także przedmiotowy i podmiotowy charakter. Przedmiotowość wyraża się mierzalną i nie mierzalną wartością stanu rzeczy, a więc wyróżnionych wcześniej wartości, do których się odnosi. Podmiotowość zaś oznacza istnienie określonych adresatów działania państwa, a więc wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych, narodu i poszczególnych obywateli, ich dóbr i środowiska.

Są różne podziały funkcji państwa w zależności od przyjętego kryterium podejścia i zakresu prowadzonych analiz. W *Encyklopedii politologii*, po zastosowaniu kryterium terytorialnego charakteru państwa oraz zasięgu skutków działania jego organów, wyróżnia się funkcje wewnętrzne (ochronna, regulacyjna, adaptacyjna, socjalna, ekonomiczna) oraz funkcje zewnętrzne państwa (funkcja obrony, funkcja ataku oraz funkcja utrzymania istniejącego stanu rzeczy). Podział ten wydaje się jednak nieco archaiczny wobec postępującego procesu globalizacji, a także z uwagi na to, że każda funkcja państwa wynika z faktu istnienia innych państw w jego otoczeniu. Żadna z wewnętrznych funkcji nie byłaby funkcją pełną, gdyby nie uwzględniała wpływu otocze-

[80] Zob. R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...* s. 10. Por. też: W. Łepkowski, L. Mucha, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne (studium)*, AON, Warszawa 1991, s. 11; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej...* s. 78–81; także A. Madejski, *Wystarczalność obrona – kontrowersje i realia*, [w:] *Wystarczalność obronna*, P. Sienkiewicz (red.), Bellona, Warszawa 1996.

nia międzynarodowego, co szczególnie w przypadku funkcji ekonomicznej, ochronnej czy kulturalno-wychowawczej jest sprawą nader oczywistą.

Najpowszechniejszy podział funkcji państwa pozwala wyróżnić: funkcję wewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz zewnętrzną. *Funkcja wewnętrzna* wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochroną mienia i zdrowia społeczeństwa oraz zabezpieczeniem trwałości systemu własności w wewnętrznej strukturze stosunków społecznych. Funkcję tę C. Znamierowski nazywa *„najważniejszym zadaniem państwa, które daje bezpieczeństwo poddanym, a władcy pozwala zabezpieczyć państwo od sąsiadów i osiągać swoje cele* [...]"[81]. *Funkcja gospodarczo-organizatorska* prowadzi do organizowania życia gospodarczego i stwarzania warunków rozwijania działalności gospodarczej. *Funkcja socjalna* zaś to działania na rzecz ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz rozwiązywania problemów na rynku pracy i wykorzystania zasobów ludzkich. *Funkcja kulturalno-wychowawcza* to działania na *rzecz wpajania wiedzy i zdobyczy cywilizacyjnych, rozpowszechniania dóbr kulturowych, upowszechniania idei i wartości ideologicznych oraz kształtowania postaw i zachowań obywatelskich.* Ostania z nich – *funkcja zewnętrzna* – to zapewnienie bezpieczeństwa państwa na zewnątrz, rozwijanie stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych z innymi państwami, a także rozwijanie przepływu informacji i kontaktów międzyludzkich[82].

Funkcje państwa o charakterze jak najbardziej ogólnym zawierają w sobie czynnik bezpieczeństwa. Można więc do dalszych naszych rozważań przyjąć, że funkcje państwa w zakresie bezpieczeństwa są szczególnym przypadkiem tych nadrzędnych wobec nich, a więc funkcji w ogóle. Jednak, dla dobra sprawy, musimy poczynić niezbędne zastrzeżenie. Otóż żadna z nich nie jest funkcją odrębną i samoistną, szczególnie gdy chodzi o zagadnienia bezpieczeństwa. Wynika to głównie z faktu występowania wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym, a więc międzynarodowym. Zatem zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, suwerenności państwa, bezpieczeństwa gospodarczego nie może stanowić li tylko materii funkcji wewnętrznej, gospodarczo-organizatorskiej albo zewnętrznej, bowiem bez aktywności we wszystkich obszarach nie byłoby możliwe przeciwstawienie wielu trudnościom określanym wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego. Zauważa to również E. Zieliński: *„Funkcja wewnętrzna państwa to nie tylko działania w wyraźnie wyspecyfikowanych dziedzinach życia społecznego wewnątrz państwa. W istocie rzeczy są to czynności w wielu dziedzinach życia społecznego wewnątrz kraju i na zewnątrz państwa"*[83].

Do realizacji celów i funkcji w sferze bezpieczeństwa narodowego państwo dysponuje bogatym arsenałem narzędzi (zwanych też elementami potęgi państwa[84]). Zro-

---

[81] C. Znamierowski, *Szkoła prawa*... s. 201. Autor stwierdza: *Utrzymanie porządku jest funkcją, jakiej państwo ani wyzbyć się, ani jej podzielić nie może,* (s. 201).

[82] Szerzej: E. Zieliński, *Nauka o państwie*... s. 140–151; *Stosunki międzynarodowe – problemy badań i teorii,* PWN, Warszawa 1983, s. 101; C. Znamierowski... s. 196–201 oraz 223–227; J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne,* PWN Warszawa 1982, s. 43.

[83] E. Zieliński... s. 141.

[84] Zob. *Stosunki międzynarodowe – problemy* ... s. 101.

zumienie ich roli stanowi podstawę właściwego podejścia do rozwiązań w materii obrony narodowej.

W rozważaniach o materii bezpieczeństwa narodowego zwróćmy uwagę na istotę bezpieczeństwa jako wartości nadrzędnej nad innymi wartościami narodowymi. Stwierdziliśmy bowiem, że bezpieczeństwo jest celem działania dla zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami.

1.4. OBRONA NARODOWA A BEZPIECZEŃSTWO

1.4.1. Bezpieczeństwo indywidualne, narodowe i międzynarodowe

Jednym z największych wyzwań dla nauki jest stworzenie systemu pojęć opisujących zjawiska posiadające szczególną właściwość i nową jakość w obliczu ulegającej ciągłej zmianie rzeczywistości. Przywykliśmy bowiem 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 zakresie jest bezpieczeństwo.

Kwestie bezpieczeństwa, zdominowane przez wieki przez akcenty polityczno-militarne, ulegały stopniowo ewolucji, wraz z dostrzeżeniem szerszej, aniżeli tylko wojskowej, płaszczyzny zabiegów o bezpieczeństwo państwa. Wynikało to z faktu dostrzeżenia wielu różnorodnych (nie tylko wojskowych) przyczyn zagrożeń bezpieczeństwa państwa, a także i z tego, że w dobie współczesnej nie tylko siły zbrojne mogą stanowić jedyne narzędzie oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Zagadnienia bezpieczeństwa rozszerzyły się wiec o problemy zasobów surowcowych, zagrożeń gospodarczych, ekologicznych i o zagadnienia demograficzne. Demokratyzacja życia społecznego i pojawienie się istotnych współzależności między interesami państwa a interesami jednostki (konsekwentnie: między potencjałem państwa a bytem jednostki) wpłynęły także na potrzebę równoważenia tychże interesów w obszarze bezpieczeństwa. Jednym z prekursorów takiego podejścia był R. Ullman, który analizując zagrożenia USA, wskazywał na konieczność równoważenia wysiłków zbrojeniowych z wysiłkami na rzecz ochrony jakości życia obywateli i ich praw wynikających z aktywności państwa na niwie bezpieczeństwa[85].

W doskonale przeprowadzanej analizie istoty bezpieczeństwa J. Delumeau prowadzi nas do wniosku, że ma ono dwa wymiary: duchowy i materialny[86]. Jest więc bezpieczeństwo wewnętrzną ufnością, spokojem ducha i pewnością właściwie lub fałszywie uzasadnioną w okolicznościach rodzących podstawy do obaw; jest też przekonaniem, lepiej lub gorzej uzasadnionym, że w obliczu zagrożenia, lub przynajmniej jego

[85] R. Ullman, *Redefining Security*, „International Security" 1983, nr 8, s. 130–133.

[86] J. Delumeau, *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w dawnych czasach*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998, s. 9–20.

symptomów, stan rzeczy – w jakim się znajduje określony podmiot – pozwala mu czuć się bezpiecznie; jest też stanem zabezpieczenia się przed potencjalnym lub realnym zagrożeniem przy pomocy wszelkich dostępnych środków.

O bezpieczeństwie nie może nie być mowy bez towarzyszącej mu czujności. Dla św. Augustyna nasze pielgrzymowanie na ziemi musi przebiegać pod znakiem czujności, a nie bezpieczeństwa które – najczęściej – bierze się z „[...] *odrętwienia umysłu. Żaden człowiek nie jest bezpieczny w posiadaniu tych rzeczy, które może utracić wbrew swej woli*".[87] Jeśli bezpieczeństwo powiążemy ze świadomą działalnością człowieka, to możemy przyjąć za J. Stańczykiem, że: „*Bezpieczeństwo jest* ***naczelną*** *potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem*"[88].

Współczesne analizy bezpieczeństwa są prowadzone w trzech wymiarach: podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym[89]. Ten trójwymiarowy podział zaproponowany przez J. Kukułkę, aczkolwiek zdeterminowany aspektami bezpieczeństwa międzynarodowego, zyskał tak powszechne zastosowanie, że możemy posłużyć się nim także na potrzeby naszych analiz.

Podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek, wraz z jego wartościami (materialnymi i moralnymi), traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna o różnych charakterze więzi i uwarunkowań organizacyjnych. W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo może więc dotyczyć:

– człowieka jako jednostki ludzkiej posiadającej system właściwych sobie wartości, które z jego punktu widzenia wymagają stosownej ochrony i obrony[90];

– „człowieka" jako grupy ludzi o różnej skali wielkości, począwszy od rodziny na społeczności międzynarodowej kończąc;

– sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur, jak: gmina, powiat, województwo, państwo, grupa państw.

Najdoskonalszą dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka w zakresie bezpieczeństwa jest państwo. Z tego też względu dominacja państwa jako podmiotu bezpieczeństwa jest od wieków bezsporna. Państwo, w kontekście bezpieczeństwa (choć nie tylko), jest postrzegane jako uczestnik stosunków międzynarodowych, a co za tym idzie, zewnętrzny wymiar jego bezpieczeństwa odgrywa kluczową rolę w analizach teoretycznych i poczynaniach praktycznych. Jednak całościowe rozpatrywanie bezpieczeństwa państwa powinno dotyczyć kwestii zewnętrznych i wewnętrznych tego pod-

---

[87] Św. Augustyn, *Dialogues philosophiques,* [w:] J. Delumeau... s. 15; oraz św. Augustyn, *O wolnej woli,* [w:] *Dialogi filozoficzne,* t. 3, PAX, Warszawa 1953.

[88] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa,* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

[89] J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa,* [w:] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie,* ISM UW, Warszawa 1994, s. 40–41.

[90] Możemy tu wręcz mówić o tzw. *sferze intymnej człowieka,* a nawet o wartościach, które tylko i wyłącznie dla niego stanowią przedmiot szczególnej troski. Każdy zatem człowiek ma swój niepowtarzalny system wartości, które otacza ochroną i gotów jest ich bronić z wielką determinacją. Interesująco w tej materii wypowiedział się I Prezes Sądu Najwyższego, nawiązując do zagadnień służby wojskowej: „[...] to również przygotowania do obrony samego siebie (samoobrony)[...] swoją drogą obrona kraju jest także obroną samego siebie". L. Gardocki, *Obrona konieczna, czyli triumf prawa nad bezprawiem,* „Rzeczpospolita" 1999, nr 142.

miotu. Na konieczność postrzegania obydwu kwestii jednocześnie wskazują następujące fakty:

– państwo nie jest tylko i wyłącznie sformalizowaną instytucją stosunków międzynarodowych, lecz „wypełnione jest" ludzką, moralną, materialną i instytucjonalną treścią, która przesądza o jego pozycji na arenie międzynarodowej;

– demokratyczne państwo na ogół reprezentuje na arenie międzynarodowej te wartości z zakresu bezpieczeństwa, które tworzące je społeczeństwo uznaje za własne i wspólne, bez względu na różnice dzielące poszczególne części owego społeczeństwa;

– bezpieczeństwo państwa jest pochodną różnych indywidualnych i grupowych wartości z zakresu bezpieczeństwa zamieszkującego je społeczeństwa, a także wypadkową bezpieczeństwa wielu innych podmiotów stosunków międzynarodowych[91];

– społeczeństwo zamieszkujące dane państwo, określane też jako *naród*, postrzega bezpieczeństwo w związku z występowaniem zagrożeń będących następstwem konfliktowej natury stosunków społecznych (o różnej skali), skutków rozwoju cywilizacyjnego i postępu technologicznego, a także niszczącego działania sił przyrody.

Bezpieczeństwo państwa uwzględniające wszystkie czynniki (zewnętrzne i wewnętrzne[92], indywidualne i grupowe, przyrodnicze i wynikające z działalności człowieka) można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym. Powszechne są poglądy, zrodzone na bazie wniosków o podstawowych wartościach narodowych, że bezpieczeństwo narodowe stanowi odrębną dziedzinę działalności państwa. Skoro bowiem bezpieczeństwo jest taką wartością, jak byt, niepodległość, suwerenność, rozwój gospodarczy lub tożsamość narodowa i wszystkie stanowią cele działalności państwa, to wniosek z tego płynie taki, że aby osiągnąć te cele, państwo prowadzi działalność w określonych dziedzinach, przypisując je wyspecjalizowanym instytucjom władzy i administracji, a co za tym idzie, okazuje się, że w praktycznym wymiarze problemu, nie wszystkie organy władzy myślą i działają w kategoriach bezpieczeństwa narodowego.

Analizując te problemy, C. Rutkowski, mimo stwierdzenia: „*Ze względu na wartości narodowe – cele funkcjonowania państwa, całokształt jego działalności (polityki) można podzielić na* ***dziedziny*** *obejmujące realizację każdego z celów*", zastrzega, że: „*Błędem metodologicznym jest spotykane traktowanie bezpieczeństwa narodowego jako jednej z dziedzin polityki na równi z dziedzinami: ekonomiczną, społeczną, militarną itd. Pojęcia te nie są równorzędne, pochodzą z różnych klasyfikacji, dokonywanych na podstawie różnych kryteriów*"[93].

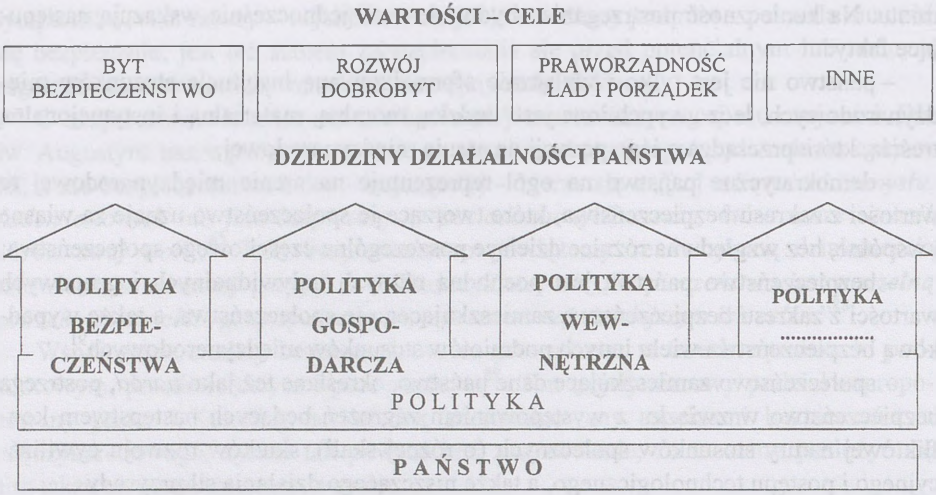
Nie można zgodzić się z tym, że bezpieczeństwo (a w konsekwencji polityka bezpieczeństwa) stanowi oddzielną dziedzinę życia państwowego (działalności państwa), jakby to wynikało z przedstawionego poniżej schematu (rysunek 1.1).

---

[91] Nie możemy jednak postrzegać bezpieczeństwa państwa jako algebraicznej sumy bezpieczeństwa jednostek i grup społecznych tak samo, jak bezpieczeństwa międzynarodowego jako sumy bezpieczeństwa poszczególnych państw. Zob. J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój*... s. 70.

[92] Zob. W. Łepkowski, L. Mucha... s. 7.

[93] C. Rutkowski... s. 13.



Źródło: C. Rutkowski, *Podstawowe pojęcia...*, s. 14.

Rys. 1.1. Klasyczne podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego na podstawie ideowego schematu ukazującego byt i bezpieczeństwo oraz politykę bezpieczeństwa pośród innych pojęć

Szeroko pojęte bezpieczeństwo narodowe rozkłada się na wszystkie aspekty życia państwowego i oznacza, jak to definiuje S. Dworecki: *„taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)"*[94].

Autor cytowanej definicji wskazuje na zakres bezpieczeństwa narodowego, które dotyczy sfery materialnej i psychospołecznej dążeń danego narodu, a także pozycji państwa na arenie międzynarodowej, określonej jakością czynników potęgi państwa, a głównie: dyplomacji, gospodarki, rezerw finansowych, surowców, ludzi, morale, terytorium, kultury, sił zbrojnych, nauki i nowoczesnych technologii.

W ujęciu filozoficznym bezpieczeństwo, zdaniem W. Tulibackiego, stanowi konfigurację sytuacji, zdarzeń, faktów, stanów rzeczy niezależnych od ludzi, i od ludzi zależnych, a co za tym idzie: *„Bezpieczeństwo, tak rozumiane, poprzedza więc inne wartości, ale samo jest jedną z wartości podstawowych, spełniając rolę instrumentalną dla powstawania i istnienia wartości materialnych i duchowych"*[95].

Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami życia państwowego jest dość szczególna, gdyż jest wartością, której osiąganie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorakimi społeczno-ekonomicznymi, historycznymi i kulturowymi wariantami rozwoju ludzkości.

---

[94] S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 16; szerzej o bezpieczeństwie narodowym, tegoż autora *Od konfliktu do wojny*, BUWIK, Warszawa 1996, s. 12–16.

[95] W. Tulibacki, *Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „stałych" cech natury ludzkiej*, [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 33.

Traktowane kompleksowo bezpieczeństwo narodowe, według L. Giermakowskiego, dotyczy bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorialna), bezpieczeństwa wewnętrznego (bezpieczeństwo publiczne, ład konstytucyjno-prawny, ochrona ludności i majątku narodowego przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych) i bezpieczeństwa materialnego obywateli (godziwy poziom życia i pracy)[96]. W takim ujęciu dostrzega się szersze aniżeli zazwyczaj podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego, lecz nie można się zgodzić z opinią przywoływanego autora prowadzącą do stwierdzenia, iż bezpieczeństwu zewnętrznemu odpowiada militarna gotowość kryzysowa państwa, zaś bezpieczeństwu wewnętrznemu cywilna gotowość kryzysowa państwa[97].

Rys. 1.2. Bezpieczeństwo narodowe jako nadrzędny cel narodowy oraz nadrzędna dziedzina działalności państwa

Nie można, bowiem lista środków zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego składa się nie tylko z elementów militarnych, ale głównie dyplomatycznych, gospodarczych i militarnych[98]. Ponadto takie podejście sugeruje rozdział zagadnień bezpie-

[96] Zob. L. Giermakowski, *Bezpieczeństwo państwa i obywateli w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 90.

[97] Tamże.

[98] R. Wróblewski pośród rodzajów środków polityki (w więc także polityki bezpieczeństwa) wymienia: środki polityczne (w tym dyplomację), gospodarcze, wojskowe, psychospołeczne, normatywne i inne (głównie z grupy działań wywiadu i innych działań specjalnych – W. K.). R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 11.

czeństwa narodowego na te o charakterze zewnętrznym i te o charakterze wewnętrznym, co z kolei prowadzi do odejścia od idei powszechności i interdyscyplinarności poczynań państwa w tym zakresie (rysunek 1.2).

Możemy zatem przyjąć, że bezpieczeństwo narodowe:

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

b) *dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach:*

– *interesów życiowych* (kluczowych) – wartości decydujące o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej i poczuciu bezpieczeństwa,

– *ważnych interesów* – wartości (istotne, choć niekluczowe) nie mające bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo narodowe, lecz stanowiące o przestrzeganiu norm prawa międzynarodowego, w wymiarze politycznym, gospodarczym i militarnym;

– *interesów humanitarnych* – wartości związane z przestrzeganiem praw człowieka i obywatela.

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

c) jako proces obejmuje: *różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne* (w szerokim tego słowa znaczeniu), *mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego* (załącznik 2).

Bezpieczeństwo narodowe, jako cel narodowy (wartość narodowa), przenika wszystkie inne cele według zasady, że nie można osiągnąć żadnego z pozostałych celów bez poczucia niezagrożenia. Ideę tak pojmowanego bezpieczeństwa wyraził K. Neuman w słowach: *„Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym"*[99]. 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. Prześledźmy to na przykładzie gospodarki.

W pierwszym przypadku chodzi o to, aby zabiegać o komfort rozwoju gospodarczego: swobodę rynkową podmiotów gospodarczych, wolność gospodarczą, dostęp do surowców, technologii i rynków zbytu, ochronę rynku pracy – pracowników i pra-

[99] K. Neuman, *Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch*, Wolf Jobst Verlag, Berlin 1994, [w:] B. Ferenz, *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2, s. 149.

codawców, ochronę przed wrogimi poczynaniami innych podmiotów, ochronę informacji, a więc całą sferę bezpieczeństwa gospodarki narodowej jako podmiotu bezpieczeństwa[100]. Narzędziami służącymi do zapewnienia tej misji są wszystkie te, którymi dysponuje państwo, a więc: dyplomacja, narzędzia gospodarcze, wojskowe, psychospołeczne, prawne, specjalne (wywiad, agentura itp.), a także dorobek kulturalny (kultura materialna i intelektualna) narodu.

W drugim przypadku gospodarka staje się narzędziem bezpieczeństwa narodowego nie tylko w kontekście tzw. zasobów obronnych (gospodarczo-obronnych) państwa, ale jako instrument wpływania na zachowania uczestników stosunków międzynarodowych, a także oddziaływania na sytuacje wrogie interesom bezpieczeństwa narodowego w wymiarze wewnętrznym.

Gospodarkę traktowano zazwyczaj jako narzędzie „[...] *do sprostania takim wymaganiom, jak: posiadanie odpowiednich rezerw ludzkich, zasobów surowcowych i materiałowych oraz mocy produkcyjnych, które można przeznaczyć na realizację zadań obronnych*"[101]. Tezę tę potwierdza też M. Sułek, konstatując: „*Gospodarka obronna pełni rolę usługową wobec systemu obronnego* [...] *jest źródłem potencjału gospodarczo-obronnego, źródłem umożliwiającym wykonanie swych funkcji przez pozostałe elementy systemu obronnego*"[102].

Rzadko traktowano gospodarkę obronną jako instrument wpływania na zachowania innych. Miało to swoje uzasadnienie tak obiektywne, jak i subiektywne. Obiektywne z uwagi na marginalny wpływ oddziaływań gospodarczych na zachowania innych uczestników stosunków międzynarodowych – zjawisko nadal dość istotne (widzimy to na przykładzie konfliktu w Zatoce Perskiej, którego rozwiązanie nastąpiło dopiero po interwencji zbrojnej, po nieugiętej nadal postawie Korei Północnej, zachowaniach niektórych państw Afryki Środkowej i Azji[103]). Subiektywna przyczyna zaniedbywania narzędzi gospodarczych wynikała w zasadzie z konfrontacyjnego stanu świadomości politycznej, prowadzącego do przeniesienia wysiłku o charakterze gospodarczym na wyścig zbrojeń, co i tak prowadziło do zaostrzenia wysiłku na rzecz ofensywnych (militarnych) środków polityki bezpieczeństwa państwa. Podejście takie artykułuje M. Koch, stwierdzając, że: „*Między gospodarką narodową a gospodarką obronną występują określone zależności i prawidłowości, albowiem od potencjału ekonomicznego państwa zależy jego siła militarna*"[104].

---

[100] „*Tak więc bezpieczeństwo gospodarki narodowej będzie zagrożone wtedy, gdy nie będzie ona w stanie samodzielnie się rozwijać, tzn. generować zysków i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje, lub gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjonowaniu, co narazi na szwank ekonomiczny status obywateli i przedsiębiorstw oraz – co najważniejsze – zagrozi fizycznemu przetrwaniu państwa jako jednostki geopolitycznej*". E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...* s. 78.

[101] M. Koch, *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987, s. 8.

[102] M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie. Pomiar. Decyzje*, AON, Warszawa 1993, s. 52.

[103] Jest niemal regułą, że podatność państwa na oddziaływanie gospodarcze innych zależna jest wprost proporcjonalnie od jakości powiązań gospodarczych z nimi.

[104] M. Koch... s. 9.

Trudno zaprzeczyć słuszności tej tezy, lecz w szerszym kontekście brzmi ona nieco inaczej, bowiem kolejność rozumowania w tym obszarze (obrony państwa – W. K.) była następująca: w każdej gospodarce narodowej pewna jej część angażowana jest dla potrzeb obrony kraju, więc: część gospodarki narodowej, która służy realizacji funkcji obronnych państwa, nazywamy gospodarką obronną, zatem: gospodarkę obronną wyróżnia cel, jakim jest utrzymanie potencjału obronno-gospodarczego na miarę potrzeb wynikających z doktryny obronnej.

Gospodarka obronna obejmowała więc produkcję środków walki i zapasów obronnych, przygotowania infrastruktury kraju oraz systemu obrony cywilnej (jako struktury organizacyjnej) oraz układu militarnego. Wniosek: gospodarka narodowa i jej część zwana gospodarką obronną nie była traktowana w doktrynie obronnej kraju jako narzędzie równorzędne z siłami zbrojnymi (narzędzie oddziaływania na innych)[105]. Czy takie podejście uległo zmianie?

W *Strategii obronności RP* nie znajdujemy pozytywnej odpowiedzi. W zasadzie stwierdza się, że przed gospodarką narodową, w strategii używa się określenia „ogniwa gospodarcze" (jako część systemu obronności), stoją następujące zadania: tworzenie i utrzymanie rezerw państwowych na potrzeby obronne; uwzględnianie wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju; utrzymanie infrastruktury obronnej, prace badawczo-rozwojowe; uczestnictwo na rzecz wsparcia sił sojuszniczych, rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski, a także w realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych[106].

Jak z tego wynika, strategia obronności, która ma określać ogólne założenia obronności, nie przewiduje używania gospodarki na tych samych zasadach co sił zbrojnych. A przecież *„celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych przez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi"*[107].

Czy zatem przeciwdziałanie zagrożeniom kryzysowym (polityczno-militarnym i pozamilitarnym) lub wojennym (lokalny konflikt zbrojny, wojna na dużą skalę) nie wymaga stosowania gospodarki (jak i wielu innych) jako narzędzia kształtowania postaw innych uczestników stosunków międzynarodowych? Odpowiedź brzmi – tak, lecz czy taką odpowiedź znajdujemy w analizowanej strategii – nie!

Słabości tej poświęcił wiele uwagi A. Madejski, dostrzegając, że nader tradycyjne podejście do systemu obronnego państwa skupia swą uwagę na dominującej roli sił zbrojnych traktowanych *„nie jako jeden z wielu środków zapewnienia państwu i narodowi bezpieczeństwa* [...] *tylko jako środek najważniejszy, żeby nie powiedzieć jedyny. Pozawojskowe elementy systemu obronnego państwa traktowane są wyłącznie jako te, które mają obsługiwać potrzeby sił zbrojnych"*[108]. Opinia ta jest nadal aktualna w stosunku do strategii (i systemu) obronności, bowiem jedynie siły zbrojne traktowane są

[105] Por. tamże s. 7–10.
[106] Zob. *Strategia obronności...* s. 15.
[107] Tamże, s. 2.
[108] A. Madejski, *Wystarczalność obronna...* s. 177.

tu jako instrument strategii obronności – narzędzie ochraniające niepodległość Polski i niepodzielność jej terytorium oraz zapewniające bezpieczeństwo i nienaruszalność granic. Nie ma w strategii obronności ani słowa o tym, że taką rolę pełni też dyplomacja, gospodarka, ogniwa ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, kultura narodowa i wiele innych czynników[109].

Tymczasem w *Koncepcji strategicznej NATO* znajdujemy, że: „*Ważnym celem polityki Sojuszu jest szerokie podejście do problematyki bezpieczeństwa, zgodnie z którym czynniki* ***polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe*** *również mają ogromne znaczenie, uzupełniając niejako niezmiennie ważny wymiar obronny*"[110] (podkr. – W. K.). Podejście sojusznicze wyraża nie tylko wspólną politykę członków NATO, lecz także każdego z nich z osobna. Nie można więc nie skorzystać z tej istotnej wskazówki praktycznej.

W odniesieniu do strategii obronności aktualna jest nadal opinia A. Madejskiego, iż w zasadzie chodzi tu o tradycyjną rolę zaplecza na rzecz sił zbrojnych, a wszystko to stanowi konsekwencję administracyjnego stanu rzeczy, w którym minister obrony narodowej jest w rzeczywistości „ministrem spraw wojskowych"[111].

Wątpliwości dotyczące roli gospodarki rozwiewa dopiero – po części – *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. Pośród płaszczyzn aktywności i instrumentów realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa wymienia się rozwój gospodarczy, dobrobyt, potencjał naukowo-techniczny i nowocześnie funkcjonujące państwo[112]. Nietrudno jednak zauważyć, że gospodarce nadaje się rolę na swój sposób bierną. Bierną, bowiem wynikającą z założenia, że jeśli państwo jest bogate i sprawne – to jest mniej skłonne do agresji międzynarodowej[113] albo bardziej odporne na zakusy z zewnątrz. Nie dostrzegamy i tutaj tej charakterystycznej dla strategii innych państwa aktywności gospodarczej jako instrumentu wywierania wpływu na innych.

O szerszym znaczeniu gospodarki obronnej wypowiada się W. Stankiewicz, według którego jest to „[...] *gospodarka narodowa rozpatrywana z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed możliwymi konfliktami*"[114]. Takie podejście daje szansę postrzegania gospodarki narodowej nie tylko przez funkcję potencjałotwórczą, lecz także jako narzędzia oddziaływania na innych w realizacji interesów bezpieczeństwa narodowego. Niestety, autor w swej definicji odwołuje się tylko do konfliktów, podczas gdy sytuacje niekonfliktowe (klęski, katastrofy, awarie) wymagają reagowania, które bez udziału gospodarki byłyby wręcz nierealne.

---

[109] Szczególnie rażący jest zapis mówiący o tym, że *podsystem kierowania obronnością zapewnia realizację decyzji państwa w dziedzinie obronności na wszystkich szczeblach struktury państwowej.* Czymże jest owo państwo, które podejmuje decyzje? To system kierowania jest od podejmowania decyzji, a nie państwo jako takie.

[110] *Koncepcja strategiczna...* s. 7.

[111] Zob. A. Madejski, *Wystarczalność obronna...* s. 177.

[112] Zob. *Strategia bezpieczeństwa...* s. 6.

[113] Tamże.

[114] W. Stankiewicz, *Język, przedmiot zakres badawczy ekonomiki obrony i ekonomiki wojskowej,* [w:] *Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego,* materiały z konferencji naukowej, 8.06.1991 r., AON, Warszawa 1991, s. 42.

Rolę gospodarki objaśnia E. Haliżak, który wyjaśnia, że „[...] *w praktyce międzynarodowej strategie bezpieczeństwa narodowego – z wykorzystaniem środków ekonomicznych – można podzielić na defensywne i ofensywne*"[115].

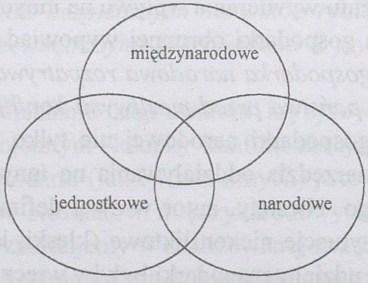
Defensywne podejście nadal charakteryzuje rozwiązania polskie, obejmuje bowiem dywersyfikację międzynarodowych źródeł zaopatrzenia, utrzymanie wolnych mocy produkcyjnych z myślą o ich wykorzystaniu dla celów wojskowych (także zapasy żywności, paliw i surowców) oraz samowystarczalność ekonomiczną.

Ofensywne strategie polegają na inicjowaniu i podejmowaniu działań na rzecz preferowanego przez siebie ładu gospodarczego jako środka bezpieczeństwa oraz na porozumieniach gospodarczych towarzyszących sojuszom polityczno-wojskowym, porozumieniach regionalnych, a także rozwiązaniach globalnych[116].

Problematyka bezpieczeństwa narodowego jest więc kwestią złożoną. Dzisiaj bardziej aniżeli kiedykolwiek wcześniej. Zrozumienie istoty bezpieczeństwa narodowego, przynajmniej w ogólnych zarysach, ułatwi przejście do problematyki obrony narodowej i zrozumienie zawiłej problematyki tego zjawiska.

1.4.2. Obrona narodowa dziedziną bezpieczeństwa narodowego

Poruszyliśmy już kwestię łączenia w bezpieczeństwie narodowym zagadnień o charakterze indywidualnym (jednostkowym), państwowym (krajowym) i międzynarodowym. Określone przez J. Stańczyka poziome relacje między wymiarami bezpieczeństwa[117] pozwalają dostrzec zawiłą materię współzależności między bezpieczeństwem jednostkowym, narodowym i międzynarodowym (rysunek 1.3)[118].



Źródło: J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...* s. 96.

Rys. 1.3. Poziome relacje między wymiarami bezpieczeństwa

[115] E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...* s. 90.

[116] Por. tamże, s. 90–91.

[117] Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...* s. 96; *Bezpieczeństwo i pokój...* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 70–71.

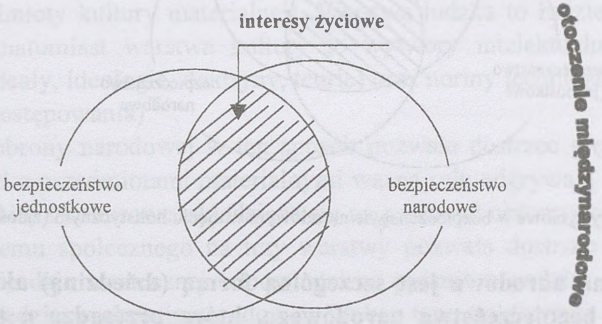
[118] Posługując się metodą zastosowaną przez J. Stańczyka, analizujemy zagadnienie bezpieczeństwa narodowego w kontekście wszystkich jego wyznaczników, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Pozostajemy tym samym w zgodzie z jedną z podstawowych cech podejścia systemowego do badanego zjawiska, a więc rozpatrywania go w całości – ujęcie holistyczne. Zob. P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa...* s. 32.

Dostrzeganie wspólnych i różnych wartości dla trzech wymiarów stanowi nierozłączny element analizowania bezpieczeństwa w każdej jego skali i rodzaju. Te wspólne wartości mają istotne znaczenie dla określenia zakresu obrony narodowej. Gdyby zatem porównać zakres bezpieczeństwa indywidualnego (personalnego) z zakresem bezpieczeństwa narodowego, to okaże się, że:

– bezpieczeństwo indywidualne (personalne) obejmuje zbiór wartości (interesów), które poszczególni obywatele i grupy ludzi (o różnych przyczynach występowania więzi łączących te grupy) uznają za szczególnie ważne dla ich życia i rozwoju;

– bezpieczeństwo narodowe obejmuje zbiór wartości (interesów), które poszczególni obywatele i grupy ludzi uważają za wspólne i wspólnie zabiegają o ich realizację, a także te, które mają istotne znaczenie dla państwa jako instytucji politycznej mimo występowania faktu sprzeczności z interesami indywidualnymi;

– wartości wspólne dla bezpieczeństwa narodowego i indywidualnego możemy traktować jako wartości o znaczeniu życiowym dla danego narodu (rysunek 1.4).



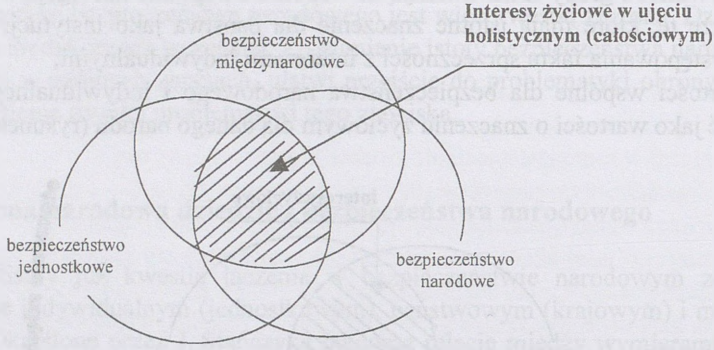
Rys. 1.4. Interesy życiowe jako wspólny obszar wartości bezpieczeństwa indywidualnego i narodowego, bez uwzględniania wpływu otoczenia międzynarodowego

Interesy życiowe stanowią wartość, którą jednostki i całe społeczeństwo, uwzględniając państwowy charakter jego organizacji, uznają za wspólne i najważniejsze, a więc godne podjęcia działań, które prowadzą do ich ochrony i obrony za wszelką cenę. Zdaniem J. Stefanowicza interesy życiowe „[...] *są tak istotne dla tożsamości i egzystencji narodu, że gotów jest walczyć w ich obronie bez względu na możliwe ofiary i koszta*"[119]. Jednak ani jednostka, ani grupy ludzi, tak jak i państwo, nie funkcjonują w odosobnieniu. Powoduje to, że po uwzględnieniu czynników międzynarodowych (z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego) otrzymujemy, iż *interesy życiowe, w bezpieczeństwie narodowym, stanowią wspólną wartość obejmującą interesy indywidualne i narodowe oraz tę część interesów międzynarodowych, która przesądza o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej*

[119] J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, IS PAN, Warszawa 1996, s. 56.

i poczuciu bezpieczeństwa we wszystkich sferach życia społecznego, z poszanowaniem zobowiązań międzynarodowych włącznie (rysunek 1.5).

Interesy życiowe przesądzają o trwałości państwa i społeczeństwa, a co za tym idzie, *państwo jako instytucja polityczna i terytorialna forma organizacji (dosłownie – organizowania się) społeczeństwa, wykorzystując własne możliwości oraz korzyści płynące ze współpracy z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, podejmuje działania we wszystkich sferach swojej aktywności dla ochrony i obrony interesów życiowych z całokształtu interesów bezpieczeństwa narodowego*. Tę sferę aktywności państwa określam mianem *obrony narodowej*.



Rys. 1.5. Interesy życiowe w bezpieczeństwie narodowym w ujęciu holistycznym (całościowym)

– Obrona narodowa jest szczególną formą (dziedziną) aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego, która przesądza o trwałości państwa i społeczeństwa w obliczu różnorodnych (zewnętrznych i wewnętrznych) wyzwań i zagrożeń jego bezpieczeństwa.

– Obrona narodowa stanowi sumę wszystkich cywilnych i wojskowych poczynań państwa, z aktywnością natury międzynarodowej włącznie, na rzecz ochrony i obrony interesów życiowych z zakresu interesów bezpieczeństwa narodowego.

– Obrona narodowa stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów realizujących funkcje kierowania (polityczne i administracyjne) i wykonawcze (militarne i niemilitarne – cywilne), określony relacjami (sprzężeniami) i połączony wspólną misją[120] ochrony i obrony życiowych interesów bezpieczeństwa narodowego.

[120] W dotychczasowych publikacjach autor używał w tym miejscu określenia „cel". „Misja" jest tu właściwsza niż „cel", bowiem ukazuje przedmiot trwałych aspiracji i dążeń, przeznaczenie i posłannictwo, które w zasadzie nigdy nie będą osiągnięte – w przeciwnym razie, gdyby tak się stało, obrona narodowa nie byłaby już koniecznością.

– **Obrona narodowa stanowi nadrzędną formę aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa w stosunku do innych szczegółowych form bezpieczeństwa narodowego** (załącznik 3).

1.4.3. Obrona narodowa a inne systemy szczegółowe z zakresu bezpieczeństwa narodowego

Obronę narodową możemy postrzegać jako system społeczny lub jako system o charakterze organizacyjnym. Jedno i drugie podejście pozwala na dostrzeżenie złożonej materii zjawiska, w jednym przypadku postrzeganego jako zbiór elementów materialno-technicznych, społecznych i kulturowych, w drugim zaś – jako szczególnego rodzaju przedmiot realny stworzony przez człowieka do realizacji określonych celów.

Warstwa podłoża materialnego obrony narodowej, postrzeganej jako system społeczny, to przedmioty materialne nie będące ludźmi oraz wytwory materialnej działalności ludzi (przedmioty kultury materialnej). Warstwa ludzka to ludzie (przedmioty psychofizyczne), natomiast warstwa kultury to wytwory intelektualne człowieka, a więc wartości (ideały, ideologie, doktryny, teorie) oraz normy techniczne i społeczne (reguły i wzorce postępowania)[121].

Pojmowanie obrony narodowej w ten sposób pozwala dostrzec głębię zjawiska, 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 ostatecznej odpowiedzi na pytanie o podział ról pomiędzy poszczególne narzędzia w obronie narodowej. Wobec tego 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.

Ze względu więc na potrzeby o charakterze praktycznym częściej bardziej przydatne jest zrozumienie sfery organizacyjnej przedmiotu naszych zainteresowań, czyli sformalizowanej postaci działań na rzecz ochrony i obrony życiowych interesów bezpieczeństwa narodowego. Tej też problematyce poświęcimy dalej większą uwagę.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że w państwie, z uwagi na określone potrzeby społeczne, tworzy się, rozwija i pobudza do działania, gdy zajdzie taka potrzeba, określone systemy, które można nazwać szczegółowymi systemami bezpieczeństwa. Tym sposobem wyróżnia się m.in. systemy:

– obronności (obrony państwa), którego celem jest przeciwstawienie się wszystkim zewnętrznym wyzwaniom i zagrożeniom (kryzysom) polityczno-militarnym;

– ochrony ludności, mający na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury i (lub) działalnością człowieka,

[121] Zob. szerzej L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu,* PWN, Warszawa 1994, s. 166–167.

przezwyciężanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania; podrzędne wobec niego są m.in.: system ratownictwa, system ochrony przeciwpożarowej i ochrony przeciwpowodziowej;

– bezpieczeństwa i porządku publicznego, przeznaczony do zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochronę zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami;

– ochrony granic, mający na celu niedopuszczenie do nielegalnego jej przekraczania i przewożenia towarów (bez względu na ich jakość, rodzaj i przeznaczenie) bez zezwolenia, a także zapobieganie przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych lub materiałów niebezpiecznych;

– ochrony systemów informacyjnych, służący przeciwdziałaniu zakłóceniom oraz zapewnieniu poprawnego funkcjonowania systemów zarządzania i kierowania w razie zakłócenia systemu obiegu informacji;

– ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego (zwany krócej – systemem ochrony porządku konstytucyjnego), którego celem jest rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i ciągłość państwa (dotyczy to głównie aktów szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej, przestępstw przeciwko państwu i jego porządkowi konstytucyjnemu) (załącznik 4).

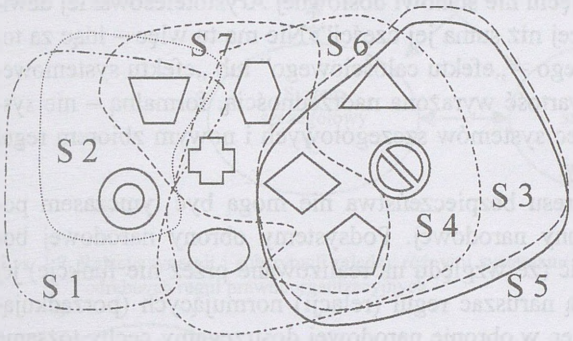
Analiza struktury, właściwości i zakresu funkcjonowania powyższych i innych możliwych do zdefiniowania systemów szczegółowych, prowadzi do wniosku, że mają one wiele cech wspólnych. Należą do nich przede wszystkim: zbieżność misji wyrażająca się w tym, że prowadzą one w rezultacie do „zagospodarowania" ogółu problemów bezpieczeństwa narodowego; pojawienie się wspólnego obszaru celów i działania prowadzące w konsekwencji do zrodzenia się wątpliwości co do hierarchii i wzajemnej zależności; zawieranie w sobie podobnych, a często tych samych elementów, tak w obszarze kierowania, jak i wykonania oraz konieczność łączenia poczynań planistycznych, programowych i budżetowych na rzecz poszczególnych systemów szczegółowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Z uwagi na to, że w pewnych warunkach i okolicznościach istnieje konieczność łączenia aktywności poszczególnych systemów szczegółowych w jeden spójny system, pojawiają się poważne zakłócenia w uzyskaniu oczekiwanej sprawności i jakości działania. Przypadki takie zdarzają się w sytuacjach, gdy istnieje konieczność podjęcia działań na dużą skalę przy użyciu różnorodnych sił i środków, bez względu na ich formalną ilość, a także przy zastosowaniu reguł i procedur określonych na mocy odrębnych przepisów prawa państwowego. Konieczne jest wówczas „czerpanie" z dobrodziejstwa przepisów prawa państwowego ogólniejszej natury, a co za tym idzie, zdefiniowanie bardziej uniwersalnego systemu działania w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Występowanie różnorodnych (głównie pod względem prawnym), szczegółowych systemów działania ma naukowe wyjaśnienie w twierdzeniu, które L. Krzyżanowski sformułował następująco: „[...] *na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów mo-*

żemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkujących"[122] (rysunek 1.6).

Uwzględniając takie podejście, możemy wyjaśnić fakt występowania w poszczególnych systemach szczegółowych tych samych elementów lub ich części, a także dajemy szansę kompleksowemu podejściu i traktowaniu każdego z nich z osobna. Nie oznacza to jednak, że w przewidywaniu okoliczności o nadrzędnym charakterze nie zaistnieje potrzeba zbudowania systemu o cechach ogólniejszych wobec każdego z nich.



Rys. 1.6. Schemat ideowy obrazujący możliwość budowania różnych systemów szczegółowych na bazie tych samych elementów, prawie tych samych elementów lub ich części, w zależności od zadanych relacji porządkujących

Doświadczenia zdają się potwierdzać taką konieczność. Możemy do nich zaliczyć m.in. trudy organizacyjne, jakie pojawiają się niemal zawsze w sytuacji powstania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego o charakterze międzynarodowym (agresja zbrojna, szantaż polityczny lub gospodarczy, skażenia promieniotwórcze, przemyt, terroryzm), a także o charakterze krajowym, jak: klęski, katastrofy i awarie na dużą skalę[123], istotne zakłócenia porządku publicznego i inne zdarzenia.

Żaden z systemów szczegółowych nie może podołać sytuacjom, gdy zaistnieje potrzeba czerpania z dobrodziejstwa właściwości wielu z nich, gdyż dochodzi wówczas do wzajemnych sprzeczności i wręcz zakłóceń w procesie osiągania głównego celu działania.

Konieczne jest zatem zbudowanie innego systemu, bardziej uniwersalnego, stwarzającego możliwość działania o charakterze interdyscyplinarnym.

Z czego wynika nierealność zapewnienia możliwości niezależnego funkcjonowania systemów szczegółowych w sytuacji hierarchicznie nadrzędnej?

Sytuacją hierarchicznie nadrzędną, na potrzeby dalszych rozważań, określimy taki stan rzeczy, w którym istnieje potrzeba podjęcia działań różnorodnych podmiotów

[122] L. Krzyżanowski... s. 129.

[123] Tutaj duża skala dotyczy raczej powagi sytuacji aniżeli ilości użytych sił i środków przeciwdziałania.

prawa państwowego (elementów systemu działania), które z formalnego punktu widzenia stanowią elementy poszczególnych systemów szczegółowych, funkcjonujących w myśl zachodzących między nimi stosunków i relacji porządkujących. W sytuacji stworzenia warunków niezależnego funkcjonowania poszczególnych systemów szczegółowych, zachodzi naturalna sprzeczność wyrażająca się tym, że każdy system szczegółowy funkcjonowałby na podstawie opisujących go szczegółowych przepisów, a tym samym doszłoby do „kolizji" w sytuacji, gdyby każdy z nich zmuszony był do używania tych samych, prawie tych samych elementów lub ich części, co pozostałe[124].

Obrona narodowa w takim ujęciu nie stanowi dosłownej Arystotelesowskiej dewizy, w myśl której „całość to więcej niż suma jej części". Nie ma tu więc – idąc za tokiem rozważań L. Krzyżanowskiego – „efektu całościowego" lub „efektu systemowego"[125]. Pojawia się więc nowa wartość wyrażona nadrzędnością, formalną – nie systemową, obrony narodowej wobec systemów szczegółowych i nowym zbiorem reguł porządkujących system nadrzędny.

Szczegółowe systemy z zakresu bezpieczeństwa nie mogą być tymczasem postrzegane jako podsystemy obrony narodowej. Podsystemy obrony narodowej bowiem, jako dające się wyodrębnić (ze względu na realizowane przez nie funkcje) jej szczegółowe elementy, nie mogą naruszać reguł (relacji) normujących (porządkujących) system nadrzędny. Jeśli więc w obronie narodowej dostrzegamy cechy tożsame z cechami systemów szczegółowych, to tylko dlatego że dotyczy ona tych samych potrzeb społecznych, które realizowane są przez te systemy, lecz z zastosowaniem innych reguł porządkujących. Nie ma więc szansy na zaistnienie efektu synergicznego[126] między systemami szczegółowymi bezpieczeństwa, a tym bardziej efektu organizacyjnego, który – jak stwierdza L. Krzyżanowski – „[...] *jest osiągany dzięki połączeniu przedmiotów (osobowych i aparaturowych nośników działań) trwałymi więziami organizacyjnymi w jedna zorganizowaną całość, o wspólnym członie kierowniczym*"[127].

Drugi wariant, polegający na stworzeniu uniwersalnego systemu działania – systemu obrony narodowej, daje możliwość opisania na tym samym zbiorze elementów nowych cech w postaci uniwersalnych stosunków zachodzących między nimi, wyrażających jakieś uporządkowanie. W tym przypadku można pokusić się o stwierdzenie, iż nowa całość, jaką jest obrona narodowa, stanowi coś więcej aniżeli sumę jej części, z których została zbudowana. Pojawiają się tu bowiem takie zagadnienia, jak synergia

---

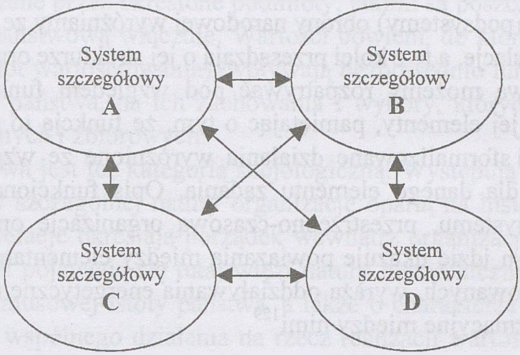
[124] Z tego powodu od setek lat wprowadzano w państwach stany wojenne (wojny, oblężenia), wyjątkowe, a z biegiem czasu okazało się, że koniecznością stało się także wprowadzanie stanu klęski żywiołowej. Gdy zaś ten ostatni z nich nie został w Polsce ogłoszony (w 1997 i 2001 roku), podmioty, które na co dzień zajmują się zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego nie mogły poradzić sobie z trudem koordynacji działań, brakowało reguł i procedur postępowania, co w rezultacie doprowadziło do tego, że i tak poszczególne podmioty działały według własnych zasad.

[125] L. Krzyżanowski... s. 134.

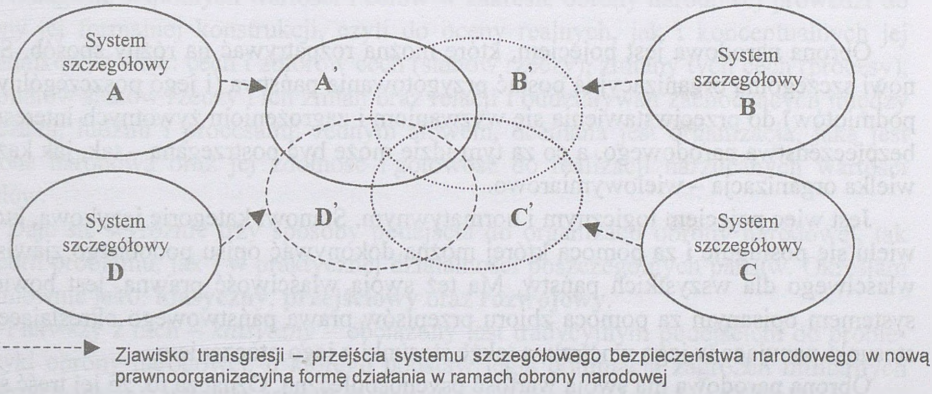
[126] „Przez efekt synergiczny, EF_{syn}, rozumie się różnicę między łącznym efektem, EF, działania zbioru przedmiotów {P}, między którymi zachodzi współdziałanie, V, a sumą efektów jednostkowych, *ef*, jakie mogłyby osiągnąć te przedmioty działając w pojedynkę, a więc nie wchodząc we współdziałanie". L. Krzyżanowski... s. 168.

[127] Tamże.

wewnątrzsystemowa oraz substytucja[128], o których nie można mówić w razie rządzenia się poszczególnych elementów obrony narodowej „swoimi prawami" (rysunki 1.7 i 1.8).



Rys. 1.7. Relacje synergii i substytucji między różnymi systemami szczegółowymi funkcjonującymi w ramach odrębnych reguł prawnoorganizacyjnych



Rys. 1.8. Relacje synergii i substytucji między podsystemami obrony narodowej funkcjonującymi w ramach jednolitych reguł prawnoorganizacyjnych

Ideałem – nie tylko na poziomie teorii problemu, lecz i w praktyce – byłoby, gdyby podsystemy szczegółowe z zakresu bezpieczeństwa narodowego, działające w czasie „normalnym" rządzone były prawami stanowiącymi w naturalny sposób część praw regulujących funkcjonowanie obrony narodowej.

W obronie narodowej, jak w każdej organizacji, można wyróżnić określone elementy, biorąc pod uwagę relacje zachodzące między nimi, wynikające z przeznaczenia

[128] Substytucja – „metoda ustalania tożsamości funkcjonalnej jednostek językowych lub różnicy w pełnionych przez nie funkcjach, polegająca na wymienianiu tych jednostek w kontekstach określonego typu; zastępowanie jednego elementu [...] przez inny o tej samej funkcji [...]". *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szmczaka, PWN, Warszawa 1981, t. 3, s. 366.

tej organizacji. Przeznaczenie obrony narodowej (inaczej misje i cele, jakie ona realizuje) warunkuje charakter relacji zachodzących pomiędzy jej elementami, a w konsekwencji formalną postać tychże elementów. Z tegoż wynika pierwotność misji, celu i zadań obrony narodowej wobec jej ludzkich i materialnych składników, z których jest zbudowana. Człony (podsystemy) obrony narodowej wyróżniamy ze względu na zachodzące między nimi relacje, a te z kolei przesądzają o jej strukturze organizacyjnej.

Obronę narodową możemy rozpatrywać pod względem funkcji realizowanych przez poszczególne jej elementy, pamiętając o tym, że funkcja to nic innego jak powtarzalne, typowe i sformalizowane działania wyróżnione ze względu na ich treść i wyspecyfikowane dla danego elementu zadania. Opis funkcjonalny odwzorowuje funkcje i procesy systemu, przestrzenno-czasową organizację oraz jego dynamikę (rozwój), a co za tym idzie ukazuje powiązania między elementami, przebieg procesów przez nie realizowanych, wyraża oddziaływania energetyczne (energomaterialne) oraz decyzyjno-informacyjne między nimi[129].

1.5. SPOSOBY DEFINIOWANIA OBRONY NARODOWEJ W TEORII I PRAKTYCE PROBLEMU

Obrona narodowa jest pojęciem, które można rozpatrywać na różny sposób. Stanowi szczególną organizacyjną postać przygotowania państwa (i jego poszczególnych podmiotów) do przeciwstawienia się wyzwaniom i zagrożeniom żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego, a co za tym idzie może być postrzegana – tak, jak każda wielka organizacja – wielowymiarowo.

Jest więc pojęciem logicznym i normatywnym. Stanowi kategorię językową, którą wielu się posługuje i za pomocą której można dokonywać opisu podobnego zjawiska właściwego dla wszystkich państw. Ma też swoją właściwość prawną, jest bowiem systemem opisanym za pomocą zbioru przepisów prawa państwowego określającego stosunki panujące w jego wnętrzu, a także stosunki z jego otoczeniem.

Obrona narodowa ma swoją wartość psychospołeczną. Oznacza to, że jej treść stanowi wynik określonych procesów psychospołecznych, polegających na tym, że przeżycia psychiczne ludzi wiążą się z nadzieją, iż stanowi dla nich sposób na zabezpieczenie znaczącej części potrzeb bezpieczeństwa, a gdy zajdzie taka potrzeba będzie w stanie przewartościować się na rzecz radzenia sobie z nowymi wyzwaniami i zagrożeniami[130].

Z uwagi na to, że obrona narodowa jest organizacją tworzoną przez ludzi i dla ludzi dla realizacji jakichś wspólnych wartości[131] i zbioru celów, niezależnych od intere-

---

[129] Szersze omówienie m.in. [w:] A. Chojnacki, *Modelowanie matematyczne*, WAT, Warszawa 1986, s. 30–31 oraz P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów kierowania*, PWE, Warszawa 1998, s. 95–124.

[130] Szerzej na temat społecznej percepcji bezpieczeństwa zob. M. Cieślarczyk, *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 1997, s. 182–224.

[131] L. Krzyżanowski... s. 138.

sów poszczególnych członków społeczności, może być rozpatrywana z aksjologicznego punktu widzenia. Wspólne wartości i cele podlegają wartościowaniu, co oznacza, że dokonywane są oceny danego stanu rzeczy (obrony narodowej – W.K.) – przedmiotu oceny, wyrażane przez określone podmioty, jakimi są poszczególni ludzie i grupy ludzi, z grupą państwową włącznie. Wartości bowiem, do których zmierza obrona narodowa (przedmiot wartościowania), wpływają bezpośrednio lub pośrednio na sytuację ludzi i całego państwa, na ich zachowania i wybory, których dokonują w toku działań indywidualnych i zbiorowych.

Obrona narodowa jest też kategorią socjologiczną. Występują w niej więzi i relacje łączące ludzi w szczególnej natury organizację opartą na historycznym doświadczeniu. Więzi te i relacje określają porządek wewnątrz organizacji, a także z jej otoczeniem, przy czym pojawiają się tutaj więzi natury hierarchicznej, będące naturalną konsekwencją przymusowej istoty państwa, a także o charakterze dobrowolnym, wyrażające się chęcią wspólnego działania na rzecz realizacji wartości i celów nadrzędnych (wspólnych). Nie bez znaczenia jest też poruszony wyżej aspekt historyczności obrony narodowej. Cechuje ją bowiem doświadczenie historyczne, którego dostrzeganie stanowi podstawę rzetelnego wartościowania tego zjawiska społecznego.

Osiąganie wspólnych wartości i celów w zakresie obrony narodowej prowadzi do oceny jej formalnej konstrukcji, czyli do oceny realnych, jak i konceptualnych jej składników, a więc: cech i zbiorów cech (stanów rzeczy), zmiany tych cech (procesy), rezultatów stanów rzeczy i ich zmian oraz relacji i oddziaływań zachodzących między rzeczami, ludźmi i procesami. Jednym słowem, oceniana jest organizacja, jaką jest obrona narodowa oraz jej zdolność i gotowość do realizacji narzucanych wartości i celów.

Daje się wyróżnić trzy sposoby podejścia do organizacji obrony narodowej, tak w teorii problemu, jak i w praktycznej działalności poszczególnych państw. Określam je umownie jako: **klasyczny**, **przejściowy** oraz **rozwojowy**.

Pierwszy z nich – *klasyczny* – obciążony jest tradycyjnym podejściem do problematyki obrony narodowej, u którego podstaw legła dominacja zagrożeń militarnych i konsekwentnie – wiodąca rola sił zbrojnych i usługowa zaplecza cywilnego.

W tak traktowanej obronie narodowej zagrożenie bezpieczeństwa państwa miało zawsze charakter militarny, a co za tym idzie przeciwdziałanie mu miało również postać orężną (zbrojną). Rola sektora cywilnego była w zasadzie ograniczana do zadań usługowych na rzecz sił zbrojnych i innych formacji mundurowych lub do wypełnienia humanitarnych zadań z zakresu obrony cywilnej. Taka ocena byłaby jednak zbyt uproszczona, gdyż działania inne aniżeli militarne (gospodarcze, wywiadowcze, dyplomatyczne) odgrywały zawsze istotną rolę w obronie narodowej postrzeganej tak, jak to przedstawiono we wcześniejszych zagadnieniach.

Rezultaty *klasycznego* podejścia do definiowania obrony narodowej nadal są widoczne w krajach byłego obozu socjalistycznego, w których z trudem przezwycięża się dawne przyzwyczajenia i podchodzi do zmian prawnych i organizacyjnych. Do właściwości tradycyjnie postrzeganej obrony narodowej należą także: określanie misji (celów i zadań) systemów obrony narodowej na czas zagrożenia wojną i wojny; bu-

dowanie martwego prawa na czas wojny z jednoczesnym „odrywaniem" go od szerzej pojętego systemu prawnego w państwie[132]; tendencja powszechnej militaryzacji, a także częsty brak zachowania ciągłości w działalności państwa bez względu na stan i okoliczności jego funkcjonowania.

Samodzielność prawna i organizacyjna obrony narodowej sprawiała, że tworzone w państwach systemy obronne funkcjonowały jakby w odrębnej rzeczywistości wobec innych dziedzin działalności państwa. Za wszelkimi zmianami zachodzącymi w innych dziedzinach działalności państwa nie nadążały rozwiązania proobronne. Skutki tego stanu rzeczy dotkliwie odczuwane są także w Polsce w postaci ciągłych zaniedbań w prawodawstwie i organizacji obrony narodowej.

Klasyczne podejście do obrony narodowej miało też pozytywne cechy, do których w Polsce należy zaliczyć m.in.: wysoką dbałość o szczegóły w rozwiązaniach prawnych (świadczy o tym m.in. mnogość, rozległość i precyzyjność uchwał Komitetu Obrony Kraju oraz staranność w planowaniu mobilizacji gospodarczej); próby rozszerzania zakresu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego o kwestie patologii społecznych, narkomanii, terroryzmu, klęsk i katastrof[133], a także sprawność systemu mobilizacji państwa. Wszystko to jednak było możliwe dzięki dominującej własności Skarbu Państwa, a w konsekwencji nakazowo-rozdzielczemu systemowi dystrybucji dóbr i usług.

Słabością klasycznego podejścia do obrony narodowej było resortowe, a nawet specjalistyczne – jednopodmiotowe podejście do ról poszczególnych narzędzi bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji system obronny państwa dzielił się na: system kierowania obronnością, siły zbrojne – układ militarny oraz pozamilitarne ogniwa obronne. Nie dostrzegano interdyscyplinarnych związków między różnymi narzędziami, co sprawiało, że działały one jakby w odosobnieniu, bez wsparcia innych podmiotów, których aktywność związana była wspólnym celem działania, głównie w sferze operacyjnej. W konsekwencji powstawały „ciężkie" struktury pionowe z silnymi centralami i ogniwami pośrednimi.

Nowe wartości w postrzeganiu obrony narodowej pojawiły się po zakończeniu okresu „zimnej wojny". Dotyczy to zarówno państw środkowej i wschodniej Europy, jak i państw zachodnich, chociaż te ostatnie dokonały istotnych zmian o wiele wcześniej.

Podejście do obrony narodowej, które umownie nazwać można *przejściowym,* polega na dostrzeżeniu nowego, wielowariantowego kształtu zagrożeń, a w konsekwencji na rozszerzeniu zakresu obrony narodowej i zmianie w metodologii podejścia do tej dziedziny działalności państwa. Obrona narodowa w takim podejściu wynika ściśle z dorobku NATO w tej dziedzinie, a także z rozwiązań poszczególnych państw, niekoniecznie członków tego sojuszu. Zwykle obronę narodową (lub jej synonimiczne odpowiedniki) dzieli się w dwojaki sposób.

---

[132] Zadania organów państwowych i innych podmiotów, wyłączając oczywiste wykluczenia powodowane tajemnicą państwową, określano na mocy odrębnego prawa, nie związanego bezpośrednio z innymi źródłami prawa państwowego.

[133] Zob. *Struktura i zadania układu pozamilitarnego w operacjach obronnych na obszarze kraju,* BBN, Warszawa 1993; *Struktura i zakres zadań wojewódzkich pozamilitarnych ogniw w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej,* BBN, Warszawa 1993.

Sposób pierwszy polega na wyróżnieniu *elementów kierowania obroną narodową, obrony militarnej* oraz *obrony cywilnej* lub zamiennie – *niemilitarnej*. W tym podejściu obrona militarna oznacza wszelkie możliwe użycie sił zbrojnych tak orężne, jak i nieorężne do działania w obliczu różnorodnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Obrona cywilna (niemilitarna) zaś obejmuje: obronę w dziedzinie ekonomicznej, ochronę ludności, obronę informacyjną, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę porządku konstytucyjnego, obronę w dziedzinie rolnictwa, łączności i wiele innych postaci obrony niemilitarnej – w zasadzie odpowiadających działom administracji rządowej.

Drugi sposób prowadzi do wyróżniania elementów *kierowania obroną narodową*[134], *obrony militarnej*, *obrony cywilnej* oraz *obrony gospodarczej*. W tym wypadku, poza kwestiami kierowania i obrony militarnej, różnica w stosunku do sposobu pierwszego polega na zebraniu w jedną całość kwestii ochrony ludności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony granicy i zapewnienia funkcjonowania organów władzy i instytucji użyteczności publicznej pod nazwą obrony cywilnej (niemilitarnej). Obrona gospodarcza dotyczy natomiast kwestii zapewnienia bezpieczeństwa państwa pod względem gospodarczym, z położeniem głównego nacisku na rezerwy i zapasy oraz jak największą samodzielność gospodarczą państwa.

Zarówno w pierwszym, jak i drugim wypadku instytucją spinającą obronę militarną, obronę niemilitarną i gospodarczą jest wzajemne wsparcie. Dodatkową wartością *przejściowej* postaci obrony narodowej jest fakt interdyscyplinarnego podejścia do funkcji obrony narodowej w taki sposób, że wyznacza się określonego lidera i podmioty wspierające. Zachowuje się też ciągłość kompetencji i odpowiedzialności organów państwa i innych podmiotów za sprawy bezpieczeństwa narodowego, niezależnie od stanu i okoliczności funkcjonowania państwa[135].

Trzecie podejście do definiowania obrony narodowej – *rozwojowe* – wynika z przyjęcia dorobku różnych dziedzin nauki do postrzegania obrony narodowej w szerokim kontekście jako zbioru funkcji państwa z zakresu bezpieczeństwa narodowego, które służą realizacji jego żywotnych interesów w tej materii, przy użyciu wszelkich dostępnych środków i narzędzi polityki bezpieczeństwa państwa. W takim ujęciu obrona narodowa składa się z elementów: *nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową* oraz *podsystemu wykonawczego*[136], w którym wyróżnia się podsystemy funkcjonalne na rzecz realizacji określonych, względnie stałych funkcji.

---

[134] W kierowaniu obroną narodową wyróżnia się kilka poziomów, które można określić jako: państwowy, regionalny (odpowiednik landu w RFN, stanu lub prowincji w USA i Kanadzie, strefy obrony niemilitarnej we Francji, województwa w Polsce) oraz lokalny (hrabstwa, powiaty, gminy). W Polsce jednak nie jest to dostatecznie podkreślane.

[135] Szczególny wyjątek od tej reguły stanowi podejście do systemu obronności państwa w Polsce, o czym mowa była wcześniej. Można przyjąć, że Polska jest na etapie dochodzenia do tej postaci obrony narodowej.

[136] Taki podział zastosowano także w *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyróżniając w systemie obronności podsystem kierowania oraz dwa podsystemy wykonawcze (militarny i pozamilitarny). Jest to podział bardziej uproszczony aniżeli ten, który przedstawiał autor w 1997 roku, wymieniając: podsystem kierowania obroną narodową, podsystem wykonawczy, podsystem wsparcia oraz podsystem norm prawnych. Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 4, s. 23.

Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową w takim ujęciu stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór naczelnych organów władzy państwowej, wewnątrz którego dokonywane są funkcje decyzyjne, informacyjne oraz sztabowe w stosunku do systemu i jego otoczenia[137].

Podsystem wykonawczy obrony narodowej – to wewnętrznie skoordynowany zbiór różnych podmiotów prawa państwowego wraz z zachodzącymi między nimi relacjami (sprzężeniami) zapewniającymi realizację określonych funkcji.

Fakt synergii i substytucji zachodzącej pomiędzy poszczególnymi elementami podsystemu wykonawczego przesądza o jego sprawności. Doskonale objaśnia to C. Znamierowski, pisząc: *„jednostki, które tworzą ciało wykonawcze, nie są bynajmniej – z osobna wzięte – mocarzami. Ich moc jest zbiorowa; wypływa stąd, że są związane w jedną spójną całość statutem organizacyjnym, tak iż w zharmonizowanym ich działaniu zmierzającym ku jednemu celowi, a często wręcz w jednym działaniu łącznym, sumuje się ich energia indywidualna i osiąga moc łączną* [...]"[138].

Obrona narodowa jest traktowana jako system, a zatem istotne znaczenie ma również dostrzeganie otoczenia tego systemu. *Otoczenie systemu obrony narodowej* – to zbiór czynników ludzkich, materialno-energetycznych i kulturowych, nie wchodzących w skład obrony narodowej, lecz wpływających na nią w sposób bezpośredni lub pośredni. Nie zajmując się, tymczasem, bliżej typologią w tym zakresie, możemy do nich zaliczyć m.in.: społeczeństwo, czynniki geopolityczne i geostrategiczne, powiązania międzynarodowe (ONZ, NATO, UE, UZE, OBWE i inne), środowisko naturalne, władzę ustawodawczą, organizacje międzynarodowe o charakterze humanitarnym i wiele innych.

Wyróżniono podsystem kierowania, obdarzając go określeniem „nadrzędny". Z czego to wynika? Obronę narodową definiujemy na najwyższym poziomie abstrakcji, a co za tym idzie, nie można stosować hierarchicznych odniesień do sfery kierowania, gdyż wówczas podmioty kierowania „leżące na niższej półce" systemu stawałyby się odrębnymi składnikami innych elementów, do których przypisane są w sposób naturalny, stanowiąc ich nierozłączne części. Poza tym niezbędną rzeczą staje się wyróżnienie poziomu kierowania, który polega na sprawowaniu władztwa nad całością.

Nadrzędność podsystemu kierowania wobec innych podsystemów wynika z nadrzędnej roli decyzji politycznych determinujących funkcjonowanie całego systemu. Mimo iż w innych podsystemach, i ich częściach, występują również podmioty kierowania, to nie spełniają one tejże politycznej roli, tzn. nie rozstrzygają o zachowaniach i działaniach całego systemu, a jedynie zapewniają realizację rozstrzygnięć wyższej natury.

Do podmiotów wchodzących w skład nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową można więc zaliczyć: *nadrzędny podsystem decyzyjny*: organy naczelne administracji publicznej, tworzone na ich bazie połączone ciała kolegialne (np. Rada Ga-

---

[137] Por. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 64.

[138] C. Znamierowski ... s. 90. Zob. też T. Kotarbiński... s. 339.

binetowa w Polsce, Rada Bezpieczeństwa w USA i RFN, Wyższy Komitet Obrony we Francji) i instytucje państwowe nie podlegające tymże organom, np. bank centralny, instytucje kontroli (jeśli występują); *nadrzędny podsystem informacyjny*: instytucje i inne podmioty, które zajmują się zbieraniem, przetwarzaniem, przesyłaniem, przechowywaniem i udostępnianiem informacji zgodnie z potrzebami nadrzędnego podsystemu decyzyjnego m.in. ciała kolegialne funkcjonujące w ramach poszczególnych organów naczelnych administracji publicznej (np. komitety rady ministrów), instytucje powołane bezpośrednio do realizacji takich zadań (wywiad, kontrwywiad i inne agencje rządowe, np. badań statystycznych, prasowe), organy sprawujące nadzór nad polityką medialną, instytucje dyplomatyczne; *nadrzędny podsystem sztabowy:* jednostki organizacyjne, których rola polega na analizie i ocenie informacji oraz przygotowaniu wariantów różnych decyzji i propozycji najlepszych sposobów rozwiązań poszczególnych trudności oraz ułatwieniu wdrożenia decyzji władczych w życie.

Określenie „podsystem wykonawczy" pochodzi z teorii organizacji i zarządzania i tylko umowną nazwą całego zbioru różnych funkcji i ich wykonawców na rzecz realizacji celów obrony narodowej. Istota tego podsystemu polega na dostrzeganiu wielu różnorodnych narzędzi państwa i ich używaniu do realizacji wszelkich celów i zadań, jeśli tylko pozwalają na to reguły prawa międzynarodowego i krajowego (państwowego).

W zasadzie najistotniejszą rzeczą w definiowaniu podsystemu wykonawczego jest dostrzeganie w nim przeróżnych funkcji (ról do spełnienia). Funkcje te wyznaczają nazwę danego podsystemu szczegółowego w całym zbiorze funkcji wykonawczych.

Podsystem wykonawczy dzieli się zazwyczaj na elementy robocze (produkcyjne) i wsparcia (pozaprodukcyjne)[139], lecz tym razem proponuje się podejście funkcjonalne, według którego w podsystemie wykonawczym obrony narodowej, traktowanym dalej jako system, wyróżnia się równorzędne szczegółowe funkcjonalne podsystemy systemu wykonawczego, stanowiące wewnętrznie uporządkowany zbiór różnych elementów przeznaczony do realizacji określonej, stałej i typowej funkcji (misji, celu, zadania) obrony narodowej. Wszelkie zatem narzędzia tak militarne, jak i niemilitarne mogą stanowić element danego podsystemu szczegółowego, jeśli tylko ich użycie leży w interesie obrony narodowej.

1.6. KONKLUZJE

W podsumowaniu rozważań w tym rozdziale należy stwierdzić, że obrona narodowa, będąc częścią bezpieczeństwa narodowego, stanowi sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć państwa, które przesądzają o trwałości państwa jako instytucji politycznej (suwerenności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej) oraz o bezpieczeństwie całego narodu (jego życia, zdrowia, dóbr i środowiska naturalnego).

[139] Szerzej o zastosowaniu takiego podejścia w definiowaniu obrony narodowej [w:] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych...* s. 58–70.

Pojęcie obrony znacznie się rozszerzyło, stanowiąc konsekwencję zwiększenia zakresu bezpieczeństwa narodowego. Jeśli więc w przeszłości główny wpływ na obronę narodową wywierały zagrożenia o charakterze militarnym, to obecnie i w przyszłości źródło rozszerzenia zakresu obrony narodowej stanowią zagrożenia innej natury, jak zagrożenia gospodarcze, ekologiczne, społeczne oraz klęski naturalne i katastrofy techniczne. Rzeczą przesądzającą o potrzebie rozszerzenia zakresu obrony narodowej stało się także zjawisko tzw. asymetryczności zagrożeń, którego istota wyraża się w ich wielowątkowości, odmienności treściowej przyczyn i skutków oraz równie zawiłej różnorodności zapobiegania i reagowania. W konsekwencji konieczne się staje udoskonalenie systemów i procedur działania, które zapewnią zebranie działań wielu narzędzi państwa (sił zbrojnych, sił specjalnych, straży, służb, inspekcji i policji oraz podmiotów rynku i organizacji pozarządowych) w jedną całość, nie tylko na okoliczność stanów nadzwyczajnych[140].

Obrona narodowa, jako część bezpieczeństwa narodowego, jest przede wszystkim systemem działania, w którym stosuje się wiele różnorodnych środków i narzędzi służących realizacji jej misji. Można też, traktując ją jako system organizacyjny, wyróżnić jej dwa zasadnicze elementy, z których pierwszy określam *nadrzędnym podsystemem kierowania obroną narodową,* a drugi – *podsystemem wykonawczym.*

Daje się wyróżnić trzy sposoby podejścia do organizacji obrony narodowej: klasyczny, przejściowy oraz rozwojowy. Ostatni z nich, jak wykazują badania, stanowi docelowy model zabiegów prawno-organizacyjnych poszczególnych państw. Istotną cechą takiego podejścia jest organizacja obrony narodowej na podstawie jej misji i celów poprzez funkcje, jakie ma do spełnienia. Prymat funkcji nad narzędziem jest kluczowym elementem prawno-organizacyjnych zabiegów w dziedzinie obrony narodowej.

[140] Por. K. Piątkowski, *Wojna asymetryczna,* część 2, „Komandos" 2002, nr 4, s. 42.

2. POJĘCIE I ORGANIZACJA OBRONY NARODOWEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH

Niniejszy rozdział prezentuje zagadnienia dotyczące celów obrony narodowej wybranych państw oraz dających się wyróżnić elementów struktury, jak: nadrzędny podsystem kierowania, obrona militarna i obrona cywilna (niemilitarna).

Jak wskazują rezultaty badań, większość państw demokratycznych znajduje się na etapie „przejściowym" w organizacji obrony narodowej, przy czym wiele z nich pozostaje nadal na etapie klasycznym omawianego zjawiska.

Etap przejściowy charakteryzuje kilka zasadniczych cech. Pierwsza z nich to powolne odchodzenie od wyłącznie militarnego postrzegania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Druga polega na wyróżnianiu w obronie narodowej, oprócz elementów kierowania, podsystemu obrony militarnej oraz podsystemu obrony cywilnej (niemilitarnej), przy czym w pewnych przypadkach obrona cywilna obejmuje zagadnienia obrony gospodarczej, w innych zaś odróżnia się obronę gospodarczą jako oddzielny, autonomiczny podsystem obrony narodowej. Obrona cywilna (niemilitarna) w szerszym ujęciu oznacza całokształt cywilnych (niemilitarnych) działań państwa na rzecz realizacji misji obrony narodowej, w każdych warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa (w czasie pokoju, kryzysu i wojny). Obrona militarna oznacza natomiast wszelkie formy użycia sił zbrojnych (orężne – wojenne i nieorężne – inne niż wojenne) w realizacji misji i celów obrony narodowej. Trzecią właściwością jest stosowanie funkcjonalnego podejścia do organizacji obrony narodowej, którego istota wyraża się prymatem funkcji obrony narodowej nad jej narzędziami i formalną organizacją, czyli strukturą w sensie wynikowym.

W badaniach nie udało się dostrzec, by w jakimkolwiek przypadku w obronie narodowej (totalnej, powszechnej) wyróżniano element obrony w dziedzinie dyplomatycznej. Nie oznacza to jednak, że w ramach obrony narodowej nie podejmuje się działań o tym charakterze, rzecz więc nie w tym, że zjawisko nie istnieje – bo jest wręcz odwrotnie, lecz w tym, że się go nie określa specjalną nazwą.

Przykłady kilku państw (USA, Szwecji, Francji i RFN) pokazują jednoznacznie, że obrona narodowa nie jest narzędziem (formalną organizacją) na wzór systemu obronności, lecz częścią bezpieczeństwa narodowego, która obejmuje jedną z trzech możliwych do wyróżnienia grup interesów bezpieczeństwa narodowego – grupę interesów żywotnych. Wybór tych właśnie państw nie wynika li tylko z przyczyn praktycznych (dostęp do źródeł wiedzy), lecz przede wszystkim z właściwej im stabilności prawnoorganizacyjnej, a także z faktu iż stanowią swoistą reprezentację wszystkich badanych państw, dla których stanowią często wzór do naśladowania.

2.1. CELE, STRUKTURA ORAZ ZASADNICZE MISJE ELEMENTÓW OBRONY NARODOWEJ USA

2.1.1. Cele obrony narodowej

Globalny charakter polityki USA sprawia, że rozpowszechnione jest pojęcie bezpieczeństwa przy niemal znikomym zastosowaniu wyrażenia „obrona narodowa" (homeland defence). Bezpieczeństwo narodowe w USA oznacza „ochronę narodu i terytorium przed fizyczną napaścią oraz ochronę – za pomocą różnych środków – żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym wartościom państwa"[1]. Dotyczy ono problematyki znacznie szerszej aniżeli obrona narodowa, gdyż – jak się to określa – obejmuje „[...] *zarówno obronę narodową, jak i stosunki zagraniczne USA*"[2].

Strategia bezpieczeństwa narodowego wymienia trzy główne cele: *wzmocnienie bezpieczeństwa*, które wiąże się z odpowiednią zdolnością wojskową, wysiłkami dyplomatycznymi, gospodarczymi i obronnymi, obejmującymi porozumienia o kontroli zbrojeń oraz wzmocnienia stabilności; *wspieranie narodowego dobrobytu*, opartego na zintegrowanej i dynamicznej polityce gospodarczej, wspieraniu trwałego rozwoju, działaniu na rzecz wolnych i otwartych rynków za granicą oraz *promowanie demokracji* poprzez ochronę, umacnianie i powiększanie wspólnoty demokracji wolnorynkowych, wspieranie procesów demokratycznych w innych państwach[3].

Jak podaje S. A. Cambone, współczesne podejście do bezpieczeństwa narodowego jest warunkowane wyzwaniami i interesami, do których zalicza: *interesy życiowe (vital interests)*: zapobieganie, ograniczanie oraz redukcja zagrożenia atakiem BMR na USA, wzrostu wrogich hegemonii w Europie oraz niestabilności gospodarki międzynarodowej i systemu finansowego; *niezwykle ważne interesy (extremely important interests)*: zapobieganie, ograniczanie oraz redukcja zagrożenia atakiem BMR gdziekolwiek na świecie, zapobieganie, ograniczanie i redukcja regionalnej proliferacji BMR, popieranie inicjatyw pokojowych, zwalczanie terroryzmu oraz utrzymywanie technologicznej przewagi militarnej; *ważne interesy (important interests)*: zapobieganie masowym naruszeniom prawa humanitarnego, promowanie pluralizmu, promowanie działalności agend międzynarodowych, redukcja nielegalnego napływu cudzoziemców oraz zwalczanie narkotyków; *mniej ważne interesy (less important interests)*: równoważenie niedorozwoju w handlu, zapewnienie integralności terytorialnej i porządku konstytucyjnego oraz wspieranie i utrzymanie demokracji w innych państwach[4].

---

[1] *American National Security: Policy and process*, red. M.T. Taylor, Baltimore 1981, s. VII.

[2] *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington 1987, s. 242.

[3] Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House 1996.

[4] S. A. Cambone, *The factionalized state of national security thinking*, [w:] *A New Structure for National Security policy Planning*, Center for Strategic and International Studies, red. S. A. Cambone, Washington 1998, s. 12–13.

W narodowej strategii bezpieczeństwa stwierdza się, że: „*Rząd Stanów Zjednoczonych jest odpowiedzialny za ochronę życia i osobistego bezpieczeństwa Amerykanów, utrzymuje naszą wolność polityczną i niezależność narodową oraz działa na rzecz dobrobytu Amerykanów*"[5]. Z tego też względu dla administracji USA strategia zapewnienia bezpieczeństwa narodowego sprowadza się do realizacji głównych celów, do których zaliczono: *wzmocnienie bezpieczeństwa, wspieranie narodowego dobrobytu, promowanie demokracji.*

Utrzymanie wysokiej zdolności obronnej USA służy posiadaniu gotowości do powstrzymywania agresji, zapobiegania konfliktom regionalnym, przeciwdziałania broni masowego rażenia, udziału w misjach pokojowych, przeciwdziałania terroryzmowi, walki z handlem narkotykami, a także operacji humanitarnych w razie klęsk żywiołowych. Pośród innych zadań wymienia się: zwalczanie korupcji, nędzy, dostarczanie żywności, opiekę medyczną, zwalczanie przestępczości międzynarodowej, a nawet takie, jak: upodmiotowienie kobiet, redukcja umieralności dzieci i niemowląt i zapobieganie degradacji środowiska.

Strategia bezpieczeństwa narodowego określa cele i interesy narodowe, które *decydują o bezpieczeństwie USA (terytorium i obywateli) oraz te, które nie wpływają bezpośrednio na przetrwanie Amerykanów, lecz przyczyniają się do kształtowania korzystnych relacji międzynarodowych i przestrzegania praw humanitarnych.*

Duża i – jak się okazało – złudna pewność niezagrożenia o charakterze bezpośrednim oraz federacyjny charakter państwa sprawiają, że podejmowanie problematyki bezpieczeństwa narodowego USA w skali kraju skupia się głównie na sprawach o randze międzynarodowej, bowiem sprawy bezpieczeństwa kraju (homeland defence) leżą głównie w gestii poszczególnych stanów. A jeśli już niektóre jego elementy nabierają znaczenia krajowego, to tylko wówczas, gdy przekraczają właściwości lub realne możliwości poszczególnych stanów. Stąd mowa o zwalczaniu terroryzmu, bezpieczeństwie środowiska, klęskach żywiołowych na wielką skalę czy dobrobycie narodowym.

Jeśli porównać treść Ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 26 lipca 1947 roku z treścią strategii bezpieczeństwa narodowego, to się zauważy daleko idącą ewolucję w podejściu do zagadnień bezpieczeństwa narodowego. Nowe podejście do wyzwań i zagrożeń, zmienione postrzeganie środków bezpieczeństwa, organizacji kierowania i ról poszczególnych podmiotów prawa państwowego, to tylko niektóre z wyraźnych symptomów owej ewolucji. Obrona narodowa USA jest istotną częścią bezpieczeństwa narodowego. Jej istoty możemy się domyślać choćby na podstawie definicji bezpieczeństwa narodowego zaproponowanej przez Departament Obrony: *Bezpieczeństwo narodowe – to wspólne określenie obejmujące zarówno* ***obronę narodową****, jak i stosunki zagraniczne USA, a w szczególności warunki związane z: a) militarną lub obronną przewagą nad jakimkolwiek obcym państwem lub grupą państw; b) korzystnymi wzajemnymi relacjami zagranicznymi; c) ze stanem obrony, dającym możliwość*

[5] *A National Security...* wyd. cyt.

stawienia skutecznego oporu wrogim i destrukcyjnym działaniom wewnętrznym lub zewnętrznym, jawnym lub skrytym[6] (podkr. – W.K.).

Można przyjąć, że obrona narodowa w USA jest formą realizacji interesów bezpieczeństwa narodowego, we wszystkich dziedzinach (a więc i w dyplomacji), w celu przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo terytorium USA i obywateli, zaś bezpieczeństwo narodowe rozszerza tę definicję o akcenty związane z kształtowaniem bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym.

Istotę obrony narodowej (*obrony kraju – homeland defence*) USA wykłada M. P. Fleming w artykule zamieszczonym w „Homeland Defence Journal" z 2001 roku[7]. Autor wskazuje na potrzebę rozszerzenia zakresu pojęcia „obrona narodowa", którą definiuje jako: „zapobieganie, odstraszanie, uprzedzanie i obronę przed potencjalnymi zamachami albo ich następstwami skierowanymi przeciwko terytorium USA, władzom, ludności i infrastrukturze, jak również zarządzanie w czasie następstw takich czynów albo nagłych wewnętrznych zagrożeń"[8]. Definicja ta – jak się stwierdza – ma obszerny zakres i włącza naturalne i techniczne nieszczęścia, handel narkotykami i niepokoje społeczne.

2.1.2. Nadrzędny podsystem kierowania

W USA liderem w kierowaniu obroną narodową jest prezydent, przy którym działa Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Counciul* – NSC). Prezydent sprawuje władzę wykonawczą, jest nie tylko głową państwa (i szefem rządu), lecz także naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Decyduje o funkcjonowaniu administracji, określa kierunki polityki państwa, mianuje i odwołuje sekretarzy stanu, podpisuje ustawy, dekrety i zarządzenia w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Zakres uprawnień prezydenta jest więc znaczny.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego „[...] *doradza prezydentowi w dziedzinie integracji polityki wewnętrznej, zagranicznej i militarnej, dotyczącej bezpieczeństwa narodowego tak, aby umożliwić instytucjom militarnym i innym departamentom oraz agencjom rządowym bardziej efektywną współpracę w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem narodowym*"[9]. Struktura NSC zmieniała się wielokrotnie wraz ze zmianą prezydentów. Na przykład za administracji Clintona NSC miała znacznie zmienioną strukturę i skład w stosunku do przewidywanych ustawą o bezpieczeństwie narodowym (por. rysunki 2.1 i 2.2).

Już na mocy drugiego ze swych zarządzeń B. Clinton określił zadania i strukturę NSC, z których wynikało, że Rada Bezpieczeństwa Narodowego: ma stanowić zasadnicze forum rozpatrywania zagadnień polityki bezpieczeństwa narodowego w zakresie określo-

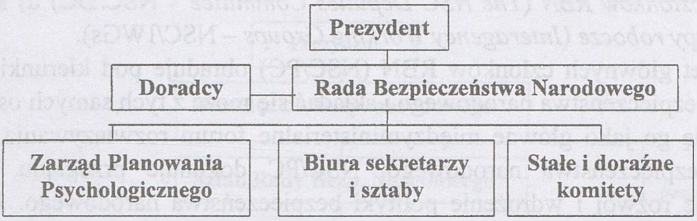
---

[6] *Dictionary of Military and Associated Terms,* Washington 1987, s. 242.

[7] M.P. Fleming, *National Security Roles for National Guard,* „Homeland Defence Journal", sierpień 2001.

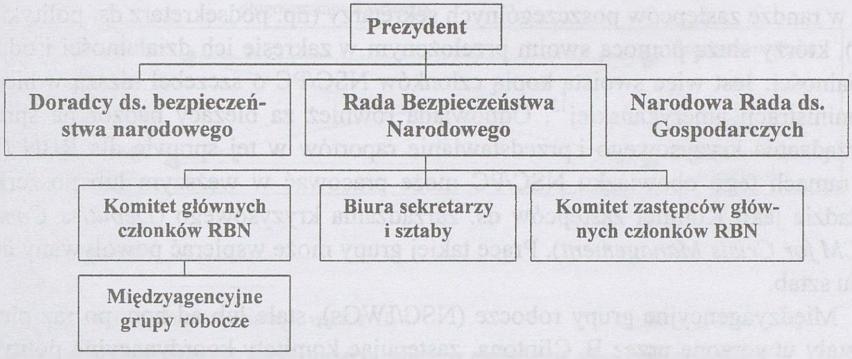
[8] Tamże.

[9] *The National Security Act of 1947 – 26 July 1947.* Public Law 253 – 80th Congress, Chapter 343, 1st Session.



Źródło: S. A. Cambone, *A Nev Structure...* s. 148.

Rys. 2.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego za kadencji H. S. Trumana



Źródło: S. A. Cambone... s. 157.

Rys. 2.2. Rada Bezpieczeństwa Narodowego za kadencji B. Clintona

nym ustawą o bezpieczeństwie narodowym oraz zarządzeniem prezydenta; ma mu doradzać i wspierać go w integrowaniu wszystkich aspektów polityki bezpieczeństwa narodowego w kontekście spraw wewnętrznych, zagranicznych, militarnych, wywiadu i gospodarczych (we współdziałaniu z Narodową Radą ds. Gospodarczych – NRG); wraz z podległymi komitetami, stanowić główne forum koordynacji departamentów i agencji w zakresie rozwoju i wdrażania polityki bezpieczeństwa narodowego; składać się z: prezydenta, wiceprezydenta, sekretarza stanu i sekretarza obrony jako stałych członków; dyrektora wywiadu i przewodniczącego Połączonego Komitetu Szefów Sztabów jako doradców; dodatkowo: sekretarza skarbu, ambasadora USA przy ONZ, doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, doradcy prezydenta ds. polityki gospodarczej oraz szefa sztabu prezydenta[10].

Wspomniane zarządzenie prezydenta firmowane jest tematem: „*Organisation of the National Security Council*", lecz w rzeczywistości definiuje: a) *Radę Bezpieczeństwa Narodowego* (*The National Security Council* – NSC), b) *Komitet głównych członków RBN* (*The NSC Principals Committee* – NSC/PC), c) *Komitet zastępców*

[10] W posiedzeniach może uczestniczyć także prokurator generalny. Zob. *Presidential Decision Directive 2*, The White House, Washington, 20 January, 1993.

głównych członków RBN (*The NSC Deputies Committee* – NSC/DC) d) *Międzyagencyjne*[11] *grupy robocze* (*Interagency Working Groups* – NSC/IWGs).

Komitet głównych członków RBN (NSC/PC) obraduje pod kierunkiem doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego i składać się może z tych samych osób co RBN. Traktuje się go jako główne międzyministerialne forum rozwiązywania problemów polityki bezpieczeństwa narodowego. NSC/PC dokonuje przeglądu, koordynuje i monitoruje rozwój i wdrożenie polityki bezpieczeństwa narodowego. Jednym słowem komitet ten powinien – zgodnie z wolą prezydenta – stanowić elastyczny instrument i dostępne forum na poziomie gabinetu do podjęcia dyskusji i kreowania rozwiązań nie wymagających udziału prezydenta[12].

Komitet zastępców głównych członków RBN (NSC/DC) stanowi jakby podkomitet w randze zastępców poszczególnych sekretarzy (np. podsekretarz ds. polityki obrony), którzy służą pomocą swoim przełożonym w zakresie ich działalności i odpowiedzialności. Jest więc swoistą kopią członków NSC/PC o szczebel niższą w hierarchii administracji amerykańskiej[13]. Odpowiada również za bieżący nadzór na sprawami zarządzania kryzysowego i przedstawianie raportów w tej sprawie dla RBN (NSC). W ramach tego obowiązku NSC/PC może pracować w węższym lub poszerzonym składzie jako Komitet zastępców ds. zarządzania kryzysowego (*Deputies Committee/CM for Crisis Management*). Prace takiej grupy może wspierać powoływany do tego celu sztab.

Międzyagencyjne grupy robocze (NSC/IWGs), stałe lub ad hoc, po raz pierwszy zostały utworzone przez B. Clintona, zastępując komitety koordynacyjne polityki istniejące za administracji G. Busha[14]. Każda z IWG stanowi najważniejsze narzędzie definiowania i uzgadniania interesów różnych departamentów lub agencji krajowych. W warunkach codziennych IWGs reprezentowane są przez komitety wykonawcze kierowane przez dyrektora ze sztabu NSC (Rady Bezpieczeństwa – W.K.) lub przedstawiciela innych agencji. Grupy do spraw zagranicznych i obrony mogą być kierowane przez zastępców podsekretarzy – odpowiednio stanu i obrony. Grupa do spraw gospodarczych – przez przedstawiciela departamentu skarbu lub Narodowej Rady Gospodarczej. Grupy wywiadu, nieproliferacji, kierowania siłami zbrojnymi i zarządzania kryzysowego – przez RBN (NSC)[15]. Rolę grup roboczych ilustruje rysunek 2.3.

Należy się spodziewać, że proces zmian na poziomie nadrzędnym jeszcze się nie zakończył. Administracja amerykańska analizuje wprowadzenie nowego modelu kierowania bezpieczeństwem narodowym (konsekwentnie – obrony narodowej), wdrażając projekt, który zakłada powołanie Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Directorate* – NSD) na czele z prezydentem (załącznik 6). W systemie kierowania miałyby funkcjonować:

---

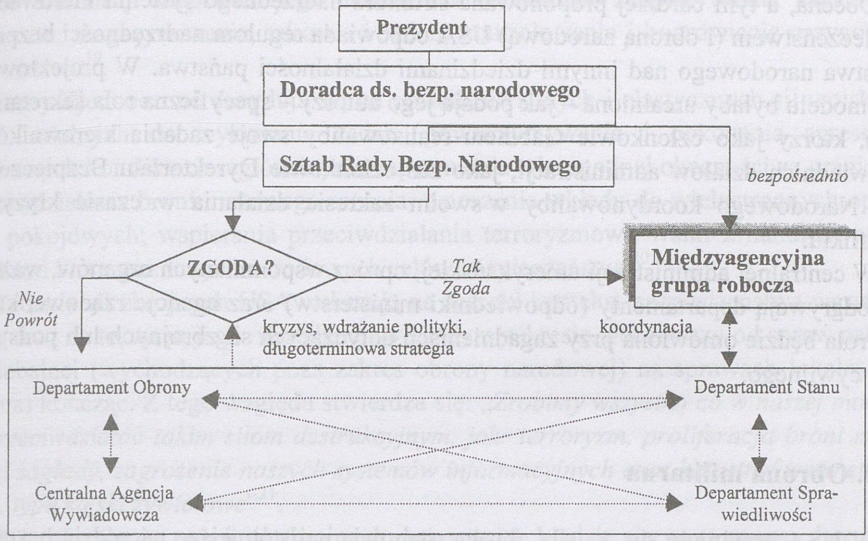
[11] W polskim znaczeniu – międzyresortowe lub międzyministerialne.

[12] *Presidential Decision...* wyd. cyt.

[13] Tamże.

[14] Do składu ciał związanych z RBN nie wchodziła wówczas także Narodowa Rada Gospodarcza.

[15] Zob. *Interagency Coordination During Joint Operations. Vol. I, Joint Pub 3–08*, Department of The Army, 9 October 1996, s. II-4.



Źródło: *Interagency Coordination During*...vol I, s. II–4.

Rys. 2.3. Rola *Międzyagencyjnej Grupy Roboczej* w strukturze zarządzania obroną narodową USA

– Dyrektoriat Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Directorate* – NSD) z członkami w randze: zastępcy dyrektora (dyrektorem byłby prezydent) oraz głównych członków do spraw: zarządzania kryzysowego, regionalnych, bezpieczeństwa wewnętrznego, finansów i handlu, nauki i technologii;

– Gabinet (*Gabinet*) – sekretarze: gabinetu, obrony, stanu, skarbu, handlu, edukacji, prokurator generalny i inni członkowie, według potrzeb;

– Komitet Doradców (*Council of Advisers*), w skład którego oprócz członków dyrektoriatu bezpieczeństwa wchodziliby także: dyrektor wywiadu i przewodniczący Komitetu Połączonych Sztabów.

Prezydent wspierany byłby także przez pięć dyrektoriatów do spraw: zarządzania kryzysowego, regionalnych, bezpieczeństwa wewnętrznego, finansów i handlu oraz badań i technologii, kierowanych odpowiednio przez sekretarza obrony, sekretarza stanu, prokuratora generalnego, sekretarza do spraw skarbu oraz sekretarza handlu lub edukacji.

Dyrektoriaty te, mimo że kierowane przez poszczególnych sekretarzy (równorzędnych), miałyby postać sztabów (agencji) połączonych złożonych z ekspertów różnych dziedzin. I tak dyrektoriat do spraw zarządzania kryzysowego miałby ekspertów do spraw militarnych, dyplomatycznych, politycznych, społeczno-kulturalnych, wywiadu, finansów i przemysłu[16].

[16] Podobnie byłoby w innych dyrektoriatach.

Obecna, a tym bardziej proponowana struktura nadrzędnego systemu kierowania bezpieczeństwem (i obroną narodową) USA odpowiada regułom nadrzędności bezpieczeństwa narodowego nad innymi dziedzinami działalności państwa. W projektowanym modelu byłaby urealniona – jak podają jego autorzy – specyficzna rola sekretarzy stanu, którzy jako członkowie Gabinetu realizowaliby swoje zadania kierowników odpowiednich działów administracji, jako zaś członkowie Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Narodowego koordynowaliby w swoim zakresie działania w czasie kryzysu i konfliktu.

W centralnej administracji amerykańskiej, oprócz wspomnianych organów, ważną rolę odgrywają departamenty (odpowiedniki ministerstw) oraz agencje rządowe, których rola będzie omówiona przy zagadnieniach dotyczących sił zbrojnych lub podsystemu cywilnego.

2.1.3. Obrona militarna

W USA przyjmuje się, że siły zbrojne stanowią najistotniejsze narzędzie bezpieczeństwa narodowego. Każde ich użycie wymaga aktywności wielu departamentów, agencji i podmiotów, zarówno rządowych, pozarządowych, jak i prywatnych. Oddaje to najlepiej stwierdzenie następującej treści: „*Gdy Stany Zjednoczone podejmują operacje wojskowe, Siły Zbrojne Stanów Zjednoczonych stanowią jedyny komponent krajowego wysiłku, który pociąga za sobą różnorodne instrumenty siły narodowej*"[17].

Interesy narodowe USA, istotne przy określaniu reguł użycia sił zbrojnych, można umownie podzielić na trzy kategorie: kategoria I – obrona kluczowych interesów Ameryki: terytorium i obywateli USA, obrona sojuszników i dobrobytu gospodarczego[18]; kategoria II – obrona istotnych interesów Ameryki: obrona przed zagrożeniami mającymi wpływ na pomyślność i charakter świata, bez znaczącego wpływu na narodowe przetrwanie Amerykanów; kategoria III – obrona interesów humanitarnych.

Najwyższe uprawnienia w stosunku do sił zbrojnych w skali federalnej posiada prezydent USA. Wspiera go w tym zakresie Rada Bezpieczeństwa Narodowego, a organem wykonawczym jest departament obrony z sekretarzem obrony na czele.

Sekretarz obrony odpowiada za całokształt spraw dotyczących sił zbrojnych, polityki zbrojeniowej i obrony militarnej kraju (oczywiście mamy tu na uwadze kontekst obrony narodowej). Jest on jednym z głównych asystentów (pomocników) prezydenta we wszystkich dziedzinach dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie narodowym odpowiada za: ustalanie ogólnej polityki i programów na rzecz systemu kierowania siłami zbrojnymi szczebla federalnego oraz departamentów i agencji terytorialnych; ogólne kierownictwo, władzę i nadzór nad podobnymi departamentami i agencjami; podejmowanie odpowiednich kroków

[17] *Joint Pub 1. Joint Warfare of the Armed Forces of the United States,* [w:] *Interagency Coordination During... vol I...* s. I–1.

[18] Są to czynniki rzutujące na narodowe przetrwanie. Francuzi posługują się określeniami *interesy życiowe* oraz *interesy strategiczne*, które odpowiadają odpowiednio pierwszej i drugiej kategorii interesów USA.

w celu eliminacji niepotrzebnego dublowania w zakresie zaopatrywania, zapasów, transportu, magazynowania, zdrowia i badań; kontrolowanie i koordynację przygotowań budżetu[19].

Stany Zjednoczone decydują się na posiadanie silnych i elastycznych sił wojskowych, zdolnych do wykonania zadań: powstrzymywania i pokonania agresora w głównych konfliktach regionalnych; zapewnienia wiarygodnej obecności za granicą; przeciwdziałania broni masowego rażenia; wnoszenia wkładu do wielostronnych operacji pokojowych; wspierania przeciwdziałania terroryzmowi, walki z handlem narkotykami i na rzecz innych narodowych celów bezpieczeństwa[20].

Zadania sił zbrojnych USA wskazują na szeroki kontekst bezpieczeństwa narodowego oraz na to, że są jego narzędziem w każdym zakresie, począwszy od spraw natury globalnej (wychodzących poza zakres obrony narodowej) na sprawach lokalnych (gmina) kończąc. Z tego względu stwierdza się: „*Zrobimy wszystko co w naszej mocy, by przeciwdziałać takim siłom destrukcyjnym, jak: terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, zagrożenie naszych systemów informacyjnych oraz katastrof wewnętrznych, typu klęski żywiołowe*"[21].

Przy określaniu zadań sił zbrojnych duży nacisk kładzie się na te sprawy bezpieczeństwa narodowego, którym nadajemy określenie obrony narodowej. Z tego też względu siły zbrojne są gotowe do zapewnienia przetrwania ważnych instytucji państwa, narodowej infrastruktury, ochrony życia i majątku obywateli oraz zachowania stylu i jakości życia. Podkreśla się gotowość sił zbrojnych do zapewnienia reagowania w razie zagrożenia kraju, a także szczebla lokalnego po to, by „*zapewnić powrót do normalności tym częściom społeczeństwa, które ucierpiałyby na wypadek nagłego zagrożenia lub klęski żywiołowej, prowadzącej do szerokiego rozkładu, zagłady lub śmierci*"[22].

Na szczególną uwagę zasługuje amerykańska Gwardia Narodowa (GN), kierująca się dewizą: *W czasie pokoju cywil, w czasie wojny żołnierz – Gwardia Narodowa*. Jej zadania dzieli się na: federalne i stanowe. Zadaniem federalnym GN jest: „*Utrzymanie właściwie wyszkolonych i wyposażonych jednostek, gotowych do bezzwłocznego mobilizacyjnego ich rozwinięcia w przypadku wojny lub wystąpienia w sytuacjach nadzwyczajnych na obszarze kraju oraz do innych potrzeb*"[23]. Zadaniem stanowym: „*Zapewnienie wyszkolonych i zdyscyplinowanych sił na potrzeby nadzwyczajnych sytuacji na obszarze stanu lub innych sytuacji kryzysowych określonym prawem stanowym*"[24].

Według najnowszych poglądów GN jest w stanie wykonywać zadania typu: obrona terytorium kraju; zarządzanie przestrzenią powietrzną i jej kontrola; udział w narodowej obronie przeciwrakietowej; udział w ochronie i utrzymaniu zasobów cy-

---

[19] *The National Security Act*... wyd. cyt.

[20] Tamże.

[21] Tamże.

[22] Tamże. Zob. również *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Joint Pub 3–07, 16 July 1995.

[23] Zob. *Sprawozdanie z wyjazdu do Stanów Zjednoczonych Ameryki delegacji ZOT SG WP*, dokument na prawach maszynopisu, s. 23.

[24] Tamże.

wilnych niezbędnych dla funkcjonowania społeczeństwa i władz; ochrona obiektów; walka z terroryzmem; udział w ochronie systemów informatycznych, łączności i kierowania; udzielanie pomocy służbom granicznym i celnym; wojskowe wsparcie władz cywilnych w czasie klęsk i katastrof technicznych i niepokojów społecznych; wsparcie walki z narkotykami; wsparcie przemieszczania i rozmieszczania wojsk i sił niemilitarnych; pomoc w lokalnym planowaniu obronnym; rozpoznanie terytorialne i pomoc w szacowaniu szkód; pomoc w magazynowaniu rezerw; wsparcie władz cywilnych personelem wojskowych na rzecz zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych[25].

Gwardia Narodowa na szczeblu stanu realizuje następujące zadania: udział w niesieniu pomocy w trakcie klęsk żywiołowych; zwalczanie skutków wypadków przemysłowych; kontrolowanie i likwidowanie zamieszek ludności; zabezpieczenie porządku w trakcie zjazdów partii, imprez sportowych, zgromadzeń publicznych itp.; wspieranie ośrodków penitencjarnych (zwalczanie buntów, resocjalizacja, zwalczanie analfabetyzmu); udział w zwalczaniu handlu narkotykami i narkomanii; wspieranie władz cywilnych (transport, schroniska dla poszkodowanych, pomoc medyczna, ochrona obiektów); opieka nad dziećmi kadry GN; wspieranie działalności naukowej.

2.1.4. Obrona cywilna

Sektor cywilny w USA, podobnie jak w wielu innych państwach, stanowi ważny element bezpieczeństwa narodowego, a w konsekwencji i obrony narodowej. Uczestniczy w różnym stopniu i zakresie w realizacji zadań na rzecz interesów narodowych (życiowych i strategicznych), a więc tych, które decydują o bezpieczeństwie USA (terytorium i obywateli) oraz nie wpływają bezpośrednio na przetrwanie Amerykanów, lecz przyczyniają się do kształtowania korzystnych relacji międzynarodowych i przestrzegania praw humanitarnych.

Zatem w zakresie interesującej nas obrony narodowej zadania sektora cywilnego wiążą się: z zapewnieniem militarnej lub obronnej przewagi nad jakimkolwiek obcym państwem lub grupą państw; ze stworzeniem takiego stanu obrony narodowej, który da możliwość stawienia skutecznego oporu wrogim i destrukcyjnym działaniom wewnętrznym lub zewnętrznym, jawnym lub skrytym.

Podsystem cywilny USA w ramach obrony narodowej przygotowuje się do swoich misji w ramach planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency Planning* – CEP), którego naturalną konsekwencją jest określona gotowość do działania, zwana *gotowością cywilną*[26].

Federalny szczebel planowania cywilnego służy do stworzenia i rozwinięcia systemu działań w sytuacjach nadzwyczajnych, po ogłoszeniu przez prezydenta stanu zagrożenia. Z polecenia prezydenta departamenty i agencje uruchamiają działania okre-

[25] M.P. Fleming, *National Security*... s. 6–7.

[26] *Emergency* w procedurach amerykańskich oznacza naturalne katastrofy, atak zbrojny, awarie i zagrożenia technologiczne lub inne naturalne albo spowodowane przez człowieka zdarzenia (wypadki), które mogą poważnie zagrozić państwu. Cele planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń (CEP) oraz zakres przedsięwzięć w NATO ilustruje załącznik 7.

ślone w ramach *przygotowań na sytuacje nadzwyczajne* (*emergency preparedness* – EP), bazujące na stałych regułach postępowania w każdym stanie i okoliczności funkcjonowania państwa.

Federalną politykę w zakresie CEP ustala prezydent, delegując znaczącą część swoich uprawnień w sferze operacyjnej na Federalną Agencję Zarządzania w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*Federal Emergency Management Agency* – FEMA) oraz inne departamenty i agencje. FEMA stanowi centralny, wiodący organ koordynacji planowania cywilnego na zagrożenia, przygotowań i reagowania, a także ćwiczeń szczebla centralnego.

Zasadnicze zadania CEP w USA polegają na: koordynowaniu federalnego wysiłku w redukowaniu strat w ludziach i majątku narodowym przez budowanie federalnych planów zarządzania na rzecz zapobiegania, przygotowania, szkolenia, ćwiczeń, reagowania i odbudowy; koordynowaniu planów zapewnienia ciągłości działań rządowych w czasie zagrożeń bezpieczeństwa kraju oraz reagowania szczebla krajowego w konsekwencji groźnych aktów terroryzmu; zapewnieniu efektywności i dostępności rezerw i środków państwowych; koordynowaniu i planowaniu na rzecz nagłego rozwijania rezerw przez agencje rządowe; wzmacnianiu programów mających na celu zapobieganie skutkom katastrof, w związku z powodziami, transportem niebezpiecznych substancji, bezpieczeństwem zapór i przygotowaniami na trzęsienia ziemi; koordynowaniu przygotowań z władzami lokalnymi, prywatnym sektorem i organizacjami pozarządowymi programów działania dotyczących bezpieczeństwa instalacji nuklearnych i chemicznych; zaopatrywaniu federalnych sił na rzecz ochrony przeciwpożarowej oraz edukacji społeczeństwa w tym zakresie[27].

FEMA nie jest jednak jedyną, cywilną instytucją centralną zaangażowaną w sprawy obrony narodowej[28]. Oprócz niej ważne zadania realizują również departament rolnictwa, zdrowia, pracy, transportu, stanu, sprawiedliwości, energetyki, handlu, łączności i skarbu, różne agencje (np. Amerykańska Agencja Informacyjna), Amerykański Czerwony Krzyż oraz liczne rządowe, pozarządowe i prywatne instytucje.

Obszary aktywności sektora cywilnego, jako swoiste działy funkcjonalne można podzielić na: transport, łączność, prace publiczne i inżynieryjne, zwalczanie pożarów, prace informacyjne i planistyczne, opiekę społeczną, zasoby, służbę zdrowia, poszu-

---

[27] Zob. *International CEP Handbook*, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999, s. 160. FEMA uczestniczy także w realizacji programów na rzecz działań ściśle obronnych (obrony militarnej), lecz ze zrozumiałych względów informacje na ten temat są niedostępne.

[28] Z raportu Połączonej Komisji Państwowej ds. Bezpieczeństwa Narodowego w XXI wieku (tzw. Hart-Rudman Commision) wynika potrzeba powołania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Kraju (*National Homeland Security Agency* – NHSA) w celu planowania, koordynowania i integrowania działań różnych sił na rzecz obrony kraju przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. FEMA jest w zasadzie agencją zobowiązaną do koordynacji zagadnień dotyczących klęsk i katastrof, a co za tym idzie nie jest w stanie wypełnić całego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. W państwie, które było tak pewne niezagrożenia z zewnątrz, nie może to dziwić – 11 września 2001 r. zmienił tę sytuację zdecydowanie.

kiwanie i ratownictwo na terenach zurbanizowanych, niebezpieczne materiały, żywność i energię[29].

Każdy z koordynatorów danego działu funkcjonalnego tworzy plan funkcjonalny, w którym określa się role poszczególnych uczestników procesu w realizacji danej funkcji, jednym słowem na zbiorze określonych podmiotów prawa krajowego (rządowych, pozarządowych i prywatnych) buduje się funkcjonalny system działania, z wyraźnie określonymi regułami, procedurami i zakresem kompetencji poszczególnych aktorów. Przykłady takiego podejścia stanowią przygotowane przez Departament Obrony USA oraz Federalną Agencję Zarządzania w Sytuacjach Nadzwyczajnych dokumenty planistyczne nazwane, odpowiednio: *Interagency Coordination During Joint Operations* oraz *Federal Response Plan*. Podobne plany przygotowują również inni krajowi koordynatorzy, lecz w rezultacie ich istota sprowadza się do stworzenia uporządkowanego zbioru reguł, procedur i kompetencji dla realizacji określonej funkcji w ramach obrony narodowej.

W dziale *transport* agencją wiodącą jest Departament Transportu, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, obrony, energetyki, stanu oraz Administracja Państwowa, Międzystanowa Izba Handlowa, federalna Korporacja Doliny Rzeki Tennessee[30] i Poczta USA. Celem tego działu, określanego jako *Emergency Support Function 1* – ESF#1, jest „[...] *koordynacja federalnego wsparcia w zakresie transportu dla władz stanowych lub władz lokalnych, organizacji ochotniczych oraz agencji federalnych, potrzebujących zaplecza transportowego do realizacji zadań z zakresu reagowania na poważne trzęsienie ziemi, znaczącą katastrofę naturalną lub inne wydarzenia wymagające podjęcia federalnych działań reagowania*"[31].

Koordynatorem realizacji zadań w dziedzinie transportu jest sekretarz do spraw transportu, któremu podlegają m.in.: Gwardia Ochrony Wybrzeża USA, Federalna Administracja Lotnicza, Federalna Administracja Drogowa, Federalna Administracja Kolejowa, Narodowa Administracja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Federalna Administracja Tranzytowa i Administracja Morska[32].

W dziale *łączność* agencją wiodącą jest tzw. *Narodowy System Łączności*, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, obrony, handlu, transportu, spraw wewnętrznych (prokurator generalny) oraz Federalna Komisja Łączności, FEMA i Administracja Państwowa. Celem tego działu, określanego jako *Emergency Support Function 2* – ESF#2: „[...] *jest zapewnienie wsparcia dla federalnych, stanowych i lokalnych wysiłków w zakresie reagowania za pomocą federalnych zasobów telekomunikacyjnych.*

---

[29] Podziału dokonano na podstawie: *Federal Response Plan*... wyd. cyt.; *International CEP*... s. 161 oraz *Interagency Coordination During*... vol. II.

[30] Jest to korporacja o charakterze federalnym, której zadaniem jest dostarczanie taniej energii elektrycznej, kontrola powodziowa, prace irygacyjne i inne przedsięwzięcia w zakresie funkcjonowania infrastruktury.

[31] *Federalny Plan Działań Reagowania,* Sztab Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1996, s. ESF#1–1.

[32] Zob. *Interagency Coordination During..., vol. II, Annex G to Appendix A.*

Wsparcie to udzielane jest w następstwie oświadczenia prezydenta o zaistnieniu sytuacji wyjątkowej, poważnej katastrofy lub innego nadzwyczajnego wydarzenia [...]"[33].

W dziale prace publiczne i inżynieryjne (ESF#3) wiodącą agencją jest Korpus Inżynieryjny Armii USA, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, transportu, spraw wewnętrznych (prokurator generalny), energetyki, zdrowia i opieki społecznej, pracy, do spraw kombatantów oraz Agencja Ochrony Środowiska, Korporacja Doliny Rzeki Tennessee i Administracja Państwowa. Celem działu „[...] *jest zapewnienie wsparcia w dziedzinie prac publicznych i inżynieryjnych dla zaspokojenia potrzeb danego stanu (stanów, związanych z ratowaniem i ochroną życia)*"[34].

W dziale *zwalczanie pożarów* (ESF#4) agencją wiodącą jest Zarząd Lasów, a pomocniczymi departamenty: handlu, obrony, spraw wewnętrznych (prokurator generalny), ochrony środowiska oraz FEMA. Celem tego działu „[...] *jest wykrywanie i likwidacja pożarów na terenach niezamieszkanych, wiejskich i zurbanizowanych, spowodowanych lub związanych z wystąpieniem katastrofalnego trzęsienia ziemi, znaczącej katastrofy naturalnej lub innego wydarzenia wymagającego udzielania pomocy federalnej w zakresie działań reagowania*"[35].

W dziale *procesy informacyjne i planistyczne* ESF#5 agencją wiodącą jest FEMA, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, transportu, spraw wewnętrznych (prokurator generalny), energetyki, zdrowia i opieki społecznej, ochrony środowiska, obrony, oświaty, sprawiedliwości, skarbu oraz Amerykański Czerwony Krzyż, Narodowy Zarząd Aeronautyki i Badania Przestrzeni Kosmicznej, Narodowy System Łączności, Statutowa Komisja Energii Atomowej i Administracja Państwowa. Celem działu „[...] *jest zbieranie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji o potencjalnej lub rzeczywistej katastrofie lub sytuacji wyjątkowej w celu ułatwienia działań rządu federalnego* [...]"[36].

W dziale *opieka społeczna* (ESF#6) agencją wiodącą jest Amerykański Czerwony Krzyż, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, transportu, zdrowia i opieki społecznej, budownictwa mieszkaniowego, do spraw kombatantów oraz FEMA, Poczta USA i Administracja Państwowa. Celem działu „[...] *jest koordynacja wysiłków dla zapewnienia schronienia, wyżywienia i udzielenia pierwszej pomocy po silnym trzęsieniu ziemi, znaczącej katastrofie naturalnej lub innym wydarzeniu wymagającym federalnej pomocy* [...]"[37].

W dziale *zasoby*, określanym jako *Emergency Support Function 7* – ESF#7, wiodącą jest Administracja Państwowa, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, transportu, zdrowia i opieki społecznej, do spraw kombatantów, pracy, energetyki, obrony oraz FEMA, Narodowy System Łączności i Biuro Doboru Kadr. Celem działu „[...] *jest zapewnienie wsparcia logistycznego działań w następstwie silnego trzęsienia*

[33] Tamże, s. ESF#2–1.
[34] Tamże, s. ESF#3–1.
[35] Tamże, s. ESF#4–1.
[36] Tamże, s. ESF#5–1.
[37] Tamże, s. ESF#6–1.

ziemi, innej znaczącej katastrofy naturalnej lub jakiegoś innego wydarzenia wymagającego podjęcia federalnych działań [...]"[38].

W dziale *służba zdrowia* (ESF#8) agencją wiodącą jest służba zdrowia Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, transportu, sprawiedliwości, obrony oraz Agencja Rozwoju Stosunków Międzynarodowych, Agencja Ochrony Środowiska, do spraw kombatantów, FEMA, Amerykański Czerwony Krzyż, Narodowy System Łączności, Administracja Państwowa i Poczta USA. Celem działu „[...] *jest zapewnienie pomocy, koordynowanej przez rząd Stanów Zjednoczonych, w celu uzupełnienia zasobów stanowych i lokalnych* [...] *w zakresie zdrowia publicznego i opieki medycznej*"[39].

W dziale *poszukiwanie i ratownictwo* wiodący jest Departament Obrony, a pomocnicze są departamenty: rolnictwa, zdrowia i opieki społecznej, transportu, pracy oraz Agencja Rozwoju Stosunków Międzynarodowych, Ochrony Środowiska, FEMA i Administracja Państwowa. Celem działu *Emergency Support Function 9* – ESF#9 „[...] *jest wykorzystanie zasobów federalnych w zakresie poszukiwania i ratownictwa na terenach zurbanizowanych w następstwie wydarzeń wymagających podjęcia federalnych działań reagowania*"[40].

W dziale *niebezpieczne materiały* (ESF#10) agencją wiodącą jest Agencja Ochrony Środowiska, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, handlu, obrony, energetyki, spraw wewnętrznych, zdrowia i opieki społecznej, sprawiedliwości, transportu, pracy, stanu oraz FEMA, Statutowa Komisja Energii Atomowej i Administracja Państwowa. Celem tego działu „[...] *jest zapewnienie wsparcia federalnego władzom stanowym i lokalnym w sytuacji* [...] *wydzielenia się i (lub) uwolnienia niebezpiecznych substancji*"[41].

W dziale *żywność, Emergency Support Function 10* – ESF#10, wiodący jest Departament Rolnictwa, a pomocniczymi departamenty: obrony, zdrowia i opieki społecznej, transportu oraz Agencja Ochrony Środowiska, FEMA i Amerykański Czerwony Krzyż. Celem działu „[...] *jest znalezienie, zdobycie i zorganizowanie transportu żywności do obszarów porażonych w wyniku poważnej katastrofy lub sytuacji wyjątkowej, bądź w rezultacie innego wydarzenia wymagającego podjęcia federalnych działań*"[42].

W dziale *energia* wiodący jest Departament Energetyki, a pomocniczymi departamenty: rolnictwa, transportu, oraz Administracja Państwowa, Narodowy System Łączności, Statutowa Komisja Energii Atomowej i Korporacja Doliny Rzeki Tennessee. Celem działu *Emergency Support Function 12* – ESF#12 „[...] *jest ułatwienie odbudowy narodowego systemu energetycznego* [...] *przez władze federalne*"[43].

---

[38] Tamże, s. ESF#7–1.
[39] Tamże, s. ESF#8–1.
[40] Tamże, s. ESF#9–1.
[41] Tamże, s. ESF#10–1.
[42] Tamże, s. ESF#11–1.
[43] Tamże, s. ESF#12–1.

2.1.5. Pozarządowe i prywatne organizacje ochotnicze

W obronie narodowej USA znaczącą rolę spełniają pozarządowe i prywatne organizacje. Organizacje pozarządowe (NGO) mają charakter profesjonalnych stowarzyszeń, fundacji, międzynarodowych grup biznesu lub niewielkich grup, których celem jest udział w działaniach humanitarnych. Prywatne organizacje ochotnicze (PVO) zaś to organizacje niedochodowe, działające w tym samym celu, co NGO, stanowiące na swój sposób ich odpowiednik. Różnica tkwi jedynie w formie organizacyjnej. Liczba tych organizacji, działających na terytorium USA i całego świata, jest ogromna[44].

Działalność NGO i PVO obejmuje chyba wszystkie dziedziny życia społecznego, w których istnieje potrzeba niesienia pomocy ludziom w potrzebie, głównie w zakresie: pomocy medycznej, opieki religijnej, zapewnienia zaopatrzenia w wodę, środki sanitarne i medyczne, opieki nad pozbawionymi dachu nad głową, odbudowy domów, mostów, dróg i innych urządzeń użyteczności publicznej, zapewnienia tymczasowego schronienia, opieki nad dziećmi i ludźmi starymi, odbudowy zniszczonych mediów komunalnych, dostarczania żywności w czasie klęsk, katastrof i wojny, monitorowania, wykrywania i informowania o zagrożeniach, opieki nad domostwami, których właściciele znaleźli się w trudnej sytuacji, koordynacji dystrybucji środków pomocowych, wsparcia psychologicznego ludzi w trudnej sytuacji, szkolenia, opieki nad dobrami dziedzictwa narodowego (kulturalnymi i przyrodniczymi), publicznych zbiórek darów i wielu innych.

2.2. CELE, STRUKTURA ORAZ ZASADNICZE MISJE ELEMENTÓW OBRONY TOTALNEJ SZWECJI

2.2.1. Cele obrony totalnej

Zrozumienie idei szwedzkiej obrony totalnej możliwe jest dopiero po oderwaniu się od nader uproszczonych i pozornych wniosków płynących z oceny podobnego zjawiska w Polsce. Jak się stwierdza: „*Oznacza ona bezpieczeństwo nie tylko z militarnej perspektywy, lecz także dotyczy zagrożeń i wyzwań o charakterze niemilitarnym*"[45].

Nadrzędnym pojęciem wobec obrony totalnej jest polityka bezpieczeństwa, ukierunkowana na zapewnienie wolności i niezależności narodowej państwa. Celem polityki bezpieczeństwa jest tworzenie warunków do rozwoju narodu, w każdej sytuacji i przy użyciu wszelkich dostępnych środków zarówno pod względem politycznym, gospodarczym, socjalnym (społecznym), kulturalnym, jak i w wielu innych aspektach.

---

[44] Zob. *Interagency Coordination During Joint Operations*, vol. II, Department of Defense, Appendix B.

[45] *Focus on Swedish Civil Emergrncy Planning,* The Svedish Agency for CEP, Stockholm 1997, s. 2. Por. *Robustness in the physical environment,* The Svedish Agency for Civil Emergency Planning (ÖCB), Stockholm 1999, s. 9.

Koncepcja obrony totalnej Szwecji obejmuje koordynowanie i współdziałanie cywilnych i wojskowych środków (zasobów), umożliwiające zwiększenie skuteczności i możliwości szwedzkiej obrony w szerokim ujęciu. Zgodnie z intencją znowelizowanej w 1996 roku ustawy o obronie totalnej kluczowymi zagadnieniami nowego podejścia do tej dziedziny stały się: potwierdzenie zasady działania polegającej na łączeniu obrony cywilnej (niemilitarnej) z obroną militarną (wbrew powszechnie kreowanej, błędnej opinii o ich rozdziale); *uczynienie obrony totalnej zdolną do adaptacji w ograniczonym czasie do zmieniającej się sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa; nowa i rozszerzona definicja bezpieczeństwa, obejmująca poważne zagrożenia w okresie pokoju oraz poświęcenie większej uwagi zaangażowaniu międzynarodowemu*[46].

Przed obroną totalną Szwecji stoją zaś 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[47].

Szczególnego podkreślenia wymaga położenie nacisku na cele związane z bezpieczeństwem człowieka i obywatela w każdych okolicznościach i stanach funkcjonowania państwa. Są to m.in.: ochrona ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych, ochrona zaopatrzenia (artykułów niezbędnych do przeżycia ludności) oraz wsparcie misji humanitarnych.

2.2.2. Nadrzędny podsystem kierowania

W Szwecji zarządzanie i koordynacja w obronie totalnej, w poszczególnych dziedzinach i we wszystkich łącznie, stały się przedmiotem troski najwyższych władz. Organizacja tego komponentu obrony totalnej jest oparta na z góry określonych zasadach, z których najważniejsza wynika (i dotyczy) z gotowości państwa, wraz z całym społeczeństwem, do skutecznego i ekonomicznego wykorzystania wszystkich zasobów celem zachowania niezależności i minimalizowania skutków wojny. Wojnę traktuje się więc jako specyficzne wyzwanie, określające zdolność do utrzymania aktywności narodowej, bowiem w tym właśnie czasie wszystkie podmioty państwa (bez względu na ich status prawny) współdziałają w zapewnieniu przetrwania społeczeństwa[48].

---

[46] A. Lindquist, *Civil Emergency Planning in Sweden,* Departament of International Cooperation, Presentation in Warsaw, January 19, s. 1.

[47] Cele obrony totalnej Szwecji określa uchwała parlamentu szwedzkiego z 1996 r. o obronie totalnej na lata 1997–2001.

[48] Zob. *Civilian Defence,* MODIN-tryck, Stockholm 1996, s. 26.

W tym czasie także szczególnego znaczenia nabiera jeden z zasadniczych celów aktywności cywilnej, jakim jest wsparcie dla sił zbrojnych.

Jeśli kierowanie siłami zbrojnymi jest scentralizowane w jeden hierarchiczny system, to w sektorze cywilnym (obronie cywilnej) nie ma jednego odpowiednika ministra obrony, co wynika głównie z konstytucyjnej struktury administracji publicznej.

„*W ramach obrony totalnej, zarządzanie realizowane jest na pięciu poziomach. Najwyższa funkcja wykonawcza jest podzielona pomiędzy szwedzki parlament* (Riksdag – W. K.) *i rząd. W czasie wojny, Riksdag typuje swoją wojenną delegację, która przejmuje wszelkie jego kompetencje*"[49]. Poziom ten możemy określić jako nadrzędny polityczny poziom zarządzania.

Ministerstwo obrony jest najważniejszym centralnym urzędem państwowym, tak w zakresie obrony militarnej, jak i cywilnej. Ponosi polityczną odpowiedzialność za cywilne i wojskowe zagadnienia. Podzielone jest na trzy zasadnicze elementy: Departament Spraw Cywilnych, Departament Spraw Wojskowych oraz Departament do spraw Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych.

Na niższym centralnym poziomie zarządzania znajduje się Narodowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne[50] (*National Board of Civil Emergency Preparedness – szwedz. – ÖCB*) oraz władze o określonej odpowiedzialności funkcjonalnej (*Authorities with Functional Responsibilities*) – w sferze cywilnej oraz Naczelny Dowódca wraz ze sztabem sił zbrojnych – w obronie militarnej.

2.2.3. Obrona militarna

Realizację zadań obrony militarnej zapewniają siły zbrojne, zreorganizowane w 1995 roku. Reorganizacja doprowadziła do ujednolicenia systemu dowodzenia (stworzenie trzech dowództw połączonych: północnego, centralnego i południowego), a także sprzyjała nowemu podejściu do zadań sił zbrojnych. W Szwecji siły zbrojne są właściwie jedyną organizacją podlegającą scentralizowanemu dowództwu, na czele z ministrem obrony, głównodowodzącym (*Supreme Commander*), szefami wojsk lądowych, marynarki wojennej i sił powietrznych.

W czasie pokoju siły zbrojne Szwecji doskonalą gotowość bojową, uczestniczą w misjach międzynarodowych, a także doskonalą gotowość alarmową na wypadek zagrożeń nadzwyczajnych. Niezwykle rozwinięta sfera cywilnych zasobów (rządowych i pozarządowych) bezpieczeństwa narodowego zwalnia siły zbrojne z uczestnictwa w działaniach ratowniczych w czasie klęsk, katastrof i awarii technicznych. Nie oznacza to jednak, że możliwość takiego zaangażowania została wykluczona całkowicie. Można powiedzieć, że siły zbrojne są podobnym narzędziem obrony totalnej, jak i inne elementy niewojskowe. Uczestniczą wiec w misjach ochrony ludności, ratow-

[49] Tamże, s. 28.

[50] Często spotyka się tendencyjne tłumaczenie nazwy tej instytucji na Zarząd Gotowości Kryzysowej (jak zawsze przy tłumaczeniu *emergency* na *kryzys*) lub dużo właściwiej, na Zarząd Gotowości Cywilnej lub Planowania Cywilnego. Spotyka się bowiem angielskojęzyczną nazwę tej instytucji w brzmieniu: *Swedish Agency for Civil Emergency Planning.*

nictwa, transportu, łączności i wielu innych, właściwych dla zagrożeń okresu pokoju, z uwzględnieniem określonych ograniczeń niezbędnych do zachowania podstawowej sprawności formacji zbrojnej.

Mnogość i złożoność zadań obronnych spoczywających na siłach zbrojnych Szwecji oraz status państwa neutralnego sprawiają, że państwo to kładzie duży nacisk na powszechność obowiązku obrony, sprawność wojsk operacyjnych do zadań obrony kraju i udziału w misjach pokojowych oraz na rozwój komponentu wojsk terytorialnych (Gwardii Narodowej – GN).

Szwedzka Gwardia Narodowa posiada status organizacji pozarządowej. Ma rozległy zakres zadań: przeciwdziała sabotażom, poprzez ochronę kluczowych węzłów infrastruktury, elektrowni, rozgłośni radiowych, ważnych instalacji komunikacyjnych; ochrania ważne instalacje marynarki i sił powietrznych, strategiczne magazyny amunicji i zapasów mobilizacyjnych; patroluje potencjalne miejsca zrzutu desantów oraz prowadzi działania rozpoznawcze w miejscu stacjonowania.

Gwardia Narodowa faktycznie stanowi organizację zbrojną na okres wojny i liczy około 100 tys. osób, z czego 10 tys. działa w ochronie przemysłu. W okresie wojny rozwija się do liczby 125 tys. osób. Dzieli się na 170 regionów i 900 lokalnych obszarów. W skład jednostek GN wchodzą członkowie organizacji Stowarzyszenie Żołnierzy Gwardii Narodowej oraz członkowie wielu organizacji pozarządowych o charakterze kontraktowym.

Wprawdzie szwedzkie siły zbrojne uczestniczą w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom czasu pokoju, to jednak uważa się, że udział ten jest nadal za mały. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie mnogość rządowych i pozarządowych organizacji, które w każdej chwili są gotowe do reakcji na jakiekolwiek zagrożenie nadzwyczajne.

2.2.4. Obrona cywilna

Drugim funkcjonalnym komponentem obrony totalnej Szwecji jest obrona cywilna (niemilitarna), nazywana w języku angielskim civilian defence, po szwedzku zaś – *civilit försvar*). Do jej głównych celów zalicza się: ochronę ludności cywilnej w czasie wojny; zapewnienie, w okresie kryzysu i wojny, podstawowych artykułów pierwszej potrzeby; ochronę najistotniejszych obiektów i zapewnienie ciągłości funkcjonowania służb publicznych; wspieranie sił zbrojnych w czasie mobilizacji, podczas ich rozwijania i działań operacyjnych; rozwijanie możliwości przeciwstawienia się groźnym zagrożeniom w czasie pokoju.

Szwedzka obrona cywilna ma szersze znaczenie, niż jest to określone w protokołach dodatkowych do konwencji genewskich (nie jest też organizacją w sensie podstawowym), dotyczące nie tylko humanitarnych zadań na rzecz ochrony ludności oraz ochrony obiektów w czasie wojny, lecz także w czasie pokoju oraz wsparcie sił zbrojnych, co zdecydowanie odbiega od idei ochrony ludności, a dotyczy zupełnie innych zagadnień.

W Szwecji cywilny podsystem obrony totalnej funkcjonuje na podstawie procedur planowania cywilnego (CEP)[51]. CEP ma przede wszystkim zabezpieczyć koordynację i realizację dostępu do szerokiej skali rezerw, poza możliwościami tradycyjnych służb odpowiedzialnych za rezerwy. W ramach planowania cywilnego obowiązuje zasada, że władze cywilne zachowują odpowiedzialność publiczną w czasie pokoju oraz na czas kryzysu i wojny.

System CEP w Szwecji ma charakter zdecentralizowany i jest określony w dwóch obszarach: *odpowiedzialności terytorialnej* zwanej też *horyzontalną* oraz *odpowiedzialności funkcjonalnej*, czyli inaczej *wertykalnej*. Odpowiedzialność terytorialna rozkłada się pomiędzy cztery poziomy: rządowy – centralny, wyższy regionalny, niższy regionalny oraz lokalny. Na każdym poziomie działania w ramach CEP muszą być koordynowane z obroną militarną. Istota odpowiedzialności terytorialnej polega na tym, że na każdym poziomie podziału terytorialnego państwa występuje to samo połączone kierowanie (stanowisko dowodzenia) i zakres kompetencji zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. *„Z natury rzeczy odpowiedzialność terytorialna obejmuje wszystkie funkcje i w stosunku do sfery militarnej, jest jej ekwiwalentem na połączonym stanowisku dowodzenia operacyjnego, które jest kierowane przez naczelnego dowódcę* (na szczeblu centralnym – W. K.) *i szefów połączonych dowództw* (na niższych szczeblach – W. K.)[52].

Odpowiedzialność funkcjonalna zaś dotyczy 15 cywilnych agencji o określonej odpowiedzialności funkcjonalnej, odpowiadających za 18 działów (obszarów funkcjonalnych)[53]. Jest to określenie zadań, dla których wyznaczono wykonawców (podobnie jak w USA agencje wiodące), realizujących przedsięwzięcia zapobiegawcze w czasie pokoju oraz zapewniających koordynację wszystkich podległych organizacji, działających lokalnie. Władze (agencje) te w czasie pokoju kierują i koordynują przygotowaniami na zagrożenia w ramach przypisanych im ról. W czasie wojny agencje obciążone odpowiedzialnością funkcjonalną pełnią głównie funkcje doradcze i wspierające decyzje rządowe oraz koordynacyjne na rzecz obrony militarnej. Rola koordynacyjna tychże instytucji jest więc wypełniana w ramach obrony cywilnej oraz jednocześnie, na rzecz współpracy pomiędzy cywilnymi i militarnymi formami obrony.

Zadania w ramach CEP sprowadzają się do zapewnienia: *ochrony ludności cywilnej; dostarczania niezbędnego zaopatrzenia, zapewnienia niezbędnych rezerw i zapasów; ochrony najważniejszych służb (funkcji) publicznych; wsparcia sił zbrojnych w razie ewentualnego ataku zbrojnego na Szwecję lub wojny w jej sąsiedztwie (zwiększenia możliwości działania wojska); wnoszenia wkładu w szerzenie pokoju i bezpieczeństwa na całym świecie; wsparcia szwedzkiego społeczeństwa w czasie niebezpiecznych zagrożeń w czasie pokoju*[54].

Szwedzkie CEP kieruje się następującymi głównymi zasadami: *zachowania stałej odpowiedzialności* (ten, kto odpowiada za jakąś działalność w czasie pokoju – zacho-

[51] Wyrażenia *planowanie cywilne* używamy zamiast pełnej nazwy o brzmieniu *planowanie cywilne na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń.*

[52] *Civilian Defence...* s. 46.

[53] Zob. *International CEP...* s. 137–138; *Civilian Defence...* s. 43–47.

[54] Zob. *International CEP...* wyd. uzupełnione w 2000 roku, s. 155–157.

wuje ją w czasie wojny), dzięki której ogranicza się do minimum przestawianie z systemu pokojowego na wojenny; siły czasu pokoju – skuteczność obrony cywilnej zależy w całości od siły i kondycji społeczeństwa i jego instytucji w czasie pokoju; *podwójnego użycia* – rezerwy i zapasy zgromadzone na czas wojny mają być użyte na potrzeby radzenia sobie z kryzysami właściwymi dla czasu pokoju, obniża to koszty i ułatwia użycie; *użycia międzynarodowego* – sfera cywilna powinna być zdolna do aktywnego udziału w promowaniu pokoju na świecie i akcjach natury humanitarnej; *adaptacji* – zasoby powinny być wystarczająco gotowe do przystosowania się do okoliczności i czasu wyznaczającego właściwości danego typu zagrożenia[55].

Za realizację zadań w ramach osiemnastu obszarów funkcjonalnych odpowiadają odpowiednio: *zarządzanie cywilne i koordynacja* – Krajowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne (ÖCB); *bezpieczeństwo i porządek publiczny* – Krajowy Zarząd Policji; *handel zagraniczny* – Krajowy Zarząd Handlu; *ochrona ludności i służby ratownicze* – Krajowy Zarząd Służb Ratowniczych; *obrona psychologiczna* – Krajowy Zarząd Obrony Psychologicznej; *ubezpieczenia społeczne* itp. – Krajowy Zarząd Ubezpieczeń Społecznych; *zdrowie i opieka medyczna* – Krajowy Zarząd Zdrowia i Opieki Społecznej; *służby pocztowe* – Krajowa Agencja Poczty i Telekomunikacji; *telekomunikacja* – Krajowa Agencja Poczty i Telekomunikacji; *transport* – Krajowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne (ÖCB); *służby finansowe* – Urząd Nadzoru Finansowego; *system fiskalny* – Krajowy Zarząd Podatkowy; *zaopatrzenie w żywność* – Krajowy Zarząd Rolnictwa; *zasoby pracy* – Krajowy Zarząd Rynku Pracy; *uchodźcy* – Szwedzki Zarząd Imigracyjny; *usługi topograficzne* – Generalne Biuro Krajowych Pomiarów Ziemi; *zaopatrzenie w energię* – Krajowy Zarząd Rozwoju Przemysłu i Techniki; *zaopatrzenie w produkty przemysłowe* – Krajowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne (ÖCB)[56].

Oprócz wymienionych wyżej centralnych instytucji składających się na jeden scentralizowany układ, w Szwecji istnieją instytucje, które mają dość niezależny charakter. W rozporządzeniu rządowym określa się je jako *niezależne władze do spraw przygotowań na sytuacje nadzwyczajne* (do spraw planowania cywilnego). Są to: Krajowa Administracja Sądownicza, Kanclerz Sprawiedliwości, Administracja do spraw Fortyfikacji, Administracje do spraw Materiałów Obronnych, Krajowa Administracja Więziennictwa i Profilaktyki, Szwedzka Szkoła Wojenna, Krajowy Obronny Instytut Radiowy, Instytut (Zakład) Badań Obronnych, Instytut Badań Aeronautycznych, Krajowy Zarząd do spraw Służby Obowiązkowej w Obronie Totalnej, Krajowy Zarząd Oceny Zagrożeń (Ryzyka), Szwedzki Instytut Meteorologiczny i Hydrologiczny, Krajowy Urząd Zadłużenia, Statystyka Szwedzka, Krajowe Biuro Kontroli, Krajowy Inspektorat Chemikaliów, Biuro Poszukiwań Osób Zaginionych[57].

Z uwagi na to, że w Szwecji występuje pięć poziomów zarządzania (odpowiedzialności) za sferę obrony cywilnej, zaistniała potrzeba koordynacji poczynań w tym zakresie za cały kraj. Rolę tę przypisano Krajowemu Zarządowi Przygotowań na Sytu-

[55] A. Lindquist, *Civil Emergency*... s. 2.
[56] *Civilian defence*... s. 49.
[57] Tamże, s. 50.

acje Nadzwyczajne (ÖCB). Szczególne znaczenie ÖCB odgrywa również w zakresie transportu i zaopatrzenia w produkty przemysłowe[58].

W czasie pokoju ÖCB koordynuje przygotowania na sytuacje nadzwyczajne, leżące w zakresie kompetencji władz cywilnych, udziela wsparcia innym instytucjom centralnym i szczebla niższego.

Do zakresu odpowiedzialności ÖCB należy: opracowanie zasad zarządzania cywilnego w czasie wojny; prowadzenie studiów operacyjnych na rzecz planowania wojennego w ramach obrony cywilnej[59]; 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 cywilne[60].

Zarząd ÖCB nie posiada uprawnień organu władzy wykonawczej, lecz w imieniu rządu czuwa nad całokształtem spraw obrony cywilnej (niemilitarnej). Z tego też względu przygotowuje coroczny ogólny program w zakresie najważniejszych spraw obrony cywilnej oraz stosowne sprawozdania dla rządu; zbiera i analizuje bieżące problemy w zakresie obrony totalnej; opiniuje wnioski w zakresie mobilizacji gospodarczej na rzecz obrony totalnej oraz prowadzi studia nad rozwojem obrony cywilnej, na życzenie rządu.

W czasie zagrożenia wojną i wojny ÖCB odpowiada za wsparcie decyzji rządu (przygotowanie, analizę wniosków itp.), pracując wydzielonymi strukturami na połączonym stanowisku kierowania, tzn. w wojennej Kwaterze Naczelnego Dowódcy, czuwa nad całokształtem zagadnień obrony cywilnej oraz kieruje, zgodnie ze specjalnymi decyzjami rządu, działaniami władz odpowiedzialności funkcjonalnej i dyrektorów regionów obrony cywilnej oraz odpowiada za koordynację tych działań.

W obszarze *bezpieczeństwo i porządek publiczny* głównym celem działalności jest utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wykrywanie, zapobieganie i śledztwo w sprawach kryminalnych. Do programów wiodących należy zaliczyć: Zarząd Policji Krajowej, Służbę Prokuratorską, Departament Akcyzy i Ceł, Krajowy Zarząd Medycyny Sądowej, Ochronę Wybrzeża oraz szwedzki Zarząd Imigracyjny. Pewne zadania w tym zakresie, na zasadzie wsparcia, realizuje także wojsko oraz służba zdrowia i opieki społecznej. Policja może wspierać mobilizację sił zbrojnych, zwalczać sabotaż, wspierać proces pomocy dla uchodźców, ochronę strategicznych instalacji i obiektów, zwalczać terroryzm, wspierać ochronę granicy i wybrzeża (we współdziałaniu z dowódcą nadzoru granicy). Szwedzi mają również policję pogotowia

[58] Informacje o poszczególnych działach (obszarach) funkcjonalnych opracowano na podstawie: A. Lindquist, *Civil Emergency...* wyd. cyt. oraz prezentacji przedstawianych przez przedstawicieli Ministerstwa Obrony Szwecji w DSO MON i AON, a szczególnie – przez przedstawicieli ÖCB w UZKiOL (1999–2000) i w KG PSP (w styczniu 2001 roku).

[59] Pamiętamy tutaj, że w Szwecji obronę cywilną możemy utożsamiać z obroną niemilitarną, bliżej znaną polskiemu czytelnikowi w tym znaczeniu.

[60] Tamże, s. 56.

(podobnie jak Niemcy), w której obowiązek służby odbywa się na zasadach podobnych do służby w siłach zbrojnych (w ramach służby w obronie totalnej).

W dziale *handel zagraniczny* dąży się do zapewnienia stosownego poziomu importu i eksportu dóbr i usług na potrzeby kraju (gospodarki, ludności, przemysłu, sił zbrojnych). Naturalne problemy, towarzyszące okresowi zagrożenia, będą powodować różne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki, toteż celem tego działu jest także podjecie działań osłonowych dla gospodarki narodowej. Nie bez znaczenia pozostaje tu członkostwo Szwecji w Unii Europejskiej, które – w sytuacjach trudnych – daje jej niewątpliwe korzyści w handlu z zagranicą. Organem wiodącym w tym obszarze jest Krajowy Zarząd Handlu, wspierany przez Departament Akcyzy i Cła, Zarząd Kredytowania Eksportu, Szwedzki Bank Centralny, Krajowy Zarząd Rolnictwa oraz stosowne urzędy, wchodzące w skład administracji obronnej, zajmujące się handlem materiałami wojennymi.

W obszarze *ochrona ludności i służby ratownicze* głównym celem jest ochrona ludności we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego (ludności). Ochrona ludności wiąże się z ochroną osób (ludzi), mienia i środowiska. Nazwa tego działu wskazuje na różnice w pojmowaniu ochrony ludności i ratownictwa. Ochrona ludności obejmuje ewakuację, zakwaterowanie, przygotowanie schronów i pomieszczeń ochronnych, zaopatrzenie w maski przeciwgazowe, środki zaciemnienia i informacje niezbędne do samoochrony. Ratownictwo natomiast to aktywność zapobiegawcza i przedsięwzięcia związane z gaszeniem pożarów, reagowaniem na klęski naturalne, katastrofy i awarie techniczne. Wiodącym organem jest Narodowy Zarząd Służb Ratowniczych[61], który korzysta z pomocy: Krajowego Instytutu Ochrony Radiologicznej, Inspektoratu Energetyki Jądrowej, Krajowego Zarządu Policji, Administracji Lotnictwa Cywilnego, Krajowej Administracji Morskiej, Szwedzkiej Obrony Wybrzeża i sił zbrojnych. Przy okazji należy podkreślić, że ratownictwo leży w gestii władz municypalnych, natomiast szczebel krajowy skupia swą uwagę na dozorowaniu ich poczynań.

Dział *obrona psychologiczna* obejmuje zadania z zakresu wzmocnienia woli obronnej ludności oraz ducha oporu w sytuacji zagrożenia wojną lub w czasie jej trwania. Dotyczy także obiegu niezbędnych informacji, bowiem dostarczenie ich społeczeństwu stanowi istotną wartość tego procesu. Instytucją wiodącą jest Krajowy Zarząd Obrony Psychologicznej. Określone zadania spoczywają również na: radiu i telewizji, Szwedzkiej Agencji Informacyjnej, prasie, dyrektorach regionów obrony cywilnej, zarządach hrabstw, gminach i wielu innych instytucjach.

Ubezpieczenia społeczne stanowią kolejny obszar funkcjonalny, który ma na celu ubezpieczenia: zdrowia, na wypadek bezrobocia, wypadku w pracy, zapewnienie zasiłków rodzinnych i mieszkaniowych, zaopatrzenie emerytalne oraz – w czasie wojny

[61] W działalności polskich organów administracji, a dokładnie: nieistniejącego już Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności oraz Komendy Głównej PSP, spotyka się dążenie do utożsamiania właściwości działania tych instytucji ze szwedzkim Zarządem Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne (ÖCB) co jest błędem merytorycznym. W rzeczywistości bowiem to Szwedzki Zarząd (Agencja) Służb Ratowniczych (ang. *Swedish Rescue Services Agency*) jest ich właściwym odpowiednikiem.

– ponoszenie nakładów na żołnierzy i inne osoby objęte obowiązkiem służby w obronie totalnej (np. w policji pogotowia). Pomoc ubezpieczeniowa nabiera także szczególnego znaczenia w czasie klęsk i katastrof – w sytuacji licznych strat w ludziach, mieniu i zwierzętach gospodarczych. Wiodącą instytucją jest Krajowy Zarząd Ubezpieczeń Społecznych, który współpracuje z: Krajowym Zarządem Wypłat Pracowniczych i Emerytur, Krajowym Zarządem Rynku Pracy, Zakładem Emerytur Municypalnych, Krajową Służbą Administracji Obrony Totalnej, Krajowym Zarządem Służb Ratowniczych oraz Krajowym Zarządem Podatków. Znaczną pomocą służą także poczta i banki, które zapewniają realizację płatności w ramach funduszu ubezpieczeń.

Dział *zdrowie i opieka medyczna* kieruje się zasadą, że żadna osoba nie może pozostać bez opieki. Ranni, chorzy i potrzebujący opieki po przebyciu leczenia mają mieć zagwarantowany taki sam poziom usług i pomocy w czasie klęsk, katastrof i wojny, jak i w czasie pokoju. Dział ten obejmuje zdrowie, ochronę zdrowia i środowiska, opiekę medyczną i pomoc socjalną. Generalnie można wyróżnić w tym obszarze: opiekę medyczną i zdrowotną, opiekę społeczną oraz ochronę zdrowia i środowiska. Wiodącą organizacją jest Krajowy Zarząd Zdrowia i Opieki Społecznej. Instytucjami pomocniczymi są: Agencja Wyrobów Medycznych, Szwedzki Instytut Kontroli Infekcji Chorób, Krajowa Administracja Żywienia, Krajowa Agencja Ochrony Środowiska, Krajowa Korporacja Farmaceutów. Istotną rolę w układzie terytorialnym spełniają także dyrektorzy regionów obrony cywilnej, władze hrabstw oraz miast i gmin.

Służby pocztowe zajmują się przewozem listów, paczek i innych przesyłek związanych z szerokim zakresem działań podczas klęsk, katastrof, kryzysów i wojny. Zabezpieczenie potrzeb społeczeństwa w tym zakresie, a także w zakresie łączności, wypłat (zob. *ubezpieczenia społeczne*), wydawania kart reglamentacyjnych i przesyłek wojskowych, serwisów radiowych i wreszcie wydzielanie stosownych zasobów na potrzeby sił zbrojnych (poczta polowa, specjalne łącza i sieci elektroniczne itd.) składają się na złożoną materię działań w tym obszarze. Wiodącą instytucją jest Krajowa Agencja Poczty i Telekomunikacji, współpracująca z: ÖCB, administracją sił zbrojnych (m.in. koordynuje bezpieczeństwo łączności w ramach obrony totalnej), Gwardią Narodową (ochrona ważnych urządzeń i instalacji), operatorami systemów telekomunikacyjnych (m.in.: TELIA GRUP, TELE 2, COMIQ), Krajową Administracją Morską, Krajową Administracją Dróg, Krajową Administracja Torów oraz Linii Kolejowych, kampaniami radiowymi i telewizyjnymi.

Transport stanowi jeden z bardziej złożonych działów funkcjonalnych, który podobnie jak łączność przesądza o sprawności całego systemu obrony totalnej. Funkcja ta obejmuje koordynację transportu, transport drogowy, kolejowy, powietrzny i morski, utrzymanie dróg i torów kolejowych, a wszystko to służy zapewnieniu sprawności systemu usług transportowych na potrzeby obrony totalnej (wsparcie dla sił zbrojnych, zabezpieczenie potrzeb w sferze ratownictwa i ochrony ludności). Wiodącą rolę spełnia Agencja Gotowości Cywilnej (ÖCB), która współpracuje w tym zakresie z: Krajową Administracją Torów, Administracją Lotnictwa Cywilnego, Szwedzkimi Kolejami Państwowymi, Krajową Administracją Morską, marynarką handlową, Krajowym

Zarządem Służb Ratowniczych, siłami zbrojnymi[62], Zarządem Rynku Pracy, Krajowym Zarządem Rozwoju Przemysłu i Techniki, Krajowym Zarządem Rolnictwa, a także z poszczególnymi szczeblami w układzie horyzontalnym.

W dziale *służby finansowe* najważniejsze zadania dotyczą: nadzorowania bankowości, administrowania zabezpieczeń indywidualnych, organizacji wypłat (także bezgotówkowych), zabezpieczenia środków płatniczych, transakcji płatniczych, dystrybucji walorów płatniczych i depozytów bankowych, ochrony systemu bankowego, ubezpieczeń prywatnych, inspekcji i szacowania strat. Agencją wiodącą w tym zakresie jest Urząd Nadzoru Finansowego, a wspierającymi: Szwedzki Bank Centralny, Krajowy Zakład Ubezpieczeń Wojennych, Krajowa Komisja do spraw Strat Wojennych oraz banki prywatne, Służba Obrotu Pocztowego, Służba Obrotu Bankowego, Centrum Rejestracji Ubezpieczeń i Giełda oraz Szwedzka Poczta.

System fiskalny dotyczy opodatkowania i ściągania podatków, a także opłat celnych i innych, których ciągłość ma być zapewniona również w razie katastrof, klęsk (kryzysów) i wojny. Jest rzeczą oczywistą, że w określonych okolicznościach spadnie wydolność niektórych podmiotów, na których ciążą pewne należności. Tę ewentualność bierze się pod uwagę, by zapewnić w miarę niezakłócone funkcjonowanie państwa w tym zakresie. Wiodąca instytucją jest Krajowy Zarząd Podatkowy oraz Departament Akcyzy i Ceł i władze skarbowe na szczeblach terytorialnych.

Kolejny dział *zaopatrzenie w żywność* obejmuje produkcję, przetwórstwo dystrybucję produktów żywnościowych (także wody), ich ewentualną reglamentację oraz przedsięwzięcia sanitarno–epidemiologiczne w tej dziedzinie, ochronę zwierząt i płodów rolnych. Problematyka ta dotyczy także sił zbrojnych. Krajowy Zarząd Rolnictwa, jako wiodąca instytucja, współpracuje z Krajową Administracją Żywienia, Krajową Agencją Ochrony Środowiska, Krajowym Zarządem Rybołówstwa, Krajowym Zarządem Handlu, siłami zbrojnymi oraz władzami szczebla terytorialnego.

Zasoby pracy to dział, który zapewnia ciągłość pracy sektora cywilnego w sytuacji zagrożenia, bezpieczeństwo w procesie produkcji, bezpieczeństwo przemysłu i rynku pracy, a także zapewnia realizację potrzeb obrony totalnej w zakresie zasobów ludzkich. Funkcjonalną odpowiedzialność w tym obszarze ponosi Krajowy Zarząd Rynku Pracy, współpracujący z instytucjami wspomagającymi: Krajowym Zarządem Bezpieczeństwa Zawodowego i Zdrowia, Krajową Agencją Pracowników Rządowych, Sądem Pracy, Biurem Pojednawczym, Inspektoratem Pracy oraz instytucjami terytorialnymi. Do grona instytucji współdziałających zaliczą się również ÖCB, Szwedzką Agencję Służb Ratowniczych, krajowe zarządy zdrowia i opieki społecznej oraz służby cywilnej i wojskowej.

Dział funkcjonalny *uchodźcy* wiąże się z koniecznością radzenia sobie z problemami przyjmowania i opieki nad uchodźcami, którym zapewnia się niezbędne usługi publiczne z opieką religijną włącznie. Funkcję tę koordynuje Szwedzki Zarząd Imigracyjny współpracujący z Krajowym Zarządem Policji, Departamentem Akcyzy

[62] W czasie wojny kontrola ruchu lotniczego i przybrzeżnego ruchu morskiego podlega siłom zbrojnym.

i Cła, Szwedzką Obroną Wybrzeża, Szwedzkim Zarządem Służb Ratowniczych i strukturami terytorialnymi.

Informacje topograficzne to dział odpowiedzialny za zapewnienie danych topograficznych, geologicznych, hydrograficznych i niektórych gospodarczych. Ważne jest tu także zapewnienie właściwego poziomu wsparcia dla sił zbrojnych i innych instytucji (policji, służb i inspekcji), dla których informacje z tego zakresu są podstawą sprawnego działania w danym obszarze i w określonych uwarunkowaniach społecznych i geofizycznych. Zadania w tym obszarze koordynuje Biuro Krajowych Pomiarów Ziemi, a także Biuro Badań Geologicznych, Centralny Zarząd Informacji Gospodarczej, Departament Map Krajowej Administracji Morskiej, siły zbrojne oraz terytorialne struktury obrony cywilnej i militarnej.

Dział *zaopatrzenie w energię* obejmuje energię, paliwa i gaz. Funkcja ta składa się z zapewnienia alternatywnych źródeł energii, transportu paliw importowanych, reglamentacji i stosownych regulacji zaopatrywania w energię. Koordynatorem prac w tym zakresie jest Krajowy Zarząd Rozwoju Przemysłu i Techniki. Współpracuje on z Międzynarodową Agencja Energetyczną, Komisją Zaopatrzenia Energetycznego, kampaniami ropy naftowej i gazu ziemnego, Inspektoratem Elektrowni Jądrowych i instytucjami szczebla terytorialnego.

Ostatnim spośród osiemnastu działów funkcjonalnych jest *zaopatrzenie w artykuły przemysłowe*. Funkcja ta obejmuje produkcję i dystrybucję artykułów niezbędnych dla obrony totalnej (inżynieria i elektronika, produkty chemiczne i tekstylne, papier, guma i stal, farba, szkło, materiały medyczne i sanitarne, rudy i metale), z wyłączeniem sfery wyżywienia oraz zaopatrzenia w energię, które omówiliśmy wcześniej. Koordynatorem w tej materii jest ÖCB, współpracujące z wieloma instytucjami, a głównie z przemysłem i najważniejszymi konsumentami jego produktów. Działania zmierzają także ku poszukiwaniu rozwiązań pozwalających na ograniczenie gromadzenia rezerw tychże produktów, na rzecz zachęcania przemysłu do szukania rozwiązań służących zmniejszeniu jego wrażliwości na jakiekolwiek zakłócenia.

2.2.5. Obrona ochotnicza[63]

Szczególną cechę posiadają szwedzkie organizacje tworzące swoisty czwarty filar obrony totalnej. Łączy je wspólna idea bezpieczeństwa narodowego, a w formalnym wymiarze – połączony Komitet do spraw Organizacji Obrony Ochotniczej.

Ruch organizacji obrony ochotniczej jest w Szwecji dość popularny, a w ramach wspólnego komitetu łączy aż 24 organizacje. Wśród nich wyróżnia się *organizacje kontraktowe*, które mają dość znaczne zadania w zakresie obrony cywilnej. Ochotnicze organizacje kontraktowe zawierają porozumienia z zainteresowanymi członkami w sprawie pełnienia służby w okresie zwiększonej gotowości na wypadek zagrożenia.

---

[63] Zob. *Swedish Voluntary Defence. NGOs in defence and civil emergency planning*, ÖCB, Stockholm, April 1997, s. 4.

Kolejne grupy stanowią organizacje niekontraktowe i inne organizacje. Ochotnicze organizacje obronne liczą ogółem ponad 600 tys. członków, z tego około 80 tys. stanowi personel etatowy.

Do organizacji o charakterze kontraktowym należą: Krajowe Stowarzyszenie Ochotniczych Korpusów Transportu Motorowego (FAK)[64], Ochotniczy Korpus Lotniczy (FFK)[65], Krajowa Federacja Ochotniczych Korpusów Motocyklowych (FMCK)[66], Ochotnicza Organizacja Radiowa (FRO)[67], Szwedzka Służba Obrony Kobiet-Ochotniczek (Lottorna)[68], Szwedzka „Błękitna Gwiazda" (SBS)[69], Szwedzkie Stowarzyszenie Psów Ratowniczych (SBK)[70], Szwedzki Czerwony Krzyż (SRK)[71], Szwedzka Liga Obrony Cywilnej (SCF)[72], Kobiecy Korpus Transportu Motorowego (SKBR)[73].

Oprócz organizacji kontraktowych istnieją też organizacje niekontraktowe, do których zalicza się: Krajową Federację Stowarzyszeń Szwedzkich Inżynierów Lotniskowych (FIFF), Krajową Federację Stowarzyszeń Szwedzkich Sił Powietrznych (FVRF), Federację Szkolenia Ochotniczej Kadry Militarnej (FBU), Stowarzyszenie Oficerów Gwardii Narodowej (HBR), Narodową Federację Personelu Pomocy Społecznej (FPF), Stowarzyszenie Oficerów Rezerwy Artylerii Nadbrzeżnej (KAROF), Stowarzyszenie Oficerów Rezerwy Szwedzkiej Marynarki (SFRO), Korpus Ochotniczy Marynarki (SVK), Stowarzyszenie Szwedzkich Oficerów z Poboru (SVOF), Szwedzkie Stowarzyszenie Oficerów Rezerwy Sił Powietrznych i Lądowych (SAFR) i Stowarzyszenie Żołnierzy Gwardii Narodowej.

W skład innych organizacji zaś wchodzą: Stowarzyszenie Obrony Narodowej (AFF), Centralna Federacja „Ludzie i Obrona" (CFF), Federacja Ochotniczych Klubów Studenckich (FSR), Szwedzka Federacja Strzelectwa Pistoletowego (SSF), Szwedzkie Stowarzyszenie Sportów Strzeleckich (SSSF) oraz Szwedzka Federacja Spadochronowa (SFF)[74].

2.3. CELE, STRUKTURA ORAZ ZASADNICZE MISJE ELEMENTÓW OBRONY NARODOWEJ FRANCJI

2.3.1. Cele obrony narodowej

Obrona narodowa Francji ma do spełnienia potrójną misję. Po pierwsze zapewnia obronę interesów francuskich na świecie; po wtóre zapobiega pojawieniu się nowych, poważnych zagrożeń dla żywotnych interesów Francji oraz poważnej destabilizacji

[64] Tamże, s. 11.
[65] Tamże, s. 12.
[66] Tamże, s. 14–15.
[67] Tamże, s. 16–19.
[68] Tamże, s. 20–21.
[69] Tamże, s. 22–23.
[70] Tamże, s. 24–25.
[71] Tamże, s. 26–27.
[72] Tamże, s. 28–29.
[73] Tamże, s. 30–31.
[74] Tamże, s. 330–40.

ładu międzynarodowego; po trzecie określa spójny wojskowy i cywilny wymiar polityki obrony narodowej.

Celem obrony narodowej jest zapewnienie – w każdym czasie i w każdych okolicznościach, i przeciwko wszelkim formom zagrożenia – bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, przetrwania narodu, a także wywiązania się z zobowiązań międzynarodowych, układów i porozumień[75].

Cel ten rozkłada się na wszystkie podmioty prawa państwowego i oprócz wymiaru międzynarodowego (przeciwdziałanie agresji zbrojnej, misje humanitarne, operacje pokojowe) dotyczy także zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego (porządek publiczny, ochrona ludności, opieka społeczna, prawa człowieka i obywatela), bezpieczeństwa w dziedzinie wyżywienia, medycznej, sanitarnej, gospodarczej, łączności i telekomunikacji, systemów informacyjnych i w dziedzinie przemysłowej.

2.3.2. Nadrzędny podsystem kierowania

Ogólne zasady kierowania obroną narodową określa Konstytucja z 1958 roku oraz szczegółowe rozporządzenia i dekrety z lat późniejszych. Władza wykonawcza, realizując swoje konstytucyjne zadania, podejmuje niezbędne działania, żeby zapewnić pozyskanie środków służących gwarantowaniu bezpieczeństwa państwa.

Na mocy Konstytucji najwyższą władzę sprawuje parlament, który dysponuje władzą prawodawczą, pozwalającą mu na kształtowanie obrony narodowej. Najwyższym organem wykonawczym jest prezydent Republiki, który czuwa nad przestrzeganiem jej postanowień, zapewnia właściwe funkcjonowanie władz publicznych, jak i ciągłość państwa. Jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej, respektowania umów i traktatów[76]. Prezydent Francji posiada zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi i przewodniczy najwyższym ciałom kolegialnym do spraw obrony narodowej.

Funkcja premiera w rządzie sprowadza się do przewodniczenia posiedzeniom gabinetu ministrów[77], przygotowania posiedzeń rady ministrów i kierowania posiedzeniami różnego typu zespołów międzyministerialnych. Określa wzajemne relacje miedzy ministrami w sprawach obrony narodowej. Odpowiada za ogólne kierownictwo operacjami wojskowymi i zapewnia koordynację w różnych dziedzinach życia państwa, także w zakresie obrony narodowej[78].

U boku prezydenta działa *Wyższa Rada Obrony Narodowej*, w której skład wchodzą prawnicy, generałowie, wyżsi funkcjonariusze państwowi oraz osoby prywatne. Radzie powierza się rozstrzyganie (badanie) ogólnych problemów obrony pod przewodnictwem szefa państwa (prezydenta). Praktycznie jednak rada ta nie zbiera się

[75] Zob. *Ordonnance N° 59–147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense*, „Journal Officiel" 10.01.1959; W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*... s. 26–29.

[76] Tamże, s. 33.

[77] We Francji używa się dwóch pojęć: *rząd* i *rada ministrów*. Terminu „rada ministrów" używa się dla określenia ciała kolegialnego, któremu przewodniczy prezydent Republiki, natomiast termin „rząd" (*gouvernement*) oznacza organ kolegialny złożony z premiera i ministrów.

[78] Tamże, s. 34.

nigdy[79]. Właściwą rolę spełniają organy konstytucyjne, oficjalnie nazywane „komitetami".

W 1959 roku utworzono *Komitet Obrony*, obradujący pod przewodnictwem prezydenta, w składzie: premier, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony, oraz ekonomii i finansów, a także inni ministrowie i inne osoby według potrzeb, w celu wysłuchania przez komitet ich opinii i ekspertyz. Na poziomie Rady Ministrów i Komitetu Obrony funkcjonuje jeszcze jedno ciało kolegialne – *Ścisły Komitet Obrony*[80], kierowany przez prezydenta Republiki, zastępowanego przez premiera, ustalającego skład komitetu przed każdym posiedzeniem.

Ścisły Komitet Obrony wraz z Komitetem Obrony stanowią w praktyce tzw. *Radę Obrony*. Rada łączy kompetencje wszystkich ciał kolegialnych, w zakresie obrony narodowej, a więc kompetencje Rady Ministrów, Ścisłego Komitetu Obrony i Komitetu Obrony. Podejmuje decyzje nie tylko w dziedzinie kierownictwa ogólnego, lecz także w zakresie kierowania dziedziną militarną. Są to więc cele do osiągnięcia w polityce bezpieczeństwa (i obronnej), zatwierdzanie planów, rozdział sił i środków. Rada określa również zadania, organizację i stan liczebny sił strategicznych.

Ważną rolę w kierowaniu obroną narodową Francji pełnią różne instytucje państwowe, do których należy zaliczyć: Sekretariat Generalny Obrony Narodowej (SGDN), Międzyministerialny Komitet Wywiadu, Miedzyministerialny Komitet do spraw Morza, Miedzyministerialny Komitet do spraw Przestrzeni Powietrznej, Międzyministerialną Komisję Obrony Terytorialnej oraz Międzyministerialną Komisję Koordynacji Transferów związanych z obroną i bezpieczeństwem.

Szczególna rolę pośród wyżej wymienionych instytucji spełnia SGDN[81], urząd podległy bezpośrednio premierowi, sprawujący w jego i prezydenta imieniu pieczę nad prawidłowym funkcjonowaniem rad i komitetów obrony oraz ww. ciał kolegialnych. Jest też swoistym mediatorem i koordynatorem działań poszczególnych ministerstw, zapewniając ich współdziałanie i współpracę. Można by rzecz, iż urząd ten zapewnia formalną możliwość spełnienia nadrzędnej roli prezydenta i premiera wobec obrony narodowej i jej poszczególnych elementów (rysunek 2.4)[82].

Sekretariat Generalny Obrony Narodowej inicjuje i koordynuje, według planu międzyministerialnego, badania na temat ewolucji warunków ogólnej polityki obrony narodowej. We współpracy z innymi instytucjami śledzi kryzysy i konflikty międzynarodowe, mogące naruszyć interesy Francji dotyczące bezpieczeństwa, oraz bada zagadnienia z zakresu tej dziedziny.

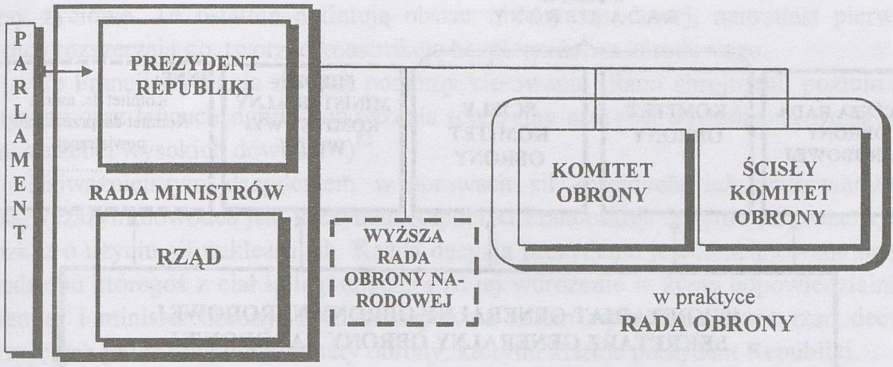
---

[79] Liczy się w zasadzie fakt doradczej roli poszczególnych jej członków z osobna.

[80] Tamże, s. 34–35.

[81] Zob. *SGDN. Nouvelle organisation,* Premier Ministre, SGDN.

[82] W okresie międzywojennym występował Sekretariat Generalny Rady Obrony Narodowej, stanowiący swoisty filtr, przez który przechodziły wszystkie sprawy związane z obroną narodową.



Źródło: W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 35.

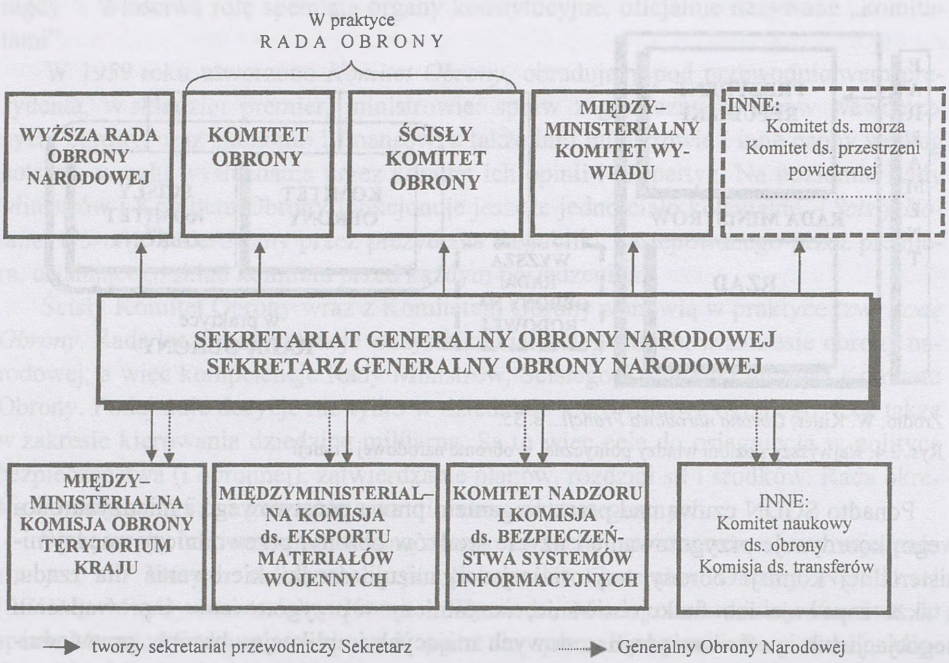
Rys. 2.4. Najwyższy poziom władzy politycznej w obronie narodowej Francji

Ponadto SGDN czuwa nad przestrzeganiem prawa państwowego i międzynarodowego; koordynuje przygotowanie i użycie środków obrony; przewodniczy międzyministerialnej komisji obrony terytorialnej; organizuje środki kierowania dla rządu, a także zapewnia ich funkcjonowanie; uczestniczy w przygotowaniu i prowadzeniu negocjacji lub spotkań międzynarodowych mających implikacje obronne; przewodniczy instancjom międzyministerialnym mającym za zadanie badać i śledzić problemy eksportu uzbrojenia, materiałów i technologii strategicznych; tworzy ich sekretariaty; tworzy stały sekretariat międzyministerialnego komitetu wywiadu; pobudza działania w dziedzinie wywiadu dotyczące obronności i zapewnia wykorzystanie ich rezultatów przez rząd i inne zainteresowane instytucje (rysunek 2.5).

SGDN działa w pięciu obszarach: *obrona i naród; sprawy międzynarodowe i strategiczne; ekonomia i obrona; technologie i transfer specjalny oraz sprawy prawne i europejskie*. Taka rola SGDN wynika także i z tego, że francuski minister obrony jest, praktycznie, ministrem sił zbrojnych, a więc nie posiada takiego zakresu kompetencji jak minister obrony narodowej w Polsce.

We Francji, podobnie jak w Szwecji, wielkie znaczenie przywiązuje się do roli, jaką spełniają struktury terytorialne administracji rządowej i samorządowej. Generalną zasadą jest to, że administracja wojskowa i cywilna współpracują ze sobą w ramach tych samych granic terytorialnych. Z tego też względu jedynie podział Francji na trzy okręgi wojskowe[83] nie znajduje swego odpowiednika w kontekście cywilnym. Jednak już o szczebel niżej znajdują się dwie kompatybilne struktury: *wojskowy podokręg obrony* – WPO (dziewięć w skali kraju) i *strefa obrony niemilitarnej* (tyle samo).

[83] Okręgi te mają jedynie charakter czysto operacyjny na rzecz obrony militarnej.



Źródło: W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 46.

Rys. 2.5. Powiązania Sekretariatu Generalnego Obrony Narodowej (SGDN) z ciałami kolegialnymi i opiniodawczymi w dziedzinie obrony narodowej

2.3.3. Obrona militarna

W strategii bezpieczeństwa Francji przyjmuje się trzy zasadnicze misje dla sił zbrojnych: *zapewnienie ochrony żywotnych interesów Francji, bezpieczeństwa terytorium i społeczeństwa; zapewnienie poszanowania zobowiązań i pozycji międzynarodowej Francji; uczestniczenie w misjach zgodnie z wolą międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa*[84].

Oprócz misji, wyróżnia się również tzw. zadania (funkcje) operacyjne: *odstraszanie nuklearne* – gwarantowanie ochrony życiowych interesów państwa przeciw wszystkim zagrożeniom; *prewencja (uprzedzanie)* – oparta na wywiadzie i wysuniętej obecności; *przerzut* – zdolność do zaangażowania w każdym zakątku świata; *ochrona* – nadzór i kontrola przestrzeni powietrznej i wód przybrzeżnych, wsparcie władz publicznych, interwencja w razie poważnych kryzysów na żądanie władz cywilnych.

Siły zbrojne Francji, podobnie jak w innych państwach, są traktowane jako narzędzie polityki bezpieczeństwa narodowego, a na podstawie ich misji i zadań można wyróżnić także te, które wchodzą w zakres znaczeniowy obrony narodowej i te, które mieszczą się w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Francuzi bowiem wyróżniają

[84] Zob. J. C. Mallet, *Stratégie et modele d'armée 2011*, „Défense Nationale" 1996, nr 7, s. 25.

dwie kategorie interesów bezpieczeństwa narodowego: interesy strategiczne oraz interesy życiowe. Te ostatnie definiują obszar obrony narodowej, natomiast pierwsze z nich rozszerzają go, tworząc konstrukcję bezpieczeństwa narodowego.

We Francji wyróżnia się dwa poziomy kierowania siłami zbrojnymi: poziom polityczny oraz łańcuch ogniw dowodzenia (centralny szczebel dowodzenia wojskowego, szczebel wysokich dowództw)[85].

Najważniejszym decydentem w sprawach sił zbrojnych, ich zwierzchnikiem i najwyższym dowódcą jest Prezydent Republiki Francuskiej. Jedynie on może wydać rozkaz o użyciu sił nuklearnych. Każda decyzja prezydenta jest konsultowana na posiedzeniu któregoś z ciał kolegialnych, a za jej wdrożenie w życie odpowiedzialni są premier i minister obrony. Premier zapewnia zatem wykonanie przez rząd decyzji przyjętych przez radę lub komitety obrony, którymi kieruje prezydent Republiki.

Minister obrony (MO), zwany też ministrem sił zbrojnych, odpowiedzialny jest przed premierem za egzekucję (wykonanie) polityki militarnej, a głównie za organizację, kierowanie, mobilizację wszystkich sił, zdolność bojową i infrastrukturę wojskową. Minister kieruje siłami zbrojnymi i służbami armijnymi oraz odpowiada za ich bezpieczeństwo.

W obronie narodowej MO odgrywa główną rolę w sprawach dotyczących sił zbrojnych i wszystkich tych, które mają wpływ na zapewnienie ich funkcjonowania w czasie wojny i pokoju.

Prowadzi on, zgodnie z decyzją rządu, negocjacje międzynarodowe w dziedzinie obrony państwa, kieruje misjami wojskowymi poza granicami kraju i przedstawicielami wojskowymi delegowanymi do organizacji międzynarodowych. Mimo że jest on ministrem właściwym do spraw wojskowych, ma możliwość kierowania sprawami przypisanymi poprzednio ministrowi obrony narodowej i sił zbrojnych w zakresie dotyczącym sądownictwa wojskowego, rozdziału i kontroli materiałów wojennych, uzbrojenia, amunicji, a także wszystkiego co dotyczy dziedziny zbrojeń.

Minister obrony, odpowiedzialny za wykonanie polityki militarnej, w imieniu premiera wydaje rozkazy i rozporządzenia dotyczące funkcjonowania wszystkich organów, instytucji i jednostek wojskowych, wchodzących w skład resortu obrony. W tym celu dysponuje administracją centralną, bezpośrednio mu podporządkowaną, którą w jego imieniu kierują: szef sztabu sił zbrojnych, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych, inspektor generalny do spraw uzbrojenia, sekretarz generalny do spraw administracji, dyrektor generalny Żandarmerii Narodowej, inspektorzy generalni, szef głównej inspekcji sił zbrojnych oraz szefowie kilku samodzielnych instytucji MO. Minister obrony dysponuje także Komitetem Szefów Sztabów oraz wyższymi radami rodzajów sił zbrojnych[86].

[85] W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 71–105.

[86] Zob. szerzej W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 71–133.

2.3.4. Obrona niemilitarna

We Francji mianem „obrony niemilitarnej" określa się ten zakres przedsięwzięć, który w niniejszej pracy nazywamy „obroną cywilną", mimo to nie ulega zmianie istota cywilnego charakteru przedsięwzięć, o których była mowa do tej pory, jak i prezentowanych w dalszej części.

Wszystkie narzędzia, którymi państwo dysponuje, służą gwarantowaniu bezpieczeństwa w każdym wymiarze. Każdy organ państwa zapewnia obronę w sferze powierzonych mu kompetencji i właściwości. Z tego też względu *obrona narodowa w sferze niemilitarnej to cywilna obrona przed każdymi zagrożeniami i ich skutkami* (np.: militarnymi, politycznymi, gospodarczymi, społecznymi, ekologicznymi i katastrofami).

Poszczególne dziedziny obrony niemilitarnej (tzn. cywilnej) są wpisane w normalny i nieprzerwany system działania zarówno w obszarze kierowania, jak i wykonania postanowień poszczególnych szczebli władzy. Wyraźną cechę stanowi międzyministerialne i interdyscyplinarne podejście do problematyki obrony narodowej w poszczególnych działach. Mimo iż każdy z ministrów kieruje określonym działem obrony narodowej, faktycznym *pierwszym ministrem obrony narodowej* Francji jest premier rządu, a gdy zajdzie taka potrzeba, tę rolę przejmuje prezydent Republiki.

Każdy minister odpowiada za przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć obronnych ciążących na dziedzinie, którą kieruje. Jest też zobowiązany, do 1 maja każdego roku, przedstawić premierowi plan działań w sferze obrony narodowej (bezpieczeństwa) uzupełniony danymi finansowymi w tym zakresie – „plan rzeczowo–finansowy". Premier na tej podstawie opracowuje generalny plan obronny na dany rok.

We Francji wyróżnia się następujące cywilne dziedziny obrony narodowej: *bezpieczeństwo i obrona cywilna, obrona w dziedzinie gospodarczej, obrona w dziedzinie wyżywienia, obrona w dziedzinie sanitarnej i socjalnej, obrona w dziedzinie łączności i telekomunikacji, obrona w dziedzinie systemów informacyjnych, obrona w dziedzinie przemysłowej, obrona w dziedzinie transportu, ruchu kołowego i prac budowlanych (inżynierii cywilnej i budownictwa).*

Celem działu *bezpieczeństwo i obrona cywilna* (ochrona ludności) jest: zapewnienie bezpieczeństwa władz publicznych i administracji publicznej; zapewnienie, w dziedzinie porządku publicznego, bezpieczeństwa ogólnego terytorium; ochrona organów (instytucji), instalacji i środków cywilnych, które są ważne z punktu widzenia obronności i życia ludności; utrzymywanie, na potrzeby ochrony cywilnej, środków zapobiegania i pomocy, które używane są we wszystkich okolicznościach do ochrony życia ludności; utrzymywanie i wzmacnianie woli i odporności narodu (społeczeństwa) wobec wszelkich skutków agresji i innych zagrożeń; koordynowanie przedsięwzięć międzyresortowych; udzielanie wytycznych i instrukcji do planowania ochrony ludności. Dział ten jest podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, który przygotowuje, koordynuje i kontroluje realizację przedsięwzięć bezpieczeństwa i ochrony ludności. Szczególną rolę wspierającą przypisano resortowi obrony, który udziela siłom ochrony cywilnej wsparcia w zakresie użycia służb specjalistycznych,

infrastruktury wojskowej, a także celem utrzymania porządku publicznego (Żandarmeria Narodowa). Zadania w tym zakresie realizują także inni ministrowie.

U boku ministra spraw wewnętrznych funkcjonuje stała *Międzyministerialna Komisja do spraw Obrony Cywilnej*. Rozpatruje ona ogólne problemy ochrony ludności w kraju; nadzoruje opracowywanie dyrektyw ochrony ludności; opiniuje plany i programy kierowane do premiera przez ministrów sprawiedliwości, edukacji narodowej, zdrowia i opieki społecznej, budownictwa oraz informacji; wspiera ministra spraw wewnętrznych w zakresie koordynacji środków ochrony ludności i współpracy z władzami odpowiedzialnymi za ich użycie.

W 1997 roku utworzono Dyrekcję Obrony i Bezpieczeństwa Cywilnego[87], dzięki czemu połączono kwestie bezpieczeństwa cywilnego (powszechnego) w czasie pokoju z obroną cywilną w czasie konfliktu zbrojnego. Dyrektor jest jednocześnie wyższym funkcjonariuszem do spraw obronnych w MSW.

Obrona w dziedzinie gospodarczej[88] jest jedną z najistotniejszych sfer obrony niemilitarnej Francji. Główną rolę przypisano ministrowi do spraw gospodarczych. Określa on działania w sferze bezpieczeństwa dla wszystkich ministrów odpowiedzialnych za produkcję, zbieranie (gromadzenie) i wykorzystanie różnego typu zasobów (i zapasów) jak również za zagospodarowanie przemysłowe terytorium. Minister gospodarki zapewnia stałą współpracę z ministrem spraw wewnętrznych, ministrem obrony (sił zbrojnych) oraz uwzględnia, w swoim planie zaopatrzenia gospodarczego, niezbędne potrzeby obronne.

Do zadań ministra należy głównie: koordynacja działań ministrów odpowiedzialnych za produkcję, zbieranie i wykorzystywanie różnego typu zasobów; czuwanie nad integracją planów zaopatrywania, produkcji i zagospodarowania terytorium, w zakresie środków obronnych; łączenie problemów natury prawnej, pojawiających się w sferze obronnej gospodarki, na szczeblu różnych ministerstw i organów władzy terytorialnej; określanie planów rozdziału dóbr pierwszej potrzeby przez ministrów odpowiedzialnych za zasoby obronne i gospodarcze państwa; ustalanie i organizowanie operacji handlowych w dziedzinie importu i eksportu dóbr obronnych. Minister kieruje *Stałą Komisją Obronną do spraw Gospodarczych*. Współpracują z nim ściśle: minister transportu i prac publicznych (lądowy transport wewnątrzkrajowy, transport morski, powietrzny i związana z nim infrastruktura; wszystkie środki prac publicznych i budowlanych); minister przemysłu (surowce energetyczne i energia, produkty pierwszej potrzeby, produkty przemysłowe); minister rolnictwa (żywność, produkty przeznaczone na humanitarną pomoc żywnościową, pasze dla zwierząt); minister poczty i telekomunikacji (system przesyłania informacji).

---

[87] Décret du 6 novembre 1997 *qui modifie l'organisation de l'administration centrale du minister de l'interieur, crée la DDSC et definit les missions du directeur de la défense et la securité civile, haut fonctionnaire de déefense.*

[88] Décret du 29 juin 1962 *relatif á l'organisation de la défense dans la domaine économique*, „Journal Officiel" du 3 juillet 1962.

W ramach *obrony w dziedzinie wyżywienia*[89] minister rolnictwa ma zapewnić realizację potrzeb w żywności, produktach przeznaczonych na pomoc humanitarną i paszy dla zwierząt. Dla zapewnienia celów obrony narodowej władza wykonawcza może podjąć niezbędne środki, których materialny i ludzki wymiar uzyskany może być w drodze mobilizacji ogólnej, ogłoszonego stanu zagrożenia lub na podstawie dekretu rządowego wprowadzającego stan wyjątkowy (klęski, wojenny itp.) na określonym obszarze Francji.

Do głównych zadań ministra rolnictwa należy: kształtowanie produkcji rolnej i leśnej zgodnie z potrzebami obronnymi i przygotowanie środków obronnych w tej dziedzinie; ochrona zapasów, zwierząt hodowlanych, żywności i produktów spożywczych przed sabotażem, zniszczeniem, skażeniem (i zarażeniem), w ramach przedsięwzięć obrony cywilnej określonych przez ministra spraw wewnętrznych; przygotowanie *narodowego planu zaopatrywania w żywność*, przy uwzględnieniu potrzeb zgłoszonych przez ministra sił zbrojnych; ustalenie i tworzenie zapasów (w magazynach); przygotowanie i użycie środków transportu zapasów; przygotowanie i uruchomienie administracji i struktur profesjonalnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania zaopatrywania; tworzenie regulaminu zaopatrywania; kontrola przygotowania środków obronnych w dziedzinie żywnościowej.

Odpowiedzialność za ochronę sanitarną i kontrolę jakości żywności ponoszą ministrowie rolnictwa oraz zdrowia i opieki społecznej, każdy w zakresie swoich kompetencji. Minister rolnictwa, po uzgodnieniu z innymi partnerami, przygotowuje *plan zapasów, rozdziału materiałów sanitarnych i środków medycznych weterynarii*. Tworzy także program potrzeb cywilnych i wojskowych, związanych z zaopatrzeniem w środki medyczne, surowice, szczepionki i materiały przeznaczone do leczenia lub chirurgii zwierząt.

Służbie zdrowia i opieki społecznej przypisano funkcję *obrony w dziedzinie sanitarnej i społecznej*[90] poprzez zapewnienie społeczeństwu jak najlepszych warunków ochrony i opieki sanitarnej w sytuacji zagrożeń i ich skutków, godzących w życie i zdrowie ludzi. Minister zdrowia uczestniczy w opracowaniu i we wdrażaniu postanowień *planu ochrony społeczeństwa*, który jest sporządzany pod kierunkiem ministra spraw wewnętrznych. Uczestniczy w organizowaniu akcji społecznych na korzyść uchodźców i ludzi zmieniających masowo miejsce zamieszkania w wyniku katastrof, klęsk, osób porażonych i chorych.

Do jego głównych zadań należy: zapewnienie ochrony chorych, osób hospitalizowanych, pensjonariuszy i personelu instytucji o charakterze społecznym; utrzymanie sprawności środków profilaktycznych i jakości opieki udzielanej społeczeństwu; organizowanie i zapewnianie opieki ofiarom cywilnym i w razie potrzeby, uczestniczenie w leczeniu ofiar wojskowych, po uzgodnieniu z ministrem obrony; inicjowanie badań naukowych, które mają na celu zwiększenie zdolności środków obronnych w dziedzinie ochrony sanitarnej społeczeństwa. Ministrowie zdrowia i obrony współpracują

---

[89] Décret du 31 juillet 1963 *relatif á l'organisation de la défense dans le domaine alimentaire*, „Journal Officiel" du 4 aout 1963.

[90] *Défense dans la domaine sanitaire et social*, *La Défense ... s. 482.*

w celu przygotowania i uruchomienia obrony sanitarnej kraju w czasie kryzysu lub wojny. Pod nadzorem ministrów obrony i zdrowia funkcjonuje specjalna *komisja*, która rozpatruje problemy wyposażenia sanitarnego osób cywilnych i wojska, a także sprawy dotyczące wzajemnych świadczeń służby zdrowia resortu obrony oraz cywilnej służby zdrowia i opieki społecznej. Minister zdrowia dysponuje *cywilnymi formacjami sanitarnymi*. Są to: mobilne ekipy sanitarne; formacje pomocy oraz transportowe jednostki sanitarne.

Za zapewnienie *obrony w dziedzinie łączności i telekomunikacji*[91] odpowiedzialny jest minister poczty i telekomunikacji. Pewne kompetencje w tym zakresie posiadają ministrowie: obrony, do spraw departamentów i terytoriów zamorskich, spraw wewnętrznych, prac publicznych i transportu, przemysłu oraz informacji. Premierowi podlega *Komitet Koordynacyjny do spraw Telekomunikacji* zobowiązany do koordynacji, w granicach swoich uprawnień, różnych działań poszczególnych ministerstw między nimi a *Komisją Państwową do spraw Łączności i Niezależności w Dziedzinie Telekomunikacji Radioelektronicznej*. W tej dziedzinie komitet współdziała z SGDN. Przewodniczący komitetu jest stałym członkiem *Komisji Obrony Narodowej w Dziedzinie Telekomunikacji*, podporządkowanej szefowi SGDN.

Na mocy postanowienia premiera tworzone są następujące komisje wspierające prace komitetu: Komisja do spraw Konferencji w dziedzinie Radiokomunikacji (CCR); Mieszana Komisja do spraw Częstotliwości (CMF) i Komisja Przydziału Częstotliwości, jako organ wykonawczy tej pierwszej (CAF – W. K.); Komisja Studiów i Rozmieszczenia Geograficznego Stacji Radioelektronicznych (Coresta); Komisja Syntezy i Badań oraz inne według potrzeb. We Francji, z uwagi na jej zaangażowanie w badanie kosmosu oraz wielkie znaczenie tej sfery dla łączności, utworzono także Międzyministerialny Zespół do spraw Bezpieczeństwa Satelitów.

Ministrowi poczty i telekomunikacji podporządkowana jest *Komisja Mieszana do spraw Sieci Telekomunikacyjnej*. Jej zadaniem jest koordynowanie i rozstrzyganie problemów łączności telefonicznej, telegraficznej i innych łączy telekomunikacyjnych administracji cywilnej i dowództw wojskowych.

Ważną rolę w przygotowaniach i działaniach obronnych oraz bezpieczeństwa publicznego spełniają: „La Poste" i „France Télécom". France Télécom (FT) zapewnia łączność rządową oraz łączność na rzecz misji obronnych i bezpieczeństwa publicznego. La Poste (Poczta) współuczestniczy w akcjach poświęconych zapewnieniu ciągłości akcji rządowych; zapewnia bezpieczeństwo przesyłek, które są jej powierzone (także poczta polowa); ochrania swoje instalacje przed wszelkimi niebezpieczeństwami; uczestniczy, zgodnie ze swoimi możliwościami, we wszelkich działaniach mających na celu utrzymanie ciągłości funkcjonowania państwa i najważniejszych dla jego istnienia urządzeń, instalacji i instytucji; wydziela środki określone w ramach *planów pomocy*; uczestniczy w misjach międzynarodowych i o charakterze międzyministerialnym[92].

---

[91] *Défense dans la domaine des transmissions et télécomunications, La Défense...* s. 517–594.

[92] Zob. *Décret n° 53–155, 1953 et n° 73–902, 1973.*

Obrona w dziedzinie systemów informacyjnych[93] wiąże się z dostępem do informacji, do jej nośników i przekaźników, stanowi ważny element wyznaczający pozycję państwa na arenie międzynarodowej, a także istotną gwarancję niezakłóconego funkcjonowania państwa i społeczeństwa w sytuacjach niebezpiecznych.

U boku premiera powołano *Dyrektoriat do spraw Bezpieczeństwa Systemów Informacyjnych*, któremu powierzono misję określania polityki działania w dziedzinie bezpieczeństwa systemów informacyjnych i kontroli jej wdrożenia. Kieruje nim sekretarz generalny rządu[94].

Premierowi podporządkowana jest też tzw. *Delegatura Międzyministerialna do spraw Bezpieczeństwa Systemów Informacyjnych*. W jej skład wchodzą: delegat mianowany przez radę ministrów, dwóch zastępców wyznaczonych przez premiera oraz sekretariat. Delegatura ściśle współpracuje z SGDN, koordynuje działania wszystkich podmiotów w myśl celów określonych przez premiera. Czuwa nad przestrzeganiem procedur w sferze bezpieczeństwa systemów informacyjnych. Uczestniczy w określaniu badań przemysłowych i ich finansowaniu.

Powołana została także *Międzyministerialna Komisja do spraw Bezpieczeństwa Systemów Informacyjnych*, która: zapewnia rozsyłanie informacji o zagrożeniach, które mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie systemów informacyjnych; proponuje treść przepisów zapewniających ochronę systemów narodowych lub współpracę z sojusznikami; współpracuje z poszczególnymi ministerstwami w operacjach zabezpieczających; uczestniczy w określaniu kierunków badań, studiów i prac ministerstw.

Koordynatorem *obrony w dziedzinie przemysłowej*[95] jest minister przemysłu. Powierzono mu podjęcie środków lub spowodowanie działań w czasie pokoju, umożliwiających przemysłowi zapewnienie potrzeb sił zbrojnych i całego narodu w czasie wojny oraz w innych, trudnych dla państwa sytuacjach.

Minister przemysłu deleguje na innych ministrów część swoich uprawnień, które pozwolą im wywiązać się z ich zadań obronnych. Dotyczy to sfery produkcji i rozdziału produktów finalnych nie przeznaczonych do handlu.

Organem kierowania ministra przemysłu w sferze obrony gospodarczej jest *Komisariat Generalny do spraw Mobilizacji Przemysłowej*. Funkcję komisarza generalnego pełni, wyznaczony dekretem rady ministrów, funkcjonariusz cywilny lub wojskowy, a w skład komisariatu wchodzą również funkcjonariusze cywilni, jak i wojskowi.

Komisarz generalny do spraw mobilizacji przemysłowej zobowiązany jest do przygotowania w czasie pokoju i koordynowania w czasie wojny działań przedsiębiorstw przemysłowych. Sporządza on *plan użycia (działania) przedsiębiorstw na czas wojny, po uzgodnieniu z Komitetem Mobilizacji Przemysłowej*, i po aprobacie ministra przemysłu i handlu.

---

[93] *Défense dans la domaine systemes d'information, La Défense...* s. 591–611.

[94] Jego członkami są: przedstawiciele ministrów: finansów; spraw zagranicznych; obrony; spraw wewnętrznych; przemysłu; badań i technologii; poczty, telefonii i telegrafu; sekretarz generalny obrony narodowej; szef sztabu przy Prezydencie Republiki; szef gabinetu wojskowego przy premierze; delegat międzyministerialny ds. bezpieczeństwa systemów informacyjnych; szef centralnej służby ds. bezpieczeństwa systemów informacyjnych.

[95] *Décret du 10 mars 1954*, „Journal Officiel" du 12 mars 1954.

W czasie pokoju funkcjonuje Komisja Obrony Narodowej do spraw Paliw, której zadaniem jest: opiniowanie polityki ogólnej państwa w sprawach paliw, w tym zapewnienie realizacji potrzeb obrony narodowej; badanie potrzeb wojennych sił zbrojnych i sektora cywilnego, a także wszelkich innych wynikających z klęsk, katastrof w sferze transportu wewnątrzkrajowego; uczestniczenie w rozwiązywaniu wszystkich problemów, w zakresie swoich kompetencji, na zapotrzebowanie ministra obrony bądź ministra przemysłu i handlu.

Minister przemysłu dysponuje organami doradczymi. Są to: *Komitet Mobilizacji Przemysłowej oraz Komitet Rozdziału Materiałów Pierwszej Potrzeby i Produktów Przemysłowych* (komitet do spraw rozdziału).

Zgodnie z propozycją ministra gospodarki rząd zarządza hierarchię potrzeb na rzecz *planu rozdziału produktów pierwszej potrzeby*, po jego wcześniejszym uzgodnieniu z ministrem przemysłu. Stosownie do tego planu minister przemysłu ustala kontyngent zapasów przeznaczonych w jednej części dla konsumentów indywidualnych, zgodnie z ich potrzebami lub naturą ich aktywności, a w drugiej części na kategorie konsumentów utworzone według ich aktywności lub położenia geograficznego.

Premier, na propozycję ministra obrony i ministra przemysłu, ustala warunki wykorzystania materiałów nuklearnych dla celów obronnych. Lista (wykaz) instalacji nuklearnych określana jest również w ten sam sposób. Ta lista, nie publikowana, precyzuje podległość instalacji ministrom obrony lub przemysłu. Dane z owej listy docierają również do ministra spraw wewnętrznych i ministra zdrowia. Szczególnej ochronie podlegają środki nuklearne w czasie ich przewozu, a decyzje na ten temat zapadają na najwyższym szczeblu państwa.

Ostatnią z dziedzin obrony niemilitarnej Francji jest *obrona w dziedzinie transportu i ruchu drogowego oraz w dziedzinie prac budowlanych (inżynieria cywilna i budownictwo)*[96]. Transport wewnątrzkrajowy musi zapewnić potrzeby użytkowników gospodarczych i społecznych, a szczególnie kolektywów lokalnych. Współstanowi o jedności i solidarności narodowej, obronie kraju, rozwoju gospodarczym i społecznym, wzmacnia równowagę rozwoju terytorium państwa i wymianę międzynarodową, a szczególnie europejską[97].

Minister transportu zapewnia wykonanie, zgodnie z dyrektywami rządu, przedsięwzięć transportowych wszystkich kategorii przez środki cywilne na rzecz operacji wojskowych, obrony cywilnej i obrony gospodarczej, w sytuacjach zagrożenia terytorium, dziedziny funkcjonowania państwa lub grupy społecznej. Organem kierowania jest *Komisariat Generalny do spraw Transportu.*

Minister transportu dysponuje organem konsultacyjnym – *Komitetem do spraw Transportu.* Organ ten powołany jest do przedstawiania komisarzowi generalnemu do spraw transportu wszystkich propozycji w dziedzinie koordynacji między różnymi typami transportu.

Istotną rolę w sprawach obronnych odgrywają: wyższy funkcjonariusz do spraw obronnych, w ministerstwie zaopatrzenia; inspektor generalny do spraw konstrukcji

[96] *Décret du 15 mai 1981,* „Journal Officiel" du 17 mai 1981.
[97] Zob. *Loi n° 82–1153 du 30 décembre 1982,* „Journal Officiel" du 17 décembre 1982.

(przy sekretarzu stanu do spraw mieszkań); sekretarz generalny lotnictwa cywilnego; sekretarz generalny marynarki handlowej; komisarz generalny transportu; komisarz generalny do spraw przedsiębiorstw i prac publicznych i budownictwa; komisarz do spraw transportu lądowego; komisarz do spraw transportu powietrznego; komisarz do spraw transportu morskiego; dyrektor portów morskich; prezes izby morskiej; dyrektor Narodowego Instytutu Geograficznego; szefowie służby zagranicznej dróg i mostów; szef służby technicznej lotnictwa cywilnego; szefowie służby zagranicznej lotnictwa cywilnego, marynarki handlowej, budownictwa; dyrektorzy portów morskich; dyrektor naczelny portu lotniczego Paryża; dyrektor służby ostrzegawczej na morzu (latarnie morskie, boje itp.); dyrektor laboratorium dróg i mostów; dyrektor służby specjalnej autostrad; szef centralnej służby badań technicznych; dyrektor biura nawigacji; dyrektor instytutu naukowego i technicznego rybołówstwa morskiego; dyrektor centrum badawczego i technicznego okrętów.

Ustawodawca francuski przewidział również zadania obronne dla: *Państwowego Towarzystwa Francuskich Dróg Kolejowych, Autonomicznego Towarzystwa Transportu Paryskiego, Towarzystwa Transatlantyckiego, Towarzystwa Morskich Służb Transportowych, Towarzystwa Państwowego Air France, Towarzystwa Transportu Lotniczego, Towarzystwa Air-Inter, Towarzystwa Air-Transport.*

Głównym zadaniem ministra transportu jest *podjęcie lub spowodowanie podjęcia kroków, w każdych okolicznościach, w celu przygotowania i użycia wszystkich cywilnych środków transportowych i ich przygotowania dla potrzeb obrony narodowej zarówno ludzi, jak i środków materiałowych.*

Centralna Komisja do spraw dróg kolejowych i komisje jej podległe przewidziane są do dyspozycji sztabu wojsk lądowych i dyrekcji transportu kolejowego, do badania i kontroli transportu wojskowego po drogach żelaznych.

W dziedzinie obronnej transportu funkcjonują także: służby eksterytorialne (niezespolone): służby ministra zaopatrywania i spraw mieszkaniowych (specjalistyczne służby morskie; służby nawigacji specjalnej; kompleksy portowe); służby ministerstwa transportu (do spraw lotnictwa cywilnego i transportu powietrznego, do spraw marynarki handlowej i transportu morskiego); służby lub instytucje nadzorowane przez ministra zaopatrywania i spraw mieszkaniowych; przez ministra transportu (do spraw transportu lądowego, do spraw lotnictwa cywilnego i transportu powietrznego).

W lotnictwie cywilnym istnieją instytucje, które ze względu na posiadane siły i środki, zobowiązane są do współuczestniczenia w misjach obronnych i bezpieczeństwa. Należą do nich m.in. instytucje państwowe: Towarzystwo Air-France, Towarzystwo Air-Inter; Kampania Powietrznego Transportu Transregionalnego (TAT), Kampania EAS (europejski system powietrzny).

W ruchu drogowym misje obronne powierza się również: towarzystwom eksploatacji autostrad, kompaniom finansowym i przemysłowym autostrad, towarzystwom eksploatującym tunele, mosty i wiadukty. W jednych i drugich zatrudniani są pracownicy spełniający obowiązek służby narodowej, a także przewidywani do misji obronnych, na mocy odrębnych przepisów.

Zadania związane z wykonaniem zadań obronnych w zakresie prac publicznych i budownictwa powierzono ministrowi budownictwa. Organem kierowania jest *Komisariat Przedsiębiorstw Prac Publicznych i Budownictwa*. Kieruje nim wyższy funkcjonariusz ministerstwa zaopatrzenia zwany komisarzem. Dysponuje on personelem cywilnym i wojskowym. Komisarz tworzy *korpus obronny prac budowlanych* oraz przygotowuje i koordynuje działania obronne w zakresie swojej odpowiedzialności. Podlegają mu przedsiębiorstwa prac publicznych, przedsiębiorstwa budowlane oraz wszystkie inne, których działalność dotyczy prac publicznych i budownictwa.

Komitet Prac Publicznych i Budownictwa, organ konsultacyjny ministra zaopatrzenia, kierowany jest przez komisarza lub jego zastępcę, a jego członkowie wywodzą się z ministerstw: spraw wewnętrznych, obrony, gospodarki i finansów, rolnictwa, przemysłu, spraw społecznych, transportu, poczty i telekomunikacji. A ponadto w skład komitetu wchodzą: komisarz generalny do spraw transportu, delegat generalny zjednoczenia przedsiębiorstw prac publicznych i budownictwa.

Komitet rozpatruje problemy ogólnej polityki w dziedzinie rozwoju i wdrożeń, nowych instalacji i wzrostu produkcji. Działalność komitetu dotyczy również współpracy z Komitetem Koordynacji Badań Statystycznych, komisarzem przedsiębiorstw prac publicznych i budowlanych i z innymi instytucjami związanymi z budownictwem obronnym.

2.4. CELE, STRUKTURA ORAZ ZASADNICZE MISJE ELEMENTÓW OBRONY POWSZECHNEJ RFN

2.4.1. Cele obrony powszechnej

Polityka bezpieczeństwa Niemiec obejmuje nie tylko kwestie bezpieczeństwa militarnego. Pojęcie bezpieczeństwa rozszerzyło się o sferę ekonomiczną, społeczną, kulturalną, ekologiczną i techniczną. *„Bezpieczeństwo Niemiec nie obejmuje tylko zagrożeń o charakterze militarnym. Dysponowanie jedynie siłami zbrojnymi to tylko część polityki bezpieczeństwa* [...]. *Najważniejszym zadaniem każdego rządu federalnego musi być gwarantowanie bezpieczeństwa obywateli i zapewnienie porządku państwowego*"[98].

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[99].

---

[98] Raport Komisji rządowej z 2000 r. nt. *Wspólne bezpieczeństwo i przyszłość Bundeswehry* (*oryg. Gemeinsame Sicherheit und Zukunft Der Bundeswehr*), Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 23.05.2000 r. (tłum. rob.).

[99] Zob. tamże.

Obrona powszechna „[...] *obejmuje wszystkie, niezbędne dla obrony, polityczne, militarne i cywilne przedsięwzięcia Niemiec w wymiarze narodowym i sojuszniczym w oparciu o konstytucję*", lecz jednocześnie „[...] *łączy troskę o bezpieczeństwo w określony sens wszystkich obszarów polityki*"[100].

2.4.2. Nadrzędny podsystem kierowania[101]

W RFN najważniejsze role w sferze obrony powszechnej pełnią: prezydent federalny (głównie w zakresie ogłaszania stanu wojny), Bundestag i Bundesrat (w razie wojny wydzielają – podobnie jak w Szwecji – Wspólny Komitet do spraw Ustawodawstwa), kanclerz federalny, rząd federalny, Federalna Rada Bezpieczeństwa, Międzyresortowy Sztab Kryzysowy, Federalny Trybunał Konstytucyjny oraz Najwyższy Sąd Federalny – w zakresie jurysdykcji.

Federalna Rada Bezpieczeństwa stanowi komitet międzyresortowy rządu federalnego, pracujący pod przewodnictwem kanclerza. W jej skład wchodzą ponadto ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów i gospodarki[102]. W pracach Rady, oprócz innych ministrów, mogą brać udział: szef Urzędu Prezydenckiego, szef Urzędu Kanclerskiego, szef Urzędu Prasy i Informacji, generalny inspektor Bundeswehry, pełnomocnik rządu do spraw rozbrojenia i kontroli zbrojeń, szef sekretariatu i szef protokołu Urzędu Kanclerskiego, szef Gabinetu Kanclerza i stały przedstawiciel RFN w NATO[103].

Federalna Rada Bezpieczeństwa (dalej: Rada) rozpatruje zagadnienia bezpieczeństwa i koordynuje prace wszystkich ministerstw federalnych w zakresie obrony powszechnej, decyduje w sprawach polityki wojskowej i przygotowań militarnych państwa, a także generalnych założeń bezpieczeństwa wewnątrz kraju, o ile sprawy te nie leżą w gestii rządu. Obsługę Rady zapewnia Urząd Kanclerski, który spełnia podobną rolę do roli SGDN we Francji, koordynując w imieniu kanclerza zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego (tzn. bezpieczeństwa i porządku publicznego), ochrony ludności, obrony cywilnej i – w pewnym sensie – obrony w sferze gospodarczej.

Jednoosobowym liderem w zakresie obrony powszechnej jest kanclerz federalny, który odpowiada za swą działalność przed parlamentem. W czasie wojny pełni on także konstytucyjną funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz najwyższego zwierzchnika w zakresie obrony cywilnej.

Rząd federalny określa ogólną politykę dotyczącą obrony powszechnej i realizuje zadania konstytucyjne, które nie leżą w gestii Federalnej Rady Bezpieczeństwa (legi-

---

[100] K.P. Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku*, AON, Warszawa 1997, (tłum. J. Rogalski).

[101] Zob. *Outline Guidance on Overall Defence, Federal Ministry of the Interior*, Bonn 1989, s. 5–8, 18.

[102] Inni ministrowie mogą być włączani według potrzeb.

[103] 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.

slacja, polityka zagraniczna, umowy międzynarodowe, wytyczne w wymiarze krajowym).

Podobnie jak w Szwecji, w Niemczech przewiduje się utworzenie ścisłego ciała ustawodawczego (Połączonego Komitetu) łączącego funkcje *Bundestagu i Bundesratu*, w czasie obowiązywania *stanu obrony*. Główną przesłankę utworzenia połączonego ciała ustawodawczego stanowi oczywiście konieczność zapewnienia sprawnej działalności ustawodawczej w związku z trudnością zebrania się jednocześnie obydwu ciał ustawodawczych, w czasie sytuacji nadzwyczajnych.

Analiza nadrzędnego podsystemu kierowania, podsystemów obrony militarnej i obrony cywilnej prowadzi do wniosku, że najważniejsze role w obronie powszechnej pełnią: kanclerz, minister obrony oraz minister spraw wewnętrznych, przy zastrzeżeniu, że ci ostatni pełnią role koordynacyjne i łączące dwie istotne kwestie: obrony militarnej państwa oraz obrony cywilnej, włączając w to także zagadnienia ratownictwa i ochrony ludności w czasie pokoju.

2.4.3. Obrona militarna

Przy określaniu misji i zadań sił zbrojnych Niemiec, uwzględnia się wyzwania i zagrożenia o charakterze militarnym i niemilitarnym. Takie podejście sprawia, że traktowane są one jako narzędzie bezpieczeństwa narodowego w polityce tego kraju, a także jako narzędzie obrony powszechnej, na rzecz radzenia sobie z niemal wszystkimi zagrożeniami godzącymi w interesy życiowe tego kraju, a więc w bezpieczeństwo egzystencjalne o charakterze militarnym i niemilitarnym.

Niemcy przywiązują wielką wagę do powiązań sojuszniczych, co sprawia, że każde możliwe użycie sił zbrojnych RFN – z wyjątkiem co najwyżej akcji ewakuacyjnych i ratunkowych – będzie miało miejsce tylko wspólnie w ramach NATO, UE, OBWE lub Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W RFN przywiązuje się także wielką wagę do niemilitarnego wymiaru bezpieczeństwa, ze stabilnością gospodarczą włącznie. Wyróżnia się cztery zakresy zadań dla sił zbrojnych o najwyższym priorytecie. Są to: *powstrzymywanie proliferacji broni i rozwoju konfliktów*; wiążą się z tym kwestie proliferacji BMR i jej nośników, celowego zniszczenia środowiska, dewastowania rezerw surowcowych i stosowania broni nuklearnej w celach terrorystycznych; *zahamowanie migracji na skalę regionalną*, a w przyszłości także *na skalę światową*; łączą się z tym problemy niedostatku żywności i innych artykułów pierwszej potrzeby, ubóstwo, przestępczość, ludobójstwo i zacofanie społeczne; *ochrona środowiska*, a wraz z tym bezpieczeństwo energetyczne, gospodarka wodna, wyczerpanie surowców; *położenie kresu międzynarodowej przestępczości* (handel narkotykami, skrajne nacjonalizmy, korupcja)[104].

Zgodnie z postanowieniem ministra obrony RFN (*Wytyczne polityczno-obronne z 26 listopada 1992 r.*) Bundeswehra: *„chroni Niemcy i obywateli tego państwa przed próbami szantażu politycznego i niebezpieczeństwami płynącymi z zewnątrz; dąży do*

[104] Zob. L. Souchon, *Podstawowe uwarunkowania...* s. 99–100.

stabilizacji militarnej 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"[105].

W zakresie obrony powszechnej misje sił zbrojnych możemy podzielić na te, które *związane są z obroną militarną*, a także na misje do *celów pozaobronnych*.

W zakresie realizacji celów obrony[106] (zadanie główne) władza rozkazodawcza i dowódcza w czasie pokoju leży w kompetencji federalnego ministra obrony, zaś w stanie obrony (nadzwyczajny stan prawny – W. K.) – w kompetencji kanclerza federalnego.

Realizując zadania w ramach celów pozaobronnych (nieorężnych – W. K.) siły zbrojne mogą wypełniać następujące zadania:

1. Na podstawie decyzji rządu federalnego:

a) w stanie napięcia i obrony: *ochrona cywilnych obiektów, regulacja ruchu – samodzielnie w ramach obrony; wspieranie akcji policyjnych we współdziałaniu z władzami cywilnymi – do ochrony cywilnych obiektów*,

b) w razie zaistnienia wewnątrz państwa ostrego stanu wyższej konieczności: *do wspierania akcji policji i Federalnej Straży Granicznej, jeśli ich możliwości są niewystarczające – do ochrony cywilnych obiektów i w zwalczaniu zorganizowanych, uzbrojonych powstańców*,

c) w ciężkim stanie katastrofy: *gdy katastrofa obejmuje terytorium więcej niż jednego kraju.*

2. Na podstawie decyzji rządu kraju związkowego: *w zwykłym stanie katastrofy – gdy katastrofa ogranicza się do terytorium jednego kraju związkowego*[107].

Całość wojsk operacyjnych RFN jest podporządkowana planowaniu NATO. Niemniej jednak państwo to stworzyło ściśle narodowy komponent nazywany Wojskową Organizacją Terytorialną. Do głównych jej zadań należy: *obrona terytorium kraju (ojczyzny), wsparcie obrony cywilnej w ramach obrony ogólnej, reprezentowanie interesów wojskowych, wspieranie NATO, reprezentowanie narodowych interesów wobec NATO.*

Jeśli w USA, w czasie normalnym, żołnierze Gwardii Narodowej jako cywile zajmują kluczowe stanowiska w administracji cywilnej związane z realizacją interesów państwa w obszarze obrony narodowej, to w RFN rolę tę pełni cywilny komponent Bundeswehry (ponad 150 000 osób), w którym znajduje się m.in. terytorialna administracja wojskowa i sektor uzbrojenia. Administracja odpowiedzialna jest za realizację zapotrzebowania na wojskowy i cywilny personel, realizację świadczeń w naturze (mundury, wyżywienie, zakwaterowania), a także w zakresie infrastruktury. Sektor zaś uzbrojenia za badania, rozwój, doświadczenia i wdrażanie do eksploatacji sprzętu i techniki wojskowej.

Rolę naczelnego dowódcy wobec Terytorialnej Organizacji Wojskowej pełni minister obrony.

---

[105] Zob. R. Baumgärtel, *Bundeswehra w okresie przełomu (1992–1993)*, [w:] *W służbie pokoju...* s. 124.

[106] Czytaj dosłownie: „celów obrony orężnej".

[107] Zob. H. J. Rautenberg, *Obrona w Sojuszu. Powstanie i rozwój Bundeswehry*, [w:] *W służbie pokoju...* s. 67.

2.4.4. Obrona cywilna

Sektor cywilny w Niemczech swoje zadania w obronie powszechnej realizuje w ramach obrony cywilnej, która obejmuje cywilne przedsięwzięcia realizowane w czasie zagrożeń (kryzysów) z wojną włącznie. Obejmuje ona przygotowanie na rzecz:

– *utrzymania ciągłości funkcji państwowych i administracyjnych* (ustawodawstwo, opieka prawna, funkcje rządowe i administracyjne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, public relation). Popularnie przedsięwzięcie to określa się jako „ochronę porządku konstytucyjnego";

– *ochrony ludności – ochrony cywilnej* (samoochrona, służba ostrzegania, budowa obiektów ochronnych, ewakuacja, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury, rozszerzona ochrona w przypadku katastrof);

– *dostarczania towarów i usług (zaopatrzenia)* – zaopatrywanie społeczeństwa w niezbędne towary i świadczenia (towary i świadczenia rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej; towary i świadczenia gospodarki drobnotowarowej; zaopatrzenie w energię, wodę, oczyszczanie ścieków; zabezpieczenie usług pocztowych i łączności; zabezpieczenie wydajności pracy; zabezpieczenie socjalne; zabezpieczenia finansowo-pieniężne);

– *wsparcia sił zbrojnych (własnych i sojuszniczych)* – zaopatrywanie w żywność, pokrycie zaopatrzenia w energię, dostarczenie środków i świadczeń transportowych, świadczenia w zakresie łączności, przygotowanie siły roboczej, świadczenia remontowe, zapewnienie dróg przejazdu[108].

Przedsięwzięcia obrony cywilnej planuje się w *ramach planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń*, określanego podobnie jak w innych państwach. Cele i zadania CEP, wyrażone w federalnym planie zarządzania cywilnego, sprowadzają się do ochrony państwa i jego ludności.

Federacyjny charakter państwa niemieckiego sprawia, że odróżnia się kwestie planowania cywilnego na zagrożenia w czasie pokoju (*Emergency Planning in peacetime*) od planowania cywilnego na zagrożenia czasu wojny (*„Extended" Emergency Planning in case of war*). Te pierwsze, a w konsekwencji i działania ratownicze, leżą w gestii landów, posiadających swoje własne parlamenty i rządy. CEP na czas zagrożeń polityczno-militarnych (przygotowania cywilne) jest koordynowany przez rząd federalny we współdziałaniu z poszczególnymi landami. Organem bezpośrednio odpowiedzialnym za łączenie obydwu tych obszarów w każdym z landów jest minister spraw wewnętrznych, a wszyscy ministrowie tworzą wspólny stały komitet czuwający nad wdrażaniem postanowień planu CEP. Planowanie cywilne na szczeblu centralnym wiąże się z odpowiedzialnością władz centralnych za sprawy obrony państwa lub jego zagrożenia.

---

[108] Widzimy zatem, że obrona cywilna jest zjawiskiem nadrzędnym w stosunku do ochrony ludności (ochrony cywilnej), którą – przypomnijmy – protokoły dodatkowe do konwencji genewskich określają mianem „obrona cywilna". Zob. *International CEP...* s. 66–67; R. Jastrzębski, *System Obrony Cywilnej Niemiec*, [w:] *Obrona terytorialna. Szkolenie rezerw. Obrona cywilna*, „Wojsko i Wychowanie" 1999, wyd. specj., s. 64.

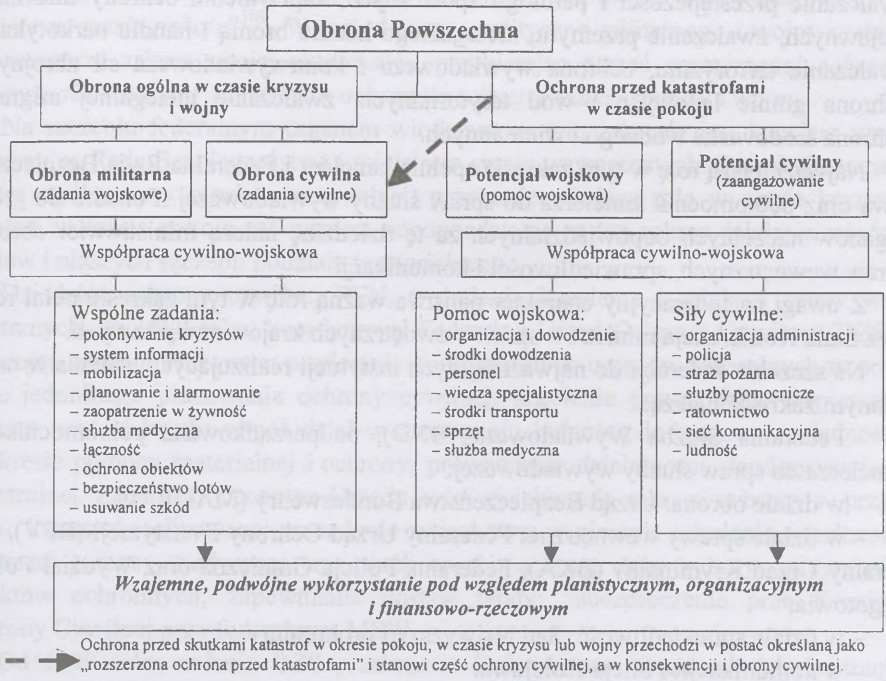
Za zagadnienia CEP w czasie kryzysów militarnych i wojny odpowiadają ministrowie, każdy w zakresie swoich kompetencji. Całokształt działań rządowych koordynuje minister spraw wewnętrznych (MSW). Podlega mu Federalna Agencja Obrony Cywilnej (*Bundesamt für Zivilschutz*), która nie jest jednak, jakby się mogło zdawać, agencją do spraw obrony cywilnej utożsamianej z prawnomiędzynarodową ideą ochroną ludności. Ta federalna instytucja jest przede wszystkim odpowiedzialna za rezultaty cywilnych (niemilitranych) działań (obrony cywilnej) w czasie wojny. Wspiera ona także ministra spraw wewnętrznych w sytuacjach zagrożeń w Unii Europejskiej.

W rządzie federalnym minister spraw wewnętrznych jest tym organem, który koordynuje wszystkie zagadnienia związane z obrona cywilną. Koordynowanie to nie oznacza jednak wyręczania innych ministrów, którzy osobiście odpowiadają za swój obszar działania i reprezentowani są w komisjach międzyresortowych (zob. Francja), a także komitetach i zarządach NATO. Na podobnych zasadach odbywa się współpraca poszczególnych ministrów z ministrem obrony, partnerem Naczelnego Dowódcy NATO i przełożonym Terytorialnej Organizacji Wojskowej.

Zadania planowania cywilnego przypisane są także poszczególnym landom. W części dotyczącej zagrożeń czasu pokoju jest to ich priorytetowe zadanie, a w części dotyczącej zagrożeń na wielką skalę (w tym wojny) realizują zadania w ramach planu federalnego. Ministrowie spraw wewnętrznych w poszczególnych landach koordynują obydwa te obszary, raz z uwagi na własne zadania, innym zaś razem ze względu na wykonanie planu centralnego.

Na szczeblu lokalnym wykonuje się również zadania w ramach CEP, a szczególnie na rzecz realizacji zadań policji, ochrony przeciwpożarowej i organizacji pozarządowych. Uczestniczą także w tworzeniu i wykorzystaniu postanowień federalnego planu obrony cywilnej w czasie pokoju. Podsystem obrony cywilnej ściśle jest powiązany z podsystemem obrony militarnej. Wzajemne relacje pomiędzy podsystemami wojskowym i cywilnym ilustruje poniższy schemat (rysunek 2.6).

Wyróżniliśmy cztery kluczowe misje sektora cywilnego. Misje te kreują określone działy, a nawet swoiste podsystemy funkcjonalne, które wraz z obroną militarną składają się na całą konstrukcję obrony powszechnej. Należy mieć jednak na uwadze konieczność postrzegania kompleksowej idei podejścia do zagadnień obrony powszechnej RFN. Widać to wyraźnie na przykładzie samej Bundeswehry, o której R. v. Weizsäcker powiedział, że nie jest ona rządową agencją do spraw bezpieczeństwa, stwierdzając dalej, że to wszyscy Niemcy są Bundeswehrą.



Rys. 2.6. Istota obrony powszechnej RFN. Wzajemne relacje między komponentem militarnym i cywilnym – CIMIC

Tak jest i w innych wypadkach. W zwalczaniu katastrof, w ochronie ludności i w wielu innych dziedzinach (np. porządek publiczny, ochrona granic) każdy element prawa państwowego uczestniczy w realizacji określonych misji, według relacji i zasad określonych przepisami prawa federalnego. Dla odróżnienia cywilnej sfery od wojskowej wprowadza się instytucję wzajemnego wsparcia, która jednak nie zmienia istoty rzeczy i kompleksowego charakteru zjawiska. W sferze cywilnej można więc wyróżnić kilka istotnych funkcjonalnych podsystemów działania, do których należą: *podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego, podsystem ochrony cywilnej, podsystem obrony gospodarczej – zaopatrywania oraz podsystem wsparcia sił zbrojnych*. Aktywność organizacji pozarządowych w RFN wpisana jest w planistyczną i operacyjną działalność ochrony cywilnej, szczególnie w zakresie ochrony ludności.

Podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego zapewnia utrzymanie porządku konstytucyjnego w państwie, wspiera instytucje państwowe (rządowe, prywatne i pozarządowe) w zakresie wdrażania przepisów prawa państwowego, zapewnia ciągłość prac władz państwowych, utrzymuje bezpieczeństwo i porządek publiczny z ochroną granicy państwowej włącznie, zapewnia informowanie, a także egzekwuje prawo państwowe w obszarze ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Do istotnych, szczegółowych misji podsystemu należy także: prowadzenie działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej, analiza stanu bezpieczeństwa państwa,

zwalczanie przestępczości i patologii społecznych, zapewnienie ochrony informacji niejawnych, zwalczanie przemytu, nielegalnego handlu bronią i handlu narkotykami, zwalczanie terroryzmu, ochrona wywiadowcza i kontrwywiadowcza sił zbrojnych, ochrona granic lądowych i wód terytorialnych, zwalczanie nielegalnej migracji, ochrona środowiska wodnego i wiele innych.

Najważniejszą rolę w tym zakresie spełnia kanclerz i Federalna Rada Bezpieczeństwa oraz pełnomocnik kanclerza do spraw służby wywiadowczej. Ponadto do grona organów naczelnych odpowiedzialnych za tę dziedzinę należą ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i komunikacji.

Z uwagi na federacyjny charakter państwa ważną rolę w tym zakresie pełni również Stała Konferencja ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych.

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

– 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 także funkcjonowanie straży przemysłowych i współpracuje z prokuraturami. Minister sprawiedliwości na terenie landu nadzoruje sądy i prokuratury.

Sektor cywilny oczekuje wsparcia sił zbrojnych także w tym zakresie, szczególnie jeśli chodzi o obsługę imprez masowych, pomoc logistyczną, dostarczanie informacji operacyjnych, szkolenie, zabezpieczenie porządku i ochronę obiektów w czasie operacji ratowniczych.

Podsystem ochrony cywilnej to także podsystem funkcjonalny, którego celem jest ochrona ludności (osób, mienia i środowiska naturalnego) w razie katastrof, awarii i klęsk żywiołowych w czasie pokoju oraz w czasie kryzysu i wojny (*rozszerzona ochrona w przypadku katastrof*). Jest to stały i spójny system, nie zmieniający istoty swego działania i struktur organizacyjnych bez względu na okoliczności i warunki funkcjonowania państwa.

Ochrona cywilna stanowi jeden z elementów szeroko pojmowanej obrony cywilnej. Pod tym właśnie terminem kryją się wszystkie przedsięwzięcia, które Protokół Dodatkowy I określa się mianem *obrona cywilna*.

Szczególnym przypadkiem ochrony cywilnej jest *ochrona w przypadku katastrof w czasie pokoju*, obejmująca „[...] *jednolity system świadczenia pomocy poszkodowa-*

nej ludności w razie jakiejkolwiek klęski żywiołowej lub awarii technicznej, mającej miejsce w czasie pokoju"[109]. W razie kryzysu polityczno-militarnego i wojny system ten rozszerza zakres swojej aktywności, przybierając postać *rozszerzonej ochrony w przypadku katastrof* lub krótko: *ochrony cywilnej w czasie kryzysu i wojny.*

Na szczeblu federalnym organem wiodącym w tym zakresie jest kanclerz wraz z Federalną Radą Bezpieczeństwa i ministrem spraw wewnętrznych. Szczebel centralny (w myśl ustawy o ochronie cywilnej) przejmuje wiodącą rolę w czasie kryzysu i wojny, w czasie pokoju zaś wspiera odpowiedzialne za ten zakres działania władze landów i niższych szczebli podziału terytorialnego.

Dziedzinę ochrony cywilnej RFN, w imieniu kanclerza i ministra spraw wewnętrznych, do 1999 roku, koordynował Federalny Urząd Ochrony Cywilnej (BZS), realizując zadania ustawowe: wspieranie kompetentnych urzędów federalnych w procesie jednolitego planowania ochrony cywilnej; szkolenie powszechne; wspieranie struktur terytorialnych; współudział w ostrzeganiu ludności; informowanie ludności o zakresie pomocy materialnej i ochrony; prowadzenie działalności standaryzacyjnej i kontrolnej. Zadaniem zleconym Urzędu było: zwiększanie zakresu ochrony w przypadku katastrof realizowanej przez kraje związkowe; wspieranie szkolenia w zakresie pierwszej pomocy medycznej oraz służb opieki; ochrona dóbr kultury; utrzymanie obiektów ochronnych; zapewnianie dostaw wody; zabezpieczenie prac Komisji Ochrony Cywilnej przy federalnym MSW.

Od 1999 roku zadania BZS przekazano Federalnemu Urzędowi Administracji (BVA), liczącemu dziewięć departamentów, w tym – departament ochrony cywilnej.

W systemie ochrony cywilnej występuje wiele rządowych i pozarządowych organizacji, które ustawowo lub ochotniczo realizują określone zadania w tej materii. Są to m.in.: Straż Pożarna, Federalna Organizacja Pomocy Technicznej, Robotniczy Związek Samarytan, Niemiecki Czerwony Krzyż, Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia, Johanicka Pomoc w Wypadkach, Maltańska Służba Pomocy, Bawarski Czerwony Krzyż, także: Straż Graniczna, media, Policja, szpitale, a w uzasadnionych przypadkach – wydzielone elementy sił zbrojnych, na zasadzie wsparcia[110].

Także ze względów na ochronę cywilną instytucja wojskowego wsparcia została ułatwiona dzięki administracyjnemu uporządkowaniu kwestii wojskowych i cywilnych. I tak poszczególnym cywilnym elementom odpowiadają, odpowiednio: ministrowi spraw wewnętrznych – minister obrony; Federalnemu Urzędowi Ochrony Cywilnej – Dowództwo Wojsk Lądowych; ministrowi spraw wewnętrznych landu – dowództwo okręgu wojskowego (dywizji); przewodniczącemu okręgu regencyjnego – okręgowe dowództwo obrony[111], staroście powiatowemu (burmistrzowi) – dowódca jednostki (garnizonu).

Podsystem obrony gospodarczej obejmuje całą sferę działania dotyczącą zaopatrywania ludności i sił zbrojnych w niezbędne dobra i usługi. Na tę sferę składają się następujące przedsięwzięcia: zarządzanie i utrzymywanie rezerw (publicznych, rzą-

[109] R. Jastrzębski, *System Obrony Cywilnej Niemiec...* s. 65.
[110] Szerzej [w:] R. Jastrzębski, *System Obrony Cywilnej Niemiec...* s. 65–75.
[111] Patrz: Francja i Szwecja.

dowych, prywatnych), zarządzanie i utrzymywanie rezerw i usług w handlu i przemyśle (energia, towary i usługi, zapasy, zabezpieczenie towarów i usług), zarządzanie i zabezpieczenie usług w zakresie dostarczania wody, zarządzanie i zabezpieczenie usług w zakresie transportu (drogowego, kolejowego, śródlądowego, oceanicznego) i meteorologii, zarządzanie i zabezpieczenie usług telekomunikacyjnych (poczta, telekomunikacja)[112].

Podsystem wsparcia sił zbrojnych lub krótko *cywilne wsparcie sił zbrojnych* stanowi jeden z istotnych elementów współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), której rezultatem jest wspólna koncepcja użycia środków wojskowych i cywilnych w czasie konfliktu zbrojnego lub innego zagrożenia, służąca realizacji planów wojskowych lub cywilnych. Z tego też powodu do organów współpracy zalicza się: wszystkie stanowiska służbowe cywilne i wojskowe, które wzajemnie na siebie oddziałują, personel łącznikowy, dowódczy i sztabowy oraz wspólne komisje robocze[113].

Mimo iż w RFN znaczącą rolę w zakresie CIMIC odgrywają dowództwa terytorialne Bundeswehry (*„jak klamra spinają sektory cywilny i wojskowy i pośredniczą w kontaktach między nimi"*[114]), sektor cywilny i tak pełni znaczącą rolę we wsparciu udzielanym siłom zbrojnym własnym i sojuszniczym.

Wsparcie udzielane siłom zbrojnym (własnym i sojuszniczym) w RFN może się wiązać z ich działaniem (orężnym lub nieorężnym) na obszarze Niemiec, na obszarze państwa-członka NATO lub UE oraz poza obszarem natowskim i unijnym[115]. Można też podzielić je na wsparcie o charakterze: *operacyjnym, logistycznym*[116], *informacyjnym* oraz *moralnym*[117].

Na liście przedsięwzięć sektora cywilnego, w materii wsparcia dla sił zbrojnych, znajduje się: udostępnienie portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, zapewnienie ochrony, usuwania ewentualnych zniszczeń i remontów; kierowanie ruchem wojsk i transportów; udostępnianie rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową; zaopatrywanie przybyłych wojsk w powszechnie stosowane artykuły, udzielanie ograniczonej pomocy w obsługiwaniu i remoncie sprzętu, świadczenie usług (dostarczanie map, usługi pralnicze, kąpielowe, handlowe, pocztowe, dostarczanie siły roboczej, usługi pogrzebowe); wsparcie medyczne, edukacyjne, psychospo-

---

[112] Zob. *Outline Guidance*... s. 45–66.

[113] K. P. Witzke, *Współczesna obrona*... s. 11–12.

[114] H. Szafran, *Współpraca cywilno-wojskowa w obronie terytorialnej Niemiec (doświadczenia i wnioski)*, [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa*, MON, Warszawa 1999, s. 92.

[115] Uwzględnienie obszaru Unii Europejskiej w kontekście wsparcia cywilnego ma ważne znaczenie ze względu na obowiązujące w jej ramach przepisy unijne (cła, tranzyt, ceny towarów i usług).

[116] Rolę gospodarki niemieckiej we wsparciu udzielanym siłom zbrojnym przedstawia ekonomista wojskowy J. Gerber. *„Im wyższa jest wydajność gospodarki, tj. im wyższy jest poziom, na którym gospodarka funkcjonuje, i im bardziej są postępowe warunki technologiczne dla środków walki, tym większe mogą być zakres, intensywność i długotrwałość akcji militarnych, które może państwo wspierać"*. J. Gerber, *Betriebslehre für Streitkräfte*, Köln 1967, [w:] W. Stankiewicz, *Johannes Gerber – współtwórca niemieckiej mikroekonomiki wojskowej*, AON, Warszawa 1992, s. 31.

[117] Zob. W. Kitler, H. Szafran, *Wsparcie cywilne sił zbrojnych*, [w:] *Współczesny wymiar obrony*... s. 86.

łeczne itd. Ważne jest także terytorialne rozpoznanie operacyjne, zabezpieczenie w zakresie inżynierii i budownictwa, działania porządkowe, ochrona wojsk i obiektów w rejonach tyłowych, udostępnienie stacjonarnej sieci łączności i pomoc w ewakuacji jeńców wojennych, tworzenie we współpracy z mediami klimatu przychylności dla goszczonych wojsk[118].

I w tym przypadku zgodność terytorialnej organizacji sił zbrojnych z organizacją sektora cywilnego stanowi kwestię o znaczeniu kluczowym. Wspólne prace planistyczne i organizacyjne przypominają model szwedzki, wyrażający się pracą wspólnych komisji albo też – jeśli trzeba – działaniem na połączonych stanowiskach kierowania (dosłownie dowodzenia).

2.5. KONKLUZJE

Wybrane przykłady podejścia do problematyki obrony narodowej, spośród wielu podobnych, potwierdzają wyrażone w poprzednim rozdziale opinie o rozszerzeniu się zakresu pojęciowego tej niezwykle ważnej i szczególnej sfery działalności państwa, w ramach bezpieczeństwa narodowego.

Obrona narodowa stanowi tę dziedzinę bezpieczeństwa narodowego, która dotyczy przeciwdziałania wyzwaniom i zagrożeniom godzącym w żywotne interesy bezpieczeństwa narodowego, a co za tym idzie służy gwarantowaniu bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej oraz narodu jako najistotniejszego składnika organizmu państwowego.

Obronę narodową można więc traktować jako szczególne uporządkowanie narzędzi państwa za pomocą zbioru reguł i procedur – w sprawnie funkcjonującą organizację, powołaną do zagwarantowania jego żywotnych interesów z zakresu bezpieczeństwa.

Z tego względu nad całością władzę zwierzchnią sprawuje nadrzędny podsystem kierowania, którego elementami są najwyższe organy władzy wykonawczej w państwie (prezydent, kanclerz, premier, rząd, rada ministrów i ciała kolegialne łączące różne role tych organów).

Do nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową nie można zaliczać organów ustawodawczych, głównie ze względu na ich właściwości ustawodawcze, liczną i ociężałą strukturę, a także dlatego, iż w gruncie rzeczy nie stanowią władzy wykonawczej w państwie. W niektórych państwach ustawodawca zrzeka się części swych uprawnień na rzecz jednoosobowych organów (prezydent, kanclerz) w sytuacji zagrożeń nadzwyczajnych i nadzwyczajnych stanów prawnych w państwie. Wówczas jednoosobowy organ władzy wykonawczej zyskuje prawo do wydawania dekretów (rozporządzeń) mających moc ustawy. W innych jeszcze wypadkach ustawodawca zmienia tak swą organizację i zasady działania, by w stanach nadzwyczajnych, głównie wojennym, funkcjonować w wąskim gronie, zachowując swą ustawodawczą moc. Zasady te stanowią naturalną konsekwencję tradycji narodowej.

---

[118] Por. tamże, s. 91.

W przeciwieństwie do rozwiązań polskich minister (sekretarz) właściwy do spraw obrony nie posiada uprawnień do koordynacji wszelkich przedsięwzięć obrony narodowej, lecz tylko w zakresie realizacji zadań głównego komponentu obrony militarnej, jakim są siły zbrojne, oraz wspierających je sił cywilnych. Rozszerzone znaczenie obrony narodowej ogranicza w konsekwencji formalne nazewnictwo organu administracji rządowej do miana „minister obrony" (sekretarz obrony, minister spraw wojskowych). Pozostałe zaś równorzędne organy administracji rządowej pełnią równie istotne role w działach, którymi kierują na rzecz realizacji misji obrony narodowej. Faktycznym „ministrem obrony narodowej" jest ten organ władzy wykonawczej, który dzierży najwięcej uprawnień władczych w tym zakresie, a więc: prezydent, kanclerz lub premier. Nawet w monarchiach, które tę formę zachowują bardziej dla tradycji niż dla sprawności funkcjonowania państwa (Szwecja, Dania, Holandia, Wielka Brytania), ranga władców w omawianej problematyce jest tylko symboliczna, choć – proceduralnie znacząca.

Zasadniczym komponentem obrony narodowej jest podsystem obrony militarnej postrzegany w sensie funkcjonalnym i siły zbrojne jako jego zasadnicza część. Istota obrony militarnej wyraża się w sztuce użycia sił zbrojnych do realizacji celów narodowych w postaci misji orężnych (wojennych) oraz nieorężnych (innych niż wojenne). Obrona militarna to nie tylko działania zbrojne, lecz również niezbrojne, które wespół prowadzą do zapewnienia suwerenności i integralności państwa, a także zapewnienia bezpieczeństwa we wszelkich dziedzinach życia narodu, jeśli tylko ich właściwości na to pozwalają.

Trzecim komponentem obrony narodowej jest podsystem obrony cywilnej (obrony niemilitarnej). W jego strukturze znajdują się wszystkie niewojskowe narzędzia angażowane do realizacji celów obrony narodowej. Na ich bazie tworzy się komponenty funkcjonalne realizujące stałe funkcje, pośród których jedne pełnią role wiodące – koordynacyjne, inne zaś role wspierające. Częścią obrony cywilnej (niemilitarnej) są także ochotnicze organizacje pozarządowe lub prywatne ochotnicze organizacje pozarządowe. W niektórych państwach (np. Szwecja) organizacje te stanowią osobną część obrony narodowej określaną jako „obrona ochotnicza".

Mimo odróżnienia komponentów cywilnego i ochotniczego od komponentu militarnego występuje między nimi ścisła więź wyrażająca się w postaci instytucji wzajemnego wsparcia. Z tego też względu tak w podejściu natowskim, jak i każdego państwa z osobna, dla określenia owej wspólnoty działań cywilnych i wojskowych wprowadza się instytucję wzajemnego wsparcia, co w planowaniu zyskuje miano „działań połączonych". Z ich istoty wynika funkcjonalne podejście do przedsięwzięć podejmowanych w ramach obrony narodowej, co sprawia, że zaciera się wyraźna granica między misjami obrony militarnej i cywilnej (niemilitarnej). Nadal jednak przedsięwzięcia podejmowane z dominującą rolą sił zbrojnych przesądzają o rozmiarze zaangażowania wszystkich komponentów siły narodowej. Z tego też wyraźnie wynika ranga i nadrzędność planowania ściśle obronnego wobec innych dziedzin planowania na rzecz obrony narodowej. To z kolei wskazuje na fakt, iż planowanie obrony narodowej na rzecz odparcia zagrożeń militarnych stanowi swoisty wzorzec postępowania w plano-

waniu innej natury. Obrona kraju (obronność w Polsce – W. K.), postrzegana jako nieprzerwane działanie o charakterze zapobiegawczym, przygotowawczym, reagowania i budowania pokoju, jest najbardziej złożonym procesem angażującym często większość sił obrony narodowej (załączniki 8 i 9).

3. DOŚWIADCZENIA ORAZ OCENA STANU WIEDZY I ORGANIZACJI OBRONY NARODOWEJ W POLSCE

Jednym ze sposobów zdobywania wiedzy naukowej o badanych zjawiskach i integralnym elementem systemu danej wiedzy jest poznanie dorobku społecznego (w tym naukowego) w danej dziedzinie. Jak stwierdza W. Pytkowski: *„Nowe odkrycie naukowe jest wtedy naukowym, jeśli wiąże nowe z zasobem nam już znanym, przez powiązanie przyczynowości i następstwa"*[1].

Analiza historyczna służy poznaniu złożonych problemów i źródeł rozwoju obrony narodowej, pokazując jednocześnie na względnie trwałe reguły w funkcjonowaniu obrony narodowej. Potwierdza się pogląd o pierwotnej i niezmiennej roli administracji władczej, polegającej na odwracaniu zagrożeń i usuwaniu niebezpieczeństw. Również obecnie: *„Nagłe zagrożenia w powszechnej skali, epidemie, klęski żywiołowe lub ekologiczne przywracają jej pierwotny, naturalny prymat i niekwestionowaną władczość"*[2].

Rozdział traktuje o rozwoju obrony narodowej w Polsce, przy czym główną uwagę skupiam na zagadnieniach pojęcia i organizacji działań państwa zarówno w sferze militarnej, jak i cywilnej.

Z uwagi na ewolucyjny charakter obrony narodowej prezentuję zasadnicze etapy w jej rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem dorobku II Rzeczypospolitej oraz kolejnych etapów, które nastąpiły po II wojnie światowej.

Rozdział zamyka charakterystyka nowych wartości w podejściu do obrony narodowej, jakie się pojawiły po wstąpieniu Polski do NATO oraz po ogłoszeniu obydwu strategii (bezpieczeństwa i obronności) w 2000 roku.

3.1. DZIEDZICTWO HISTORYCZNE W ZAKRESIE OBRONY NARODOWEJ – WYBRANE PROBLEMY

Obrona narodowa w Polsce postrzegana była głównie jako zorganizowanie się całego narodu do odparcia agresji, a także do wyzwolenia się spod niewoli i dyktatu politycznego innego państwa. Jej istota zmienia się, lecz nadal jej pojęcie nie wypełnia obiektywnego stanu rzeczy wiążącego się z tym istotnym obszarem bezpieczeństwa narodowego.

Polska Piastów i Jagiellonów wyzwoliła w narodzie wartości niezbędne do stanowienia o jego niezależnym bycie i rozwoju. Wspólne bezpieczeństwo było funkcją bezpieczeństwa jednostek. Samoobrona miała wówczas charakter powszechny, wynikała bowiem ze wspólnego poczucia zagrożenia i zbiorowej odpowiedzialności za przeciwdziałanie im. Warowni, grodu, wsi i brodu bronili wszyscy, gdyż od powodze-

[1] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych,* PWN, Warszawa 1985, s. 282.

[2] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Wydawnictwo Prawne PWN, Warszawa 2000, s. 42.

nia tejże obrony zależało przeżycie każdego z osobna[3]. Jak to ocenia K. Pindel: *„W okresie demokracji wojskowej, kilka wieków przed powstaniem państwa polskiego, na naszych ziemiach wszyscy współplemieńcy zdolni do walki stanowili wojsko"*[4].

Doskonałej strategii wojskowej towarzyszyły wówczas zmyślne poczynania na gruncie politycznym (dyplomatycznym), a także liczne działania gospodarcze i specjalne, mające na celu uprzedzenie zabiegów potencjalnego przeciwnika i ochronę interesów państwa.

Bez wątpienia sztuka wojenna, w tym sztuka użycia siły wojskowej, przesądzała wówczas o bezpieczeństwie państwa jako całości. Podkreślają to J. Marczak i J. Pawłowski, oceniając zasługi Kazimierza Wielkiego: *„Odznaczał się on bowiem wyjątkową starannością i rozwagą w przygotowaniu i prowadzeniu wojen. Zawierając przed każdą z nich odpowiednie sojusze, zapewniał sobie korzystny stosunek sił.* [...] *zostawił po sobie pełny, starannie przemyślany i dopracowany system obronny. Wprowadził powszechny obowiązek obronny"*[5].

Za panowania Kazimierza Wielkiego wprowadzono statuty ujmujące powinności służby wojskowej w ścisłe postanowienia prawne. Obowiązek obrony kraju spoczywał na stanie rycerskim, duchownym, a także na mieszczanach, którzy mieli poruczoną obronę miast[6]. Król z bezpieczeństwem kraju wiązał także organizowanie polskiego wieśniactwa i osadnictwa na prawie niemieckim oraz dalsze sprowadzanie osadników niemieckich i Żydów.

Rzeczą niewątpliwej wagi jest fakt radzenia sobie z problemami bezpieczeństwa państwa mimo trudności finansowych, które – zresztą jak zwykle w przypadku Polski – wymuszały konieczność stosowania strategii na najwyższym poziomie europejskim. Poza reformami czysto wojskowymi, po 1500 roku poczęto więc osiedlać ziemie pograniczne ludnością obarczoną określonymi powinnościami obronnymi[7]. Szlachcie powierzano pełnienie służby wojskowej na zagrożonych granicach, lecz w zamian za służbę wojskową można było płacić określony podatek pieniężny. Podjęto też próbę zreformowania państwa pod względem obronnym (1512 r.), mającą na celu wydzielenie pięciu okręgów (bez Prus i Litwy). Reforma ta nie weszła jednak do końca w życie, bowiem w 1514 roku Sejm obalił ją pod nieobecność króla Zygmunta I[8].

Ważne i godne podkreślenia jest powstanie swoistej administracji obronnej, łączącej funkcje wojskowe z czysto cywilnymi. Za Piastów wojewoda zarządzał dworem panującego i był jego prawą ręką w ściganiu przestępców, w wymierzaniu sprawiedliwości oraz dowodzeniu wojskiem. Wojewodom poruczono obronę ziem i grodów. Podobne role pełnili kasztelanowie zasiadający na grodach, będący przełożonymi grodów i zamków oraz ich dowódcami wojskowymi. Zarządzali kasztelą – najmniejszą

---

[3] Zob. M. Kukiel, *Zarys historii wojskowości w Polsce*, „PULS", Londyn 1949, s. 9.

[4] K. Pindel, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1995, s. 14.

[5] J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej*... s. 24.

[6] Dotyczy to także straży miejskich w czasie pokoju. Zob. M. Kukiel... s. 22.

[7] Należało do nich m.in.: dostarczanie żywności grodom granicznym, wykonywanie robót fortyfikacyjnych, pełnienie straży w grodzie, udział w wyprawach wojennych, a także czynienie darowizn na rzecz wspierania grodów.

[8] M. Bobrzyński, *Dzieje Polski*... s. 269.

jednostką organizacyjną administracji wojskowej i państwowej, pobierali podatek i daniny, dbali o porządek, ścigali przestępców i sprawowali sądy. W przypadku wojewody i kasztelana ich pierwotna funkcja związana była z ogólnie pojętym bezpieczeństwem, by z czasem dotyczyć także innych dziedzin życia państwowego.

Dynamiczny rozwój miast powodował potrzebę dostosowania do nowych warunków organów zapewniających ich sprawne funkcjonowanie, również w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W miastach władzę sprawował wójt, który zadania policyjne wykonywał przy pomocy pachołków miejskich. Z czasem rady miejskie z burmistrzem na czele przejmowały dotychczasowe kompetencje i uprawnienia wójtów. W większych miastach tworzono urzędy hetmanów ratuszowych – naczelników straży miejskich odpowiedzialnych za *„utrzymanie porządku i karności między mieszczanami, chwytanie i karanie złoczyńców, strzeżenie więzień tudzież bram miejskich"*[9]. Zadaniem hetmanów była także dbałość o czystość w mieście, porządek i czuwanie nad bezpieczeństwem pożarowym.

Władze miejskie rozszerzały obszary swych działań również poza miasta, organizując doraźne patrole wysyłane do ochrony bezpieczeństwa na drogach. Urząd starosty był również odpowiedzialny za przeciwdziałanie przestępczości i ściganie sprawców. Za panowania Kazimierza Wielkiego starostowie, jako urzędnicy władzy bezpieczeństwa, mieli prawo i obowiązek aresztować skazanego lub schwytanego na gorącym uczynku, sądzić doraźnie za popełnienie przestępstw uznanych za zbrodnie publiczne, podpalenie, najście na dom, rabunek na drodze i zgwałcenie[10]. Mimo różnych zabiegów porządek publiczny stanowił problem znacznej wagi. Codziennym zjawiskiem były rabunki żołnierskie po wsiach i dworach, zabójstwa i rabunki na pograniczu, rozstrzyganie sporów przemocą i akty zemsty prywatnej[11].

W Polsce dużo później, aniżeli we Francji i Anglii, wprowadzono reformę działalności państwowej administracji wewnętrznej, mającą na celu ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Dopiero w 1775 roku utworzono centralny organ – Departament Policji. Z biegiem czasu policji powierzono czuwanie nad porządkiem, przestrzeganiem obyczajów, obserwowanie ludzi bez pracy i stałego zamieszkania, udzielanie pomocy dobroczynnej, dozór nad medykami, chirurgami i aptekarzami, zarządzanie miejscami publicznymi, ochronę praw, z autorskimi włącznie[12].

Wielkie znaczenie posiadali tzw. ministrowie, a więc marszałek wielki koronny, marszałek nadworny, kanclerz, podkanclerzy, podskarbi koronny i nadworny, a po XVI wieku hetmani: polny i wielki. Marszałek wielki koronny, zwany pierwszym ministrem, ferował wyroki, sądził przestępstwa kryminalne, dbał o infrastrukturę kraju (czystość, drogi, przepisy ppoż.), zapewniał bezpieczeństwo cudzoziemskich posłów

[9] W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934, s. 28.

[10] Tamże, s. 17.

[11] K. Gąsiorek, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Współczesny wymiar obrony...* s. 96.

[12] Zob. M. Mączynski, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] W. Czapska, J. Krupiarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 21.

i ich potrzeby, posiadał władzę policyjną w czasie obrad sejmowych[13]. Istotną rolę pełnił też kanclerz koronny, który kierował kancelarią królewską, prowadząc sprawy administracyjne i dyplomatyczne, a także sprawy wojskowe – do czasu ustanowienia hetmanów (wielkiego i koronnego) przez Zygmunta I[14].

Najwyżsi urzędnicy stanowili radę królewską, która z czasem przybrała nazwę senatu[15], który obradował pod przewodnictwem króla, zajmując się wraz z nim sprawami ustawodawstwa, zarządzania krajem, prowadzenia wojen i posunięć dyplomatycznych.

Ważną rzeczą zrodzoną w owym czasie była procedura przyjmowania ustaw i innych rozstrzygnięć decydujących o losach kraju. Senat, najwyższa rada polityczna króla, przygotowywał jego wystąpienia na sejmie walnym, po czym sejm przyjmował swoje uchwały, a te zaś ponownie dyskutowane przez radę królewską (senat) stawały się prawem, jeśli król je przyjął[16]. Król – jak podaje M. Bobrzyński – *„posiadał w swoim ręku niepodzielnie całą władzę wykonawczą, całą egzekutywę, którą za pomocą urzędników swych sprawował"*[17].

Koniec wieku XV przynosi upadek średniowiecznego ustroju (przywileje określonych stanów) na rzecz zrodzenia się nowej postaci organizmu państwowego, polegającej na obywatelskim traktowaniu mieszkańców kraju, chronionych i bronionych przez instytucję państwa, nie zaś przez stany, z których się wywodzili[18]. Idea ta miała jednak nadal charakter postulatywny, jej załamanie, rozdział interesów państwa i poszczególnych jego obywateli doprowadziły do trwałej utraty – bez możliwości odbudowy w formie zrywów powstańczych – bytu państwowego na kilkaset lat.

Ideę nowoczesnego podejścia do problemu obrony narodowej, dotyczącej nie tylko przeciwdziałania agresji, ale i każdemu innemu niebezpieczeństwu, wyłożył A. F. Modrzewski, pisząc: *„Niech tedy to będzie celem rzeczypospolitej, aby w niej wszyscy obywatele żyć mogli dobrze i szczęśliwie, to jest (jak tłumaczy Cycero) uczciwie i sprawiedliwie, aby wszyscy rośli godnością i pożytkami, aby wszyscy wiedli żywot spokojny i cichy, aby każdy mógł swej własności strzec i ją zachować, aby przed krzywdą i mordem każdy był jak najmocniej zabezpieczony"*[19].

Obrona narodowa w dziejach Polski przybierała kształt powszechnej obrony militarnej, głównie bowiem wiązała się z walką narodu polskiego o utrzymanie niezależności lub o jej przywrócenie, ale też wynikała z dominacji interesów państwa i ludzi sprawujących władzę nad interesami obywateli: „[...] w *narodzie, zagrożonym w sa-*

---

[13] Szerzej: Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, LSW, Warszawa 1983, s. 9 i dalej, s. 154–156.

[14] M. Bobrzyński... s. 264–265.

[15] Pamiętamy o tym, że najwyższym ciałem był sejm walny, który w 1505 roku wyznaczył ostatecznie reguły swojego działania i był traktowany jako przedstawicielstwo narodu.

[16] Chociaż w tym czasie sejm zajmował się tylko nadzwyczajnymi podatkami i zmianą istniejących praw, to jego wpływ na losy państwa był i tak znaczny.

[17] M. Bobrzyński... s. 264.

[18] Okres ten określa się jako odejście od państwa patrimoinialnego na rzecz państwa prawnego. W tym czasie przygotowano też ogłoszony jednolitym drukiem zbiór praw państwowych (prymas Jan Łaski – 1506 r.).

[19] A. F. Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej*, księga I *O obyczajach*, PIW, Warszawa 1953, s. 98.

mych podstawach swego bytu, podkopywanym przez politykę obcego rządu wewnątrz, we wszystkich dziedzinach życia zbiorowego, każdy obywatel winien być żołnierzem, każdy winien walczyć w obronie narodowego dobra przeciw jego niszczycielom, każdy winien brać udział w pracy, odbudowującej to, co zniszczono"[20].

Okres rozbiorów i powstań narodowowyzwoleńczych to szczególny przypadek w polskiej historii, kiedy to zamiast do racjonalności działań odwoływano się do dumy narodowej i świadomości – wartości, które w tamtym czasie były tak różnie pojmowane, jak różny był poziom interesów społecznych, w zależności od pozycji i stanu obywatelskiego. Jednoznacznie określa to H. Kamieński: „*Zginęliśmy brakiem jedności polskiego narodu, pochodzącym z ucisku, brakiem rewolucji społecznej, która by lud cały życiem natchnęła; ocaleć możemy tylko przez odzyskanie tego, czego nam się nie dostało, bez czego musielibyśmy upaść, bez czego nigdy nie możemy powstać – przez jedność całego polskiego narodu, przez rozwinięcie życia i samodzielnego zapału ludu, słowem przez rewolucję społeczną, która nam te ważne rezultaty zapewnia*"[21]. Prawdą jest, że był to czas „[...] *absolutnie niedostatecznego uświadomienia narodowego, ciemnoty (80 procent analfabetów – na wsi pewnie więcej), odsunięcia od życia politycznego* [...]"[22].

Poprawa sytuacji następuje w ciągu kilkudziesięciu lat po 1863 roku, szczególnie tam, gdzie szerzy się oświata, a idea samorządności zapewnia bezpośredni udział w decydowaniu o swoich prawach, a tym samym zobowiązuje do aktywności w ochronie i w obronie przed każdym niebezpieczeństwem i jego następstwami. Kolejny postęp wynika z upadku romantyzmu patriotycznego na rzecz polityki racjonalnej[23]. Rozbudzona świadomość narodowa, oświata i wykształcenie, w tym szkolenie wojskowe, przyniosły sukcesy w postaci odzyskania niepodległości i zwycięskiej obrony w latach 1918–1920.

3.2. NOWE WARTOŚCI W ZAKRESIE OBRONY NARODOWEJ W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

W okresie międzywojennym zmienia się podejście do zagadnień obrony narodowej. Obrona państwa miała charakter narodowy. Przesądzała o tym określona sytuacja w państwie i doświadczenia zrywów powstańczych oraz okres I wojny światowej i wojny polsko-bolszewickiej. Konstytucja kwietniowa orzekała zaś, że: „*Art.1. (1) Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. (2) Wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie. (3) Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę*

[20] R. Dmowski, *Budzenie energii narodowej*, [w:] K. Budziłło, J. Pruszyński, *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 280.

[21] H. Kamieński, *O prawdach żywotnych narodu polskiego*, [w:] tamże, s. 164–165.

[22] A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce*, Czytelnik, Warszawa 1988, s. 355.

[23] Zob. tamże, s. 354–358.

i powagę Państwa. (4) Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swojem imieniem"[24].

Oprócz artykułu pierwszego Konstytucji kwietniowej także kolejne jej postanowienia podnosiły rangę obywatela w obliczu państwa: „*Art.4. (1) W ramach państwa i w oparciu i o nie kształtuje się życie społeczeństwa. (2) Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki*". *(3) Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego*[25]. Jednak dalsze zapisy wyraźnie określają nadrzędność interesów państwa nad interesami prywatnymi lub grup społecznych: „*Art.6. Obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków. Art.9. Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. Art.10.(1) Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach. (2) W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu*"[26].

Tworzenie zrębów odrodzonej państwowości połączone było z zabiegami na rzecz zabezpieczenia kraju przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Najwięcej jednak wysiłku poświecono problemowi groźby agresji zewnętrznej, co w obliczu imperialnych zakusów Niemiec i Rosji Sowieckiej było ze wszech miar uzasadnione. Jednym z zasadniczych wniosków płynących z I wojny światowej było stwierdzenie, że prowadzenie wojny nie jest już tylko sprawą zawodu żołnierskiego. Ocenili to jednoznacznie wielcy praktycy i teoretycy z tego okresu, m.in. W. Sikorski i S. Mossor, a także R. Starzyński.

Oceniając wojnę w latach 1914–1918, Władysław Sikorski stwierdza: „*Wszystkie źródła sił ludzkich i materialnych narodu zostały przy tym wciągnięte w grę* [...] *W następstwie tych doświadczeń nowoczesny system obrony państwa bierze w rachubę wszystkie czynniki, bez żadnego absolutnie wyjątku*[27]. Pogłębia tę myśl R. Starzyński w słowach: „*Wojna nowoczesna wciąga w swój wir całe społeczeństwo, zmusza je nie tylko do oddania siłom zbrojnym jak największej ilości sił żywotnych do walki w polu, lecz także zorganizowania na tyłach potężnej armii gospodarczej, ogarniającej w swych szeregach całe niewalczące społeczeństwo. Musi ono nie tylko dostarczać wojsku wszystkiego, co mu jest do życia i walki w polu potrzebne, ale ponadto musi ukuć potężną broń moralną, która podtrzyma ducha wojska, pozwoli przetrwać najcięższe chwile i przyczyni się do zwycięstwa*"[28].

W okresie międzywojennym system obrony postrzegano ze względu na możliwości militarne sił zbrojnych i wsparcie narodowe w tym zakresie. Postawienie całego

---

[24] *Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku* (DzU RP z 1935 r., nr 30, poz. 227). Dostrzegamy tu bliski związek z postanowienie Konstytucji 3 maja z 1791 r., w której stwierdzono, że: „*Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej*".

[25] Tamże.

[26] Tamże.

[27] W. Sikorski, *Przyszła wojna,* MON, Warszawa 1984, wydanie II, s. 90.

[28] R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych,* Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, Warszawa 1930, s. 14.

narodu „pod bronią" oznaczało nowoczesną zasadę obrony. Dostrzegano także zorganizowanie całego państwa i społeczeństwa już w czasie pokoju w taki sposób, „[...] *aby organizacja ta zapewniła możność wydobycia całego zasobu sił i energii do zwycięskiego przeprowadzenia wojny*"[29].

Organizacja społeczeństwa wymagała wówczas pełnej mobilizacji całego życia pozawojskowego, obejmując przemysł, rolnictwo, łączność, handel, finanse, komunikację i wiele innych dziedzin. Generalna zasada owej mobilizacji społecznej zawierała się w podporządkowaniu interesów prywatnych i grupowych interesom narodowym, czyli ogólnym. Był to chyba jeden z przełomowych momentów w dziejach Polski, kiedy poczęto wyraźnie odróżniać te trzy kategorie interesów, dostrzegając jednocześnie ich specyficzne właściwości i wzajemne zależności, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Świadczy o tym treść wielu aktów prawnych, w których pojawia się wyraźnie zaakcentowana dominacja interesów narodowych nad pozostałymi kategoriami w sytuacji zagrożenia państwa lub innych zagrożeń (właściwych dla czasu pokoju).

Mimo istnienia propozycji wydania *ustawy o ogólnej organizacji państwa (narodu) na czas wojny* wprowadzono jedynie, poza dwiema ustawami zasadniczymi (marcową i kwietniową), ustawy i inne przepisy regulujące wybrane, ale istotne elementy systemu obrony państwa. Podejmując dyskusję nad tym problemem, K. Pindel ocenia, że „[...] *w niepodległej Polsce w sposób spontaniczny ukształtowano system wojenny, który dostosowano do potrzeb toczącej się wojny polsko-radzieckiej*"[30]. System ten przerodził się potem w system obronny, który składał się z: „*najwyższych władz politycznych i wojskowych państwa; potencjału gospodarczego państwa; sił zbrojnych państwa; wsparcia sił zbrojnych przez społeczeństwo w czasie działań wojennych i innych elementów*"[31].

Tak pojęty system obronny – ujęty po części funkcjonalnie, a po części rzeczowo – to nie tylko całokształt działań mających na celu przygotowanie się narodu do wojny i odparcie ewentualnej agresji wraz z elementami zabezpieczenia ludności cywilnej i majątku narodowego przed jej skutkami. Z czego wynika taka opinia?

Podstawę jej stanowią zapisy Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Konstytucja stanowiła bowiem, że stan zagrożenia państwa może obejmować: *zagrożenie Państwa z zewnątrz; rozruchy wewnętrzne; rozległe knowania o charakterze zdrady stanu zagrażające ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.* W myśl Kodeksu karnego z dnia 11 lipca 1932 r. są to: *zamach na niepodległy byt Państwa, na jego całość lub część* (art.93.§1); *na jego ustrój* (art.93.§2); *na życie lub zdrowie Prezydenta Rzplitej* (art.94.§1); *na swobodne piastowanie władzy przez Prezydenta Rzp.* (art.94.§2); *usiłowanie przemocą*

[29] Tamże.
[30] K. Pindel, *Obrona terytorialna*... s. 64.
[31] Tamże, s. 65.

usunięcia Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego, Rządu, Ministra lub Sądów, albo zagarnięcia ich władzy (art.95)[32].

Z istoty zagrożeń państwa wynika, iż misje systemu obrony dotyczyły także kwestii związanych z innymi zagrożeniami aniżeli wojenne. W stanach zagrożenia państwa nie uwzględniano kwestii klęsk i katastrof, co wynikało głównie z faktu całkowitej decentralizacji służb ratowniczych, a głównie straży pożarnych. W myśl postanowień ustawy sejmowej, główny ciężar realizacji zadań ochrony przed pożarami i innymi klęskami spoczywał na gminach. Nadzór fachowy i organizacyjny nad strażami pożarnymi sprawowali przełożeni gmin i władze nadzorcze wywodzące się ze Związku Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej[33].

3.2.1. Najwyższa władza polityczna – kierowanie obroną państwa i siłami zbrojnymi na szczeblu centralnym

Okres międzywojenny był czasem utrwalania się ustroju państwa, jego władz naczelnych i wykonawczych[34]. W tym też czasie wydano dwie ustawy zasadnicze i szereg innych aktów prawnych regulujących charakter odrodzonego państwa.

Ze względu na uwarunkowania odradzającego się państwa zmieniała się pozycja i formalne władztwo poszczególnych organów naczelnych. Początkowo największą rolę w sferze obrony sprawował rząd kierujący całokształtem życia państwowego[35]. Władzę zwierzchnią przypisano „Narodowi", którego organami były: Sejm i Senat – w zakresie władzy ustawodawczej, prezydent i ministrowie – wykonawczej oraz niezawisłe sądy – sądowniczej. Konstytucja marcowa z 1921 roku nadawała skromne uprawnienia prezydentowi, jednak już jej sierpniowa nowelizacja (2.08.1926 r.), a potem Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku wzmocniły pozycję władzy wykonawczej. Prezydent, na którym *„spoczywała odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa"*, stanął formalnie na czele państwa.

Kompetencje prezydenta były rozległe. Mianował prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek – członków rządu, zwoływał i rozwiązywał Sejm i Senat, zarządzał otwarcie, zamknięcie i odroczenie ich obrad, był zwierzchnikiem sił zbrojnych (po-

---

[32] *Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku.* Fragmenty i odsyłacze podane kursywą pochodzą z Rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks Karny, DzU RP 1939, nr 60, poz. 571.

[33] Zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1933 r. *o nadaniu statutu stowarzyszeniu Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej,* Monitor Polski 1933, nr 298, poz. 331; Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami,* DzU RP z 1934 r., nr 41, poz. 365.

[34] Okres utrwalania władzy w państwie poddano wielu wnikliwym ocenom. Wiele z nich miało charakter bardzo krytyczny, z uwagi na ścieranie się różnych sfer wpływów i interesów dalece odbiegających od interesów państwa i Narodu. Ocenę taką znajdujemy u I. Modelskiego, *Wojskowe przyczyny klęski wrześniowej (próba syntezy)*, cz. 1, „Zeszyty Historyczne" 1990, Instytut Literacki, s. 111–182. Ocena wydana J. Piłsudskiemu wzywa wręcz do głębokiej refleksji nad zasługami, jakie przypisuje się tej wybitnej postaci historycznej.

[35] Władza ustawodawcza leżała w gestii sejmu, lecz tego organu nie możemy zaliczyć do grona organów kierujących systemem obronnym.

przez generalnego inspektora SZ oraz ministra spraw wojskowych)[36], mianował i zwalniał naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych (w ramach prerogatyw), stanowił o wojnie i pokoju, a także posiadał uprawnienia ustawodawcze w formie dekretów, czyli rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy, w razie wojny. Wiele prerogatyw przysługujących prezydentowi nie wymagało kontrasygnaty premiera, ani tym bardziej któregokolwiek z ministrów.

Rząd kierował sprawami państwa, niezastrzeżonymi dla innych organów, którego organizację i zakres działania określał w owym czasie prezydent. Premier kierował pracami rządu oraz ustalał ogólne zasady polityki państwowej. Ministrowie zaś kierowali określonymi działami administracji państwowej. Zarówno premier, Rada Ministrów jak i ministrowie mogli wydawać rozporządzenia na mocy delegacji ustawowych.

Bezpośrednio w imieniu prezydenta i rządu sprawy obronne prowadził Komitet Obrony Państwa (KOP), od 1936 roku, na mocy dekretu Prezydenta RP – Komitet Obrony Rzeczypospolitej (KOR), opiniujący sprawy będące przedmiotem działania i inicjatywy władz cywilnych lub wojskowych. Opinie KOP (później KOR) stanowiły podstawę decyzji organu właściwego w tym zakresie, czyli rządu[37]. KOP (dalej – Komitet) powołano dekretem Prezydenta z dnia 25 października 1926 roku. Zgodnie z jego intencją, Komitet rozpatrywał zagadnienia obrony państwa, opracowywał wytyczne do mobilizacji powszechnej, przygotowywał wnioski dla rządu w zakresie prac o charakterze obronnym, przygotowywał projekty ustaw, dotyczących obrony państwa, a także wydawał opinie w sprawach obejmujących zakres kompetencji więcej aniżeli jednego ministra.

Warto zwrócić uwagę na głęboką więź takich organów, jak Prezydent Rzeczypospolitej, rząd i ciało kolegialne, czyli KOP (KOR). Prezydent bowiem przewodniczył obradom Komitetu wraz ze swoim zastępcą, jakim był prezes rady ministrów, a potem (od 1936 r.)[38]. – Generalny Inspektor Sił Zbrojnych (GISZ). W składzie Komitetu zasiadali ministrowie: spraw wojskowych, wewnętrznych, zagranicznych, skarbu, przemysłu i handlu oraz Generalny Inspektor Sił Zbrojnych (później formalny zastępca przewodniczącego, po tej zmianie premier był członkiem Komitetu)[39], a bez prawa głosu: szef Sztabu Głównego, szef Administracji Armii i zastępca szefa Sztabu Głównego. Zasadą było także zapraszanie na posiedzenia Komitetu, z prawem głosu, innych ministrów – jeśli poruszane problemy dotyczyły zakresu ich działania, a także inne osoby, bez prawa głosu. Posiedzenia Komitetu zwoływał prezydent lub wnioskował premier (później konsekwentnie GISZ).

Organem sztabowym Komitetu był Sekretariat KOP (SeKOP), który przygotowywał merytorycznie jego obrady oraz kontrolował sposób realizacji zadań przez po-

---

[36] Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi odróżniano od podporządkowania sił zbrojnych. SZ RP podporządkowane były bowiem Prezydentowi Rzeczypospolitej przez ministra spraw wojskowych.

[37] KOP nie miał więc takich uprawnień jak Komitet Obrony Kraju w Polsce powojennej. Prace KOP wspierał sekretariat, będący biurem obsługującym prace tego ciała w sensie technicznym, a także po części merytorycznym.

[38] Zob. przedstawiony wcześniej, obowiązujący dzisiaj model francuski.

[39] Jest to niewątpliwy sygnał zwiększenia roli czynników wojskowych oraz obiektywnego wpływu zagrożeń o charakterze militarnym.

szczególne działy administracji rządowej. Od 9 maja 1936 roku dekretem Prezydenta RP SeKOP przemianowano na Sekretariat KOR, w skrócie SeKOR.

Poza prezydentem, rządem i KOP (KOR) ważne role spełniali także poszczególni ministrowie z osobna, każdy w zakresie swoich kompetencji. Z tego też powodu dysponowali oni specjalną komórką organizacyjną (departament, wydział), która odpowiadała merytorycznie za sprawy obronne w danym dziale administracji[40].

Prezydent sprawował jednocześnie funkcję naczelnej władzy wojskowej, mając formalną władzę nad siłami zbrojnymi. Faktyczne dowodzenie operacyjne siłami zbrojnymi powierzono naczelnemu wodzowi, który w czasie pokoju pełnił rolę generalnego inspektora sił zbrojnych.

Formalną władzę na wojskiem posiadał także minister spraw wojskowych, którego rola sprowadzała się głównie do wykonywania czynności administracyjnych na rzecz wojska. Zaraz po 1918 roku utworzono dwa organy centralne: Sztab Generalny Naczelnego Wodza (potem – Naczelne Dowództwo, a jeszcze później – Sztab Główny) oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych. Sztab Główny zajmował się sprawami operacyjnymi na czas wojny, zaś Ministerstwo Spraw Wojskowych sprawami organizacji i wyszkolenia, administracji i zaopatrzenia pokojowego[41]. Sytuacja była jednak o wiele bardziej złożona.

Zawiłe relacje między ministrem spraw wojskowych a Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych tłumaczy specyfika kształtowania się władz naczelnych w owym czasie, a także i to, że zarówno jeden, jak i drugi byli wyższymi oficerami. Nie tłumaczy to jednak dwutorowości kierowania siłami zbrojnymi w czasie pokoju i wojny. Wyjaśnienia należy szukać raczej w tym, że Józef Piłsudski przejął decydujący wpływ na sprawy państwowe i siły zbrojne, a w tym przypadku pośrednicząca rola ministra spraw wojskowych była dla niego po prostu dodatkowym utrudnieniem. Dopiero po śmierci Piłsudskiego i wejściu w życie Konstytucji kwietniowej, nastąpiło nieznaczne uporządkowanie problemu, jednak z uwagi na dominującą rolę sił zbrojnych (były traktowane jako jeden z „organów państwa") sprawy miały i tak zawiły charakter.

Fakt dwoistości władzy nad siłami zbrojnymi I. Modelski nazwał: „*Tragicznym nieporozumieniem, które tak złowrogo zaciążyło na przyszłych losach wojska i Państwa*". Pełnię władzy skupiał Generalny Inspektor Sił Zbrojnych – przyszły Wódz Naczelny, zaś odpowiedzialnością konstytucyjną za obronę państwa obarczono ministra spraw wojskowych.

Przez długi czas Józef Piłsudski był i ministrem i generalnym inspektorem jednocześnie. Nietrudno zgodzić się z negatywną oceną tego zjawiska, szczególnie że oprócz tych dwóch organów naczelnych sił zbrojnych istniały dwie instytucje wykonawcze: Sztab Główny i Generalny Inspektorat Sił zbrojnych. Dublowanie się kompetencji tych organów nie mogło wróżyć niczego dobrego[42]. Personalne i merytorycz-

[40] Były to merytoryczne odpowiedniki Sekretariatu KOP.

[41] Zob. R. Starzyński, *Zarys nauki...* s. 265.

[42] Zob. I. Modelski, *Wojskowe przyczyny...* s. 125–141; E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936–1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, MON, Warszawa 1974, s. 76–83.

ne (o podłożu ambicjonalnym) rozgrywki i wzajemne zaniechania, jak się ocenia, były na porządku dziennym[43].

Sprawy zwierzchnictwa i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju określał dekret prezydenta, z którego wynikało, że:

a) *Prezydent RP* sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi przez Generalnego Inspektora SZ i ministra spraw wojskowych (min. spr. wojsk.); podporządkowane są mu siły zbrojne przez min. spr. wojsk.; wydaje akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń w sprawach zwierzchnictwa nad SZ, a kontrasygnowane są one przez min. spr. wojsk.; wydaje akty urzędowe w formie dekretów i zarządzeń w sprawach obrony państwa, z kontrasygnatą prezesa RM i min. spr. wojsk.; określa sposób odbywania służby wojskowej, podstawowe prawa i obowiązki żołnierzy; wydaje dla SZ przepisy dyscyplinarne i honorowe; na wniosek min. spr. wojsk., uzgodniony z GISZ mianuje i zwalnia podsekretarzy stanu w ministerstwie, inspektorów armii oraz innych wysokich funkcjonariuszy sił zbrojnych,

b) *Generalny Inspektor SZ* jest generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza; nadaje kierunki prac nad obroną państwa i przygotowaniem SZ na wypadek konfliktu zbrojnego; stawia rządowi postulaty w dziedzinie obrony państwa; przygotowuje plany operacyjne i mobilizacyjne; daje dyrektywy min. spr. wojsk., w zakresie przygotowania SZ do zadań wojennych; kontroluje wyszkolenie, sprawność bojową i wojenne przygotowanie SZ; stawia min. spr. wojsk. (wiążące) postulaty w zakresie obsady kluczowych stanowisk w SZ; podlegają mu: Generalny Inspektorat SZ, inspektorzy armii, Generał do Prac, Biuro Inspekcji, generałowie inspekcjonujący, Sztab Główny z szefem SG,

c) *Minister Spraw Wojskowych* dowodzi bezpośrednio i dysponuje siłami zbrojnymi w czasie pokoju; przygotowuje je do wojny; kieruje ich administracją i sprawami personalnymi; reprezentuje w rządzie sprawy obrony państwa oraz w myśl dyrektyw GISZ referuje jego wnioski[44].

Można ocenić, że kompetencje naczelnych władz wojskowych nie były dostatecznie czytelne i nie sprzyjały sprawnemu kierowaniu. Minister – członek rządu był w pewnym sensie podporządkowany GISZ, mimo iż dowodził siłami zbrojnymi, dysponował nimi, przygotowywał do wojny oraz reprezentował w rządzie sprawy obrony (jednak wedle dyrektyw GISZ). Pozycja GISZ uwarunkowana była wieloma względami, a choćby i tak znamiennym, jak udział w zgromadzeniu elektorów, wybierającym Prezydenta RP.

Dość specyficzny na owe czasy i wręcz znamienny w odniesieniu do obecnych zagadnień współpracy cywilno-wojskowej był fakt powołania *Generalnego Komisarza Cywilnego i komisarzy cywilnych na obszarze objętym, stanem wojennym*. Generalny Komisarz Cywilny powoływany na czas wojny miał urzędować u boku Naczelnego Wodza, a jego zadaniem było: „*regulowanie stosunku między armią a ludnością cy-*

[43] Zob. B. Stachiewicz, *O przygotowaniu wojny raz jeszcze*, „Zeszyty Historyczne" 1990, Instytut Literacki, s. 218–220.

[44] Zob. dekret Prezydenta RP z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju oraz o ustanowieniu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej*.

wilną i władzami cywilnymi w granicach, wskazanych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym oraz w niniejszym rozporządzeniu"[45]. Był on wobec Naczelnego Wodza wyrazicielem potrzeb i interesów ludności oraz cywilnej administracji (państwowej i komunalnej).

Do zasadniczych zadań Cywilnego Komisarza Generalnego należało: udział w opracowywaniu i wydawaniu rozporządzeń i zarządzeń w zakresie działania ministrów spraw wojskowych oraz wewnętrznych; udział w opracowaniu i wydawaniu zarządzeń w zakresie przekazywania władzom wojskowym uprawnień władz cywilnych; we wprowadzaniu i uchylaniu sądów doraźnych dla osób cywilnych; w opracowywaniu i wydawaniu zarządzeń dotyczących wycofania władz cywilnych z siedzib dotychczasowych i ponownego ich uruchomienia; opracowywanie wniosków dla Naczelnego Wodza (NW) w sprawie funkcjonowania władz cywilnych; opracowywanie referatów w sprawie usunięcia przez NW od wykonywania obowiązków funkcjonariuszy państwowych i samorządowych; komunikowanie władz administracji ogólnej o zakresie niektórych prac NW[46].

Głęboką analizę kierowania państwem w sferze obronnej (i w czasie wojny) poza cytowanym R. Starzyńskim prowadził także W. Sikorski. Płynęły z tego następujące wnioski: kierowanie wojną obejmuje sprawy polityczne (wewnętrzne i zewnętrzne), sprawy wojskowe oraz ekonomiczno-gospodarcze; należy ograniczyć prace parlamentu, choć go nie rozwiązywać[47]; powinno się zwiększyć pełnomocnictwa rządu, przy wspomnianym ograniczeniu władz ustawodawczych i nadając daleko idące uprawnienia władzom wykonawczym[48]; sprawne zorganizowanie systemu kierowania państwem powinno zapewnić uniknięcie sporów politycznych właściwych posiedzeniom parlamentu, a także scentralizowane zapewnienie potrzeb armii i ludności cywilnej; w skład ***rządu wojennego*** powinni wejść: premier, minister obrony narodowej, minister spraw wewnętrznych (łączący, oprócz normalnych, funkcje ministra zdrowia, opieki społecznej i pracy, wyznań i oświecenia publicznego), minister gospodarki narodowej (przejmujący też funkcje ministrów: skarbu i finansów państwowych, handlu i przemysłu oraz rolnictwa), minister komunikacji (łączący dziedziny: drogi lądowe, wodne i żelazne, poczta i telegraf oraz roboty publiczne); premier powinien piastować urząd **ministra obrony narodowej** (podkreśl. – W. K.)[49]; powinien funkcjonować

---

[45] Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 14 lutego 1930 r., wyd. cyt.

[46] Szczegóły w przywoływanym rozporządzeniu w odniesieniu do rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. *o stanie wojennym*.

[47] W czasie wojny polsko-rosyjskiej Sejm dobrowolnie zrzekł się części swoich uprawnień na rzecz Naczelnika Państwa, a później także na rzecz Rządu Obrony Narodowej.

[48] Można to porównać z obowiązującymi dzisiaj zasadami funkcjonowania władz ustawodawczych w Szwecji i w Niemczech.

[49] Zauważmy, że R. Starzyński dostrzegał konieczność łączenia kompetencji ministra obrony narodowej z kompetencjami premiera, jednak zamiast traktować ten mariaż funkcjonalnie (premier posiadający także kompetencje ministra obrony narodowej), proponuje jednej osobie powierzyć formalnie te dwie funkcje państwowe. Niby nieznacząca różnica, lecz w pierwszym przypadku to premier formułowałby prawo i politykę w tej materii, zaś w przypadku proponowanym przez R. Starzyńskiego zawsze występowałaby wątpliwość, który z owych organów w danej chwili jest właściwym w danej sprawie.

Sekretariat Obrony Narodowej, złożony z cywilnych i wojskowych specjalistów różnych dziedzin; powinno się odróżniać kierownictwo wojną od kierowania operacyjnego siłami zbrojnymi; pierwsze sprawy mają leżeć w gestii **rządu obrony narodowej**, a drugie – naczelnego wodza – *„jedynego i wyłącznego źródła woli i decyzji w tej dziedzinie"*[50].

Analiza funkcjonowania najwyższych władz państwowych prowadzi do wniosku, że mimo usilnych zabiegów nie udało się do końca ustalić odpowiedzialności i praw w zakresie kierowania sprawami obronnymi państwa; mimo krótkiego okresu międzywojennego niektóre rozwiązania mają charakter modelowy, spotykany dzisiaj w państwach o ustabilizowanym systemie władzy (Szwecja, Francja, Niemcy i inne)[51]. Znamiennym faktem jest merytoryczny i funkcjonalny związek postanowień ustawy o stanie wyjątkowym i ustawy o stanie wojennym, o czym świadczą zapisy Konstytucji z 1935 r. m.in. art. art. 75 i 79 (3): *„Podczas trwania stanu wojennego Rząd korzysta z uprawnień, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym a nadto z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym"*. Pewne zmiany wynikały oczywiście z różnicy zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia danego stanu prawnego w państwie[52]; zagrożenia państwa wywoływały zasadę ***koncentracji władzy*** – zmniejszał się krąg ministrów uprawnionych do wydawania wyjątkowych rozporządzeń, na rzecz niewielkiej grupy wchodzącej w skład KOR. Zdecydowanie wzrastała rola naczelnego wodza, a całokształt działań państwowych miał być podporządkowany interesom najważniejszego organu państwa w czasie zagrożenia i wojny, czyli siłom zbrojnym.

3.2.2. Potencjał gospodarczy państwa w aspekcie obronnym

Rozwój potencjału gospodarczego państwa stanowił kolejny, po dziedzinie kierowania, przedmiot troski w Polsce międzywojennej, głównie w zakresie rezerw przygotowanych w czasie pokoju i rozwijania możliwości produkcyjnych w czasie wojny, gdyż jak słusznie zauważono: *„Ostateczne rozstrzygnięcie nie da się osiągnąć środkami wyłącznie militarnymi, niezależnie zresztą od potęgi tych środków, ale także środkami niewojskowymi, jak gospodarczymi, które oddziałują na przebieg działań wojennych"*[53].

Do wiodących organów realizujących zadania natury gospodarczej należała Rada Ministrów oraz ministrowie wymienieni w ustawie i rozporządzeniu o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych z 1939 r. Rada ministrów w razie mobilizacji lub

---

[50] W. Sikorski, *Przyszła wojna*... s. 114.

[51] Wiele ważnych aktów prawnych ukazało się w ostatniej chwili, po wybuchu II wojny światowej. Ich treść obrazuje jednak złożony zakres obrony narodowej (załącznik 8).

[52] Nie można tego dostrzec, analizując treść projektów ustaw o stanach nadzwyczajnych określonych w Konstytucji III RP.

[53] S. Dąbrowski, *Zagadnienia obrony narodowej w wojnie nowoczesnej*, Wyd. K. Rzepeckiego, Poznań 1925, s. 167–168.

wojny oraz w wypadkach, gdy wymagać będzie tego interes państwa[54], posiadała uprawnienia w zakresie: ograniczania lub zakazu wywozu i przywozu określonych ruchomości; normowania i kontroli obrotu towarowego i pieniężnego na rynku wewnętrznym i w stosunkach z zagranicą; normowania wytwórczości i spożycia; wprowadzania wyłączności wytwórczości i obrotu surowców, półfabrykatów i fabrykatów; tworzenia przymusowego związków i zrzeszeń gospodarczych, dla organizowania, przetwarzania, gromadzenia i rozdziału przedmiotów świadczeń rzeczowych. Rada ministrów określała także reguły ściągania należności pieniężnych na potrzeby świadczeń rzeczowych.

Minister przemysłu i handlu współpracował z SeKOP i biurem przemysłu wojennego Ministerstwa Spraw Wojskowych, zakres działania dotyczył rozbudowy Centralnego Okręgu Przemysłowego, budowy sieci rurociągów gazowych, elektryfikacji kraju, planu „surowcowego" oraz mobilizacji przemysłu.

Ministerstwo Rolnictwa przygotowywało plany wyżywienia wojska i ludności cywilnej na wypadek wojny. Sprawy prowadził bezpośrednio podsekretarz stanu do spraw aprowizacyjnych, na podstawie dyrektyw SeKOR.

Minister skarbu przygotowywał realizację zapotrzebowania środków finansowych dla sił zbrojnych i opracowywał wojenny plan finansowy państwa.

Minister komunikacji realizował zadania w zakresie: opracowania planu inwestycji kolejowych i drogowych; przygotowania wyższych kadr administracyjnych kolejnictwa do wykonywania zadań okresu wojennego we współpracy z Szefostwem Komunikacji Wojskowej Sztabu Głównego; organizowania i współuczestnictwa w grach wojennych; opracowania planów transportu na czas wojny; opracowania wojennej organizacji i mobilizacji kolejnictwa; opracowania „zasad motoryzacji kraju"[55].

Minister spraw zagranicznych rozstrzygał kwestie stosowania odwetu w obszarze świadczeń rzeczowych, np. wobec przesyłek tranzytowych, przesyłek przewozowych państwa obcego, mienia personelu obcych urzędów konsularnych i osób prywatnych[56].

Minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego podejmował działania w zakresie zwolnienia określonych przedmiotów od obowiązku świadczeń rzeczowych i osobistych.

Plan inwestycji „cywilnych" realizowano na bazie żądań Sztabu Głównego. W związku z planem rozbudowy sił zbrojnych, dążono do wyprodukowania w czasie pokoju potrzebnej ilości sprzętu wojskowego i środków bojowych w celu zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych. Bardzo ważną rolę przy wyborze rejonu budowy nowych zakładów przemysłowych, odgrywał czynnik bezpieczeństwa. Uznano, że obszar bezpieczeństwa znajduje się w widłach Wisły i Sanu i opiera się o Karpaty. W tym właśnie rejonie powstał tzw. Centralny Okręg Przemysłowy (COP).

---

[54] Określała to uchwała Rady Ministrów.

[55] Zob. P. Górski, J. Kownacki, *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej (gospodarczej)*, [w:] *Współczesny wymiar obrony*... s. 62–75.

[56] Zob. rozdział II rozporządzenia ministrów: spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, skarbu, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu, komunikacji, opieki społecznej oraz poczt i telegrafów z dnia 26 sierpnia 1939 r. *w sprawie wykonania ustawy o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych*, DzU z 1939 r., nr 81, poz. 529.

Prace nad planem mobilizacyjnym („W") rozpoczęto w 1935 r. Plan ten zaczął częściowo obowiązywać w lipcu 1937 r., a całkowicie – począwszy od maja 1938 r. Przewidywał mobilizację *w całości w alarmie, częściowo w alarmie* oraz *w całości w mobilizacji powszechnej.*

Sytuacja Polski na początku 1939 r. wymagała odpowiednich i natychmiastowych zarządzeń wojskowych. Powiększono wówczas siły zbrojne drogą powołania pewnej liczby rezerwistów na ćwiczenia oraz przez planowe zmobilizowanie. Wprowadzenie częściowej mobilizacji pociągnęło za sobą zintensyfikowanie prac nad elementami składowymi planu mobilizacyjnego, tj. planów: transportowego, łączności, kwatermistrzowskiego i wycofania[57]. Plany te były ściśle zintegrowane z działaniami w sferze gospodarczej.

Plan transportowy miał zapewnić masowy przewóz wojsk z rejonów ich mobilizacji do rejonów przeznaczonych dla poszczególnych jednostek[58].

W Sztabie Głównym prowadzono prace nad *planem kwatermistrzowskim.* Dowóz zaopatrzenia na front był oparty na transporcie kolejowym z magazynów i składnic centralnych, poprzez stacje magazynowo-rozdzielcze do wysuniętych stacji zaopatrywania i składów armijnych. Transport kolejowy miał być wspierany transportem samochodowym.

Elementem planu kwatermistrzowskiego była także ewakuacja rannych i chorych oraz ewakuacja sprzętu i materiału zużytego, zepsutego i zdobywanego. Plan szpitalnictwa i ukompletowanie szpitali w artykuły medyczno-sanitarne i sprzęt medyczny były niewystarczające.

Plan wyżywienia sił zbrojnych opierał się na ogólnym i szerszym *planie aprowizacji kraju* opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa. Plan ten wchodził w życie automatycznie z chwilą ogłoszenia mobilizacji.

Zapasy amunicji i materiałów pędnych były obliczone na okres pierwszych 15 dni wojny. Zapasy paliw, rozmieszczone w pobliżu stacji rozdzielczych, znajdowały się częściowo w cysternach kolejowych, w zbiornikach wojskowych składnic intendenckich i w zbiornikach firm prywatnych.

Ważnym elementem w dziedzinie gospodarki wojennej był *plan finansowy.* Do zapewnienia środków pieniężnych na pokrycie potrzeb wojennych i do rozpoczęcia przestawiania państwa na tory gospodarki wojennej przygotowano m.in. projekty dekretów: o kredytach wojennych, operacjach kredytowych na cele obrony państwa, o obiegu biletów skarbowych. Dekrety miały być wydane bezpośrednio po wybuchu wojny (zob. załącznik 10), jednakże już wcześniejsze zarządzenia mobilizacyjne obciążyły bardzo poważnie skarb państwa[59].

---

[57] Zob. *Materiały informacyjne do wykorzystania przy prowadzeniu szkolenia,* Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965, s. 18–19.

[58] Por. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o komunikacjach w służbie obrony Państwa,* DzU RP z 1939 r., nr 29, poz. 195.

[59] Zob. Z. Kłoczewski, *Polska gospodarka wojskowa 1918–1939,* MON, Warszawa 1987, s. 227–249. Autor, niestety, nie odnosi się do postanowień aktów prawnych, które uchylały postanowienie tych, których treść analizuje w swej pracy.

3.2.3. Siły zbrojne

Sytuacja sił zbrojnych w okresie międzywojennym była nader szczególna. Nie można jej przecenić, zważywszy na niemal powszechny żołnierski charakter odzyskującego wolność narodu polskiego oraz bohaterski czyn w wojnie polsko-bolszewickiej.

Kierowanie siłami zbrojnymi było wpisane w system kierowania państwem w ogóle, a często – z uwagi na ówczesne okoliczności – stanowiło jedną z jej najistotniejszych tkanek organizacyjno-funkcjonalnych, o czym była mowa wyżej. Władysław Sikorski pisze: „W *1920 roku zwyciężył na Wisłą zgodny wysiłek całego narodu i jego przywódców, stwarzając przez to budujący przykład, który służyć powinien za wzór przyszłym pokoleniom*"[60]. Zdaniem J. Marczaka i J. Pawłowskiego: „*Dokonała się wówczas rzecz zadziwiająca – odrodzone po blisko półtorawiecznej niewoli, nie okrzepłe jeszcze państwo obroniło zbrojnie swoją niepodległość w pierwszych miesiącach istnienia wygrało wojnę z potężnym, agresywnym sąsiadem*"[61].

Tworzenie sił zbrojnych w świeżo odrodzonym państwie o rozgrabionej gospodarce, nadszarpniętej kulturze i nadal znacznych wpływach innych państw było nie lada wyczynem. Jednak determinacja całego narodu, tęskniącego za wolnością, stanowczość władz politycznych i – niewątpliwe – powszechne poszanowanie powołania żołnierskiego stanowiły podatny grunt dla reform wojskowych.

Zapisy konstytucyjne określały misję (przeznaczenie) sił zbrojnych, które miały stać na straży *bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej*, wszyscy zaś obywatele byli zobowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony państwa. Bezpieczeństwo, jako główna misja sił zbrojnych rozumiane było wówczas w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym. Jeśli pierwsza kwestia jest dostatecznie jasna, to bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowało: *utrzymanie i spokoju i porządku publicznego, klęski żywiołowe i zamieszki* (dziedziny odpowiedzialności funkcjonalnej ministra spraw wewnętrznych, wojewodów i starostów). Prawa zwierzchnie zaś, to *prawna niezależność od czynników zewnętrznych i wyłączność do normowania stosunków wewnętrznych.*

Oprócz zasadniczych misji sił zbrojnych w okresie II RP, można wymienić jeszcze inne, a mianowicie:

a) wynikające z postanowień *ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym*, która powierzała narodowi i państwu szczególną opiekę nad nimi „po wsze czasy": *stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich RP, są ochroną i ostoją Jej niepodległości i wolności oraz szkołą wychowania żołnierskiego i obywatelskiego; mają wcielać w życie Jego* (J. Piłsudskiego – W. K.) *wskazania i cnoty rycerskie*[62];

b) wynikające z postanowień *dekretu o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych* oraz rozporządzenia RM *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku*

---

[60] W. Sikorski, *Nad Wisłą i Wkrą. Studium z polsko-rosyjskiej wojny 1920 roku,* Wyd. Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Lwów 1928, s. 250.

[61] J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej...* s. 34.

[62] Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym,* DzU RP z 1938 r., nr 25, poz. 220.

publicznego jako siły ostatecznej: na żądanie ministra spraw wewnętrznych – gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczony przez podległe mu organy; dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych (m.in.: ruszenie lodów, powodzie, zamiecie śnieżne oraz pożary lasów – W. K.)[63]; dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciwko państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli; we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w poszczególnych ustawach administracyjnych lub sądowych[64];

c) w myśl *ustawy o użyciu broni przez Policję Państwową i organa ochrony granic*: do wykonania czynności o charakterze policyjnym w związku z ochroną granicy państwowej.

Pośród aktów prawnych, które uprawniały określone władze do korzystania ze wsparcia wojskowego (asystencji), należy wymienić jeszcze Kodeks karny z 1932 roku, przepisy o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, prawo o wykroczeniach z 1932 roku, Kodeks karny wojskowy z 1932 roku, dekret Prezydenta RP z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa[65] oraz o ochronie interesów Państwa Polskiego i jego obywateli w stosunkach międzynarodowych[66].

Dla podkreślenia narodowej rangi i tożsamości sił zbrojnych wspomnieć należy słowa Władysława Sikorskiego, z rozkazu nr 1805/II skierowanego do żołnierzy 5 armii z dnia 28 sierpnia 1920 roku: *„Jestem dumny, że dowodziłem oficerami, którzy dzieląc wszelki trud z żołnierzem, potrafili, jak sam widziałem, prowadzić boso pułk do ataku; [...] Dumny jestem, że pod memi rozkazami służyli szeregowi, którzy nad chwilę przed śmiercią pytali o wieści z pola bitwy, a na wiadomość o polskim zwycięstwie konali z uśmiechem na ustach"*[67].

Powszechny obowiązek wojskowy regulowała ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 roku *o powszechnym obowiązku wojskowym (DzU RP z 1939 r., nr 25, poz. 220)*. Dotyczył on każdego obywatela płci męskiej i obejmował: *obowiązek zgłaszania się do rejestru poborowych i obowiązek stawienia się do poboru; obowiązek służby wojskowej – za-*

---

[63] Zauważmy, że w kategorii „porządek publiczny" mieściły się także klęski żywiołowe, które wchodzą dzisiaj w zakres bezpieczeństwa powszechnego.

[64] *„Art. 16. Pomoc wojskowa ma być tak silna, by dawała po każdym względem rękojmię, że zadanie spełnione zostanie i honor oręża nie będzie narażony na szwank"*, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, DzU RP z 1919 r., nr 52, poz. 328. Zob. też Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 r. *Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym*, Regulamin służby wewnętrznej, cz. VIII.

[65] Do grupy „niektórych interesów państwa" zaliczono obronność państwa i gospodarstwo narodowe, należności życia publicznego (inaczej uczciwość na zajmowanym stanowisku państwowym), porządek publiczny, rację stanu.

[66] Są to: poszanowanie godności obywatela RP, prawa majątkowe i interesy materialne Polski i obywateli, ochrona prawna.

[67] W. Sikorski, *Nad Wisłą i Wkrą*... okładka książki.

sadniczej, służby wojskowej w rezerwie, służby wojskowej w pospolitym ruszeniu[68], *pomocniczej służby wojskowej oraz uzupełniającej służby wojskowej*[69].

Służbę wojskową traktowano jako „*służbę zaszczytną, pełnioną dla Narodu i Państwa i zarazem wypełnienie podstawowego obowiązku obywatelskiego*"[70]. Na wniosek ministra spraw wojskowych lub upoważnionej przez niego władzy wojskowej można było pozbawiać obywatelstwa polskiego obywatela, który: „opuścił jednostkę lub swe stanowisko służbowe i przebywał za granicami Państwa Polskiego lub na obszarze zajętym przez nieprzyjaciela; nie czynił zadość powołaniu lub publicznemu wezwaniu do służby, lecz udawał się za granicę Państwa Polskiego lub na obszar zajęty przez nieprzyjaciela i tam przebywał; przebywał stale za granicami Państwa Polskiego i w celu uchylenia się od swego obowiązku wojskowego nie zgłosił się w terminie wyznaczonym przez władzę w urzędzie konsularnym RP lub u właściwej władzy wojskowej kraju; przebywał za granicami Państwa Polskiego i werbował do obcego wojska lub obcej organizacji wojskowej obywateli polskich, przebywających w kraju i za granicą"[71].

Specyficzną formę służby wojskowej stanowiła służba ochotnicza. Na jej bazie tworzono *junackie hufce pracy*[72], w których służba wiązała się z wykonywaniem prac fizycznych dla potrzeb obrony państwa i jego interesów gospodarczych. Drugą, choć bardzo spóźnioną formacją opartą na ochotniczym zaciągu były *Oddziały Obrony Narodowej*, utworzone rozkazem ministra spraw wojskowych, celem pogłębienia przygotowania wojskowego i zwiększenia gotowości bojowej obywateli. Służbą w Obronie Narodowej była także służba w *Legii Akademickiej,* pełniona przez studentów szkół akademickich i uczniów innych szkół wyższych państwowych i prywatnych[73].

Kolejną godną podkreślenia formą spełniania powszechnego obowiązku służby wojskowej była pomocnicza służba wojskowa. Polegała ona „*na pełnieniu służby obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, wartowniczej, łączności, technicznej, przeciwpożarowej, wojskowej służby zdrowia, transportowej, biurowej oraz innej, potrzebnej dla celów obrony Państwa*"[74], z czynnościami duszpasterskimi włącznie[75].

Służba wojskowa nie ograniczała się więc tylko do odbycia obowiązku służby zasadniczej. Znaleziono wiele innych sposobów dla powszechnego, wojskowego

---

[68] Służba w pospolitym ruszeniu oznaczała w praktyce posiadanie przez poborowego kategorii „C", osiągnięcie górnej granicy wieku, i inne przypadki określone na mocy szczególnych przepisów.

[69] Służba kobiet polegała na ochotniczym przyjęciu na siebie takiego obowiązku. Zasada ta dotyczyła także obcokrajowców.

[70] Zob. art. 113 Ustawy.

[71] Tryb pozbawienia obywatelstwa określał minister spraw wewnętrznych. Zob. Art. 114 Ustawy.

[72] Dekret Prezydenta RP z dnia 22.11.1936 r. *o służbie pracy młodzieży.*

[73] Na temat formacji Obrony Narodowej godna polecenia jest przywoływana już praca K. Pindel, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej,* Bellona, Warszawa 1995 oraz tegoż autora, *Obrona Narodowa 1937–1939,* Warszawa 1979.

[74] Ustawa *o powszechnym obowiązku wojskowym,* art. 105.

[75] Wydano także: *Przepisy wykonawcze o pomocniczej służbie wojskowej z rozporządzenia Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z dnia 7 lutego 1939 r.* (DzU RP z 1939 r., nr 20, poz. 131).

(i obywatelskiego) przeszkolenia obywateli, któremu sprzyjała wola władz politycznych i powszechny szacunek społeczeństwa dla różnych form służby narodowej.

3.2.4. Inne dziedziny obrony narodowej

3.2.4.1. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w okresie międzywojennym podlegało ministrowi spraw wewnętrznych, w województwach – wojewodom, a w powiatach – starostom.

Po uchwaleniu przez Sejm 24.07.1919 r. ustawy powołującej Policję Państwową uporządkowano kwestie dotyczące struktury i stanu prawnego instytucji o charakterze policyjnym i milicyjnym.[76] Najwyższą funkcję dowódczą sprawował Komendant Główny Policji wyznaczany przez Naczelnika Państwa, a jego organem wykonawczym była Komenda Główna Policji: „*Cechą ówczesnej policji było jej podporządkowanie zwierzchnictwu władzy administracji ogólnej. Jedynie w sprawach organizacji i administracji wewnętrznej, w szczególności: naboru do służby, szkolenia, zaopatrzenia technicznego oraz przygotowania obrony państwa policja podlegała swoim policyjnym przełożonym*"[77].

Częściowa lub całkowita mobilizacja wiązała się z przejściem policji w skład sił zbrojnych. Nadal jednak jednostki policyjne spełniały swoje podstawowe funkcje w ramach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Do najważniejszych zadań realizowanych przez policję na rzecz sił zbrojnych i ochrony organów państwa należało: internowanie, bierna obrona przeciwlotnicza, kontrola stawiennictwa rezerwistów, kontrola wykonywania świadczeń, osłona przeciwdywersyjna jednostek i instytucji wojskowych, ewakuacja ludności, wsparcie rozsyłania i doręczania dokumentów mobilizacyjnych, przygotowanie ochrony linii i obiektów komunikacyjnych, przemysłowych i obiektów użyteczności publicznej[78]. W szczególnych sytuacjach również siły zbrojne zobowiązane były do wsparcia policji i władz cywilnych. Zadanie to określano mianem asystencji polegającej na udzielaniu pomocy „*gdy pomimo użycia wszelkich rozporządzalnych sił i środków (władze administracyjne) nie są w stanie zapewnić porządku i bezpieczeństwa publicznego, a mianowicie: do uprzedzania lub stłumiania zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciwko państwu lub bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli; w celach zapobiegawczych i ratunkowych podczas klęsk żywiołowych* [...]"[79].

W ministerstwie spraw wewnętrznych znajdował się Departament Polityczny, koordynujący działania kontrwywiadowcze. Jego zadaniem było rozpracowywanie partii

---

[76] Milicja ludowa została rozwiązana wkrótce po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji. Na jej miejsce utworzono jednolitą policję.

[77] K. Gąsiorek, *Bezpieczeństwo i porządek*... s. 100.

[78] E. Piwowarski, *Problemy mobilizacyjne Policji Państwowej w 1939 roku,* [w:] „Myśl Wojskowa" 1994, nr 4, s. 144–145.

[79] *Encyklopedia wojskowa,* pod red. O. Laskowskiego, Warszawa 1931, s. 149.

politycznych i organizacji społecznych, wykonywanie zleceń premiera i ministra dotyczących spraw politycznych, społecznych, wyznaniowych, czuwanie nad bezpieczeństwem wewnętrznym w kraju. Zajmował się on legalnymi partiami opozycyjnymi i związkami zawodowymi oraz organizacjami nielegalnymi, co do których istniała obawa, że ich działalność może godzić w porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej. W pewnych sytuacjach i okolicznościach prawo Rzeczypospolitej dopuszczało zastosowanie instytucji zwanej ogólnie *asystencją wojskową*. Reguły rządzące tym zagadnieniem poruszyliśmy przy okazji omawiania misji sił zbrojnych.

3.2.4.2. Ochrona ludności (w czasie wojny)

Zagadnienia ochrony ludności regulowały w szczególności przepisy: *ustawy konstytucyjnej z kwietnia 1935 roku*; ustawy z 1934 roku *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*; ustawy z 1934 roku *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*; rozporządzenia Rady Ministrów z 1937 roku *o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa* oraz z 1939 roku *o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucyj w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju*; zarządzenia ministra spraw wewnętrznych z 1939 roku *o przekazaniu zarządom gmin przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli oraz ogółu ludności*, a ponadto inne przepisy określające reguły i zasady funkcjonowania służb użyteczności publicznej (np.: Związku Straży Pożarnych, organizacji ochotniczych, Polskiego Czerwonego Krzyża, Organizacji Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju).

Polskie środowiska wojskowe, mając na względzie doświadczenia zachodnie, argumentowały za koniecznością zorganizowania ochrony ludności cywilnej przed skutkami przyszłej wojny aerochemicznej. Postulowano stworzenie systemu alarmowania i ochrony zbiorowej, rozśrodkowania zabudowy miejskiej, wyposażenia ludzi w indywidualny sprzęt ochrony przed gazami bojowymi, zorganizowanie pierwszej pomocy sanitarnej, opracowanie planów ewakuacyjnych, rozpowszechnianie sposobów ochrony.

Do pierwszych działań należy zaliczyć powstanie Towarzystwa Obrony Przeciwgazowej – TOP (w 1921 r.). Wkrótce powstało drugie stowarzyszenie – Liga Obrony Powietrznej (LOP). Fuzja LOP i TOP doprowadziła do powstania nowego stowarzyszenia o nazwie Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej – LOPP (1923 r.). Zajmowała ona dominującą pozycję i odgrywała główną rolę w przygotowaniach do OPL-b[80] aż po 1934 r. Najważniejszymi jej dokonaniami, według K. Pindela, były: wyszkolenie społeczeństwa i organizacja struktur funkcjonalnych, zaopatrzenie materiałowo-techniczne, popularyzacja lotnictwa oraz idei rozbudowy lotnisk i szkolnictwa lotniczego[81].

Ważną pozycję, ukierunkowaną na pomoc rannym, zajmował Polski Czerwony Krzyż utworzony w 1919 r. pod nazwą Polskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża (od

[80] OPL-b jest skrótem od Obrony Przeciwlotniczej – biernej.
[81] Zob. K. Pindel, *Obrona terytorialna...* s. 102.

1927 r. PCK). W przygotowaniach tych uczestniczyły też Związek Straży Pożarnych (od 1921 r.) i Organizacja Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju (powołana w 1928 r.).

Rozwijająca się aktywność społeczna udzielała się stopniowo organom administracji cywilnej. Ministerstwo Komunikacji zorganizowało pierwsze drużyny odkażające. W 1931 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych po raz pierwszy wezwało wojewodów i starostów do tworzenia terenowych ogniw OPL-b, zapoczątkowało też szkolenie niektórych grup ludności. Resort oświaty wprowadził do programów nauczania problematykę ochrony przed skutkami wojny. Ministerstwo Opieki Społecznej i Pracy zaczęło forsować koncepcję drużyn ratowniczo-sanitarnych. Już w 1922 r. w III oddziale Min. Spr. Wojsk. (tzw. Referat OPL-b) rozpoczęto systematyczne studia doświadczeń ochrony ludności w czasie I wojny światowej, a także aktualnego jej stanu. Od 1925 r. odpowiednie prace studyjne zapoczątkowano w Sztabie Generalnym.

Po dojściu Hitlera do władzy wybuch wojny stawał się z każdym miesiącem coraz bardziej realny. W tej sytuacji Sejm uchwalił 15 marca 1934 r. *ustawę o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*. Tym samym powstała nowa dziedzina obronności kraju i jednocześnie najważniejsza podstawa prawna do zorganizowanej ochrony ludności w razie wojny. Kierownictwo sprawami OPL-b ustawa oddała Min. Spr. Wojsk. natomiast do zorganizowania wszelkich działań ochronnych zostały zobowiązane władze państwowe i terenowe, zwłaszcza MSW oraz organizacje społeczne.

Z dniem 13 czerwca 1936 r. ukazały się tymczasowe wytyczne min. spr. wojsk. o organizacji OPL państwa, a 4 lipca tego roku Prezydent RP powołał Inspektora Obrony Powietrznej Państwa podległego Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych. W dniu 21 stycznia 1937 roku ukazało się wreszcie oczekiwane rozporządzenie Rady Ministrów o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Stanowiło ono o dwu istotnych kwestiach: powszechności ochrony – „*obowiązek zabezpieczenia siebie i swoich najbliższych oraz ochrony swego mienia przed napadem z powietrza ciąży na każdym obywatelu*"; oraz nałożeniu obowiązku na wszystkie władze i stowarzyszenia społeczne – „*ułatwiać i pomagać obywatelom spełnienie obowiązku zabezpieczenia się przed skutkami wojny*".

Stosunkowo szybko uporano się z zagadnieniem ostrzegania ludności o niebezpieczeństwie napadu lotniczego nieprzyjaciela. Budowano schrony, lecz liczono głównie na wykorzystanie podpiwniczeń zabudowy i rowów przeciwlotniczych. Zapoczątkowano na dużą skalę produkcję masek przeciwgazowych, a nawet ich odpłatną dystrybucję, lecz potrzeby w tym względzie zaspokojono w minimalnym procencie. Zachęcano ludność do wzmacniania konstrukcji budynków mieszkalnych i przede wszystkim do zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Zdawano sobie sprawę z tego, że warunkiem realizacji ochrony ludności jest jej odpowiednie wyszkolenie. Dopiero w 1938 r. stworzono prawne podstawy do szkolenia obowiązkowego, zwłaszcza w szkołach. W przygotowaniach ochrony ludności na czas wojny pominięto praktycznie ludność wiejską oraz tzw. ludność bierną w mia-

stach, czyli tę, która nie uczestniczyła w procesie produkcji, usług albo też nie stanowiła rodzin wojskowych[82].

W związku z zagrożeniem wojennym w 1939 r. podjęto prace nad planem wycofania[83]. W opracowanym planie na wypadek zagrożenia od strony zachodniej wprowadzono: strefy wycofania, rejony rozmieszczenia (w południowo-wschodniej Polsce) oraz transporty wycofania dla osób z instytucji wojskowych, władz administracji państwowej oraz przemysłu wojennego.

Z chwilą napaści Niemiec na Polskę główne problemy ochrony ludności zostały sprecyzowane i przełożone na obowiązujące instrukcje. Umocowano je funkcyjnie z administracją cywilną i wojskową (Okręgi Korpusów).

W związku z bezpośrednim zagrożeniem w sierpniu 1939 r. wprowadzono w najważniejszych ośrodkach OPL-b. Rozpoczęto kopanie rowów przeciwlotniczych, wezwano ludność do przygotowania piwnic do ukryć przeciwlotniczych. Po agresji powstały pierwsze pożary i zagruzowania zburzonych bombami budynków. Rozpoczęła się planowana ewakuacja ludności czynnej z pasa nadgranicznego oraz tzw. dobrowolne rozproszenie (ewakuacja) ludności największych miast do rejonów podmiejskich. Niestety, ewakuacja ta zamieniła się w niekontrolowany ruch mas ludzkich, ocenianych na ok. 2,5 mln osób.

Ludność zdana była na własną inicjatywę. W wielu miejscowościach powstawały *społeczne straże obywatelskie* rekompensujące funkcje ochronne nieistniejących już władz administracyjnych. Wzrosła samopomoc wobec bezdomnych, pogorzelców, rannych oraz w zakresie dzielenia się żywnością. Aktywnie działały służby ratownicze: straż pożarna, pogotowie energetyczne, wodno-kanalizacyjne i inne służby.

Stworzenie podziemnego państwa polskiego stanowiło już samo w sobie akt zbiorowej samoobrony. Odpowiednie jego organy stworzyły na początku dwa ośrodki: *Referat Walki Cywilnej w Biurze Informacji i Propagandy KG AK* (1940 r.). Pół roku później utworzono z inicjatywy partii politycznych *Kierownictwo Walki Cywilnej*. W kwietniu 1941 roku uzyskała następującą organizację: siedmiowydziałowy sztab, Główna Komenda Walki Cywilnej (GKWC), zespoły społeczno-zawodowe oraz okręgowi i powiatowi kierownicy walki cywilnej, usytuowani przy odnośnych delegaturach Rządu RP. Działalność GKWC ograniczyła się w zasadzie do okręgów warszawskiego, krakowskiego, łódzkiego, kielecko-radomskiego, lubelskiego. W 1942 r. GKWC weszła w skład Kierownictwa Walki Podziemnej AK, zachowując swój charakter pod nazwą Opór Społeczny.

---

[82] Szerzej, J. Suwart, *Prawnoorganizacyjne rozwiązania ochrony ludności w Polsce*, [w:] *Współczesny wymiar obrony...* s. 31–36. J. Suwart przygotował do druku doskonałe opracowanie o obronie cywilnej w Polsce począwszy od 1918 roku. Należy mieć nadzieję, że uda się je wydać i dzięki temu uzyskać jedyne w swoim rodzaju opracowanie na ten temat.

[83] Por. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów państwa* DzU RP z 1939 r., nr 29, poz. 197.

3.2.4.3. Samoobrona powszechna

O samoobronie, w czasie okupacji, pisała cała konspiracyjna prasa polska. Jej treść najwierniej ujęła „Samoobrona Społeczna" (pismo konspiracyjne) w publikacji pt. *Dziewięć zasad samoobrony*:

1. *Samoobrona to powszechna akcja ochrony narodu przed zniszczeniem w ludziach, kulturze i mieniu naturalnym.*

2. *Samoobrona to zorganizowany opór społeczny wobec okupanta, posłuch dla władz polskich, wykonywanie zasad zbiorowej walki.*

3. *Samoobrona to pomoc walczącym, ściganym, więzionym.*

4. *Samoobrona to walka społeczna, gospodarcza i kulturalna z każdym wrogiem, obrona przed branką, wywożeniem, wynaradawianiem, haraczem rolnym, zbiórką surowca, wyzyskaniem sił polskich, rabunkową gospodarką, akcją osiedleńczą i propagandą polityczną, ratunek dla poszkodowanych.*

5. *Samoobrona to samopomoc i opieka nad polskimi ofiarami wojny, solidarność, dobrowolne stosowanie sprawiedliwości społecznej.*

6. *Samoobrona to dobrowolny podatek pieniężny dla organizacji niepodległościowych.*

7. *Samoobrona to piętnowanie odszczepieńców i zdrajców, społeczna kontrola bezpieczeństwa i moralności narodowej.*

8. *Samoobrona to sztuka organizowania i wspólnej, zbiorowej postawy wobec każdego niebezpieczeństwa i w każdej gromadzie ludzkiej.*

9. *Samoobrona to straż powszechna godności i siły narodowej*[84].

Zasady samoobrony objęły jednak nie tylko kwestie ochrony ludności. To w gruncie rzeczy istota społecznej, oddolnej postawy w walce z okupantem przy użyciu różnych form i narzędzi walki. To także tajne nauczanie, pomoc walczącym żołnierzom, ukrywanie osób ściganych przez obcy aparat ścigania i szereg innych form aktywności, które określono m.in. jako *część obrony narodowej polegającą na samorzutnym (trwałym i doraźnym) organizowaniu się ludzi w miejscu zamieszkania (życia) dla przeciwstawienia się zagrożeniom życia i zdrowia, mienia i środowiska wynikającym z działalności człowieka i sił natury*[85].

3.2.4.4. Ochrona granicy państwa

Ochrona granicy państwa w Polsce międzywojennej miała charakter wojskowy, wojskowo-ekonomiczny, ekonomiczny i policyjny. Najważniejszymi organami państwowymi odpowiedzialnymi za zagadnienia ochrony granicy państwowej były: ministerstwa: spraw wojskowych, aprowizacji, skarbu, spraw wewnętrznych, a także Na-

[84] Zob. J. Suwart, *Prawnoorganizacyjne rozwiązania ochrony ludności w Polsce*, [w:] *Współczesny wymiar obrony* ... cz. 1, s. 41.

[85] Zob. *Samoobrona powszechna*, „Zeszyt problemowy TWO" 1997, s. 10; A. Skrabacz, *Samoobrona powszechna*, [w:] *Współczesny wymiar obrony*... s. 134; J. Marczak (kier. nauk.), *Samoobrona powszechna*, AON, Warszawa 1999, s. 36–37.

czelne Dowództwo, dowództwa okręgów etapowych i dowództwa okręgów generalnych. Do zasadniczych sił ochrony granicy należy zaliczyć: Straż Gospodarczo-Wojskową i Korpus Straży Skarbowej, Straż Graniczną, Wojskową Straż Graniczną, bataliony wojsk garnizonowych, Strzelców Granicznych, Bataliony Wartownicze, Brygady i Bataliony Celne, Bataliony Etapowe (granica wschodnia), wojska kordonowe, Policję Państwową, Korpus Ochrony Pogranicza, a także oddziały Obrony Narodowej[86].

Ochrona granicy państwowej już znacznie wcześniej wiązała się nie tylko z fizycznym powstrzymywaniem przed jej nielegalnym przekroczeniem albo osłoną przed niespodziewanym atakiem zbrojnym. Obejmowała również problemy migracji, przemytu, nielegalnego handlu, pobierania ceł, ścigania przestępców, zapobiegania pospolitej grabieży na terenach przygranicznych i wiele innych.

Ze względu na wzrastające zagrożenie wojenne coraz większego znaczenia nabierało zabezpieczenie granic pod względem wojskowym.

3.2.4.5. Komunikacja (łączność i transport)

Ministerstwo Poczt i Telegrafów wspólnie ze Sztabem Głównym działało w dwóch zasadniczych kierunkach: inwestycyjnym i organizacyjno-mobilizacyjnym. Za komunikację w rozumieniu ustawy[87] uważano *zespół środków i czynności związanych z przenoszeniem na odległość osób, rzeczy i wiadomości*. Na czas wojny przewidywane było ścisłe zespolenie Ministerstwa Komunikacji z Szefostwem Komunikacji Sztabu Głównego. Minister komunikacji miał objąć funkcję szefa komunikacji w sztabie Naczelnego Wodza, a jego zastępcą miał zostać szef komunikacji Sztabu Głównego.

Łączność na kolei znajdowała się w sferze kompetencji ministra komunikacji (na czas wojny – szefa komunikacji w sztabie Naczelnego Wodza). Ochroną linii kolejowych przed sabotażem zajmowała się służba kwatermistrzowska, zaś od strony operacyjnej miała być zapewniona przez mobilizowane oddziały policji. Naprawą zniszczeń na liniach kolejowych miały się zajmować wojska kolejowe. Naczelny dowódca wojsk kolejowych w kraju, podlegał szefowi komunikacji i dysponował wszystkimi formacjami wojsk kolejowych oprócz przydzielonych bezpośrednio poszczególnym armiom.

Zakładano, że wojska kolejowe już przed wybuchem wojny będą gotowe do działania i rozmieszczone wzdłuż sieci kolejowej, a przede wszystkim na liniach transportowo-koncentracyjnych.

Podstawowym założeniem planu łączności była zasada, że cała łączność telefoniczna i telegraficzna Naczelnego Dowództwa z armiami oparta będzie na sieci telefonicznej i telegraficznej Ministerstwa Poczt i Telegrafów. W związku z powyższym cały personel ministerstwa na obszarze operacyjnym miał być zmilitaryzowany i podporządkowany naczelnemu dowódcy łączności. Na pozostałym obszarze personel

---

[86] Zob. H. Szafran, *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *Współczesny wymiar obrony*... s. 106–114; K. Pindel, *Obrona terytorialna*... s. 108 i nast.

[87] Zob. Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o komunikacjach w służbie obrony Państwa*, DzU RP z 1939 r., nr 29, poz. 195, art. 1 i 2.

cywilny podlegać miał nadal ministerstwu, współpracującemu ściśle z naczelnym dowódcą łączności.

Kolejna wojna światowa zastała państwo młode i jeszcze nieokrzepłe po trudach I wojny światowej i wojen lokalnych oraz kryzysu gospodarczego i walk politycznych na tle kształtowania się struktury nowo odrodzonego państwa. Kampanii wrześniowej, okupacji oraz wyzwoleniu poświęcono wiele uwagi. Nas jednak interesują te zagadnienia, które w swej istocie wnoszą nowe wartości do pojmowania obrony narodowej. Z tego też względu podkreślić należy m.in. niezaprzeczalną polityczną i społeczną (narodową) wolę obrony świeżo odzyskanej samodzielności narodowej; słabość i kruchość sojuszy polityczno-militarnych; obiektywne, aczkolwiek istotne, spóźnienie procesu powszechnej mobilizacji państwa przed wybuchem wojny i w jej początkowym okresie; niekorzystne dla Polski położenie geostrategiczne; słabość planów operacyjnych, połączoną z opóźnieniem procesu mobilizacji sił zbrojnych; osamotnienie Polski w wyniku błędnie prowadzonej polityki zagranicznej w obliczu agresji faszystowskich Niemiec, wspartych niebawem agresją ZSRR; niejednolity ruch oporu w czasie okupacji i dwa zwalczające się obozy polityczne.

Lekcja wyniesiona z II wojny światowej pozwala na stwierdzenie, że naród polski uzyskał gotowość moralną do wystąpienia w obronie swojej niepodległości. Przyczyny klęski, obiektywne i subiektywne, nie zanegowały idei powszechności obrony w odrodzonym na nowo państwie. Opór zbrojny i cywilny narodu w czasie okupacji rozbudził i umocnił solidarność narodową.

Obrona narodowa w okresie międzywojennym i w czasie II wojny światowej zyskała nowe specyficzne cechy, odróżniające ją od okresu poprzedniego. Są to m.in.:

a) *w zakresie ogólnej organizacji obrony państwa i kierowania*:

– bogaty pakiet przepisów prawa państwowego, mimo braku ustawy o ogólnej organizacji obrony państwa (narodowej), przygotowanych w krótkim czasie i przy wielu okolicznościach niesprzyjających; wiele z tych przepisów zostało wydanych na ostatnią chwilę (np. o powszechnym obowiązku wojskowym, o świadczeniach, o stanie wyjątkowym, o stanie wojennym, o komunikacji w służbie obrony państwa, o wycofaniu, o ochronie niektórych interesów państwa);

– *obrona narodowa* obejmowała *całokształt działań o charakterze zapobiegawczym i reagowania realizowanych przez wszystkie podmioty prawa państwowego (rządowe, samorządowe i pozarządowe), mających na celu przeciwstawienie się zagrożeniom państwa*;

– do zagrożeń państwa zaliczano: *zagrożenia z zewnątrz, rozruchy wewnętrzne, rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, zagrażające ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa, albo bezpieczeństwu obywateli;* należy brać także pod uwagę fakt zaliczania do zagrożeń bezpieczeństwa obywateli *zagrożeń o charakterze awarii technicznych* i *klęsk żywiołowych na wielką skalę*;

– należy podkreślić synergię zachodzącą pomiędzy stanami wyjątkowym i wojennym, polegającą na płynnym przechodzeniu z jednego w drugi oraz zachowaniu wielu postanowień stanu wyjątkowego, jako właściwych dla stanu wojennego;

– stan wojenny wiązał się bezpośrednio z koniecznością użycia sił zbrojnych do obrony państwa; oznacza to, że stan wyjątkowy wprowadzano także m.in. po to, by przeciwdziałać zagrożeniom zewnętrznym, lecz bez konieczności używania sił zbrojnych[88];

– dość szczegółowe i czytelne obarczenie obowiązkami obronnymi wszystkich podmiotów prawa państwowego;

– powszechna i interdyscyplinarna aktywność państwa i jego suwerena – narodu na rzecz przeciwdziałania i przeciwstawienia się agresji zbrojnej;

– wielopodmiotowy udział organów państwa w stanowieniu o obronie narodowej, którą określano wówczas węziej – obroną państwa;

– w zakresie kierowania – skupienie lub przynajmniej dążenie do skupienia przy jednoosobowym organie władzy całokształtu zagadnień obrony państwa; wadliwą cechą rozwiązań tego okresu był wielotorowy sposób organizacji władzy, powodowany raczej walką o wpływy i władzę, nie zaś potrzebą sprawnego działania;

– organem tym był Naczelnik Państwa, Prezydent RP, wsparty działaniami rządu, ministrów i innych organów władzy;

– negatywnie należy ocenić zwierzchność prezydenta nad organami ustawodawczymi i sądami[89];

– na czas wojny zmniejszono skład gremiów odpowiedzialnych za kierowanie państwem, przy jednoczesnym przekazaniu uprawnień ustawodawczych głowie państwa;

– organem doradczym i właściwym w sprawach obrony państwa był Komitet Obrony Rzeczypospolitej, złożony ze ścisłego grona najważniejszych aktorów życia politycznego kraju;

– jego prace wspierał Sekretariat KOR, który obok francuskiego odpowiednika stanowił pierwowzór dla wielu innych krajów;

– każdy minister (nie włączając min. spr. wojsk.) dysponował komórką organizacyjną, która w jego imieniu realizowała sprawy obronne w danej dziedzinie[90];

– występował dualizm władzy nad siłami zbrojnymi (min. spr. wojsk i GISZ), stanowiący w ocenie autora jedną ze słabości tego okresu w sferze obrony państwa;

b) w zakresie przygotowań gospodarczych:

– godny uwagi jest fakt połączenia rozwoju gospodarczego kraju z zabezpieczeniem jego interesów w obszarze bezpieczeństwa narodowego i węziej – obrony państwa; uwzględnianie atutów obronnych w odniesieniu do stanu gospodarki państwa i wynikającej z niej trwałości obrony stanowiło jeden z elementów analiz strategicznych tego okresu[91];

---

[88] Mogły być one używane jedynie w charakterze pomocniczym na zasadzie „asystencji wojskowej".

[89] Dokonujemy tej oceny z dzisiejszego punktu widzenia. Nie oznacza to jednak, że i w owym czasie nie miała racjonalnych podstaw.

[90] Model ten obowiązuje także dzisiaj w wielu państwach i w Polsce, chociaż w tym przypadku sprawa ma charakter coraz bardziej „dyskusyjny", nie dla piszącego te słowa oczywiście.

[91] Koronnym tegoż przykładem było opracowane przez T. Kutrzebę i S. Mossora *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom* na przełomie 1937/1938 roku, w którym wiele miejsca poświęcono analizie gospodarki polskiej, kreując tzw. „rdzeń państwa" – obszar o strategicznym znaczeniu dla trwałości obrony państwa.

– przygotowanie pakietu ustaw i aktów wykonawczych określających powinności podmiotów gospodarczych i obywateli, ze szczególnymi rygorami czasu wojny włącznie;

– usprawiedliwione, lecz także zaniedbane opóźnienie prac legislacyjnych i organizacyjnych;

– wyraźne sprecyzowanie zasad wzajemnych świadczeń obywateli i przedsiębiorców z jednej strony i państwa z drugiej w zakresie świadczeń rzeczowych i osobistych oraz innych powinności[92];

– sformułowanie organizacyjnych i proceduralnych podstaw realizacji zadań sfery gospodarczej i usług oraz indywidualnych obywateli na rzecz realizacji zadań obronnych.

c) w zakresie sił zbrojnych (systemu wojskowego) i powszechnego obowiązku służby wojskowej:

– dualizm kierowania i odpowiedzialności oraz wielokierunkowe wpływy nie służyły stabilności sił zbrojnych;

– dokonano niebezpiecznego w skutkach rozdzielenia funkcji dowódczych i szkoleniowych od funkcji administracyjnych, szczególnie na szczeblu korpusów, których dowódcy „nie panowali" nad szczeblem dywizji i brygady[93];

– planowanie strategiczne pozbawione było często realizmu na rzecz zaufania sojuszom i braku wiary w wojnę z Niemcami[94];

– zaniedbano dążenie do samodzielnego stawienia oporu agresji zbrojnej „*przy całkowitym zlekceważeniu przygotowania innych, koniecznych do obrony państwa środków* [...] *obrony terytorialnej, umocnień obronnych, działań nieregularnych w masowej skali*"[95];

– precyzyjnie i szczegółowo określono obowiązek służby wojskowej, łącząc go z różnymi formami społecznej aktywności i wsparcia osobistego i materialnego; system wojskowy, używając współczesnych poglądów prezentowanych w środowisku naukowym AON, to nie tylko siły zbrojne (wojsko), a także cały system rządowej, gospodarczej, edukacyjnej i społecznej (pozarządowej) aktywności na rzecz utrzymywania mocy militarnej państwa i wojskowego profilowania obywateli do pełnienia obowiązku obrony ojczyzny[96];

– starano się tworzyć centralne i terytorialne operacyjne stanowiska połączone, w których mieliby współpracować dowódcy wojskowi i komisarze cywilni; w Szwecji, Danii i we Francji stanowi to niemal wierną kopię tego modelu, po dzień dzisiejszy.

---

[92] Jest to godne uwagi choćby w odniesieniu do wieloletniej zwłoki w tym zakresie w Polsce po reformie centrum administracyjnego i gospodarczego i po reformie ustrojowej oraz przy maksymalnie nasilającej się prywatyzacji w sferze produkcji i usług.

[93] Jednoznacznie oceniają to: I. Modelski, E. Kozłowski, J. Marczak, J. Pawłowski, R. Jakubczak w opracowaniach, które już cytowano.

[94] Zob. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej...* s. 36.

[95] Tamże, s. 40. Polecam także inne uwagi tych autorów w cytowanym materiale oraz niezwykle wnikliwą ocenę, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski...* s. 54–58.

[96] Szerzej o materii szkolenia społeczeństwa i jego kadr kierowniczych zob. J. Kunikowski, *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa" 1993, nr 5, s. 84–91; *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1994.

d) w ochronie ludności:

– główny wysiłek szczebla centralnego skupiono na aspektach ochronnych na czas wojny; w czasie pokoju odpowiedzialność spadała na organy terytorialne, chyba że zakres przedsięwzięć przekraczał ich możliwości;

– z uwagi na trudności gospodarcze – słabo zabezpieczono potrzeby materialne ludności na czas wojny;

– wielką sławą cieszy się samorzutny zryw narodu polskiego do uchronienia swoich wartości (moralnych, duchowych i materialnych) przed zbrodniczymi zakusami obydwu najeźdźców;

– w zasadzie można przyjąć, że zachowano ciągłość odpowiedzialności administracyjnej i operacyjnej za sprawy ochrony ludności w czasie wojny, przy zastrzeżeniu, że powszechna panika władz i okrutne represje okupantów nie sprzyjały temu zjawisku.

3.3. OBRONA NARODOWA PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ – OKRES PRL

Po II wojnie światowej, mimo pokonania wspólnymi siłami państw faszystowskich, ożyła rywalizacja pomiędzy największymi potęgami świata. Rywalizacji tej towarzyszyło zawieranie porozumień polityczno-militarnych i gospodarczych, których jedną z przyczyn stanowiła atmosfera wzajemnej nieufności i ostrej walki o podział świata na strefy wpływów politycznych i gospodarczych.

Świat podzielił się na dwa dominujące obozy zwane „systemami społeczno-politycznymi". Polska znalazła się w niezwykle trudnym położeniu, opuszczona przez swoich dotychczasowych sojuszników, zdominowana politycznie, gospodarczo i militarnie przez ZSRR straciła możliwość suwerennego stanowienia o swoim losie i organizacji państwowej, także w dziedzinie obrony narodowej.

Na samym początku definiowania okresu od II wojny światowej po 1991 rok możemy stwierdzić, że był to czas dominacji problematyki militarnej (wojennej) w całokształcie spraw bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej. Obowiązywała wówczas doktryna wojenna, rozumiana jako *„przyjęty w danym państwie (klasie koalicji) system ustaleń na charakter wojny i sposoby jej prowadzenia, na przygotowanie do niej kraju i armii"*[97].

Do dziedzin obronnych zaliczano działalność polityczno-obronną, gospodarczo-obronną, wojskową, bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny oraz obronę cywilną. Wszystko jednak podporządkowane było jednemu celowi – przygotowaniu państwa do wojny.

Bez względu na mniej lub bardziej krytyczne oceny stanu rzeczy w definiowanym okresie należy przyznać, że wielką starannością otoczono przygotowania do realizacji zadań określonych doktryną wojenną. Zadania te równoznaczne były z określeniem dziedzin, o których była mowa wyżej.

[97] J. Kaczmarek, C. Staciwa, S. Zapolski, *Doktryna wojenna,* MON, Warszawa 1982, s. 20.

Podstawowe ustalenia dotyczące przygotowania i funkcjonowania państwa w czasie wojny, jak podają autorzy *Doktryny wojennej*, obejmowały:

a) sprawy polityczno-obronne (cel: *przeciwdziałanie wybuchowi wojny oraz racjonalne ukierunkowywanie działalności obronnej*): – *w zakresie podstawowej koncepcji doktryny obronnej państwa i polityczno-obronnego przygotowania społeczeństwa,*

b) kwestie polityczno-gospodarcze (cel: *przygotowanie całej gospodarki narodowej do wzmożonych świadczeń na rzecz obrony państwa*) – *w zakresie produkcji materialnej, gromadzenia rezerw, infrastruktury obronnej i gotowości obronnej gospodarki narodowej,*

c) zagadnienia wojskowe (cel: *przygotowanie i utrzymywanie w wymaganym stopniu gotowości bojowej określonych sił i środków przeznaczonych do prowadzenia walki zbrojnej w ewentualnej wojnie*) – *czyli ustalenia dotyczące rodzajów sił zbrojnych, części sił zbrojnych przeznaczonych na zewnętrzny front wojny oraz sił zbrojnych przeznaczonych do obrony obszaru kraju (działalności na froncie wewnętrznym),*

d) porządek wewnętrzny i bezpieczeństwo publiczne (cel: *zapewnienie trwałości ustroju socjalistycznego, ochrony życia i zdrowia obywateli, ochrony mienia społecznego i prywatnego przed elementami przestępczymi oraz obrony państwa przed dywersją i szpiegostwem*) – *tj. ustalenia związane z uzyskaniem wiadomości o przeciwniku, kontrwywiadowczą ochroną kraju, obroną przeciwdywersyjną, utrzymaniem bezpieczeństwa w czasie mobilizacji, zapewnieniem realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej,*

e) obronę cywilną (cel: *zapewnienie ochrony ludności i zakładów pracy, pomieszczeń i urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury przed działaniami broni masowego rażenia i innymi działaniami nieprzyjaciela, jak również udzielanie pomocy poszkodowanym*)[98].

Bezpośrednio po wojnie, jak podaje J. Babula: „*obronność państwa utożsamiana była z funkcjonalnymi kompetencjami i zadaniami operacyjnymi sił zbrojnych i wspierających ich różnych organizacji paramilitarnych*"[99].

Przedstawiony powyżej zakres doktrynalnych ustaleń warunkował konstrukcję i status systemu obronnego PRL, nad którym dominującą rolę pełniła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), kierująca się ustaleniami doktrynalnymi Układu Warszawskiego, a ściślej Doradczego Komitetu Politycznego i Zjednoczonego Dowództwa. System ten został skonstruowany w celu zapobiegania wojnie, przygotowania się do niej oraz przeciwstawienia się wszelkim formom agresji zbrojnej na państwo, a także jego sojusznika z tzw. obozu państw socjalistycznych.

Nie zawierał on w sobie elementów funkcjonalnych związanych z bezpieczeństwem powszechnym lub publicznym w czasie pokoju. Jeśli nawet mowa była o tych zagadnieniach, to tylko w zakresie realizacji zadań w razie zagrożenia państwa wojną lub podczas wojny. Niewątpliwie i w czasie pokoju (rozumianego tutaj jako zaprzeczenie wojny) miały miejsce niechlubne w powszechnej ocenie akty ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, lecz tylko i wyłącznie dla utrzymania istniejącego ustroju politycznego i porządku prawnego.

---

[98] Zob. J. Kaczmarek, C. Staciwa, S. Zapolski, *Doktryna...* s. 193–231.

[99] J. Babula, *Wojsko Polskie 1945–1989. Próba analizy operacyjnej*, Bellona, Warszawa 1998, s. 53.

Niezwykle złożona była sytuacja kierowania systemem obronnym państwa. Dominującą rolę pełniły organy polityczne, które utożsamiać należy z partiami politycznymi dzierżącymi niepodzielną władzę w państwach Układu Warszawskiego[100].

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* sprawami obronnymi kierowała Krajowa Rada Narodowa, Rada Państwa, a od 1955 roku Komitet Obrony Kraju (KOK) powołany uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów[101].

Ustawa sankcjonowała pozycję KOK[102] jako komitetu rady ministrów ds. obronności. Do zakresu działania Komitetu należało: *ustalanie generalnych założeń obrony państwa oraz kierowanie całokształtem spraw dotyczących obronności kraju; rozpatrywanie zagadnień dotyczących obronności kraju i wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie; ustalanie założeń organizacji sił zbrojnych i samoobrony ludności; koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronności kraju*[103].

W skład Komitetu wchodzili: prezes Rady Ministrów – przewodniczący, minister obrony narodowej – zastępca ds. sił zbrojnych oraz inni członkowie i sekretarz powoływani przez Radę Ministrów.

Zapisy ustawy ujawniały fakt istnienia dwóch *organów właściwych w sprawach obronnych.* Przewodniczący KOK zobowiązany był bowiem realizować „[...] *generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju w zakresie spraw dotyczących obronności*"[104]. Tak samo zobowiązania w sprawach obronnych odnosiły się do ministra obrony narodowej oraz innych członków KOK. Znamienna była pozycja ministra ON, z którym poszczególni ministrowie zobowiązani byli ustalać wytyczne wydawane w obszarze swojego działania. Jest rzeczą zrozumiałą, że sprawy obronne w rozumieniu ustawy wiązały się głównie z wszechstronnym przygotowaniem sił zbrojnych, ustawa stwierdzała bowiem jednoznacznie: *„Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej"*[105]. Pozycja ministra ON określona była także czynnikami natury politycznej, gdyż przez długi czas rolę tę powierzano „wiernym funkcjonariuszom i żołnierzom" armii ZSRR, a także wyznaczoną rolą Polski i jej sił zbrojnych w doktrynie wojennej UW.

Konstrukcja ustawy miała charakter prowojskowy, a dokładniej – promilitarny, gdyż mimo jej tytułu mówiącego o powszechnym obowiązku obrony, ogranicza się do rozstrzygnięć w zakresie: kierowania obronnością, administracji rezerw osobowych, służby wojskowej, służby w formacjach samoobrony, służby w dziedzinach zmilitary-

---

[100] Tamże, s. 194.

[101] Do 1967 r. obowiązywały m.in.: przepisy Konstytucji PRL z 1952 roku, ustawa z 30.01.1959 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym*, ustawa z 26.02.1951 r. *o terenowej obronie przeciwlotniczej*, a także wiele przepisów prawa Polski międzywojennej.

[102] Odpowiedniki KOK istniały, lub mogły być powoływane, na wszystkich niemal szczeblach podziału terytorialnego państwa.

[103] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, art.5.2, DzU PRL z 1967 r., nr 44, poz. 220.

[104] Tamże, art. 9.1.

[105] Tamże.

zowanych, samoobrony ludności, świadczeń rzeczowych oraz przepisów karnych, przejściowych i końcowych.

Pozycja KOK umocniła się w 1983 roku, od kiedy stał się organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa[106]. Do jego zadań zaliczono: „*ustalanie generalnych założeń obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; rozpatrywanie głównych zagadnień dotyczących obronności i bezpieczeństwa Państwa oraz wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie* [...]*; występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzania stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny; sprawowanie funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności Państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego* [...]*; ustalanie założeń organizacyjnych Sił Zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych; ustalanie zadań związanych z podnoszeniem gotowości obronnej Państwa oraz nadzorowanie ich wykonywania; koordynowanie działalności naczelnych i centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej i gospodarki narodowej w zakresie obronności Państwa; dokonywanie ocen oraz sprawowanie nadzoru i kontroli wykonywania zadań w zakresie obronności Państwa* [...]*; wykonywanie innych zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa*"[107].

Komitet wykonywał swoje zadania „[...] *w uzgodnieniu z ustaleniami Rady Ministrów, podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych* (...)"[108]. Istotną zmianą stało się także to, że przewodniczącego KOK powoływał Sejm, zastępcą był minister obrony narodowej, zaś pozostałych członków powoływała Rada Państwa.

Rada Państwa w porozumieniu z Radą Ministrów określała także zasady i tryb działania KOK i jego organów wykonawczych, a także powoływania i odwoływania jego członków. Mianować miała także na okres wojny Naczelnego Dowódcę SZ PRL.

Mimo zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony PRL w 1983 roku, kierowanie sprawami obronności i bezpieczeństwa państwa było nadal złożone, a właściwości organów naczelnych nie były do końca i precyzyjnie określone. Świadczyły o tym zapisy, w myśl których te same uprawnienia mogą mieć Rada Państwa, Rada Ministrów i (lub) Komitet Obrony Kraju, nie zapominając o nader specyficznej roli Komitetu Centralnego PZPR.

Według J. Babuli, tę złożoną strukturę kierowania sprawami obronnymi i bezpieczeństwa państwa tworzyły:

– *na szczeblu naczelnym i centralnym*: KC PZPR (organ polityczny); Rada Ministrów i KOK (organy administracji państwowej), Sejm i Rada Państwa (organy władzy państwowej); organy organizacji społecznych i zawodowych; ministerstwa i urzędy centralne; organy związków spółdzielczych; dowództwa okręgów wojskowych i dowództw RSZ; jednostki resortowe;

---

[106] Widzimy więc, że oprócz spraw obronności do właściwości KOK zaliczono także sprawy bezpieczeństwa Państwa.

[107] Ustawa z dnia 21 listopada 1983 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, art. 1.1. DzU z 1983 r., nr 61, poz. 278.

[108] Tamże, art. 1.2.

– *na szczeblu wojewódzkim*, odpowiednio: KW PZPR, wojewodowie i wojewódzkie komitety obrony oraz wojewódzkie rady narodowe; wojewódzkie sztaby wojskowe; jednostki resortowe; organy organizacji społecznych i zawodowych; organy związków spółdzielczych; zjednoczenia i zakłady;

– *na szczeblu podstawowym*: KP PZPR; organy administracji państwowej; rady narodowe; wojewódzkie komendy uzupełnień; organy organizacji społecznych i zawodowych oraz przedsiębiorstwa, spółdzielnie, organizacje społeczne i szkolnictwo[109].

Sytuację tę S. Koziej nazywa delikatnie „podległością strategiczną"[110], która wiązała się z brakiem samodzielności politycznej państwa w materii bezpieczeństwa, narodowego, głównie w kontekście międzynarodowym. Podległość ta miała swoje polityczne i organizacyjne gwarancje, które znalazły się w *Układzie o przyjaźni, współpracy, i pomocy wzajemnej* z 1955 roku (Układ Warszawski), w praktycznym uznaniu dominującej roli ZSRR (KC KPZR, zawsze radzieckiego Naczelnego Dowódcy ZSZ, Sztabu Generalnego SZ ZSRR jako organu wykonawczego, całej Armii Radzieckiej panoszącej się bezkarnie na terytorium suwerennych państw).

Analiza problematyki obrony narodowej z tego okresu prowadzi do wniosku, iż generalnie oznaczała ona – w każdym wymiarze – przygotowanie się państwa do przeciwstawienia się agresji zbrojnej na państwo lub jego sojusznika. Z tego też względu skonstruowany do tego celu System Obronny Państwa (SOP) stanowił szczególną organizację, która miała sobie poradzić z problemami przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, a gdyby już stały się one rzeczywistością – przeciwstawieniem się ewentualnej agresji zbrojnej i jej skutkom godzącym także w bezpieczeństwo społeczeństwa, jego mienia i dorobku kulturalnego.

Tak w wymiarze praktycznym, jak i w teorii problemu SOP postrzegano pod kątem zagrożeń militarnych, co w rezultacie prowadziło do wyodrębnienia dwóch aspektów obrony: zewnętrznego i wewnętrznego. Stwierdzenie, iż: *„Już w pierwszych dniach wojny* [...], *obok dotychczasowego frontu operacyjnego (zewnętrznego), ukształtuje się nowy, o szczególnym charakterze front wewnętrzny*"[111], gdyż „[...] *działania wojenne będą rozgrywały się nie tylko w strefie frontu zewnętrznego, lecz obejmą swym zasięgiem terytoria wszystkich państw przeciwstawnych sobie koalicji*"[112], utwierdza w przekonaniu, że obronność państwa wiązała się li tylko z zagrożeniami o charakterze militarnym. Wszelkie inne funkcje systemu obronnego stanowiły pochodną przygotowań do odparcia agresji zbrojnej.

W owym czasie poglądy o obronności i systemie obronnym sprowadzały się do następujących wniosków:

– „obronność lub inaczej siłę obronną państwa można określić jako stopień jego zdolności do prowadzenia wojny przy maksymalnie możliwym – w danym ustroju

---

[109] Zob. J. Babula... s. 59.

[110] Zob. S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001, s. 14.

[111] H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony terytorium kraju*, MON, Warszawa 1965, s. 71.

[112] B. Chocha, *Obrona terytorium kraju*, MON, Warszawa 1974, s. 51.

społeczno-politycznym – natężeniu wszystkich materialnych i duchowych sił społeczeństwa"[113];

– „obronność państwa będzie oznaczać jego zdolność do prowadzenia skutecznych działań wojennych na współczesnym polu walki, do możliwie najwyższego uodpornienia państwa na oddziaływanie przeciwnika, a więc zapewnienie zdolności państwa do funkcjonowania, a także przygotowanie terytorium kraju jako części teatru działań wojennych"[114];

– „aktualnie pod pojęciem systemu obronnego rozumiemy całokształt zamierzeń mających na celu przygotowanie kraju do obrony oraz całość sił i środków w państwie przeznaczonych do wykonywania zadań obronnych"[115];

– system obronny „to – oparty na przyjętej przez państwo doktrynie wojennej – całokształt przygotowań o charakterze obronnym, realizowanych w ramach spełnianych przez państwo funkcji i dziedzin działalności mających na celu zapewnienie zdolności do prowadzenia skutecznych działań wojennych na współczesnym polu walki, do możliwie najwyższego uodpornienia państwa i społeczeństwa na oddziaływanie przeciwnika, a także przygotowanie terytorium kraju jako części teatru działań wojennych"[116].

Ze względu na niejawny charakter wielu aktów prawnych w materii obronności można przedstawić jedynie następujące syntetyczne wnioski, wynikające z właściwości stanu rzeczy tego okresu:

– cała praktyczna działalność w sferze obronnej (obronności) sprowadzała się do problematyki przeciwdziałania zagrożeniom wojennym;

– państwo polskie pozbawione było szansy na samodzielność obronną, głównie z uwagi na organizacyjne i proceduralne powiązania ze strukturami dominującymi;

– kierowanie sprawami obronnymi miało złożony charakter z uwagi na istnienie ograniczonej suwerenności państwa oraz dominacji działań partii politycznej nad działaniami formalnych organów władzy publicznej;

– struktura organizacji państwa w celach obronnych miała zapewnić wywiązanie się z zadań określonych wolą dominującego państwa – ZSRR i narzuconej, w układzie sojuszniczym, roli polskich sił zbrojnych i poszczególnych składników systemu obronnego państwa;

– władze państwowe, mimo znaczących ograniczeń, zabiegały o stworzenie warunków funkcjonowania państwa w aspekcie wewnętrznym, w sytuacji wystąpienia zagrożeń wojennych;

– pozytywnie należy ocenić działania na polu ochrony ludności, majątku narodowego i dóbr kultury w czasie wojny;

---

[113] Tamże, s. 95.

[114] M. Dębicki, J. Mroczko, *System obronny państwa*, rozprawa doktorska, ASG, Warszawa 1974, s. 29.

[115] T. Tuczapski, *Właściwości obrony terytorium kraju*, „Przegląd Obrony Terytorialnej" 1974, nr 1.

[116] M. Dębicki, J. Mroczko, *System obronny*... s. 39.

– doktryna militarna (obrony militarnej)[117] zdominowana była doktryną koalicyjną, a co za tym idzie władze państwowe (PRL) nie formułowały własnej, narodowej doktryny w tym zakresie;

– większość zadań sektora cywilnego sprowadzała się do zapewnienia potrzeb sił zbrojnych i innych ogniw układu pozamilitarnego, a zadania te miały faktyczne odzwierciedlenie w planowaniu budżetu i wydatków państwa;

– zagadnienia związane z potrzebami ludności (żywność, artykuły sanitarne, medyczne i inne) wyrażano jedynie w formie postulatywnej, bez konkretnych działań organizacyjnych i nakładów finansowych[118];

– bez względu na negatywne oceny należy dostrzec staranną pod względem prawnym i planistyczno-organizacyjnym konstrukcję Systemu Obronnego Państwa; przejawiało się to w precyzyjnym określeniu ról poszczególnych podmiotów prawa państwowego w zakresie realizacji zadań obronnych.

Konfrontacja Wschód-Zachód wymusiła konstrukcję systemów obronnych o jednoznacznym charakterze. Dostosowano je do zapewnienia możliwości odparcia agresji zbrojnej, a w razie potrzeby do wykonania uderzenia na obszarze potencjalnego (często wyraźnie określonego) przeciwnika. Ten sposób podejścia doprowadził do wyodrębnienia systemów, które poza możliwością walki zbrojnej, a wcześniej – przygotowania do niej, nie posiadały zdolności do ochrony (osłony) państwa i ludności przed innymi zagrożeniami. Wiele tragicznych zjawisk, jak katastrofy naturalne, powodzie, susze, pożary, awarie techniczne, emisje promieniotwórcze, masowe migracje, terroryzm, przestępczość zorganizowana i inne, zanegowało zbyt jednostronne podejście do problematyki bezpieczeństwa państwa.

Paradoks zjawiska wyraża się w sprzeczności powstałej między byłą socjalistyczną doktryną „człowieka ujarzmiającego przyrodę" a systemem zabezpieczeń prawnych ochrony ludności, dóbr i środowiska. Z jednej strony, zainwestowano ogromne kapitały w przemysł wydobywczy i przetwórczy, z pominięciem działań na rzecz ochrony środowiska. Z drugiej strony, stworzono system zabezpieczeń prawnych w sferze ogólnie pojętego bezpieczeństwa, który nie miał właściwego odzwierciedlenia w rzeczywistości, mimo iż – jak się okazuje – był jednym z lepszych w Europie, lecz jedynie na poziomie deklaracji.

Już na koniec formalnego funkcjonowania Układu Warszawskiego ogłoszono „Doktrynę wojenną Państw-Stron Układu Warszawskiego" (28–29 maja 1987 r.), w której stwierdzono, że: „*Doktryna wojenna Układu Warszawskiego, jak i każdego Państwa-Strony tego Układu, jest podporządkowana zadaniu niedopuszczenia do wojny, zarówno jądrowej, jak i konwencjonalnej*". Retoryka tego dokumentu, mimo wielu pokojowych odniesień, sprawia wrażenie niemal rozpaczliwego ostrzeżenia rozpadającego się już układu, adresowanego do wyraźnie określonych uczestników stosunków międzynarodowych.

---

[117] W analizowanym okresie pojęcie „doktryna obronna" oznaczało tyle co dzisiaj „strategia obronna"; doktryna stosowanej terminologii była więc nadrzędna wobec strategii.

[118] Wynika to z konstrukcji i sfery wykonawczej CPMG i wojewódzkich PMG.

Słowa mówiły same za siebie: „*Siły zbrojne państw sojuszniczych utrzymywane są w gotowości bojowej wystarczającej do tego, aby nie pozwolić zaskoczyć się znienacka. Jeżeli mimo wszystko zostaną napadnięte, udzielą one agresorowi druzgocącej odprawy*".

3.4. OBRONA NARODOWA PO 1989 ROKU

Wysokie tempo przemian na arenie międzynarodowej i wewnętrznej wywołało powszechną dyskusję nad modelem demokratycznego państwa. Począwszy od nowelizacji Konstytucji, kończąc na prawach i powinnościach samorządów i poszczególnych podmiotów prawa państwowego, kształtuje się model państwa aspirującego do klubu nowoczesnych demokracji.

Otwarte pozostaje nadal pytanie o to: czy w podejściu do problematyki obrony narodowej zaszły jakieś istotne zmiany, a jeśli tak, to w jakim zakresie?

Przewartościowania geopolityczne w dobie „pierestrojki" nie pozostały bez wpływu na kwestie bezpieczeństwa, które do tej pory stanowiły jakby rzecz przesądzoną. Pojawiła się wreszcie, jak to ujmuje S. Koziej, „*możliwość rozpoczęcia samodzielnego decydowania o swoich losach*"[119], która wymusiła jednak konieczność podjęcia pilnych działań prawnych i organizacyjnych i wytyczenia kierunków obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Do najistotniejsze zmian po 1989 roku można zaliczyć:

a) w zakresie legislacji na rzecz bezpieczeństwa, w tym obrony państwa, ujmując rzecz w porządku chronologicznym, pojawiły się: „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" przyjęte na posiedzeniu KOK 2 listopada 1992 r.; kolejne nowelizacje ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. 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"; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r.; wprowadzenie pakietu aktów prawnych w rezultacie doświadczeń tragicznej powodzi 1997 r.; ustawa a dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa; ustawy reformujące ustrój administracji publicznej, wprowadzone w życie w 1998 r.; „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej" i „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej" przyjęte uchwałami Rady Ministrów, odpowiednio: 4 stycznia i 23 maja 2000 r.; ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw; inne ustawy i przepisy wykonawcze w zakresie bezpieczeństwa państwa i obronności.

[119] S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii...* s. 6.

b) w sferze funkcjonalnej i organizacyjnej: reformę centrum administracyjnego i gospodarczego; stworzenie podstaw prawnych i organizacyjnych na rzecz dominującej pozycji sektora prywatnego w gospodarce narodowej; reformę ustroju terytorialnego państwa; pojawienie się konstytucyjnego organu – Rady Gabinetowej, powołanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, nowych komitetów Rady Ministrów; rozszerzenie zakresu działania komitetów RM; ograniczenie zakresu działania i kompetencji Komitetu Obrony Kraju i formalne przejęcie tychże przez Radę Ministrów; przeobrażenie struktury Ministerstwa Obrony Narodowej; powołanie organów wykonawczych m.in.: Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Departamentu Systemu Obronnego MON, przekształcenie Biura Spraw Obronnych URM w departament, powołanie w MSWiA departamentów: porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego; sprecyzowanie nowych zakresów kompetencji organów naczelnych i centralnych; powołanie agencji: rezerw artykułów sanitarnych, rezerw materiałowych oraz rynku rolnego; przewartościowanie podejścia do rezerw państwowych w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 1998 r.; powierzenie terytorialnym organom administracji rządowej i samorządowej szeregu kompetencji właściwym, do tej pory, organom o charakterze kolegialnym; odejście od proresortowego podejścia do problemów bezpieczeństwa narodowego na rzecz działania o charakterze funkcjonalnym; powierzenie organom naczelnym (ministrom) roli kierowników działów administracji rządowej; rozbudzenie aktywności organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa narodowego.

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z tego okresu zostały sformułowane w dokumencie przyjętym przez KOK o nazwie „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej". „Ich treść, pisze S. Koziej, określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej"[120].

Znamienne było zwłaszcza szerokie potraktowanie kwestii bezpieczeństwa narodowego: „Współczesna treść pojęcia bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne"[121].

W drugiej części dokumentu określono, że celem państwa jest obrona i umacnianie niepodległej, suwerennej państwowości jako podstawy respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz systemu demokratycznego i pomyślności reform rynkowych.

Dokument ten definiuje *obronność,* której istota sprowadza się do przeciwstawiania się każdej agresji, dla obrony suwerenności i integralności terytorialnej państwa. „*Celem strategicznym obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa*"[122], lecz w dalszej części znajdujemy wręcz zadziwiającą wykładnię zadań pozamilitarnych ogniw obronnych. Okazało się bowiem, że określono dla nich misje jakby wręcz z zupełnie innego obszaru problemowego, nie mającego nic wspólnego z obroną państwa przed agresją zbrojną.

---

[120] Tamże, s. 14.

[121] *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej,* s. 5.

[122] Tamże, s. 16.

Ogniwa te w zasadzie miały do spełnienia jedną misję – *ochronę ludności i struktur państwa przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi skutkami działań wojennych.* Nie wspomniano ani słowem (w części opisującej system obronny i zadania pozamilitarnych ogniw obronnych) o tym obszarze zadaniowym, który we wcześniejszych fragmentach dokumentu dotyczył aktywności podmiotów cywilnych na polu współpracy międzynarodowej i regionalnej oraz aspektów gospodarczo-obronnych[123].

Już tylko w sferze gospodarczo-obronnej przewidywano, że zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa, a w szczególności: *warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych, przygotowania bazy do wykonania przez armię zadań obrony państwa*, a także *warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych*[124]. Brak konsekwencji i spójności w treści dokumentu jest jego najsłabszą stroną.

W części pierwszej dokumentu („Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa") definiuje się także problematykę *bezpieczeństwa wewnętrznego.* Dzięki temu strategia bezpieczeństwa państwa obejmuje wszystkie istotne obszary tegoż zjawiska. Bezpieczeństwo wewnętrzne wiązać się miało z istnieniem zagrożeń niemilitarnych politycznych i społeczno-politycznych, a także z postępującą degradacją środowiska naturalnego. Fakt ten istotnie wpłynął na konstrukcję celowo-zadaniową pozamilitarnych ogniw obronnych w drugiej części dokumentu, a nawet wypaczył jej strukturę.

Strategia z 1992 r. wnosiła jednak wiele wartości. Nieśmiałe podejście systemowe sprawiło jednak, że nie dokonano w niej szerokiej definicji obrony narodowej. Mimo to już nie tylko kwestia czasu wojny i klasycznych zadań obronnych, lecz także sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, ochrony ludności w czasie pokoju, porządku publicznego, ochrony granic i inne kwestie na pozór „nieobronne" znalazły swoje miejsce w myśleniu i działaniu strategicznym władz państwowych. Jeśli dodać do tego zapis o możliwości używania sił zbrojnych w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne (awarie, katastrofy i klęski żywiołowe), to wniosek, iż strategia z 1992 r., mimo uchybień, miała charakter postępowy stanowi właściwą rekapitulację analiz tego dokumentu.

Postanowienia strategii nie oznaczały jednak istotnego postępu w działaniach praktycznych. Wynikało to także z tego, że ów dokument nie stanowił dostatecznej podstawy prawnej do podjęcia działań wykonawczych. Spory kompetencyjne, opóźnienia legislacyjne i brak działania w kategoriach interdyscyplinarnych sprawiły, że miało miejsce znaczne eksperymentowanie nad kształtem sił zbrojnych, a co gorsza zaniedbano, w tym liberalnym czasie dla gospodarki, całokształt przygotowań obronnych w sektorze cywilnym, doprowadzając wprost do *„krachu potencjału obronnego"*[125].

Zaniedbania w sferze cywilnej, a także brak właściwego podejścia sprawiły, że praktycznie rolę pozamilitarnych ogniw obronnych utożsamiono z zadaniami realizowanymi przez struktury podległe ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

---

[123] Tamże, s. 9–16.
[124] Tamże, s. 15.
[125] S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii...* s. 24.

Regulacje prawne i organizacyjno-funkcjonalne nabrały dość wysokiego tempa w rezultacie pojawienia się ustawy zasadniczej, a także w związku ze wstąpieniem Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego i nasileniem procesu integracji z Unią Europejską. Wielokrotnie też nadarzyły się okazje dla weryfikacji stanu gotowości państwa (w zakresie kierowania i wykonania) do sprostania wyzwaniom, jakie niosły ze sobą m.in.: konieczność poradzenia sobie z tragiczną klęską w 1997 r., wysłanie wojsk polskich do byłej Jugosławii, a także udział w praktycznych i ćwiczebnych działaniach NATO i innych struktur o charakterze międzynarodowym (ONZ, OBWE, UZE).

Korzystnym rezultatom działań państwa w interesującym nas zakresie towarzyszyły i towarzyszą nadal istotne zaniedbania i opóźnienia, do których można m.in. zaliczyć: opóźnienie procesu legislacyjnego w zakresie wprowadzenia w życie ustaw o stanach nadzwyczajnych; nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (lub przyjęcia ustawy o służbie wojskowej i innych powinnościach obronnych), ustalenia jasnych reguł w zakresie kompetencji organów władzy i organów wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a także w praktycznym zastępowaniu uchwał KOK rozporządzeniami Rady Ministrów (głównie w zakresie: powszechnego obowiązku obrony, podwyższania gotowości obronnej państwa, tworzenia rezerw, militaryzacji, koordynacji przygotowań obronnych oraz szkolenia obronnego); określenia powinności przedsiębiorców, szczególnie prywatnych, w zakresie bezpieczeństwa; pojawienie się tendencji zaniechania realizacji „zadań obronnych" przez podmioty prawa państwowego[126]; brak szczegółowych regulacji w zakresie współpracy sił zbrojnych z sektorem cywilnym oraz realizacji zadań państwa-gospodarza (HNS); zwlekanie z określeniem zasad finansowania wielu zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego; brak dostatecznie „silnego" merytorycznie i kompetencyjne organu wykonawczego do koordynacji przygotowań obronnych, głównie przygotowań w sferze cywilnej; dublowanie i wzajemne wykluczanie się kompetencji wielu organów i instytucji państwowych[127]; nadal odczuwalny wyraźny brak podejścia systemowego do problematyki bezpieczeństwa narodowego, mimo wielu działań integrujących; brak regulacji dotyczących mobilizacji gospodarczej na kolejne lata (dotychczasowe kończą się na roku 2000); rozdzielne postrzeganie istoty stanów nadzwyczajnych państwa prowadzące do naruszenia zasady ciągłości państwa we wszystkich stanach i okolicznościach jego funkcjonowania; brak procedur postępowania określonych przepisami prawnymi; ciągłe eksperymentowanie w obszarze dotyczącym planowania cywilnego, gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego; rozdzielne postrzeganie i podejście do wielu zagrożeń składających się na jednolitą materię bezpieczeństwa narodowego; występowanie rażących błędów w strategii bezpieczeństwa RP, a szczególnie „powierzenie" szefowi OCK koordynacji krajowych struktur cywilnych w zakresie zadań re-

[126] Zob. R. Jakubczak, W. Kitler (kier. nauk.), *Podsystem pozamilitarny...* s. 28.

[127] Wystarczy prześledzić plan pracy KSORM na rok 2001, by stwierdzić, że MSWiA dubluje kompetencje MON m.in. w zakresie: określania zasad i sposobów implementacji Systemu Pogotowia NATO, doktryny CIMIC NATO, koncepcji realizacji zadań w ramach HNS, aspektów działań ratowniczych w ramach EADRU. Stwierdzenie „dublowanie" odnosi się tutaj do obiektywnie występującego braku jasnych kompetencji, nie prowadzi zaś do wniosku, iż fakt podejmowania tych spraw przez MSWiA jest oceniany, przez autora, w kategoriach negatywnych.

alizowanych przez pozamilitarne ogniwa systemu obronności; sprzeczność z aktami prawa państwowego wyższej kategorii jest tu wręcz rażąca; brak jednoznacznej interpretacji co do osoby Naczelnego Dowódcy SZ RP na czas wojny.

Właściwości okresu przejściowego nieobce są polskiej rzeczywistości, nie oznacza to jednak, że można znaleźć usprawiedliwienie dla wielu zaniedbań. Brak ustaw i przepisów wykonawczych stanowi często wynik „gry politycznej", co stoi w sprzeczności w interesami państwa w zakresie bezpieczeństwa. Szczególnie rażący jest tu brak ustaw – na swój sposób – ustrojowych. Te jednak mogłyby być wprowadzane znacznie wcześniej, gdyby prezydent i Rada Ministrów wykorzystali instrumenty polityczne, którymi posługują się przy okazji regulacji ustawowych w innych sferach życia państwowego, gdyby stosowano interdyscyplinarne i kompleksowe (w sumie – systemowe) podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego i zapewniono poszczególnym organom naczelnym zdolność merytoryczną i koordynacyjną[128]. Nie przerwano działań destrukcyjnych w imię fałszywie pojętego rozdzielenia planowania cywilnego i planowania militarnego, nie przestrzegano reguły ciągłości państwa, bez względu na stan i okoliczności jego funkcjonowania.

Wyrażeniem *obrona narodowa* zastępuje się wyrażenie *obronność*, stosując je w prawodawstwie dla określenia działu administracji rządowej albo też nazwy naczelnego organu administracji rządowej (minister obrony narodowej). Jako dział administracji rządowej obrona narodowa obejmuje sprawy: obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych – chyba że odrębne przepisy określone sprawy włączały do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta RP lub innych organów państwowych[129].

Postanowienie to wskazuje lidera w sprawach obronności, a więc ministra obrony narodowej, lecz jednocześnie wyjaśnia, że zakres jego kompetencji nie wyczerpuje całości spraw obrony narodowej. Nie wyliczając kompetencji MON w zakresie dotyczącym resortu, należy wyróżnić następujące uprawnienia tego organu: *przygotowywanie założeń obronnych państwa; realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych rady ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań; sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty; sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony*[130].

---

[128] Brakuje organu wykonawczego w sprawach bezpieczeństwa, który łączyłby role Biura Bezpieczeństwa Narodowego, DSO MON oraz Departamentu Spraw Obronnych w kancelarii premiera, których zadania pokrywają się, dublują lub nawet wzajemnie wykluczają.

[129] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.

[130] Zob. Ustawa z dnia 14 grudnia 1955 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz* rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej.*

Ze szczegółowych zapisów rozporządzenia RM nasuwa się pytanie o to, czy organ, jakim jest minister obrony narodowej posiada dostateczną zdolność organizacyjną (administracyjną) do poradzenia sobie z trudami wynikającymi z zakresu jego działania. Jeśli do tego dodamy zobowiązania sojusznicze, jak choćby zadania wsparcia państwa-gospodarza dla sił sojuszniczych (HNS) – wątpliwości się potęgują.

Niedointerpretowana jest dotąd sprawa kompetencji w zakresie obronności poszczególnych ministrów, wojewodów i samorządów oraz przedsiębiorców i innych podmiotów prawa państwowego.

Analiza stanu prawnego w RP pozwala na stwierdzenie, że w podsystemie pozamilitarnym najważniejsze role pełnią ministrowie: gospodarki, spraw wewnętrznych i administracji, skarbu państwa, finansów, transportu i gospodarki morskiej, rolnictwa gospodarki żywnościowej, ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa, łączności, spraw zagranicznych, zdrowia i opieki społecznej, sprawiedliwości, edukacji, kultury i sztuki, a także inne organy naczelne i centralne funkcjonujące na prawach przysługujących ministrom.

Ministrowie realizują zadania w zakresie obronności na podstawie ustaw i aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie, w tym także nieaktualnych już regulacji wydanych przez KOK, które w trybie pilnym powinny być zastąpione rozporządzeniami Rady Ministrów. Stosownie do postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony ministrowie, każdy w swoim zakresie, m.in.: realizują zadania na rzecz wsparcia sił zbrojnych; wykonują, koordynują i nadzorują wykonywanie zadań obronnych własnych i zleconych, realizowanych przez komórki organizacyjne ministerstwa i jednostki resortowe, w ramach przydzielonych środków finansowych; przygotowują resort do działania w stanach podwyższonej gotowości obronnej państwa i w czasie wojny; planują realizację zadań w zakresie świadczeń na rzecz obrony oraz rozbudowy infrastruktury państwa na potrzeby mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych i jednostek resortu spraw wewnętrznych i administracji; tworzą, każdy w swoim zakresie, rezerwy państwowe i gospodarują nimi; przygotowują wytypowane elementy gospodarki narodowej do konwersji tworzą warunki do realizacji zadań wynikających z zobowiązań międzynarodowych, z obroną cywilną włącznie.

Pozycje liderów, poza MON, zajmują ministrowie: spraw wewnętrznych i administracji, gospodarki, finansów oraz spraw zagranicznych. Role te wynikają z postanowień ustaw i rozporządzeń RM, które wypowiadają się w sprawach obronności w ogóle lub problemy te podejmują przy okazji stanowienia prawa w innych dziedzinach funkcjonowania państwa[131].

Minister spraw wewnętrznych i administracji jest najważniejszym organem w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W kierowanym przez ten organ resorcie znajdują się bardzo istotne dla bezpieczeństwa narodowego instytucje m.in.: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu. Pełnią one znaczącą rolę w czasie pokoju, a w czasie zagrożeń (szczególnie wojennych) podejmują liczne dodatkowe zadania.

---

[131] Zob. P. Górski, *Zastosowania modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa,* praca studyjna, AON 1998, s. 60.

Minister gospodarki jest najważniejszym organem w sferze gospodarki obronnej, gospodarowania rezerwami państwowymi oraz „spadkobiercą" (po reformie Centrum Administracyjno-Gospodarczego) zadań kierownika Centralnego Urzędu Planowania w zakresie koordynacji Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki[132]. Miedzy nim a pozostałymi ministrami (równorzędnymi) zachodzą relacje koordynacji, jeśli uczestniczą w procesie przygotowań gospodarczo-obronnych, lub współdziałania, jeśli określone organy pośrednio mają wpływ na jakość potencjału gospodarki obronnej. Chodzi tu głównie o ministra spraw zagranicznych oraz przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

Niedostateczne regulacje prawne i brak szczegółowych, wynikających z tego procedur sprawia, że pilnym działaniem staje się określenie właściwości koordynacyjnych poszczególnych ministrów w dziedzinach ustawowo im powierzonych.

Udział sektora cywilnego w realizacji zadań obronnych stanowi znaczącą część całokształtu działań w obszarze bezpieczeństwa sojuszniczego i narodowego. Od chwili wstąpienia Polski do NATO kwestia ta stała się ważnym elementem pierwszych prac koncepcyjnych, działań organizatorskich i legislacyjnych.

Zbadanie problematyki związanej z udziałem sektora cywilnego w Polsce, w realizacji zadań obronnych, stanowi jedno z kluczowych zadań badawczych, służących określeniu roli i zadań sektora cywilnego w całokształcie realizowanych przez państwo funkcji obronnych. Szczególną trudność napotyka zrozumienie roli władz i instytucji cywilnych w tej materii. Jednym z powodów jest często spotykane „fałszywe" przekonanie o swoistym rozdzieleniu spraw wojskowych i spraw cywilnych[133]. Konsekwencją takiego podejścia staje się opinia, iż sektorowi cywilnemu powierzone mają być sprawy bezpieczeństwa w czasie pokoju, zaś sektorowi militarnemu sprawy czasu wojny.

Trudno zgodzić się z takimi opiniami w sytuacji, gdy żadne z państw na świecie, tym bardziej żaden z członków NATO, nie posługuje się taką retoryką, zważywszy szczególnie na fakt, iż stosuje się szerokie podejście do problematyki bezpieczeństwa i obrony. W konsekwencji idea obrony narodowej (totalnej, powszechnej) łączy w sobie kwestie obrony militarnej i obrony cywilnej (niemilitarnej) w jedną logiczną całość.

Poznanie idei obrony narodowej (lub jej synonimicznych określeń) w innych państwach pozwala dostrzec zawiłość problemu, a głównie braki, a nawet poważne luki w traktowaniu tego problemu w wymiarze krajowym (w tym przypadku chodzi o RP). Wiemy już bowiem, że w polskiej rzeczywistości (głównie prawnej) obrona narodowa wiąże się z obroną państwa, z siłami zbrojnymi oraz z wojskowymi przedsięwzięciami na arenie międzynarodowej.

Obrona narodowa rozumiana jako dział administracji rządowej nie obejmuje jednak wszystkich zagadnień, jeśli uwzględnimy wnioski płynące z oceny wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, istotę celów w zakresie bezpieczeństwa naro-

[132] Zob. Uchwała nr 59 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1995 r. *w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996–2000.*

[133] Spotyka się to w uzasadnieniach ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju, a także w czasie decyzyjnych gier obronnych na Wyższych Kursach Obronnych w AON – na szczęście są to niezbyt częste opinie.

dowego, rozwiązania innych państw, a także obiektywne procesy i procedury zachodzące w życiu państwa i w jego aktywności na arenie międzynarodowej.

3.5. STRUKTURALNA I FUNKCJONALNA CHARAKTERYSTYKA OBRONY NARODOWEJ RP PO 2000 ROKU

Najprostszym sposobem udzielenia odpowiedzi na pytanie ukryte w tytule zagadnienia jest odwołanie się do postanowień obydwu strategii z 2000 r., bezpieczeństwa i obronności. Brak spójności w brzmieniu obydwu strategii, a także nieprecyzyjność i brak konsekwencji w treści tej pierwszej są wręcz rażące. Stało się tak głównie dlatego, że obie strategie formułowane były przez formalnie odrębne ośrodki, jeden w MSZ, drugi zaś w MON. Jak przyznaje S. Koziej pierwotna propozycja, przedstawiona przez DSO MON, dotyczyła opracowania i przyjęcia jednego dokumentu państwowego, traktującego w sposób zintegrowany o problemach obydwu strategii, uzgodnienia go między rządem i Prezydentem RP oraz ostatecznego przyjęcia przez Parlament[134]. Jeśli można się zgodzić z większością uwag jednego z merytorycznych liderów strategii obronności, to pomysł przyjmowania przez Parlament jest już nieco przesadzony. Wynika to głównie z faktu, iż *strategia jest m.in. szczególną sztuką wyboru i użycia różnych narzędzi dla realizacji określonych celów*. Cele te Naród już wyznaczył za pośrednictwem Zgromadzenia Narodowego – w Konstytucji RP i innych ustawach, a co za tym idzie, prezydent i rząd powinni wespół przed tymże Narodem (formalnie przez Zgromadzeniem Narodowych) złożyć sprawozdanie z tego, jak zamierzają poradzić sobie z tym problemem[135].

3.5.1. Istota strategii bezpieczeństwa narodowego oraz strategii obronności RP

Strategia bezpieczeństwa RP z 2000 r. definiuje obronność, stwierdzając, iż „[...] *jest dziedziną bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne*"[136]. Strategię obronności zaś traktuje się jako część składową strategii bezpieczeństwa.

W rozumieniu tejże strategii „*system obronności RP opiera się na potencjale narodowym państwa i obejmuje ściśle ze sobą powiązane podsystemy: kierowania obronnością (organy kierowania obronnością)*[137]; *militarny (Siły Zbrojne RP)*[138]; *pozamilitarny (pozamilitarne ogniwa obronne)* [...] *Jest on utrzymywany i przygotowy-*

---

[134] Zob. S. Koziej, *Podstawowe problemy obronności*... s.27.

[135] Zasadne byłoby zaś uchwalenie ustawy o bezpieczeństwie narodowym.

[136] *Strategia bezpieczeństwa*... wyd. cyt.

[137] Czy taki zapis oznacza tożsamość wyrażeń „podsystem kierowania obronnością" i „organy kierowania obronnością".

[138] Czy „podsystem militarny" to tyle co „Siły Zbrojne RP" ?!

wany w gotowości do rozwinięcia (pełnego lub częściowego – w zależności od potrzeb) i skutecznego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w stanie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego lub wojny" [139].

Strategia bezpieczeństwa definiuje obronność w związku ze szczególnymi zagrożeniami, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne, lecz już w innym miejscu, gdy orzeka o systemie obronności, nawiązuje do sytuacji nadzwyczajnych, w tym szczególnie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego lub wojny[140]. Niestety, nie ma tam odpowiedzi na pytanie o istotę sytuacji nadzwyczajnych.

Mało tego, w innym miejscu stwierdza się, iż system obronności powinien uwzględniać zagrożenia środowiska naturalnego, a mianowicie: klęski żywiołowe, katastrofy wywołane działalnością człowieka oraz zagrożenia radiacyjne, a także i to, że: „*Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych*[141]. Niestety, nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie o to, czym są wspomniane „niezbrojne oddziaływania kryzysowe". Można by szukać odpowiedzi w strategii obronności, lecz tam mowa jest o pozamilitarnych zagrożeniach kryzysowych, a więc m.in. o: patologiach społecznych i przestępczości zorganizowanej, a w ich następstwie o terroryzmie, przemycie, korupcji i handlu narkotykami.

Czy zatem ogniwa ochronne, będące częścią systemu obronności, utrzymywanego dla przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, mają realizować także zadania bliżej z tym niezwiązane? To przewrotne pytanie ma swoje uzasadnienie, które wyłuszczymy w dalszej dyskusji nad problemem.

Analizując treść strategii bezpieczeństwa RP dostrzegamy swoistą „tęsknotę" jej twórców za możliwością rozszerzenia zakresu znaczeniowego obronności, a ściślej – obrony narodowej, lecz funkcjonujące nadal przyzwyczajenia i nieład pojęciowy robią swoje. Nie ma bowiem w tejże strategii rozstrzygnięć o charakterze bezpieczeństwa narodowego jako całości. Wymienia się system obronności jako szczególne organizacyjne sformalizowanie obronności, lecz nie ma mowy o jakimkolwiek innym systemie, który zapewniałby realizację wszystkich celów polskiej polityki bezpieczeństwa, nie licząc wątków związanych ze służbami specjalnymi, Policją i Strażą Graniczną, które przecież nie wypełniają istoty systemu, jakim jest tu niewątpliwie system obronności.

Do strategicznych celów polskiej polityki bezpieczeństwa zalicza się przecież: „*Zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic. Zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP. Stworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości. Wnoszenie wkładu*

---

[139] *Strategia bezpieczeństwa*... wyd. cyt.
[140] Tamże.
[141] Tamże.

w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie, opartego na wartościach demokracji, praw człowieka, praworządności oraz solidarności"[142].

Tak określone cele nie mogą być osiągnięte za pomocą systemu obronności, na dowód czego przypomnieć należy tragiczną nauczkę z 1997 r., gdy tenże system nie mógł poradzić sobie z problemem obcym jego naturze prawnej i organizacyjnej. Nie oznacza to wcale, że piszący te słowa wyraża opinię, iż system obronny (obronności dzisiaj) powinien sprostać owemu wyzwaniu.

Reasumując możemy stwierdzić, że strategia bezpieczeństwa RP nie daje gotowej recepty – choć powinna, bo taka jest istota strategii – na dylemat wiążący się z poszukiwaniem odpowiedzi o istotę obrony narodowej RP.

Strategia obronności RP powołuje się na cel strategiczny obronności, który zawęża zakres bezpieczeństwa narodowego do „*zapewnienia bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich ochronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi*"[143], lecz dalsze wyjaśnienie prowadzi do wniosku, iż w gruncie rzeczy chodzi o niemal te same wartości, o które „zabiega" strategia bezpieczeństwa.

Pozorny wyjątek, który jakoby nie znajduje swego odpowiednika w strategii obronności, stanowi zapis dotyczący ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego (praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli). Pozorny, albowiem, gdy sięgniemy do zadań ogniw ochronnych w strategii obronności, to znajdujemy tam zapis mówiący o zapewnieniu warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa, o ochronie ludności i majątku narodowego, bezpieczeństwie i porządku publicznym, ochronie ważnych obiektów i osób, przed skutkami zbrojnych i „pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych"[144].

Ocena wyzwań i zagrożeń w obydwu strategiach biegnie również w tym samym kierunku. Mimo iż strategia obronności odnosi się do dwóch generalnych typów zagrożenia (kryzysowe i wojenne), to wskazując na ich źródła, przywołuje zjawiska, które w strategii bezpieczeństwa określono wspólną nazwą „zagrożenia i wyzwania"[145].

Pozostaje jeszcze kwestia narzędzi, do których stosowania odwołują się obydwa dokumenty. W przypadku strategii obronności narzędziem tym staje się złożony i interdyscyplinarny system obronności, w strategii bezpieczeństwa zaś mowa jest o „płaszczyznach aktywności i instrumentach realizacji polityki bezpieczeństwa", do których zalicza się: *działania narodowe* (rozwój cywilizacyjny i projekcja stabilności, dyplomacja, kontrola eksportu, służby specjalne, Policja i Straż Graniczna), *integrację* (w ramach NATO, z UE i UZE), *zaangażowanie* (aktywna postawa Polski, ONZ i operacje pokojowe, OBWE, kontrola zbrojeń i środki budowy zaufania), *współpracę* (regionalna i subregionalna, stosunki dobrosąsiedzkie, stosunki euroatlantyckie, stosunki z państwami pozaeuropejskimi). Mimo zastosowania innego podejścia, strategia bezpieczeństwa RP odwołuje się do tych samych narzędzi co strategia obronności, tym

[142] Tamże.
[143] *Strategia obronności*... wyd. cyt.
[144] Tamże.
[145] Strategia obronności, w przeciwieństwie do strategii bezpieczeństwa, wyraźnie odróżnia wyzwania od zagrożeń.

bardziej że ta ostatnia: „*W działalności praktycznej kieruje się następującymi podstawowymi zasadami: odpowiedzialność narodowa i powszechność obrony, solidarność i integralność sojusznicza, współpraca i partnerstwo, umacnianie zaufania i regionalnej stabilności militarnej, odstraszanie i wiarygodność, elastyczność reagowania obronnego, współpraca cywilno-wojskowa, bilansowanie potrzeb obronnych i możliwości kraju*"[146], co oznacza nic innego, jak owe płaszczyzny i instrumenty polityki bezpieczeństwa.

Z bliższej analizy zagadnień objętych treścią obydwu dokumentów wynikają następujące wnioski:

– u podstaw konstrukcji obydwu strategii legły niemalże te same, lub takie same, narodowe cele oraz wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego;

– strategie bezpieczeństwa narodowego i obronności wypowiadają się o obydwu, wyróżnionych wcześniej, kategoriach narodowych interesów bezpieczeństwa (strategicznych i życiowych), wskazując na sposób radzenia sobie z nimi, z tym że ta ostatnia wypowiada się „staranniej" w kwestii zagrożeń militarnych, przy nieśmiałym potraktowaniu zagrożeń innej natury;

– strategia bezpieczeństwa narodowego nie wypełnia całokształtu problemów, skupiając się na międzynarodowym kontekście zagadnień bezpieczeństwa narodowego; nie znajdujemy w niej bowiem kompleksowej odpowiedzi na sposób *zagwarantowania ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP, na stworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości*[147];

– strategia nie definiuje w sposób systemowy całokształtu sił i środków państwa oraz ich poczynań na rzecz bezpieczeństwa narodowego, czyli jednym słowem: nie definiuje *systemu bezpieczeństwa narodowego*;

– obie strategie „skażone są" nadal integracyjnymi i międzynarodowo pojmowanymi warunkami bezpieczeństwa państwa; brak myślenia z pozycji dobrze pojmowanych własnych interesów pokutuje i w tym przypadku[148];

– obie strategie ogłoszono po wstąpieniu do NATO i ogłoszeniu *Koncepcji strategicznej Sojuszu* w 1999 roku; naturalną konsekwencją tegoż stał się brak własnej wizji strategicznej stanowiącej wkład do wspólnej koncepcji; tym bardziej jest to znamienne, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż materia działalności NATO nie wypełni ani nie zastąpi potrzeb wyrażonych istotą bezpieczeństwa narodowego;

---

[146] Tamże.

[147] W działaniach narodowych, które miałyby temu służyć nie wspomina się bowiem o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (ochrony ludności), porządku publicznego itp. A przecież bezpieczeństwo narodowe to zarówno ochrona i obrona narodu i terytorium przed fizyczną napaścią, jak i ochrona przed wieloma innymi zagrożeniami, przeciwdziałanie którym obejmuje często nie tylko międzynarodowe, ale i wewnątrzkrajowe poczynania.

[148] Fakt opóźniania z ogłoszeniem obydwu dokumentów do czasu wstąpienia do NATO i przyjęcia przez Sojusz nowej koncepcji strategicznej mówi sam za siebie.

– z formalnego punktu widzenia dostrzec należy krzywdzący polskie interesy fakt „izolowania" Prezydenta RP i jego organów wykonawczych od kreowania struktury i treści obydwu dokumentów państwowych.

3.5.2. Struktura systemu obronności i misje jego elementów – porównanie do stanu poprzedzającego ogłoszenie obydwu strategii

Strategia bezpieczeństwa narodowego i strategia obronności RP definiują *system obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* przed którym staje zadanie *sprostania wyzwaniom i skuteczne przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym*[149]. Już ten zapis ogranicza możliwość szerokiego interpretowania misji systemu obronności, co powoduje, że system ten jest jedynie (i aż) szczególnym sposobem na przydzielenie poszczególnym podmiotom prawa państwowego ról i zadań w zakresie obrony państwa (narodu i terytorium) przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Nie można więc oczekiwać, by system ten mógł sobie „poradzić" z wyzwaniami i zagrożeniami o charakterze wybitnie wewnętrznym (klęski naturalne, katastrofy i awarie techniczne, ostre konflikty wewnętrzne itd.). Nie można też zgłaszać pretensji do tegoż systemu w takiej lub podobnej sytuacji jak powódź lipcowa 1997 r. To wyjaśnienie stało się niezbędne z uwagi na wystąpienie podobnego zjawiska w tym tragicznym czasie dla znacznej części społeczeństwa polskiego.

Konstrukcja systemu obronności, z formalnego punktu widzenia, nie uległa istotnej zmianie w stosunku do stanu zastanego w chwili ogłoszenia obydwu strategii, lecz po głębszej analizie należy stwierdzić, że zmiany merytoryczne mają charakter nie tylko kosmetyczny.

Najbardziej charakterystyczne zmiany dotyczą:

• W zakresie misji systemu: *przeciwdziałanie zagrożeniom wojennym, a także w celu realizacji zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych* zmieniono na: ***sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym***[150].

• W zakresie struktury systemu: *Siły Zbrojne, pozamilitarne ogniwa obronne, system kierowania obronnością* zmieniono na: ***podsystem kierowania obronnością i podsystemy wykonawcze: militarny (Siły Zbrojne RP) oraz pozamilitarny (pozamilitarne ogniwa obronne)***[151].

• W zakresie struktury i misji elementów systemu:

1. W zakresie kierowania:

a) nazwę: *system kierowania obronnością* zmieniono na: ***podsystem kierowania obronnością***;

---

[149] *Strategia obronności RP,* rozdział 4, pkt 37.

[150] Kursywą podajemy stan sprzed 2000 r. zaś kursywą wytłuszczoną – stan uzyskany po ogłoszeniu obydwu strategii w 2000 r.

[151] Nawet zmiana kolejności ma tutaj swoją niekwestionowaną wartość.

b) cel: *przygotowanie i utrzymywanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego państwa w czasie pokoju oraz sprawne rozwijanie i skuteczne wykorzystanie tego potencjału w przypadku zagrożenia i wojny* zmieniono na: ***realizacja decyzji państwa w dziedzinie obronności***;

c) struktura podsystemu: brak istotnych zmian; w dalszym ciągu do podsystemu kierowania obronnością zalicza się podmioty będące jednocześnie elementami innych podsystemów SOP; **nie wyróżnia się *nadrzędnego podsystemu kierowania obronnością***, jako warunku niezbędnego dla zachowania poprawności metodologicznej podejścia systemowego. W efekcie powstają wątpliwości co do znaczenia podsystemu kierowania obronnością. Jego zadanie, polegające na realizacji decyzji państwa, brzmi dość dziwnie i prowadzi w efekcie do wniosku, że to państwo nie zaś podsystem kierowania podejmuje owe decyzje. Gdyby więc potraktowano kierowanie obronnością jako rzecz nadrzędną nad innymi elementami SOP – tak jak to wynika z istoty państwa[152] – nie byłoby takich dylematów, a zadaniem tak pojmowanego podsystemu kierowania obronnością byłoby *zapewnienie bezpieczeństwa narodowego przed zewnętrznymi wyzwaniami i zagrożeniami (kryzysowymi i wojennymi)*[153];

d) zadania poszczególnych składników podsystemu kierowania obronnością: zasadnicza zmiana prowadzi do podkreślenia roli ministra obrony narodowej, zgodnie ze stanem prawa państwowego w tej materii i do wyróżnienia ogólnych procedur działania w sytuacjach kryzysowych; niestety – z uwagi na uwarunkowania konstytucyjne – nie doprecyzowano instytucji Naczelnego Dowódcy SZ RP (ND SZ RP) oraz istoty zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi; zrezygnowano także z możliwości bezpośredniego wpływania władz politycznych RP na działanie SZ RP wydzielonych do wspólnych sił NATO[154]; zdecydowano także, że ND SZ RP dowodził będzie tylko siłami zbrojnymi pozostającymi w narodowym podporządkowaniu.

2. W zakresie podsystemu militarnego (Sił Zbrojnych RP):

a) nazwę: *Siły Zbrojne* zmieniono na: ***podsystem militarny (Siły Zbrojne RP)***;

b) cel (misja): *stanie na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju* zmieniono na: ***ochrona niepodległości RP i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic***;

---

[152] Kierowanie obronnością jest jedną z dziedzin kierowania państwem w ogóle, a co za tym idzie jest wykonywaniem władzy w państwie w zakresie obronności, a ta oznacza, jak stwierdza F. Ryszka: *„zdolność do narzucania i egzekwowania decyzji, czyli wpływania na ludzi, by zachowywali się w sposób oczekiwany pożądany"*, tegoż autora, *Nauka o polityce*, Warszawa 1984, s. 20.

[153] Jest to konsekwencja określonego w *Strategii obronności RP* celu strategicznego w dziedzinie obronności: „[...] *zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich ochronę i obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi*".

[154] *„Całością wojsk wydzielonych do sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa sojusznicze, na których decyzje władze polskie **mogą wpływać** przez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO* (wytł. W.K.). A przecież w części IV Koncepcji strategicznej Sojuszu – „Wytyczne dla sił Sojuszu" czytamy: *„Zasady, na których opiera się kolektywna współpraca znajdują odzwierciedlenie w praktycznych rozwiązaniach, pozwalają Sojuszowi na maksymalne wykorzystanie środków politycznych, wojskowych, posiadanych przez niego zasobów oraz zapobiegają **renacjonalizacji polityki obronnej, nie pozbawiając sojuszników suwerenności**"* (podkreśl. W. K.).

c) struktura: pozostawiono podział na *siły lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej oraz marynarkę wojenną,* a w ich składzie na *wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej;* dodatkowe wartości stanowią: wyróżnienie wojsk specjalnych, a także wyróżnienie *wojsk o wysokim stopniu gotowości do działania* (*wojska gotowości operacyjnej*) oraz *wojsk o zróżnicowanym stopniu gotowości (w tym gotowości mobilizacyjnej)*;

d) zadania: *natychmiastowe stawienia oporu każdej agresji militarnej; wywiązywanie się z zobowiązań i umów międzynarodowych oraz gotowość do udziału w likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych* zmieniono na: ***zadania obronne w czasie wojny (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski lub udział w odparciu agresji na inne państwo sojusznicze); zadania reagowania kryzysowego; zadania stabilizacyjne i prewencyjne w czasie pokoju*** oraz ***udział w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne*** (lecz tylko typu: terroryzm, przemyt, korupcja i handel narkotykami)[155],

3. W zakresie podsystemu pozamilitarnego (pozamilitarnych ogniw obronnych):

a) nazwę: *pozamilitarne ogniwa obronne* zamieniono na: ***podsystem pozamilitarny (pozamilitarne ogniwa obronne)***;

b) cel: *rozpoznawanie, zapobiegania i zwalczania wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa, w zakresie obronności państwa, panującego w nim porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz życia i mienia ludności w okresie pokoju i wojny* zmieniono bezpośrednio na funkcje, o których mowa poniżej,

c) struktura podsystemu: podsystem w poprzednim ujęciu składał się w zasadzie z organów podległych MSWiA, w nowym ujęciu zaś składa się z: ***ogniw informacyjnych, ogniw ochronnych*** oraz ***ogniw gospodarczych***,

d) zadania (funkcje): *zadania o charakterze ochronnym na rzecz struktur państwa oraz ludności cywilnej, jej mienia i dóbr kultury, a także porządku publicznego* zmieniono na (***funkcje***): ***ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny; zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny; zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski***. Rzeczą znamienną jest to, że podsystem pozamilitarny nie realizuje funkcji związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom państwa w ogóle, tak jak to określono w misji sił zbrojnych. Przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom kryzysowym i wojennym, w myśl postanowień strategii obronności RP, należy tylko i wyłącznie do sił zbrojnych, nie dotyczy zaś podsystemu pozamilitarnego (UOP[156], Policja, Straż Graniczna, gospodarka narodowa, inspekcje i inne organy państwowe), a nawet podsystemu kierowania.

---

[155] Zrezygnowano więc z zapisu dotyczącego zadań na rzecz bezpieczeństwa powszechnego i publicznego w czasie pokoju, mimo iż prawo krajowe w tej kwestii wypowiada się w dość oczywisty sposób. Pojawiły się za to kwestie zagrożeń, które uwzględnia Koncepcja strategiczna Sojuszu, w kontekście zagrożeń o charakterze międzynarodowym.

[156] Wystarczy choćby przestudiować ustawę o Urzędzie Ochrony Państwa, z której wynika, że zadaniem szefa UOP jest m.in. rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa. Już po tym widać, że jest o wiele więcej podmiotów zapewniających bezpieczeństwo państwa, a nie tylko siły zbrojne.

Niestety, w strategii obronności nie dostrzega się innych, aniżeli siły zbrojne, narzędzi oddziaływania na zachowanie się innych uczestników stosunków międzynarodowych korzystne dla interesów Polski. Jednoznacznie ocenia to Z. Trejnis, stwierdzając, że: *„Traktowanie sprawy bezpieczeństwa jako zadania resortowego należącego wyłącznie do armii jest więc co najmniej absurdalne"*[157].

Na szczególną uwagę zasługuje pojawienie się w nowej strategii obronności zagadnień, przedtem całkiem zaniechanych, dotyczących *przygotowań obronnych*. Rozdział dotyczący przygotowań obronnych *„ustanawia szereg zasad i przedsięwzięć w tym zakresie, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa"* – stwierdza S.Koziej[158].

Pojawienie się problematyki, której istota sprowadza się do *utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienia możliwości sprawnego osiągania wyższych stanów oraz odpowiedniego przygotowania wszystkich elementów i ogniw systemu obronności, a także całego społeczeństwa, do sprawnego działania i przetrwania w nadzwyczajnych warunkach kryzysowych i wojennych,* wprowadza nową wartość strategiczną. Na razie na poziomie strategii, lecz z czasem ma prowadzić do stworzenia prawnych (głównie ustawowych) podstaw do *planowania strategiczno-operacyjnego*, *programowania obronnego* oraz *bieżącego utrzymywania i doskonalenia systemu obronności.*

Zamknięty cykl Plan–Program–Budżet (PPB) stworzy podstawy racjonalnego działania w zakresie obronności, w oparciu o *plany użycia i funkcjonowania poszczególnych elementów i ogniw SOP*, *sześcioletnie programy przygotowań obronnych,* czyli *główne ustalenia dotyczące utrzymywania zasobów oraz rozwoju organizacyjnego, technicznego i doskonalenia sprawnościowego systemu obronności* oraz niezbędne w tym zakresie *nakłady obronne*, tzn. coroczny *budżet obronny* – realizacyjny na pierwszy rok i prognozowany na rok następny[159].

Godnym podkreślenia jest także fakt dostrzeżenia szczególnie istotnego obszaru doskonalenia systemu obronności, jakim jest *szkolenie obronne*. *„Jego generalnym celem jest przygotowanie struktur kierowania obronnością, sił zbrojnych, pozamilitarnych ogniw systemu obronności oraz całego społeczeństwa do efektywnego realizowania zadań obronnych i samoobrony w warunkach zagrożenia (kryzysu) i wojny"*[160].

Pojawienie się obydwu dokumentów rangi strategicznej rozbudza potrzebę oceny ich wartości. Przyjęcie ich przez Radę Ministrów, bez udziału Prezydenta RP stanowi jedną ze źródeł słabości. W przypadku *Strategii bezpieczeństwa RP* podkreślić należy niedostateczną międzyinstytucjonalną pracę koncepcyjną nad jej przygotowaniem. Obie strategie „obciążone są" poczynaniami integracyjnymi z NATO i Unią Europej-

---

[157] *Homo Politicus. Wstęp do nauki o polityce,* opr. zb., „Czasopisma Wojskowe", Warszawa 1993, s. 219.

[158] S. Koziej, *Podstawowe problemy obronności...* s. 47.

[159] Na bazie sześcioletnich programów.

[160] *Strategia obronności...* wyd. cyt. Problematyce tej poświęca się ostatnio wiele uwagi. Zob. R. Stępień, *Edukacja dla bezpieczeństwa w świetle przemian we współczesnej pedagogice,* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 104–112.; J. Kunikowski, *Przygotowanie obronne społeczeństwa polskiego w perspektywie integracji europejskiej,* [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 291–298.

ską. Z tego powodu, głównie w strategii bezpieczeństwa, dostrzegalna jest dominacja elementów polityki zagranicznej państwa, przy niemal zupełnym zaniedbaniu problemów wynikających z zagrożeń o charakterze krajowym, regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym, jednym słowem – zagrożeń o charakterze wewnątrzpaństwowym, którym przeciwdziałanie stanowi materię suwerennych poczynań państwa. Strategia bezpieczeństwa podejmuje tylko te problemy, które stanowią materię wspólnej troski i poczynań instytucji międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, że inni członkowie tychże instytucji (organizacji) nie troszczą się we własnym zakresie o swoje własne sprawy.

Przedstawione na samym wstępie strategii bezpieczeństwa cele polityki bezpieczeństwa narodowego nawiązują, mimo dominacji akcentów międzynarodowych, do praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP. Jednak pośród działań („Płaszczyzny aktywności i instrumenty polityki bezpieczeństwa") główny nacisk kładzie się na kwestie integracyjne, współpracę międzynarodową i zaangażowanie. Podmiotem bezpieczeństwa zatem pozostaje nadal państwo, jako podmiot stosunków międzynarodowych, zaś człowiek (szerzej – społeczeństwo) z wartościami bezpieczeństwa bliskimi jego naturze (moralnymi i materialnymi) pozostaje nadal w zapomnieniu.

Bezpieczeństwo narodowe jest jednak czymś więcej, jest stanem uzyskanym w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi[161]. Jak stwierdza R. Zięba: „*Całościowe ujęcie bezpieczeństwa państwa powinno obejmować aspekty wewnętrzne i zewnętrzne* [...]. *Bowiem potrzeba bezpieczeństwa wynika zarówno z wewnętrznej struktury społeczeństwa, jak również z funkcjonowania i ewolucji środowiska międzynarodowego, w którym powstają zagrożenia i wyzwania dla tegoż społeczeństwa i państwa. Jest ona realizowana różnymi środkami zabezpieczającymi, stosowanymi przez państwo w ramach jego funkcji wewnętrznej i zewnętrznej*"[162]. Wymogu tego nie spełnia niestety dokument przyjęty przez Radę Ministrów, gdyż nie dostrzega wszystkich zagrożeń godzących w bezpieczny byt społeczny (w przetrwanie narodu), nie daje odpowiedzi na pytanie, jak państwo polskie zamierza poradzić sobie z problemami wszystkich wyzwań i zagrożeń, jakimi środkami zamierza to uczynić, nie wyznacza ról dla wszystkich podmiotów prawa państwowego, zawęża zakres misji poszczególnych narzędzi[163], nie definiuje wreszcie wielu istotnych obszarów, czyli specyficznych sfer bezpieczeństwa narodowego (np. ochrony ludności, ochrony granicy państwowej, porządku publicznego i innych)[164].

Tworzenie strategii bezpieczeństwa narodowego odbywało się jedynie na bazie postanowień Konstytucji RP i ustaleń integracyjnych, a to nie dało jej konstruktorom szansy na sprawne poradzenie sobie z takim wyzwaniem[165]. Odczuwalny jest brak

---

[161] Zob. *Słownik terminów*... s. 10.

[162] R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa*... s. 8.

[163] Pośród działań narodowych nie pojawiają się w ogóle siły zbrojne, jako ostateczne, i nie tylko, narzędzie jego bezpieczeństwa.

[164] Nie tylko przez Straż Graniczną.

[165] W przeciwieństwie do Amerykanów i Kanadyjczyków, którzy mają ustawy o bezpieczeństwie narodowym, Niemców z ustawą zasadniczą i ustawą o stanach nadzwyczajnych, Szwedów z ustawą o obronie totalnej, Francuzów z ustawą o ogólnej organizacji obrony narodowej.

ustawy o bezpieczeństwie narodowym, ciągły brak ustaw o stanach nadzwyczajnych i wielu innych regulacji – choćby w celu ukonstytuowania się zdezaktualizowanych uchwał KOK, uchwał Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej[166]. Konkluzja prowadzi do wniosku, który przytoczyć można za J. Świniarskim: *„Idzie przeto o to, aby przede wszystkim zdefiniować, a właściwie zredefiniować termin bezpieczeństwo, rozróżnić źródła wiedzy o nim i podjąć próbę wyspecyfikowania zasadniczych instrumentów, środków i metod jego urzeczywistnienia – skutecznego kształtowania. Przy specyfikowaniu tym ważnym zagadnieniem jest zarówno pokój jak i wojna"*[167].

Strategia obronności RP zawęża intencje strategii bezpieczeństwa do problemów obronnych państwa w węższym tego słowa znaczeniu, które wynikają z ograniczenia aktywności systemu obronności do zewnętrznych zagrożeń kryzysowych i wojennych. Powołuje się jednak na te same zagrożenia o charakterze międzynarodowym, a jeśli traktuje je w innym ujęciu, to tylko jako źródło zagrożenia nie zaś zagrożenie traktowane wprost[168]. Nie czyni to jednak błędu o charakterze metodologicznym, bowiem wskazuje w ten sposób na syntetycznie ujęte zjawiska wywołujące potrzebę reakcji obronnej. Mimo zawężonego charakteru, strategia obronności RP nie zaniedbuje kwestii związanych z ochroną społeczeństwa, struktur państwa, porządku publicznego i granicy państwowej w obliczu zagrożeń (kryzysowych i wojennych), do których precyzyjnie się odwołuje.

Strategia obronności RP wykonuje postanowienia Konstytucji RP, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i tworzy podwaliny do kreacji prawa państwowego w materii obronności. Stwarza także, co wymaga szczególnego podkreślenia, warunki polityczne dla ministra obrony narodowej w wykonaniu jego ustawowych zadań koordynatora przygotowań obronnych państwa, zgodnie z ustaleniami najwyższych politycznych organów władzy państwowej. Badania wykazują na to, że pojęcie *obronności* nie wyczerpuje treści *obrony narodowej*, która obejmuje przedsięwzięcia obronne w związku z przeciwstawianiem się wszystkim zagrożeniom godzącym w interesy życiowe stanowiące znaczącą część pakietu interesów bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznego i zewnętrznego).

Do słabości strategii obronności należą: postrzeganie sił zbrojnych jako jedynego narzędzia zapewniającego ochronę i niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium oraz zapewniającego niepodległość i nienaruszalność granic; ograniczone podejście do właściwości i ról podsystemu kierowania obronnością, z brakiem wskazania jego nadrzędnej roli włącznie; niekonsekwencje polegające na podejściu do zagrożeń – raz stwierdza się, że system obronności ma sprostać wyzwaniom i skutecznie

[166] Zob. Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych...* art. 75..., wyd. cyt.

[167] J. Świniarski, *Filozoficzne koncepcje bezpieczeństwa (próba systematyzacji)*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju...* s. 32.

[168] Dotyczy to źródeł o charakterze społeczno-politycznym, ekonomicznym, etnicznym i religijnym, groźby przemocy, rozmieszczenia sił zbrojnych w skali wykraczającej poza limity dopuszczalne unormowaniami międzynarodowymi i destabilizacji sytuacji wewnętrznej państwa.

przeciwstawić się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym[169], by innym razem owe zagrożenia sprowadzić do polityczno-militarnych i pozamilitarnych zagrożeń kryzysowych oraz zagrożeń wojennych, przy czym pozamilitarne zagrożenia kryzysowe dotyczą w zasadzie terroryzmu, przemytu, korupcji oraz handlu narkotykami.

Nadal sprawy obronności obciążone są zagadnieniami klasycznej obrony kraju przed agresją zbrojną, przy dominującej roli sił zbrojnych i coraz bardziej ograniczanej roli ministra obrony narodowej[170].

[169] Stwierdzenie „wszystkie potencjalne zagrożenia zewnętrzne" obejmuje też problemy zagrożeń gospodarczych, psychospołecznych, politycznych i kulturowych.

[170] Zgodnie z decyzją Rady Ministrów z 2001 r., rozwiązano Komitet Rady Ministrów do spraw Obronnych (KSORM) jako jedyny instrument wpływania ministra obrony narodowej na innych członków rządu.

4. UWARUNKOWANIA OBRONY NARODOWEJ III RP

Analiza doświadczeń historycznych pokazuje, jak istotnym elementem działalności państwa było zabieganie o jego trwałość jako instytucji politycznej, suwerenność, niezależność polityczną i integralność terytorialną oraz utrzymanie w nim władzy. Na drugim planie znajdowały się sprawy bezpieczeństwa narodu (społeczeństwa obywatelskiego) wraz z jego dobrami moralnymi i materialnymi, ze środowiskiem naturalnym włącznie[1].

Rezultaty badań upoważniają mnie do wniosku, wypływającego z nauki o państwie, iż dopiero w państwie typu demokratycznego można dostrzegać szanse na szerokie podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego, a w tym obrony narodowej. Tylko w takim państwie *„piastunem władzy jest naród"*[2], a co za tym idzie tylko w nim naród może w pełni wyrażać swoje interesy, pośród których jest także miejsce na szerokie pojęcie interesów bezpieczeństwa narodowego[3].

Realizacja misji obrony narodowej uwarunkowana jest wieloma czynnikami. Przedmiotem rozważań w tym rozdziale jest problematyka oceny zdolności państwa do radzenia sobie z trudami w osiąganiu celów obrony narodowej, z uwzględnieniem reguły powszechności obrony narodowej, w myśl której jej misje są realizowane przez wszystkie podmioty prawa państwowego, w zależności od ich statusu prawnego.

W konsekwencji określenia podstawowych uwarunkowań obrony narodowej, opartego na metodzie podejścia systemowego, przystępuję do zaprezentowania różnorodnych uwarunkowań siły narodowej Polski.

Rozdział kończy problematyka zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, które stanowią szczególną grupę uwarunkowań obrony narodowej, będąc jednocześnie zasadniczą przyczyną zabiegów państwa w tej dziedzinie.

4.1. TYPOLOGIA UWARUNKOWAŃ OBRONY NARODOWEJ

Obronę narodową potraktowano jako organizację, a zatem z punktu widzenia tejże organizacji można rozpatrywać niemal wszystko, co się dzieje w niej samej i w jej otoczeniu. Podejście holistyczne (całościowe) pozwala na postrzeganie jej jako odrębnej całości, natomiast kryterium kontekstowości – na rozpatrywanie tego systemu

[1] Nawet funkcje wewnętrzne państwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczenie występującego systemu własności, wiąże się z wewnętrzną sferą stosunków społecznych – ze stabilnym ładem społecznym w państwie, co wyraźnie prowadzi do wniosku, iż chodzi głównie o państwo jako wspólnotę polityczną niż wspólnotę służebną – mającą dbać o dobro wspólnoty.

[2] E. Zieliński... s. 106.

[3] W państwach kapitalistycznych, faszystowskich czy socjalistycznych naród nie mógł w pełni artykułować swoich oczekiwań, a jeśli już czynił w tym zakresie jakieś starania, to spotykały się one często ze zdecydowanym oporem państwa.

w szerszym otoczeniu, czyli w aspekcie istnienia innych bytów o charakterze hierarchicznie nadrzędnym lub równorzędnym. Tym sposobem typologia uwarunkowań systemu obrony narodowej RP może obejmować uwarunkowania wewnętrzne oraz uwarunkowania zewnętrzne, wraz z powiązaniami między nimi.

Uwarunkowania wewnętrzne obrony narodowej związane są z tym, co się dzieje w jej wnętrzu, a są to czynniki o charakterze materialno-energetycznym, społecznym i kulturowym. Uwarunkowania zewnętrzne zaś, konsekwentnie, obejmują te same czynniki, lecz stanowiące właściwość otoczenia obrony narodowej i oddziałujące na nią zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio.

Istnieje jednak złożona sfera uwarunkowań jakby niemieszczących się ani w jednej, ani w drugiej grupie. Dzieje się tak dlatego, że obronę narodową postrzega się jako społeczny system działania, a co za tym idzie – pojawiają się różne czynniki, wynikające z faktu bezpośredniego lub pośredniego powiązania podsystemów, a nawet elementarnych składników obrony narodowej, w jej wnętrzu, a także z elementami jej otoczenia. Pojawia się więc efekt synergii wewnątrzsystemowej, któremu towarzyszy synergia „na zewnątrz" całości.

Synergia niesie z sobą konieczność postrzegania czynników potęgi (ang. *power*) poszczególnych aktorów stosunków międzynarodowych. Oznacza ona bowiem, mówiąc najkrócej, jakość i możliwość oddziaływania i wpływania na zachowania innych, a zatem – każdy uczestnik stosunków międzynarodowych uwarunkowany będzie na swój i sobie tylko właściwy sposób. Interesy życiowe lub strategiczne będą różne dla każdego państwa z osobna, choćby nawet łączyło je wiele wspólnych cech natury fizycznej (położenie na kuli ziemskiej, liczba ludności, surowce, przemysł i inne), społecznej (liczba ludności, cechy etniczne i biologiczne) oraz kulturowej.

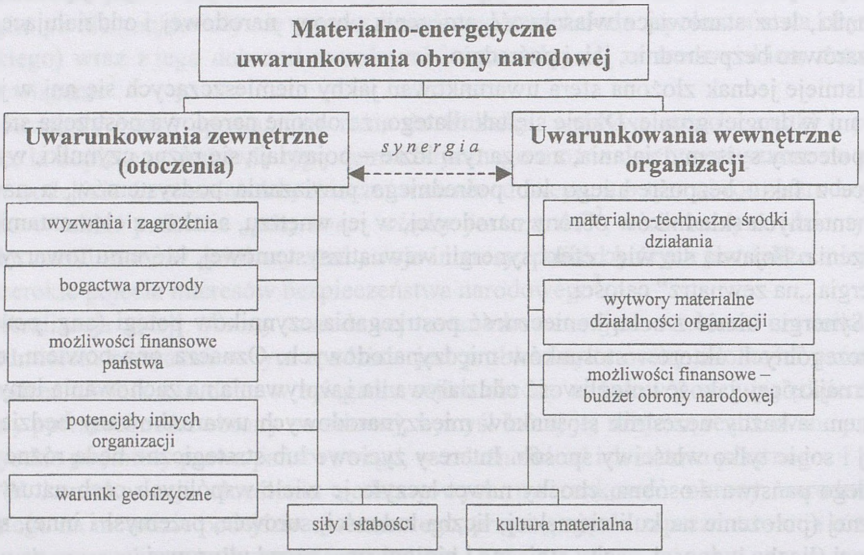
Zarówno w aspekcie wewnętrznym, zewnętrznym, jak i synergicznym uwarunkowania obrony narodowej mają charakter materialno-energetyczny, społeczny i kulturowy.

Sfera uwarunkowań materialno-energetycznych obejmuje: przedmioty materialne, które człowiek czerpie z bogactwa przyrody, przekształca je oraz przeznacza do użytku w różnej postaci i jakości (wartości) użytkowej; skutki wywołane działaniem sił natury, możliwości finansowe państwa oraz całokształt doświadczeń i twórczego dorobku człowieka w tej sferze, zwany kulturą materialną[4].

Do uwarunkowań materialno-energetycznych zostaną zaliczone więc m.in.: ziemia (terytorium), woda i powietrze, dostęp do bogactw naturalnych – natura martwa i ożywiona (głównie surowce strategiczne) oraz produkty przekształcone w większym lub mniejszym stopniu przez człowieka. Poziom technologicznego zaawansowania w przekształcaniu tychże produktów, podobnie jak zasobność bogactw naturalnych, przesądza o potencjale państwa, a tym samym o potencjale obrony narodowej. Tej sferze uwarunkowań towarzyszy wiele czynników, które, wynikając z aktywnej roli człowieka lub działania sił natury, mogą wywoływać zakłócenia w normalnym funkcjonowaniu organizacji. Można je określić jako wyzwania i zagrożenia spowodowane działaniem sił na-

[4] „Na kulturę materialną składają się procesy, którym rzeczy podlegają, i stany, w których one trwają, jeżeli te procesy i stany są rezultatem działań ludzkich". T. Kotarbiński... s. 394.

tury lub wywołane działalnością człowieka w procesie przetwarzania jej zasobów. Istotną kwestią w potencjałotwórczej roli uwarunkowań materialno-energetycznych odgrywają siły i słabości pojawiające się w konsekwencji oddziaływań sił przyrody i towarzyszące aktywności człowieka. Wielkie znaczenie pośród uwarunkowań obrony narodowej ma także możliwość zaspokojenia potrzeb finansowych państwa w tej materii (rysunek 4.1).



Rys. 4.1. Materialno-energetyczne uwarunkowania obrony narodowej

Uwarunkowania społeczne obrony narodowej wynikają z samej publicznej natury człowieka jako jednostki, z charakteru i właściwości grup społecznych, z tak złożoną grupą jak grupa państwowa i międzynarodowe środowisko społeczne włącznie. W państwach określanych jako liberalno-demokratyczne ranga oddziaływań społecznych na losy państwa wyraźnie wzrasta. Według W. Lamentowicza: „*Społeczeństwo obywatelskie jest więc społecznym środowiskiem, w którym działa państwo*, a co za tym idzie – stwierdza dalej – *Jeżeli państwo jest demokracją, to społeczeństwo obywatelskie jest aktywne w sprawach publicznych* [...]”[5]. Istota funkcjonowania państwa liberalno-demokratycznego, wyrażająca się pogodzeniem interesów wielu jego podmiotów, prowadzi do wniosku, iż wpływ społeczeństwa na losy państwa przybiera różne formy, zaś mediatorem w konfliktach interesów jest prawo[6]. Należy także mieć

[5] W. Lamentowicz... s. 52.
[6] Tamże, s. 51.

na uwadze fakt, iż państwo nie przestaje być organizacją panowania dbającą o wspólne interesy (interesy narodowe) swego społeczeństwa[7].

Uwarunkowania społeczne obrony narodowej można także podzielić na te, które stanowią właściwość społeczną jej samej oraz te, które wynikają ze społecznej natury jej otoczenia. W otoczeniu obrony narodowej znajdują się indywidualni obywatele korzystający z prawnej ochrony wolności; przedsiębiorcy działający w sferze rynku i ich organizacje (drugi filar); organizacje społeczne i polityczne, których celem jest wywieranie wpływu na działalność państwa, z dążącymi do sprawowania władzy lub ją dzierżącymi w państwie włącznie; organizacje typu *non profit*, a więc organizacje nie nastawione w zasadzie na zysk, dążące zaś do zaspokajania najżywotniejszych potrzeb społecznych (trzeci filar), a także organizacje o charakterze publicznym (rządowym i samorządowym) realizujące funkcje państwa w ramach obowiązującego prawa.

Także w wymiarze wewnętrznym organizacji, jaką jest obrona narodowa, znajdują się indywidualni jej członkowie (ludzie), wraz z różnymi poglądami i oddziaływaniami na jej funkcjonowanie; przedsiębiorcy, którym powierzono lub na których nałożono powinności w zakresie obrony narodowej[8]; organizacje społeczne i polityczne (np. związki zawodowe), z wyraźnym wykluczeniem zjawiska walki o sprawowanie władzy[9]; organizacje pozarządowe oraz organy władzy publicznej.

Tak pojęte uwarunkowania społeczne obrony narodowej mają charakter podmiotowy. Jeśli zaś uwzględni się złożoność procesów społecznych, pojawią się takie czynniki, jak: interesy (prywatne, publiczne, państwowe i międzynarodowe), normy prawne, konflikty społeczne, różnorodność pozycji i ról społecznych, nierówność poziomu życia, formalne i nieformalne oddziaływania społeczne, odrębność państwowa społeczeństw, ilościowe i jakościowe zróżnicowanie, wzajemne zobowiązania – więzi łączące mimo wszelkich podziałów w sferze interesów i inne. I w tym wypadku na szczególne wyróżnienie zasługuje kwestia wyzwań i zagrożeń towarzyszących działalności człowieka godzącej w interesy innych, celowo lub przez zaniedbanie (rysunek 4.2).

Ostatnią grupę, w tak przyjętej typologii uwarunkowań obrony narodowej, stanowią uwarunkowania kulturowe. Kultura w najszerszym znaczeniu, zdaniem J. Szczepańskiego, stanowi „[...] *ogół wytworów działalności, materialnych i niematerialnych wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom*"[10].

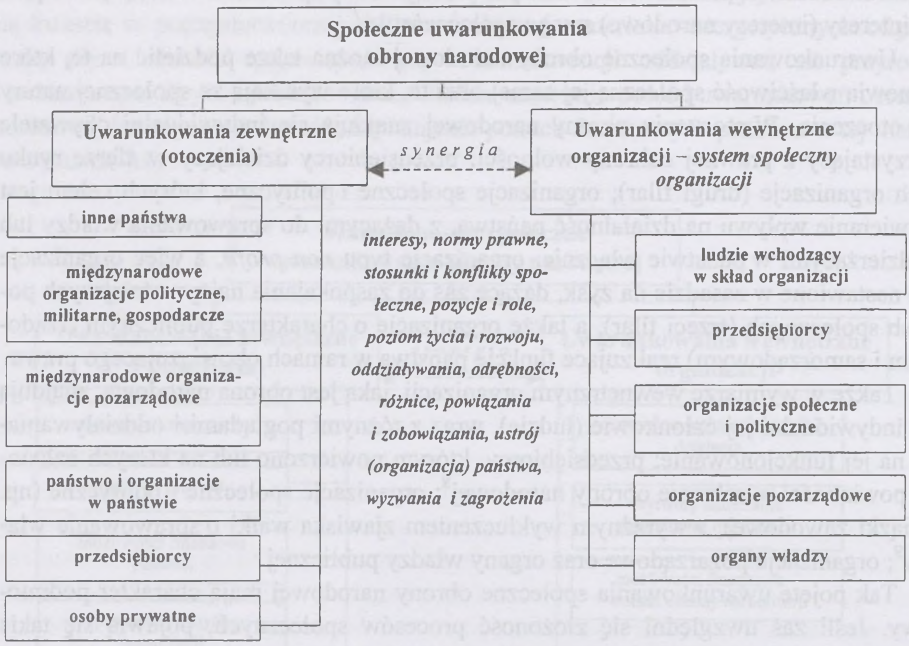
---

[7] Stąd się bierze prawo karne, prawo ruchu drogowego, prawo finansowe i podatkowe, zaś w konstytucjach poszczególnych państw zastrzega się możliwość ograniczania praw gospodarczych i obywatelskich w czasie obowiązywania nadzwyczajnych stanów prawnych w państwie. Nie ogranicza się jedynie trwałego i niezbywalnego prawa do praktyk religijnych, do życia, godności osobistej itd. określanego prawami człowieka.

[8] Sposób nałożenia takich powinności może przybierać różne formy, od restrykcyjnych począwszy (rekwizycje dóbr i usług w ich negatywnym znaczeniu), poprzez zamówienia publiczne, na dobrowolnym zobowiązaniu kończąc.

[9] Wykluczamy walkę o władzę właściwą dla państwa, lecz obcą organizacji, w której jej twórca (konstruktor) ustala reguły gry w tej materii. Nie oznacza to jednak, że takiej organizacji jak obrona narodowa obce jest patologiczne zjawisko walki o wpływy i dominację poszczególnych jej elementów organizacyjnych i poszczególnych ludzi z osobna.

[10] J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii,* Warszawa 1970, s. 78.



Rys. 4.2. Społeczne uwarunkowania obrony narodowej w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym

Pośród różnych elementów kultury na szczególną uwagę zasługują: historycznie ukonstytuowane stosunki społeczne, stosunki polityczne, polityka państwa, kultura polityczna, religia, koncepcje filozoficzo-etyczne, strategie (doktryny) i programy, prawo, legitymizacja władzy, edukacja i wychowanie, nauka (teorie naukowe), kultura fizyczna oraz wszelkie wytwory działalności artystycznej człowieka wraz ze spuścizną kulturową narodu – historycznym dziedzictwem narodowym.

Stosunki społeczne dotyczą relacji zachodzących między jednostkami, grupami społecznymi, państwami i innymi organizacjami we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Do najistotniejszych elementów dorobku kulturowego w tej materii można zaliczyć tożsamość narodową, mity, zwyczaje i wzorce zachowań, opinię publiczną, normy postępowania, a także traktowane niemal jako oddzielny przypadek stosunków społecznych – stosunki polityczne.

Stosunki polityczne dotyczą sfery polityki, są więc szczególnym przypadkiem życia społecznego (stosunków społecznych), którego treść stanowi tutaj realizacja różnorodnych potrzeb i interesów poprzez udział (bezpośredni lub pośredni) w sprawowaniu władzy politycznej[11]. Dotyczą zarówno stosunków wewnątrz organizacji, jaką jest obrona narodowa, stosunków w państwie, jak i między państwami i organizacjami o charakterze międzynarodowym.

[11] Zob. E. Zieliński... s. 225.

Trudno jednoznacznie i ostatecznie zdefiniować politykę jako kolejny element uwarunkowań kulturowych obrony narodowej. W myśl ustaleń A. W. Jabłońskiego można przyjąć, że politykę wyróżnia: działalność instytucji państwowych (w sensie formalnoprawnym); wzajemny stosunek władzy, wpływu i konfliktów (w podejściu behawioralnym); funkcja w systemie społecznym, związana z rozwiązywaniem konfliktów, wytwarzaniem decyzji regulujących podział dóbr, artykulacją, agregacją i selekcją interesów, socjalizacją polityczną oraz komunikacją polityczną (ujęcie funkcjonalne); proces podejmowania decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i walki o władzę (podejście racjonalne); rozwiązywanie problemów społecznych wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych (ujęcie postbehawioralne)[12].

Pochodną polityki jest kultura polityczna dotycząca całokształtu postaw, wartości, ocen, ideologii, wiedzy, przeżyć psychicznych, wzorców zachowań, świadomości i tradycji historycznych, zainteresowań oraz sposobu (sztuki) sprawowania władzy politycznej (kultura władzy). Ten rozległy obszar odgrywa często doniosłą rolę w realizacji celów państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Znaczący wpływ na obronę narodową ma także religia, tak pod względem duchowym, jak i instytucjonalnym. Należy brać pod uwagę założenia i treści poszczególnych religii, ich formy instytucjonalne oraz stosunek zachodzący między wierzeniami i tradycjami religijnymi a państwem i jego działalnością. Dostrzegać należy na ogół pozytywny wpływ religii na poszanowanie wartości uznawanych za wspólne, zarówno dla wierzących, jak i niewierzących, do których należą m.in.: poszanowanie legalnej władzy, praw człowieka i obywatela, wolności i niezależności, umiłowanie ojczyzny, moralne wychowanie społeczeństwa, tolerancja, a także negacja dla czynów karalnych w prawie krajowym i międzynarodowym[13].

Strategie (doktryny) i programy stanowią kolejną grupę uwarunkowań obrony narodowej w sferze kultury. Problematyka ta stanowi istotny element teorii i praktycznej działalności państwa. Strategie przekładają różne poglądy (ideologie) na praktyczny wymiar realizacji celów działalności państwa w określonym czasie i przestrzeni. Wynikające z nich programy wyznaczają szczegółowe kroki, w konkretnych sytuacjach na rzecz realizacji strategii (doktryny) w danej sferze działalności państwa.

Jednym z najbardziej trwałych i znaczących uwarunkowań obrony narodowej jest prawo, które w sposób formalny sankcjonuje funkcjonowanie państwa i niemal wszystkich podmiotów w jego granicach terytorialnych (prawo państwowe) oraz funkcjonowanie państw i podmiotów międzynarodowych w ramach stosunków międzynarodowych (prawo międzynarodowe). We wszystkich przypadkach prawo stanowi zbiór wartości i norm postępowania ustanowionych jako obowiązujące w określonych

---

[12] Zob. A. W. Jabłoński, *Polityka. Interpretacje definicyjne,* [w:] *Kategorie analizy politologicznej,* red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, [w:] E. Zieliński, *Nauka o państwie*...s. 207. Por. *Encyklopedia politologii*... s. 231–232.

[13] Zob.: *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1996 r.,* DzU z 1997 r., nr 38, poz. 167; Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,* DzU z 2000 r., nr 26, poz. 319; *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską,* podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. oraz ustawy o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów, gminy wyznaniowej żydowskiej i związków religijnych.

granicach przestrzennych i czasowych w odniesieniu do konkretnych podmiotów owego prawa. Obrona narodowa czerpie wiele z bogactwa norm prawnych, lecz należy mieć także na uwadze istnienie norm społecznych nie posiadających właściwości sformalizowanego prawa, co nie oznacza, że nie oddziałujących na nią bezpośrednio i pośrednio.

Kolejnym z czynników oddziałujących na obronę narodową, które uwzględniono w niniejszej typologii, jest legitymizacja władzy politycznej. Doświadczenia historyczne wskazują bowiem na istotne znaczenie wzajemnego komunikowania się grup rządzących ze społeczeństwem (rządzonymi). W zależności od typu i formy państwa oraz formy rządów[14] legitymizacja przybiera różną postać i przejawia się różnym wpływem społeczeństwa na realizację celów państwa, także w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Wpływ edukacji i wychowania na obronę narodową dostrzegano od wieków. Staranne wychowanie i wyszkolenie młodzieńców do zawodu rycerskiego, a także dziewcząt do spełnienia kobiecej roli w rodzinie i społeczeństwie dostrzegane jest w każdym narodzie, nasilając się w okresach wymagających szczególnego trudu i poświęcenia. Za jedną z trzech rzeczy leżących u podstaw sukcesu rzeczypospolitej uznawał A. F. Modrzewski wychowanie i wykształcenie, ujmując swą myśl następująco: „*Wszystkie sprawy rzeczypospolitej zawierają się, jak sądzę, w trzech rzeczach i jeśli one składnie będą ustanowione, będzie dobrze ustanowione i państwo. Z tych zaś trzech rzeczy pierwsza tyczy się rządzenia obywatelskim stowarzyszeniem się ludzi, bronienia go i zachowania w porządku; druga – czystej i nieskalanej czci Boga nieśmiertelnego; trzecia – słusznego wychowania i wykształcenia młodzieży*"[15].

Edukacja i wychowanie, jak wskazują głosy uczestników I Międzynarodowej Konferencji Naukowej w Polsce[16] (*Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*), dotyczy dzisiaj nie tylko wychowania obronnego w klasycznej postaci (wychowania wojskowego), lecz także zagadnień ekologicznych, ekonomicznych, moralnych, praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa powszechnego i publicznego, a także spraw związanych z patriotyzmem, o którym R. Stępień pisze, iż: „*W przekonaniu wielu Polaków śmiesznie jest być dzisiaj patriotą, a jednocześnie nie ma okazji, by być wspólnotą. Tak naprawdę liczy się tylko kapitał*"[17].

---

[14] Podstawowe kryteria wyróżnienia typów państw to stosunki społeczno-ekonomiczne, stosunki polityczne oraz podobny status publiczny ludzi. Wyróżnia się tym sposobem m.in. państwa niewolnicze, feudalne, kapitalistyczne i socjalistyczne. Forma państwa wynika zaś ze sposobu sprawowania władzy przez grupy społeczne, do których należy władza państwowa. Wyróżnia się więc monarchie, arystokracje, politeje, tyranie (dyktatury), oligarchie i demokracje. Forma rządów dotyczy zaś znaczenia poszczególnych podmiotów władzy państwowej i stosunków między nimi. Może więc występować dominacja władzy ustawodawczej, równowaga władzy ustawodawczej i wykonawczej, rozdział między nimi oraz system władzy totalitarnej.

[15] A. F. Modrzewski, *Dzieła wszystkie, O poprawie Rzeczypospolitej*, tom 1, PIW, Warszawa 1953, s. 99–100.

[16] Zob. *Edukacja do bezpieczeństwa...* wyd. cyt.

[17] R. Stępień, *Edukacja dla bezpieczeństwa w świetle przemian we współczesnej pedagogice*, [w:] tamże, s. 109.

Społeczna działalność ludzi obejmująca poznanie twórcze, zdobywana systematycznie, uzasadniona i samodoskonaląca się, zwana nauką, stanowi szczególną dziedzinę kultury, bez której postęp w każdej sferze życia społecznego byłby wręcz niemożliwy[18]. Mamy tu na uwadze naukę w sensie funkcjonalnym, rozumianą jako całokształt czynności badawczych, w sensie historyczno-socjologicznym, obejmującą całokształt rezultatów poznania naukowego, system wiedzy naukowej (teorie naukowe) i instytucje powołane do prowadzenia badań naukowych, a także instytucjonalnym jako dyscyplinę wykładaną na uczelniach i instytutach naukowych[19].

Wpływ nauki na obronę narodową urzeczywistniony jest w postaci sprawności tejże organizacji w wielu państwach. Im silniejsze państwo i jego system obrony narodowej, tym silniejsza jest pozycja nauki. Istnieje jednak zależność odwrotnej natury – to siła i dynamizm nauki sprawia, iż nawet słabe gospodarczo państwo jest w stanie sprostać wyzwaniom na polu bezpieczeństwa narodowego. Zadaniem nauki jest bowiem nie tylko poznanie, lecz także szukanie dróg do osiągania wysokiej sprawności działania, przy jak najmniejszym nakładzie sił i środków (głównie finansowych). Ta instrumentalno-techniczna misja (i funkcja) nauki prowadzi do poszukiwania wiedzy o środkach i sposobach osiągania zamierzonych celów, sprawności i ekonomiczności działania, do postrzegania rzeczy ważnych i istotnych, ustalając ogólne prawidłowości w interesującym dla niej (nauki – W.K.) przedmiocie poznania.

Istotną częścią kultury narodowej jest także kultura fizyczna. Jej celem jest rozwój psychofizyczny i tworzenie podstaw wysokiej zdrowotności obywateli. Sprawność psychofizyczna obywateli zawsze była ważnym elementem bytu narodowego. Już we wczesnej kulturze europejskiej igrzyska sportowe stanowiły doskonały element wychowania obywatelskiego, blisko związany z wydarzeniami politycznymi i militarnymi każdego kraju. Po dzień dzisiejszy zgodne są opinie o wychowawczym i pedagogicznym znaczeniu kultury fizycznej, szczególnie w obszarze wychowania fizycznego i sportu. Racjonalna działalność w tej materii daje doskonałe efekty w postaci: *doskonalenia możliwości ruchowych i energetycznych; uodparniania na stres związany z wysiłkiem i rozwiązywaniem zadań ruchowych o różnym stopniu trudności i różnie rozłożonych w czasie; przezwyciężania własnych słabości, lęków, kompleksów, próżności i skłonności do agresji; uczenia się współdziałania i zarazem wiary we własne możliwości; uczenia się odpowiedzialności za innych i za własne czyny oraz niesienia pomocy w przypadku omdleń, urazów, a także w chwili zwątpienia i psychicznych załamań*[20].

Kultura i dziedzictwo narodowe, w węższym znaczeniu, dotyczą odpowiednio: twórczej działalności artystycznej, kultury ludowej i rękodzieła artystycznego; wydawnictw, księgarstwa, bibliotek i czytelnictwa; edukacji kulturalnej; wystaw artystycznych, polityki audiowizualnej; amatorskiego ruchu artystycznego, wymiany kulturalnej z zagranicą; działalności widowiskowej i rozrywkowej oraz kultywowania

[18] Zob. S. Kamiński, *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1992, s. 14; A. Chodubski, W*stęp do badań*... s. 9.

[19] Nauka jest pojmowana także w sensie dydaktycznym (traktowana tutaj jako składowa edukacji).

[20] R. M. Kalina, *Sporty walki i trening samoobrony w edukacji obronnej młodzieży*, tom 2, Polskie Towarzystwo Kultury Fizycznej, Warszawa 1997, s. 41.

tradycji narodowej i państwowej; ochrony dóbr kultury i muzeów, miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych, pomników zagłady i ich stref ochronnych[21].

Wysoki poziom działalności w tej materii pozwala utożsamiać się poszczególnym ludziom z danym narodem, jego historią, a często wyzwala emocje sprzyjające sprostaniu różnorodnym wyzwaniom i zagrożeniom stojącym na drodze bezpiecznego bytu narodowego. Dziedzictwo kulturalne narodu nie jest tylko i wyłącznie elementem zasługującym na ochronę ze strony państwa, lecz stanowi również twórczy i aktywny czynnik bezpieczeństwa narodowego.

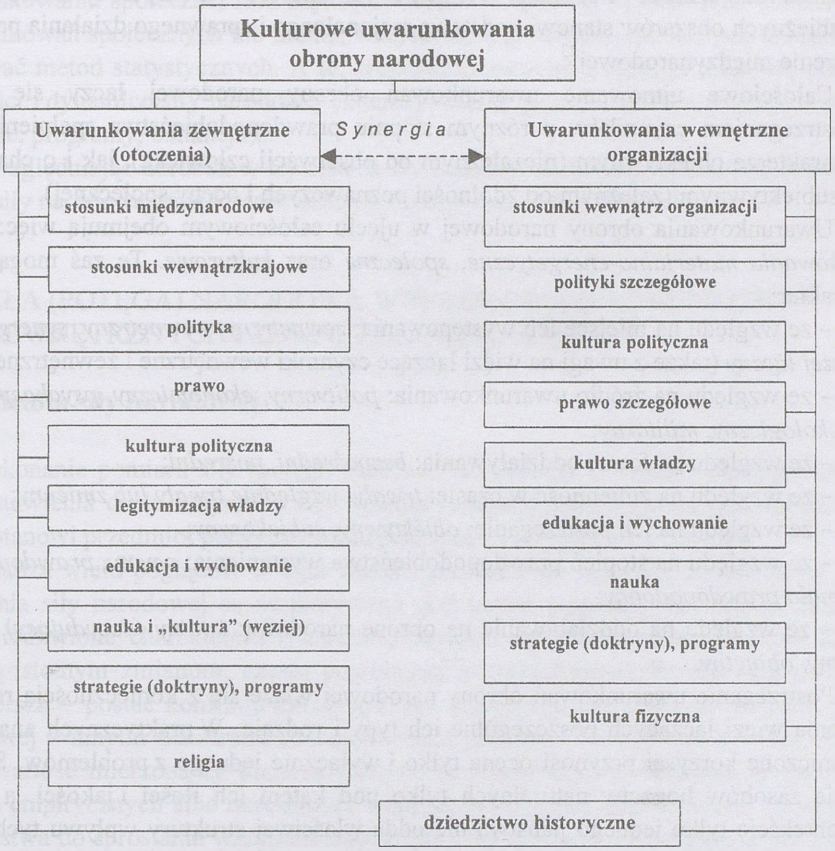
Uwarunkowania kulturowe obrony narodowej stanowią złożony i dynamiczny wyznacznik sprawności tej organizacji. Wymienione powyżej dominują pośród czynników tej natury oddziałujących na państwo, a tym samym na jego obronę narodową (rysunek 4.3).

Zaproponowana powyżej typologia uwarunkowań obrony narodowej ma swoje źródło w podejściu systemowym do organizacji. Świadoma działalność człowieka wiąże się z istnieniem trzech namacalnych jej wyznaczników. Są nimi właśnie ludzie – świadomi uczestnicy określonych procesów (wymiar społeczny uwarunkowań), elementy materialno-energetyczne wraz z kulturą materialną (wymiar materialno-energetyczny) oraz kultura jako wytwór społecznej aktywności człowieka (wymiar kulturowy).

Przy określaniu uwarunkowań obrony narodowej można stosować podejście systemowe, które uwzględnia wszystkie elementy systemu, pozwalając przy tym na wyróżnienie tych, które należą do jego otoczenia, a co najważniejsze – w tym przypadku – wyróżnić te, które stanowią zasadnicze czynniki zmian w systemie i jego otoczeniu.

Zauważyć można także prawidłowość polegającą na tym, że pośród uwarunkowań obrony narodowej część z nich ma charakter zmienny i wysoce dynamiczny (np. rozwój technologiczny, postęp naukowo-techniczny, poziom wiedzy i poznawania świata rzeczywistego, zmienność personalna i instytucjonalna w sferze polityki i inne), część zaś ma charakter względnie trwały lub trwały (np. liczba ludności, wielkość terytorium, bogactwa naturalne, tożsamość narodowa, tradycje, religia i inne). Często jednak nagła zmiana wartości czynnika o charakterze trwałym wywołuje większe zakłócenia aniżeli zmiany czynników z natury swej dynamicznych i zmiennych. Nagła utrata dostępu do surowców, zmiana właściwości terytorialnych państwa lub jego statusu politycznego i powiązań międzynarodowych może spowodować większe zakłócenia aniżeli zmiana czynników z pierwszej grupy. Obrona narodowa „przywykła" bowiem do czynników zmiennych, mając w swej naturze zdolność do sprostania trudnościom wynikającym z ciągłej zmiany określonych warunków. Inaczej jest, gdy zmiana dotyczy trwałego lub względnie trwałego czynnika (stanu rzeczy), co zarówno w świecie fizycznym, jak i w wymiarze świadomości społecznej może się kończyć zmianą określonej epoki rozwojowej (cywilizacyjnej).

[21] Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 14. ust. 1, DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.



Rys. 4.3. Kulturowe uwarunkowania obrony narodowej

Istota obrony narodowej zawiera się m.in. w tym, że jej funkcjonowanie wiąże się z występowaniem zagrożeń godzących w żywotne interesy narodowe decydujące o trwałości państwa (jako instytucji politycznej) i społeczeństwa, wraz z łączącymi je więzami politycznymi, kulturowymi, gospodarczymi. To zaś, w szerszym kontekście, sugeruje postrzeganie jej uwarunkowań o charakterze bezpośrednim i pośrednim.

Bezpośrednimi określić można te, które znajdują się w obszarze określonym jako „pole (obszar) żywotnych interesów państwa", pośrednimi zaś te, które nie wpływają wprost na „losy" obrony narodowej, lecz nie są dla niej zjawiskami obojętnymi – współtworzą „pole (obszar) strategicznych interesów państwa"[22]. Suma tychże stanowi „pole interesów bezpieczeństwa narodowego".

Każdy z podmiotów stosunków międzynarodowych ma sobie właściwe pole interesów życiowych oraz strategicznych, co w konsekwencji powoduje występowanie

[22] Por. R. Wróblewski, *Metodologia strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1995, s. 57.

zjawiska rozbieżności i wspólnoty wymienionych interesów. Odkrycie tych wspólnych i rozbieżnych obszarów stanowi podstawę racjonalnego i sprawnego działania państwa na arenie międzynarodowej[23].

Całościowe ujmowanie uwarunkowań obrony narodowej łączy się także z postrzeganiem czynników o różnym stopniu prawdopodobieństwa spełnienia, tak o charakterze obiektywnym (niezależnym od obserwacji człowieka), jak i o charakterze subiektywnym (zależnym od zdolności poznawczych i oceny społecznej).

Uwarunkowania obrony narodowej w ujęciu całościowym obejmują więc: *uwarunkowania materialno-energetyczne*, *społeczne* oraz *kulturowe*. Te zaś mogą mieć charakter:

– ze względu na miejsce ich występowania: *zewnętrzny*, *wewnętrzny*, *synergiczny*, *inaczej łączny* (także z uwagi na więzi łączące czynniki wewnętrzne i zewnętrzne);

– ze względu na źródło uwarunkowania: *polityczny, ekonomiczny, psychospołeczny, ekologiczny, militarny*;

– ze względu na formę oddziaływania: *bezpośredni*, *pośredni*;

– ze względu na zmienność w czasie: *trwały, względnie trwały lub zmienny*;

– ze względu na ich postrzeganie: *obiektywny*, *subiektywny*;

– ze względu na stopień prawdopodobieństwa wystąpienia: *pewny*, *prawdopodobny*, *mało prawdopodobny*;

– ze względu na oddziaływanie na obronę narodową: *istotny (decydujący), mało istotny, obojętny.*

Postrzeganie uwarunkowań obrony narodowej wiąże się z koniecznością respektowania więzi łączących poszczególne ich typy i rodzaje. W praktycznych analizach ograniczone korzyści przynosi ocena tylko i wyłącznie jednego z problemów. Szacowanie zasobów bogactw naturalnych tylko pod kątem ich ilości i jakości, a także w kontekście tylko jednego państwa nie odda właściwej struktury wpływu tychże na obronę narodową, i nie tylko. Łączenie tej problematyki z innymi zagadnieniami (takimi jak: dostęp do nich, zasoby innych państw, powiązania gospodarcze z nimi, tendencje w nowoczesnych technologiach, ich wpływ na politykę podmiotów stosunków międzynarodowych, na życie gospodarcze państwa i byt społeczny i inne) daje dopiero właściwy obraz wpływu bogactw naturalnych na badany stan rzeczy.

Ważną rolę w trakcie analiz uwarunkowań obrony narodowej odgrywa wyróżnienie najistotniejszych jej determinantów jako wyznaczników siły państwa (siły narodowej). Prowadzi to do jej szacowania w dwojaki sposób: *klasyczny* (siła państwa tkwi w jego sile militarnej, a wszystko inne służy jej budowaniu) oraz *rozwojowy* (siła militarna jest jednym z wielu czynników składających się na siłę narodową). Często spotyka się różne, choć w pewnym sensie podobne, wnioski z analizy siły narodowej (potęgi państwa), potencjału obronnego lub militarnego (w podejściu klasycznym), w których przedstawiane są najważniejsze spośród uwarunkowań bezpieczeństwa. Zdają się one wskazywać na wiele wspólnych czynników decydujących o sile narodowej. Łatwo mierzalne są czynniki materialno-energetyczne i statystycznie ujęte

[23] Podobne zjawisko występuje w odniesieniu do interesów o charakterze indywidualnym, których wspólne wartości tworzą podwaliny interesów grupowych, narodowych i międzynarodowych.

uwarunkowania społeczne, lecz najwięcej kłopotów sprawia oszacowanie niektórych uwarunkowań społecznych lub niemal wszystkich kulturowych, do których nie można stosować metod statystycznych. A te, szczególnie ostatnie z nich, przesądzają często o jakości i dynamice siły narodowej (interesy, normy prawne, kultura władzy, prawo, strategie, programy, edukacja).

Uwzględniając dorobek w tej materii wyróżniono poniżej najistotniejsze determinanty siły narodowej, a w konsekwencji – obrony narodowej RP.

4.2. SIŁA (POTĘGA) NARODOWA WYPADKOWĄ UWARUNKOWAŃ WEWNĘTRZNYCH I ZEWNĘTRZNYCH PAŃSTWA

4.2.1. Istota siły narodowej

Dokonanie pomiaru siły (potęgi) państwa (narodowej)[24], oszacowanie jego zdolności stawienia czoła innym[25] i zapewnienia realizacji jego najistotniejszych interesów[26] stanowi przedmiot poczynań wielu praktyków i teoretyków problemu.

Analiza wielu poglądów w tejże materii prowadzi do wniosku, iż zazwyczaj zagadnienia siły narodowej są rozpatrywane pod kątem zagrożeń wojennych. Jest to usprawiedliwione charakterem i stanem stosunków międzynarodowych, które choć ulegają istotnym zmianom, często przybierają najtragiczniejszą konfliktową postać, a co gorsza – postać konfliktu zbrojnego. Już intuicyjnie dostrzega się związek siły narodowej z innymi obszarami funkcjonowania państwa. Wyraża ona bowiem określoną wartość mierzoną za pomocą różnych współczynników, oddającą za pomocą danych empirycznych albo określonych ocen, opinii i sądów stan zdolności i gotowości państwa do sprostania wszelkim słabościom i wyzyskania pojawiających się szans w trakcie realizacji celów narodowych. Czymże jest *siła narodowa*?

Trudno spotkać jednoznaczną definicję tegoż pojęcia, często bowiem – nie definiując jej – przechodzi się od razu do przedstawiania jej elementów lub używa się określeń synonimicznych i pochodnych, typu: *potęga* (ang. *power, force, influence*, franc. *puissance, force*), *moc* lub *potencjał państwa* zazwyczaj określony przymiotnikowo: *gospodarczy, ekonomiczny, finansowy, militarny, surowcowy, gospodarczo-obronny, obronny*.

Wyraz *potęga* już w samym semantycznym znaczeniu nosi pierwiastek negatywny wyrażający się tym, że mówiąc o państwie stwierdzamy, że albo jest potęgą, albo nią nie jest – z jednej strony, lub też polegający na postrzeganiu państwa będącego potęgą jako podmiotu o agresywnym działaniu wobec innych uczestników stosunków mię-

[24] Dalej – *siła narodowa*.

[25] Zazwyczaj państwom, lecz także grupom społecznym w tymże lub innym państwie oraz trudnościom, na które napotyka państwo jako całość i poszczególne jego części w toku realizacji funkcji państwa i poszczególnych jego elementów składowych.

[26] Do interesów tych, zwanych stałymi, ogólnymi i długookresowymi celami narodu (państwa), zalicza się głównie: wysoką pozycję na arenie międzynarodowej, siłę moralną i materialną narodu i bezpieczeństwo narodowe.

dzynarodowych – z drugiej strony. W efekcie powstaje złudne wrażenie, że jeśli państwo nie jest potęgą – w myśl określonych kryteriów – nie może być ono określane jako silne. Czy jednak w tak pojmowanej *potędze* tkwi siła państwa? Czy państwo nie będące potęgą nie może być ocenione jako silne z uwagi na całkiem inne przesłanki? Czy Szwajcaria, Finlandia, Izrael, Afganistan, Wietnam i wiele innych nie są państwami silnymi? Silnymi, nie ilościowo (statystycznie), i głównie militarystycznie[27], pojmowaną potęgą, lecz umiejętnością wyzyskania pewnych atutów wynikających z określonego położenia, pozycji w danej dziedzinie gospodarczej, kultury, dziedzictwa narodowego i innych. Czy takich i innych atutów brakuje Polsce?

Na potrzeby dalszych rozważań o sile narodowej można przyjąć roboczą definicję o następującej treści: ***siła narodowa to dynamiczny zbiór czynników materialno-energetycznych, społecznych i kulturowych w wymiarze jednostkowym, narodowym (państwowym) i międzynarodowym, które – wzajemnie się przenikając – tworzą podstawę sukcesu narodu (państwa) w zakresie realizacji jego interesów (celów narodowych)*** (rysunek 4.4).

Na szczególną uwagę zasługuje fakt zmian (dynamiki) czynników wpływających na stan siły narodowej. Pisze o tym też M. Sułek, stwierdzając: „[...] *możliwe jest, że niektóre przejawy siły będą podlegać stopniowej ewolucji*"[28]. Występująca od wieków dominacja siły militarnej, wspieranej przez czynniki ideologiczne, polityczne, ekonomiczne, moralne i religijne, zdaniem tego i wielu innych autorów, zaczyna od kilku dziesięcioleci ulegać osłabieniu na rzecz czynników ekonomicznych i politycznych[29]. Można tutaj posłużyć się wnioskami poczynionymi przez autorów *Marketingu narodów*, którzy stwierdzają, iż zdolności narodu powinny być oceniane nie tylko z punktu widzenia ich zakresu i intensywności, lecz także ze względu na „[...] *efekty substytucji i synergii zachodzące między tymi elementami w czasie*"[30].

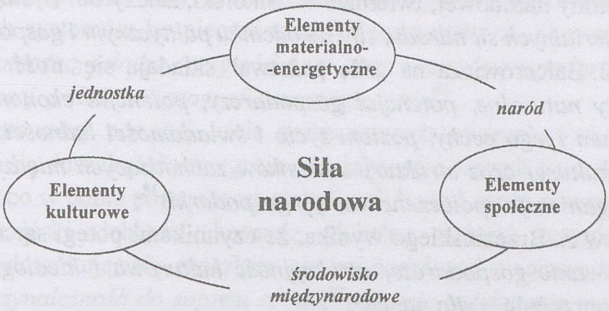
---

[27] Cóż z tego, że Indie i Pakistan posiadają broń jądrową, jeśli narody zamieszkujące te kraje cierpią nędzę i niedostatek? Czy w przypadku Chin bardziej się liczy ich potęga jądrowa i konwencjonalna, czy raczej dynamika gospodarcza tego kraju? Oto pytania, które powinni sobie postawić zwolennicy militarystycznego podejścia do potęgi państwa, przy zastrzeżeniu, że nie neguje się wraz z takimi pytaniami siły militarnej, a raczej obronnej w ogóle. Taką siłą obronną jest to, co J. Marczak i J. Pawłowski określają jako to, *„co bezpośrednio odstrasza inne państwa lub grupy polityczne od użycia przemocy przeciwko Polsce, a w razie interwencji lub agresji zapewni skuteczną obronę jej suwerenności i integralności terytorialnej"*, tychże autorów, *O obronie militarnej...* s. 120.

[28] M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny...* s. 133–134.

[29] Tamże, s. 134. Zob. J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Od zagadnień ogólnych do militarnych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 1997, część pierwsza, rozdział trzeci.

[30] P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, przekład M. Potkaniawski, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999, s. 139.



Rys. 4.4. Determinanty siły narodowej w ujęciu całościowym

Pośród czynników, które przesądzają o stanie siły narodowej wymienia się zazwyczaj:

– według H. J. Morgentaua: *czynnik geograficzny, zasoby naturalne, potencjał przemysłowy, gotowość militarną, czynnik demograficzny, charakter narodowy, morale narodowe, jakość dyplomacji, jakość rządu*[31];

– w opinii V.Van Dyke'a: *czynnik geograficzny, czynnik demograficzny, potencjał wytwórczy, transport i łączność, potencjał naukowy i wynalazczy, system polityczny, system ekonomiczny, usytuowanie strategiczne, idee i ideologię, wywiad, uzbrojone oddziały i dowództwo, mądrość przywództwa politycznego*[32];

– według P. Kotlera, S. Jatusripitaka i S. Maesincea, którzy posługują się wyrażeniem „bogactwo narodu": *kapitał naturalny (wartość ziemi, wody, minerałów, roślinności i innych zasobów naturalnych), kapitał materialny (wartość maszyn, budynków i zakładów publicznych), kapitał ludzki (produktywna wartość ludzi) oraz kapitał społeczny (wartość rodziny, społeczności oraz różnorodnych organizacji, które łączą społeczeństwo w jedną całość)*[33]; natomiast do elementów „zdolności narodu" autorzy zaliczają: *przywództwo polityczne; kulturę, postawy oraz wartości reprezentowane przez naród; zasobność narodu w czynniki produkcji; spoistość społeczną narodu oraz organizację przemysłową narodu*[34];

– S. P. Huntington do elementów potęgi zalicza: *zasoby gospodarcze, potencjał militarny, terytorium i ludność, potencjał ekonomiczny, dyplomację, technologię oraz potencjał społeczny*[35];

– według Cline'a siłę państwa tworzą: *ludność i terytorium, potencjał gospodarczy, potencjał wojskowy, strategia (cele) oraz wola urzeczywistnienia strategii państwa*[36];

---

[31] H. J. Morgentau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, wyd. 5, New York 1973, s. 112–149 [w:] A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, PWN, Warszawa 1985, s. 220.

[32] V. Van Dyke, *International Politics*, New York 1957, s. 175–194 [w:] tamże, s. 220.

[33] P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów...* s. 37.

[34] Tamże, s. 139.

[35] Zob. S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, MUZA, Warszawa 1997, s. 110–122.

[36] D. S. Papp, *Contemporary International Relations. Framework for Understanding*, New York 1998, s. 350–351, [w:] *Polska w środowisku międzynarodowym*, red. E. Haliżak, E. Tabor, UW, Warszawa 1993, s. 45.

– potęga obrony narodowej, twierdził W. Sikorski, zależy od: *wysiłku wojskowego, moralnych i materialnych sił narodu, siły na odcinku politycznym i gospodarczym*[37];

– według B. Balcerowicza na „siłę państwa" składają się: *ilość (obszar, liczba ludności, zasoby naturalne, potencjał gospodarczy, potencjał ekonomiczny), jakość (kształt terytorium i jego cechy, poziom życia i świadomości ludności, dynamika gospodarki, stan kultury) oraz struktury stosunków zachodzących między tymi składnikami (ustrój, organizacja społeczeństwa, typ gospodarki)*[38];

– z poglądów Z. Brzezińskiego wynika, że czynnikami potęgi są: *zasięg siły militarnej, oddziaływanie gospodarcze, atrakcyjność kulturowa i ideologiczna* oraz kumulująca trzy poprzednie – *siła nacisku*[39];

– według poglądów prezentowanych w Akademii Obrony Narodowej (katedra geografii) siła państwa zależy od: *powierzchni, liczby ludności, potencjału ekonomicznego, potencjału wojskowego, warunków fizycznogeograficznych, stopnia zagospodarowania kraju, poziomu życia społeczeństwa oraz jego cech specyficznych (wola realizacji celów strategicznych państwa)*[40];

– zdaniem M. Sułka najczęściej wymieniane i najlepiej uzasadnione podstawy potęgi państwa stanowią: *czynniki geograficzne (położenie, kształt i wielkość terytorium, klimat, zasoby naturalne), czynniki demograficzne (liczba ludności i jej struktura według płci i wieku, przyrost naturalny, zdrowotność, gęstość zaludnienia), czynniki ekonomiczne (poziom rozwoju gospodarczego, wydajność przemysłu i rolnictwa, organizacja gospodarstwa narodowego, innowacyjność technologiczna), czynniki polityczne (forma rządów, skuteczność administracji, poziom dyplomatów i dyplomacji, charakter i morale narodu, dziedzictwo kulturalne, ideologia, jedność etniczna, propaganda), czynniki militarne (wielkość i uzbrojenie sił zbrojnych, gotowość bojowa sił zbrojnych, morale żołnierzy, rezerwy obronne)*[41];

– do czynników „bilansu siły narodowej" R. Wróblewski zalicza: *potencjał gospodarczy, gotowość militarną (technologia, dowództwo, liczebność i jakość sił zbrojnych, ich wyszkolenie), zasoby naturalne, charakter narodowy, morale narodu, jakość dyplomacji, jakość władzy (jej charakter, akceptacja społeczna)* oraz *obszar (terytorium)*[42];

– według J. Marczaka i J. Pawłowskiego, którzy zawężają swoje dociekania do problemów siły obronnej państwa, do jej determinantów należą: *duch i wola obrony narodu oraz jego obronne przygotowanie, wiarygodna strategia obrony, siły zbrojne (wojska operacyjne i obrony terytorialnej), wykorzystanie i przygotowanie obronne terytorium* oraz *sojusze i system bezpieczeństwa zbiorowego*[43];

---

[37] Zob. W. Sikorski, *Przyszła wojna...* s. 95 i 99.

[38] B. Balcerowicz, *Obrona państwa średniego,* Bellona, Warszawa 1996, s. 21–22.

[39] Zob. Z. Brzeziński, *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku,* Aneks, Warszawa 1993, s. 81. W poglądach Brzezińskiego i Cline'a widać wyraźnie mocarstwowe podejście do oceny siły państwa. Jednym słowem, jest ono potęgą albo nie liczy się w grze albo – jak pisze B. Balcerowicz – jest *mocarstwem* lub *innym państwem*. Zob. B. Balcerowicz, *Obrona państwa...* s. 22.

[40] Zob. B. Balcerowicz, *Obrona państwa...* s. 27.

[41] M. Sułek, *Potencjał gospodarczo-obronny...* s. 47–48.

[42] R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny...* s. 14–15.

[43] J. Marczak, J. Pawłowski... s. 119–127.

– do ogólnych (podstawowych) determinantów wywierających wpływ na tworzenie modelowych systemów bezpieczeństwa J. Kaczmarek i A. Skowroński zaliczają: *świadomość społeczną, władzę (przywództwo), stan i rozwój gospodarki, stan i rozwój techniki wojskowej, położenie geograficzne, zagrożenia*[44].

W zaprezentowanej powyżej liście podstawowych uwarunkowań siły narodowej z trudem można się doszukać dostrzegania oddziaływania czynników o charakterze międzynarodowym, co w dobie postępującej globalizacji budzić może poważne zastrzeżenia. Jedynie Z. Brzeziński dobitnie akcentuje globalne związki potęgi państwa, zaś B. Balcerowicz, doszukując się związków obrony narodowej z sojuszem NATO, wskazuje, że „[...] *przynależność do sojuszu oznacza głównie zwiększenie możliwości obronnych systemów narodowych, a nie ich „zastępowanie"*. Na związek siły narodowej z czynnikami międzynarodowymi wskazują J. Marczak i J. Pawłowski oraz pośrednio, lecz w ujęciu negatywnym R. Wróblewski, analizując zagadnienia potencjału obronnego państwa. W jego opinii potencjał obronny stanowi sumę trzech czynników: *położenia geostrategicznego państwa* (P_{gp}), *stosunku bilansu siły narodowej do bilansu siły przeciwnika* oraz *polityki sąsiadów* (PS)[45]. Ten sposób uwzględniania oddziaływania czynników międzynarodowych znajduje uzasadnienie w jednej z definicji bezpieczeństwa narodowego, która prowadzi do stwierdzenia, że jest to *„stan społeczeństwa określony stosunkiem wielkości potencjału obronnego, jakim ono dysponuje, do skali zagrożeń"*[46].

Mając na uwadze, że siła narodowa stanowi cechę danego państwa jako instytucji politycznej i zamieszkującego je narodu, zgodzić się należy z tezą, że czynniki zewnętrzne (międzynarodowe) stanowią element jej zwiększenia, a uwzględniając także negatywne skutki stosunków międzynarodowych – element osłabienia.

Wiele dowodów empirycznych wskazuje na to, iż siła narodowa, wyrażona za pomocą jednolitych kryteriów, pozwala dość precyzyjnie określić stan państwa, jego gotowość i zdolność do osiągania celów narodowych, bez względu na dziedzinę podlegająca szczegółowej analizie. Są jednak liczne wyjątki dowodzące, że jednolite podejście do różnych państw nie daje odpowiedzi na pytanie dotyczące porównania siły każdego z nich. Jeden pomiar siły narodowej nie zawsze też oddaje rzeczywiste zdolności państwa (narodu) do osiągania celów w poszczególnych dziedzinach jego funkcjonowania. Państwa oceniane jako silne (potęgi) nie potrafiły i nie potrafią sprostać różnym trudnościom[47]. Inne zaś, na pozór słabe, osiągają coraz lepsze wyniki w realizacji swoich podstawowych celów.

Są otóż wyznaczniki siły narodowej o charakterze *strukturalnym* (*ilościowym*), które w sposób statyczny opisują podział państw – jak to ujmuje B. Balcerowicz – na:

---

[44] J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo. Świat–Europa–Polska*, „Atla 2", Wrocław 1998, s. 13–37. Autorzy wprawdzie nie zaliczają wymienionych uwarunkowań do grupy czynników siły narodowej, lecz można uznać, że pośrednio wskazują na nie.

[45] Tamże, s. 15.

[46] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 30.

[47] Tragiczną lekcję przeżyły Stany Zjednoczone Ameryki, i cały świat, w dniu 11 września po serii zamachów terrorystycznych, które przyniosły ogromne straty ludzkie zmuszając – po raz kolejny – środowisko międzynarodowe do kolejnej redefinicji problematyki bezpieczeństwa.

mocarstwa światowe (supermocarstwa), mocarstwa regionalne, państwa średnie, państwa małe oraz minipaństwa[48]. Tenże sam autor zastrzega jednak, powołując się na opinię J. Skrzypa, że *„Problem staje się bardziej złożony przy uwzględnianiu charakterystyk (zmiennych) jakościowych"*[49]. Należy wówczas ocenić warunki fizycznogeograficzne, stopień zagospodarowania terenu, poziom życia społeczeństwa oraz jego cechy, stwierdza J. Skrzyp i przyznaje dalej, że: *„Czynniki te mogą zwiększać lub zmniejszać potencjał (siłę) danego państwa określony w oparciu o zmienne ilościowe"*[50]. Do tego wszystkiego dochodzi jeszcze jedna uwaga J. Skrzypa, wyrażona na seminarium w Wydziale Strategiczo-Obronnym AON w 1995 roku, iż ta sama metoda w odniesieniu do państw z innych kontynentów może dać rezultaty znacznie odbiegające od europejskich. Podobnie stwierdzą też (cztery lata później) autorzy *Marketingu narodów*, rozpoczynając swoje analizy, w tym zakresie, od znamiennego pytania: *Dlaczego niektóre kraje odnoszą sukcesy, a inne znajdują się w stanie stagnacji*[51]. Odpowiedź znajdują w dostrzeganiu czynników strukturalnych (ilościowych), behawioralnych oraz w związkach między nimi.

Zatem, mimo iż za pomocą czynników ilościowych możliwe jest porównanie materialnych wyznaczników siły państw (siły narodowej), nie uzyska się ostatecznego pomiaru siły narodowej, w pełnym tego słowa znaczeniu. Uwzględniać jeszcze trzeba czynniki społeczne (ich przedmiotową treść) oraz kulturowe, które wespół, mając na uwadze geopolityczne i geostrategiczne położenie państwa, tworzą właściwe oblicze siły narodowej.

Należy również uwzględnić związki synergii[52], a także substytucji pomiędzy poszczególnymi wyznacznikami siły (potęgi) państwa. Jeśli związki synergii (współdziałania) są bliżej znane, to zagadnienia substytucji – choć stosowane w praktyce – nie znalazły jeszcze godnego (znanego autorowi) opisu naukowego, z wyjątkiem dorobku prakseologii, która porusza je przy okazji dyskusji nad zasadami współdziałania.

Powszechnie znane stwierdzenie, iż *życie nie znosi próżni* jest jedną z najdoskonalszych rad praktycznych. Jest ona techniką i sztuką godną stratega. Polega bowiem na tym, że znajduje się sposób na zastąpienie brakującego lub niedomagającego elementu innym, w wypełnianiu jego funkcji na rzecz realizacji celu ogólniejszej natury. Tak więc wyjaśnia się przyczyna różnicy w sile narodowej różnych państw, które mierzone według tych samych kryteriów ilościowych miałyby być sobie równe, a reprezentują różne wyniki w ogólności lub w określonej dziedzinie działania.

Nieosiągalny jest taki stan rzeczy, w którym wszystkie czynniki siły narodowej miałyby jednakową wysoką wartość, lecz nieosiągalna jest także pełna zastępowalność tychże, a dokładnie tych, które są dziełem materialnej i kulturowej twórczości człowieka. Z tego też względu – radzi T. Kotarbiński – „[...] *nie pozostaje zazwyczaj nic*

---

[48] B. Balcerowicz, *Obronność państwa*... s. 29–30. Na taki podział składać się mają: powierzchnia państwa, liczba ludności, potencjał gospodarczy oraz potencjał wojskowy.

[49] Tamże, s. 28.

[50] Tamże, s. 28.

[51] Zob. P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee... s. 138.

[52] „Dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza". T. Kotarbiński, *Traktat*... s. 86.

innego, jak tylko ze zdwojoną troską otoczyć elementy, których brak czy defekt powodowałby osobliwe zaburzenie w funkcjonowaniu kompleksu, oraz te, które najtrudniej by było zastąpić lub których naprawa sprawiałaby trudności największe"[53].

Mając na uwadze wspólne cechy wielu prezentowanych wyżej poglądów, i uwzględniając czynniki specyficzne dla poszczególnych państw, które sprawiają, iż nie można wszystkich mierzyć jedną miarą, można przyjąć, iż do determinantów siły narodowej należą:

– pośród czynników materialno-energetycznych: *potencjał i dynamika gospodarcza (ekonomiczna) państwa, potencjał surowcowy, kultura materialna narodu, potencjał sił zbrojnych i innych służb, straży inspekcji i policji, położenie geograficzne państwa, oddziaływanie środowiska międzynarodowego, potencjał organizacji pozarządowych*;

– pośród czynników społecznych: w wymiarze podmiotowym – *potencjał demograficzny*, natomiast w wymiarze przedmiotowym – *system polityczny, organizacja (ustrój) państwa, organizacja społeczeństwa, poziom życia i rozwoju, wartość i zwartość społeczna narodu, stosunki z innymi narodami*;

– pośród czynników kulturowych: *morale narodowe, dziedzictwo kulturowe narodu, kultura i jakość władzy, jakość dyplomacji, potencjał naukowy i wynalazczy, oddziaływanie środowiska międzynarodowego*;

– *substytucja i synergia między tymi czynnikami w czasie i przestrzeni* (rysunek 4.5).

Podkreślana wyżej problematyka substytucji, w kontekście siły narodowej, ma dwojaki wymiar. Jeden z nich polega na umiejętności obdarzania funkcjami, brakujących lub słabych elementów, tych które są silniejsze albo też na zapełnianiu ich miejsca przez inne formy funkcjonalne. Drugi zaś jest sztuką zastępowania luk na pozór niezastępowalnych. Czyż bowiem można zastąpić nienajlepsze położenie geograficzne państwa, słaby potencjał surowcowy lub ludnościowy państwa? Okazuje się, że tak.

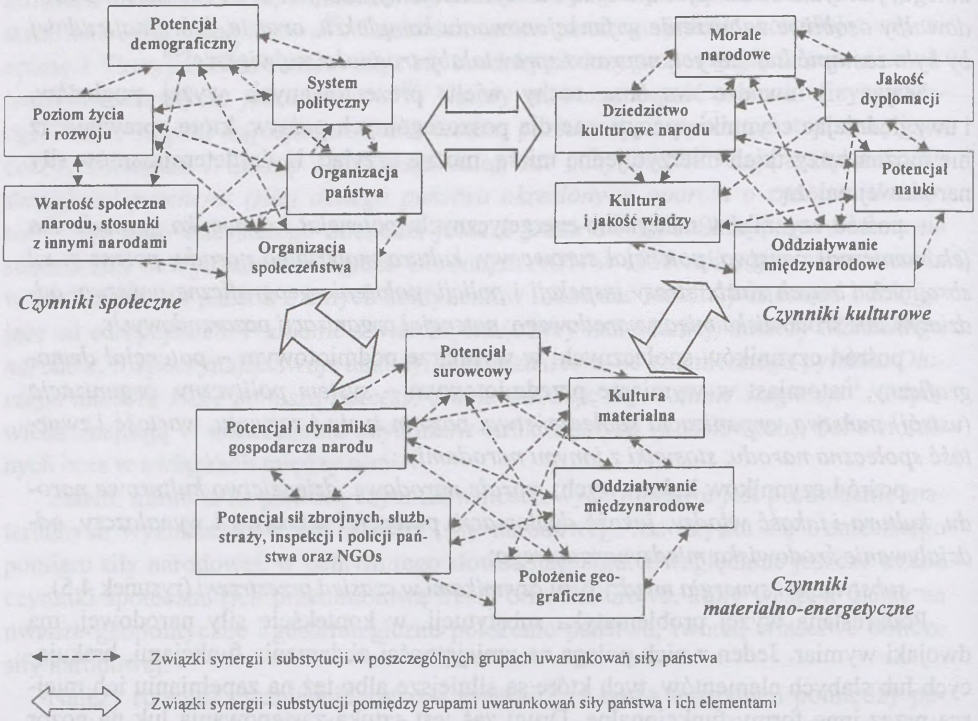
Drogę wyjścia stanowi umiejętność położenia większego nacisku na inne czynniki, jak choćby jakość dyplomacji, edukacji, organizacji państwa i społeczeństwa, kultury i jakości sprawowania władzy, doskonalenia jakości instytucji powołanych przez państwo, czy obrania szczególnej strategii działania.

Niech za przykład, jeden z wielu, posłuży wybór polityki bezpieczeństwa Finlandii opartej na doktrynie obrony totalnej. Głównodowodzący sił zbrojnych Finlandii, generał G. Hägglund, objaśnia to następująco: „[...] *wielka potęga może posługiwać się odstraszaniem, podczas gdy małe państwo, nie stowarzyszone, może zdecydować się tylko na opór* [...]*; wielka potęga może prowadzić różne operacje poza granicami swego terytorium, podczas gdy mała potęga walczy wewnątrz swoich granic* [...]*; wielka potęga preferuje operacje typu „chirurgicznego" – interwencja i szybki odwrót – podczas gdy mała potęga usiłuje ich unikać podejmując środki niezbędne dla wciągnięcia agresora w pułapkę konfliktu bez końca*"[54]. Cytowany autor nie waha się z nazywaniem Finlandii małą potęgą – kraju, który w innym podejściu plasowałby się na dalekim miejscu pośród państw świata.

---

[53] Tamże, s. 189.

[54] G. Hägglund, *La Finlande – Une politique de défense axée sur la protection contre les pressions extérieures*, Revue de OTAN n° 4, juillet 1995, s. 20.



Rys. 4.5. Podstawowe uwarunkowania siły narodowej wraz ze związkami synergii i substytucji między nimi – wersja rozszerzona

Oto przykład na to, jak sztuka wyboru polityki obronnej i strategii działania zastępuje braki w zakresie: sojuszy obronnych, liczby ludności[55], położenia geograficznego, potencjału gospodarczego i innych. Takich przykładów praktyka dostarcza wiele.

Można zatem zweryfikować wcześniej przyjętą definicję **siły narodowej** i przyjąć, że: **jest to dynamiczny zbiór czynników materialno-energetycznych, społecznych i kulturowych w wymiarze jednostkowym, narodowym (państwowym) i międzynarodowym, wraz z efektami substytucji i synergii zachodzącymi między nimi, tworzący podstawę sukcesu narodu (państwa) w zakresie realizacji jego interesów (celów narodowych)**.

Żadnego pożytku nie byłoby z oceny siły narodowej, a nawet nie byłaby ona możliwa, gdyby nie fakt istnienia innych uczestników stosunków międzynarodowych. Z tego też względu siłę narodową ocenia się zwykle, porównując jej stan do stanu siły narodowej innego państwa (grupy państw), zgodnie z tym, co stwierdza S. P. Huntington: „*po-*

[55] Wbrew pozorom i na tę słabość jest rada. Prawie 90 procent populacji męskiej przez cały okres wieku produkcyjnego odbywa obowiązek służby wojskowej. Finlandia posiada możliwość szybkiej (natychmiastowej) mobilizacji w pełni wyposażonych sił zbrojnych w liczbie około 500 tys. mężczyzn.

tęgę państwa lub grupy ocenia się więc zwykle, porównując zasoby, jakimi dysponują, z zasobami państw lub grup, na które próbują wywrzeć wpływ"[56].

W węższym ujęciu **siła narodowa oznacza także możliwość wpływania na zmianę zachowania postępowania innych uczestników stosunków międzynarodowych w celu uzyskania sprzyjających warunków realizacji celów narodowych**.

Przyjęto, że obrona narodowa stanowi tę część bezpieczeństwa narodowego, która wiąże się z podejmowaniem działań we wszystkich sferach aktywności państwa dla ochrony i obrony interesów życiowych. Może być też postrzegana jako zbiór elementów kierowania i wykonawczych (militarnych i niemilitarnych) określony relacjami i połączony wspólnym celem – ochroną i obroną tychże interesów. Jest więc z jednej strony zbiorem określonych funkcji, a z drugiej zbiorem elementów, którym udział w realizacji tychże funkcji został powierzony.

Takie podejście sprawia, że pojęcia obrony narodowej i siły narodowej funkcjonują niejako niezależnie od siebie, lecz jednocześnie, poza związkami natury semantycznej[57], istnieją między nimi silne związki ontologiczne, wynikające z charakteru i struktury rzeczywistości.

Obrona narodowa jest nie tylko organizacją, ale przede wszystkim działaniem, które wyzyskuje wszelkie możliwe atuty narodu (państwa) i powiązania międzynarodowe do osiągania stojących przed nią celów. Jeśli tak, to poszczególne elementy siły narodowej stanowią narzędzia, atuty, instrumenty lub środki[58] do realizacji tychże celów, przy czym reguła ta ma takie samo zastosowanie przy osiąganiu innych celów narodowych, nie tylko z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Elementy siły narodowej stanowią więc swoisty róg obfitości, z którego zasobów korzysta się w poczynaniach na rzecz ochrony i obrony życiowych interesów bezpieczeństwa narodowego. Umiejętność ta jest zatem szczególną sztuką praktycznego działania, którą za T. Kotarbińskim możemy określić jako umiejętność zmieniania rzeczywistości w sposób bardziej lub mniej świadomy, zmierzania do określonego celu w danych warunkach przy pomocy właściwych środków i czynników, by dojść do warunków odpowiadających przyjętemu celowi[59].

W konsekwencji, strategia obrony narodowej jest sztuką scalania czynników siły narodowej w całość jak najprzydatniejszą dla osiągania zamierzonego celu albo inaczej – włączania do całości wszystkich elementów niezbędnych. Współcześnie więc stwierdza M. Cieślarczyk: „*Wbrew potocznemu rozumieniu nie jest tożsama ze sztuką użycia sił zbrojnych do celów politycznych, bowiem cele polityczne osiągane są również z użyciem środków niemilitarnych*"[60].

---

[56] S. P. Huntington... s. 110.

[57] Semantyka zajmuje się badaniem związków zachodzących między elementami języka a przedmiotami, których dotyczą.

[58] Nie wszystkie elementy siły narodowej można traktować narzędziowo, co w przypadku m.in. położenia geograficznego lub morale byłoby chybione.

[59] Zob. T. Kotarbiński... s. 19.

[60] M. Cieślarczyk, *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 1997, s. 31.

4.2.2. Pomiar siły narodowej

Wielu naukowców podjęło próbę przedstawienia siły narodowej w postaci swoistego wzoru, którego nie należy traktować w kategoriach wzoru matematycznego.

Wzór Cline'a wygląda następująco[61]:

$$S = f(M + G + W)(S_t + W_a),$$

gdzie:

f – oznacza funkcję, S – siłę, M – masę krytyczną (ludność i terytorium), G – potencjał gospodarczy, W – potencjał wojskowy, S_t – strategię, W_a – wolę urzeczywistniania strategii państwa.

Według geografów Akademii Obrony Narodowej[62]:

$$S = f(P, L, E, W)(G, J, Ż, W_{st}),$$

gdzie:

S – oznacza siłę, f –funkcję, P – powierzchnię, L – liczbę ludności, E – potencjał ekonomiczny, W – potencjał wojskowy, G – warunki fizycznogeograficzne, J – stopień zagospodarowania kraju, Ż – poziom życia społeczeństwa, W_{st} – wolę realizacji celów strategicznych.

Według R. Wróblewskiego[63]:

$$BSN = (P_g, G_m, Z_n, L, Ch_n, J_d, J_w, T),$$

gdzie:

BSN – oznacza bilans siły narodowej, P_g – potencjał gospodarczy, G_m – gotowość militarną, Z_n – zasoby naturalne, L – ludność, Ch_n – charakter narodowy, J_d – jakość dyplomacji, J_w – jakość władzy, T – terytorium (obszar).

Powyższe wzory są sobie podobne, z tym że w drugim wypadku dodano warunki fizycznogeograficzne i poziom życia społeczeństwa, które (szczególnie te ostatnie) bezsprzecznie wskazują na dostrzeganie związków siły państwa z zamieszkującym je społeczeństwem, nie tylko w kategoriach statystycznych. W trzecim zaś na szczególną uwagę zasługują, wymienione jako samodzielne czynniki, jakość dyplomacji i jakość władzy.

Na podstawie poczynionych dotychczas ustaleń, można się zdecydować na zbudowanie funkcji oddającej istotę zależności zachodzących między przyjętymi w tej pracy podstawowymi determinantami siły narodowej.

---

[61] D. S. Papp, *Contemporary International...* s. 350–351.

[62] B. Balcerowicz, *Obrona państwa...* s. 27. Cytowany autor w prezentowanym przez siebie wzorze powtarza zastosowane symbole, z tego też względu – dla uzyskania jednoznaczności – wzór podany powyżej został nieco zmodyfikowany, lecz tylko w zakresie stosowanych symboli.

[63] R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia...* s. 15.

Funkcja ta może mieć następującą, rozwiniętą postać:

$$S_n = [(P_s,K_m,P_{geo},P_{msip},P_{dgn},P_{NGOs}) + (P_d,S_p,O_p,O_s,W_{sn},P_{zr}) + (M_n,J_d,P_n,K_w,D_{kn})] \cdot (w_{om},w_{syn},w_{sub}),$$

gdzie:

S_n – oznacza siłę narodową, P_s – potencjał surowcowy (zasoby własne, dostęp do surowców światowych), K_m – kulturę materialną, P_{geo} – położenie geograficzne, P_{msip} – potencjał sił zbrojnych, straży, służb, inspekcji i policji, P_{dgn} – potencjał i dynamikę gospodarczą narodu, P_{NGOs} – potencjał organizacji pozarządowych, P_d – potencjał demograficzny, S_p – stosunki polityczne, O_p – organizację państwa, O_s – organizację społeczeństwa, W_{sn} – wartość społeczną narodu, w tym stosunki z innymi narodami, P_{zr} – poziom życia i rozwoju, M_n – morale narodowe, J_d – jakość dyplomacji, P_n – potencjał nauki, K_w – kulturę i jakość władzy, D_{kn} – dziedzictwo kulturowe narodu, w_{om} – współczynnik oddziaływań międzynarodowych, w_{syn} – współczynnik synergii między elementami (czynnikami) siły narodowej, w_{sub} – współczynnik substytucji między elementami (czynnikami) siły narodowej.

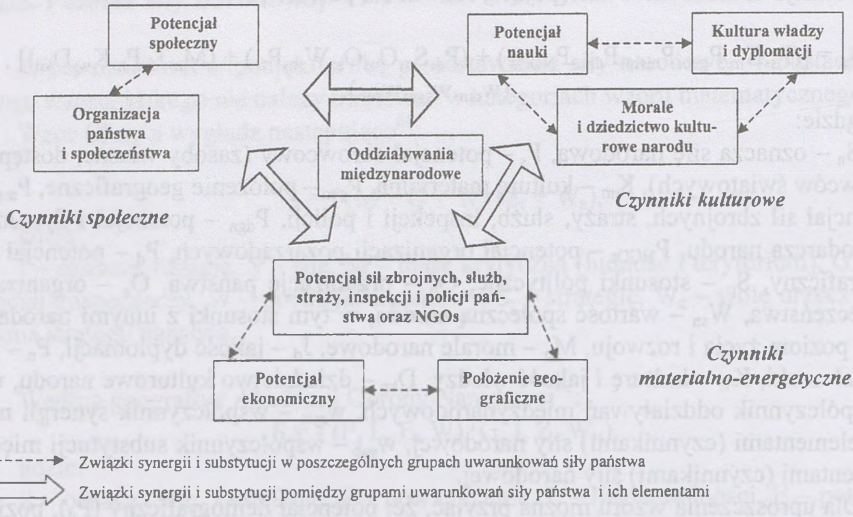
Dla uproszczenia wzoru można przyjąć, że: potencjał demograficzny (P_d), poziom życia i rozwoju społecznego (P_{zr}) oraz wartość społeczna narodu i stosunki z innymi narodami (W_{sn}) składają się na potencjał społeczny ($P_{społ}$); organizacja państwa (O_p), stosunki polityczne (S_p) i organizacja społeczeństwa (O_s) stanowią razem organizację państwa i społeczeństwa (O_{pis}); morale narodowe (M_n) wraz z dziedzictwem kulturowym narodu (D_{kn}) – morale i dziedzictwo kulturowe narodu (MDk_n); jakość dyplomacji (J_d) oraz kultura i jakość władzy (K_w) – kultura (jakość) władzy i dyplomacji (K_{wd}), zaś potencjał surowcowy (P_s), kultura materialna (K_m) oraz potencjał i dynamika gospodarcza narodu (P_{dgn}) – potencjał ekonomiczny (P_e). Wówczas powyższy wzór uzyska skróconą postać:

$$S_n = [(P_e,P_{geo},P_{msip},P_{NGOs}) + (P_{społ},O_{pis}) + (MD_{kn},K_{wd},P_n)] \cdot (w_{om},w_{syn},w_{sub}).$$

Jakiekolwiek dalsze upraszczanie wzoru może prowadzić do zagubienia czynnika siły narodowej uznanego w tej pracy za najistotniejszy. Zazwyczaj i tak konieczny będzie powrót do rozwiniętej postaci funkcji[64] (por. rysunki 4.5 i 4.6).

Istotne znaczenie, w analizach siły narodowej, ma także należyte oszacowanie wagi współczynników: oddziaływań międzynarodowych, synergii oraz substytucji. Każdy z tych współczynników oddziałuje na poszczególne czynniki siły narodowej i często – w pewnych sytuacjach – może mieć wartość dodatnią, zaś innym razem nawet ujemną, przy czym należy raz jeszcze podkreślić trudność, z matematycznego punktu widzenia, oszacowania tejże siły przy pomocy wzoru i konkretnych miar wyrażonych w liczbach. Część zatem rezultatów badań nad siłą narodową może mieć postać matematyczną, szczególnie w części dotyczącej czynników materialno-energetycznych lub statystycznego obrazu pozostałych (np. liczba ludności i inne dane statystyczne przy potencjale społecznym, dane statystyczne przy potencjale naukowym itd.), a część – szacunkową.

[64] Nie jest celem tej pracy tworzenie wzoru stricte matematycznego, tym bardziej że mogłoby to prowadzić do kolejnych wniosków o małej użyteczności takiego wzoru.



Rys. 4.6. Podstawowe uwarunkowania (i elementy) siły narodowej wraz ze związkami synergii i substytucji między nimi – wersja zawężona

4.3. WŁAŚCIWOŚCI SIŁY NARODOWEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Poniżej podjęta zostanie próba omówienia właściwości poszczególnych elementów siły narodowej RP w taki sposób, aby wskazując na ich związki z pozostałymi, nakreślić kierunek możliwych analiz tejże problematyki – przydatny na potrzeby praktyki i nauki w zakresie obrony narodowej.

Przedmiotem rozważań będzie siła narodowa państwa będącego w dość specyficznym położeniu, co wcale nie oznacza, że wyjątkowym w skali światowej. Polska nie mieści się w grupie państw – potęg, lecz na podstawie jej wielowiekowych doświadczeń można ją oceniać jako państwo silne, mimo iż atuty jej siły zostały wielokrotnie pogrzebane we właściwych temu państwu słabościach.

4.3.1. Morale i dziedzictwo kulturowe narodu polskiego

Morale i dziedzictwo kulturowe narodu składa się z dwóch ściśle ze sobą powiązanych czynników: morale narodowego oraz dziedzictwa kulturowego. Morale narodowe można definiować jako duch bojowy narodu i gotowość do przedkładania interesów ogólnych nad osobiste, zdolność do znoszenia trudów i niebezpieczeństw oraz pokonywania ich z wielkim poświęceniem zdrowia, życia i dóbr osobistych[65]. Morale

[65] Definicję tę zbudowano na podstawie definicji morale: „*morale – duch (bojowy) pola walki, gotowość wypełniania rozkazów, znoszenia trudów i niebezpieczeństw, odporność psychiczna wojska* [...]", W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych,* Wiedza Powszechna, Warszawa 1968, wyd. 4, s. 498.

wiąże się z patriotyzmem, czyli miłością ojczyzny (własnego narodu) i gotowością do ofiar dla niej, przy jednoczesnym poszanowaniu praw innych narodów i szacunku dla nich. Natomiast dziedzictwo kulturowe narodu zwiera elementy historycznego dorobku materialnego i duchowego narodu, historycznie uwarunkowany poziom jego rozwoju umysłowego, moralnego i materialnego.

Podczas swej wizyty w Polsce w 1983 roku Jan Paweł II, na spotkaniu z młodzieżą, podniósł problem dziedzictwa, spośród doczesnych wartości, do rangi najwyższej. Wielkim dziedzictwem Polaków – jak mówił – jest właśnie Polska. Słowa papieża brzmiały znacząco: „*Nie można być prawdziwie wolnym bez rzetelnego i głębokiego stosunku do wartości. Nie pragnijmy takiej Polski, która by nas nic nie kosztowała*". Szczególna jest wypowiedź papieża w siedzibie UNESCO w 1980 roku: „*Jestem synem narodu, który przetrwał najstraszliwsze doświadczenia dziejów, którego wielokrotnie sąsiedzi skazywali na śmierć – a on pozostał przy życiu i pozostał sobą. Zachował własną tożsamość i zachował pośród rozbiorów i okupacji własną suwerenność jako Naród – nie w oparciu o jakiekolwiek środki fizycznej potęgi, tylko w oparciu o własną kulturę, która okazała się w tym wypadku potęgą większą od tamtych potęg*"[66]. Bliskie są one wcześniejszym wypowiedziom Stefana kardynała Wyszyńskiego, który naród odcinający się od historii i szydzący z niej nazywał „*narodem renegatów*". Prymas Tysiąclecia nawoływał: „*Naród bez przeszłości jest godny współczucia. Naród, który odcina się od historii, który się jej wstydzi, który wychowuje młode pokolenie bez powiązań historycznych – to naród renegatów! Taki naród skazuje się dobrowolnie na śmierć, odcina korzenie własnego istnienia*"[67].

Morale i dziedzictwo narodowe nie stanowią wartości zastanej w danej chwili, lecz są rezultatem historycznego rozwoju narodu, co podkreślał R. Dmowski w słowach: „*Wartości narodu nie mierzy się wyłącznie jego stanem w danej chwili, w danym, jednym pokoleniu* [...] *naród trzeba brać jako całość, w ciągu całych jego dziejów – to dopiero może dać istotne pojęcie o jego wartości*"[68].

Mocne i przykre Polakom są częste naganne oceny słabości ich cech, charakterystycznych dla wielu pokoleń, lecz towarzyszą im także i pozytywne oceny. Wypowiedzi wielu autorytetów o cechach Polaków zebrał i wydał J. R. Nowak w pracy pt. *Myśli o Polsce i Polakach*[69]. Warto, korzystając z wysiłku autora, przedstawić choć kilka uwag w tej materii.

Jedną z najbardziej charakterystycznych i jakże aktualnych, jest wypowiedź C. K. Norwida, który pisał: „*UMIEMY się tylko kłócić albo kochać, ale nie umiemy się różnić pięknie i mocno*"[70]. Podobnie brzmiącą uwagę można było usłyszeć z ust Z. Brzezińskiego w jednym z wywiadów telewizyjnych, latem 2001 roku. Ten wybitny polityk amerykański dał wyraźnie do zrozumienia, iż jedną z przyczyn słabości pol-

---

[66] Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne 1980,* Warszawa 1984, s. 456.

[67] Stefan kardynał Wyszyński, *Jedna jest Polska* (wybór przemówień i kazań), „Soli Deo", Warszawa 1989, s. 97.

[68] R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa,* Instytut R. Dmowskiego, Warszawa 1988, t. 1, s. 58.

[69] J. R. Nowak, *Myśli o Polsce i Polakach,* Wydawnictwo Unia, Katowice 1994.

[70] C. K. Norwid, *Myśli o Polsce i Polakach* (wybór Marian Dobrosielski), Białystok 1985, s. 36, [w:] J. R. Nowak, *Myśli o Polsce...* s. 132.

skich reform stanowi zbyt kurczowe trzymanie się rozliczeń, przy jednoczesnym pozbawianiu się szansy na istnienie różnic w narodzie będącym przecież wspólnotą różnych ludzi i grup społecznych, które chcą żyć w tym samych kraju i realizować wspólne cele narodowe.

Wybitnemu pedagogowi, działaczowi harcerskiemu i historykowi – Aleksandrowi Kamińskiemu, przypisuje się tekst z 1942 roku o polskim charakterze narodowym zamieszczony w „Biuletynie Informacyjnym", w którym przedstawia dodatnie i ujemne cechy Polaków. Z uwagi na bardzo interesujący sposób ich opisu zostaną przedstawione w poniższej tabeli (tabela 4.1).

Tabela 1. **CHARAKTER NARODOWY POLAKÓW**

Lp.	Cecha Polaków	Formy dodatnie	Formy ujemne
1.	**Umiłowanie wolności i niezależności ducha**	1. Stała i niezmienna nienawiść do narzuconego jarzma obcego, dążenie do utrzymania niezależności, wiecznie odradzające się bunty w niewoli. 2. Tolerancja religijna przeciwstawiająca się – przy całej pobożności i prawowierności – wszelkiemu ujarzmianiu ducha. 3. Przeciwstawianie się cenzurze, tajnej policji, nieznoszenie pojęcia ani zasad „państwa policyjnego".	1. Warcholstwo – przejawiające się w systematycznym buntowaniu się przeciw ustanowionej władzy. 2. Wieczny lęk przed „absolutum dominium", utrudniający działalność każdemu nieprzeciętnemu w Polsce kierownikowi państwa[71]. 3. Dążenie do zachowania całkowitej swobody przekonań powoduje dzielenie się na coraz drobniejsze partie, wywołuje ciągłe rozłamy i secesje.
2.	**Wielkoduszność, dobroć, poczucie humanitarne**	1. Wyrozumiałość i tolerancja w stosunku do cudzych przekonań, innej wiary, obcych narodów. 2. Polska schronieniem dla prześladowanych, nie gnębiła innych narodowości wierna hasłu „wolni z wolnymi, równi z równymi". 3. Żołnierz polski nigdy nie gnębił zwyciężonych... 4. Łatwe przebaczanie uraz wrogom i uznawanie „człowieka" we wrogu.	1. Zbytnia miękkość charakteru, czasem wręcz „mięczakowatość". 2. Brak dzielności, ślamazarność. 3. Brak mocnych namiętności, stwarzających siłę. 4. Zbytnia ufność do obcych i łatwe uleganie wpływom. 5. Nieumiejętność wykorzystania zwycięstw. 6. Nieumiejętność zdobycia się na surowe i konsekwentne postępowanie w chwilach decydujących.
3.	**Męstwo, bohaterstwo, swoiście pojęty honor**	1. Żołnierz polski od zarania dziejów obywatelem, czującym ścisły związek ze społeczeństwem. 2. Honor żołnierski prowadzi do wytrwałości w służbie bez względu na konsekwencje, ale ten sam honor nakazuje porzucenie służby w określonych okolicznościach. 3. U podstaw zwycięstw polskich przeważa brawura, odwaga, przedsiębiorczość, a nie przewaga liczby lub techniki.	1. Skłonność do wielkich czynów w chwilach zapału zamiast wytrwałości i codziennego „bohaterstwa" przy znoszeniu trudnych obowiązków. 2. Łatwiej umrzeć ofiarnie dla Ojczyzny, niż dla niej z równym poświęceniem żyć. 3. Lekceważący stosunek do szarej mrówczej pracy i „szarego człowieka". 4. Słaba organizacja działań i pracy.
4.	**Umiejętność całkowitego oddania się sprawie publicznej**	1. Całkowite podporządkowanie się „sprawie", nie władzy, rządowi i zwierzchnikom – lecz właśnie sprawie. 2. Ofiara życia dla służby sprawie publicznej. 3. Masowa, honorowa praca społeczna.	1. Niedocenianie ludzi pracujących rzetelnie i fachowo. Niedocenianie znaczenia zjawisk ekonomicznych. 2. Swoisty snobizm ofiar, narażanie się, poświęcanie bez potrzeby. 3. Powierzchowność, blaga, reklama, „bicie piany patriotycznej".
5.	**Wiara w wyższość sił duchowych**	1. W chwilach ciężkich – wiara w imponderabilia. 2. Znamienny fakt istnienia Polski przez 123 lata niewoli, jako potęgi wyłącznie duchowej. 3. W chwilach trudnych – jednolita postawa Polaków. 4. Gotowość Polaków do przetrwania w najgorszych mękach i najczarniejszych czasach.	1. Przesadne zdawanie się na Opatrzność. 2. Bierność – „jakoś to będzie". 3. W walkach zawierzanie zapałowi, uczuciom i morale, a zaniedbywanie strony technicznej i materialnej. 4. Wiara w mickiewiczowskie „44".

Źródło: T. Szarot, *Charakter narodowy Polaków. Listy i świadectwa*, „Odra", 1983, nr 9, s. 2–5, [w:] J. R. Nowak... s. 236–239.

[71] Jakże mocne są na ten temat słowa S. I. Witkiewicza: *„Gdy czytałem kiedyś dzieje nasze, to wprost aż wyłem z oburzenia i rozpaczy i mimo woli pięści zaciskałem z wściekłości, że podobne rzeczy dziać się mogły i że naród tak wielki, możliwościami wewnętrznymi i zewnętrznymi rozporządzający, tak mało istotnego zdziałał i stworzył, a wszystkich prawie swoich, rzadkich zresztą, prawdziwie wielkich mężów – przez brak podtrzymania ich, a tępy opór przeciw ich wielkości i hojnej dla innych potędze – zmarnował i mówiąc dalej tym trochę napuszonym stylem, zgnoił."* [w:] J. R. Nowak... s. 225.

Zagadnienia morale[72] i dziedzictwa kulturowego narodu polskiego znalazły swoje godne miejsce w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, która w *Preambule* powołuje się na dorobek przodków, ich pracę i walkę o niepodległość, kulturę zakorzenioną w dziedzictwie chrześcijańskim i ogólnoludzkich wartościach, na tysiącletni dorobek, więzy wspólnoty, a także na wszystkie gorzkie doświadczenia narodu, by w swoich artykułach gwarantować poszanowanie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Rzeczą znamienną jest jednak fakt, iż żadne gwarancje prawne bez właściwej temu świadomości społecznej i systemu organizacji społeczeństwa i państwa nie będą mogły być realizowane w należyty sposób.

Wydarzenia w kraju potwierdzają wysokie morale Polaków, a także zakorzenione głęboko poszanowanie dla dziedzictwa kulturowego narodu. Polacy z determinacją upomnieli się o swoje prawa do samostanowienia pod hasłem zrywu solidarnościowego tworząc podwaliny III RP, a gdy tragiczne powodzie (w 1997, 1998 i 2001 roku) dotknęły losów tysięcy ludzi, wsparli ich wspólnym wysiłkiem, udzielając pomocy ratowniczej, humanitarnej i finansowej. Rzecz jednak w tym, aby rzeczywistością stały się sprawy nadal nie rozwiązane, do których zaliczyć należy: odpowiednie przygotowanie się państwa do organizacyjnego zespolenia wysiłku często rozproszonych działań wielu organizacji pozarządowych i indywidualnych obywateli, stworzenie procedur współdziałania różnych uczestników tego typu działań, zrozumienie wielkiej wagi aktywności społecznej, spoza obszaru działań rządowych.

Tę społeczną aktywność opartą na morale i poszanowaniu dziedzictwa kulturowego, a ściślej, będącą naturalną konsekwencją tegoż, wyjaśniał A. F. Próchnik w słowach: „*Samorząd należy do zasadniczych podstaw systemu demokratycznego, jest on jedną z czterech składowych części tego systemu* [...]. *Samorząd jest to bowiem bezpośredni udział społeczeństwa w decydowaniu o swych sprawach. Demokracja jest to system uniwersalny, system, który musi maszynę państwową opanować od dołu aż do góry. Najdemokratyczniejszy nawet Sejm stałby się najzupełniejszą fikcją, gdyby jego podbudową, gdyby jego podłożem była rozzuchwalona, z niczym się nie licząca biurokracja*"[73].

Istotnym składnikiem kultury narodowej jest także kultura fizyczna, którą w innym ujęciu można traktować jako podstawę morale narodowego oraz poziomu potencjału społecznego. Rzeczpospolita przywiązuje wielką wagę do tej dziedziny, traktując kulturę fizyczną jako część kultury narodowej[74]. „*Kulturą fizyczną jest wiedza, wartości, zwyczaje, działania podejmowane dla zapewnienia rozwoju psychofizycznego, wy-*

---

[72] Morale narodowe należy odróżniać od moralności, którą definiuje się jako „*naukę o obyczajach, obowiązkach, cnocie i zachowaniu ich w życiu; stan obyczajów w jakiejś epoce, w jakiejś miejscowości, u jakiegoś ludu, klasy, człowieka; poziom moralny*". *Podręczny słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 148.

[73] A. F. Próchnik, *Samorząd a demokracja*, [w:] *Wybór publicystyki*, [w:] K. Budziłło, J. Pruszyński, *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 327.

[74] *Art. 1.1. Kultura fizyczna jest częścią kultury narodowej, chronionej przez prawo. Obywatele, bez względu na wiek, płeć, wyznanie, rasę oraz stopień i rodzaj niepełnosprawności – korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej.* Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. *o kulturze fizycznej*, DzU 1996, nr 25, poz. 113.

chowania, doskonalenia uzdolnień i sprawności fizycznej człowieka, a także dla zachowania oraz przywracania jego zdrowia"[75].

Kultura fizyczna nie może być postrzegana tylko i wyłącznie poprzez pryzmat sportu wyczynowego, mimo iż jest on ważnym elementem rozwoju psychofizycznego i zdrowia dużej liczby obywateli oraz promowania państwa na arenie międzynarodowej, dostarczającym wielu wzruszeń, i ważnym budulcem tożsamości narodowej, także dla Polaków mieszkających poza granicami ojczystego kraju. Jej rdzeniem jest jednak wychowanie fizyczne stanowiące proces kształtowania harmonijnego rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży.

Ustawa „oświatowa" nie podejmuje wprost zagadnienia wychowania fizycznego dzieci i młodzieży, głównie ze względu na to, że jest ono ujęte w ustawie o kulturze fizycznej. Mimo to cel stawiany przed oświatą nie może być osiągnięty bez prawidłowego rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży szkolnej[76]. Problematyce rozwoju psychofizycznego młodzieży poświęca się również uwagę w szkolnictwie wyższym, które ma zapewniać wszechstronny rozwój i zdrowie studentów. Na szczególną uwagę zasługuje dbałość o sprawność fizyczną, jaką wykazują właściwe władze i jednostki organizacyjne szkolnictwa (nie tylko wyższego) podporządkowanego ministrowi obrony narodowej oraz ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Wyszkolenie żołnierzy, policjantów, strażaków, funkcjonariuszy Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu, bez zapewnienia wysokiej sprawności psychofizycznej byłoby wręcz przeciwne ogólnemu celowi[77].

Jakość działań w tej materii musi nieprzerwanie wzrastać, szczególnie z uwagi na obiektywne przyczyny, które legły u podstaw wychowania fizycznego (charakter walki zbrojnej, taktyka działania przestępców, zwiększona i coraz bardziej złożona materia katastrof, klęsk i awarii technicznych, a w konsekwencji – wzrost zapotrzebowania na wysoką wydajność psychofizyczną).

Ważną rolę w kształtowaniu morale i kultury narodowej oraz w zachowaniu dóbr dziedzictwa narodowego pełnią także biblioteki, muzea oraz działalność mająca na celu upamiętnianie historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa narodu polskiego, a także bliskich mu miejsc walki i męczeństwa innych narodów na terytorium Polski. Wielką rolę odgrywają także teatry i instytucje muzyczne, przedsiębiorstwa estradowe, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice oraz kina, rozgłośnie radiowe i telewizyjne.

W dobie gwałtownej globalizacji na czoło wysuwa się handel, inwestycje i rozwój, powiązania finansowe, technologiczne i inne dziedziny życia nowoczesnego państwa.

---

[75] Tamże, art. 3. pkt 1. ustawy.

[76] Celem tym jest rozwijanie u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania polskiego dziedzictwa kulturowego, zapewnienie każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, przygotowanie do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich. Zob. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty,* DzU 1996, nr 67, poz. 329.

[77] Dotyczy to także funkcjonariuszy UOP, który nie podlega ww. ministrom. Zob. Zarządzenie Prezesa UKFiT z dnia 19 lipca 1996 r. *w sprawie wzorcowych programów zajęć wychowania fizycznego dla jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Szefowi Obrony Cywilnej Kraju* wraz z załącznikami (1 i 2).

Niestety, pojawia się też wiele niebezpieczeństw oscylujących wokół źle pojmowanej i niczym nieokiełznanej wolności w gospodarce, mediach, a także zanegowania wartości ludzkich ukształtowanych na przestrzeni dziejów. Kult pieniądza, szybkiego zysku, nieograniczonej wolności w ogóle, staje w sprzeczności z takimi wartościami, jak spoistość społeczna i bezpieczeństwo socjalne, patriotyzm[78], etyka zawodowa i inne.

Rzeczy te zdecydowanie ocenił W. W. Bojarski, dostrzegając szereg zagrożeń w dobie transformacji polskiej, a m.in.: „*Zanik zmysłu państwowego i pojmowania państwa jako najwyższego dobra wspólnego. Brak szerszego zaangażowania się obywatelskiego i patriotycznego, a narastanie prywaty i partykularyzmów; uleganie* [...] *fałszywej ideologii liberalno-masońskiej i naciskom populistycznym, rozszerzającym nadmiernie prawa i wolności obywatelskie (przy braku ich skutecznego zabezpieczenia), bez mówienia o obowiązkach i powinnościach w stosunku do rodziny, społeczeństwa i państwa*"[79].

„*Patriotyzm współczesny* – jak stwierdził J. Kunikowski – *zawiera w sobie wszystkie postępowe wartości tradycyjnego patriotyzmu polskiego: gotowość do poświęceń dla dobra ojczyzny, przywiązanie do rejonu zamieszkania, kultury narodu, dumę z jego bohaterskiej przeszłości oraz olbrzymią zdolność mobilizacji w chwilach zagrożeń* [...] *świadomość patriotyczno-obronna* – pisze dalej autor – *nie podlega prawidłowościom dziedziczenia, lecz musi być systematycznie kształtowana*"[80].

Wyrósł on na tradycyjnych hasłach bezpieczeństwa związanych z suwerennością państwa i wolnością narodu od obcego jarzma i dominacji. Współcześnie jednak powszechnie deklarowany wzrost poziomu bezpieczeństwa Polski (w tradycyjnym znaczeniu) wyzwolił zjawisko błogiej pewności i zaniechania działań wychowawczych w tej materii.

Społeczeństwo polskie, a szczególnie młode pokolenie, z natury rzeczy oczekuje na możliwość samorealizacji społecznej, także w aspekcie bezpieczeństwa narodowego. Oprócz klasycznych zagadnień obronnych pojawiają się sprawy bezpieczeństwa ekologicznego, ekonomicznego, socjalnego, powszechnego i publicznego, które powinny się wiązać z właściwie pojmowanym patriotyzmem i odpowiedzialnością za losy kraju. Na nic się nie zdadzą największe poświęcenia dla obrony suwerenności kraju, jeśli obok tego mnożyć się będą akty wandalizmu, zaśmiecania każdego zakątka kraju, niszczenia naturalnego środowiska, przestępczości pospolitej i zorganizowanej, potęgować się będą dysproporcje społeczne w dostępie do edukacji i dóbr zarówno materialnych, jak i kulturalnych narodu.

---

[78] Patriotyzm to także stosunek do powszechnego obowiązku obrony ojczyzny. Jak stwierdza K. Żegnałek – niechęć do wszystkiego co wiąże się z obronnością przejawia się m.in. „[...] *w uchylaniu się od obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej, negatywnych postawach wobec wojska i policji, wzroście zainteresowań pacyfistycznych itp.*", K. Żegnałek, *Dylematy kształcenia obronnego w zmieniającej się szkole*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 299.

[79] W. W. Bojarski, *Więcej Polski*, wydanie drugie uzupełnione, Inicjatywa wydawnicza „ad astra", Warszawa 1994, s. 314.

[80] J. Kunikowski, *Przygotowanie obronne społeczeństwa polskiego w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 297.

Choć trudne do oszacowania i statystycznego zobrazowania czynniki składające się na morale i dziedzictwo kulturowe narodu odgrywają wielkie znaczenie w budowaniu siły narodowej. Rozważania o morale i dziedzictwie kulturowym narodu polskiego można by podsumować, posługując się słowami C. K. Norwida z „Promethidina": *„Naród tracąc przytomność – traci obecność – nie istnieje"*[81].

4.3.2. Potencjał nauki polskiej

Pojęcie *nauka* ma wielorakie zastosowanie[82]. W pracy przyjmuje się, że dotyczy ona w szczególności badań naukowych[83], prac rozwojowych (badawczo-rozwojowych)[84], systemu szkolnictwa wyższego wraz z realizowanym przez niego procesem kształcenia, jednostek naukowych[85], upowszechniania postępu technicznego, technologicznego i ekonomicznego oraz szerzenia wiedzy, rozwoju kulturalnego[86], społecznego i gospodarczego kraju.

Konsekwentnie więc, potencjał nauki oznaczać będzie możliwości intelektualne i materialne nauki, które oddziałują na stan i jakość realizacji celów narodowych. Możliwości te uwarunkowane są wieloma czynnikami, a do najważniejszych z nich należą: cele polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa (priorytety badawcze), stan podstaw prawnych dla nauki i jej otoczenia, charakter powiązania nauki z innymi obszarami aktywności społecznej, gospodarczej oraz edukacją narodową, organizacja prac w sferze badań, polityka kadrowa w nauce, zdolność dostosowania nauki do zmian społecznych, gospodarczych i politycznych w kraju oraz jeden z najważniej-

---

[81] Doskonałą opinię o roli kultury narodowej (*„jako jedynej rzeczy, która niesie ze sobą zapowiedź wieczności")* w historii narodu polskiego wyraża N. Davies w słowach: *„W kraju, w którym fundamenty politycznej niezawisłości zostały podkopane już w XVIII w. stanowiła często ostatnią linię obrony"*, N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski,* „Znak", Kraków 1999, s. 708–709.

[82] W sensie funkcjonalnym nauka oznacza całokształt czynności badawczych, w sensie instytucjonalnym – dyscyplinę wykładaną w szkołach lub instytutach naukowych, w sensie dydaktycznym – czynność nauczania i uczenia się, zaś w ujęciu historyczno-socjologicznym nauka stanowi dziedzinę kultury, obejmującą całokształt działalności poznawczej uprawianej przez uczonych, wytwory tej działalności (system wiedzy), jej narzędzia i środki oraz instytucje społeczne powołane do prowadzenia badań naukowych. Zob. A. Chodubski, *Wstęp do badań...* s. 9.

[83] Badania naukowe dzieli się na badania podstawowe (działalność badawcza – eksperymentalna lub teoretyczna – podejmowana w celu zdobycia nowej wiedzy o zjawiskach i faktach, nie ukierunkowana na bezpośrednie zastosowanie w praktyce) oraz badania stosowane (działalność badawcza, podejmowana dla zdobycia nowej wiedzy, ukierunkowana na praktyczne zastosowanie). Zob. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o Komitecie Badań Naukowych,* DzU 1991, nr 8, poz. 28.

[84] Prace rozwojowe dotyczą wykorzystania dotychczasowej wiedzy, uzyskanej w trakcie badań lub doświadczeń praktycznych, w celu wytworzenia nowych lub udoskonalenia istniejących materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod. Tamże.

[85] Do jednostek naukowych zalicza się placówki naukowe PAN, Polską Akademię Umiejętności, jednostki organizacyjne szkół wyższych i wyższych szkół zawodowych prowadzące badania lub prace rozwojowe, jednostki badawczo-rozwojowe i inne, posiadające osobowość prawną (np.: biblioteki naukowe, archiwa naukowe, stowarzyszenia naukowe). Tamże.

[86] W pewnych zastosowaniach pojęcia „nauka" i „badania naukowe" oznaczają także, odpowiednio: „sztukę" i „twórczość artystyczną".

szych, czyli nakłady na badania naukowe, prace rozwojowe, bazę naukowo-badawczą i szkolnictwo wyższe (budżetowe i pozabudżetowe)[87].

Nauka polska, jak ocenił A. Wiszniewski, znalazła się w niezwykle trudnej sytuacji od chwili, gdy się rozpoczęła formalna i realna reforma gospodarcza i administracyjna kraju. Polska nauka – państwowa do początku lat dziewięćdziesiątych – była rozwinięta w różnym stopniu. Wysokiemu poziomowi nauk ścisłych, teoretycznych, niektórych dziedzin inżynierskich i przyrodniczych, towarzyszył słaby poziom nauk ekonomiczno-społecznych, pedagogicznych i prawnych[88]. Budżetowe finansowanie badań ograniczało wolność nauki, szczególnie w tych dziedzinach, których zadaniem było uzasadnianie nieomylności władzy, bowiem warunki były stawiane przez sponsorów-polityków. Zjawisko to niestety nie jest obce i sytuacji bieżącej. W rezultacie szansa na oryginalność, ścisłość, obiektywizm i weryfikację rezultatów badań naukowych bywa ograniczana[89].

O potencjale nauki polskiej poza nakładami, świadczy wiele innych wskaźników. Należy do nich zjawisko wieloetatowości naukowców i nauczycieli akademickich, co prostą drogą prowadzi do spadku jakości uprawianej dyscypliny naukowej w danej jednostce organizacyjnej macierzystej uczelni[90]. To także liczba, jakość i przydatność praktyczna publikacji naukowych, liczba zgłoszonych wniosków patentowych, wynalazków, wzorów użytkowych i wdrożeń (dwukrotny spadek w latach 1990–1997)[91]. Ważne znaczenie dla potencjału nauki polskiej ma także sytuacja kadrowa, w tym struktura ilościowa i jakościowa, odpowiednio do wieku i awansów naukowych. Niestety, ocenia się, że tytuły i stopnie naukowe są uzyskiwane w stosunkowo późnym wieku.

Polityka państwa w dziedzinie badań naukowych powinna uwzględniać fakt mniejszej dynamiki dostosowawczej nauki w porównaniu z dynamiką gospodarki, jako głównego źródła finansowania[92]. Jest to szczególnie ważne w tych dziedzinach i specjalnościach naukowych, których rozwój powinien być otoczony szczególną troską państwa. Przyjęte 20 lipca przez Radę Ministrów *Założenia polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa* za priorytety uznają badania na rzecz: prawidłowego funkcjonowania państwa (jego organów oraz służb państwowych); rozwoju gospodarki, szczególnie zwiększenia konkurencyjności produktów i usług; rozwoju ustroju de-

---

[87] Statystyki światowe dowodzą, że badania naukowe tylko w jednej trzeciej nakładów są finansowane z budżetu państwa, większość stanowi domenę prywatnych instytucji gospodarczych i innych instytucji pozarządowych.

[88] Zob. A. Wiszniewski, *KBN po dziesięciu latach,* referat wygłoszony na konferencji „Nauka 2001".

[89] Zob. *Stan nauki i techniki w Polsce,* red. M. Wanke-Jakubowska, M. Wanke-Jerie, „Sprawy Nauki" 1999, nr 7–8(51).

[90] Wieloetatowość ma swoją obiektywną przyczynę m.in. w niskich płacach, które są też przyczyną braku zainteresowania karierą naukową najzdolniejszych i przedsiębiorczych absolwentów uczelni oraz, niestety, starzenia się kadry naukowej.

[91] Zob. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej,* GUS, Warszawa 1998.

[92] Jak podaje A. Chodubski, w niektórych kołach głosi się poglądy, że nauka jest dziedziną obojętną dla gospodarki, a co za tym idzie – przy załamującym się budżecie może podlegać dużym ograniczeniom. A. Chodubski, *Wstęp do badań...* s. 18.

mokratycznego i społecznej akceptacji gospodarki wolnorynkowej; podniesienia jakości życia oraz poprawy infrastruktury nauki i szkolnictwa.

Polska nauka staje w chwili obecnej, jak to ilustruje dokument Rządowego Centrum Studiów Strategicznych „Polska 2015", wobec kilku istotnych wyzwań wynikających z następującego stanu rzeczy: stosunkowo niskiego poziomu wykształcenia ludności; niedostosowania programów i metod kształcenia do zmieniających się potrzeb gospodarki, niskiego poziomu wydatków na naukę, prace badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe i na edukację; niskiego poziomu zastosowania sprzętu informatycznego w szkołach; niedoceniania zawodu naukowca i nauczyciela, prowadzące w konsekwencji do złej kondycji badań i nauczania w ogóle; niskiego poziomu wykorzystania wysokich technologii[93] i innych[94].

Sytuacja nauki polskiej jest podobna do sytuacji innych dziedzin, co sprawia, że można by tu zastosować zasadę *błędnego koła biedy i zacofania.* Nauka jest jednym z ważnych ogniw takiego stanu rzeczy i, niestety, jeśli spadają dochody państwa, ostre cięcia wydatków dotykają także tej dziedziny. W zamian zaś nie jest ona w stanie sprostać stawianym przed nią wymaganiom i nie ma możliwości przedstawienia stosownej oferty jej użytkownikom. W efekcie koło się zamyka, a bez zastosowania należytej strategii działania w tej materii, wyjście z sytuacji staje się niemożliwe.

4.3.3. Kultura (jakość) władzy i dyplomacji

Jeden z czynników siły narodowej – kultura (jakość) władzy i dyplomacji – łączy w sobie tak liczną grupę elementów szczegółowych, że stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin i dyscyplin naukowych.

Pojęcie „władzy" ma wieloznaczne znaczenie, chociaż zawsze sprowadza się do behawioralnego stwierdzenia, że jest to możność dysponowania czymś lub wpływania na czyjeś postępowanie, modyfikowania jego zachowania. Władza – to także potoczne określenie rządu, panowania, władania, urzędów publicznych i urzędników. Władza, w ujęciu strukturalnym, oznacza też stosunki społeczne zachodzące między rządzącymi a rządzonymi i stanowi „[...] *niezbędny i niezastąpiony mechanizm regulacji życia całego społeczeństwa, zagwarantowania i utrzymania jego jedności i równowagi funkcjonalnej*"[95].

Mimo rozległego znaczenia terminu „władza", najważniejsze dla dalszych rozważań ma to, które oznacza możność podejmowania i realizowania decyzji niezależnie od

[93] Do wysokich technologii (technologii przyszłości) można zaliczyć m.in.: inżynierię genetyczną, sztuczną inteligencję, mikrokomputery, robotykę, światłowody, programy komputerowe, lasery, paliwa syntetyczne, telekomunikację, technologie plazmowe oraz technologię wytwarzania energii za pomocą nowych źródeł.

[94] L. Giermakowski, *Bezpieczeństwo państwa i obywateli w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa...* s. 88.

[95] *Homo Politicus...* s. 39.

woli tych, których ona dotyczy[96]. Chodzi więc o przywilej (prawo) panowania nad innymi na mocy danych władcy ku temu uprawnień. W tym znaczeniu władza sprowadza się w prostej linii do „rządzenia", a więc wykonywania władzy państwowej albo władzy politycznej w państwie, na poszczególnych szczeblach jej organizacji[97].

Do tej grupy czynników zaliczono także kulturę (jakość) dyplomacji. Dyplomacja, poza tym, że jest nauką, jest też sztuką (umiejętnością) zręcznego prowadzenia stosunków państwa z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Stanowi również ogół urzędników i instytucji kierujących tymi stosunkami. Jeśli więc zewnętrzna funkcja państwa sprowadza się m.in. do zapewnienia jego bezpieczeństwa na zewnątrz, do rozwijania stosunków z innymi państwami, a także przepływu informacji i kontaktów międzyludzkich[98], to dyplomacja stanowi ważny element działania odpowiednich organów państwowych, a jej jakość decyduje o wynikach stosunków danego państwa z innymi.

Po 1989 roku nastąpiły w Polsce dość istotne zmiany w zakresie komunikowania się grup rządzących ze społeczeństwem i tworzącymi jego strukturę poszczególnymi grupami społecznymi[99]. Przez wiele lat po II wojnie światowej społeczeństwo polskie nie miało wielkiego wpływu na zachowania władzy publicznej, a jeśli już – to tylko poprzez obojętność lub ukryty albo jawny sprzeciw (aktywne nieposłuszeństwo, bunt, nienawiść, nieufność i inne).

Społeczna akceptacja i poparcie działań grup rządzących oraz poparcie dla konkretnych osób, zwane legitymizacją władzy, stanowią istotny czynnik prawa do rządzenia, a stopień poparcia stanowi naturalną konsekwencję jakości sprawowania władzy państwowej. Nie ma w zasadzie idealnego sposobu na zaspokojenie wszystkich społecznych oczekiwań, a co za tym idzie, władza publiczna nigdy nie uzyska pełnej akceptacji dla swych poczynań. Zatem nie to w przypadku kultury władzy i dyplomacji ma największe znaczenie, lecz fakt naruszenia przez organy władzy państwowej tytułu do rządzenia i rodzenia się patologii struktur władzy.

Kultura władzy i dyplomacji, traktowana jako element kultury politycznej, stanowi zmienny w czasie, ukształtowany historycznie, całokształt zachowań, postaw, proce-

---

[96] Oprócz definicji behawioralnej i strukturalnej występują też: definicja teleologiczna (władza jako spełnienie określonych celów), instrumentalna (władza jako możliwość stosowania szczególnych środków, np. przemocy) i konfliktowa (władza dająca tytuł do podejmowania decyzji regulujących w sytuacjach konfliktowych).

[97] Konstytucja RP orzeka w artykule 4, iż: *„Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu"*, lecz jednocześnie upoważnia sejm i senat do sprawowania władzy ustawodawczej, prezydenta RP i Radę Ministrów do władzy wykonawczej, sądy i trybunały do władzy sądowniczej, zaś ogół mieszkańców do sprawowania władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny.

[98] Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie...* s. 149–150.

[99] Artykuł 8 Kodeksu postępowania administracyjnego mówi: *„Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli"*. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego,* DzU 2000, nr 98, poz. 1071 (tekst jednolity).

dur i instytucji władzy państwowej realizujących funkcję zarządzania (rządzenia) państwem i realizacją jego podstawowych celów[100].

Organizacja władzy państwowej w demokratycznym wydaniu rozpoczęła się w Polsce po wprowadzeniu nowej konstytucji (1997 r.), która z formalnego punktu widzenia stwarza przesłanki dobrego rządzenia państwem. Należą do nich: zasada unitarności (jednolitości) państwa polskiego (art. 30), zasada podziału i wzajemnego równoważenia się władz (art. 10), zasada korporacyjna[101] (art. 16, ust. 1) oraz decentralizacji władzy publicznej (art. 15, ust. 1). Można by rzec, że zdecydowanej poprawie uległy w Polsce czynniki w wymiarze *makro*, a więc te, które zapewniają transparentość (przejrzystość) podziału władzy, praworządność jej realizacji (procedury wdrażania i kontroli wdrażania decyzji władczych[102]) oraz pełnię demokratycznego wyboru najważniejszych organów władzy publicznej.

Nie zapewnia to jednak uniknięcia wad wynikających z natury ludzkiej właściwej rządzeniu, a więc nadużywania tytułu do rządzenia i rodzenia się patologii struktur władzy. Nadużywanie tytułu do rządzenia w Polsce polega m.in. na unikaniu dialogu społecznego nad ważkimi decyzjami w państwie i kierowaniu się dewizą, w myśl której społeczeństwo nie jest przygotowane do takiej dyskusji[103]. Dotyczy także pomijania procedur uzgodnieniowych pomiędzy poszczególnymi organami władzy, często tylko dlatego, że osoby sprawujące te funkcje wywodzą się z różnych opcji politycznych, albo ze względów wyłącznie ambicjonalnych, a także zaniechania realizacji pewnych działań określonych przepisami nowej konstytucji[104].

W sferze kultury władzy pojawiają się różne patologie, do których W. Lamentowicz zaliczył: alienację władzy i jej aparatów (centralizacja uprawnień, koncentracja uprawnień, oligarchia grup rządzących – powstawanie elit[105]), nadużywanie prawa przez aparat państwa (m.in.: anarchia biurokratyczna, brak decyzji wykonawczych,

---

[100] „*Kultura polityczna to wiedza, wartości i kryteria ocen, ale także przeżycia psychiczne, postawy i wzory zachowań odnoszące się do władzy państwowej i do innych obszarów systemu politycznego*". W. Lamentowicz, *Państwo*... s. 62. Zob. także E. Zieliński... s. 249–252.

[101] Istota zasady korporacyjnej wyraża się tym, że wspólnota samorządowa jest związkiem publicznoprawnym osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną.

[102] Pojawia się jednak negatywne zjawisko, polegające na tym, ze większość sejmowa wyłania rząd i broni go potem, a nie kontroluje. Zob. W. W. Bojarski, *Więcej Polski*... s. 314.

[103] Dotyczyło to m.in. dyskusji nad aborcją, wstąpieniem Polski do NATO i Unii Europejskiej, reformą ustrojową państwa i innymi ważnymi zagadnieniami rangi ogólnej.

[104] Tak było i jest z uchwaleniem ustaw o stanach nadzwyczajnych z jednoczesną próbą wprowadzenia, zawetowanej przez prezydenta RP 27 sierpnia 2001 r. Ustawy *o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*. Dotyczy to także poważnego opóźnienia we wdrażaniu innych postanowień konstytucji o nowelizacji źródeł prawa polskiego i wielu innych spraw.

[105] Sytuacja ta posunęła się tak daleko, że politycy w obawie o utratę dotychczasowych pozycji opuszczają macierzyste partie polityczne, którym społeczeństwo przypisuje przyczynę swoich trudności i straciło do nich zaufanie, tworząc nowe, z nadzieją zajęcia dobrych pozycji na listach wyborczych do sejmu i senatu. Powstawanie elit władzy polega także na powstawaniu zamkniętego kręgu ludzi „godnych" sprawowania funkcji władczych.

wzrost sporów kompetencyjnych, klientelizm oraz podwójny nihilizm prawny[106]), a także rozkład kultury prawnej, czyli wzrost łamania i omijania prawa[107].

Istotnymi przejawami patologii władzy są także: destrukcja organów państwowych w procesie „upolitycznienia", zaniechanie realizacji wyolbrzymianych obietnic przedwyborczych, zaangażowanie się w rozgrywki partyjno-personalne, upadek kompetencji[108] i odpowiedzialności władzy publicznej. Do najdokuczliwszych form patologii władzy należy zaliczyć przestępstwa gospodarcze i korupcję[109], które dotykają także administracji rządowej i samorządowej w Polsce, szczególnie w obszarze systemu ubezpieczeń społecznych, systemu bankowego, służby zdrowia, wydawania decyzji administracyjnych w trybie uznaniowym, a także sfery zamówień publicznych[110].

Bardzo wysoki poziom wskaźnika percepcji korupcji[111] notuje się w państwach będących w okresie transformacji ustrojowej. Polska znajduje się na 44 miejscu listy (na 91 badanych państw) przedstawiającej wskaźnik korupcji. Niestety, daleko jej do wyników Finlandii, Danii, N. Zelandii, Islandii, Singapuru i Szwecji z ponaddziewięciostopniowym, a więc niezmiernie pozytywnym, wskaźnikiem korupcji.

O tym, że podejmowanie zagadnienia korupcji w niniejszych rozważaniach jest niezmiernie ważne, przesądza nie tak jej moralnie naganny charakter, jak jej chroniczność. Można w tym miejscu posłużyć się opinią K. Z. Poznańskiego, który przy okazji oceny stanu polskiej gospodarki napisał: *„Ale gdy korupcja jest chroniczna, wtedy zaczyna ona rządzić gospodarką, tak że ekonomista nie może wiele osiągnąć bez włączenia korupcji do swojej analizy"*[112]. Parafrazując te słowa można by powiedzieć: gdy korupcja jest chroniczna, wtedy zaczyna ona rządzić bezpieczeństwem narodowym, tak że badacze zagadnień bezpieczeństwa narodowego nie mogą wiele osiągnąć bez włączenia korupcji do swych analiz.

Negatywne skutki ignorancji władzy dotyczą także głównego problemu niniejszej pracy, a więc bezpieczeństwa narodowego i jego istotnej części – obrony narodowej.

---

[106] Podwójny nihilizm prawny w Polsce polega na odmawianiu „staremu" prawu wartości, z jednoczesnym orzekaniem nowego „dobrego" prawa. Prowadzi to często do luk prawnych w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania państwa; w przepisach dotyczących bezpieczeństwa narodowego ma to szczególny charakter (dotyczy to choćby uchwał KOK, których nie zastąpiły nowe przepisy prawne).

[107] Kończy się to m.in. negowaniem orzecznictwa sądów i trybunałów, wyników działań Najwyższej Izby Kontroli i innych powołanych do kontroli poczynań władzy organów państwowych.

[108] Przykładem takiego stanu rzeczy jest wielokrotnie podnoszona kwestia braku kompetencji w prowadzeniu walki ze skutkami klęsk i katastrof żywiołowych, gdy pojawia się wielu liderów szczebla centralnego, przy braku wyraźnego, jednoosobowego niemal zarządzania.

[109] Korupcja wg Transparency International-Polska polega na dokonywaniu nadużyć w związku ze sprawowaniem urzędu publicznego dla celów prywatnych, e-mail:ti@transparency.pl.

[110] Zob. K. Gąsiorek, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny,* [w:] *Współczesny charakter obrony...* część 2, s. 183.

[111] Jest to złożony indeks oparty na wynikach 14 różnych badań opinii przeprowadzonych przez siedem niezależnych instytucji badania opinii wśród biznesmenów oraz analityków zajmujących się problematyką danego kraju, a także mieszkańców poszczególnych państw, zarówno będących ich obywatelami, jak i cudzoziemców. Wskaźnik korupcji posiada dziesięciostopniową skalę, przy czym wskaźnik „10" oznacza całkowity brak, zaś „0" najwyższy poziom korupcji w państwie.

[112] K. Z. Poznański, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform,* Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000, s. 69. Godny polecenia jest cały rozdział piąty książki, omawiający mechanizmy korupcyjne w Polsce.

Pozorne poczucie bezpieczeństwa narodowego, w wyniku wstąpienia Polski do NATO, wywołało znaczne konsekwencje prawne i organizacyjne w tej materii. Nadal nie wprowadzono ustaw o stanach nadzwyczajnych, nie zapewniono właściwej regulacji, konsekwentnie do skutków reform gospodarczych i ustrojowych, powinności obronnych wszystkich podmiotów prawa państwowego, a idee liberalnej polityki państwa dotykają nawet trwałych i niezmiennych funkcji państwa w sferze bezpieczeństwa, mimo iż nawet dla liberałów gwarantowanie bezpieczeństwa osobistego obywateli, ochrona własności prywatnej i bezpieczeństwa samego państwa powinno być kluczowym zadaniem państwa. Stąd blisko do realizacji zasady, w myśl której *wolni obywatele najlepiej rozumieją własne interesy*, co przeczy innej, mówiącej o tym, że *nie ma i nie może być praw i wolności obywatelskich bez obowiązków i powinności*[113].

Osoby piastujące funkcje publiczne ulegają powszechnemu zjawisku obawy o *image władzy,* a co za tym idzie, unikają trudnych i ryzykownych decyzji, a często też brakuje im odwagi do przyznania się do niewłaściwego postępowania i obrania złej drogi rozwiązania problemów. W Polsce zazwyczaj winni są zawsze ci z opozycji, szczególnie jeśli to oni sprawowali przedtem (w poprzedniej kadencji) władzę w państwie[114]. Zjawisku temu ulegają także osoby odpowiedzialne za sprawy bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożeń, jak choćby w czasie powodzi lipcowej 1997 roku. Zwlekanie z decyzjami, spychanie odpowiedzialności na innych, a nawet wyręczanie się innymi w takiej sytuacji, to zjawiska nieobce polskiej rzeczywistości.

Rola władzy publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, z historycznego punktu widzenia, polega na odwracaniu zagrożeń i usuwaniu niebezpieczeństw. Współcześnie uległa ona poszerzeniu, jednak nadal nagłe zagrożenia w powszechnej skali przywracają jej naturalny prymat i niekwestionowaną władczość[115].

Sprawą przesądzającą o istotnym niedostosowaniu prawnoorganizacyjnym organów władzy do realizacji ich zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest zanik obowiązującego charakteru aktów (uchwał) wydanych przez Komitet Obrony Kraju, niemieszczących się w dyspozycji przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[116].

W ocenie autora, dla wielu osób piastujących funkcje organów administracji rządowej w Polsce, a szczególnie dla pracowników podległego im aparatu administracyjnego, dbałość o bezpieczeństwo narodowe powierzona jest tylko „wybrańcom"[117]. Poza Konstytucją RP jedynie Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony RP* i Ustawa *o Ministrze Obrony Narodowej* określają, w mniejszym lub większym stopniu, zadania

---

[113] Tamże, s. 329.

[114] Zob. J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo...* s. 19–20.

[115] Por. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne.* Część ogólna, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 42.

[116] W ocenie Rządowego Centrum Legislacji uchwały, wytyczne i zalecenia KOK nie mieszczą się w definicji źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przy czym gdyby nawet założyć, że postanowienie art. 93 konstytucji obejmuje uchwały KOK, to przepisy tych uchwał mogą się odnosić jedynie do jednostek organizacyjnie podległych temu Komitetowi.

[117] Do takiej oceny upoważnia autora doświadczenie z prowadzonych przez niego w latach 1998–2001 decyzyjnych gier obronnych na Wyższych Kursach Obronnych (uczestnikami tych kursów są przedstawiciele kierowniczej kadry administracji rządowej) w Akademii Obrony Narodowej.

administracji centralnej w zakresie obronności[118]. Przy odrobinie dobrej woli[119], pewne akcenty z zakresu bezpieczeństwa narodowego można znaleźć także w ustawie o działach, szczególnie w odniesieniu do ministrów kierujących takimi działami, jak: budżet, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna, rolnictwo, rynki rolne, sprawiedliwość, środowisko, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne i zdrowie. Prawdopodobnie nie byłoby większego kłopotu z doszukaniem się związku obowiązków danego ministra z obronnością, gdyby nie fakt, iż obronność, a ściślej obrona narodowa (w węższym znaczeniu aniżeli definiuje się w tej pracy) stanowi osobny dział administracji, a w konsekwencji obowiązek ministra właściwego ds. obrony narodowej, czyli ministra obrony narodowej[120].

Lepiej jest w odniesieniu do zakresu działania niektórych centralnych organów administracji rządowej kierujących określonymi strażami, służbami, inspekcjami, inspektoratami i policjami. Tutaj wiele zadań tych organów dotyka wprost zagadnień bezpieczeństwa narodowego. O wiele ciekawsza jest też sytuacja na szczeblu administracji terytorialnej. Ustawa o administracji rządowej w województwie, o samorządzie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a także przepisy regulujące funkcjonowanie terytorialnych organów administracji niezespolonej wskazują na zadania tychże w zakresie bezpieczeństwa i obronności, a konsekwentnie definiowanej w tej pracy obrony narodowej.

Kultura dyplomacji to osobna karta historii tej dziedziny. Dyplomacja polska realizuje podstawowe interesy polityki zagranicznej państwa, do których zalicza się m.in. bezpieczeństwo narodowe. Z tego też względu, gdy Polska znalazła się w nowym położeniu geostrategicznym – po 1989 roku – podjęto szeroko zakrojone działania na rzecz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Pierwszy minister spraw zagranicznych III RP – K. Skubiszewski – w przemówieniu sejmowym ujął tę sprawę w sposób następujący: *„podstawowym elementem naszej racji stanu jest bezpieczeństwo zewnętrzne"*. Głównym zadaniem w tej materii było stworzenie warunków do uniknięcia takiej sytuacji, w której Polska miałaby stanowić szarą, buforową strefę oddzielającą Niemcy i inne państwa NATO od Rosji, a K. Skubiszewski określił to nawet jako *„przedpole służące obcej strategii"* (chodzi tu oczywiście o państwa NATO i Sojusz jako całość)[121].

Sojusz Północnoatlantycki nie jest jedynym forum osiągania celów bezpieczeństwa narodowego RP na arenie międzynarodowej. Do elementów światowego systemu bezpieczeństwa, w których Polska aktywnie uczestniczy lub z którymi współpracuje, należy także zaliczyć: Organizację Narodów Zjednoczonych, Unię Zachodnioeuropej-

---

[118] Uchwałą Rady Ministrów została też przyjęta *Strategia obronności RP*, lecz uchwały nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego w państwie.

[119] Jeśli chce się np. uznać, iż zadanie ministra właściwego ds. gospodarki – kontrola obrotu z zagranicą towarami i technologiami [...] lub ministra właściwego ds. gospodarki morskiej – ochrona środowiska morskiego, to także elementy szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego.

[120] Zob. *Ustawa o działach...* wyd. cyt.

[121] Zob. K. Skubiszewski, *Pozycja Polski w Europie*, [w:] *Pozycja Polski w Europie*, red. D. Popławski., Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 12.

ską, Radę Europy, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Stowarzyszenie Wolnego Handlu, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Europejską Grupę Wyszechradzką, Inicjatywę Środkowoeuropejską, Radę Państw Morza Bałtyckiego oraz Radę Bałtycką[122].

Aktywność polskiej dyplomacji jest pochodną polityki zagranicznej i należy ocenić, że jakość jej działania sprzyja osiąganiu jej celów. Załamania i sporadyczne niedociągnięcia w tej materii nie wynikają z niskiego poziomu aktywności, a raczej ze złożoności i pilności spraw podejmowanych przez Polskę na arenie międzynarodowej. Zdarzają się jednak pewne dotkliwe dla państwa efekty polityki zagranicznej wynikające z zaniedbań lub ignorancji polskiej racji stanu w pewnych obszarach, głównie w sferze gospodarki. Niezwykle krytycznie ocenił to W. W. Bojarski, stwierdzając, iż następuje stopniowe ograniczanie i umniejszanie suwerenności państwa polskiego w wyniku błędnych działań władz oraz rosnących nacisków zewnętrznych oraz zastępowanie dawnych uzależnień nowymi, szczególnie od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, warunków NATO oraz biurokracji i dyrektyw Brukseli[123].

Rangę polskiej dyplomacji w aspekcie bezpieczeństwa narodowego wskazuje *Strategia bezpieczeństwa RP*. Realizacja celów narodowych w tym aspekcie nie jest łatwym zadaniem dla dyplomacji, zważywszy na rangę Polski na arenie międzynarodowej. Dorobek dyplomacji w jej instytucjonalnym znaczeniu jest ogromny, a starania podejmowane przez jej przedstawicieli świadczą o jej wysokim poziomie, szczególnie w interesującym nas obszarze kultury władzy i dyplomacji, obszarze, który należy odróżnić od sfery polityki, gdyż ta stanowi już przedmiot osobnej oceny.

4.3.4. Właściwości potencjału społecznego w Polsce

Autorzy *Marketingu narodów* używają określenia „dobre społeczeństwo" dla oddania istoty społeczeństwa legitymującego się wysokim poziomem życia (wysoki poziom zdrowia, edukacji, zatrudnienia oraz znaczenia wartości kulturowych i humanistycznych), spoistości społecznej, sprawiedliwości, czystym środowiskiem, bezpieczeństwem i pokojem[124].

Mimo iż zamiennie się używa określeń *ludność* i *społeczeństwo*, to w dalszej dyskusji będzie używane drugie z nich, gdyż w swej istocie nadaje ono zjawisku charakter

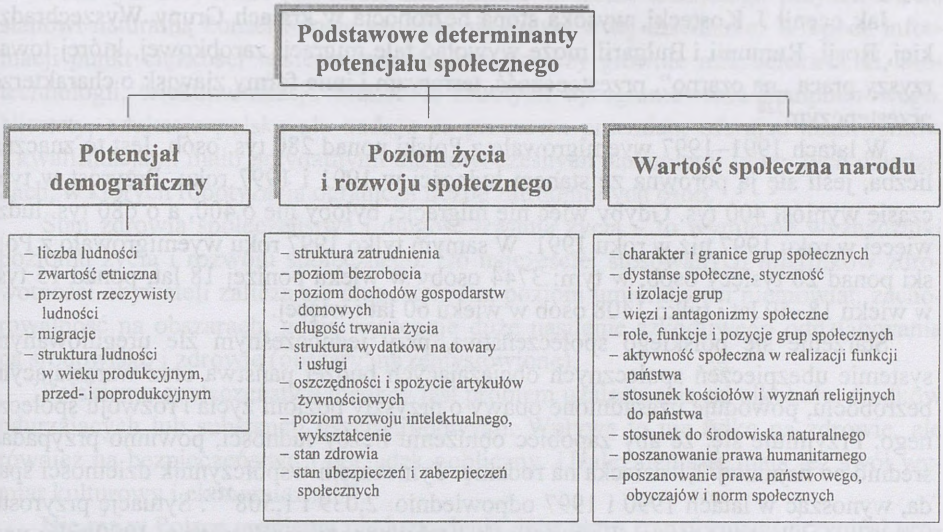
---

[122] Interesującą analizę zagadnień bezpieczeństwa Polski w europejskim systemie bezpieczeństwa znajdziemy w pracy J. Kaczmarka i A. Skowrońskiego, *Bezpieczeństwo...* s. 117–163.

[123] Opinie o polskiej polityce zagranicznej, a głównie jej rezultatach, są różne, często zależne od poglądów politycznych ich autorów. W ocenie obiektywnej nie mogą być jednak pominięte ani te o zabarwieniu liberalnym, ani konserwatywne, ani też narodowe czy utopijne spośród wszystkich możliwych. Bywa, że to one częściej, aniżeli wnikliwe oceny naukowe, kształtują obraz poznawanej rzeczywistości.

[124] P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów...* s. 40–41. Używa go też (określenia „dobre społeczeństwo") T. Klementowicz w rozważaniach na temat materii polityki w ujęciu różnych szkół badawczych, zob. tenże, *Polityka i jej poznanie*, [w:] *Homo Politicus...* s. 10.

społeczny, nie tylko statystyczny. Potencjał ludnościowy (demograficzny)[125] dotyczy w zasadzie analizy statystycznej ludności zamieszkującej dany obszar, a więc wieku, płci, stanu cywilnego, stanu rodzinnego, struktury zawodowej, zdolności do pracy i służby wojskowej, bezrobocia. W potencjale społecznym zaś uwzględnia się ponadto charakter i granice grup społecznych, ich liczebność, stałość i płynność, dystanse społeczne, styczność i izolacje grup, więzi i antagonizmy społeczne, role i funkcje grup społecznych, ich pozycję społeczną, jednym słowem, wartość społeczną narodu, a także poziom i warunki materialne życia społecznego[126] (rysunek 4.7).



Rys. 4.7. Podstawowe determinanty potencjału społecznego

4.3.4.1. Potencjał demograficzny Polski

Pod względem statystycznym Polska, licząca w 2000 roku 38,6 mln obywateli, dysponuje znacznym potencjałem ludnościowym w skali europejskiej[127]. Ludność jest zwarta etnicznie, bowiem zaledwie około 3 procent stanowią mniejszości narodowościowe, co daje około 1 mln osób.

W porównaniu z innymi państwami Europy procentowy udział mniejszości jest jednym z najniższych. Jedność etniczna mieszkańców Polski jest dobrą przesłanką pozytywnego postrzegania wysokiej jakości tożsamości narodowej, przy czym należy tu wyraźnie podkreślić fakt, iż chodzi o zjawisko, które wynika z chęci utożsamiania

[125] W naukach społecznych używa się określenia „struktura demograficzna", lecz jeśli obdarzymy tę wartość cechami potencjałotwórczymi, to określenie „potencjał demograficzny" staje się bardziej przydatne do dalszych analiz.

[126] Zob. *Homo Politicus*... s. 34.

[127] Wyprzedzają ją takie kraje, jak: Rosja (ponad 147 mln ludności), Niemcy (82), Francja (58), Wielka Brytania (58), Włochy (57), Ukraina (50) i Hiszpania (39).

się z ideą bycia Polakiem – członkiem narodu polskiego – nie zaś o przyznawanie się do pochodzenia o charakterze etnicznym.

Do czynników istotnie wyznaczających wartość potencjału demograficznego zaliczyć należy także przyrost rzeczywisty ludności, migracje zewnętrzne oraz strukturę ludności w wieku produkcyjnym, przed- i poprodukcyjnym, a także strukturę bezrobocia.

Przyrost rzeczywisty ludności stanowi sumę przyrostu naturalnego (różnica między liczbą urodzeń a zgonów w danym okresie) i salda migracji. Pod tym względem należy stwierdzić występowanie tendencji spadkowej, a co za tym idzie należy się liczyć z faktem starzenia się społeczeństwa i wzrostu liczby osób w wieku pozaprodukcyjnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym.

Jak ocenił J. Kostecki, wysoka stopa bezrobocia w krajach Grupy Wyszechradzkiej, Rosji, Rumunii i Bułgarii może wywołać falę migracji zarobkowej, której towarzyszy praca „na czarno", przestępczość, terroryzm i inne formy zjawisk o charakterze przestępczym[128].

W latach 1991–1997 wyemigrowało z Polski ponad 280 tys. osób. Jest to znaczna liczba, jeśli się ją porówna ze stanem ludności w 1991 i 1997 roku. Przyrost w tym czasie wyniósł 400 tys. Gdyby więc nie migracje, byłoby nie o 400, a o 680 tys. ludzi więcej w roku 1997 niż w roku 1991. W samym tylko 1997 roku wyemigrowało z Polski ponad 20 tysięcy osób, w tym: 3744 osoby w wieku poniżej 18 lat, ponad 15 tys. w wieku 18–59 lat i tylko 1408 osób w wieku 60 lat i więcej.

Starzenie się polskiego społeczeństwa, przy jednoczesnym źle uregulowanym systemie ubezpieczeń społecznych obciążających budżet państwa oraz wzrastającym bezrobociu, powoduje uzasadnione obawy o przyszły poziom życia i rozwoju społecznego. Przyjmuje się, że aby zapobiec obniżeniu liczby ludności, powinno przypadać średnio co najmniej 2,1 dziecka na rodzinę. Tymczasem współczynnik dzietności spada, wynosząc w latach 1990 i 1997 odpowiednio: 2,039 i 1,508[129]. Sytuację przyrostu naturalnego ilustruje stosunek urodzeń do liczby zgonów, jeśli więc w 1990 roku wyniósł on 4,1 to w 1997 roku zaledwie 0,9[130]. Powyższe liczby nie dają powodów do zadowolenia.

4.3.4.2. Poziom życia i rozwoju społecznego w Polsce

Poziom życia i rozwoju społecznego w Polsce nie napawa optymizmem. Wielomilionowe i trwałe bezrobocie[131], zubożenie licznej części społeczeństwa, szczególnie

[128] Zob. J. Kostecki, *Uwarunkowania ekonomiczne Systemu Obronnego Państwa*, DBP MON, Warszawa 1995, s. 9.

[129] *Rocznik Statystyczny*... s. 97. Współczynnik dzietności nie jest tym samym co liczba dzieci przypadająca na rodzinę, lecz pośrednio wskazuje także na tę wielkość.

[130] Obliczenia za dany rok polegają na określeniu różnicy między urodzeniami a zgonami w danym roku w przeliczeniu na 1000 osób. I tak w roku 1997 wynik 0.9 jest różnicą pomiędzy urodzeniami żywymi na 1000 osób (10,7) a zgonami na 1000 osób (9,8), a więc 10,7 – 9,8 = 0,9.

[131] W 1997 roku bezrobocie w Polsce osiągnęło poziom 11,5 procent ludności czynnej zawodowo, zaś w roku 2001 osiągnęło pułap 18 procent. Największy odsetek bezrobotnych występuje na obszarach słabiej rozwiniętych, co pogłębia naturę błędnego koła trudności gospodarczych państwa. O wpływie bezrobocia na poziom bezpieczeństwa Polski szerzej L. Giermakowski, *Bezrobocie elementem zagrożenia systemu bezpieczeństwa RP*. Materiały z konferencji odbytej 4 i 5.11. 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, AON, Warszawa 1993.

na wsi, załamanie społecznego budownictwa mieszkaniowego, a także znaczne załamanie w szkolnictwie i służbie zdrowia poważnie rzutują na odczucia społeczne i brak trwałości pozytywnych postaw społecznych.

W Polsce utrzymuje się nadal wysoki procent ludzi zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie. W odsetkach wynosi to około 10 procent ludności czynnej zawodowo, a więc o wiele więcej aniżeli w krajach rozwiniętych Unii Europejskiej. W wielu państwach nadmiar siły roboczej z bezpośredniej produkcji rolniczej został przeniesiony do sfery związanej z usługami i przemysłem rolnym. W Polsce proces ten nie jest jeszcze dostatecznie zaawansowany.

Poza tym niewielkie jest nadal zatrudnienie w sferze technologii przyszłości, co stanowi naturalną konsekwencję zapóźnienia Polski w tej dziedzinie. W epoce informacji punkt ciężkości w sferze zatrudnienia dotyczy głównie mikroelektroniki, biotechnologii, telekomunikacji, lotnictwa, robotyki, oprogramowania komputerowego. Niestety, edukacja polska nie nadąża za procesem przemian, oferując absolwentów z kwalifikacjami mało przydatnymi dla nowoczesnych technologii lub w tych dziedzinach, w których robotyzacja ogranicza liczbę zatrudnionych osób.

Stan zdrowia społeczeństwa i długość trwania życia – to wymierne wyznaczniki poziomu życia i rozwoju społecznego. Do najczęściej stosowanych mierników zdrowotności obywateli zalicza się długość życia, poziom umieralności niemowląt, zachorowalność na obszarach, gdzie występuje duże nasilenie szkodliwego oddziaływania na środowisko i zdrowie (obszary uprzemysłowione).

Polskiemu społeczeństwu nieobcy jest problem uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Wpływa to nie tylko na zdrowie, ale również na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Uzależnienia te mają też swój wymiar kulturowy i ekonomiczny[132].

Nie ma w Polsce problemu niedożywienia, lecz okres transformacji przyniósł problem bezdomnych, niedoinwestowanych domów opieki społecznej i domów dziecka. W regionach, gdzie dominowały państwowe gospodarstwa rolne ludzie żyją z dnia na dzień, bez perspektywy i szansy zapewnienia sobie godnego życia. To zjawisko rzutuje także na potencjał społeczny stanowiąc element błędnego koła transformacji gospodarczej w Polsce. Znaczny jest odsetek ludzi żyjących poniżej minimum socjalnego, tzn. granicy wyznaczającej sferę niedostatku, ostrzegającej przed ubóstwem[133].

Kwestia wykształcenia na poziomie wyższym była poruszona przy okazji omawiania zagadnień potencjału nauki w Polsce, lecz ważne znaczenie ma także sytuacja kształcenia na poziomie ponadpodstawowym. W 1995 roku na 1000 osób przypadało w Polsce zaledwie 18 uczniów szkół średnich i 41 zawodowych. Wykształcenie społeczeństwa polskiego wiąże się ściśle z bezrobociem w kraju. Z danych RCSS wynika, że przyczyną trudności na rynku pracy są także niskie kwalifikacje zawodowe, wyni-

---

[132] Zob. B. Jaworska-Dębska, *Uzależnienia*, [w:] *Ochrona zdrowia i ubezpieczenia społeczne. Zatrudnienie, bezrobocie, pomoc społeczna*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 17.

[133] W 1998 roku było to około 46 procent Polaków, przy czym w sytuacji skrajnego ubóstwa żyło aż 2 mln osób (głównie bezrobotni, rodziny wielodzietne, bezdomni, ludzie z małych miasteczek i wsi), zob. *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w I półroczu 1999 r. wraz z prognozą do końca roku*, RCSS, Departament Monitorowania i Analiz, Warszawa 1999, s. 49.

kające z niedostatecznego poziomu wykształcenia. Ponad 71 procent bezrobotnych w 1999 roku posiadało wykształcenie niższe niż średnie, a osoby z wyższym wykształceniem stanowiły jedynie 1,6 procent bezrobotnych[134].

Analiza poziomu życia i rozwoju społecznego nie może pomijać też zagadnień ubezpieczeń społecznych, a także działań pomocowych państwa (opieki socjalnej, natychmiastowej pomocy materialnej i medycznej) w czasie zagrożeń nadzwyczajnych. Powodzie z 1997 i 2001 roku dowiodły znacznych zapóźnień, zaś firmy ubezpieczeniowe jak tylko mogą starają się unikać odpowiedzialności za straty powstałe w czasie klęsk i katastrof, a ten stan rzeczy pogłębia jeszcze brak odpowiedniej – tutaj koniecznej – ingerencji prawnej państwa.

Trudno jest na dzień dzisiejszy oceniać w sposób zdecydowany kwestie wyżej poruszone, w sytuacji gdy minęły zaledwie dwa lata od wdrożenia reformy administracyjnej kraju. Nie ulega jednak wątpliwości, iż głęboka refleksja nad zagadnieniami poziomu życia i rozwoju społecznego narodu nie może mieć miejsca, nawet w kraju o najwyższym poziomie wskaźników w tej materii. Od tego w prostej linii zależy stan bezpieczeństwa narodowego – im zamożniejsze społeczeństwo, tym łatwiej może sobie poradzić w trudnych życiowo sytuacjach.

4.3.4.3. Wartość społeczna narodu polskiego

Wartość społeczną narodu można zdefiniować jako zbiór charakterystyk organizacyjnych i psychospołecznych stanowiących o potencjale społecznym narodu, a konsekwentnie o jakości organizacji państwowej jako instytucji służebnej wobec narodu. Wartość społeczna zawiera w sobie wiele elementów tożsamości narodowej, a więc swoistej chęci bycia razem w odrębnych od innych wspólnych relacjach prawnych, organizacyjnych, kulturowych i językowych. Tożsamość narodowa oznaczać więc będzie chęć bycia Polakiem, wraz ze wszystkimi przywilejami, obowiązkami i trudami z tego wynikającymi, często mimo nadarzającej się okazji uzyskania obywatelstwa innego państwa. Bycie obywatelem nie może być postrzegane tylko w sensie prawnym, gdyż nie wypełnia jeszcze pełnej społecznej wartości obywatelstwa. Z psychologicznego punktu widzenia obywatelem się zostaje w drodze dynamicznych przemian w osobowości opartych na procesie postrzegania siebie w otaczającej rzeczywistości[135]. Taką rzeczywistością jest rodzina, w której młody człowiek zaczyna swoje aktywne życie, środowisko szkolne i wreszcie grupy społeczne o szerszym zakresie aktywności, z grupą państwową włącznie. Od tego, jak tenże młody obywatel wzrasta w poszczególnych formach aktywności grupowej, zależy jego sytuacja w grupie, jaką jest naród. W opinii J. Szczepańskiego społeczeństwo wchłania jednostkę od chwili jego urodzenia, zaś jednostka wchłania, czyli internalizuje społeczeństwo[136].

---

[134] Tamże, s. 35.

[135] Zob. K. Popielski, *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowiekiem i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, red. M. Szyszkowska, ISP PAN, Warszawa 1995, s. 25–26.

[136] Zob. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia...* s. 152.

Jakość obywatela opiera się też na tradycji kulturowej, o której była mowa wcześniej. Zdaniem M. Szyszkowskiej *„Tradycja kulturowa – obok prawa – jest łącznikiem spajającym obywateli* [...] *odwoływanie się do tradycji kulturowej – nie zaś tylko do uczuć patriotycznych zbyt często nasiąkniętych nacjonalizmem – jest elementem pozytywnym"*[137].

Mówiąc o wartości społecznej narodu należy dostrzegać dwa istotne elementy przesądzające o tym wyznaczniku siły narodowej, a więc: złożoność społeczeństwa (jednostki; grupy i inne postaci zbiorowości społecznej, jak organizacje, instytucje i większe społeczności; sytuacje społeczne, czyli sytuacje, w których występują inni ludzie) oraz obywatelskie wartości człowieka (poczucie tożsamości narodowej; stosunek do prawa państwowego i humanitarnego; stosunek do środowiska naturalnego; poszanowanie obyczajów i norm społecznych[138], wspólnych i odrębnych).

Wyznacznikiem dobrego społeczeństwa jest jego stosunek do prawa państwowego, do środowiska naturalnego (poszanowanie praw przyrody), poszanowanie praw człowieka, a także tolerancja wobec odmienności poglądów, obyczajów i norm społecznych.

Pod względem zapewnienia prawa człowieka do współudziału w życiu publicznym Polska staje się państwem nowoczesnym. Indywidualnie i zbiorowo Polacy wyrażają swoje opinie w sprawie norm prawnych w kraju, z decydowaniem o tym, jaki ma być jego kształt i kto ma o nim stanowić włącznie[139]. Zależy to od wielu czynników, a głównie od sytuacji gospodarczej i politycznej w kraju, od pochodzenia społecznego, płci, statusu ekonomicznego, wykształcenia[140] i tradycji.

Egzystencja człowieka związana jest nierozłącznie z systemem przyrodniczym. Natura żywiołowo reaguje na wszelkie działania godzące w jej niezmienne prawa, głównym sprawcą jest oczywiście człowiek. Paradoks sytuacji ekologicznej polega na tym, że ludzie, którzy godzą (pośrednio lub bezpośrednio) w prawa przyrody, stanowią jednocześnie główny podmiot bezpieczeństwa ekologicznego człowieka[141].

Jest rzeczą oczywistą, że ochrona środowiska nie zależy tylko i wyłącznie od poszczególnych obywateli, jednak ich postawy przekładają się na zjawiska o szerszym znaczeniu, jak: dewastacja i degradacja gruntów, emisja zanieczyszczeń przemysłowych do gleby, wody i powietrza, odprowadzanie ścieków komunalnych wprost do wód powierzchniowych, emisja zanieczyszczeń ze środków transportu, odpady przemysłowe uciążliwe dla środowiska[142].

Od 1997 roku rozpoczęto w Polsce wdrażanie „Koncepcji nowelizacji polityki ekologicznej państwa" oraz prace nad nowelizacją *Polityki Ekologicznej Państwa*

---

[137] M. Szyszkowska, *Obywatel w ujęciu filozoficznoprawnym*, [w:] *Człowiek jako obywatel...* s. 65.

[138] Pośród norm społecznych wyróżnia się: normy prawne, moralne, religijne, obyczajowe i zwyczajowe. K. A. Wojtaszczyk, I. Malinowska, *Wiedza o społeczeństwie. Materiały metodyczne*, [w:] *Społeczna natura człowieka*, red. W. Jakubowski, INP UW, Warszawa 1999, s. 63.

[139] Nie zapominając przy tym, że ci społeczni „wybrańcy" uzurpują sobie często nadmiar tytułu do decydowania o stanie prawa w Polsce.

[140] Zob. J. Garlicki, *Społeczeństwo przyszłości*, ISP PAN, Warszawa 1995, s. 139–166.

[141] Zob. N*owa polityka ekologiczna państwa. Założenia*, MOŚZNiL, Warszawa 1999, s. 2.

[142] To m.in.: odpady górnicze, popioły, żużle, osady z oczyszczalni ścieków, szlamy i pyły z oczyszczania gazów w hutnictwie.

z 1991 roku. Cele polityki ekologicznej zostały uwarunkowane głównie wymaganiami przepisów Unii Europejskiej, trudno jednak dostrzec pośród nich elementy wychowania ekologicznego, które w krajach UE stanowi bardzo ważny kierunek działania państwa[143]. W przeciwieństwie do tego, za postępowy krok w polityce ekologicznej należy uznać *„zapewnienie szerokiego dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku, do udziału w podejmowaniu decyzji oraz do procedur sądowych w sprawach dotyczących środowiska"*[144].

Poszanowanie praw człowieka, a także tolerancja wobec odmienności poglądów, obyczajów i innych norm społecznych zalicza się do grupy pozytywnych cech Polaków. Jak w każdej społeczności, tak i wśród Polaków pojawiają się jednak różne skrajności w zachowaniach społecznych, które naruszają delikatną tkankę wolności wyznania, przekonań i sumienia, wolności słowa i prawa do godności, prawa do wyrażania poglądów, prawa do samorządności i innych. Nie są to zjawiska powszechne, ale godne uwagi i szeroko zakrojonego działania zapobiegawczego.

Omówione wyżej podstawowe determinanty potencjału społecznego Polaków nie mogą podlegać li tylko szacunkowej ocenie ekspertów. Wymagają stałych badań z zakresu różnych dziedzin i dyscyplin naukowych, dzięki którym możliwe się staje wydanie rzetelnej opinii o narodzie polskim i jego potencjale społecznym oddziałującym na obronę narodową.

4.3.5. Organizacja państwa i społeczeństwa polskiego

Zasadnicze pytanie w ocenie organizacji państwa i społeczeństwa polskiego sprowadza się do określenia sprawności organizacyjnej tychże podmiotów, służącej zaspokojeniu potrzeb w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Wyznacznikiem jakości organizacji państwa i społeczeństwa polskiego jest konstytucja, która orzeka, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), demokratycznym państwem prawnym, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), że władza zwierzchnia należy do Narodu, który sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4). Inne zapisy konstytucji tworzą podwaliny praworządności, wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, wolności i praw osobistych, wolności i praw politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, określają zasady sprawowania władzy przez organy państwowe[145] w państwie oraz inne zagadnienia mające rangę zasadniczą dla funkcjonowania państwa[146].

---

[143] Faktem jest, że wychowanie ekologiczne jest jednym z celów reformowanej oświaty, lecz nie oznacza to, że nie powinno się ono znaleźć także pośród celów polityki ekologicznej państwa.

[144] *Nowa polityka ekologiczna...* s. 6.

[145] Organ państwa, najogólniej, to osoba lub grupa osób, która realizuje działania władcze (prawodawcze, decyzyjne, sądownicze, kontrolne, inspekcyjne itp.) w ramach obowiązującego w państwie prawa.

[146] Jedną z zasad konstytucyjnych stało się bezpośrednie stosowanie jej przepisów przez sądy, co daje możliwość dochodzenia przez obywateli praw przed sądami na podstawie przepisów konstytucji.

Konstytucja RP nie jest jedynym źródłem prawa określającym organizację państwa i społeczeństwa. Szczegóły problemu ukryte są w innych normach prawnych (także prawa międzynarodowego), w kulturze danego narodu, obyczajach i normach społecznych.

Polska przechodzi niezwykle trudny okres transformacji ustrojowej z państwa typu socjalistycznego ku państwu liberalno-demokratycznemu, któremu towarzyszy wiele pozytywnych i negatywnych zjawisk o szerokim kontekście społecznym. Samo występowanie wielu negatywnych zjawisk w tym procesie świadczy o tym, że nie tylko w aktach prawodawczych tkwi źródło powodzenia. Społeczeństwo potrzebuje wielu lat na to, by stać się w pełni konstytutywnym elementem państwa liberalno-demokratycznego.

Z formalnego punktu widzenia Polska osiągnęła warunki do traktowania jej jako państwa nowocześnie zorganizowanego. Do głównych wyznaczników takiej oceny należy zaliczyć:

– *zwiększenie sterowalności państwa* dzięki przeniesieniu wielu zadań i kompetencji z centrum do organów terytorialnych, przy skupieniu aktywności władz centralnych na zagadnieniach o charakterze ogólnym;

– *uporządkowanie systemu terytorialnego* poprzez stworzenie dużych województw „wyręczających" centrum w wykonywaniu zadań o charakterze ponadlokalnym;

– *stworzenie demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (samorządów);

– *przystosowanie organizacji państwa do standardów Unii Europejskiej*;

– *stworzenie podstaw do uporządkowania systemu prawnego*;

– *stworzenie silnego ustrojowo i kompetencyjnie przedstawiciela rządu (i prezydenta) w województwie – wojewody,* któremu powierzono władzę administracji ogólnej, uprawnienia nadzorcze nad samorządem wojewódzkim, zwierzchnictwo nad administracją zespoloną, a także odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa i obronności[147], dzięki czemu posiada również władzę zwierzchnią nad organami administracji niezespolonej na zasadach określonych ustawami.

Istota państwa liberalno-demokratycznego polega na tym, że podejmuje ono główne starania na rzecz bezpieczeństwa, przestrzegania prawa oraz minimalnych wolności dla jednostek i demokracji dla społeczeństwa. Na tym jednak nie kończy się definicja takiego państwa. Warunkiem podstawowym bowiem jest wysoki poziom rozwoju społeczeństwa określanego jako kapitalistyczne[148]. Państwo takie powinno zapewnić: planowanie rozwoju gospodarczego, zapobieganie kryzysom i bezrobociu, opiekę socjalną, równe szanse rozwoju jednostki i poszczególnych grup społecznych, bezpieczeństwo, a także stworzyć szansę do pełnej realizacji samorządnej roli społeczeństwa.

W Polsce, mimo iż podjęto szeroko zakrojone działania w tej materii, nie doszło do kompromisu między idealistycznymi zamierzeniami a możliwościami materialnymi

[147] W ustawie o administracji rządowej w województwie odróżnia się bezpieczeństwo od obronności, mimo iż obronność jest elementem bezpieczeństwa narodowego. Wyrażenie „bezpieczeństwo" w tym przypadku nie jest obdarzone określeniem „narodowe", co sprawia, że dotyczy ono zagadnień innych niż sprawy obronności (np.: ochrony ludności, porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, ochrony przeciwpożarowej).

[148] Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie...* s. 102–106.

i społecznymi w tej materii. Nie osiągnięto też w pełni decentralizacji ustroju państwa, co spowodowało zachowanie pewnych cech Polski resortowej lub centralistycznie sterowanej. Konstrukcję państwa polskiego można więc określać jako mieszaną, łączącą cechy państwa scentralizowanego i państwa zdecentralizowanego. Wiele bowiem organów państwa zachowało, zapewne słusznie, strukturę hierarchiczną pionową, gdzie władcze uprawnienia instytucji centralnych sięgają aż do szczebla podstawowego, w wielu też wypadkach pojawiło się zjawisko nakładania obowiązków na struktury terytorialne przy zachowaniu uprawnień władczych, nie tylko kontrolnych, na szczeblu centralnym[149].

Głębokiej reformy wymaga nadal organizacja państwa na rzecz obrony narodowej. Brakuje rozstrzygnięć ustawowych w zakresie powinności obronnych w sektorze cywilnym, nie ma jednolitej koncepcji organizacji państwa dla celów obrony narodowej, nie ma ustaw o stanach nadzwyczajnych, a w zamian prowadzi się działania prawno-organizacyjne tak, jakby Polska resortowa była rzeczywistością.

Podstawowym wyznacznikiem organizacji społeczeństwa jest wprowadzenie elementów samorządności wspólnot lokalnych. Publicznoprawna podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła zasadę realizacji wielu zadań publicznych „*w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*" (art. 16 konstytucji). Jednak nie tylko o tę sferę samorządności chodzi. Rzecz bowiem dotyczy także zakorzenionych w świadomości społecznej zasad i wartości zmierzających do osiągania dobra wspólnego niejako poza sferą oddziaływania państwa. Chodzi więc o aktywność społeczeństwa w organizacjach pozarządowych, która daje mu szansę wypełnienia obszarów, z bezpieczeństwem włącznie, których nie chce lub nie może w pełni zagospodarować sektor państwowy lub rynkowy[150].

Społeczeństwo polskie nie bacząc na konsekwencje, w czasie wojen, nie czekając na działanie organów państwa, klęski i katastrofy, samorzutnie organizuje się w miejscach swego zamieszkania (w swych małych ojczyznach) celem przeciwstawienia się zagrożeniom życia i zdrowia, mienia i środowiska wynikającym z działalności człowieka (przeciwko człowiekowi i siłom natury) oraz działania sił natury[151]. Jest to ważny atut i czynnik siły narodowej tego narodu.

Wyznacznikiem wysokiej jakości organizacji państwa jest jego formalny podział na jednostki organizacyjne, z uwzględnieniem potrzeb wynikających z różnych dziedzin jego działalności, a głównie: gospodarczych, obronnych, społecznych (w tym dziedzictwo historyczne) i ekologicznych. Temu zaś powinna towarzyszyć delegacja kompetencji oraz powierzenie zadań poszczególnym organom władzy na danym szczeblu. W Polsce jest jeszcze wiele do zrobienia w tym względzie, szczególnie jeśli chodzi o dostosowanie potrzeb bezpieczeństwa narodowego, a konsekwentnie jego

[149] Jeśli jest to uzasadnione w organizacji sił zbrojnych, to może budzić wątpliwości w organizacji policji, straży pożarnej i innych instytucji państwowych.

[150] W państwie liberalno-demokratycznym istnieje zasada trzystopniowego poziomu aktywności społecznej. Są to: państwo – pierwszy sektor, rynek – drugi sektor oraz samorządność jako trzeci sektor.

[151] Problematyce tej poświecono wiele uwagi w pracach naukowych Akademii Obrony Narodowej, których zwieńczeniem było opublikowanie w 2000 r. książki napisanej pod kierunkiem naukowym J. Marczaka zatytułowanej *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna*.

poszczególnych szczegółowych podsystemów wykonawczych. Po pierwsze powinna wystąpić jak najdalej idąca kompatybilność między nimi (zgodność terytorialna i współpraca merytoryczna). Po wtóre konieczna jest decentralizacja służb, straży i policji, jeśli tylko nie będzie to sprzeczne z interesami państwa[152].

Reasumując ogólną charakterystykę właściwości organizacji państwa i społeczeństwa polskiego należy potwierdzić uwagę poczynioną wyżej. Mimo dalece ambitnych, wręcz idealistycznych i szczytnych celów, nie uwzględniono rzeczywistych materialnych i społecznych możliwości państwa w sprostaniu wyzwaniom, jakie pojawiły się na drodze reform. Możliwe, że skutki takiego stanu rzeczy będą o wiele bardziej przykre dla społeczeństwa, aniżeli w razie częściowego odstąpienia od zaplanowanych działań.

4.3.6. Położenie geograficzne Polski

Omówienie złożonej problematyki położenia geograficznego Polski stanowi pierwszą część analiz z zakresu materialno-energetycznych uwarunkowań siły narodowej RP. Położenie geograficzne państwa obejmuje szereg zagadnień systemowo powiązanych z polityką (geopolityką[153]), strategią bezpieczeństwa (geostrategią[154]) i ekonomią (geoekonomią – geoekonomiką[155]).

Uwzględnianie wpływu położenia państwa na jego politykę, bezpieczeństwo (strategię bezpieczeństwa) i sytuację ekonomiczną staje się szczególnie ważne w obliczu postępującej globalizacji i stojących jakby w opozycji do niej trwałej tendencji utrzymania suwerennych państw. Od wieków polityka międzynarodowa była zdominowana walką o terytoria[156]. W czasach współczesnych już nie chodzi o fizyczne podbicie innego państwa, lecz o uzależnienie go od swych wpływów w taki sposób, aby stało się ono narzędziem polityki innego – zwykle silniejszego.

Polska, w taki czy inny sposób, doświadczyła i doświadcza wiele na tym gruncie, a jej położenie (nawet pod względem fizycznogeograficznym) względem innych krajów nigdy nie było dogodne dla interesów jej bezpieczeństwa. Sąsiedztwo silnych państw kończyło się zaborami, okupacją albo poważnym uzależnieniem i ograniczeniem

---

[152] Nie będzie to dotyczyć Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej lub inspekcji sprawujących nadzór państwa nad jednostkami podziału terytorialnego. Konieczne zaś jest – w opinii autora – odnośnie do decentralizacji Państwowej Straży Pożarnej lub niektórych części policji, które powinny stanowić własność jednostek samorządowych.

[153] Geopolitykę w 1936 roku określano jako „naukę o państwie opartą na podstawach nauk o Ziemi i wykorzystującą biologiczną zasadę ujmowania wydarzeń politycznych jako geograficznie uwarunkowanych zjawisk życiowych". Zob. S. Otok, *Geografia polityczna,* PWN, Warszawa 1996, s. 12.

[154] ***Geostrategia*** rozpatruje problemy bezpieczeństwa państwa w powiązaniu z warunkami fizycznogeograficznymi, sytuacją polityczną i gospodarczą, zagadnieniami demograficznymi, narodowościowymi, ekologicznymi i kulturowymi, w jakich się ono znajduje, w odniesieniu do innych państw (grup państw) stanowiących jego bliższe lub dalsze otoczenie.

[155] Geoekonomika, stwierdził E. Haliżak, *„to związek polityki, gospodarki i przestrzeni (obszaru geograficznego)". Bezpieczeństwo Narodowe Polski: geopolityczne i geoekonomiczne uwarunkowania.* Materiały z konferencji PTNP, red. E. Haliżak, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 33.

[156] Zob. J. Skrzyp, *Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1999, s. 6.

niem suwerenności. Opinie, iż po symbolicznym upadku muru berlińskiego (głównie po wstąpieniu do NATO) sytuacja bezpieczeństwa Polski zmieniała się pozytywnie, są w opinii autora wielce nierozważne, gdyż zazwyczaj oparte na wąskim pojmowaniu bezpieczeństwa narodowego, a więc na pewności braku groźby agresji zbrojnej. W bezpieczeństwie narodowym chodzi nie tylko, choć nadal głównie, o bezpieczeństwo militarne. Jeśli będzie się je rozpatrywać w szerokim kontekście (politycznym, gospodarczym, militarnym i ekologicznym), to się okaże, że wnioski płynące z analizy położenia geograficznego państwa mają znaczenie dla bezpieczeństwa militarnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa granicy państwowej, bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, a nawet bezpieczeństwa na rynku pracy.

W ocenie specjalistów położenie geograficzne Polski w Europie ma dość specyficzny charakter, głównie z uwagi na jej usytuowanie na granicy dwóch kultur (Wschodu i Zachodu), dwóch rywalizujących, a także kooperujących potęg gospodarczych (Unia Europejska z Niemcami i Francją na czele oraz WNP z Rosją), na granicy i na obszarze konfliktów zbrojnych o dużej skali. Jeśli przez wieki ostra konkurencja militarna zastępowała braki w możliwości oddziaływania ekonomicznego lub politycznego na inne państwa, także Polski, to w czasach współczesnych role się zmieniły. Między rozwiniętymi państwami *„nie istnieją spory terytorialne, żadne nawet o tym nie myśli* – napisał H. R. Nau. *Taka rzeczywistość polityczna leży u podstaw zniknięcia konfliktu militarnego i wzrostu rywalizacji gospodarczej wśród państw uprzemysłowionych*”[157]. Nieco inaczej brzmi opinia W. W. Kellera, który stwierdził: „*Wraz z końcem okresu zimnej wojny zaprzestano przejmować się współzawodnictwem militarnym, lokalnymi wyścigami zbrojeń oraz rozprzestrzenianiem się technologii wspierającej zarówno broń konwencjonalną, jak i masowej zagłady. W moim przypadku reakcja była odwrotna: uważam, że koniec zimnej wojny nie zwolnił, lecz przyspieszył globalizację przemysłu i technologii militarnej*”[158].

Uwzględniając związek położenia geograficznego Polski z całokształtem problemów bezpieczeństwa o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym, należy być bardzo ostrożnym w wydawaniu wysokich ocen o bezpieczeństwie Polski. Państwa natowskie znalazły się w kręgu sprzymierzeńców militarnych, co nie oznacza, że są sprzymierzeńcami gospodarczymi, gdyż konkurencja gospodarcza jest naturalnym rezultatem maksymalizacji korzyści państwa z tytułu współpracy i uczestnictwa w gospodarce światowej. Członkostwo w NATO niesie też wiele wyzwań i zagrożeń[159].

---

[157] H. R. Nau, *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo narodowe,* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...* s. 96.

[158] W. W. Keller, *Paradoks bezpieczeństwa międzynarodowego,* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...* s. 101.

[159] Atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku wywołał konsekwencje na całym świecie. Szereg kroków zaradczych podjęto też w Polsce. Posiadanie przyjaznych stosunków z USA i bliskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa przynosi nie tylko korzyści – zmusza także do głębokiej refleksji nad nowymi negatywnymi wartościami w sferze bezpieczeństwa Polski.

Przyjęte wcześniej podejście do uwarunkowań siły narodowej pozawala zastosować metodologię obejmującą następujące kierunki analiz wpływu położenia geograficznego Polski na obronę narodową:

1) *pod względem poziomu uogólnienia*[160]:

a) położenie Polski w ujęciu globalnym, w porównaniu do wybranych elementów jego otoczenia (charakterystyka cech państwa w skali makro)[161];

b) położenie Polski w ujęciu operacyjnym na potrzeby polityk szczegółowych[162];

c) położenie Polski na poziomie taktycznym (podstawowym) na potrzeby szczegółowych analiz sytuacji kraju[163],

2) *pod względem czasowo-przestrzennym*:

a) położenie Polski w świecie, a głównie na mapie interesów potęg światowych – korzyści i trudności płynące z położenia Polski w miejscu stykania się interesów wielkich cywilizacji;

b) położenie Polski na mapie interesów wielkich potęg (państwa grupy G7 i Rosja);

c) położenie Polski w Europie;

d) położenie Polski względem innych państw lub grup państw[164];

e) położenie Polski w kontekście procesualnym – analiza porównawcza w określonych przedziałach czasu, zwykle w perspektywie 15–20 lat i więcej[165],

3) *pod względem przedmiotowym*:

a) warunki fizycznogeograficzne (klimat, charakter i długość granic, liczba ludności, miasta, struktura narodowościowa, gęstość zaludnienia, lesistość, wody, budowa geologiczna, rzeźba terenu i inne);

b) sytuacja polityczna kraju, włącznie z jego otoczeniem (polityka zagraniczna, wewnętrzna, a także w poszczególnych dziedzinach szczegółowych);

c) sytuacja gospodarcza, społeczna i ekologiczna Polski i jej otoczenia;

---

[160] Poziomy w tym znaczeniu nie mają bliższego związku z terminami stosowanymi w sztuce wojennej (operacja i taktyka).

[161] Analiza na tym poziomie abstrakcji ma charakter ogólny i służy uzyskaniu ogólnej opinii o sytuacji państwa w odniesieniu do jego otoczenia. Jej przykład znajdziemy w *Strategii bezpieczeństwa RP*, *Strategii obronności RP*, a także w wielu opracowaniach naukowych i wydawnictwach książkowych, m.in.: B. Balcerowicz, *Obrona państwa*... s. 105–126.

[162] Są to m.in. wojskowo-goeograficzne charakterystyki Polski, szerzej: *Geografia wojenna Rzeczypospolitej Polskiej i krajów ościennych. Moduł wojskowo-geograficznej oceny terenu*, część 1, kier. nauk. J. Skrzyp, [w:] *Perspektywiczny model Systemu Obronnego Państwa „KRAJ"*, kier. nauk. R. Kulczycki, A. Włodarski, AON Warszawa 1993; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej*... s. 43–73.

[163] Na przykład na potrzeby działania systemu ratowniczego kraju, monitoringu zagrożeń komunikacyjnych, przemysłowych, a także struktury zatrudnienia, pomocy społecznej.

[164] Analizę położenia Polski w Europie względem innych państw oraz porównanie geostrategicznego położenia Polski współczesnej i Polski okresu międzywojennego znajdziemy w: J. Skrzyp, *Geostrategiczne aspekty*... s. 62–92.

[165] Okres 15–20 lat stanowi perspektywę dalekosiężnych planów strategicznych w rozwoju państwa. Taki czas może zatem wnosić dostrzegalne wartości o charakterze niemal przełomowym. Oczywiste jest to, że dla potrzeb bieżących analiz można badać zmianę czynników ze swej natury dynamicznych (polityka państwa, gospodarka, oświata i inne).

d) infrastruktura kraju (budowlana, transportowa, telekomunikacyjna, przemysłowa, obronna, usługowa i inne[166]);

e) inne szczegółowe dziedziny (np.: handel, nauka, oświata, zdrowie).

Mimo postępującej globalizacji i zacierania granic między państwami, nie ulega zmianie miejsce, w jakim Polska się znajduje na mapie świata w sąsiedztwie potęg gospodarczych[167] i militarnych. Wiąże się ono z położeniem na styku dwóch kultur i religii, z wielokrotną zależnością Polski od innych, z wejściem do NATO i chęcią integracji z UE, a także z coraz większą penetracją obcego kapitału nie obciążonego podatkami na rzecz państwa polskiego[168].

4.3.7. Potencjał ekonomiczny Polski

Gospodarcza sytuacja Polski przesądza w sposób istotny o jej pozycji na arenie międzynarodowej, o poziomie życia i rozwoju społecznego i w znacznym stopniu o jej bezpieczeństwie.

Globalna współzależność w dziedzinie handlu, inwestycji i rozwoju, rynków finansowych, przepływu kapitału i technologii, przy jednoczesnej zbyt liberalnej polityce państwa, nie zawsze sprzyja – jak się okazuje – osiąganiu wysokich rezultatów gospodarczych państwa[169]. Brak ustabilizowanego i ciągłego postępu gospodarczego na poziomie indywidualnym i ogólnym (społecznym) sprawia, że trudno jest jednoznacznie wyrazić pozytywną opinię o jakości potencjału ekonomicznego Polski.

Potencjał ten zawiera w sobie m.in. takie elementy, jak: kapitał naturalny, kapitał materialny – przetworzony, z rezerwami i zapasami włącznie, technologia, kultura materialna, kapitał ludzki, infrastruktura i kapitał finansowy. W potencjale ekonomicznym dostrzegać należy czynniki o charakterze podstawowym i czynniki zaawansowane[170]. Do podstawowych czynników oddziałujących na potencjał gospodarczy kraju można zaliczyć zasoby naturalne, ziemię, wody i warunki klimatyczne, niewykwalifikowaną siłę roboczą oraz kapitał materialny (nieruchomości, zapasy oraz środki trwałe). Czynnikami zaawansowanymi są: postęp techniczny, kultura materialna, wysoko kwalifikowana siła robocza (kadry), nowoczesna infrastruktura (telekomunikacyjna, transportowa), struktura alokacji zasobów (kapitału) – szczególnie w obszarach zaawansowanych technologii – struktura wydatków i dochodów państwa, osobiste wydatki konsumpcyjne,

---

[166] Problem infrastruktury dotyczy nie tylko jej użyteczności, lecz także wypływających z tego niebezpieczeństw. Nieprzestrzeganie zasad budownictwa w pobliżu rzek kończy się tragedią w czasie wielkich powodzi i zatopień, szalony pęd budownictwa w górę (jak najwyżej i jak najwięcej) przynosi tragedię tysięcy ludzi w rezultacie jednego uderzenia terrorystycznego.

[167] Położenie gospodarcze nie jest aż takie dobre w sytuacji zerwania bliskich więzi z Rosją (b. ZSRR) i w obliczu zabiegania o wejście do Unii Europejskiej, nie zapominając też o kryzysie finansów państwa w 2001 roku.

[168] Obcy kapitał dysponuje 40% udziałem w przemyśle, ponad 70% w bankach i 20% w sektorze publicznym bankowym.

[169] Pośród głównych regionów gospodarczych świata, w zasadzie Europa (dosłownie państwa UE) znajduje się obecnie w dość dobrej sytuacji gospodarczej, a mimo to nie udaje się Polsce wykorzystać atutu położenia na kierunku interesów Unii i ogromnego rynku WNP, a głównie Rosji.

[170] Zob. P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów*... s. 151.

inwestycje krajowe (rządowe i prywatne) i zagraniczne oraz zdolność państwa do zastępowania niedoborów występujących w gospodarce narodowej[171].

Jednym z zasadniczych problemów ekonomicznych państwa jest bezpieczeństwo narodowe[172]. Z ekonomicznego punktu widzenia bezpieczeństwo narodowe zależy od pewności fizycznego przetrwania państwa, od ilości dostępnych zasobów obecnie i w przyszłości, wielkości oraz racjonalności (ekonomiczności) wykorzystania zasobów przydzielanych na bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo gospodarcze państwa (gospodarki narodowej) to nie tylko brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych, jak się zwykło uważać, lecz możliwość samodzielnego generowania zysków i oszczędności, zapewnienia wysokiego poziomu inwestowania, to brak zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki godzących w status ekonomiczny obywateli i podmiotów gospodarczych, a tym samym w materialne warunki przetrwania państwa (jako jednostki politycznej) i narodu[173].

Wyrażenie „potencjał" zawiera w sobie nie tylko wartości mierzalne w danej chwili, o których można by mówić w kategoriach zdolności, lecz także możliwości ukryte, drzemiące w wartościach stałych, w przypadku gospodarki – w wartościach materialnych i ludzkich (kultura materialna, pracowitość, przedsiębiorczość). Z tego też względu potencjał ekonomiczny państwa należy postrzegać również w jego możliwościach, tymczasem uśpionych lub – w wyniku złej polityki gospodarczej – zaniedbanych i utraconych.

Jeśli wziąć pod uwagę czynniki podstawowe potencjału gospodarczego można z całą odpowiedzialnością uznać, iż Polska posiada możliwość stania się wysoko rozwiniętym gospodarczo państwem. Gorzej jest z niektórymi czynnikami o charakterze zaawansowanym, jak: niedostateczna informatyzacja, słaby rozwój infrastruktury łączności i transportu, brak wysoko kwalifikowanych kadr przy jednocześnie chwiejnym ustawodawstwie, biurokracji i korupcji oraz nader liberalnej polityce wyprzedaży majątku narodowego inwestorom zagranicznym.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, sytuację gospodarczą w Polsce charakteryzują dwojakiego rodzaju zjawiska. Jedno z nich to powszechna prywatyzacja, a drugie to znaczna słabość kapitału narodowego w stosunku do kapitału międzynarodowego. Prywatyzacja wprowadziła nowe wartości do ekonomicznej sfery bezpieczeństwa narodowego. Do czasu bowiem, gdy gros przedsiębiorstw stanowiło własność Skarbu Państwa, nie było większego problemu z możliwością powierzania zadań obronnych poszczególnym gospodarczym jednostkom organizacyjnym[174]. Obec-

[171] Obejmuje to m.in. zdolność do zapewnienia niezakłóconych dostaw surowców strategicznych, których niedostatek odczuwa państwo, szczególnie w sytuacjach konfliktowych o różnym charakterze i stopniu zaawansowania.

[172] Obok takich, jak: edukacja, nauka, wzrost poziomu życia, ubezpieczenia i opieka społeczna, zdrowie i inne.

[173] Por.: J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo*... s. 21; E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar*... s. 78.

[174] Zadania te obejmowały i obejmują nadal – choć w innym ujęciu – m.in.: problematykę powiększania możliwości przemysłu zbrojeniowego, przygotowania infrastruktury kraju do funkcjonowania w okresie zagrożenia i wojny, gromadzenie i utrzymanie rezerw państwowych, militaryzację, zapewnienie materialnych warunków przeżycia ludności cywilnej, prace inwestycyjne na rzecz ochrony ludności, tworzenie systemów ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach oraz stanowisk kierowania.

nie nakładanie zadań obronnych przedsiębiorcom (państwowym i prywatnym) wiąże się z rzeczywistym zapewnieniem środków, a wykonanie zadania następuje na mocy umowy zawartej między przedsiębiorstwem a organem nakładającym zadanie[175]. Prywatyzacji towarzyszy też negatywne zjawisko zaniechania powierzania zadań obronnych nowemu właścicielowi danego przedsiębiorstwa, a co gorsza, zdarza się, iż przedsiębiorstwo w nowej postaci zmienia strukturę produkcji lub jest likwidowane, administracja zaś nie nadąża ze znalezieniem systemu zachęt przyciągających przedsiębiorców do działalności związanej z bezpieczeństwem narodowym.

Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem może być znaczna dominacja kapitału zagranicznego w sferze prywatnej własności. Pomijając wnioski płynące dla ekonomiki kraju, należy wskazać na negatywne skutki dla bezpieczeństwa. Jest ono bowiem uzależnione od silnej gospodarki, która stanowi ważny instrument oddziaływania państwa na innych uczestników stosunków międzynarodowych. A jeśli tak, to należy się liczyć z faktem silnych więzi obcego kapitału z państwami, z których się wywodzi, a co za tym idzie, w ostatecznej grze będą dominować interesy narodowe, dla których obce są interesy bezpieczeństwa Polski. Struktura interesów gospodarczych jest ściśle związana z polityką narodową, gdyż tylko w jej ramach mogą efektywnie funkcjonować, stanowiąc z jednej strony podmiot działań ochronnych państwa, z drugiej zaś – czynnik konkurencyjności międzynarodowej narodu.

Ważnym czynnikiem potencjałotwórczym gospodarki w odniesieniu do bezpieczeństwa narodowego jest racjonalność (ekonomiczność) wykorzystania środków na bezpieczeństwo narodowe. Brak tej ekonomiczności ma wiele postaci. Po pierwsze dotyczy dublowania i mnożenia bytów organizacyjnych związanych z bezpieczeństwem. Po drugie złej polityki badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, gdy rezultaty badań zalegają w sejfach, z uwagi na ich małą przydatność lub – co gorsza – brak zainteresowania nimi polityków i przedsiębiorców. Z innej strony wiele działań prawnoorganizacyjnych w państwie w zakresie bezpieczeństwa podejmuje się w oderwaniu od rzetelnych badań naukowych, niezależnych od wpływu praktyków, którzy mieliby wykorzystywać ich rezultaty[176].

Za kapitałochłonne należy uznać zjawisko eksperymentowania na bezpieczeństwie narodowym i jego najistotniejszych składnikach funkcjonalnych i organizacyjnych, a także nadal resortowe podejście do spraw natury ogólnokrajowej.

Przykłady innych państw świadczą o tym, że żadne z nich nie może sobie pozwolić na tworzenie całkiem odrębnych struktur organizacyjnych na wojnę i na pokój. Stąd też pojawia się idea podejścia funkcjonalnego, polegająca na wielowariantowym wykorzystaniu każdego narzędzia państwa do różnych celów, a także łączenia mobili-

[175] Pewne odstępstwa występują w związku z utrzymywaniem zapasów paliw (ciekłych, gazu i węgla). Zapasy paliw ciekłych nakłada się z mocy ustawy, zaś pozostałych na mocy rozporządzenia Rady Ministrów (mającego delegację ustawową), a całość jest utrzymywana na koszt przedsiębiorcy, przy częściowym rekompensowaniu dotacją przedmiotową z budżetu państwa. Zob. Ustawa z dnia 30.05.1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw,* DzU z 1996 r., nr 90, poz. 404 (z późn. zmianami).

[176] Problem podnoszono w czasie konferencji naukowej nt. „Polska myśl obronna – perspektywy rozwoju sił zbrojnych" w czasie targów przemysłu zbrojeniowego w Kielcach we wrześniu 2001 roku.

zacji z szansą na szybkie zaspokojenie potrzeb na potencjał ludzki i materialny w danym miejscu i w różnych okolicznościach, nie tylko na czas wojny[177].

Rekapitulując uwagi o czynniku ekonomicznym siły narodowej należy dostrzegać kilka jej aspektów oddziałujących na obronę narodową. Na podstawie oceny czynników podstawowych oraz dynamiki niektórych czynników zaawansowanych możemy stwierdzić, że Polska posiada duże możliwości do uzyskania średniej wartości potencjału ekonomicznego na skalę europejską, a nawet światową[178]. Ze względu na liberalną politykę gospodarczą państwa i wysoki dług zagraniczny należy się spodziewać dalszego osłabiania wydolności ekonomicznej Polski w zakresie nakładów na obronę narodową, a także braku dostatecznej możliwości oddziaływania narzędziami gospodarczymi na zachowania innych uczestników stosunków międzynarodowych. Występuje realne niebezpieczeństwo wycofywania obcego kapitału z Polski, w razie poważnych zakłóceń natury politycznej, gospodarczej lub militarnej w Europie Środkowowschodniej, co przy słabej kondycji kapitału rodzimego może wpłynąć ujemnie na sytuację bezpieczeństwa Polski.

4.3.8. Potencjał sił zbrojnych, służb, straży, inspekcji i policji oraz organizacji pozarządowych w Polsce

W analizach siły narodowej, poza potencjałem sił zbrojnych[179], należy dostrzegać wartość innych organizacji określanych jako służby, straże, inspekcje i policje. Zapewnienie bezpiecznych warunków bytu i rozwoju narodu jest uwarunkowane, pośród wielu czynników, także sprawnością służb państwowych, które nie tylko uchronią państwo przed napaścią zbrojną innych państw[180], lecz także zapewnią egzekwowanie prawa państwowego i bezpieczeństwo w różnych aspektach życia społecznego.

---

[177] Takim tragicznym przykładem jest sytuacja po ataku terrorystycznym na USA we wrześniu 2001 roku, gdy nagle i w jednym miejscu potrzeba było znacznych służb porządkowych i ratowniczych (i wielu innych), i na nic by się zdały odwody ściągane z daleka. Tylko dzięki możliwości mobilizacji Gwardii Narodowej na miejscu uzyskano efekt w postaci nagłego wzrostu potrzebnych sił. W Polsce zaś, w czasie powodzi w 2001 roku, siły ratownicze PSP ściągano z odległości setek kilometrów, podczas gdy na miejscu są tysiące ludzi, którzy po odpowiednim przeszkoleniu w wojskach OT lub formacjach OC mogliby wykonać wiele zadań, nie czekając na pomoc z daleka. Tylko powolne (mimo wszystko) narastanie żywiołu uchroniło przed negatywną weryfikacją idei odwodów operacyjnych sił ratowniczych PSP. Opinię tę potwierdziły trudności ostrej i śnieżnej zimy na przełomie 2001 i 2002 roku. W tym wypadku skuteczność użycia odwodów z daleka, z uwagi na kłopoty komunikacyjne, była jeszcze bardziej utrudniona.

[178] Zob. J. Kostecki, *Uwarunkowania ekonomiczne*... s. 4.

[179] Metodologia pomiaru potencjału sił zbrojnych stanowi znaczącą część dorobku nauk wojskowych, przy czym największe zasługi należy przypisać środowisku naukowemu Akademii Obrony Narodowej.

[180] Napaść zbrojna w rozumieniu prawa międzynarodowego wiąże się z faktem istnienia wrogich zbrojnych czynów ze strony innego państwa (grupy państw) wraz z wysyłaniem przez takie państwo lub w jego imieniu band lub grup zbrojnych, oddziałów nieregularnych lub najemników, które dokonują zbrojnych aktów przeciwko innemu państwu w stopniu dorównującym innym aktom zbrojnym, względnie zaangażowanie się w znaczny sposób w takie działanie. Zob. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314/XXIX *w sprawie definicji agresji* wraz z załącznikiem, Nowy Jork, dnia 14 grudnia 1974 roku.

Bardzo liczna jest grupa organów państwowych, jednostek organizacyjnych i innych instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa państwowego, za zwalczanie różnych zagrożeń i wykonywanie wielu innych zadań w ramach odpowiedzialności państwa za sprawy szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Oprócz odpowiedzialności państwa za sprawy bezpieczeństwa militarnego należy mieć na uwadze również m.in. takie zagadnienia, jak: ochrona państwa i jego porządku konstytucyjnego[181]; zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego[182]; ochrona informacji niejawnych[183]; ochrona ludności[184]; ochrona przeciwpożarowa[185]; ochrona granicy państwowej[186]; ochrona osób i mienia[187]; ochrona zabytków[188]; parków narodowych[189]; przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa obowiązującego w dziedzinie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy[190]; nadzór nad wytwarzaniem, jakością i obrotem środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi[191]; administrowanie polityką państwa w zakresie geodezji i kartografii[192]; ochrona interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa[193]; nadzór i kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[194]; bezpieczeństwo żeglugi morskiej, ochrona

---

[181] Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa,* DzU z 1999 r., nr 51, poz. 562, a także: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji,* DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092; Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu,* DzU z 2001 r., nr 17, poz. 298; Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 15), DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16.

[182] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji...* oraz: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 15); Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu...* Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej,* DzU z 1990 r., nr 78, poz. 462; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych,* DzU z 1997 r., nr 123, poz. 779; Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 9 września 1998 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei,* DzU z 1998 r., nr 121, poz. 799; Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o ochronie przyrody* (art. 18), DzU z 1991 r., nr 114, poz. 492.

[183] Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych,* DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa...* Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*

[184] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*(dział IV – Obrona Cywilna); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej,* DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400; Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej,* DzU z 1991 r., nr 81, poz. 351.

[185] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej...* Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej...*

[186] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej... Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą,* „Przegląd Rządowy", lipiec 2000, nr 7(109).

[187] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia,* DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740.

[188] Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o ochronie dóbr kultury,* DzU z 1991 r., nr 98, poz. 1150.

[189] Ustawa z dnia 16 października 1992 r. *o ochronie przyrody* (art. 18), DzU z 1991 r., nr 114, poz. 492.

[190] Zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *o Inspekcji Celnej,* DzU z 1997 r., nr 71, poz. 449.

[191] Ustawa z dnia 10 października 1991 r. *o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej,* DzU z 1991 r., nr 105, poz. 452.

[192] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne,* DzU z 2000 r., nr 100, poz. 1086.

[193] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej,* DzU z 2001 r., nr 5, poz. 44.

[194] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. *o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych,* DzU z 2001 r., nr 5, poz. 44.

środowiska morskiego, ratowanie życia na morzu[195]; ochrona roślin uprawnych[196]; ochrona środowiska[197]; nadzór nad higieną środowiska, w zakładach pracy, w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych, w ośrodkach wypoczynku oraz nad warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia[198]; wykonywanie obowiązków na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej[199]; zwalczanie chorób zakaźnych, badanie zwierząt rzeźnych i mięsa[200]; bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna[201]; bezpieczeństwo ruchu lotniczego, kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej; bezpieczeństwo ludzi i mienia w dziedzinie budownictwa.

Wyżej wymienione zagadnienia należy postrzegać jako szczególne funkcje państwa w zakresie bezpieczeństwa, konstruujące złożoną pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym strukturę organów państwowych, jednostek organizacyjnych i innych instytucji odpowiedzialnych za realizację specyficznych dla nich zadań.

Za kryterium wyznaczające nowoczesny, demokratyczny charakter narodu uznać należy mnogość, złożoność oraz aktywność różnych grup społecznych, formalnych i nieformalnych[202].

Państwo polskie stworzyło warunki do działania różnych organizacji, zapewniając w art. 58 konstytucji wolność zrzeszania się, a w art. 12 „[...] *wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*". Na mocy Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*[203] powstają w Polsce liczne stowarzyszenia i związki; Ustawy z dnia 6 kwietnia 1989 r. *o fundacjach*[204] fundacje, a na mocy innych przepisów powstają: komitety społeczne, związki zawodowe, organizacje samorządów różnych grup zawodowych, fundacje, a także organizacje działające w ramach kościołów i związków wyznaniowych. Odrębnymi ustawami są regulowane zasady działania m.in.: Polskiego Czerwonego Krzyża, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej i Związku Ochotniczych Straży Pożarnych.

Gwałtowny rozwój organizacji pozarządowych nastąpił w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych. Nie można stwierdzić, że aktywność Polaków w tych organizacjach jest znaczna, są bowiem organizacje małe liczeb-

---

[195] Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,* DzU z 1991 r., nr 32, poz. 131.

[196] Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. *o ochronie roślin uprawnych,* DzU z 1999 r., nr 66, poz. 751.

[197] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska,* DzU z 1991 r., nr 77, poz. 335; Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska,* DzU z 1994 r., nr 49, poz. 196 (od 1 października 2001 r. zaczęła obowiązywać Ustawa z dnia 24 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska,* DzU z 2001 r., nr 100, poz. 1085).

[198] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Inspekcji Sanitarnej,* DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575.

[199] Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. *Prawo telekomunikacyjne,* DzU z 2000 r., nr 73, poz. 852.

[200] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. *o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej,* DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752.

[201] Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe,* DzU z 2001 r., nr 3, poz. 18.

[202] W niektórych państwach, jak na przykład w Szwecji, aktywność społeczna w różnych organizacjach kilkakrotnie przewyższa liczbę obywateli tego kraju.

[203] DzU z 1989 r., nr 20, poz. 104 (z późn. zm.).

[204] DzU z 1991 r., nr 46, poz. 203 (z późn. zm.).

nie i wielkie, jak choćby Związek Ochotniczych Straży Pożarnych. Inaczej jest z ich aktywnością. Obejmuje ona niemal wszystkie sfery życia społecznego, z bezpieczeństwem narodowym włącznie.

Oprócz wielu pozytywnych cech organizacji pozarządowych należy mieć także na uwadze ich słabe strony, do których się zalicza: brak kooperacji z innymi organizacjami, częste zmiany form działań (w efekcie pojawia się zjawisko permanentnej improwizacji), nastawienie akcyjne, brak uznawanych reguł działań, liczne nadużycia i konflikty między organizacjami, bardzo silne oparcie na liderach z jednoczesnym brakiem uznania działań ludzi bezimiennych, częsta biurokratyzacja działalności[205]. Uwagi te nie dotyczą oczywiście wszystkich organizacji, a zwłaszcza tych o bogatych tradycjach i wysokiej pozycji społecznej, lecz przesądzają o tym, że proces uczenia się bycia organizacją pozarządową nie został jeszcze zakończony.

Aktywność organizacji pozarządowych w obronie narodowej można traktować jako istotny element samoobrony powszechnej. Samoobrona powszechna „[...] *polega na samorzutnym (trwałym i doraźnym) organizowaniu się ludzi w miejscu zamieszkania (życia) w celu przeciwstawienia się zagrożeniom życia i zdrowia, mienia i środowiska wynikającym z działalności człowieka i działania sił natury*"[206].

Badania wskazują, że działalność organizacji pozarządowych w ramach samoobrony powszechnej może dotyczyć zagadnień: ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa socjalnego, ochrony dóbr kultury narodowej, obrony i ochrony przed agresją (zbrojnej i biernej), edukacji na rzecz bezpieczeństwa, wsparcia działania sił rządowych w sferze bezpieczeństwa narodowego i innych dziedzin[207].

Potencjał sił zbrojnych, służb, straży, inspekcji, policji oraz organizacji pozarządowych w państwie jest wyrażony nie tylko przez cechy każdego z tych komponentów z osobna, lecz stanowi szczególną sumę ich właściwości do realizacji wielu zadań szczegółowych państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Takie postrzeganie problematyki wywołuje potrzebę ścisłej i stałej współpracy między tymi elementami i jej koordynacji przez wyspecjalizowane instytucje. Wielką więc rolę odgrywają podnoszone wcześniej zjawiska synergii i substytucji pozwalające na wzajemne wspieranie, uzupełnianie się i zamienność ról w osiąganiu całościowego celu. W sytuacjach wymagających zespolenia wysiłku wielu podmiotów, powstają problemy w zakresie sporów kompetencyjnych, procedur kierowania, koordynacji i działań operacyjnych. Dowodów na to dostarczyły wielkie powodzie, zagrożenie chorobą Creutzfeldta-Jakoba, zima 2001–2002, a także konsekwencje terrorystycznych zamachów na Stany

---

[205] Zob. T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 11.

[206] W. Kitler, *Pojęcie, cele i formy organizacyjne samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2000, s. 28.

[207] Mimo że nie wymieniono tutaj szczególnej sfery aktywności, jaką jest działalność humanitarna, nie oznacza to, że nie została ona uwzględniona. Stanowi ona element ochrony ludności i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż działania o takim charakterze mieszczą się w pojęciu obu tych terminów. Szerzej o aktywności NGOs w obronie narodowej zob. K. Teresiak, A. Skrabacz, *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych*, AON, Warszawa 1999.

Zjednoczone w 2001 roku. We wszystkich tych przypadkach ujawniły się wady polskiego systemu bezpieczeństwa, oddziałujące na sprawność wykorzystania narzędzi rządowych, a także pozarządowych.

Największą wartość potencjałotwórczą w analizowanej problematyce stanowi właściwa strategia[208] wyzyskania atutów drzemiących w podstawowych wyznacznikach siły narodowej. Złe oblicze zjawiska obrazują różne, dalekie od systemowego traktowania bezpieczeństwa narodowego, działania prawne i organizacyjne. Obecnie, poza strategią obronności, strategią zintegrowanego zarządzania granicą państwową, strategią ochrony środowiska oraz wybiórczą narodową strategią przeciwdziałania przestępczości, nie ma (nie są znane autorowi) innych strategii szczegółowych dotyczących bezpieczeństwa narodowego RP[209].

Zapewne najlepszymi merytorycznie i metodologicznie dokumentami rządowymi omawiającymi szczegółowe dziedziny bezpieczeństwa narodowego są *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą państwową*[210]. Łączą one w sobie zasadnicze atrybuty sprawnego działania wyznaczając cele, warunki i środki działania. W tym ostatnim elemencie zawiera się ich jakość, wskazują bowiem na wszystkie podmioty prawa państwowego, które mogą stanowić – w mniejszym lub większym zakresie – narzędzia polityki państwa. Wykorzystywane są one odpowiednio do: „*sprostania wyzwaniom i skutecznego przeciwstawienia się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym* oraz *zapewnienia pełnej szczelności i bezpieczeństwa zewnętrznej granicy wspólnoty, a zarazem stworzenia warunków swobodnego przepływu osób i towarów przez granicę wewnętrzną*"[211]. Interdyscyplinarne podejście do zagadnień bezpieczeństwa w tych dwóch wypadkach, pozwala na zbudowanie odpowiednich systemów funkcjonalnych. Strategia obronności definiuje strukturę systemu obronności państwa, zaś strategia zintegrowanego zarządzania granicą państwową dokonuje tego niejako w sposób pośredni, wskazując na poszczególnych aktorów funkcjonalnych tego procesu.

Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na zajęcie się szczegółową analizą siły narodowej i jej poszczególnymi składnikami. Z tego też względu podjęto jedynie próbę

---

[208] Pomijając dyskusję nad ewolucją pojęcia strategii, przyjmujemy, że z praktycznego punktu widzenia oznacza ona sztukę wyznaczania (formułowania) i urzeczywistniania celów państwa. Tak pojętą strategię można odnosić też do innych podmiotów, jak: przedsiębiorstwo, partia polityczna, biznes itd. Szerzej o strategii: A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia,* MON, Warszawa 1968; B. H. Liddell Hart, *Strategia: działania pośrednie,* MON, Warszawa 1959; W. Łepkowski, *Zarys strategii wojskowej,* ASG, Warszawa 1984; tenże, *Podstawy strategii wojskowej,* AON, Warszawa 1993; R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia...* wyd. cyt.; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej...* wyd. cyt.

[209] Konsekwencją ogłoszenia przez Radę Ministrów *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, mimo jej słabości, powinno być ogłoszenie przez ten organ, nie przez ministrów, strategii szczegółowych w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, na wzór wyżej wymienionych.

[210] Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą państwową uwzględnia interesy narodowe i konsekwencje wynikające z integracji Polski z Unią Europejską.

[211] *Strategia obronności...* wyd. cyt.; *Polska strategia zintegrowanego zarządzania...* wyd. cyt.; H. Szafran, *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej...* część 2, s. 224–229.

ukazania złożoności problemu, przy uwzględnieniu szerokiego dorobku naukowego i doświadczeń praktycznych w tej materii. Zauważyć bowiem należy, że poruszanym tu zagadnieniom poświęcono wiele miejsca w wielu znakomitych dziełach polskich i zagranicznych autorów. Trudno je wszystkie wymienić, lecz należy podkreślić, że coraz częściej podejmuje się próbę całościowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w jego częściach szczegółowych.

Ważną rzeczą w postrzeganiu siły narodowej danego państwa jest uwzględnianie (tak jak to starano się uczynić w strategii obronności i strategii zarządzania granicą państwową) możliwości potencjałotwórczych, drzemiących nie tylko w wyspecjalizowanych instytucjach państwa – każdej z osobna – w cechach danego społeczeństwa, potencjale ekonomicznym i innych uwarunkowaniach, lecz w specyficznej sumie ich możliwości i właściwości, połączonej zasadą współdziałania i substytucji, przy doskonale zastosowanej umiejętności ich wyzyskania – strategii narodowej.

4.4. ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Pierwotną przyczyną podejmowania działań zaradczych w zakresie obrony narodowej jest potrzeba bezpieczeństwa. Wynika ona z występowania różnej natury zjawisk w świecie fizycznym i duchowym człowieka, które wywołują obawę o szanse niezakłóconego życia materialnego i duchowego, a co gorsza, szansę tę przekreślają, gdy się staną rzeczywistością. Te zjawiska legły u podstaw poszukiwania szans na przetrwanie, tak fizyczne, jak i duchowe człowieka, wywołując odpowiednio potrzebę ochrony i obrony najcenniejszych wartości ludzkich (życia, zdrowia, mienia, rodziny, ojczyzny) oraz wiary w życie pozagrobowe.

Św. Augustyn w *Wyznaniach* stwierdził, że – *„nikt nie powinien czuć się bezpieczny w tym życiu, które całe bojowaniem nazwano"*[212] – oddając w tych słowach ideę bezpieczeństwa, którego podstawę stanowi czujność i niepewność, nie zaś pewność siebie i pewność niezagrożenia. Wiele wieków potem Klaus Neyman przedstawił jedną z najciekawszych myśli na temat bezpieczeństwa: *„bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym"*[213].

Nieodłącznym towarzyszem bezpieczeństwa jest **zagrożenie**, traktowane w niniejszej pracy jako **możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk**. Tak przyjęte rozumienie zagrożenia sprawia, iż sam brak negatywnie wartościowanego zjawiska, nie zwalnia z myślenia o możliwości jego wystąpienia. Nie pozwala też na pochopne wnioski o niezagrożeniu wojną, konfliktem zbrojnym tylko dlatego, że żaden z podmiotów stosunków międzynarodowych takiego zamiaru nie zgłasza.

Złudzenie niezagrożenia i harmonii zaistniało wkrótce po zakończeniu „zimnej wojny". Rozwiało się jednak pod naporem nowych zjawisk. Wzmogły się konflikty, czystki etniczne, załamało się prawo i porządek, wyłoniły się nowe modele sojuszów

[212] Św. Augustyn, *Wyznania,* księga 2, przeł. Z. Kubiak, Znak, Kraków 1995, s. 44.
[213] K. Neyman, *Die Bundeswehr in...* s. 149.

i konfliktów, zintensyfikował się narodowy i religijny fundamentalizm, odrodziły się ruchy neofaszystowskie i neokomunistyczne. Wraz ze zjawiskami natury konfliktowej wzmogły się zjawiska wywołane działaniem sił natury (klęski żywiołowe, epidemie), a także zaniedbaniem człowieka (awarie, katastrofy ekologiczne, skażenie środowiska). Jeśli rocznie z powodu samych klęsk żywiołowych cierpi około 140 mln ludzi[214], można uznać, że współcześnie bezpieczeństwo narodowe obejmuje nie tylko problemy zagrożenia militarnego, ale także zagadnienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym, tak konfliktowe, jak i niekonfliktowe. Z roku na rok wzrasta ogrom przestępczości pospolitej i zorganizowanej, nie omijając także społeczeństwa polskiego[215]. Z tego też względu, utożsamianie bezpieczeństwa narodowego tylko i wyłącznie z bezpieczeństwem wobec zagrożeń militarnych prowadziło zwykle do jednostronnej konstrukcji państwa w materii obronnej. To, że neguje się rozwiązania proobronne, wynika z naturalnego odreagowania na promilitarne zorganizowanie państwa na rzecz rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa powszechnego (cywilnego) na czas pokoju i kryzysów o charakterze niemilitarnym (a nawet niekonfliktowym[216]). Odreagowanie to prowadzi wręcz do kolejnych wypaczeń i zaniedbań w materii bezpieczeństwa narodowego.

Nie da się oddzielić zagrożeń militarnych od niemilitarnych głównie dlatego, że występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i często pierwsze wywołują drugie, i odwrotnie. Rozdzielne ich traktowanie lub zaniedbania w którymś z nich prowadziły do upadku państwa i całych cywilizacji. Nie da się zatem sztucznie rozdzielić działań państwa na czas wojny od działań na czas klęsk żywiołowych i innych tragicznych (katastrofalnych) zdarzeń niekonfliktowych.

Systemowa wiedza o możliwych zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego stanowi podstawę rzetelnej konstrukcji obrony narodowej, traktowanej najkrócej jako suma cywilnych i wojskowych środków i zasobów oraz ich poczynań służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa przed wszelkimi zagrożeniami godzącymi w interes narodowy[217].

Mutacja stosunków międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych niesie ze sobą nowe szanse i zagrożenia. Zjawisko globalizacji przyczynia się do wzrostu gospodarczego, zniesienia barier kulturowych, przepływu idei, demokratyzacji życia społecznego, wolnej wymiany, rozkwitu społecznego i wzrostu poziomu poczucia bezpieczeństwa. Istnieje jednak potrzeba wypracowania generalnej zasady, w myśl której

---

[214] Rocznie z powodu klęsk żywiołowych ginie około 130 tys. osób, według raportu World Disaster Report z 1997 r., średnia za ostatnie 25 lat.

[215] Ocenia się, że straty materialne wynikłe z przestępczości w Polsce sięgają rzędu 4 mld zł rocznie, a przestępczość przeciwko życiu i zdrowiu dotyczy znaczącej części społeczeństwa.

[216] Por. treść projektu Ustawy *o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym.*

[217] Pośród interesów narodowych możemy wyróżnić interesy życiowe (kluczowe), ważne i humanitarne. Interesy o znaczeniu życiowym z zakresu bezpieczeństwa narodowego to te, które decydują o przetrwaniu państwa jako instytucji politycznej i narodu; ważne to te, które nie wpływają istotnie na przetrwanie państwa i narodu, lecz oddziałują na trwałość bezpieczeństwa w skali międzynarodowej; interesy humanitarne zaś to te, które dotyczą praw człowieka i obywatela w obliczu narastających zagrożeń na arenie międzynarodowej i wewnątrzpaństwowej. Taki podział interesów narodowych stosuję po raz pierwszy. Pozwala on wydobyć istotę obrony narodowej i odróżnić od nadrzędnego wobec niej bezpieczeństwa narodowego, które obejmuje wszystkie te grupy interesów narodowych.

należy zapewnić panowanie polityki nad ekonomią. Pozostawienie przyszłości w rękach wolnego rynku (a może i naturalnych procesów społecznych) może doprowadzić do wzrostu bezrobocia, zubożenia państw i warstw społecznych (nierówności rozwoju), zanieczyszczenia środowiska, fali masowych migracji i wypaczenia rozwoju cywilizacyjnego (terroryzm, ludobójstwo, kryminalizacja społeczeństw).

Konflikty religijne, etniczne i narodowościowe uśpione dotychczasowym podziałem świata, cechują w szczególności takie zjawiska, jak: *ludobójstwo, terroryzm i kryminalizacja guerillas*[218]. *„W ciągu pięciu lat, jakie nastąpiły po zburzeniu muru berlińskiego, słowo ludobójstwo słyszało się o wiele częściej niż przez którekolwiek pięciolecie okresu zimnej wojny"*[219]. Ludobójstwo zbiera obfite żniwo w wielu krajach. Zagrożenie terroryzmem jest zjawiskiem równie niebezpiecznym, a ze względu na istotę aktów terroru wyjątkowo niepokojącym. Ma ono różne oblicze. Jest formą przemocy stosowaną i (lub) kontrolowaną przez państwo oraz przemocy wewnątrzpaństwowej – państwa wobec społeczeństwa lub jednych grup społecznych wobec drugich, także wobec państw. Terroryzm stał się skuteczną bronią, strategią przeciwko silnym państwom, wobec których stosujący go nie mają innych środków oddziaływania. Jest to jednocześnie metoda odwetowa wykorzystywana przez niektóre państwa świata zachodniego (USA, Izrael). Terroryzm kryminalny jest z kolei główną bronią mafii, grup świata przestępczego i narkogangów (narkopaństw).

Godne podkreślenia są problemy kryminalizacji guerillas. Ci, którzy walczyli przeciwko reżimom komunistycznym i nadal nie chcą rezygnować z gwałtu, wypaczają dotychczasowe rozumienie wojny. Wojny, która coraz większe żniwo zbiera wśród osób cywilnych[220]. Byli wojownicy (powstańcy) stają się najemnikami i przestępcami kryminalnymi. Coraz częściej stosuje się porwania, na równi z handlem narkotykami i bronią, jako źródło pozyskiwania środków finansowych dla ekstremistów etnicznych i religijnych.

Obszary biedy (Afryka, Azja) zbiegają się z liniami podziału narodowościowego i etnicznego. Są to jednocześnie liczne ludnościowo lub sztucznie podzielone kraje, w których nietrudno jest wywołać wybuch idei narodowych i klanowych, doprowadzić do czystek etnicznych i religijnych, bazując na biedzie i fanatyzmie grup społecznych.

To, że ponad 90 procent konfliktów w ostatnich latach ma swoje wewnętrzne przyczyny, nie pozostaje bez znaczenia. Jedną z nich jest różnica w rozwoju poszczególnych grup społecznych danego kraju. Bogacenie się elit kosztem większości społeczeństwa jest zjawiskiem charakterystycznym dla krajów Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Nie jest też obca byłym państwom socjalistycznym, w tym i Polsce. Polaryzacja społeczeństw ma różny charakter. W jednym wypadku elity społeczne wywodzą się z ery kolonizacyjnej (dominacja białych), w drugim stanowią je uprzywilejowane kla-

---

[218] Od franc. *la guerre* – wojna; guerillas – ludzie wojny, wojujący (partyzanci, bojownicy o wolność w krajach o reżimach komunistycznych, np.: Angola, Kolumbia, Czeczenia).

[219] S. P. Huntington, *Zderzenie czywilizacji*... s. 27.

[220] Podczas I wojny światowej 20% zabitych stanowili cywile; w czasie II wojny światowej było to ok. 50%, zaś od 1945 r. – 80% zabitych. Na podstawie danych UNICEF, według A. Glucksman, *Les nouveaux guerriers totalitares*, „Défense Nationale" 1996, nr 4, s. 145.

ny lub plemiona, w innym to tzw. nomenklatura będąca przeobrażoną postacią elit partyjnych denacjonalizowanego państwa byłego obozu socjalistycznego.

Osobliwą formą zmarginalizowanego społeczeństwa są tzw. narkopaństwa[221]. Finansowanie działalności państwa przez gangi narkotykowe umożliwia bogacenie się wąskiej grupy społeczeństwa, a jednocześnie faktyczne zubożanie narodu. Jedną z przyczyn satelizacji może być również tzw. szara strefa. Roczne straty ponoszone przez państwa, głównie za przyczyną bałaganu legislacyjnego są ogromne. Nienadążanie prawodawstwa państwowego za zmianami gospodarczymi, wskutek niewydolności organizacyjnej lub celowej działalności grup ciemnych interesów oraz zbytniej liberalizacji w handlu wewnętrznym i międzynarodowym, a także słabości lub braku policji gospodarczych, stoi na przeszkodzie właściwemu rozwojowi państwa.

Świat staje w obliczu nowych jakościowo lub na nowo ożywionych – poniekąd dotychczas uśpionych – problemów natury gospodarczej, politycznej, kulturowej i militarnej. Globalizacja prowadzi w konsekwencji do umiędzynarodowienia kryzysów wewnętrznych, presji konkurencji światowej, rozłamu między elitami a społeczeństwem – zubożenia wielkich warstw społecznych, osłabienia poparcia społecznego dla idei narodowych w państwach postindustrialnych i odwrotnie, rozbudzenia idei narodowościowych w regionach i państwach podzielonych według kryteriów politycznych i ideologicznych. Wszystkie te zjawiska mogą prowadzić do wybuchu konfliktów, włącznie z konfliktami o charakterze zbrojnym.

Schyłek XX wieku był naznaczony nieustannym wyścigiem w rozwoju broni konwencjonalnej oraz masowego rażenia, z dążeniem do jej posiadania włącznie. Co gorsza, istnieje realna groźba, że materiały rozszczepialne, szkodliwe substancje chemiczne i biologiczne dostaną się w ręce grup ludzi (terrorystów, band przestępczych), którymi mogą się posługiwać jako narzędziami szantażu i przemocy. W 1995 roku w Tokio użyto gazu, czym zasygnalizowano, że terroryzm przechodzi ewolucję. Mała nieprzewidywalność zachowania sekt, stowarzyszeń religijnych i innych jest niepokojąca. Terroryści mogą dokonywać ataków na instalacje w celu przejęcia kontroli nad nimi, mogą dokonywać kradzieży materiałów niebezpiecznych w celu wymiany za okup lub ludzi, a także powodować skażenie środowiska w napadach samobójczych. Wielkim wyzwaniem jest potrzeba kontrolowania rozprzestrzeniania BMR, a głównie powstrzymywania nielegalnego handlu środkami stosowanymi do jej produkcji.

U boku proliferacji pojawia się problem niebezpieczeństwa, jakie stwarza ogromna liczba elektrowni jądrowych. W samej Europie jest ich 230 i projektuje się budowę dalszych 57[222]. Lekcja wyniesiona z Czarnobyla daje dużo do myślenia. Niebezpieczeństwa mogą wynikać z istnienia ukrytych wad w instalacjach lub typowych zaniedbań, łatwego dostępu do materiałów rozszczepialnych, a także ze złego rozliczenia materiałów odpadowych.

Wyścig w rozwoju broni konwencjonalnej i licznym jej gromadzeniu jest nakręcany przez wielkie firmy zbrojeniowe, a związku z tym, że rynek nie lubi próżni, w wielu miejscach świata dochodzi do wybuchu lokalnych wojen. Mimo iż handel

[221] Zob. *Birma niemile widziana*, „Życie", 3 września 1997 r.

[222] W bliskim sąsiedztwie Polski jest ponad 30 elektrowni atomowych.

bronią jest poddawany ścisłej kontroli państwa, czarny rynek kwitnie, a jego sponsorzy wywodzą się zarówno z państw wysoko rozwiniętych, jak i z państw biednych.

Okres przemian lat dziewięćdziesiątych ujawnił także niebezpieczeństwa płynące ze strony zjawiska, które ogólnie określa się mianem przestępczości. Oznacza to zmianę istoty wyzwań i zagrożeń po zakończeniu ery „zimnej wojny". Wówczas to apokaliptyczne widmo zagrożeń wiązało się z niebezpieczeństwem konfliktu zbrojnego, a odpowiednia polityka informacyjna pozwalała na kształtowanie społecznego poczucia zagrożenia, zgodnie z oczekiwaniem władz.

Przestępczość definiuje się jako ogół zawinionych czynów społecznie niebezpiecznych, zabronionych prawem pod groźbą kary[223]. Przestępczość rozróżnia się w zależności od dziedziny jej zaangażowania, obszaru występowania, stopnia zorganizowania, a także typu grup społecznych.

Przestępczość zorganizowana jest szczególnym przypadkiem zjawiska ulegającego powszechnej globalizacji i intensywnemu rozkwitowi, którego źródła tkwią we wszystkich aspektach życia społecznego. Do najważniejszych z nich zalicza się: nieskrępowanie granicami państwowymi; dostęp do nowoczesnych technologii; słabość władzy, liberalizacja prawa, brak woli politycznej; inflację i bezrobocie; przepływ ludności i migracje; istnienie ogromnej rzeszy „bezrobotnych wojowników"; niedowartościowane grupy narodowe i etniczne; poparcie społeczne dla czynów natury przestępczej.

Przestępczość zorganizowana wyrasta na gruncie bezrobocia, słabości państw (w tym liberalizacji prawa), walk narodowościowych, etnicznych i religijnych oraz chęci nieskrępowanego dorobienia się ogromnych fortun. To już nie tylko handel narkotykami, alkoholem i papierosami, to także wnikanie w struktury władzy, korumpowanie polityków, naruszanie integralności finansowej i norm społecznych.

Przestępczość zorganizowaną cechuje gromadzenie ogromnej siły politycznej i finansowej, zagrożenie demokracji i prawa, różna skala, rozmiar, powiązania, a także wszechobecne nieskrępowanie. Szczególną okazję do jej rozwoju stwarza masowy napływ ludności ze Wschodu, a także przemiany ustrojowe w krajach byłego obozu socjalistycznego. Głośne są problemy wynikające z masowej migracji Azjatów, Afrykańczyków i mieszkańców Ameryki Południowej. Handel narkotykami, dziećmi, czarny rynek i terroryzm, są zjawiskami znanymi od lat. W tych warunkach nie dziwi to, że coraz częściej opinia publiczna jest informowana o masowej kradzieży samochodów, zabójstwach na zlecenie, wnikaniu w struktury bankowe i gospodarcze, handlu kobietami i narkotykami, praniu brudnych pieniędzy, a nawet próbach handlu materiałami rozszczepialnymi i innymi materiałami szkodliwymi.

Wielki niepokój wywołuje zorganizowana przestępczość, powstała na gruncie walk etnicznych i religijnych. Terroryzm ekstremistów islamskich, timorskich, albańskich i serbskich łączy się z handlem narkotykami i bronią. Proceder ten zyskuje spo-

[223] Przestępczość – *„ogół przestępstw popełnionych w pewnym okresie w danym kraju lub środowisku społecznym albo przez określoną kategorię przestępców"*. Przestępstwo zaś to *„zawiniony czyn społecznie niebezpieczny, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary; naruszenie, przekroczenie prawa"*. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979, s. 1008.

łeczne poparcie, a ściganie przestępców jest utrudnione ze względu na bezsilność organów międzynarodowych i całkowitą obojętność władz państwowych.

Przestępczość pospolita w swej brutalności i bezwzględności nie ustępuje zorganizowanej. Coraz więcej jest przestępstw szczególnie brutalnych, do których można zaliczyć napady z bronią w ręku, pobicia, porachunki i wymuszenia.

Przestępczość pospolita korzysta z niespotykanej dotąd okazji, jaką stwarza bezradność ofiar. Wynika ona głównie ze zbyt dużego centralizmu w podejmowaniu decyzji kierowniczych, niewłaściwej struktury budżetu, sposobu jego tworzenia i podziału, niedoskonałości systemu edukacji i wychowania społecznego. Dzieci i młodzież padają ofiarą tandetnej kultury, brutalnych filmów, braku alternatywy i sprawiedliwości (tzn. jej egzekwowania) w świecie dorosłych[224]. Młody człowiek nie ma żadnej oferty. Kultura i sport są elitarne. Kluby i remizy tandetne, a filmy i gry komputerowe pełne agresji i scen szokujących młodą psychikę. Media, głównie telewizja i periodyki, składają dość specyficzną ofertę wyrażaną swobodą obyczajów w sferze stosunków międzyludzkich. Dorośli zaś – świat cwaniactwa, łapówek i pogoni za sukcesem za wszelką cenę. Na domiar złego, przeładowane programy nauczania w szkołach podstawowych i średnich zniechęcają młodego człowieka do nauki i rozwoju zainteresowań. Nieletni sprawcy czynów karalnych stanowią znaczną część polskiego społeczeństwa.

Omówione do tej pory zagadnienia obejmują część skomplikowanej materii zagrożeń opartych na gruncie procesów społecznych i ich konfliktowej natury. Istotną część zagrożeń stanowią także zjawiska zwane katastrofami i klęskami, które wynikają z działalności człowieka i z działania sił natury. Każde niebezpieczne zdarzenie techniczne lub naturalne jest zagrożeniem dla człowieka, jego dóbr i środowiska. Sam fakt istnienia niektórych urządzeń, instalacji i materiałów oraz możliwość uaktywnienia się sił natury (np.: woda, powietrze, szarańcza, bakterie chorobotwórcze) jest również zagrożeniem (źródłem zagrożenia). Zagrożenia techniczne i naturalne mogą mieć różne przyczyny. Jedne wynikają z działalności człowieka, drugie z uaktywnienia się sił natury[225].

Spośród zagrożeń środowiska największe niebezpieczeństwo wywołują: skażenia substancjami radioaktywnymi – w wyniku awarii obiektów jądrowych i katastrof w czasie transportu materiałów rozszczepialnych; skażenia materiałami niebezpiecznymi – w wyniku awarii, katastrof przemysłowych i transportowych, niekontrolowanych erupcji gazu, ropy i wulkanów, katastrof tankowców; pożary – w wyniku zaniedbań, samozapłonów i celowych działań człowieka (terroryzm, wojny itp.); skażenia chemiczne i biologiczne wynikłe z katastrof budowli hydrotechnicznych, huraganów, powodzi, suszy i trzęsień ziemi[226].

---

[224] Zob. K. Orłoś, *„Takie Rzeczpospolite będą ..."*, „Rzeczpospolita" z dnia 30–31 sierpnia 1997 r.

[225] Por. J. Święcicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZiOS, Warszawa 1996, s. 38.

[226] Zob. J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, Warszawa 1996.

Do zagrożeń środowiska zaliczyć należy także nielegalny handel środkami szkodliwymi i emisję do powietrza niektórych gazów (dwutlenek węgla, metan, freony). Jest to także nieracjonalna ingerencja człowieka w prawa natury, jak klonowanie zwierząt, modyfikacje genetyczne roślin i zwierząt, zachwianie równowagi biologicznej poprzez wycinanie lasów, redukcję zwierząt (rybołówstwo, eliminacja drapieżników i ich ofiar), a także przeznaczanie do celów użytkowych obszarów ziemi niezbędnych do zachowania równowagi środowiska (likwidacja polderów, naturalnych bagien). Wielkie wyzwanie stanowi rozwiązanie problemu odpadów, ścieków i zanieczyszczeń przemysłowych.

Zagrożenia stanowią konsekwencję rozwoju cywilizacyjnego i konfliktów wojennych. Nabiera znaczenia problem handlu ludzkimi organami, chorób nowotworowych, zaniku pamięci i otyłości. Niebezpieczeństwo, a dla wielu krajów tragedię, stanowi głód, epidemie i pandemie chorób zakaźnych, straty sanitarne i bezpowrotne. Nieobliczalne są ponadto straty moralne, głównie w wyniku wojen i tragedii klęsk naturalnych. Dzień powszedni niesie ze sobą wiele katastrof komunikacyjnych, budowlanych, górniczych, energetycznych i pożarowych, które mimo iż mają niewielki zasięg i skalę oddziaływań na ludzi i środowisko, to z uwagi na ich powszechność i negatywny odbiór społeczny zajmują czołowe miejsce wśród zagrożeń godzących bezpośrednio lub pośrednio w człowieka.

Do grupy zagrożeń współtworzonych przez ludzkość należą awarie techniczne. Rozwój cywilizacyjny i związany z nim postęp naukowo-techniczny czasów współczesnych, dostarcza nie tylko wygód, ale i zmartwień. Dzieje się tak najczęściej, gdy wytwory myśli i ludzkich rąk wymykają się spod kontroli i żyją własnym życiem, nie do końca przewidzianym przez ich twórców. Równie często wytwory te poprzez świadome pozostawianie ich samym sobie – niekontrolowane – ulegają zniszczeniu, pociągając za sobą tragiczne skutki dla środowiska i zamieszkującego go społeczeństwa.

Ingerencja człowieka w środowisko przekracza możliwości adaptacyjne człowieka i środowiska. Niebezpieczeństwo awarii i katastrof technicznych powodujących realne zagrożenie, może być potęgowane przez obniżenie poziomu zabezpieczeń technicznych i technologicznych oraz nieprzestrzeganie dyscypliny pracy. Bywają one również stosunkowo często wynikiem celowych działań sabotażowych.

Szacuje się, że w skali państwa polskiego występuje rocznie co najmniej 1000 –1500 zarejestrowanych przypadków nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska[227]. Brak spójnego systemu monitoringu zagrożeń utrudnia diagnozę i wynikające z tego pożytki prewencyjne. Umiejętność przewidywania sytuacji kryzysowej i zaplanowania zawczasu sposobów działania jest miarą dojrzałości społecznej i cywilizacyjnej.

Rozróżnia się katastrofy nieantropogeniczne, zwane też katastrofami naturalnymi, wywoływane przez czynniki w większym stopniu niezależne od człowieka (powodzie, susze, cyklony, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, wiry, trąby powietrzne, lawiny,

[227] *Wykład szefa Sekretariatu Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów – dyrektora Biura Spraw Obronnych URM* podczas pobytu grupy ekspertów planowania cywilnego NATO na temat „Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju".

osuwiska, pożary lasów i długotrwałe silne mrozy, a także występujący lokalnie rozwój pasożytów lub szkodników).

Katastrofy antropogeniczne zaś są powodowane przez awarie, w których wyniku następuje emisja szkodliwych gazów i cieczy (katastrofy chemiczne) lub substancji radioaktywnych (katastrofy jądrowe), a także przez długotrwałe emisje szkodliwych substancji, zanieczyszczanie oceanów odpadami toksycznymi i radioaktywnymi oraz ropą naftową, wycinanie lasów na dużych obszarach. Do nich zalicza się również katastrofy demograficzne. Często czynniki antropogeniczne w połączeniu z czynnikami naturalnymi prowadzą do katastrof ekologicznych, których skutki są odczuwalne na ogromnych obszarach lub mają charakter globalny.

Nie wszystkie wyzwania i zagrożenia bezpośrednio godzą w bezpieczeństwo RP, jednak wiele z nich wywiera ogromny wpływ na sposób postrzegania problemów bezpieczeństwa Polski. Uznanie zagrożeń za mało prawdopodobne lub wręcz nierealne jest krokiem bardzo niebezpiecznym – powtórzone w cyklu niemal corocznym powodzie (uznawane za stuletnie) i atak terrorystyczny na USA wywołują potrzebę głębszego zastanowienia.

Postrzeganie zagrożeń zależy od podejścia do podmiotu i przedmiotu zjawiska. Uznanie państwa (jako instytucji politycznej) i narodu za równorzędne podmioty bezpieczeństwa, pozwala na oderwanie się od rozstrzygania kwestii bezpieczeństwa jedynie w kategoriach państwa. Pojawia się potrzeba równoważenia interesów jednostki z interesami państwa, które przeznaczając zbyt duże środki na rozwiązywanie problemów natury państwowej, zaniedbuje ochronę jakości życia obywateli lub nawet ogranicza ich prawo do samoobrony. Jak stwierdził R. Zięba: *„taka redefinicja zagrożeń prowadzi do nowego, szerokiego i odmilitaryzowanego pojmowania bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, które we współczesnym świecie jest zjawiskiem wielowymiarowym, obejmującym zarówno zagadnienia praw człowieka, środowiska naturalnego, gospodarki, jak również problemy nuklearne"*[228].

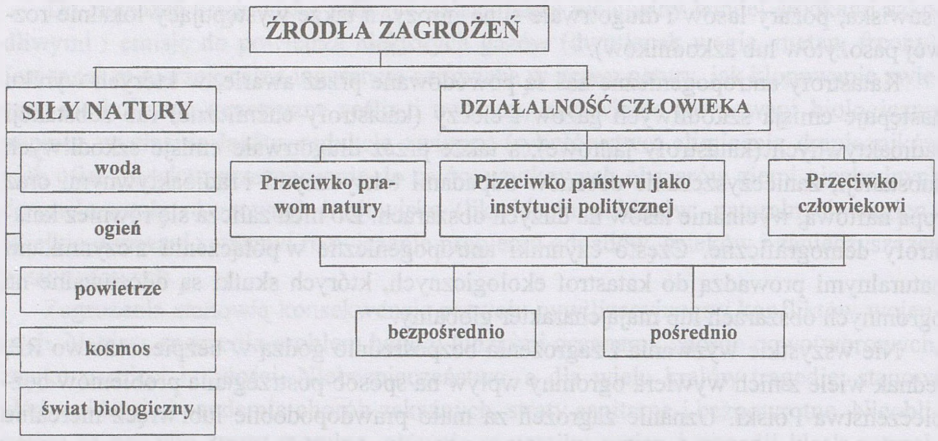
Obok zagrożeń konfliktowych, w tym militarnych, gospodarczych i politycznych, pojawiły się zagrożenia wywołane pokojową działalnością człowieka. Można więc przyjąć, że zagrożenia dla państwa oraz człowieka, jego życia, zdrowia, dóbr i środowiska mogą wynikać z dwóch źródeł. Pierwsze z nich to działalność człowieka przeciwko państwu jako instytucji politycznej, człowiekowi (człowiek jako jednostka i jako zbiorowość ludzka) lub prawom przyrody, drugie – to działanie sił natury, takich jak: woda, ogień, powietrze, kosmos i świat biologiczny (mikrobiologiczny)[229] (rysunek 4.8).

W praktycznym ujęciu, przydatnym w określaniu powinności organów władzy publicznej w zakresie radzenia sobie z zagrożeniami, można mówić o zagrożeniach wielkich, średnich i małych. W przełożeniu na sferę podmiotową otrzymujemy, że są to zagrożenia międzynarodowe, krajowe, regionalne i lokalne.

---

[228] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa*... s. 14.

[229] Zob. J. Święcicki, *Ogólne zasady*... s. 38.



Rys. 4.8. Klasyfikacja źródeł zagrożeń (Źródło: J. Święcicki, *Ogólne zasady...* s. 38.)

Zagrożenia międzynarodowe to sytuacje, które swym zasięgiem i charakterystyką obejmują terytoria (lub dotyczą interesów) dwóch lub więcej państw i wymagają reagowania według zasad prawa międzynarodowego (załącznik 11). Często rozwój sytuacji międzynarodowej może sprzyjać powstawaniu zagrożeń militarnych bezpośrednio nacelowanych na bezpieczeństwo państwa[230].

Zagrożenia krajowe to sytuacje, które mogą doprowadzić do zerwania więzi społecznych, politycznych i gospodarczych w skali całego kraju lub na jego znacznej części, a inaczej – ograniczyć byt i rozwój społeczny na dużą skalę (załącznik 12).

W praktyce oznacza to te zjawiska i zdarzenia, z którymi nie mogą poradzić sobie społeczności lokalne i regionalne, a więc te, które ze względu na swoje proporcje i charakter przekraczają możliwości i kompetencje władz niższego szczebla. Można także przyjąć założenie, że zagrożenia krajowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków prawnych w skali kraju, dla przeciwdziałania ich skutkom. Należą do nich zagrożenia dóbr publicznych spowodowane przez katastrofy i klęski naturalne oraz technologiczne, które mogą wystąpić zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny, na które reagowanie leży poza możliwościami władz terytorialnych. To także zagrożenia porządku publicznego stanowiące groźbę dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i demokracji, zagrożenia gospodarcze i inne.

Zagrożenia regionalne to w praktyce sytuacje występujące w granicach województwa, którym przeciwdziałanie należy do kompetencji władz wojewódzkich i współdziałających z nimi struktur lokalnych (powiatów, gmin). W tej sytuacji władze centralne muszą być gotowe do udzielenia wsparcia i pomocy, gdyby zostały o to poproszone lub do przyjęcia głównej odpowiedzialności, gdy zjawisko zaczyna zagrażać bezpieczeństwu państwa (w razie zagrożenia interesów narodowych w skali całego kraju). W rezultacie zagrożenia te mają tę samą naturę, co zagrożenia krajowe, lecz na

[230] Zob. J. Stępak, *Zakres informacji do bazy danych dla procesu kształtowania polityki obronnej Polski*, AON, Warszawa 1993, s. 19.

mniejszą skalę i z zastrzeżeniem, że nie dotyczą problemu, którego rozwiązanie leży w kompetencji władz państwowych, czyli wymaga centralnej koordynacji i nadzoru (np.: przeciwdziałanie agresji zbrojnej, terroryzmowi, handlowi narkotykami, korupcji, przestępczości zorganizowanej; ochrona porządku konstytucyjnego – załącznik 13).

Zagrożenia lokalne to te sytuacje, które mają ograniczony charakter, leżą w kompetencji władz powiatu lub gminy, a ich skutki nie wpływają znacząco na funkcjonowanie województwa i państwa (załącznik 13).

4.5. KONKLUZJE

Obrona narodowa stanowi szczególny sposób zorganizowania państwa – uporządkowania ról jego narzędzi – według jasnych reguł i relacji wynikających z postanowień prawa państwowego oraz norm i obyczajów społecznych. Nie jest więc jakimś bytem wyizolowanym, lecz poszczególnym przypadkiem działania państwa na rzecz realizacji celów narodowych. Tym razem są to cele stanowiące część celów bezpieczeństwa narodowego – bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwo narodu.

Uwarunkowania obrony narodowej traktowane systemowo mają postać materialno-energetyczną, kulturową i społeczną. Reguły podejścia systemowego wymagają też, by dostrzegać aspekty o charakterze nadrzędnym, dotyczące otoczenia obrony narodowej, a także jej wnętrza – i co ważne – by uwzględniać wzajemne relacje między poszczególnymi, na pozór rozdzielnymi, czynnikami.

Uwarunkowania obrony narodowej stanowią złożony zbiór czynników, spośród których można wybrać te, które określone wzajemnymi relacjami składają się na bliżej rozpoznawalną kategorię, jaką jest **siła narodowa**. Jakość (sprawność) obrony narodowej jest konsekwencją siły państwa, którą tutaj, mając na względzie narodowe (obywatelskie) pojmowanie państwa, utożsamiam z przyjętym w teorii problemu terminem „siła narodowa". Mając na względzie dotychczasowy dorobek w tej materii, a także rozszerzenie się pojęcia „obrona narodowa", proponuję przyjąć następujące definicje siły narodowej:

1) szeroką: **siła narodowa – to dynamiczny zbiór czynników materialno-energetycznych, społecznych i kulturowych w wymiarze jednostkowym, narodowym (państwowym) i międzynarodowym, wraz z efektami substytucji i synergii zachodzącymi między nimi, tworzący podstawę sukcesu narodu (państwa) w zakresie realizacji jego interesów (celów narodowych).**

2) wąską: **siła narodowa – to możliwość wpływania na zmianę zachowania postępowania innych uczestników stosunków międzynarodowych w celu uzyskania sprzyjających warunków realizacji celów narodowych.**

Uogólnienie rezultatów badań prowadzi do wniosku, że wśród podstawowych elementów siły narodowej, rozpatrywanych z perspektywy problematyki obrony narodowej, znajdują się: potencjał społeczny, organizacja państwa i społeczeństwa, potencjał naukowy, kultura władzy i dyplomacji, morale i dziedzictwo kulturowe narodu,

potencjał sił zbrojnych, straży, inspekcji, służb i policji oraz organizacji pozarządowych, położenie geograficzne i potencjał ekonomiczny państwa. W pomiarze siły narodowej należy również uwzględniać rangę oddziaływań międzynarodowych, synergii oraz substytucji.

Pomiar siły narodowej Polski, dokonany na podstawie proponowanej metodologii, pozwala stwierdzić, że państwo to, mimo wielu słabych stron, jest w stanie podjąć wysiłek samodzielnie i wykorzystując powiązania międzynarodowe, stawić czoła wielu zagrożeniom godzącym w jego interesy.

Najsilniejszą zaś stroną bezpieczeństwa Polski jest obrona narodowa, czyli zdolność do ochrony i obrony żywotnych wartości bezpieczeństwa narodowego. Inne elementy bezpieczeństwa narodowego (interesy strategiczne i humanitarne) uzupełniają aktywność państwa w tej materii, lecz nie są w stanie zdominować rangi interesów bezpieczeństwa o charakterze życiowym (kluczowym) dla Polski.

Szczególny problem pośród uwarunkowań obrony narodowej stanowią zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. W niniejszej pracy proponuję, by zagrożenia postrzegać poprzez ich źródła, a więc czynniki sprawcze. W takim podejściu można dostrzec, że zagrożenia militarne wypływają nie tylko z czysto militarnych posunięć któregokolwiek z podmiotów stosunków międzynarodowych, lecz z faktu niekorzystnego rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych.

Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, ważne z punktu widzenia obrony narodowej, mają złożoną i interdyscyplinarną postać. Kojarzenie przyczyn i skutków nie może się odbywać li tylko na podstawie tej samej klasy zjawisk, lecz musi wynikać z dostrzegania interdyscyplinarnych związków między przyczynami i skutkami zagrożeń.

Do zagrożeń bezpieczeństwa narodowego należy zaliczać nie tylko zjawiska konfliktowe, lecz także niekonfliktowe (klęski, katastrofy), które niosą dezorganizację życia społecznego, gospodarczego, a nawet politycznego w państwie lub na jego części. Jeśli bowiem sytuacje takie przynoszą liczne straty (moralne i materialne) i wymuszają podejmowanie nadzwyczajnych środków prawnych i organizacyjnych, z ograniczaniem praw i wolności włącznie (stan klęski żywiołowej), to jest już wystarczającym powodem ku temu, by zagrożenia o charakterze niekonfliktowym włączyć do grupy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.

Proponuję też, aby dla celów praktycznych stosować podział zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na cztery grupy: zagrożenia międzynarodowe, krajowe, regionalne oraz zagrożenia lokalne. Taki podział pozwala na określenie zakresu kompetencji poszczególnych organów władzy i administracji publicznej oraz na sprecyzowanie ról poszczególnych narzędzi państwa.

5. FUNKCJONALNO-ROZWOJOWE ODWZOROWANIE OBRONY NARODOWEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Końcowym etapem prac nad istotą określonej organizacji, nad jej konstrukcją i niezbędnymi zmianami jest przedstawienie jej modelu, który w danych warunkach i okolicznościach należałoby uznać za docelowy. Jak stwierdził W. Pytkowski: „[...] *model ma służyć wyjaśnieniu określonego aspektu pewnej rzeczywistości, z tego powodu zazwyczaj jest mniej złożony niż sama rzeczywistości, ale jednak musi być dostatecznie kompletny, aby w przybliżeniu oddawać badane aspekty*"[1].

Modelowanie spełnia istotną funkcję poznawczą, pozwalając na wyjaśnienie rzeczywistości za pomocą modeli. Wyjaśnianie to rozpoczyna się od najwyższego poziomu abstrakcji, by po kolejnych krokach konkretyzacji przejść do modelu bliskiego rzeczywistości i wyjaśniającego jej istotę za pomocą języka naukowego. Traktując tak modelowanie można przyjąć, że od pierwszych stron niniejszej pracy rozpocząłem modelowanie obrony narodowej, bowiem „[...] *model jest to sformalizowane wyrażenie teorii lub związku, który traktujemy jako uogólnienie*"[2]. Treść dotychczasowych rozdziałów była poświęcona m.in. wskazaniu celów, warunków (uwarunkowań) i środków obrony narodowej, wiele miejsca zajęła prezentacja wybranych, przodujących, najnowocześniejszych rozwiązań w tej materii, a także porównanie istniejącego z oczekiwanym (pożądanym) stanem rzeczy w materii obrony narodowej. Wiele odniesień do innych systemów szczegółowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego, a głównie systemu obronności, pozwoliło dostrzec właściwości holistyczne i kompleksowość omawianego zjawiska, odróżnić je od innych, wskazać związki synergii i substytucji oraz jego cechy rozwojowe oddające procesualny charakter obrony narodowej.

Niniejsza praca ma do spełnienia nie tylko rolę opisową, lecz także i przede wszystkim wnieść twórczy wkład w niczym nie skrępowane podejście do nowych wartości w obronie narodowej. Z tego też względu ma ona charakter organizatorski, służący przedstawieniu zjawiska nazwanego w pracy „obroną narodową".

W tym rozdziale przedstawię propozycję udoskonalonej metody podejścia organizatorskiego, przydatnej – w mojej ocenie – w badaniach naukowych oraz działalności praktycznej, zawsze tam, gdzie organizacja stanowiąca główny przedmiot poznania nie jest bytem formalnie samodzielnym, lecz jest częścią większej całości, bez której nie mogłaby istnieć i się rozwijać.

W dalszej części określę misje, cele, zadania i funkcje obrony narodowej przesądzające o jej formalnej organizacji. W konsekwencji przedstawię dwa zasadnicze elementy obrony narodowej: nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową (w tym dwie jego wersje, optymalną i pożądaną) oraz podsystem wykonawczy.

---

[1] W. Pytkowski, *Organizacja badań...* s. 174.
[2] Tamże.

Proponuję też ogólną metodologię podejścia do postrzegania i konstruowania (organizowania) zasadniczych elementów podsystemu wykonawczego, gdzie główną i nadrzędną rolę odgrywa funkcja, a wybór narzędzi do jej realizacji jest sprawą wtórną.

5.1. ISTOTA FUNKCJONALNO-ROZWOJOWEGO ODWZOROWANIA OBRONY NARODOWEJ

Spośród różnych metod organizowania na uwagę zasługują trzy podejścia, które określa się jako: 1) podejście opisowo-ulepszające, 2) funkcjonalno-wzorujące oraz 3) diagnostyczno-funkcjonalne[3]. W podejściu opisowo-ulepszającym według Z. Martyniaka – podstawową rolę pełni rejestracja stanu faktycznego, czyli sposobu funkcjonowania systemu organizacyjnego, by w następnej kolejności dokonać niezbędnych usprawnień[4]. Podejście funkcjonalno-wzorcujące w pierwszej kolejności ma na celu określenie funkcji (celów, zadań) spełnianych przez określony system, a następnie, na podstawie innych wzorcowych rozwiązań (tzw. rozwiązań obcych), dokonanie niezbędnych usprawnień organizacyjnych. Trzecie z prezentowanych podejść – diagnostyczno-funkcjonalne – przewiduje najpierw opis stanu istniejącego badanego systemu, a potem analizę funkcji spełnianych przez ten system (tabela 2)[5].

Tabela 2. **ETAPY POSTĘPOWANIA W PODEJŚCIU ORGANIZATORSKIM W ZALEŻNOŚCI OD RODZAJU PODEJŚCIA**

Rodzaj podejścia	Etapy postępowania organizatorskiego		
	I	II	III
opisowo--ulepszające	Rejestracja stanu faktycznego	Krytyczna analiza i ocena systemu	usprawnienia
funkcjonalno--wzorcujące	Określenie funkcji (celów, zadań) systemu	Analiza wzorcowych rozwiązań	usprawnienia
diagnostyczno--funkcjonalne	Opis stanu istniejącego systemu badanego	Analiza funkcji spełnianych przez system	usprawnienia

Źródło: Z. Martyniak, *Metody organizacji...* s. 11–13.

W badaniach nad obroną narodową nie stosowałem wprost żadnej z powyższych metod, głównie z uwagi na brak systemu, w danym miejscu i okolicznościach, który miałby podlegać usprawnieniom – jeśli uwzględnimy, że obrona narodowa jest systemem w pełnym tego słowa znaczeniu. Z tego też względu, wykorzystując ich dobrodziejstwo, wprowadziłem udoskonaloną metodę podejścia organizatorskiego, nazywając ją **transgresyjno-systemową metodą organizatorską**[6], której istota polega na tworzeniu organizacji z zastosowaniem, wolnego od ograniczeń problemowych, odnie-

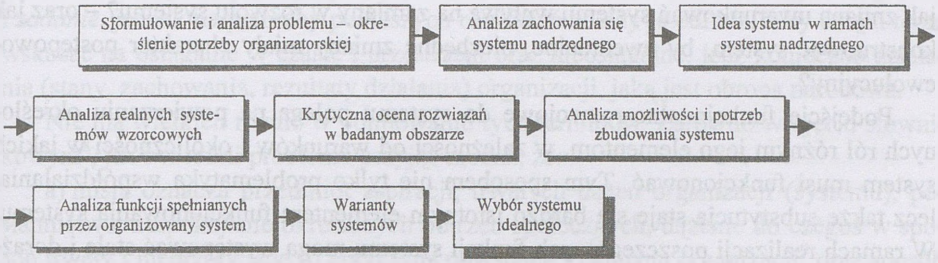
[3] Por. Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 1–12.

[4] Tamże, s. 1–12.

[5] Tamże, s. 12.

[6] Transgresja oznacza wykraczanie poza narzuconą strukturę problemu, uwalnianie się od ograniczeń.

sienia do systemu (systemów) nadrzędnego (nadrzędnych) i innych systemów bliźniaczych, o celach i funkcjach bliskich konstruowanemu. Jej etapy ilustruje poniższy schemat (rysunek 5.1).



Rys. 5.1. Uproszczony schemat transgresyjno-systemowej metody organizatorskiej

Realizowany do tej pory opis obrony narodowej RP nie spełnia jeszcze jednej potrzeby o charakterze poznawczym, a mianowicie nie przedstawia jej konstrukcji (organizacji) w sensie wynikowym. Chodzi więc o to, by przedstawić strukturę obrony narodowej tak, jak się to czyni przy opisie każdej dowolnej organizacji, stosując właściwy system pojęć.

Opis obrony narodowej może być dokonywany różnymi metodami. Zazwyczaj stosuje się opis morfologiczny (strukturalny), a także coraz częściej funkcjonalny i rozwojowy. Sztuką jest jednak wykorzystanie dobrodziejstwa każdej z tych metod podejścia i ukazanie pełni opisu badanego zjawiska.

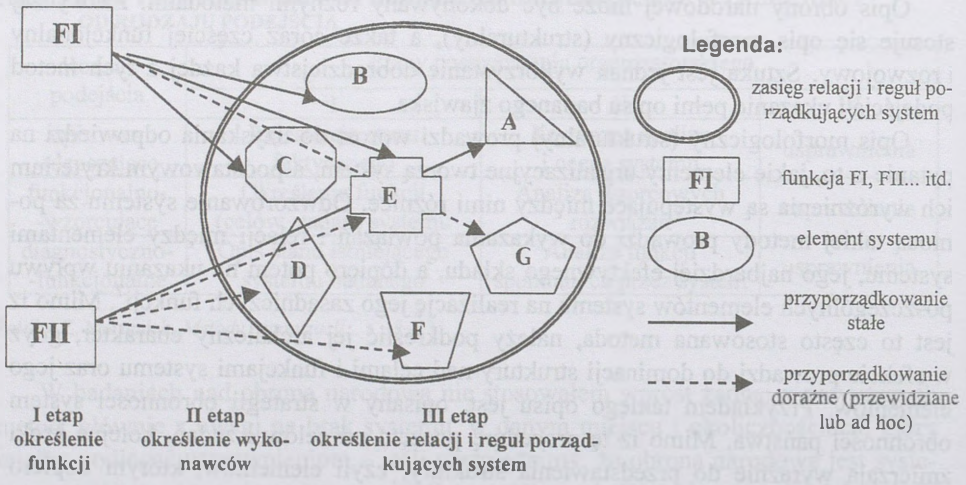
Opis morfologiczny (strukturalny) prowadzi wprost do uzyskania odpowiedzi na pytanie o to, jakie elementy organizacyjne tworzą system, a podstawowym kryterium ich wyróżnienia są występujące między nimi różnice. Odwzorowanie systemu za pomocą takiej metody prowadzi do wykazania powiązań i relacji między elementami systemu, jego najbardziej efektywnego składu, a dopiero potem na ukazaniu wpływu poszczególnych elementów systemu na realizację jego zasadniczych funkcji[7]. Mimo iż jest to często stosowana metoda, należy podkreślić jej archaiczny charakter, gdyż w efekcie prowadzi do dominacji struktury nad celami i funkcjami systemu oraz jego elementów. Przykładem takiego opisu jest, opisany w strategii obronności system obronności państwa. Mimo iż tę procedurę poczęto od celów i zadań, kolejne kroki zmierzają wyraźnie do przedstawienia struktury, czyli elementów, którym dopiero w następnej kolejności przypisano misje lub funkcje. W rezultacie nowa strategia obronności konstruuje niemal ten sam system, co jej poprzedniczki, pozostając nadal w zamkniętym kręgu uwarunkowań strukturalnych i ich dominacji nad celami i funkcjami.

Opis funkcjonalno-rozwojowy systemu stanowi połączenie cech opisu funkcjonalnego i rozwojowego. W dynamiczny sposób przedstawia funkcje systemu, odpowiadając na zasadnicze pytania: jakie funkcje realizuje system i jakie podmioty powinny

[7] Zob. P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów kierowania*, PWE, Warszawa 1988, s. 95.

w ich realizacji uczestniczyć? jakie jest zachowanie systemu w zmiennych okolicznościach i uwarunkowaniach jego funkcjonowania? jakie relacje i reguły powinny opisywać zachowanie się systemu i jego elementów, czyli jaka jest organizacyjna postać realizacji funkcji systemu? w jakim kierunku zmierzają zmiany w strukturze systemu? jak zmiana uwarunkowań systemu wpływa na zamiany w rozwoju systemu? – oraz jak konstruować system, by ewentualne, niezbędne zmiany miały charakter postępowo-ewolucyjny?

Podejście funkcjonalno-rozwojowe do systemu polega na powierzaniu określonych ról różnym jego elementom, w zależności od warunków i okoliczności w jakich system musi funkcjonować. Tym sposobem nie tylko problematyka współdziałania, lecz także substytucja staje się bardzo istotnym elementem funkcjonowania systemu. W ramach realizacji poszczególnych funkcji systemu mogą występować stałe i doraźne przyporządkowania. Stałe mają miejsce w rozpoznawalnych okolicznościach, doraźne zaś wynikają z nieprzewidywalności zdarzeń i zaistnienia konieczności powierzania pewnych ról podmiotom, dla których do tej pory nie były one przewidziane. Ideałem byłoby, gdyby owe doraźne role były przewidziane, gdyż umożliwia to podjęcie odpowiednich kroków przygotowawczych (organizacyjnych, prawnych, proceduralnych i szkoleniowych). Ideę podejścia funkcjonalno-rozwojowego ilustruje poniższy schemat (rysunek 5.2).



Rys. 5.2. Idea funkcjonalno-rozwojowego podejścia do systemu

5.2. MISJA, CELE, ZADANIA I FUNKCJE JAKO DOMINUJĄCE ATRYBUTY MODELU OBRONY NARODOWEJ RP

Zwykle w potocznym języku używa się zamiennie takich określeń, jak *misja*, *cel* i *zadanie*, jednak na potrzeby poniższych rozważań należy je odróżnić, by dzięki temu wskazać na osiągalne w czasie i przestrzeni oraz nieosiągalne, lecz konieczne działania (stany, zachowania, rezultaty działania) organizacji, jaką jest obrona narodowa.

Nie ma wielkich różnic w pojmowaniu tych terminów. Zarówno w ujęciu słownikowym[8], jak i w teorii problemu przyjąć można, że:

a) misja oznacza przedmiot aspiracji, trwałych dążeń organizacji (systemu), posłannictwo, zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, dążenie do czegoś w sposób trwały i nieprzerwany, to przyczyna powstania i istnienia organizacji[9] oraz sposób postrzegania jej przez społeczeństwo[10];

b) cel – to przyszły pożądany rezultat (wynik) działania; naznaczony, określony wynik (koniec) działania w czasie i przestrzeni[11];

c) zadanie – to rzecz do wykonania, kwestia do wykonania ujęta instrumentalnie w kontekście realizowanego celu; to – inaczej – skonkretyzowany operacyjnie fragment osiąganego celu działania[12].

Wyjaśnienia wymaga jeszcze pojmowanie *funkcji*. Przyjmiemy za L. Krzyżanowskim, że jest to „[...] *zbiór (zakres) potencjalnych (możliwych), zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części (zadania)*"[13].

Jeśli traktujemy obronę narodową jako organizację, to możemy uznać, że jej misje, cele, zadania i funkcje są formułowane w jej otoczeniu (przez twórcę tejże organizacji). I to jest pierwszy poziom definiowania obrony narodowej. Na kolejnym, niższym poziomie powstaje konieczność ponownego wyznaczenia misji, celów, zadań i funkcji – i tak dalej, aż do najniższego poziomu abstrakcji.

Te reguły, dotyczące współzależności misji, celów, zadań i funkcji, mają zastosowanie na najwyższym poziomie (można przyjąć umownie, że na poziomie pierwszym) abstrakcji, czyli tak, jak gdyby się obserwowało obronę narodową z zewnątrz. Gdyby jednak sięgnąć głębiej – tym razem do wnętrza obrony narodowej, na niższe stopnie (I, II, III itd.) – hierarchizacja pojęć rozpoczęłaby się na nowo, albowiem poszczególne

---

[8] W słownikach francusko- lub anglojęzycznych znaczenie jednego terminu wyjaśnia się przez użycie pozostałych, lecz mimo to rozróżnienie ich znaczeń jest wyraźne.

[9] Istniały i istnieją w świecie realnym organizacje, które po spełnieniu swojej misji przestały lub przestaną istnieć, a często także nie spełniwszy tego wymogu formalnego.

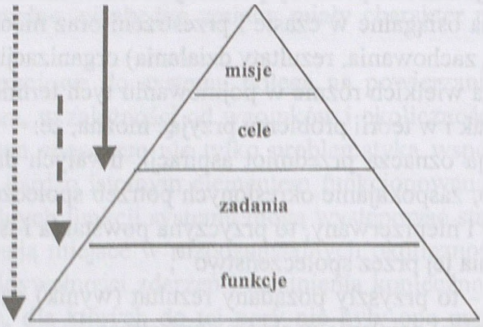
[10] Zob. J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997, s. 51.

[11] „*Dane zdarzenie było celem sprawcy danego impulsu dowolnego zawsze i tylko, jeżeli wysilił się on po to, by to właśnie zdarzenie nastąpiło* [...]", T. Kotarbiński, *Traktat*... s. 41.

[12] Por. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk*... s. 179–181.

[13] Tamże, s. 185.

jej elementy realizują również określone misje, cele, zadania i funkcje, a w ich ramach następne – i tak do samego końca[14]. Współzależność misji, celów, zadań i funkcji na określonym poziomie abstrakcji, ilustruje poniższy schemat (rysunek 5.3).



Dekompozycja misji na cele, celów na zadania, a misji, celów i zadań na funkcje

Rys. 5.3. Współzależność pojęć misja, cel, zadanie i funkcja, wraz z ich dekompozycją w porządku hierarchicznym

W dotychczasowych rozważaniach przyjęto, że misja obrony narodowej może polegać na ochronie i obronie interesów życiowych z zakresu interesów bezpieczeństwa narodowego, czyli na zapewnieniu trwałości państwa jako instytucji politycznej i społeczeństwa (narodu) w obliczu różnorodnych (wewnętrznych i zewnętrznych) wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.

Misja obrony narodowej dotyczy dwóch podmiotów – państwa jako instytucji politycznej oraz społeczeństwa, a więc ogółu obywateli zamieszkujących to państwo. W artykule piątym konstytucji RP znajduje się przesłanie do kreowania misji obrony narodowej: *„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"*. W zapisie tym dostrzega się również istnienie kilku wartości bezpieczeństwa, które Rzeczpospolita otacza szczególną troską. Są to: strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa; zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela; zapewnienie bezpieczeństwa obywateli; strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego.

Wartości te wskazują na określone podmioty, do których należy zaliczyć państwo jako instytucję polityczną, człowieka i obywatela jako jednostkowy podmiot praw człowieka i obywatela oraz społeczeństwo w ogóle, jako grupę społeczną zamieszkującą Rzeczpospolitą – ogół mieszkańców tego kraju.

[14] Tak więc w obronie narodowej na pierwszym poziomie abstrakcji występują podmioty realizujące funkcję kierowania, a schodząc konsekwentnie na poziomy niższe stwierdzimy, że w pośród elementów realizujących inne funkcje niż kierowanie obroną narodową, są także człony kierownicze – nie stanowią one jednak członów nadrzędnego podsystemu kierowania, tak jak przyjęto to w *Strategii obronności RP* (zob. uwagi w pierwszym rozdziale pracy).

Przypomnieć należy, iż na samym początku pracy przyjęto, iż z teoretycznego punktu widzenia u podstaw polityki bezpieczeństwa państwa leżą następujące wartości: *przetrwanie* (państwa jako niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych; narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej; biologiczne przeżycie ludności), *integralność terytorialna* (tradycyjny równoważnik bezpieczeństwa), *niezależność polityczna*, *jakość życia* (standard życia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, dorobek kulturalny, styl i jakość życia, przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia – minimalizacja zagrożeń życia, zdrowia i mienia wynikających z działalności człowieka i działania sił natury, perspektywy rozwoju).

Bezsprzecznie cele bezpieczeństwa narodowego, bo tak należy je jednoznacznie określić, wymieniane w teorii problemu mają charakter idealny w stosunku do zapisów artykułu piątego konstytucji RP. I nie ma w tym nic dziwnego, bowiem należy z całą świadomością odróżnić stan idealny od stanu realnego, możliwego w danych warunkach i okolicznościach do osiągnięcia przez państwo. Wnikliwy badacz doszedłby jednak do wniosków posuniętych o wiele dalej i bardziej pocieszających. A to z tego powodu, że nie tylko artykuł piąty konstytucji, lecz szereg innych jej postanowień odwołują się do wartości wymienianych w teorii problemu (np. art. art.: 22, 31, 35, 38, 41, 50, 67).

Cele bezpieczeństwa narodowego są szersze i nadrzędne w stosunku do misji obrony narodowej, a inaczej rzecz ujmując – misja obrony narodowej stanowi tę część celów bezpieczeństwa narodowego, która przesądza o: *trwaniu państwa jako niezależnego podmiotu politycznego stosunków międzynarodowych* – niezależności politycznej i jego integralności terytorialnej (niepodległości i nienaruszalności terytorium); *bezpieczeństwie społeczeństwa – narodu*, jako najważniejszego podmiotu i suwerena.

Ze struktury celów bezpieczeństwa narodowego RP (tak w ujęciu idealnym, jak i realnym) oraz charakteru misji obrony narodowej wynika, iż obrona narodowa stanowi jeden z fragmentów bezpieczeństwa narodowego. Tak więc, w ujęciu teleologicznym, bezpieczeństwo narodowe RP składa się z trzech zasadniczych filarów: 1) *działań na rzecz realizacji interesów życiowych bezpieczeństwa narodowego – obrona narodowa;* 2) *działań na rzecz zapewnienia ładu i porządku (bezpieczeństwa) międzynarodowego* oraz 3) *działań na rzecz przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka i obywatela*. Działania te nie są rozdzielne i rozłączne. Z tego też względu należy mieć na uwadze fakt wzajemnych zależności, które z biegiem czasu stają się coraz bardziej złożone[15].

Można więc stwierdzić, że cele bezpieczeństwa narodowego stanowią przesłanie do określenia misji obrony narodowej, bowiem to naród (realnie jego reprezentanci – ustawodawca) określa przeznaczenie (posłannictwo) obrony narodowej, czyli wska-

[15] Wydarzenia po ataku terrorystycznym na USA dotyczą wszystkich trzech obszarów. Wpływają na stan bezpieczeństwa międzynarodowego, godzą w międzynarodowe obyczaje wojny i prawa humanitarne oraz oddziałują na bezpieczeństwo Polski i Polaków, a więc na obronę narodową. Nie może więc być rozdziału pomiędzy trzema ww. filarami bezpieczeństwa narodowego.

zuje na to, po co ona istnieje i działa[16]. Rola ustawodawcy jest tu bezsporna, bowiem tylko ciało ustawodawcze może określić ponadczasową misję (i ją nowelizować) dla systemu, którego część stanowią także wszystkie naczelne organy władzy, a więc również wykonawcy woli wyrażonej w ustawach.

W polskiej rzeczywistości kreacja misji obrony narodowej nie została dokonana wprost (bezpośrednio), chociaż jest wiele ustaw, z zasadniczą włącznie, gdzie znajduje się szereg zapisów w tej materii[17]. Tymczasem jedynie można się domyślać, że dotyczą one obrony narodowej i na ich bazie ją właśnie definiować. Rozmyte prawo, jak już dowodzono, nie służy jednak sprawie i dlatego niezbędne wydaje się wprowadzenie ustaw regulujących tę sferę problematyki.

Ustawy te winny regulować wszystkie aspekty organizacji państwa w celach obrony narodowej. Bez wątpienia brakuje w Polsce ustawy o bezpieczeństwie narodowym, która mogłaby definiować całą tę materię, wraz z jej podstawowymi elementami. Odczuwalny jest brak ustawy o ogólnej organizacji państwa w celach obrony narodowej lub – krótko i lepiej – ustawy o obronie narodowej, na wzór podobnych we Francji, Niemczech, Szwecji, Finlandii, Kanadzie i wielu innych demokracjach. Ustawa ta powinna stanowić swoistą konstytucję ustrojową na potrzeby obrony narodowej, wskazywać na związki obrony narodowej z innymi systemami szczegółowymi bezpieczeństwa narodowego, na sposób zorganizowania państwa w celu zapewnienia realizacji życiowych interesów bezpieczeństwa narodowego, a także na powinności wszystkich podmiotów prawa państwowego w tej materii.

Przepisami rangi ustawowej lub rozporządzeniami Rady Ministrów mogą być określane cele obrony narodowej. Ustawy powinny regulować te zagadnienia, których nie może uczynić RM, a więc sprawy wynikające z ratyfikacji umów międzynarodowych, planowania wydatków państwa (programy i plany wieloletnie), a także regulacji prawnych w czasie obowiązywania stanu wojennego – jeśli nie może się zebrać sejm RP, czyni to prezydent RP w drodze rozporządzeń z mocą ustawy. Czego zatem będą dotyczyć cele obrony narodowej RP?

Cel określa: co, kto i kiedy ma osiągnąć, a zatem wyznacza skutek działania, podmiot oraz czas realizacji. Nie mieszczą się zatem w kategorii celu ani cele polskiej polityki bezpieczeństwa przedstawione w *Strategii bezpieczeństwa RP*, ani też cele strategiczne RP w *Strategii obronności RP*. Są to jednym słowem misje do realizacji

[16] I w tym momencie możemy usprawiedliwić pytania z czasu powodzi 1997 roku: „gdzie jest wojsko", „gdzie jest Obrona Cywilna" – i te pojawiające się o obronę cywilną dzisiaj – po ataku terrorystycznym na USA. Społeczeństwo nie musi wiele wiedzieć o zawiłości prawa i rozwiązań organizacyjnych, ma jednak prawo pytać o stan zapewnienia swego bezpieczeństwa, a to od wieków albo dziesięcioleci miało być (i było) domeną wojska i Obrony Cywilnej. Jak ciężko los doświadcza ludzi odpowiadających za bezpieczeństwo narodowe niech świadczy fakt, iż dopiero wetem prezydenta RP (27.08.2001) udało się zablokować zamysł zlikwidowania zapisów o Obronie Cywilnej w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, by już za kilkanaście dni (po wspomnianym akcie terroru – 11.09.) myślenie o niej stało się jakże ważną sprawą (chodzi tu oczywiście o zdefiniowane prawem międzynarodowym znaczenia obrony cywilnej, nie zaś o jej nieszczęśliwe ujecie w prawie polskim).

[17] Tylko w konstytucji RP używa się określenia obrona narodowa przy określaniu organu władzy – Ministra Obrony Narodowej, a także w ustawie o działach, gdzie definiuje się dział obrona narodowa. Są to jednak znaczenia daleko odbiegające od potrzeb w tej materii.

na zawsze. Wymagania pojęcia *cel* spełniają natomiast niektóre z wyzwań polityczno-militarnych przedstawionych w strategii obronności, po niewielkich zmianach w zapisie[18]. Celem mogłoby też być zmienione w formule, traktowane jako cel strategiczny, wstąpienie do NATO. Był to tylko i wyłącznie środek do celu[19]. Zatem celem byłoby na pewno *zapewnienie wzrostu bezpieczeństwa RP poprzez wstąpienie do NATO do... roku.*

Określanie celów obrony narodowej powinno być procesem cyklicznym, przy czym można się domyślać istnienia celów dalszych i bliższych. Cele dalsze mogłyby stanowić domenę postanowień ustawodawczych, zaś cele bliższe – rozporządzeń kreowanych na nadrzędnym poziomie władzy wykonawczej (prezydent, Rada Ministrów). Cele nie mogą być połączone z analizą obecnej sytuacji bezpieczeństwa narodowego, trudno więc pozwolić sobie w tej pracy na jednoznaczne ich zdefiniowanie. Można jednak stwierdzić, że mogą do nich należeć następujące, pożądane rezultaty działania:

1) o charakterze ogólnym: *zapewnienie szerokiego podejścia do obrony narodowej łączącej wykorzystanie narzędzi (instrumentów) politycznych (dyplomatycznych), militarnych, psychospołecznych i gospodarczych do zapewnienia realizacji celów polityki bezpieczeństwa narodowego; zwiększenie siły narodowej poprzez powierzenie wszystkim podmiotom prawa państwowego zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego, każdemu wg reguł wynikających z postanowień konstytucji RP i innych przepisów regulujących podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela oraz prawa gospodarcze; stworzenie odpowiedniego (jakościowo i ilościowo) poziomu potencjału obrony narodowej zdolnego do adaptacji w ograniczonym czasie do zmieniającej się sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa narodowego RP albo uzyskanie stanu obrony narodowej stwarzającego możliwość stawienia czoła wrogim i destrukcyjnym oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, jawnym lub skrytym, wynikającym z działalności człowieka lub sił natury; stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych do połączenia wysiłków wojskowych, gospodarczych i cywilnych (niemilitarnych) w celu uzyskania wysokiego stanu potencjału obrony narodowej; nawiązanie lub zacieśnienie współpracy z sąsiadami i stworzenie ram współdziałania na rzecz zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe; utrzymanie (lub wzmocnienie) dotychczasowego udziału Polski w międzynarodowych misjach służących utrzymaniu pokoju oraz zwalczania nowych form zagrożeń,*

2) o charakterze szczegółowym: *wdrożenie niezbędnych przepisów prawnych i procedur na rzecz uzyskania wysokiej sprawności obrony narodowej; osiągnięcie docelowego kształtu zasadniczych komponentów funkcjonalnych obrony narodowej*

---

[18] Na przykład wyzwanie *„utrzymanie odpowiedniego (jakościowo i ilościowo) poziomu potencjału obronnego, tak aby minimalizować groźbę nacisków i szantażu politycznego, zapobiegać osłabieniu międzynarodowej pozycji państwa oraz zapewnić wspieranie dyplomacji"* mogłoby uzyskać postać celu, gdyby zapis brzmiał: *„do... roku stworzyć odpowiedni (jakościowo i ilościowo) poziom potencjału obronnego, tak aby zminimalizować groźbę nacisków i szantażu politycznego, zapobiec osłabieniu międzynarodowej pozycji państwa oraz zapewnić wspieranie dyplomacji"*.

[19] „[...] *środek do danego celu – to będące dziełem czyimś zdarzenie w postaci zmiany lub stanu rzeczy spowodowane dla osiągnięcia tego celu*", T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 55.

(np.: powszechnego systemu ochrony ludności, systemu obrony powszechnej, systemu ochrony granicy państwowej i inne); stworzenie jednolitego modelu edukacji na rzecz bezpieczeństwa narodowego; utrzymanie możliwości reagowania zasadniczymi komponentami obrony narodowej bez potrzeby uruchamiania mobilizacji państwa w razie kryzysów o charakterze konfliktowym (szczególnie polityczno-militarnych) oraz niekonfliktowym (głównie klęsk i katastrof); wdrożenie procedur współpracy cywilno-wojskowej według standardów NATO i norm oraz tradycji narodowych; dokonanie przeglądu możliwości HNS (państwa-gospodarza) na rzecz wsparcia potencjalnych misji sił zbrojnych i organizacji NATO na terenie Polski.

Misje i cele obrony narodowej będą osiągane za pomocą określonych narzędzi i środków ich realizacji; są to – inaczej ujmując – zadania traktowane jako zoperacjonalizowane cele działania. Wszelka próba przytaczania możliwych zadań dla obrony narodowej RP byłaby więc daremnym działaniem, gdyż w tym momencie bardziej istotnym wydaje się określenie funkcji, jakie powinny być realizowane przez system obrony narodowej.

Funkcją systemu obrony narodowej określać będziemy zbiór typowych, powtarzalnych i sformalizowanych działań tego systemu, który – ze względu na rodzaj podejmowanych zabiegów – pozwala na jego wyodrębnienie spośród innych systemów w państwie. Nadrzędny charakter wobec funkcji obrony narodowej mają funkcje państwa, z nich bowiem wypływają działania obrony narodowej powołanej po to, by uczestniczyć w realizacji funkcji państwa.

Obrona narodowa jest przeznaczona do ochrony i obrony żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego. A zatem funkcje obrony narodowej będą wynikały z funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego, obejmując m.in.:

a) w ramach funkcji wewnętrznych państwa: *zapewnienie ochrony porządku konstytucyjnego w państwie; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli utrzymanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami (przywłaszczeniem, napaścią, grabieżą itd.); ochrona życia, zdrowia, dóbr i środowiska przed skutkami działań człowieka oraz sił natury,*

b) w ramach funkcji zewnętrznych: *zapewnienie przetrwania państwa i narodu wobec wyzwań i zagrożeń o charakterze międzynarodowym; zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa; zapewnienie niezależności politycznej,*

c) w ramach funkcji kulturalno-wychowawczej: *kształtowanie postaw i zachowań obywatelskich; upowszechnianie idei i morale narodowego,*

d) w ramach funkcji gospodarczo-organizatorskiej: *gwarantowanie ochrony interesów gospodarczych państwa przed oddziaływaniami zewnętrznymi,*

e) w ramach funkcji socjalnej: *zapewnienie właściwego wykorzystania zasobów ludzkich do celów obrony narodowej.*

Wskazane wyżej misje, cele i funkcje obrony narodowej będą osiągane w określonych warunkach i okolicznościach przez specjalnie do tego przeznaczone narzędzia korzystające z dobrodziejstwa przepisów prawa międzynarodowego i państwowego oraz określonego zbioru reguł i procedur postępowania. Pojęcie państwa, kreującego misje i cele obrony narodowej, jest na tyle enigmatyczne, że istnieje potrzeba stwier-

dzenia, iż w rzeczywistości społeczne oczekiwania wobec obrony narodowej są formułowane przez organy władzy publicznej, a głównie przez organy prawotwórcze. Misje i cele obrony narodowej wyznacza ustawodawca, zatem ciała ustawodawcze nie stanowią części składowych obrony narodowej – są więc elementami jej otoczenia, czyli nadsystemu obrony narodowej.

Zasadniczą rolę w tym systemie pełni **nadrzędny podsystem kierowania (NPK), element obrony narodowej, skoordynowany wewnętrznie zbiór naczelnych organów władzy i administracji publicznej, wewnątrz którego dokonywane są funkcje decyzyjne oraz informacyjne w stosunku do systemu i jego otoczenia**.

Podsystem ten dysponuje całym arsenałem narzędzi i środków, dzięki którym zapewnia realizację misji, celów i funkcji określonych przez ciała ustawodawcze. Rzeczą znamienną jest to, że ten podsystem oddziałuje na kreację prawa rangi ustawowej, będąc wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej, a także uczestnicząc w nowelizacji prawa tej rangi.

Nadrzędny podsystem kierowania działa na tej zasadzie, że misje, cele i funkcje obrony narodowej przeobraża w decyzje administracyjne (rozporządzenia i zarządzenia), dzięki którym może rozdzielać zadania (powierzać, zlecać, nakazywać) dla organów rządowych, samorządowych, przedsiębiorców i sektora pozarządowego w takim zakresie, w jakim stanowią ustawy.

W obronie narodowej powstają względnie trwałe podziały ról pomiędzy różnych wykonawców, co zależy od wielu wyznaczników prawnych i organizacyjnych. O tym, jakie są to role, o charakterze ogólnym, powiedziano już wcześniej (w pierwszym rozdziale). Ten ogólny podział ról na kierownicze i wykonawcze, a także na kolejne, tym razem nie koresponduje z podstawowymi funkcjami obrony narodowej. Zatem konstrukcja obrony narodowej może mieć postać klasyczną, znaną z konstrukcji systemu obronności RP, obrony powszechnej RFN, czyli posiadająca trzy zasadnicze człony: kierowania, militarny i cywilny. Taki podział oznacza podejście morfologiczne (strukturalne) i może spełniać swoją rolę w ściśle określonych warunkach i okolicznościach, dokładnie w kontekście przygotowania i prowadzenia obrony państwa przed agresją zbrojną. Podział ten nie spełnia swej roli w chwili pojawienia się zagrożeń innego typu niż wojenne, a głównie wynikające z klęsk i katastrof, przestępczości zorganizowanej, zagrożeń terrorystycznych i ich skutków. Ze względu więc na znaczenie obrony narodowej wskazane jest zastosowanie podejścia funkcjonalno-rozwojowego, które powinno sprawić, że obrona narodowa spełni podstawowe wymagania sprawnej organizacji, polegające na: umiejętności wzajemnego dostosowywania się jej części do współpracy i substytucji wraz z odrzuceniem odrębności w funkcjonowaniu (nie dotyczy to oczywistych różnic w funkcjonowaniu organizacyjnym i działalności statutowej); sprawnych relacjach z otoczeniem i gotowości tworzenia modułów funkcjonalnych w reagowaniu na wszelkie zakłócenia[20]; możliwości utrzymania stałych więzi

[20] Dla przykładu, w *Strategii obronności RP* podkreśla się fakt takiego kształtowania składu, organizacji i zasad funkcjonowania systemu obronności, „[...] *aby możliwe było podejmowanie działań odpowiednich do konkretnego zagrożenia oraz stosowne wypełnianie zadań sojuszniczych*". Mając na względzie, iż obronność jest szczególnym przypadkiem obrony narodowej, reguła ta ma duże znaczenie dla omawianej problematyki.

informacyjnych pomiędzy sformalizowanymi organizacyjnie podmiotami rządowymi, jak: siły zbrojne, UOP, straże, policje, inspekcje i inne oraz utrzymaniu procedur współdziałania z podmiotami gospodarczymi i pozarządowymi; wysokiej gotowości do osiągania różnych poziomów zdolności realizacji zadań i powrotu do stanu normalnego funkcjonowania.

Obrona narodowa to swoisty zbiór działań, z których każde, i wszystkie razem wzięte, z prakseologicznego punktu widzenia, może być rozpatrywane w kategoriach czynu złożonego w ogóle[21]. Każdy czyn złożony może być rozpatrywany jako czyn konstrukcyjny, destrukcyjny, zachowawczy i zapobiegawczy, przy czym dwa pierwsze mają na celu zmianę stanu rzeczy, a dwa następne utrzymanie lub przywrócenie stanu rzeczy. Ten stan rzeczy, to bezpieczeństwo państwa jako jednostki politycznej oraz jego narodu, a z uwagi na to, że przyjęto wcześniej, iż takiego stanu rzeczy, obiektywnie rzecz ujmując, nie ma nigdy[22], to każde działanie w obronie narodowej jest przede wszystkim konstrukcyjne[23] (ciągłe dążenie do posiadania bezpieczeństwa – nadawanie cechy bezpieczeństwa), destrukcyjne[24] (pozbawianie cechy niebezpieczeństwa) oraz zapobiegawcze[25] (profilaktyczne). Zachowawcze zaś działania mają głównie miejsce w czasie, gdy zagrożenia stają się rzeczywistością, wówczas dąży się do utrzymania dotychczasowego stanu rzeczy stawiając przeszkodę tym zagrożeniom oraz do przywrócenia stanu rzeczy poprzez ich zwalczanie.

Misje obrony narodowej, w ujęciu przedmiotowym, realizuje się więc z dwojakim przeznaczeniem – mają dwojakie oblicze. Po pierwsze przez oddziaływanie na otoczenie, skąd wypływa przyczyna istnienia obrony narodowej, a więc wszelkie wyzwania i zagrożenia żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego. Jest to więc wpływanie na zachowanie się innych podmiotów stosunków międzynarodowych, na poszczególnych ludzi, różne organizacje i grupy ludzi oraz kształtowanie korzystnych warunków w świecie materialnym (środowisko przyrodnicze, infrastruktura kraju). To – jednym słowem – kształtowanie preferowanego stanu rzeczy w państwie i jego otoczeniu celem uzyskania wysokiego poziomu ochrony i obrony państwa i społeczeństwa. Tę sferę aktywności można określić jako ofensywną strategię obrony narodowej kształtującą ofensywną, lecz nie agresywną postać tego systemu.

Ofensywny charakter obrony narodowej nie może być postrzegany jako dążenie do czynów agresywnych. Jest to zachowanie obronne (zapobiegawcze, konstrukcyjne, destrukcyjne) mające na celu niedopuszczenie do zmian, które leżą w zamiarze jakie-

---

[21] „[...] *do tego, by dany zbiór czynów stanowił czyn złożony* – stwierdził T. Kotarbiński – *trzeba, aby między jego członami zachodził stosunek pozytywnej lub negatywnej kooperacji, a dwie czynności złączone są zawsze takim stosunkiem zawsze i tylko, jeżeli jedna z nich drugą powoduje, umożliwia, ułatwia, udaremnia lub utrudnia, albo gdy obie tak się mają względem trzeciej*", T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 67.

[22] Atak terrorystyczny na USA, powtórzona w 2001 r. w Polsce powódź z 1998 r., która ponoć miała mieć charakter powodzi stuletniej i szereg innych dowodów z życia wziętych.

[23] Działaniem konstrukcyjnym było wstąpienie Polski do NATO.

[24] Przykładem działania destrukcyjnego jest atak USA na Afganistan (czytaj: na Talibów) w celu wyeliminowania źródła zagrożenia terrorystycznego. Tym razem atak (natarcie) w pojęciu teorii walki jest też działaniem obronnym.

[25] Na przykład dokładanie starań, by wały przeciwpowodziowe nie ulegały zniszczeniu.

goś podmiotu działającego w stosunku do państwa (lub jakiejkolwiek jego części) lub być rezultatem działań sił natury lub katastrof technicznych o charakterze destrukcyjnym[26].

Po drugie przez przygotowanie się do... i roztoczenie pieczy (ochrony) nad największymi wartościami obrony narodowej, czyli żywotnymi interesami bezpieczeństwa narodowego. Jest to defensywna postać i drugie oblicze obrony narodowej i taka sama strategia działania. W tym przypadku chodzi o przeciwdziałanie urzeczywistnionym (powstałym) zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo przez ich zwalczanie oraz o uchronienie największych wartości (życia, zdrowia, dóbr) przed ich skutkami.

Świat realny dostarcza wielu przykładów szczegółowych organizacji (systemów) bezpieczeństwa, które mają w zasadzie charakter mieszany (ofensywno-defensywny)[27]. Przykładem takiej organizacji, z dominacją cech defensywnych, jest oczywiście system obronności. W opinii autora dominacja *Strategii bezpieczeństwa RP*, przy jednoczesnym braku definicji systemu bezpieczeństwa, jest wyraźna. Koncepcja obronności (zagadnienie trzecie w *Strategii obronności RP*) podejmuje wiele problemów mówiących o tym jak działać, lecz przy definiowaniu samego SOP zabrakło konsekwencji na tym polu.

5.3. ŚRODKI I NARZĘDZIA REALIZACJI FUNKCJI OBRONY NARODOWEJ

W polityce bezpieczeństwa narodowego[28] podejmuje się zespół różnorodnych działań – tak jak w polityce państwa w ogóle – w celu kształtowania pożądanych postaw innych podmiotów interesów oraz zyskania pożądanych stanów zjawisk i procesów wewnątrz i na zewnątrz kraju[29]. Obrona narodowa jest jednym ze sposobów na to, by stwarzając ramy prawne i organizacyjne systemu działania, przy użyciu owych działań, zapewnić bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej i narodu. W działaniach tych stosuje się różne narzędzia i środki.

Narzędzia obrony narodowej RP mają różny charakter[30]. Mogą to być twory organizacyjne (materialne) – np.: ambasady, siły zbrojne RP, UOP, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, instytuty naukowo-badawcze, obiekty i ośrodki kultury,

---

[26] Tak pojętą istotę obrony (działania obronnego) szeroko wyjaśnia T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 221–243.

[27] Nie bierze się tutaj pod uwagę negatywnego znaczenia destrukcji, w takim bowiem przypadku podobnych organizacji jest wiele (organizacje terrorystyczne, przestępcze, mafijne itd.).

[28] W tym miejscu mamy na uwadze postbehawioralne, a także funkcjonalne pojęcie polityki, ujmujące ją odpowiednio: jako rozwiązywanie problemów społeczeństwa i osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych oraz jako funkcję systemu społecznego, zapewniającą jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów i realizację określonych interesów społecznych; chodzi więc o politykę pojmowaną jako *„zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków"*, *Encyklopedia politologii...* s. 231–232; zob. także E. Zieliński, *Nauka o państwie...* s. 207–209.

[29] Por. R.Wróblewski, *Podstawowe pojęcia...* s. 11.

[30] Ich charakterystykę przedstawiono w rozdziale czwartym.

organy o charakterze inspekcyjnym (policje administracyjne) oraz niematerialne (morale narodowe, strategie polityki państwa, prawo państwowe, nauka, edukacja i inne)[31].

Środkiem obrony narodowej, będzie zaś umiejętne zastosowanie różnych narzędzi dla osiągnięcia zamierzonego celu[32]. Ta umiejętność stosowania różnych narzędzi staje się metodą działania na rzecz osiągania określonych celów, stąd też niektórzy teoretycy łączą znaczenie terminów „środek" i „metoda", a domyślać się można, że metoda w tej sytuacji oznacza sposób postępowania. Metody te dzielą na: negatywne, pozytywne i neutralne, a wnioskując z ich treści można przyjąć, że poszczególne metody są właściwie dobranymi środkami, czyli działaniami na drodze osiągania założonych celów[33]. Zakres doboru środków i narzędzi zależy od charakteru zagrożeń, od ich percepcji przez organy państwa (głównie kierownicze), a także od możliwości państwa (siły narodowej) i uwarunkowań zewnętrznych (np.: przepisy prawa międzynarodowego, postawa sojuszników, determinacja podmiotu – sprawcy zagrożenia).

Środki obrony narodowej, w ujęciu przedmiotowym, mogą mieć charakter: polityczny, gospodarczy, wojskowy, wewnętrzny[34], naukowo-techniczny, ekologiczny, normatywny, ideologiczny i inny[35]. Oto konieczne definicje dla zrozumienia istoty środków obrony narodowej:

1) **środki polityczne obrony narodowej** – to określone działania władz szczebla państwowego (ogólnonarodowego) w celu kształtowania pożądanych postaw innych podmiotów interesów oraz zyskania pożądanych stanów zjawisk i procesów społecznych wewnątrz i na zewnątrz kraju, na rzecz osiągania celów obrony narodowej, przy użyciu wszelkich dostępnych narzędzi państwa[36];

2) **środki gospodarcze obrony narodowej** – to wszelkie działania podejmowane w sferze gospodarczej (rynkowej) i infrastruktury ekonomicznej (transport, łączność i energetyka) oddziałujące na realizację celów obrony narodowej[37];

3) **środki wojskowe obrony narodowej** – to wszelkie działania podejmowane w sferze ustawowej (statutowej) działalności sił zbrojnych;

---

[31] „*Przez narzędzia rozumiemy przedmioty, które bądź same są źródłem siły, i dziełem naszym jest, że wywierają nacisk bezpośredni lub pośredni na daną rzecz, bądź służą do przenoszenia takiego nacisku lub naszego własnego impulsu dowolnego z obiektu naciśniętego na inny obiekt, w obu zaś przypadkach – przedmioty urobione do tego celu z zewnętrznego tworzywa*", T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 48.

[32] „*A więc najogólniej: środek do danego celu* – stwierdza T. Kotarbiński – *to będące dziełem czyimś zdarzenie w postaci zmiany lub stanu rzeczy spowodowane dla osiągnięcia tego celu*", tamże, s. 55. Często używa się terminu „środki" w znaczeniu narzędziowym, nie jest to jednak zdaniem autora najlepsze rozwiązanie. Prowadzi to do tego, że mówiąc o narzędziach stosuje się termin „środki", zapominając o tychże właśnie, a więc o działaniach z użyciem do tego właściwych narzędzi.

[33] Por. I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna...* s. 77–91; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej...* s. 89–90.

[34] Określenie „wewnętrzny" dotyczy poczynań podejmowanych w zakresie działania służb, inspekcji i policji, m.in. na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego.

[35] Odróżniamy środki od narzędzi polityki. Środki bowiem to przedsięwzięcia podejmowane w celu zmiany lub utrzymania stanu rzeczy, zaś narzędzia to przedmioty (w tym przypadku elementy siły narodowej) używane dla realizacji owych przedsięwzięć.

[36] Por. I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody...* s. 84.

[37] Por. tamże, s. 85.

4) **środki bezpieczeństwa publicznego i powszechnego** – to wszelkie działania podejmowane na rzecz zapewnienia przestrzegania bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, służące osiąganiu celów obrony narodowej;

5) **środki naukowo-techniczne obrony narodowej** – to wszelkie działania państwa i poszczególnych jego podmiotów w zakresie postępu nukowo-technicznego i nauki, mające zapewnić realizację celów obrony narodowej;

6) **środki ekologiczne obrony narodowej** – to działania w zakresie kształtowania środowiska naturalnego, służące celom obrony narodowej;

7) **środki normatywne obrony narodowej** – to działania państwa w sferze legislacji państwowej i międzynarodowej, zapewniające osiąganie celów obrony narodowej;

8) **środki ideologiczne obrony narodowej** – to działania państwa związane z kreowaniem poglądów, wartości i kultury narodowej, służące realizacji celów obrony narodowej; zwane są też *środkami psychospołecznymi*[38].

Wymienienie wszystkich możliwych sposobów (metod) działania w ramach poszczególnych rodzajów środków obrony narodowej przekracza ramy niniejszej pracy, jednak dla uzyskania stosownego poglądu na sprawę, poniżej przedstawiam najważniejsze z nich. I tak:

a) *do grupy środków politycznych* można zaliczyć: zawieranie lub zrywanie przymierzy (sojuszów) politycznych i polityczno-militarnych; zerwanie lub nawiązanie kontaktów dyplomatycznych; narzucanie świadczeń w wymianie handlowej; blokowanie granicy; zacieśnienie współpracy gospodarczej; nawiązanie współpracy wojskowej; zacieśnienie współpracy służb specjalnych; negocjacje, konsultacje, noty dyplomatyczne; groźby, odstraszanie i zastraszanie militarne; użycie siły zbrojnej; zerwanie stosunków gospodarczych; pomoc gospodarcza, wojskowa i humanitarna; poparcie dyplomatyczne; deklaracje poparcia polityki innego państwa; akcje specjalne[39]; blokada gospodarcza; blokada informacyjna; blokada dyplomatyczna; zwiększanie lub ograniczanie liczebności sił zbrojnych; zakupy uzbrojenia lub rozbrojenie; zakaz lub ograniczenie eksportu lub importu towarów i usług; bojkot, zakaz sprzedaży towarów zagranicznych w kraju; ograniczenia wobec obcych firm; ułatwienia lub restrykcje celne; udzielanie lub cofanie rządowych gwarancji kredytowych; zawieranie lub zrywanie umów handlowych między państwami; tworzenie warunków prawnych i organizacyjnych dla powszechności obrony narodowej,

b) *do środków gospodarczych*: zapewnianie wysokiej pozycji gospodarki narodowej w stosunku do kapitału zewnętrznego, zwiększanie nakładów na bezpieczeństwo narodowe; inwestycje w infrastrukturę (w tym obronną) kraju; stosowanie systemu zachęt dla inwestycji kapitałowych w dziedziny związane z obroną narodową (nowoczesne technologie, produkcja zbrojeniowa, infrastruktura obronna itd.); gromadzenie rezerw i zapasów; stosowanie zachęt na rzecz realizacji zadań w sferze obrony narodowej przez przedsiębiorców, samorządy i poszczególnych obywateli; mobilizacja gospodarki; militaryzacja; działania na rzecz stworzenia planów operacyjnych funk-

[38] Tamże, s. 89.

[39] Są tu takie metody, jak: infiltracja ważnych osób ze sfery polityki i gospodarki, szantażowanie polityków, prowokacje, pozyskiwanie agentów i działania wywrotowe.

cjonowania przedsiębiorstw w czasie zagrożeń; wsparcie gospodarcze dla sił zbrojnych (w tym sojuszniczych), straży, służb, inspekcji i policji; wydzielanie, ochrona i wspieranie działalności przedsiębiorstw o dużym znaczeniu dla obrony narodowej; transfer technologii; utrzymywanie wolnych mocy produkcyjnych na potrzeby mobilizacyjne państwa,

c) *do środków wojskowych*: podnoszenie poziomu szkolenia i wyszkolenia określonych sił; kształtowanie wysokiego morale i etosu zawodowego; podnoszenie poziomu mobilności wojsk; wdrażanie właściwych polityk zarządzania zasobami osobowymi; kreowanie atmosfery akceptacji społecznej dla poczynań określonych podmiotów; zapewnienie właściwego rozmieszczenia określonych sił na terytorium kraju; tworzenie warunków do powszechnego udziału społeczeństwa w misjach poszczególnych podmiotów organizacyjnych; edukacja społeczeństwa na rzecz powszechności obrony narodowej, tworzenie procedur współpracy z innymi podmiotami; wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych,

d) *do środków bezpieczeństwa publicznego i powszechnego*: podnoszenie poziomu szkolenia i wyszkolenia określonych służb, straży, inspekcji i policji; wspieranie inicjatyw społecznych w tym zakresie; tworzenie jednolitych procedur i standardów działania; podejmowanie działań zapobiegawczych i przygotowawczych,

e) *do środków naukowo-technicznych*: wspieranie działalności wynalazczej i naukowej; inicjowanie programów badawczo-rozwojowych w zakresie obrony narodowej; podnoszenie nakładów na naukę; stosowanie systemu zachęt dla przedsiębiorców na rzecz wspierania nauki; standaryzacja i unifikacja postępu technicznego (wielowariantowe użycie danego typu sprzętu); stosowanie gwarancji ustawowych dla planów i programów badawczych,

f) *do środków ekologicznych*: poprawa jakości wód, właściwa gospodarka odpadami, poprawa jakości powietrza, ochrona przyrody, zwalczanie zagrożeń przemysłowych, kontrola nad wykorzystaniem organizmów modyfikowanych genetycznie, modernizacja i rozwój monitoringu środowiska,

g) *do środków normatywnych*: wdrażanie norm Unii Europejskiej i standardów NATO służących interesom obrony narodowej; tworzenie podstaw prawnych na rzecz organizacji państwa do celów obronnych, zapewnienie uniwersalnych przepisów prawnych dotyczących powinności władz, przedsiębiorców, organizacji i obywateli w zakresie obrony narodowej (np. odnośnie do: świadczeń osobistych i rzeczowych, rozwojowego podejścia do powszechnego obowiązku obrony[40], wdrożenia procedur uwzględniania wymogu spełnienia kwalifikacji w służbie cywilnej i na kierowniczych stanowiskach w administracji publicznej); udziału organizacji pozarządowych, systemu ubezpieczeń, finansowania zadań,

h) *do środków ideologicznych (kulturowych)*: upowszechnianie idei edukacji na rzecz bezpieczeństwa; kultywowanie dorobku intelektualnego narodu; ochrona dziedzictwa kulturalnego narodu; utrzymywanie wysokiego poziomu kultury fizycznej.

---

[40] Polega to na wdrażaniu nowych rozwiązań biorących pod uwagę zmienione okoliczności i uwarunkowania bezpieczeństwa, wraz ze zmianami wynikającymi z gospodarowania zasobami ludzkimi na potrzeby służby w zakresie obrony narodowej, tj. obowiązku obrony narodowej.

Poszczególne środki (działania) mogą mieć zamierzony różny skutek w zachowaniu podmiotu lub stanie rzeczy, do których się owo działanie odnosi. Jednocześnie w różny sposób może to być osiągane. W pewnych okolicznościach mogą to być oddziaływania pozytywne na ich adresata i tak być przez niego odbierane, innym razem mogą wywierać na niego wpływ negatywny, a przynosić pozytywne rezultaty dla ich sprawcy, a w jeszcze innych okolicznościach mogą mieć zabarwienie neutralne. Bez względu na wszystkie z możliwych wyżej wymienionych i innych kombinacji, ważne jest jedno – to podmiot (państwo) podejmujący określone kroki (środki) powinien dążyć do osiągnięcia pozytywnych rezultatów, jeśli nie, to działanie było chybione, chyba że było to wkalkulowane w ogólną strategię działania[41].

Nie wszystkie środki obrony narodowej mają tę samą szansę znaczącego przyczynienia się do zakładanych skutków działania, a więc realizacji funkcji obrony narodowej, nie wszystkie też są – jak stwierdziliśmy – środkami ofensywnymi, pozostając nadal w grupie środków defensywnych[42]. Szacunkową opinię autora na temat znaczenia poszczególnych środków obrony narodowej RP dla realizacji jej funkcji przedstawia poniższa tabela (tabela 3)[43]. Poszczególne środki obrony narodowej RP stosuje się za pomocą określonych narzędzi, spośród których jedne mają znaczenie decydujące, inne znaczne, zaś jeszcze inne małe lub nieznaczne (tabela 4).

Funkcje obrony narodowej, główne i szczegółowe, stanowią podstawę do podjęcia kroków natury organizacyjnej, a więc do scalania poszczególnych czynności w jeden wielopodmiotowy czyn złożony. Obrona narodowa ma charakter organizacji, gdy tworzy taką całość, której składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości.

W tym miejscu należy przywołać wypowiedź T. Kotarbińskiego: „*W doskonaleniu sprawności wszelkiego działania idzie zawsze o jakiś akt organizacji, czyli takiego ustosunkowania się składników całości, iż całość ta jest jakoś bardziej utrwalona i odporna; a wszelki akt organizacyjny sprowadza się do jakiegoś łączenia lub rozłączenia lub jakiegoś spiętrzenia połączeń lub rozłączeń rozmaitego rodzaju ze względu na rozmaite relacje, pośrednio zaś – do jakichś rozmieszczeń składników całości*"[44].

---

[41] W osiąganiu celów jest możliwe, oczywiście podejmowanie etapowych działań, wśród których pewne mogą być skazane na fiasko, lecz jeśli tylko służą one ostatecznemu zwycięstwu i zyskują społeczne przyzwolenie, to należy je traktować jako środki wpisane w ogólną strategię działania. Były, owszem, przypadki w historii wojen, gdy rozpoznaniem walką odczytywano pozycje przeciwnika, poświęcając przy tym wiele istnień ludzkich i co ciekawsze, nie dotyczy to tylko działań armii radzieckiej w czasie ostatniej wojny światowej. Ale czy można było inaczej? Odpowiedź zostawmy analitykom problemu.

[42] Takim defensywnym środkiem jest gromadzenie rezerw, zapasów oraz utrzymywanie wolnych mocy produkcyjnych w przemyśle (w ramach programu mobilizacji przemysłowej). Jego ofensywnym przeciwieństwem jest natomiast stosowanie systemu zachęt skłaniających przedsiębiorców do zainteresowania się problematyka obronną i do podejmowania własnego ryzyka w tej materii, co uwalnia budżet państwa od nadmiernych kosztów w pierwszym przypadku.

[43] Pamiętać przy tym należy, że stosowanie środków obrony narodowej nie może być traktowane jako rzecz uniwersalna. Każde państwo z osobna znajduje się w uwarunkowaniach niepowtarzalnych i nie ma nigdzie na świecie drugiego takiego samego przypadku. Problematyce tej poświęcono wiele uwagi w poprzednim rozdziale.

[44] T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 339.

Tabela 3. **SZACUNKOWA OCENA WPŁYWU POSZCZEGÓLNYCH RODZAJÓW ŚRODKÓW OBRONY NARODOWEJ RP NA REALIZACJĘ JEJ FUNKCJI (ZNAK XXX OZNACZA WPŁYW DECYDUJĄCY, XX – ZNACZNY, A ZNAK X – MAŁY LUB NIEZNACZNY)**

Funkcja obrony narodowej (wariant)	Rodzaje środków obrony narodowej i ich wpływ na realizację funkcji obrony narodowej RP								
	polityczne	gospodarcze	wojskowe	bezpiecz. publicznego i powszechnego	naukowotechniczne	kulturowe	ekologiczne	normatywne	ideologiczne
zapewnienie ochrony porządku konstytucyjnego	XXX	X	XX	X	X	XX	X	XXX	XXX
zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego	XXX	X	XX	XXX	X	XX	X	XXX	XXX
ochrona życia, zdrowia, dóbr i środowiska	XX	XXX	XX	XXX	XXX	XX	XXX	XX	XX
zapewnienie przetrwania państwa i narodu wobec wyzwań i zagrożeń międzynarodowych	XXX	XX	XXX	XX	XX	XX	X	XX	XXX
zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa	XXX	XX	XXX	X	XX	X	X	XX	XX
zapewnienie niezależności politycznej	XXX	XX	XXX	X	X	XXX	X	XX	XXX
kształtowanie postaw i zachowań obywatelskich	XX	X	XX	X	X	XX	XX	XX	XXX
upowszechnianie idei i morale narodowego	X	X	X	X	X	XXX	X	X	XXX
gwarantowanie ochrony interesów gospodarczych państwa	XXX	XXX	XX	X	XXX	X	XX	XXX	XXX
zapewnienie właściwego wykorzystania zasobów ludzkich	XX	XX	XX	X	XX	X	X	XXX	XX

Stwierdzenie to wyraźnie wskazuje na potrzebę odejścia od morfologicznego (strukturalnego) pojmowania obrony narodowej, na rzecz przedstawienia jej w postaci funkcjonalnej. Już z charakterystyki środków obrony narodowej wynika, że do realizacji poszczególnych funkcji obrony narodowej można stosować różne narzędzia, z których jedne będą miały rolę wiodącą, inne zaś wspierającą.

Tabela 4. **SZACUNKOWA OCENA ZNACZENIA POSZCZEGÓLNYCH NARZĘDZI W STOSOWANYCH ŚRODKACH OBRONY NARODOWEJ (ZNAK XXX OZNACZA WPŁYW DECYDUJĄCY, ZNAK XX – ZNACZNY, A ZNAK X – MAŁY LUB NIEZNACZNY)**

Środki obrony narodowej	Narzędzia obrony narodowej										
	władza i dyplomacja	siły zbrojne	siły specjalne	gospodarka	dziedzictwo kulturowe	policje i straże	morale	nauka	potencjał społeczny	organizacja państwa	NGOs
polityczne	XXX	XXX	XX	XX	XXX	X	XX	X	XX	XX	XX
gospodarcze	XXX	XX	X	XXX	X	X	XX	XXX	XX	XX	X
wojskowe	XXX	XXX	XX	XX	XXX	X	XXX	XXX	XXX	XXX	XX
bezp. publ. i powsz.	X	XX	X	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XX	XX
naukowo-technicz.	XX	XXX	XX	XXX	XX	X	X	XXX	XX	XX	X
kulturowe	XX	XX	X	XX	XXX	XX	XXX	X	XX	X	XXX
ekologiczne	XX	X	XX	XXX	XX	XXX	XXX	XX	XX	XX	XXX
normatywne	XXX	X	X	X	XXX	X	XX	XXX	XXX	XXX	XXX
ideologiczne	XX	XX	X	X	XXX	X	XXX	XX	XXX	XX	XXX

Oceny prezentowane w powyższych tabelach są oparte na doświadczeniach autora uzyskanych w trakcie gier decyzyjnych prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej z kierowniczą kadrą administracji rządowej i samorządowej. Niemal cztery lata gier dały szansę na poznanie opinii w tej materii ponad tysiąca osób. Niemniej cennym źródłem informacji są cytowane już w tej pracy dzieła z zakresu bezpieczeństwa narodowego, a także nieprzywoływane jeszcze prace: D. Proektora, *Siła militarna we współczesnym świecie,* MON, Warszawa 1987; R. Bierzanka, *Załatwianie sporów międzynarodowych 1945–1973,* MON, Warszawa 1974; J. Borgosza red. nauk., *Wojna, militaryzm, pokój,* WAP, Warszawa 1982; M. Howarda, *Wojna w dziejach Europy,* Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków 1990.

W powyższych rozważaniach wyróżniono funkcje obrony narodowej jako organizacji w ogóle, a więc w odniesieniu do otoczenia obrony narodowej, czyli innych możliwych organizacji w państwie i w środowisku międzynarodowym. Tym razem pojawia się konieczność ukazania funkcji – ról w jej elementów, a więc we wnętrzu celowo stworzonej organizacji nazwanej obroną narodową.

5.4. WEWNĘTRZNA STRUKTURA FUNKCJI OBRONY NARODOWEJ POJMOWANEJ JAKO SYSTEM ORGANIZACYJNY

Omówione do tej pory funkcje obrony narodowej, które dla odróżnienia nazwiemy ogólnymi, ukazują jej rolę postrzeganą przez obserwatora zewnętrznego. Ich realizacja wymaga jednak wyznaczenia funkcji wewnętrznych, a więc ukazania poszczególnych składników całości, także funkcjonalnych. Analizując misje, cele i funkcje ogólne obrony narodowej nietrudno dostrzec istnienie dwóch najistotniejszych kierunków aspiracji (dążeń) tejże organizacji[45]. Jeden z nich to *zapewnienie trwałości, integralności, niezależności i niepodległości państwa jako podmiotu stosunków społecznych* (głównie międzynarodowych), drugi zaś to *zapewnienie bezpieczeństwa narodu*. Dążeniom tym służy stworzenie ram organizacyjnych na rzecz realizacji funkcji szczegółowych. W każdej organizacji wyróżnia się funkcje kierowania oraz funkcje wykonawcze, które można traktować jako określone, szczegółowe kierunki działania obrony narodowej.

Funkcje kierowania polegają na takim oddziaływaniu przez określony obiekt (element obrony narodowej) na inne, by te zachowywały się w taki sposób, który prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu działania organizacji. Funkcje zaś wykonawcze mają sprawić, by oczekiwany rezultat działania podmiotów wykonawczych został osiągnięty w określonych warunkach, okolicznościach, przy użyciu określonych środków i narzędzi działania. Odpowiadają więc m.in. na pytania: co? – jak? – czym?

Zazwyczaj analizując i definiując zagadnienia kierowania w jakimś systemie (np. systemie obronności), wymienia się wszystkie podmioty, których działanie ma związek z kierowaniem, począwszy od szczebla najwyższego i kończąc na najniższym. W praktyce ma to swoje uzasadnienie, lecz w teorii problemu, zważywszy na systemowe podejście do rozpatrywanych zagadnień, należy rozróżnić elementy kierownicze występujące na poszczególnych szczeblach analizowanej organizacji, by w konsekwencji ukazać odmienność ich ról w całym systemie.

Z tego też względu w kierowaniu obroną narodową dostrzega się występowanie określonych hierarchicznych szczebli odpowiedzialności, które można podzielić na odpowiedzialność na szczeblu: nadrzędnym, centralnym koordynacyjno-wykonawczym oraz roboczym (operacyjnym).

Szczebel nadrzędny, a więc będący ponad centralną i roboczą sferą kierowania, dysponuje formalną władzą, dzięki czemu może przejmować te obszary poszczególnych funkcji, które przesądzają o realizacji celów narodowych, określają misje, cele i konstrukcje systemu obrony narodowej wraz ze znaczną częścią sfery budżetowej, czyli środków finansowych na te cele.

Szczebel centralny (koordynacyjno-wykonawczy) – to poziom realizacji ustaleń na poziomie nadrzędnym oraz funkcji powierzonych ustawowo poszczególnym ministrom (równorzędnym), a nawet lepiej powiedzieć – kierownikom działów administracji rządowej oraz kierownikom urzędów centralnych podległych ministrom.

---

[45] Określono je wcześniej jako misje obrony narodowej.

Szczebel roboczy przejmuje funkcje realizacyjne – operacyjne, a więc dokonuje transformacji decyzji na konkretne działania (operacje)[46]. Tak wygląda kierowanie w ujęciu hierarchicznym. Jednak w obronie narodowej rozpatrywanej jako system, wyróżniono dwa podsystemy – nadrzędny podsystem kierowania oraz podsystem wykonawczy. W podsystemie wykonawczym znajdują się także elementy kierowania, do których zaliczają się wyżej wymienione podmioty szczebla centralnego i roboczego.

Podmiotem zainteresowania niniejszej pracy jest nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową, jako jeden z elementów systemu obrony narodowej.

5.4.1. Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową RP

Ze względu na to, że kierowanie ma zapewnić możność oddziaływania i powodowania zachowań obrony narodowej jako organizacji w całości, na pierwszym poziomie jej podziału hierarchicznego wyróżniono nadrzędny podsystem kierowania. Tak określona właściwość podsystemu kierowania sprawia, iż odróżnia się go od innych elementów kierowania, stanowiących część podsystemu wykonawczego, a jednocześnie pozostaje w zgodzie z istotą sprawowania władzy państwowej (ogólnonarodowej) na najwyższym poziomie wykonania woli narodu, wyrażonej postanowieniami ciał ustawodawczych.

Przyjęto więc, że **nadrzędny podsystem kierowania (NPK) obroną narodową stanowi skoordynowany wewnętrznie zbiór naczelnych organów władzy i administracji publicznej, wewnątrz którego dokonywane są funkcje decyzyjne oraz informacyjne w stosunku do systemu i jego otoczenia**. Wewnątrz tego podsystemu dokonuje się transformacja zachowań otoczenia oraz działań w podsystemie wykonawczym SON na sytuacje informacyjne, sytuacji informacyjnych na sytuacje decyzyjne, sytuacji decyzyjnych na działania SON, głównie na szczegółowe poczynania podsystemu wykonawczego[47] oraz na informacje do otoczenia SON[48].

Procesy decyzyjne zachodzące w NPK polegają na przekształcaniu, na podstawie obowiązujących reguł, informacji o procesie działania SON i procesach zachodzących w jego otoczeniu w decyzje konieczne do działania. Procesy informacyjne zaś dotyczą zbierania, przesyłania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania informacji zgodnie z potrzebami nadrzędnego podsystemu decyzyjnego[49].

Nadrzędny podsystem kierowania składa się z trzech elementów: *nadrzędnego podsystemu decyzyjnego (NPD), nadrzędnego podsystemu informacyjnego (NPI)* oraz *nadrzędnego podsystemu sztabowego (NPSzt.)*. Działanie NPD polega na kreowaniu decyzji władczych oddziałujących na cały system obrony narodowej, wynikających z posiadania formalnej – o rodowodzie normatywnym – władzy, czyli tytułu do wpły-

---

[46] Doskonałą analizę tych działań przedstawia P. Górski, *Zastosowanie modelowania...* s. 50–58.

[47] Działania SON oraz jego podsystemów są skierowane głównie do otoczenia, a także wiążą się z procesami wewnętrznymi w systemie.

[48] SON – skrót od „system obrony narodowej", zaś ON od „obrona narodowa".

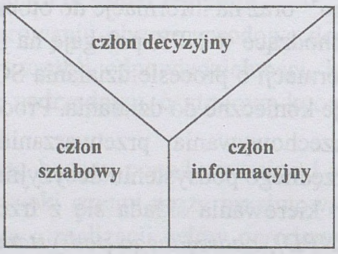
[49] Por. P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania,* t. 2. *Problemy efektywności działania,* rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 28 i 36.

wania na zmianę postępowania innych podmiotów poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie. Odbywa się to za pomocą środków gospodarczych, militarnych, instytucjonalnych, demograficznych, politycznych, technicznych oraz społecznych i innych. Decydowanie na szczeblu władzy państwowej określa się mianem rządzenia, które oznacza wszelkie czynności przygotowujące przesłanki decyzji, zapewniające podejmowanie decyzji lub też egzekwowanie wykonania decyzji władczych.

Nadrzędny podsystem informacyjny, z punktu widzenia potrzeb zarządzania, pełni trzy rodzaje zadań: zadania służące pomocą w podejmowaniu decyzji, zapewniające komunikację między poszczególnymi członami NPD oraz zaspokajające potrzeby otoczenia i podległego podsystemu wykonawczego. Dla podsystemu wykonawczego i jego elementów NPI pełni rolę orientującą oraz projektującą i korygującą zachowania (chodzi tu o informacje dotyczące warunków działania i rezultatów oraz sytuacji w systemie nadrzędnym).

W teorii i praktyce kierowania dostrzega się istnienie jeszcze jednej właściwości, a w konsekwencji – elementu organu zarządzającego. Ta właściwość polega na tym, że oprócz funkcji decyzyjnych i informacyjnych, w kierowaniu występuje również funkcja sztabowa. Mające swój wojskowy rodowód sztaby, na dobre zadomowiły się i w innych systemach organizacyjnych, a ich rola najogólniej polega na analizie i ocenie informacji oraz przygotowaniu wariantów różnych decyzji, propozycji najlepszych sposobów rozwiązań poszczególnych trudności oraz ułatwieniu wdrożenia decyzji władczych w życie. Sztaby te, w organizacjach związanych z bezpieczeństwem w ogóle, mają stały skład w warunkach normalnych, by w razie narastania symptomów zagrożenia rozwinąć się do rozmiarów adekwatnych do zaistniałej sytuacji. Myli się często klasyczne pojęcie „sztabu", przypisując tę nazwę ciałom kolegialnym o charakterze doradczym lub nawet politycznym[50].

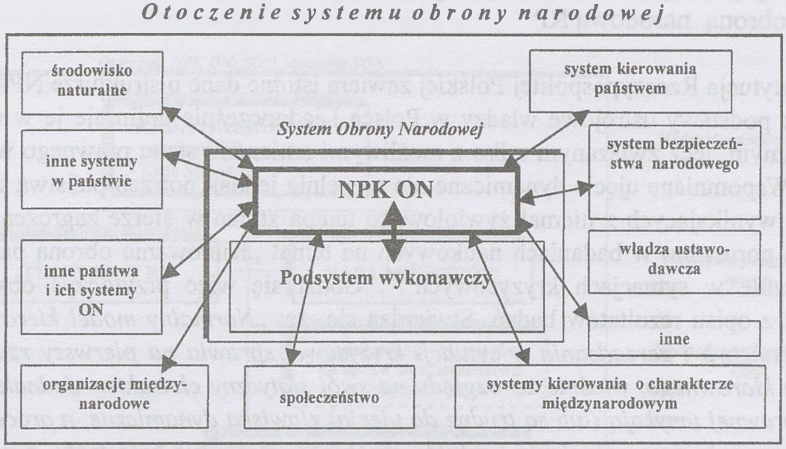
Nadrzędny podsystem kierowania ON składa się zatem z trzech członów funkcjonalnych: decyzyjnego, sztabowego i informacyjnego (rysunek 5.4).



Rys. 5.4. Struktura funkcjonalna NPK ON uwzględniająca występowanie trzech wzajemnie powiązanych członów funkcjonalnych

[50] Tego typu podejście można spotkać w projekcie ustawy o stanie klęski żywiołowej z 22 października 2001 roku. Stwierdza się w nim m.in., iż *„kierowanie działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej realizuje minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy Centralnego Sztabu Kryzysowego, a wojewoda przy pomocy wojewódzkiego sztabu kryzysowego tworzonego na bazie kolegialnego zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa"*. Te „sztaby" mają charakter kolegialny, a ich praca może się odbywać tylko w trybie spotkań cyklicznych (np. jeden raz na dobę), a zatem nazwa „komitet kryzysowy" byłaby tu właściwsza.

Totalne podejście do zagadnień obrony narodowej sprawia, że nadrzędny podsystem kierowania ON (NPK ON) powinien obejmować wszystkie, bez wyjątku, naczelne organy państwowe i wspierające je instytucje o charakterze informacyjnym oraz nadrzędny organ sztabowy. Tak więc, w ujęciu podmiotowym, jest to ten sam zbiór różnorodnych podmiotów, co zbiór tworzący podsystem kierowania państwem w ogóle. Istnieje jednak między nimi różnica, wynikająca z systemu reguł porządkujących (w pierwszym przypadku reguły te dotyczą funkcjonowania obrony narodowej, a w drugim reguł funkcjonowania państwa). Pomiędzy NPK ON a podsystemem wykonawczym oraz otoczeniem mogą zachodzić różne relacje (sprzężenia) typu: informacyjnego, decyzyjnego, współdziałania, substytucji, normatywnego i wykonawczego oraz materialno-energetycznego (rysunek 5.5)[51].



Rys. 5.5. Relacje (sprzężenia) zachodzące między nadrzędnym podsystemem kierowania obroną narodową a podległym podsystemem wykonawczym i elementami otoczenia obrony narodowej

Rysunek ilustruje złożoność powiązań NPK ON z innymi podmiotami podporządkowanymi lub stanowiącymi element jego otoczenia. Nadrzędny jego charakter wobec podsystemu wykonawczego obrony narodowej (PW ON) sprawia, iż należy go postrzegać jako podmiot o kluczowym znaczeniu dla misji obrony narodowej. Nie będzie więc błędem stwierdzenie, iż NPK, a zwłaszcza jego część decyzyjna, rozstrzyga o celach, zadaniach, funkcjach, środkach i narzędziach realizacji misji obrony narodowej.

Określenie NPK ON w polskich warunkach jest bardzo utrudnione. Mimo że istnieją historyczne i ustawodawcze przesłanki do ostatecznych rozstrzygnięć, rzeczywistość wygląda inaczej, bowiem wszelkie działania na poziomie władz naczelnych opierać się muszą na jasnych regułach i procedurach prawno-organizacyjnych, a tych nadal w Polsce brakuje[52]. W związku z tym, że problematyce tej poświęcono wiele

[51] Zob. P. Górski, *Zastosowanie modelowania...* s. 49.

[52] Nie dotyczy to tylko zagadnień obrony narodowej w rozumieniu przyjętym w tej pracy, lecz także realnej sfery obronności państwa, ochrony ludności i wielu innych zagadnień.

miejsca w poprzednich rozdziałach, główną uwagę skupię tym razem na działaniu konstruktywnym, a więc na próbie przedstawienia możliwej konstrukcji NPK ON w polskich uwarunkowaniach. W 1999 roku przedstawiłem kilka wariantów możliwych rozwiązań w zakresie kierowania obroną narodową, które można by uznać za aktualne i w chwili obecnej[53]. Tym razem uwagę poświęcę dwóm wariantom. Pierwszy z nich można nazwać modelem optymalnym – adekwatnym do dzisiejszych rozstrzygnięć konstytucji RP, drugi zaś pożądanym – to model powstały w wyniku zmian konstytucyjnych, być może mało realny, lecz z uwagi na jego prostotę i uniwersalizm pożądany.

5.4.1.1. Optymalny model nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera istotne dane o strukturze NPK ON, regulując podstawy ustrojowe władzy w Polsce i jednocześnie definiuje je w ujęciu dynamicznym, lecz związanym tylko z możliwymi zmianami stanu prawnego w państwie[54]. Wspomniane ujęcie dynamiczne nie wypełnia jednak potrzeb państwa w tym zakresie, wynikających z niemal żywiołowego tempa zmian w sferze zagrożeń. Problem ten poruszano w badaniach naukowych na temat „Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych"[55]. Godzi się więc przytoczyć obszerny fragment z opisu rezultatów badań. Stwierdza się, że: „*Normalny model kierowania obroną państwa i zarządzania w sytuacji kryzysowej sprawia na pierwszy rzut oka wrażenie klarownego, właśnie ze względu na swój statyczny charakter. Jednakże regulacji prawnej umykają (lub są trudne do ujęcia) zjawiska dynamiczne, a proces narastania zagrożenia, wystąpienia konfliktu zbrojnego, klęski lub katastrofy, a następnie zwalczania ich skutków jest zjawiskiem o dynamice trudnej do przewidzenia. Jeśli łatwo jest sprecyzować kompetencje określonego organu, to dynamika procesów żywiołowych powoduje, że przypisanie kompetencji sztywnym strukturom nie wystarcza do rozwiązania problemu*". Wynika z tego, że konstytucja RP nie rozwiązała wszystkich problemów w tym zakresie i trudno od niej tego oczekiwać, inne zaś akty rangi ustawowej są daleko w tyle za rzeczywistymi potrzebami[56].

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych jest obwarowane istotnymi zastrzeżeniami, lecz jednocześnie wskazuje dwa najważniejsze organy władzy wykonawczej w Polsce. Także inne postanowienia konstytucji rozstrzygają o sprawowaniu władzy

---

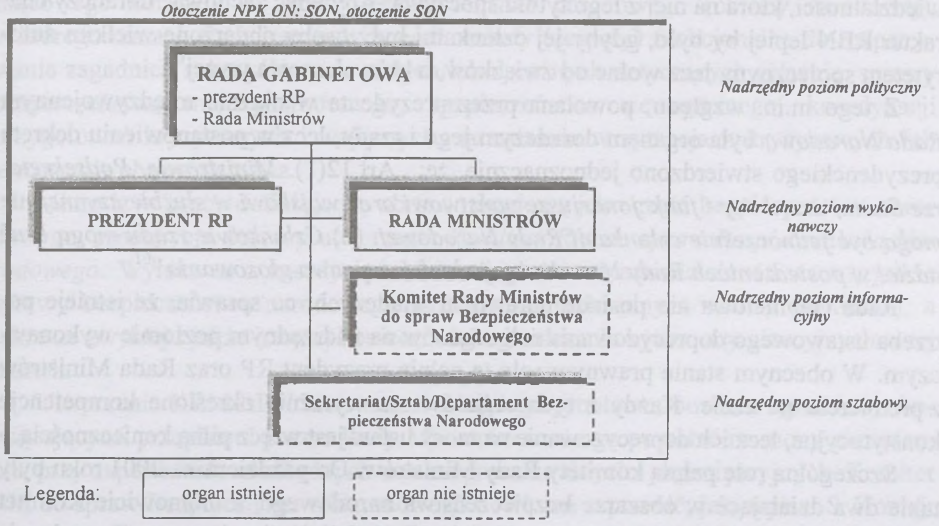
[53] Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, w obronie narodowej RP, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.

[54] W wyniku pojawienia się szczególnych zagrożeń, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.

[55] *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, kier. nauk. R. Wróblewski, AON, Warszawa 1999, s. 121, w ramach szerszego tematu: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku pk. „KAPPA"*, kier. nauk. B. Balcerowicz miał zaszczyt uczestniczyć w pracach dwóch zespołów badawczych, w tym w zespole badającym zagadnienia kierowania.

[56] Zob. S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna", październik 2001, nr 44, s. 3.

w państwie w zakresie bezpieczeństwa, a w konsekwencji obrony narodowej. Postanowienia ustawy zasadniczej oraz szeregu innych ustaw, mimo omówionych wcześniej braków, pozwalają na zbudowanie zoptymalizowanego i najbardziej realnego, modelu NPK ON, który znalazłby swoje potwierdzenie w rzeczywistym wymiarze. I tak, model nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową w obecnych warunkach, i przy niezbędnych usprawnieniach opiera się na wyróżnieniu *nadrzędnego organu (poziomu) politycznego*, którego rolę pełniłaby Rada Gabinetowa, *nadrzędnego organu (poziomu) wykonawczego* – prezydenta oraz Rady Ministrów, *nadrzędnego organu (poziomu) informacyjnego*, którego rolę pełniłby nieistniejący *Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego (KRMdsBN)* z premierem na czele, *nadrzędnego organu (poziomu) sztabowego* – organu, którego wbrew pozorom[57] brakuje w Polsce od dawna (rysunek 5.6).



Rys. 5.6. Uproszczony optymalny model NPK ON RP uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami w czasie normalnym (pokoju)

Rada Gabinetowa (RG) została określona jako nadrzędny organ polityczny, bowiem stanowi forum współdziałania prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Współdziałanie tych organów, niestety, opiera się na dobrej woli stron, gdyż konstytucja RP nie precyzuje podziału kompetencji między nimi ani też nie wskazuje procedur wykonania wspólnych uzgodnień na forum RG – powinno to stanowić jeden z problemów do rozstrzygnięcia w proponowanej ustawie o bezpieczeństwie narodowym (lub o obronie narodowej)[58]. Mimo to znaczenie RG nie podlega dyskusji, jest bowiem ona instytucją inte-

[57] Nie pełni tej roli ani Sztab Generalny WP, ani nie pełnił jej były UZKiOL, ani tym bardziej żaden z elementów organizacyjnych KG PSP, czy też inna instytucja w Polsce.

[58] S. Koziej proponuje, aby regulacje dotyczące kierowania znalazły się w oddzielnej ustawie o *zintegrowanym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (reagowaniu kryzysowym i obroną państwa)*, S. Koziej, *Improwizacja*... s. 3.

grującą dwa ośrodki władzy politycznej w Polsce w jeden organizm formułujący rozstrzygnięcia polityczne o losach państwa i narodu w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Zgodnie z postanowieniem konstytucji RP organem doradczym prezydenta RP w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Organ ten nie może być traktowany jednak w tych samych kategoriach, co przypominające go z nazwy lub składu osobowego organy kolegialne w innych państwach, takie jak Rada Bezpieczeństwa Narodowego w USA, Federalna Rada Bezpieczeństwa w RFN czy Wyższa Rada Obrony we Francji[59]. Wynika to zarówno ze względów formalnych, jak i z polskiej tradycji w tej materii.

Członkowie organu doradczego prezydenta powinni być wolni od odpowiedzialności służbowej za bezpieczeństwo kraju, a co za tym idzie, odpowiedzialności za wykonanie polityki państwa w tej materii. W przeciwnym razie wszelkie doradzanie będzie skażone wolą wyrażania interesów polityki, którą dana osoba się zajmuje i odpowiedzialności, która na niej z tego tytułu spoczywa. Aby więc zachować doradczy charakter RBN lepiej by było, gdyby jej członkami były osoby obdarzone wielkim autorytetem społecznym, lecz wolne od związków, o których mowa wyżej[60].

Z tego m.in. względu, powołana przez prezydenta w okresie międzywojennym *Rada Narodowa* była organem doradczym jego i rządu, lecz w postanowieniu dekretu prezydenckiego stwierdzono jednoznacznie, że: „Art.12(1). *Ministrowie, Podsekretarze Stanu, urzędnicy i funkcjonariusze państwowi oraz wojskowi w służbie czynnej nie mogą być jednocześnie członkami Rady Narodowej.* (2) *Członkowie rządu mogą brać udział w posiedzeniach Rady Narodowej, jednak bez prawa głosowania*"[61].

Rada Gabinetowa nie posiada uprawnień władczych, co sprawia, że istnieje potrzeba ustawowego doprecyzowania roli organów na nadrzędnym poziomie wykonawczym. W obecnym stanie prawnym role te pełnią prezydent RP oraz Rada Ministrów z premierem na czele. Każdy z tych organów ma wyraźnie określone kompetencje konstytucyjne, lecz ich doprecyzowanie na mocy ustaw jest wręcz pilną koniecznością.

Szczególną rolę pełnią komitety Rady Ministrów. Do października 2001 roku były takie dwa działające w obszarze bezpieczeństwa narodowego, a mianowicie Komitet Spraw Obronnych RM (KSORM) oraz Komitet Rady Ministrów do spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRMdsZSK)[62]. W październiku 2001 roku Rada Ministrów zlikwidowała powyższe komitety, a na ich miejsce zarządzeniem prezesa RM powołano jeden stały zespół Rady Ministrów, zwany Komitetem Rady Ministrów

[59] Por.: M. Dukaczewski, *Kompetencje władzy publicznej w zakresie obronności państwa*, [w:] *Armia narodowa a powinności obronne administracji rządowej i samorządowej*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1998, nr 4(13), s. 26–31; S. Kamiński, *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1998, nr 4(13), s. 46–51.

[60] Członkami RBN są: marszałkowie sejmu i senatu, prezes Rady Ministrów, ministrowie: spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, finansów, prezes NBP, szef BBN – sekretarz Rady i inne osoby wg uznania prezydenta.

[61] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1939 r. *o powołaniu Rady Narodowej*. Po 21 grudnia 1939 roku Rada Narodowa zmieniła nazwę na Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej.

[62] Ujmując szeroko zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, można by stwierdzić, że także Komitet Ekonomiczny RM oraz Komitet Społeczno-Polityczny, funkcjonujące do października 2001 roku, podejmowały wiele problemów z zakresu bezpieczeństwa w obszarach zdefiniowanych ich nazwą.

(KRM). Przewodniczącym KRM jest wiceprezes RM, a członkami: wiceprzewodniczący powoływany ze składu RM, sekretarze stanu w ministerstwach oraz szef Kancelarii Prezesa RM albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu (podsekretarz stanu) w Kancelarii Prezesa RM, a także inne osoby wg decyzji premiera albo przewodniczącego KRM. W pracach komitetu mogą brać udział: prezes NBP, przewodniczący KIE, prezes Rządowego Centrum Legislacyjnego, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Komitet ten pełni rolę organu opiniodawczo-doradczego w sprawach należących do zakresu działania RM i premiera[63].

Już w 1999 roku przedstawiono negatywną opinię o działaniach zmierzających do rozdzielania zagadnień bezpieczeństwa narodowego pomiędzy te dwa komitety[64]. Opinię tę potwierdziły prowadzone przez autora gry decyzyjne w AON, w czasie których, w większości przypadków, przyjmowano koncepcję funkcjonowania jednego rządowego komitetu do spraw bezpieczeństwa narodowego (obrony narodowej), w którego ramach funkcjonowałyby podkomitety (zespoły) funkcjonalne do rozpatrywania zagadnień szczegółowych, stałych lub doraźnych dotyczących głównie: sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwa wewnętrznego, koordynacji przygotowań kryzysowych i wojennych, zarządzania w sytuacjach kryzysowych lub kierowania obroną państwa.

Mimo iż w pracy definiuje się obronę narodową jako część bezpieczeństwa narodowego, propozycja dotyczy utworzenia *Komitetu RM do spraw Bezpieczeństwa Narodowego*. Wynika to z zasady jedności i ciągłości odpowiedzialności za wszystkie sprawy bezpieczeństwa narodowego na szczeblu nadrzędnym władzy publicznej, a także ze zwykłej i jakże istotnej konieczności ograniczania bytów organizacyjnych w tej materii.

Utworzenie KRMdsBN nie stanowi wielkiego problemu, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami prezes Rady Ministrów może go powołać na mocy zarządzenia, przy zapewnieniu niezbędnych ustaleń proceduralnych i organizacyjnych. Komitet RM do spraw Bezpieczeństwa Narodowego powinien zapewnić, jak napisał S. Koziej: *„rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów całości problemów bezpieczeństwa narodowego o skali państwowej (polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego)*[65]. Po zmianach z października 2001 roku funkcję KRMdsBN może pełnić KRM, jednak z uwagi na jego skład nie będzie to w pełni zgodne z ustaleniami przyjętymi w tej pracy.

Jednym z efektów rozporządzenia tworzącego ten komitet, powinno być powołanie stosownego organu sztabowego obsługującego jego prace oraz prace Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Dostrzegając trudną sytuację w tej materii, którą krótko można określić jako pozbawienie Rady Ministrów i premiera szans na wypełnienie ról w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a także wzorując się

[63] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów*, MP 2001, nr 38, poz. 623.

[64] Zob.: W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...* s. 57–67; *Kierowanie obroną...* kier. nauk. R. Wróblewski, s. 86–115.

[65] S. Koziej, *Improwizacja...* s. 4.

na polskiej tradycji oraz rozwiązaniach innych państw autor przedstawił propozycje powołania takiego organu o nazwie *Sekretariat Obrony Narodowej*.[66] Sekretariat ten miałby zapewnić: obsługę Komitetu Rady Ministrów; koordynację, w imieniu premiera, przedsięwzięć obrony narodowej, pracę rządu w sytuacjach kryzysowych, koordynację przedsięwzięć o charakterze międzyministerialnym, analizę i ocenę warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa i społeczeństwa; bezpieczeństwo gospodarcze, technologiczne, informacyjne itd.; czuwanie nad interesami państwa w sferze przemysłu zbrojeniowego i nowoczesnych technologii; koordynację wywiadu, porozumień międzynarodowych, prac legislacyjnych itp. Propozycja biegła także w kierunku ograniczenia roli i składu osobowego BBN i pozostawienia go w roli biura obsługi prezydenta RP oraz prac Rady Gabinetowej i Rady Bezpieczeństwa Narodowego[67]. Proponowany sekretariat miałby powstać na bazie części misji i sfery finansowo-kadrowej BBN oraz departamentów i biur w poszczególnych ministerstwach.

Taki sekretariat istniał w Polsce w okresie międzywojennym pod nazwą Sekretariat Komitetu Obrony Państwa (SKOP), a później Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (SKOR)[68]. Dzisiaj takiego organu nie ma i błędne byłoby twierdzenie, że rolę tę może spełnić którykolwiek z departamentów, odpowiednio: spraw obronnych w Kancelarii Premiera lub Systemu Obronnego w MON[69]. Rolę takiego organu sztabowego dostrzegł również S. Koziej, stwierdzając, iż tenże organ sztabowy odpowiedzialny byłby za „[...] *bieżące, codzienne, wykonawcze planowanie i koordynowanie realizacji decyzji rządowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego (w tym reagowania kryzysowego), a także obsługę RKBN* [...][70].

Obecnie można przyjąć, że organ sztabowy do spraw bezpieczeństwa narodowego (w randze departamentu, biura a najlepiej – dla zachowania tradycji narodowych – sekretariatu) realizowałby następujące zadania: przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego[71]; obsługa prac KRMdsBN; zapewnienie premierowi i RM merytorycznej obsługi ich odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa narodowego; koordynacja, w imieniu premiera, przedsięwzięć obrony narodowej, zapewnienie przystąpienia Rady Ministrów i KRMdsBN do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego; koordynacja przedsięwzięć o charakterze międzyministerialnym; analiza i ocena warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa i społeczeństwa; czuwanie nad zagadnieniami bezpieczeństwa gospodarczego, technologicznego, informacyjnego itd.; czuwanie nad interesami państwa w sferze przemysłu zbrojeniowego i nowoczesnych technologii;

---

[66] Propozycja ta, wzorowana na podobnych organach w państwach zachodnich – głównie we Francji – pojawiła się już w 1997 roku w materiałach do wspomnianych gier decyzyjnych w AON, a także była przedstawiana szefowi zespołu doradców premiera Jerzego Buzka. Mimo, iż spotkała się z uznaniem, nie udało się jej wdrożyć w życie.

[67] Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...* załącznik 14.

[68] Zob. rozdział trzeci niniejszej pracy.

[69] Ta uwaga nie przesądza o jakiejkolwiek negatywnej ocenie ich pracy w obecnych uwarunkowaniach organizacyjnych.

[70] Cytowany autor skrótem RKBN określa nazwę Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego.

[71] S. Koziej, *Improwizacja...* s. 4.

koordynacja zadań wywiadu, porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa i inne.

Scharakteryzowano powyżej funkcjonowanie nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową w czasie pokoju, czyli w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Istnieje jednak potrzeba zdefiniowania tego podsystemu w warunkach kryzysowych oraz wojennych.

Kryzysowe funkcjonowanie NPK ON powinno stworzyć warunki do podjęcia przez państwo działań w obliczu zaistniałej sytuacji kryzysowej i samego kryzysu, gdyby do niego doszło, a także – gdy trzeba – przejście do form organizacyjnych kierowania w razie konfliktu zbrojnego, na potrzeby kierowania obroną państwa[72].

W zasadzie na nadrzędnym poziomie kierowania nie powinno dochodzić do istotnych zmian organizacyjnych, poza faktem kryzysowego charakteru prac Rady Gabinetowej, prezydenta RP oraz Rady Ministrów, a także stworzenia organizacyjnych warunków pracy KRMdsBN oraz sztabu kryzysowego, czyli Sekretariatu (Departamentu) Bezpieczeństwa Narodowego.

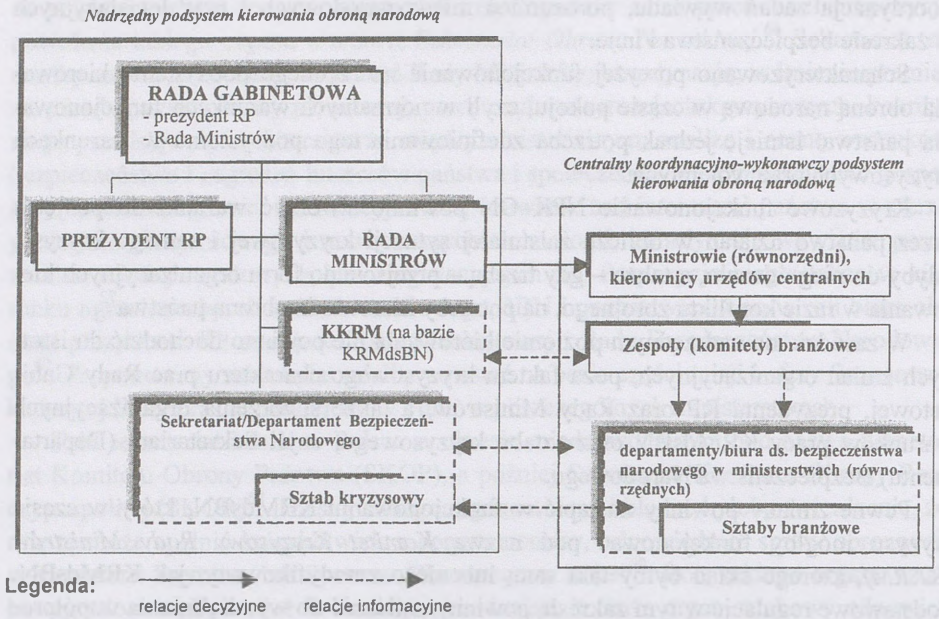
Pewne zmiany powinny nastąpić w funkcjonowaniu KRMdsBN, który w czasie kryzysu mógłby funkcjonować pod nazwą *Komitet Kryzysowy Rady Ministrów (KKRM)*, którego skład byłby taki sam, lub nieco zmodyfikowany, jak KRMdsBN. Podstawowe regulacje w tym zakresie powinny zmierzać do wyodrębnienia współpracujących z komitetem kryzysowym m.in. następujących międzyministerialnych lub branżowych zespołów (komitetów) funkcjonalnych: do spraw zagranicznych, do spraw polityki informacyjnej, prawnego, koordynacji przygotowań, do spraw działań sił zbrojnych, do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego, do spraw gospodarczych, energii, zasobów ludzkich, finansów, obrony terytorium kraju, bezpieczeństwa systemów informacyjnych, do spraw transferów specjalnych, konwersji i innych.

Nazwy zespołów sugerują, iż powinny one funkcjonować na poziomie ponadministerialnym lub poszczególnych ministerstw (równorzędnych) nie tylko w czasie kryzysu, lecz także w warunkach normalnych, tworząc elementy informacyjne hierarchicznego systemu kierowania obroną narodową na szczeblu centralnym (rysunek 5.7).

Funkcjonujące przy Radzie Ministrów Sekretariat (Departament) Bezpieczeństwa Narodowego i KRMdsBN, realizując swoje dotychczasowe sztabowe zadania, powinny zapewnić: analizę i ocenę sytuacji państwa w zaistniałej sytuacji oraz wsparcie merytoryczne decyzji politycznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego poprzez rozwinięcie Krajowego Sztabu Kryzysowego.

---

[72] Przez termin „sytuacja kryzysowa" rozumiemy zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom, regulacji; zaś termin „kryzys" oznacza jedną z faz sytuacji kryzysowej i moment niestabilności grożącej katastrofą lub prowadzącej do zmian w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu. Odróżniamy sytuację kryzysową od kryzysu wg ustaleń przyjętych w AON, w 1997 roku, w czasie seminarium na temat *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego.*



Rys. 5.7. Uproszczony optymalny model kryzysowego funkcjonowania NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami oraz elementami centralnego koordynacyjno-wykonawczego podsystemu kierowania obroną narodową

Z ustroju władzy państwowej wynika, że na centralnym koordynacyjno-wykonawczym szczeblu kierowania obroną narodową powinny także funkcjonować odpowiednie zespoły (komitety) ministerialne stanowiące organy doradcze ministrów (równorzędnych) w zakresie ich ustawowych zadań w sferze bezpieczeństwa narodowego (węziej – obrony narodowej), a także odpowiednie sztaby (departamenty, biura) odpowiedzialne, tak samo jak sztab krajowy, za zapewnienie prac ministra i podległego mu zespołu (komitetu).

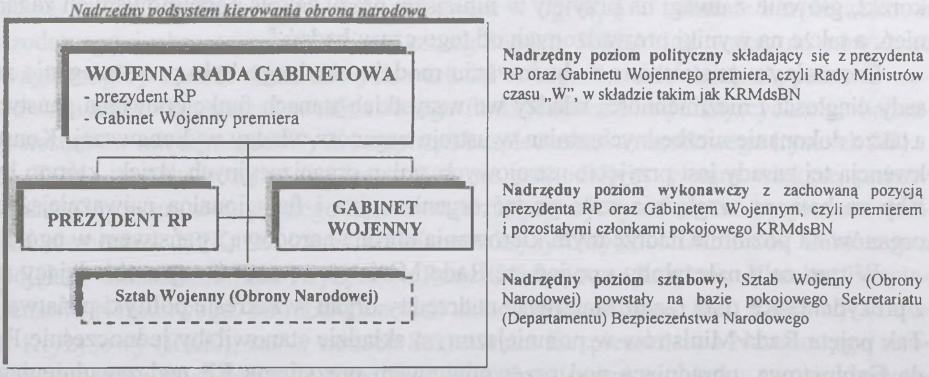
Szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania na czas konfliktu zbrojnego (głównie w skali wojny), w który Polska byłaby bezpośrednio zaangażowana. Warunki i okoliczności, jakie występują w takim okresie funkcjonowania państwa, wymagają zapewnienia niezakłóconej i w pełni dyspozycyjnej aktywności organów odpowiedzialnych za losy państwa i narodu, a także jak najdalej idącego uproszczenia zasad, procedur i form organizacyjnych kierowania państwem[73]. Konstytucja RP nie daje możliwości wprowadzenia zmian o ustrojowym charakterze, a co za tym idzie, mogą być one dokonywane jedynie w ramach jej ustaleń.

[73] Nie podlega omówieniu aktywność ciał ustawodawczych po pierwsze dlatego, że konstytucja RP określa to wyraźnie, a po wtóre z uwagi na to, że w przyjętej klasyfikacji organy te nie stanowią elementów nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową.

Nie zmienia się sytuacja Rady Gabinetowej, wzrasta ranga prezydenta RP, lecz pojawia się konieczność doprecyzowania składu i charakteru działalności Rady Ministrów, jej *Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Narodowego* oraz organu sztabowego.

Niezmienna sytuacja Rady Gabinetowej nie oznacza jednak, że nie mogłyby się pojawić nowe wartości w jej funkcjonowaniu. Z czego to wynika? Źródłem przewartościowań byłyby zmiany, jakie by zaszły w składzie Rady Ministrów. Organ ten mógłby się przekształcić w Gabinet Wojenny[74], którego skład, jak to trafnie zaproponował S. Koziej, mógłby być odpowiednikiem pokojowego składu KRMdsBN[75]. Zmiany te mogłyby nastąpić wraz z ogłoszeniem stanu wojennego, gdyby były przewidziane we wcześniejszych przepisach prawa państwowego (np.: w ustawie o stanie wojennym bądź ustawie o bezpieczeństwie narodowym bądź o obronie narodowej). Odbywałoby się to na mocy rozporządzenia prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego lub innego, z wydawanych przez ten organ rozporządzeń[76]. Te zmiany wskazują na fakt zakończenia działalności KRMdsBN z uwagi na to, że stałby się właśnie Gabinetem Wojennym premiera, czyli dokładnie – Radą Ministrów na czas wojny. W rezultacie takich zmian Rada Gabinetowa mogłaby się składać z prezydenta RP oraz Gabinetu Wojennego premiera, przyjmując nazwę „Wojennej Rady Gabinetowej".

Zachowałaby się, a nawet wzrosła rola Sekratariatu/Departamentu Bezpieczenstwa Narodowego przy RM. Organ ten musiałby zapewnić wojenną działalność Gabinetu Wojennego, a także koordynację operacyjnych poczynań obronnych państwa. Jego skład mógłby ulec powiększeniu o specjalistów (ekspertów) z różnych dziedzin, w ramach powołania ich do wykonania konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny. Stałby się sztabem wojennym (obrony narodowej) (rysunek 5.8)[77].



Rys. 5.8. Uproszczony optymalny model wojennego funkcjonowania NPK ON, uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami

[74] Proponowano również nazwę „Sztab Obrony Państwa", lecz ze względu na przyjęte w pracy nazewnictwo, lepiej przyjąć nazwę „Gabinet Wojenny". Zob. *Kierowanie obroną...* s. 123.

[75] S. Koziej, *Improwizacja...* s. 4.

[76] Formalny wymóg zainicjowania prac Gabinetu Wojennego nie podlega tu oczywiście dyskusji.

[77] Eksperci ci powinni być dobrani już w czasie pokoju, z sytuacjami kryzysowymi włącznie, a nawet służyć w tym czasie radą i pomocą.

Reasumując zagadnienia organizacji optymalnego podsystemu kierowania obroną narodową na szczeblu nadrzędnym można stwierdzić, że podjęcie określonych działań prawno-organizacyjnych w ramach ustaleń konstytucji RP mogłoby doprowadzić do udoskonalenia problematyki kierowania obroną narodową, a nawet szerzej – bezpieczeństwem narodowym. Nie oznacza to jednak, że osiągnięto by stan idealny, który bez zmian konstytucyjnych byłby nie do zrealizowania. Wynika to z tego, że nadal występować będą zakłócenia wynikające z silnej pozycji dwóch organów wykonawczych: prezydenta RP oraz Rady Ministrów (z premierem na czele) i dublowania się kompetencji Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Sekretariatu (Departamentu) Bezpieczeństwa Narodowego. Z tego też względu koniecznością poznawczą, a głównie życiową państwa, staje się określenie modelu pożądanego kierowania obroną narodową.

W optymalnym modelu nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową pewnym zmianom organizacyjnym towarzyszyły zmiany w nazewnictwie, lepiej byłoby zapewne, gdyby nazwy miały charakter uniwersalny na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa. Zastosowany wyżej sposób podejścia, ma jednak pomóc w dostrzeżeniu zmian, które zachodzą w NPK ON w zależności od zmian tych warunków i okoliczności.

5.4.1.2. Pożądany model nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową

Projekt takiego modelu przedstawiłem przy okazji rozważań nad aspektami kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Dzisiaj wymaga on jednak nieznacznych korekt, głównie z uwagi na przyjęty w niniejszej pracy zakres podejmowanych zagadnień, a także na wyniki prowadzonych od tego czasu badań[78].

Generalnym przesłaniem w budowaniu modelu idealnego było przestrzeganie zasady ciągłości i niezmienności władzy we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a także dokonanie niezbędnych zmian w ustroju organów władzy wykonawczej. Konsekwencją tej zasady jest przyjęcie ustrojowych zmian organizacyjnych, dzięki którym byłaby zachowana względnie stała postać organizacyjna i funkcjonalna najważniejszych organów na poziomie nadrzędnym kierowania obroną narodową i państwem w ogóle.

W tym celu należałoby przyjąć, że Radę Ministrów stanowi organ składający się z prezydenta RP oraz rządu, stanowiąc nadrzędny organ w zakresie polityki państwa[79]. Tak pojęta Rada Ministrów w pomniejszonym składzie stanowiłaby jednocześnie Radę Gabinetową, obradującą pod przewodnictwem prezydenta RP nad zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego. Jej ustalenia byłyby podstawą do wydawania decyzji władczych przez Radę Ministrów w czasie pokoju. W czasie kryzysu nie dochodziłoby do zmian, zaś w czasie konfliktu zbrojnego Rada Gabinetowa stawałaby się Gabinetem Wojennym prezydenta RP.

---

[78] Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...* s. 94–95 oraz załącznik 20.

[79] Śmielszy wariant mógłby polegać jedynie na likwidacji urzędu prezydenta lub premiera i pozostawieniu jednego lidera w państwie.

Członkowie rządu, wchodzący w skład Rady Gabinetowej z premierem na czele, stanowiliby Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego (RKBN), którego skład w czasie kryzysu byłby niezmienny. W czasie konfliktu zbrojnego i obowiązywania stanu wojennego w państwie, RKBN i rząd zawieszałyby swoją działalność.

Jeśli działania rządu w trybie normalnym nie wymagają interwencji prezydenta, całością spraw zajmuje się rząd, a jego ciałem doradczym jest RKBN. Na życzenie prezydenta lub z inicjatywy premiera mogłoby dochodzić do zainicjowania prac Rady Gabinetowej. Na mocy konstytucji i innych ustaw można by było określić okoliczności, w których udział prezydenta stałby się nieodzowny. Wiele wzorów znajdziemy w bliskim polskiemu ustawodawstwie francuskim. Dotyczyłoby to m.in. powzięcia decyzji o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych w państwie, o użyciu orężnym i nieorężnym sił zbrojnych na arenie międzynarodowej (w pewnych okolicznościach także w kraju), o ogłoszeniu mobilizacji i innych tej rangi przedsięwzięć.

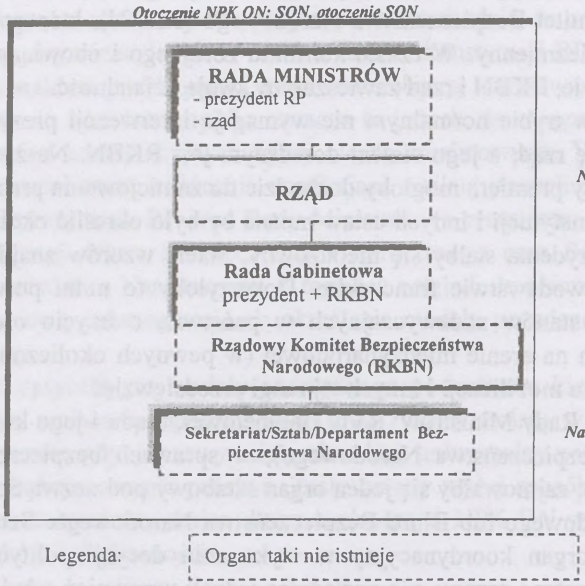
Merytoryczną obsługą Rady Ministrów, Rady Gabinetowej, rządu i jego komitetu (Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego), w sprawach bezpieczeństwa (w tym obrony narodowej), zajmowałby się jeden organ sztabowy pod nazwą Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego lub Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Sztab ten stanowiłby samodzielny organ koordynacyjny w wykonaniu decyzji politycznych przyjmowanych przez powyższe organy, nie posiadając jednak uprawnień władczych. Łączyłby jednocześnie funkcje dzisiejszego BBN oraz proponowanego wcześniej, w wariancie optymalnym, organu sztabowego funkcjonującego przy premierze.

Model pożądany jest trudno osiągalny, gdyż wymaga istotnych zmian ustrojowych i niezbędnej nowelizacji konstytucji RP. Obecny stan poglądów w tej materii nie rokuje szans na takie zmiany, lecz rezygnowanie z myślenia o nim byłoby odrzuceniem nadziei na doskonalenie kierowania państwem w ogóle, a w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej w szczególności. Jednak jak wskazują powyższe uwagi, mógłby wnieść wiele nowych wartości w usprawnienie działania państwa wobec wzrastających wyzwań w zakresie jego funkcjonowania wynikających z globalizacji stosunków międzynarodowych i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (rysunek 5.9).

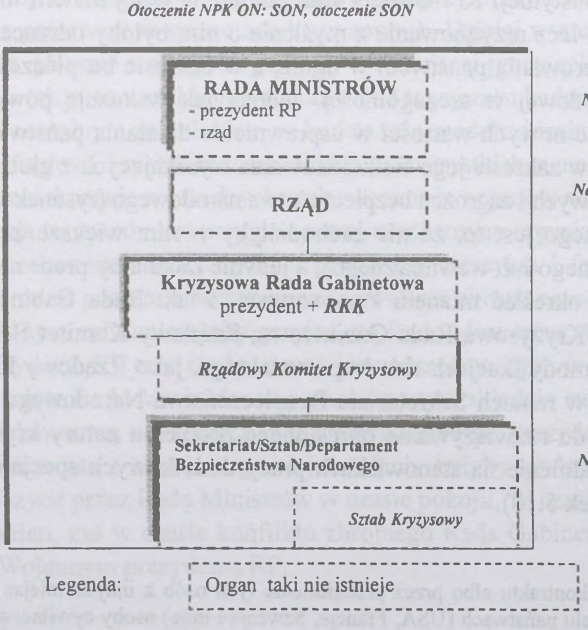
Zaletą modelu pożądanego jest to, że nie zachodziłyby w nim większe zmiany w czasie kryzysu (zewnętrznego lub wewnętrznego), a jedynie można by prace niektórych elementów NPK ON określać mianem kryzysowych. I tak: Rada Gabinetowa podjęłaby działalność jako Kryzysowa Rada Gabinetowa; Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego, po modyfikacjach składu personalnego, jako Rządowy Komitet Kryzysowy (RKK), zaś w ramach Sekretariatu Bezpieczeństwa Narodowego tworzono by sztab kryzysowy do rozwiązywania określonego problemu natury kryzysowej, również poprzez zatrudnienie na stanowiskach pracy dodatkowych specjalistów z różnych dziedzin[80] (rysunek 5.10).

---

[80] Na zasadzie świadczeń, kontraktu albo przez przeniesienie tych osób z innych miejsc pracy w administracji rządowej. W wielu państwach (USA, Francja, Szwecja i inne) osoby cywilne, zatrudnione w instytucjach będących odpowiednikiem Sekretariatu Bezpieczeństwa Narodowego, są rezerwistami gwardii narodowych lub sił OT, dzięki czemu w każdej chwili mogą być powoływani do służby jako żołnierze kontraktowi.



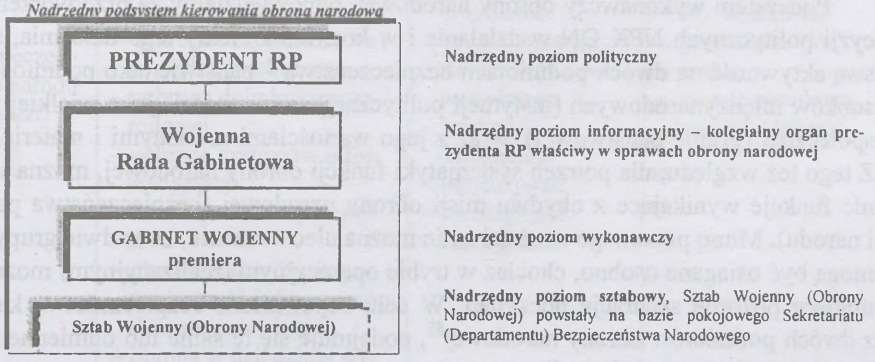
Rys. 5.9. Uproszczony pożądany model NPK ON, uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami, funkcjonujący w czasie normalnym (pokoju)



Rys. 5.10. Uproszczony pożądany model NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami, funkcjonujący w czasie kryzysu

Większe uproszczenie nastąpiłoby w razie ogłoszenia wojny i wprowadzenia w państwie stanu wojennego. Procedura zmian zachodziłaby na podstawie tych samych rozstrzygnięć, jak to miało miejsce w wariancie optymalnym. Obroną państwa kierowałby Prezydent RP przy pomocy wojennej Rady Gabinetowej, która bez udziału prezydenta byłaby Gabinetem Wojennym premiera, realizującym w sferze wykonawczej politykę obrony narodowej. Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego, podobnie jak w wariancie optymalnym, w całości stałby się Sztabem Wojennym (obrony narodowej), (rysunek 5.11).

Przedstawiono dwa modele nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową, z których pierwszy określono jako optymalny z uwagi na możliwość jego wdrożenia bez potrzeby modyfikacji w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Drugi model, pożądany, zakłada zmiany w ustawie zasadniczej, bez których trudne jest osiągnięcie ciągłości odpowiedzialności najważniejszych organów władzy wykonawczej we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Wydarzenia ostatnich lat, z atakiem terrorystycznym na USA włącznie, wywołują potrzebę doskonalenia kierowania bezpieczeństwem narodowym i obroną narodową w taki sposób, by możliwe się stało zapewnienie kilku najistotniejszych potrzeb w tym zakresie.



Rys. 5.11. Uproszczony pożądany model funkcjonowania wojennego NPK ON, uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami

Należą do nich: zapewnienie ciągłości odpowiedzialności i organizacji władzy we wszystkich okolicznościach i warunkach funkcjonowania państwa; zapewnienie szerokiego podejścia do zagadnień bezpieczeństwa narodowego i obrony narodowej, które prowadzi do postrzegania wielu środków polityki bezpieczeństwa i obrony narodowej, a także wszystkich podmiotów władzy w tym zakresie; włączenie spraw bezpieczeństwa narodowego do wszystkich aspektów działalności państwa, a także uproszczenie reguł i procedur kierowania na najwyższym szczeblu.

Konkludując rozważania o nadrzędnym podsystemie kierowania obroną narodową można stwierdzić, że spełnia on swe funkcje w trybie nieprzerwanym, czuwając nad tym – w miarę możliwości – by oczekiwany stan rzeczy w zakresie bezpieczeństwa nie ulegał negatywnym zmianom. To procesualne podejście do zagadnień kierowania

wynika z narastania (faz rozwojowych) zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa, a także procedur planistyczno-realizacyjnych stosowanych w poszczególnych fazach działania[81].

Funkcjonowanie NP KON można opisać na tle okresów funkcjonowania państwa, stanów nadzwyczajnych i form kierowania państwem. Tym sposobem można wyróżnić: kierowanie obroną narodową w czasie pokoju, czyli kierowanie; kierowanie obroną narodową w sytuacjach kryzysowych, czyli zarządzanie w sytuacjach kryzysowych; kierowanie obroną państwa (załącznik 14).

5.4.2. Podsystem wykonawczy obrony narodowej RP i jego szczegółowe elementy funkcjonalne

Sprawna organizacja kierowania państwem wymaga szerokiego i interdyscyplinarnego podejścia do zagadnień wykonawczych, a więc do realizacji decyzji władczych na poziomie państwowym. Funkcje wykonawcze mają sprawić, by oczekiwany rezultat działania został osiągnięty w określonych warunkach i okolicznościach, przy użyciu właściwych środków i narzędzi działania.

Podsystem wykonawczy obrony narodowej, odpowiedzialny za przetworzenie decyzji politycznych NPK ON w działanie i w konkretne efekty tego działania, skupia swą aktywność na dwóch podmiotach bezpieczeństwa – państwie jako podmiocie stosunków międzynarodowych (instytucji politycznej) oraz narodzie jako wielkiej grupie społecznej (grupie państwowej), wraz z jego wartościami moralnymi i materialnymi. Z tego też względu, dla potrzeb systematyki funkcji obrony narodowej, można wyróżnić funkcję wynikające z obydwu misji obrony narodowej (bezpieczeństwa państwa i narodu). Mimo pozornego rozdziału, nie można ulec wrażeniu, że te dwie grupy misji mogą być osiągane osobno, chociaż w trybie operacyjnym (realizacyjnym) może mieć miejsce pozorna separacja poczynań. W celu zapewnienia bezpieczeństwa każdego z dwóch podmiotów obrony narodowej[82], podejmuje się te same lub odmienne środki i narzędzia działania (tabela 5).

---

[81] Por. R. Wróblewski (kier. nauk.), *Kierowanie obroną*... s.13.

[82] Podmioty bezpieczeństwa narodowego są – w konsekwencji – podmiotami obrony narodowej.

Tabela 5. **PODSTAWOWE FUNKCJE PODSYSTEMU WYKONAWCZEGO ORAZ ŚRODKI I NARZĘDZIA SŁUŻĄCE REALIZACJI MISJI OBRONY NARODOWEJ RP**

Misja (co zapewniać?)	Funkcje szczegółowe (co robić?)	Środki realizacji (jak to osiągać?)	Narzędzia realizacji (czym to osiągnąć?)
bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej	– obrona militarna – obrona gospodarcza – obrona dyplomatyczna – ochrona porządku konstytucyjnego – ochrona granicy – ochrona informacji niejawnych – ochrona systemów informacyjnych – edukacja dla bezpieczeństwa – obrona w dziedzinie kultury narodowej	– polityczne – gospodarcze – wojskowe – bezpieczeństwa publicznego i powszechnego – naukowo-techniczne – normatywne – ideologiczne	– dyplomacja – gospodarka (transport, rolnictwo i wyżywienie, łączność, przemysł, paliwa, energetyka, budżet) – siły zbrojne – wywiad i kontrwywiad, policje, inspekcje, straże – prawo – kultura narodowa – morale narodowe – nauka i edukacja
bezpieczeństwo narodu (ludzi)	– ochrona ludności – obrona militarna (operacje inne niż wojna) – ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego – ochrona dóbr kultury narodowej – ochrona systemów informacyjnych – edukacja dla bezpieczeństwa – obrona w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju – obrona w dziedzinie wyżywienia	– polityczne – gospodarcze – wojskowe – bezpieczeństwa publicznego i powszechnego – naukowo-techniczne – normatywne – ideologiczne – ekologiczne	– straże, służby, inspekcje i policje – siły wojskowe – gospodarka (j/w) – prawo – morale narodowe – nauka i edukacja

Funkcje podsystemu wykonawczego określają powtarzalne, typowe i sformalizowane proceduralnie działania, wyodrębnione ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części, czyli zadania. Jak wynika z powyższej tabeli, do realizacji określonej funkcji mogą być użyte różnej natury środki i narzędzia wykonawcze. Tym sposobem, aby zapewnić realizację np. funkcji ochrony ludności, mogą być użyte środki: polityczne, gospodarcze, wojskowe, bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, naukowo-techniczne, normatywne, ideologiczne, ekologiczne i inne. Tak samo można rozpatrywać realizację każdej innej wewnętrznej funkcji obrony narodowej. Określenie „wewnętrzne funkcje

obrony narodowej" służy ukazaniu swoistych specjalizacji podsystemów szczegółowych w ramach podsystemu wykonawczego, traktowanego w tym ujęciu jako system nadrzędny[83].

Kreacja podsystemów szczegółowych wynika z konieczności zaspokajania społecznych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Są one tak rozległe, że pojawiają się określone specjalizacje w ich osiąganiu, lecz w miarę rozwoju zależności międzyinstytucjonalnych (swoistej globalizacji) wykonawcy jednopodmiotowi nie są w stanie zrealizować zamierzonego celu indywidualnie i oczekują udziału i wsparcia innych. W ten sposób zdarzyć się może, że z tego samego zbioru podmiotów mogą zostać utworzone dwa lub więcej szczegółowe podsystemy funkcjonalne, przy czym w każdym z nich, kto inny będzie liderem i koordynatorem działań połączonych (rysunek 5.12).

Podsystemy szczegółowe systemu wykonawczego postrzegane funkcjonalnie, mają tę zaletę, że o ich istocie przesądza osiągany cel i funkcja oraz realizowane zadania, nie zaś użyte do tego celu narzędzia. Obowiązuje więc zasada, że na dowolnym zbiorze elementów można zbudować różne systemy, każdy w zależności od celu i relacji porządkujących ów zbiór. Każdy z tych podsystemów może być z kolei postrzegany jako odrębny system funkcjonalny, w którym występują elementy kierowania i wykonawcze.

Ze względu na zakres funkcji obrony narodowej, do podstawowych, szczegółowych podsystemów wykonawczych obrony narodowej można zaliczyć: *podsystem obrony dyplomatycznej*; *obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju; obrony militarnej*; *ochrony ludności*; *obrony w dziedzinie zdrowia; ochrony porządku konstytucyjnego (ochrony państwa)*; *ochrony bezpieczeństwa i porządku* publicznego; ochrony *granicy państwowej*; *obrony w sferze informacyjnej*; *edukacji dla bezpieczeństwa* oraz *obrony w dziedzinie kultury narodowej*.

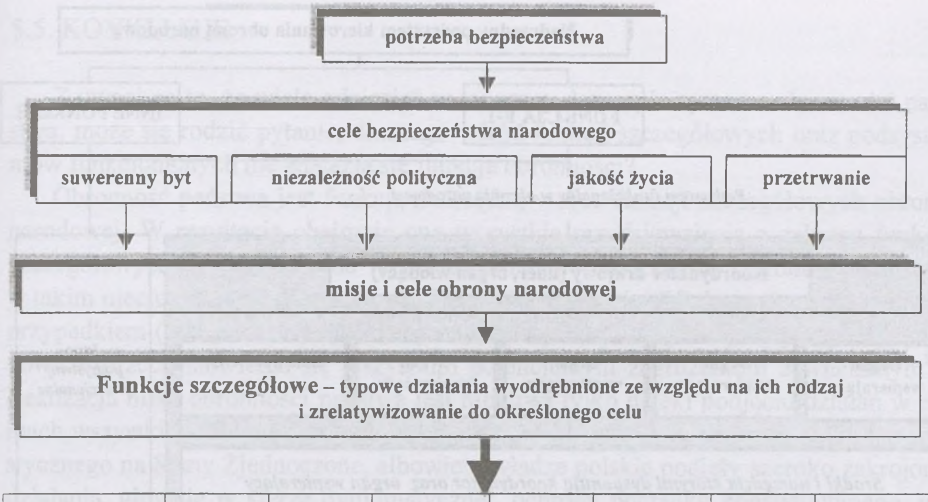
Każdy z podsystemów szczegółowych składa się z elementów kierowania i wykonawczych. Elementy kierowania zapewniają koordynację i wykonanie zadań w zakresie obrony narodowej na rzecz realizacji określonej funkcji. Przypomina to zasadę funkcjonowania poszczególnych działów administracji rządowej, w których wyznacza się ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu[84]. Taki minister, z wyjątkiem ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra obrony narodowej, nie kieruje, w zasadzie, żadnym resortem – w dawnym tego słowa znaczeniu – lecz odpowiada za koordynację działalności państwa w określonej dziedzinie.

Tę samą zasadę stosuje się przy funkcjonalnym podejściu do szczegółowych podsystemów wykonawczych obrony narodowej. Określony organ administracji rządowej (zazwyczaj minister) koordynuje działalność różnych interdyscyplinarnych podmiotów prawa państwowego w zakresie realizacji danej funkcji (rysunek 5.13).

---

[83] Podsystem wykonawczy na kolejnym stopniu weryfikacji (uszczegółowienia) struktury obrony narodowej jest nadsystemem wobec leżących niżej w hierarchii systemowej jego elementów funkcjonalnych, określanych tu jako podsystemy szczegółowe systemu wykonawczego.

[84] Występują tu oczywiście pewne wyjątki, polegające na zastrzeżeniu określonych spraw w odrębnych przepisach dla innego organu. Tak jest np. z działem obrona narodowa, w którym organem kierowania jest minister obrony narodowej, w pewnych zaś aspektach kompetencje zostały zastrzeżone do właściwości prezydenta RP lub innego organu państwowego (np. Rady Ministrów).

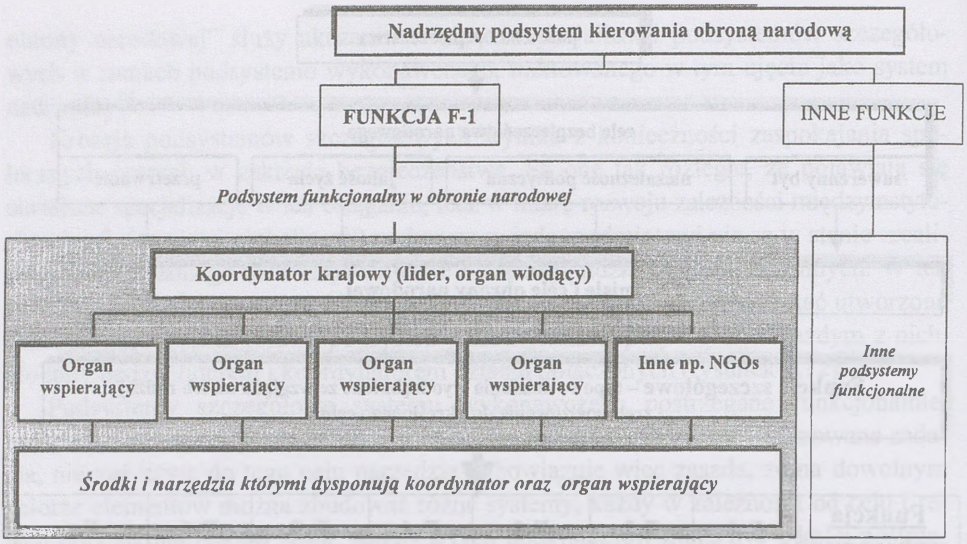


Funkcja / wykonawca	F-1	F-2	F-3	F-4	F-5	F-6	F...
1	K	W	–	W	W	W	K
2	W	K	–	–	W	W	W
3	–	–	W	W	K	–	W
4	W	–	W	–	W	K	W
5	W	–	W	–	W	–	W
6	W	W	K	W	W	–	W
7	–	W	W	K	–	W	W
.....	–	W	W	W	W	W	–

Legenda: F-1, 2, 3,4... – funkcje szczegółowe obrony narodowej, stanowiące podstawę określania podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej
1, 2, 3, 4 ... – podmioty zaangażowane do realizacji określonych funkcji
K – podmiot wiodący – koordynator funkcji
W – podmiot wspierający
Uwaga: znak „–" oznacza, iż dany podmiot nie jest przewidywany do realizacji danej funkcji, lecz nie można tego wykluczyć w zupełności.

Rys. 5.12. Idea tworzenia szczegółowych podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej, w związku z zaspokajaniem określonych potrzeb w osiąganiu misji i celów obrony narodowej

Koordynacja ta jest uwarunkowana wieloma ograniczeniami wynikającymi z prawnych konsekwencji funkcjonowania demokratycznego państwa, do których należą regulacje z zakresu praw człowieka i obywatela, praw gospodarczych, funkcjonowania samorządów, organizacji pozarządowych i innych. Ograniczenia te wynikają także z faktu, iż pewne uprawnienia władcze zostały zastrzeżone dla prezydenta RP, Rady Ministrów albo premiera.



Rys. 5.13. Istota szczegółowego podsystemu wykonawczego obrony narodowej

Między innymi z tego względu właściwszym podejściem jest określenie roli danego organu jako koordynatora (lidera, organu wiodącego), aniżeli jako organu zarządzania. W pewnych jednak okolicznościach koordynator (organ wiodący) może otrzymać – i otrzymuje – gdy trzeba, delegację (upoważnienie) do dysponowania funkcjami władczymi, polegającymi na prawie do zarządzania środkami i narzędziami przydzielonymi mu do realizacji określonej funkcji. Te okoliczności wynikają bezpośrednio z konieczności podjęcia działań wykonawczych na rzecz realizacji danego zadania. I tak, dla przykładu, tego typu uprawnienia otrzymywał minister właściwy do spraw wewnętrznych w czasie walki z klęskami powodzi w minionych latach. Ważną rzeczą jest jednak dostrzeganie faktu, iż owa delegacja uprawnień władczych na określonego lidera szczegółowego podsystemu wykonawczego ma dwojaką postać. Po pierwsze wynika ona ze ściśle określonych ustawowo uprawnień danego ministra (równorzędnego) do wykonania funkcji zarządzania – co ma miejsce zazwyczaj w czasie normalnego funkcjonowania państwa i ma wyraźne ograniczenia budżetowe, materialne i społeczne. Po wtóre jest konsekwencją dodatkowych upoważnień władczych, nadawanych mu w sytuacji zagrożeń, a także w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych w państwie. W tym przypadku wzrasta rola NPK ON (głównie Rady Ministrów z premierem na czele oraz prezydenta RP), którzy albo delegują pewne uprawnienia na danego ministra, albo zachowują je dla siebie ze względu na rangę podejmowanych działań.

5.5. KONKLUZJE

Z uwagi na to, że wiele odniesień w tej pracy dotyczyło systemu obronności państwa, może się rodzić pytanie, dlaczego wśród funkcji szczegółowych oraz podsystemów funkcjonalnych nie znalazła się funkcja obronności?

Obronność państwa jest funkcją nadrzędną wobec funkcji szczegółowych obrony narodowej. W rezultacie obejmuje ona wszystkie przedsięwzięcia z zakresu funkcji szczegółowych, realizowane na wyższym poziomie odniesienia. Obronność państwa w takim ujęciu jak ją zdefiniowano w *Strategii obronności RP*, jest więc szczególnym przypadkiem (sferą, dziedziną) obrony narodowej, dotycząc jednej z jej części, a mianowicie przeciwstawienia się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym[85]. Realizacja misji obronności państwa jest możliwa tylko dzięki podjęciu działań w ramach wszystkich funkcji szczegółowych. Tak się dzieje w konsekwencji ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone, albowiem władze polskie podjęły szeroko zakrojone działania, głownie w sferze dyplomatycznej, ochrony porządku konstytucyjnego, informacji niejawnych, ludności, systemów informacyjnych, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w sferze edukacyjnej. Nadrzędność obronności wobec funkcji szczegółowych jest więc oczywista[86].

Realizacja poszczególnych funkcji wymaga stosowania wielu, różnej natury, narzędzi, co sprawia, że dochodzi do powstania zjawiska mnogich przeznaczeń niektórych z nich. Istotne jest więc traktowanie podsystemów szczegółowych w taki sposób, aby wyróżniać w nich instytucje wiodące – standardowo związane z daną funkcją oraz instytucje wspierające, udzielające różnorodnej pomocy w jej realizacji niemal zawsze lub – gdy wymagają tego określone ograniczenia – sporadycznie albo doraźnie.

To wyjaśnienie pozwoli lepiej zrozumieć istotę podejścia funkcjonalno-rozwojowego do poszczególnych funkcji szczegółowych w obronie narodowej, polegającej na dynamicznym – zmieniającym się w zależności od sytuacji – jej charakterze. Zadania realizowane w ramach poszczególnych szczegółowych podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej polegają na tym, że wiążą się z osiąganiem podstawowych misji i celów obrony narodowej, a także z zapewnieniem wsparcia na rzecz innych podsystemów szczegółowych. Z tego też względu, charakteryzując poszczególne podsystemy, główną uwagę skupię na pojmowaniu jego istoty i ukazaniu reguł porządkujących jego funkcjonowanie. Dzięki temu zostaną też ukazane związki z innymi podsystemami.

Podsystemy szczegółowe obrony narodowej nie są bytami wyizolowanymi z całokształtu działalności państwa. Ich istota wyraża się w zabieganiu o spełnienie określonej funkcji na rzecz realizacji szerszego celu obrony narodowej. Z teoretycznego

---

[85] Obrona narodowa dotyczy bowiem nie tylko zagrożeń zewnętrznych, lecz także zagrożeń o charakterze wewnętrznym godzącym w żywotne interesy bezpieczeństwa narodowego.

[86] Pamiętamy przy tym o słabościach systemu obronności, które polegają m.in. na tym, że pewne narzędzia służą jedynie wsparciu (zabezpieczeniu) działań w okresie hipotetycznego zagrożenia, mimo że mają też inne znaczenie. Dotyczy to chociażby ogniw gospodarczych, których rola polega na *zapewnieniu materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności*, podczas gdy środki gospodarcze stanowią sposób na zapobieganie konfliktom, utrzymanie pokoju, a szerzej – oddziaływanie na postawy innych uczestników stosunków międzynarodowych.

punktu widzenia i z pragmatycznie uzasadnionych powodów – celem lepszego ich poznania – można je rozpatrywać jako swoiste, odrębne systemy, w których wyróżnia się nadrzędny podsystem kierowania i podsystem wykonawczy. Nadrzędny podsystem kierowania to w zasadzie zmodyfikowana postać NPK ON, w którym dokonano określonych relacji porządkujących na rzecz sprawowania władzy nadrzędnej w zakresie realizacji szczegółowej funkcji. Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową jest więc jednocześnie zmodyfikowanym nadrzędnym podsystemem kierowania w podsystemie szczegółowym obrony narodowej. Z czego to wynika?

Przyczyna takiego podejścia wynika z ustroju władzy państwowej, a szczególnie jej elementów wykonawczych. Taka, a nie inna konstrukcja władzy wykonawczej sprawia, że pewien najistotniejszy zakres kompetencji jest zastrzeżony dla najwyższych jej organów, a więc prezydenta RP i Rady Ministrów z premierem na czele.

Prezydent akceptuje – lub nie – ustawy przyjęte przez ciała ustawodawcze, zaś Rada Ministrów rozporządzeniami lub zarządzeniami reguluje szczegółowe aspekty w interesującej nas materii. To pierwsza rola nadrzędnego podsystemu kierowania w stosunku do podsystemów szczegółowych. Druga polega na tym, że oba te organy, na forum Rady Gabinetowej, lub w innych formach, ustalają wspólnie polityczne warunki działania w danej materii. I wreszcie trzecia rola – od prezydenta lub Rady Ministrów zależy zaangażowanie sił i zasobów państwa (ludzkich, rzeczowych i finansowych) na rzecz realizacji danej funkcji szczegółowej, szczególnie jeśli to zaangażowanie ma wymiar międzynarodowy lub wiąże się z przekroczeniem właściwości ministrów kierujących danym działem (działami) oraz organów administracji rządowej znajdujących się na niższych szczeblach władzy.

W praktyce więc podsystem wykonawczy obrony narodowej, stanowiący odpowiednio uporządkowany zbiór podsystemów szczegółowych, należy postrzegać jako narzędzie w rękach nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową. Jest zbiorem wielu funkcji realizowanych na rzecz misji obrony narodowej, które w pewnych fragmentach rzeczywistości kreują szczegółowe podsystemy funkcjonalne rządzące się swoimi prawami i regułami porządkującymi w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Z tego też względu szerokie podejście do tych szczegółowych podsystemów pozwala dostrzegać w ich strukturze narzędzia wywodzące się z różnych dziedzin życia państwowego (działalności państwa). Stany nadzwyczajnych zagrożeń porządkują rolę tych narzędzi, którym przywraca się ich pierwszoplanową rolę, podczas gdy wiele z nich pełni ją niezmiennie. Wielowariantowe używanie narzędzi obrony narodowej stanowi podstawę ekonomiczności działań i przesądza o istocie totalnego (interdyscyplinarnego, powszechnego) podejścia do zagadnień bezpieczeństwa narodowego w ogóle.

6. CHARAKTERYSTYKA SZCZEGÓŁOWYCH PODSYSTEMÓW WYKONAWCZYCH W OBRONIE NARODOWEJ RP

Wnioski płynące z badań, których rezultaty znalazły się w poprzednich rozdziałach, pozwalają na stwierdzenie, że w postrzeganiu obrony narodowej większe znaczenie ma kwestia jej funkcji niż sformalizowanych narzędzi realizującej określone zadania. Funkcje pozwalają wydobyć wszystko to, co tkwi w możliwościach państwa, docenić rolę substytucji i współdziałania, a także dostrzec rzeczy, które w innym podejściu organizacyjnym (podejściu narzędziowym) byłyby pominięte. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, proponuję rozszerzoną definicję obrony narodowej o następującej treści:

Obrona narodowa – element (część) bezpieczeństwa narodowego – to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów nadrzędnego podsystemu kierowania oraz szczegółowych funkcjonalnych podsystemów wykonawczych, określony relacjami współdziałania i substytucji, służący ochronie i obronie żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego.

Misje obrony narodowej są osiągane dzięki zwykle powtarzalnym, typowym i sformalizowanym proceduralnie działaniom wyodrębnionym ze względu na ich zawartość treściową oraz ich zrelatywizowanie do określonego celu działania lub jego części. O tych działaniach – funkcjach traktuje ostatni rozdział pracy, w którym prezentuję dające się wyróżnić, spośród innych, szczegółowe funkcjonalne podsystemy wykonawcze obrony narodowej. Mimo iż można je postrzegać jako odrębne systemy działające w czasie normalnego funkcjonowania państwa, rzeczą najistotniejszą jest fakt harmonii między nimi, gdy sytuacje (okoliczności) wymagać będą działania w myśl jednego wyraźnie określonego celu i skonkretyzowanych w efekcie zadań.

Przedstawione w tym rozdziale podsystemy funkcjonalne mają różne znaczenie dla obrony narodowej. Niekwestionowaną dominującą rolę spełniają podsystemy: obrony dyplomatycznej, obrony w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju oraz obrony militarnej. Dwa pierwsze stanowią obecnie swoisty pierwszy rzut w osiąganiu celów obrony narodowej, zaś **obrona militarna jest argumentem ostatecznym**, co potwierdziły działania podczas interwencji Sprzymierzonych w Zatoce Perskiej, byłej Jugosławii oraz po ataku terrorystycznym na USA w 2001 roku. W rozdziale prezentuję też inne podsystemy funkcjonalne, które spełniają ważną rolę w oddziaływaniu na źródła zagrożenia, tworzą podwaliny morale narodowego i chronią najżywotniejsze wartości ludzkie przed zagrożeniami i ich skutkami.

6.1. PODSYSTEM OBRONY DYPLOMATYCZNEJ

Pierwszym ze szczegółowych podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej jest obrona w dziedzinie dyplomatycznej. Pierwszeństwo to wynika zarówno z roli dyplomacji w działalności państwa na arenie międzynarodowej, jak i z naturalnej koleii rzeczy w zabieganiu o bezpieczeństwo państwa (grupy państw), gdzie działania dyplomatyczne niejako wyprzedzają wszelkie inne kroki zaradcze.

Państwo postrzegane na tle stosunków międzynarodowych, oprócz trzech elementów konstytutywnych, czyli ludności, terytorium i władzy, ma także zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi[1]. Zdolność tę określa się też jako zdolność posiadania praw i obowiązków prawnomiędzynarodowych[2]. Posiadanie jej wyraża się podejmowaniem działań dyplomatycznych służących ochronie i rozwijaniu praw i interesów państwa i jego obywateli. Część tych działań dotyczy także obrony narodowej, czyli obrony państwa jako instytucji politycznej (instytucji prawa międzynarodowego) oraz obywateli, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych.

Dyplomację traktuje się jako wiedzę (obszar poznawczy) i sferę praktyki. W praktyce oznacza ona współcześnie *„oficjalną działalności organów państwowych, wykonywaną głównie przez przedstawicieli dyplomatycznych na rzecz utrzymania stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony i rozwijania praw i interesów państwa i jego obywateli; zespół metod i środków oraz umiejętności służących racjonalnemu osiąganiu zakładanych celów* [...]"[3].

Z istoty dyplomacji wynika, że **podsystem obrony dyplomatycznej to całokształt organów państwa wraz z aparatem wykonawczym i ich działań realizowanych na arenie międzynarodowej w celu realizacji interesów państwa w sferze obrony narodowej**. Obrona dyplomatyczna stanowi jedną ze sfer aktywności dyplomacji, zaś realizacja celów obrony narodowej w stosunkach międzynarodowych jedną z jej zasadniczych misji.

Wszystkie funkcje dyplomatyczne określone prawem międzynarodowym wiążą się z problematyką obrony narodowej umożliwiając osiąganie jej celów. Należy do nich: reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym; ochrona w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli, w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe; prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego; zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami pa-

---

[1] Z brzmienia Karty NZ wynika, iż państwem jest jednostka polityczna, która jest w stanie przyjąć na siebie określone zobowiązania i która jest w możności i pragnie wypełnić te zobowiązania. Zob. m.in. art. 4, *Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*. DzU z 1947 r., nr 23, poz. 90, z późn. zm.

[2] W takim ujęciu państwo jest podmiotem stosunków międzynarodowych w przeciwieństwie do wielu uczestników tych stosunków, którzy takiej podmiotowości nie posiadają. Zob. L. Łukaszuk, *Istota i podstawy normatywne współczesnych stosunków dyplomatycznych*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. nauk. L. Łukaszuk, (AON, Warszawa 1999, s. 153.

[3] Tamże, s. 147.

nującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych[4].

Również niektóre funkcje konsularne wiążą się m.in. z realizacją celów obrony narodowej, są to głównie: ochrona w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego oraz jego obywateli, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe; popieranie rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz przyjaznych stosunków między tymi państwami; zapoznawanie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego państwa przyjmującego, zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego; udzielanie pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego; wykonywanie przewidzianych przez ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego praw nadzoru i inspekcji w odniesieniu do statków morskich i rzecznych posiadających przynależność państwową państwa wysyłającego oraz statków powietrznych zarejestrowanych w tym państwie[5].

Rola współczesnej dyplomacji polskiej i jej działań w obszarze obrony narodowej jest uwarunkowana wzrostem złożoności interakcji pojawiających się w stosunkach międzynarodowych. Skomplikowanie systemu międzynarodowego sprawia, że Polska stanęła w obliczu wielu złożonych uwarunkowań, a to, że nie jest potęgą globalną, wymusza potrzebę wyboru starannej strategii polityki zagranicznej państwa. Jak napisał H. Kissinger: „[...] *formułowanie polityki zagranicznej należy rozpocząć od próby określenia tego, co stanowi żywotny interes – przeciwdziałania wszelkim zmianom w otoczeniu międzynarodowym, które mogą zagrozić bezpieczeństwu narodowemu, bez względu na formę i umocowanie prawne*"[6].

Wydarzenia po 11 września po raz kolejny potwierdziły, że w polityce międzynarodowej liczą się tylko państwa silne, a więc te, które mogą w taki czy inny sposób (siły operacyjne, wywiad, narzędzia gospodarcze i wpływy polityczne) udzielić poparcia Stanom Zjednoczonym i pomóc zapewnić bezpieczeństwo przed atakami terrorystycznymi. Państwa słabe dyplomatycznie, gospodarczo i militarnie nie odgrywały i nie będą odgrywać liczącej się roli na arenie międzynarodowej. Pokazały, że Rosja stała się znowu najbliższym sojusznikiem USA, gdyż głównie ona posiada niezbędne informacje wywiadowcze, wpływy polityczne w republikach graniczących z Afganistanem, udziela pomocy opozycji afgańskiej, a także pomocy dyplomatycznej Amerykanom. Nie bez znaczenia jest także rosyjskie doświadczenie militarne z wojny z Afganistanem.

Zgodnie z intencją *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* ma aktywnie uczestniczyć w „[...] *kształtowaniu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim i euroazjatyckim, działając zarówno na forach wielostronnych, regionalnych oraz dwustronnie. Dyplomacja zmierza do poszerzenia grona przyjaznych nam państw*

[4] Zob. Konwencja wiedeńska z dnia 18 kwietnia 1961 r o stosunkach dyplomatycznych, DzU z 1965, nr 37, poz. 232.

[5] Zob. Konwencja wiedeńska z dnia 24 kwietnia 1963 r o stosunkach konsularnych, DzU z 1982, nr 13, poz. 98.

[6] H. Kissinger, *Dyplomacja*... s. 893.

i innych uczestników życia międzynarodowego oraz pozyskiwania podobnie myślących – zwłaszcza w sferze szeroko pojętego bezpieczeństwa"[7]. Polski wkład ma dotyczyć rozwiązywania problemów globalnych, regionalnych i bezpośredniego otoczenia, zwłaszcza w ramach NATO, Unii Europejskiej i OBWE. Z tego też względu w *Strategii obronności RP* wielką wagę przypisuje się solidarności i integracji sojuszniczej w ramach NATO oraz współpracy i partnerstwu w OBWE, Unii Europejskiej, a także współpracy z sąsiadami. Wyzwania dla dyplomacji polskiej w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej, są ogromne.

Szczególną rolę w tej materii odgrywają organy wchodzące w skład Nadrzędnego Podsystemu Kierowania Obroną Narodową, bowiem prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów, tak konstytucja RP, jak i inne ustawy niższej rangi gwarantują zdecydowane zwierzchnictwo w tych sprawach. Prezydent RP bowiem jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium (art. 126); jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe[8], mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące przy nim przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych, współpracując w tym zakresie z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133).

Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną RP, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a także zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146 konstytucji). To ostatnie z wymienionych konstytucyjnych uprawnień Rady Ministrów stawią ją w szczególnym położeniu, jednak jak się stwierdza: „*Takie rozwiązania* (mowa o konstytucyjnych uprawnieniach prezydenta RP oraz Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej – W.K.) *zdają się sugerować konieczność współdziałania obydwu organów władzy, szukania porozumienia w sprawach najważniejszych dotyczących polskiej racji stanu*"[9]. Oto, przy okazji, kolejny argument na postrzeganie rangi nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową.

Struktura poziomu koordynacyjno-wykonawczego w obronie dyplomatycznej jest naturalną konsekwencją rozwiązań w materii stosunków zagranicznych Polski w ogóle. Zatem organem koordynacyjnym polityki zagranicznej państwa w sferze obrony narodowej jest minister właściwy do spraw zagranicznych, czyli formalnie urzędujący minister spraw zagranicznych. Można przyjąć, że dział „sprawy zagraniczne" w zakresie obrony narodowej, zgodnie z postanowieniem ustawy o działach administracji rządowej, wiąże się ze sprawami: stosunków RP z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; reprezentowania i ochrony interesów RP i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą. Ustawa stwierdza, że minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje, z zastrzeżeniem zadań i kompetencji Ko-

[7] *Strategia bezpieczeństwa...* s. 6.
[8] Zawiadamia o tym Sejm i Senat.
[9] S. Korycki, H. Bińkowski, *Organy państwa...* s. 187–189.

mitetu Integracji Europejskiej, działalność innych organów i instytucji państwowych w dziedzinie stosunków z zagranicą[10].

Partnerami ministra właściwego do spraw zagranicznych są wszyscy ministrowie (równorzędni), którzy kierując działem podejmują w odniesieniu do tego działu czynności w zakresie współpracy z zagranicą we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i z Komitetem Integracji Europejskiej, w zakresie jego zadań.

Ranga ministra właściwego do spraw zagranicznych wywołuje potrzebę powołania międzyministerialnej *Komisji Obrony Dyplomatycznej*, a także funkcjonowania stosownego zespołu ministra, który mógłby pełnić funkcje doradcze, a gdy zajdzie taka potrzeba – przeradzać się w zespół kryzysowy albo stanowić część gabinetu wojennego premiera. Funkcje merytoryczne w tym zakresie pełni wiele komórek organizacyjnych MSZ, jednak potrzeba wydzielenia jednego departamentu obrony dyplomatycznej (polityki bezpieczeństwa, w razie kryzysu – sztabu kryzysowego) jest tu bardzo zasadna. Obecnie dwa departamenty (polityki bezpieczeństwa oraz polityki bezpieczeństwa europejskiego) i jedno biuro spraw obronnych zajmują się sprawami, które można byłoby zintegrować w jedną całość organizacyjną[11].

Poziom roboczy obrony dyplomatycznej stanowią wszystkie organy zewnętrzne[12], a także państwowe jednostki organizacyjne[13] i komórki organizacyjne centralnych organów administracji rządowej[14] oraz wojewodowie – reprezentujący prezydenta RP na terenie województwa, a także uczestniczący we współpracy przygranicznej (rysunek 6.1).

---

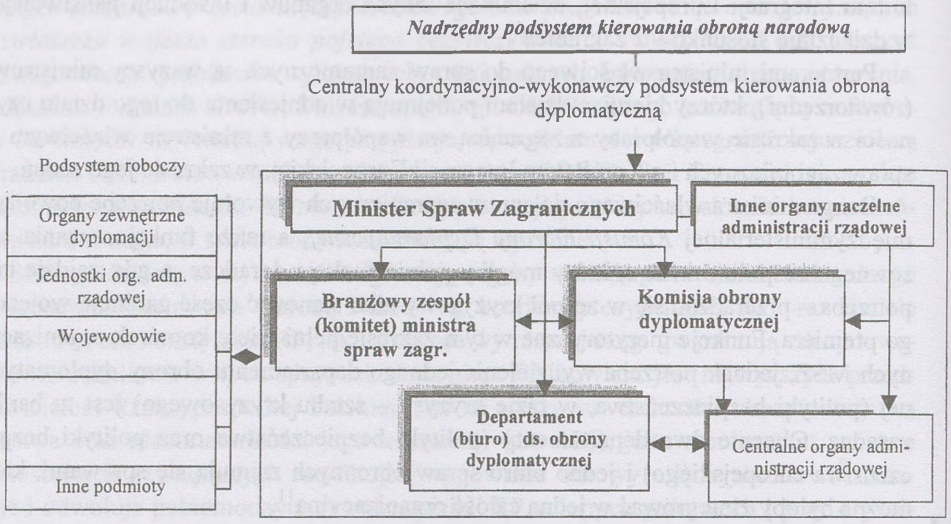
[10] „Art. 1. *Komitet Integracji Europejskiej, zwany dalej „Komitetem", jest naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej*". Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Komitecie Integracji Europejskiej,* DzU z 1996 r., nr 106, poz. 494. KIE zgodnie z cytowaną ustawą ma wykonywać także zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, określone w odrębnych przepisach, jednak po dzień dzisiejszy takich przepisów brak.

[11] Na taki przerost administracyjny mogą sobie pozwolić tylko niektóre państwa prowadzące politykę w skali globalnej, a ponadto znajdujące się w doskonałej kondycji finansowej.

[12] Stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne, misje specjalne, przedstawicielstwa handlowe, stałe misje przy organizacjach międzynarodowych, urzędy konsularne, misje wojskowe. Mimo iż sprawy stosunków dyplomatycznych oraz konsularnych rozstrzygają dwie oddzielne konwencje wiedeńskie, odpowiednio: o stosunkach dyplomatycznych oraz o stosunkach konsularnych, w pracy przyjęto, że dyplomacja obejmuje obie sfery łącznie. Postanowienia obydwu tych konwencji, dotyczące funkcji dyplomatycznych lub konsularnych, są ze sobą ściśle związane, niektóre brzmią podobnie, a jedyna różnica polega na tym, że służba konsularna odpowiada głównie za indywidualne interesy obywateli swego państwa, a także interesy państwa, zaś służba dyplomatyczna występuje głównie w interesie państwa i ogólnych interesów obywateli. Jedna i druga konwencja dopuszcza także wykonywanie funkcji dyplomatycznych lub konsularnych, odpowiednio przez służbę konsularną lub służbę dyplomatyczną.

[13] Na przykład Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

[14] Są to departamenty, biura albo wydziały współpracy międzynarodowej.



Rys. 6.1. Model podsystemu obrony dyplomatycznej, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

6.2. PODSYSTEM OBRONY GOSPODARCZEJ I INFRASTRUKTURY EKONOMICZNEJ

Jednym z trzech najważniejszych podsystemów szczegółowych obrony narodowej jest *podsystem obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju.* Punktem wyjścia do definiowania tego podsystemu jest dostrzeżenie dwóch obszarów gospodarczych (ekonomicznych) uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, a więc i obrony narodowej. Po pierwsze gospodarka służy celom obrony narodowej w zakresie tworzenia materialnych podstaw przeżycia ludności, zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania gospodarki narodowej w sytuacjach zagrożeń oraz funkcjonowania systemu obrony narodowej (materialne i infrastrukturalne podstawy funkcjonowania systemu), co można na swój sposób utożsamiać z ekonomicznym wymiarem bezpieczeństwa narodowego. Po drugie gospodarka jest narzędziem oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych, a więc – wespół z dyplomacją i czynnikiem militarnym – jest jednym z najważniejszych narzędzi polityki państwa[15].

Pierwsze, tradycyjne znaczenie gospodarki w obronie narodowej, stanowi naturalną konsekwencję tej dziedziny życia państwowego, której rola sprowadza się do zaspokajania wszelkich potrzeb państwa w zakresie dóbr materialnych i usług, co w razie zagrożeń staje się nader istotnym zagadnieniem. Drugie z nich wynika z faktu występowania międzynarodowych stosunków ekonomicznych, a co za tym idzie – z uzależnienia się wzajemnego państw (grup państw) w sferze przepływu towarów,

[15] Por. E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar...* s. 77–81.

usług, technologii, pieniądza i siły roboczej[16]. Fakt występowania zależności między państwami w tej materii sprawia, że dane państwo (grupa państw) może stosować nie tylko środki przymusu gospodarczego, ale i podejmować inne działania w sferze ekonomii, zmierzające do wywołania racjonalnych zachowań innych państw w zgodzie ze swoimi interesami, z interesami bezpieczeństwa narodowego włącznie.

W nazwie omawianego podsystemu szczegółowego obrony narodowej pojawia się też „infrastruktura ekonomiczna kraju". Pojęcie to, ściśle związane z gospodarką (ekonomią), pojawiło się dla odróżnienia gospodarki rozumianej jako całokształt działań realizowanych w celu zaspokojenia zapotrzebowania ludzi na określone dobra i usługi materialne od całokształtu urządzeń stałych, przedsiębiorstw i instytucji usługowych, głównie w zakresie transportu, łączności, energetyki i budownictwa, niezbędnych do należytego funkcjonowania gospodarki narodowej, zwanych infrastrukturą ekonomiczną kraju.

Obrona w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju to całokształt poczynań państwa związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału gospodarczego państwa, a także infrastruktury ekonomicznej kraju w celu zapewnienia realizacji misji i celów obrony narodowej. Jest to więc sposób na wykorzystanie czynnika ekonomicznego w stosunkach międzynarodowych, a także zapewnienia materialnych potrzeb państwa (społeczeństwa, gospodarki, organów i instytucji państwa) w razie zagrożeń godzących w jego bezpieczeństwo.

Wykorzystanie czynnika ekonomicznego w stosunkach międzynarodowych, według E. Halizaka, może mieć charakter negatywny i pozytywny[17]. Negatywne oddziaływania mogą polegać m.in. na: stosowaniu zakazów lub ograniczeń w eksporcie i imporcie; bojkocie lub zakazie handlu towarami innego państwa na rynku wewnętrznym; stosowaniu określonych ograniczeń w tej materii; wykupywaniu towarów i surowców o strategicznym znaczeniu w celu wywołania wzrostu cen; sprzedaży po cenach dumpingowych; zajęciu lub konfiskacie i nacjonalizacji aktywów zagranicznych danego państwa; swobody połowów dalekomorskich; ograniczaniu tranzytu przez dany kraj; stosowaniu środków propagandowych i dezinformacji ekonomicznej w celu wywołania paniki; stosowaniu ostrzeżeń natury ekonomicznej mogących mieć wpływ na wymianę towarów i usług; narzucaniu nowych świadczeń ilościowych i innych warunków w wymianie towarowej; odwoływaniu wizyt i misji handlowych; wstrzymywaniu gwarancji kredytowych, pomocy technologicznej i gospodarczej; ścisłej kontroli wymiany handlowej; korumpowaniu polityków i liderów gospodarczych; wspieraniu przez siły specjalne (wywiad) działań dezorganizujących funkcjonowanie gospodarki danego państwa; prowadzeniu operacji wojskowych i specjalnych, z terrorystycznymi włącznie, przeciwko celom państwa nieprzyjacielskiego[18].

---

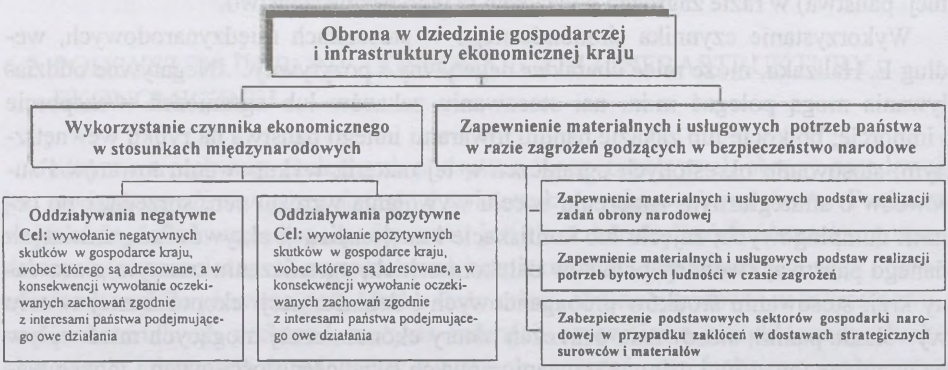
[16] Zob. J. Płaczek, *Stosunki ekonomiczne jako fundament bezpieczeństwa Europy Środkowej – rola Niemiec i Polski*, „Materiały i Studia" nr 1(42)97, AON, Warszawa 1997, s. 6–7.

[17] Należy mieć na uwadze, że państwa (grupy państw) stosują zazwyczaj obie formy jednocześnie.

[18] Zob.: E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar...* s. 89; E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (Crisis Management – CM)*, s. 38, robocze tłumaczenie *Generic Crisis Management Handbook (GCMH)*, NACC/PfP (COEC)D(97)2, dokument opracowany przez Radę do spraw Operacji i Komitet do spraw Ćwiczeń NATO, 17.05.1997.

Pozytywne oddziaływania gospodarcze mają wywołać pozytywne skutki w gospodarce innych państw, a tym samym przyczynić się do ich rozwoju i uzyskania oczekiwanych (przyjaznych) postaw w stosunku do ich sprawcy. Jest to podstawowy kierunek działania państw rozwiniętych gospodarczo, które wychodzą z założenia, że udzielanie szerokiego wsparcia państwom znajdującym się w trudnej sytuacji (głównie gospodarczej) przyniesie więcej pożytku aniżeli szkód w stosunkach międzynarodowych. Do tej grupy oddziaływań zalicza się: pomoc rozwojową; cła preferencyjne; ułatwienia i gwarancje kredytowe; transfer technologii; umowy handlowe i umowy o współpracy naukowo-technicznej[19]; wspieranie procesów gospodarczych w młodych demokracjach; zwalczanie przestępczości gospodarczej; wspieranie eksportu; budowanie stref wolnego handlu; wspieranie programów społecznych; promowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska naturalnego i inne.

Szczególną sferę obrony gospodarczej[20] stanowi zapewnienie materialnych i usługowych potrzeb państwa w razie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe. Zadania w tej materii prowadzą do: zapewnienia materialnych i usługowych podstaw realizacji zadań obrony narodowej; zapewnienia materialnych i usługowych podstaw realizacji potrzeb bytowych ludności w czasie zagrożeń oraz zabezpieczenia podstawowych sektorów gospodarki narodowej w przypadku zakłóceń w dostawach strategicznych surowców i materiałów (rysunek 6.2).



Rys. 6.2. Zakres obrony w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju

Podsystem obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju jest zbiorem elementów kierowania, materialno-energetycznych i społecznych tworzących potencjał gospodarczy państwa i infrastrukturę ekonomiczną kraju, służącym realizacji misji (celów, zadań, funkcji) obrony narodowej. Istota tego podsystemu wyraża się w tym, że obejmuje on wszystkie (lub prawie wszystkie) elementy gospodarki narodowej (podmioty, instytucje i przedsięwzięcia o charakterze gospodar-

[19] E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar*... s. 91.

[20] Dla uproszczenia mianem „obrona gospodarcza" będziemy określać „obronę w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju".

czym) i infrastruktury ekonomicznej kraju oraz elementy wspierające (niegospodarcze) i dotyczy ich wykorzystania zgodnie z zasadami gospodarczości (ekonomiczności) w realizacji misji obrony narodowej.

Obrona w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju (dalej – obrony gospodarczej) jest całokształtem poczynań, które dotyczą sfery kierowania obroną narodową, rynku, a także przedsięwzięć wsparcia realizowanych przez podmioty nierynkowe. Transformacja ustroju gospodarczego spowodowała zmianę mechanizmów ekonomiczno-finansowych, struktury własnościowej i funkcji państwa w stosunku do gospodarki. Dotychczas system gospodarczo-obronny miał w miarę jednorodny charakter, z dużą liczbą przedsiębiorstw zbrojeniowych, obligatoryjnością zadań i ustaloną strukturą[21]. Centralne sterowanie gospodarki narodowej przeszło w nową wartość, której istota polega m.in. na tym, że gospodarka podlega prawom rynku, a udział państwa polega na tworzeniu sprzyjających warunków do pomnażania narodowych zasobów gospodarczych na potrzeby bezpieczeństwa narodowego, przydzielaniu zasobów na bezpieczeństwo narodowe, racjonalnym wykorzystaniu tych zasobów, a także podejmowaniu działań politycznych, w których gospodarka staje się narzędziem w ręku organów władzy.

Złożony charakter obrony gospodarczej wymaga dostrzeżenia interdyscyplinarnego charakteru podejmowanych działań, w których główną rolę odgrywa NPK ON, z Radą Ministrów na czele[22], zaś na poziomie koordynacyjno-wykonawczym – minister gospodarki. Minister ten powinien określać działania, w sferze obrony narodowej, wszystkich ministrów odpowiedzialnych za produkcję, zbieranie (gromadzenie) i wykorzystanie różnego typu zasobów (zapasów), jak również za zagospodarowanie przemysłowe terytorium i zagadnienia infrastruktury ekonomicznej kraju.

Minister gospodarki powinien zapewniać stałą współpracę z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem obrony narodowej i innymi organami naczelnymi, a także wojewodami w zakresie swoich kompetencji koordynacyjnych.

Ramy działania ministra gospodarki określa ustawa i inne przepisy prawa państwowego. Tymczasem, nie ma jasnej sytuacji w tym względzie. Nie rozwiązuje tego bowiem ani ustawa o działach, ani też ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

Kompetencje ministra gospodarki powinny wynikać z delegowania na niego uprawnień Rady Ministrów i premiera, na których spoczywają w sferze gospodarczej następujące zadania: planowanie i realizacja przygotowań obronnych w sferze gospodarczej; utrzymanie gotowości obronnej państwa i jej podwyższanie, w razie potrzeby; określanie zasad wykorzystania infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne; określanie, w drodze rozporządzenia, zasad wykonania ustawy o rezerwach państwowych, zapasów obowiązkowych paliw, węgla i gazu; określanie zasad i zakresu realizacji świadczeń na rzecz obrony; określanie rodzajów nieruchomości, obiektów przemysłowych i innych niezbędnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa.

[21] M. Sułek, M. Łuczak, Z. Stachowiak, *Gospodarcze podstawy polityki i strategii bezpieczeństwa „Quasimodo"*, część 2 i 3, AON, Warszawa 1997, s. 34.

[22] Prezydent RP odgrywa zasadniczą rolę w związku z wprowadzeniem dwóch stanów nadzwyczajnych, a co za tym idzie, w formalny sposób tworzy warunki do ograniczenia praw gospodarczych i ułatwienia kontroli państwa nad zagadnieniami gospodarczymi w ogóle.

Zgodnie z postanowieniem Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*[23] – w celu wykonania zadań koordynacyjnych (art. 4 ustawy) prezes Rady Ministrów może *wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów* (art. 5), *a także rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego* (art. 5).

Już ta delegacja jest wystarczająca, by rolę koordynatora krajowego do spraw obrony gospodarczej, w szerokim jej znaczeniu, przejął minister gospodarki, który realizowałby także zadania w zakresie: opracowywania zasad i koordynacji funkcjonowania gospodarki oraz kontroli obrotu z zagranicą; opracowania planu przygotowań gospodarczych w ramach planu przygotowań obronnych w sektorze cywilnym (może nawet kontynuacja CPMG); zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; zapewnienia wymaganego stanu rezerw i zapasów obowiązkowych paliw; nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez spółki przemysłu obronnego; współdziałania z natowskim komitetem planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń (SCEPC) w sferze gospodarczej; koordynacji działania innych ministrów właściwych do spraw: gospodarki morskiej, wodnej, przestrzennej i mieszkaniowej, rolnictwa, Skarbu Państwa, transportu, instytucji finansowych, integracji europejskiej, rozwoju wsi oraz rozwoju regionalnego.

Koordynacyjna rola ministra właściwego do spraw gospodarki jest jednak trudna do realizacji w świetle obecnego prawa RP. Pozornie wynika to także z postanowień ustawy z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*[24]. Wynika bowiem z niej, że rezerwy gospodarcze, jako część rezerw państwowych, tworzą: minister właściwy do spraw gospodarki – w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw; minister właściwy do spraw zdrowia – w zakresie rezerw leków, materiałów medycznych i artykułów sanitarnych; prezes Agencji Rynku Rolnego – w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych. Pewną szansę ku nadaniu koordynacyjnej roli ministrowi właściwemu do spraw gospodarki daje inny zapis ustawy, mówiący o tym, że wykonywanie zadań w zakresie rezerw przez Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych oraz Agencję Rynku Rolnego koordynuje właśnie ten organ administracji rządowej.

Także zgodnie z postanowieniem rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy[25], do ministra gospodarki są kierowane roczne plany rzeczowe i finansowe tworzenia rezerw oraz gospodarowania nimi przez organy uprawnione do ich tworzenia; minister gospodarki opracowuje roczne limity wydatków na tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie nimi; organy uprawnione do tworzenia rezerw gospodarczych powiadamiają ministra gospodarki o zwolnieniu rezerw; minister gospodarki kontroluje rezerwy państwowe w agencjach; tworzy system informacyjny o rezerwach państwo-

[23] DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.

[24] DzU z 2000 r., nr 43, poz. 487.

[25] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych*, DzU z 1998 r., nr 5, poz. 15.

wych gospodarczych; składa prezesowi RM roczną informację dotyczącą ruchu i stanów rezerw państwowych oraz ich rozmieszczenia (do 31 marca roku następnego).

Do czasu wprowadzenia w życie przepisów reformujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (1996 r.), krajowym koordynatorem polityki rezerw był minister-kierownik Centralnego Urzędu Planowania oraz ten urząd (CUP). Zakres podmiotowy polityki rezerw obejmował organy administracji rządowej, instytucje zajmujące się profesjonalnie systemem rezerw oraz podmioty gospodarcze utrzymujące te rezerwy. Wiele zadań ministra-kierownika CUP i CUP przejął minister gospodarki. Ta sytuacja sprawia, że dostosowanie systemu rezerw państwowych powinno dotyczyć: dostosowania systemu do skutków przekształceń w sferze polityki, obronności i gospodarki; zapewnienia scentralizowanego systemu gospodarowania rezerwami (podobnie jak w Danii, Niemczech, Holandii, Francji) w celu zapewnienia realizacji podstawowych celów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego[26].

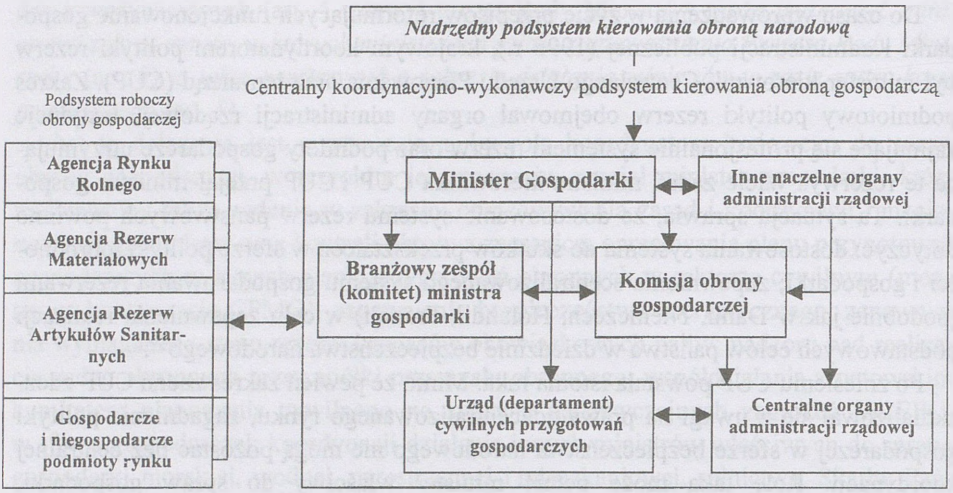
Po zniesieniu CUP powstała istotna luka. Mimo że pewien zakres zadań CUP zdezaktualizował się z uwagi na prawa zdecentralizowanego rynku, zagadnienia polityki gospodarczej w sferze bezpieczeństwa narodowego nie mogą pozostać bez centralnej koordynacji. Rolę taką może pełnić minister właściwy do spraw gospodarki, z upoważnienia premiera, a instytucją wykonawczą w tym zakresie mogłaby być centralna instytucja (urząd, departament) o charakterze rządowej agencji cywilnych przygotowań gospodarczych (rysunek 6.3).

Przedstawiona wyżej struktura ma charakter modelowy. Nie należy więc utożsamiać jej do końca z realnym rozwiązaniem, które musi uwzględniać specyfikę rozwiązań krajowych. Należy jednak mieć na uwadze, że pośród cywilnych działań w wielu państwach na czoło wysuwają się dwa rodzaje aktywności. Są to przygotowania cywilne (*Civil Preparedness*) oraz przygotowania ratownicze (*Rescue Preparedness*).

Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych byłby instytucją koordynującą przygotowania sektora cywilnego pod względem gospodarczym na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych w państwie, systemu mobilizacji gospodarczej, czuwającą nad interesami bezpieczeństwa narodowego w sferze gospodarki, wykonującą nadzór nad realizacją przygotowań cywilnych (własnych i zleconych) w administracji rządowej i samorządowej oraz w agencjach, jednym słowem wykonującą praktycznie funkcje rządu i premiera w całej sferze gospodarczej bezpieczeństwa narodowego.

---

[26] Por. Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji, Warszawa 1997, s. 35.



Rys. 6.3. Model podsystemu obrony gospodarczej uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania obroną gospodarczą, podsystem roboczy obrony gospodarczej oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

Roli, o której wyżej mowa, nie może spełnić znajdujący się w strukturze ministerstwa gospodarki Departament Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych, głównie ze względu na usytuowanie i formalny brak możliwości koordynacyjnych nad innymi podmiotami właściwymi w tej materii. Gdyby bowiem dokonywać dalszego opisu instytucji zaangażowanych w sprawy gospodarcze w sferze bezpieczeństwa narodowego, należałoby stwierdzić konieczność istnienia w każdym z ministerstw gospodarczych instytucji planowania cywilnego (gotowości cywilnej) na sytuacje nadzwyczajne, która byłaby jednocześnie odpowiednio związana z komitetami i komisjami (zarządami) planowania cywilnego w NATO. Tymczasem należy stwierdzić, że rolę takiej instytucji spełnia minister właściwy do spraw... merytorycznie zaś realizuje to któryś z departamentów (biur) w ministerstwie, zazwyczaj do spraw obronnych. Obecny stan organizacyjny w materii przygotowań cywilnych oraz stosowne propozycje przedstawia poniższa tabela (tabela 6.1).

Tabela 6. **OBECNY STAN ORGANIZACYJNY W MATERII PRZYGOTOWAŃ CYWILNYCH W ODNIESIENIU DO ROZWIĄZAŃ NATO ORAZ STOSOWNE PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ**

Lp	Komitety i komisje NATO	Zakres działania	Odpowiadające im instytucje w Polsce	Uwagi; kto realizuje merytorycznie
1.	**Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC)**	**Koordynacja planowania cywilnego w NATO**	Brak takiego organu, propozycja: ***Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego***	**propozycja: *Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego*** oraz ***Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych***
2.	**Komisja Planowania Przewozów Oceanicznych (PBOS)**	Planowanie transportu ludzi oraz towarów drogą morską	**Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej**	**propozycja: *Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych w MG*** oraz merytoryczny departament w MtiGM
3.	**Komisja Wewnątrzeuropejskiego Transportu Lądowego (PBEIST)**	Planowanie: wykorzystania portów morskich, awaryjnych kotwicowisk, transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego; transportu lądowego paliw i smarów, amunicji, materiałów wybuchowych i innych	**Minister właściwy do spraw transportu**	Jak wyżej
4.	**Komisja Planowania Lotnictwa Cywilnego (CAPC)**	Pomoc w uzyskaniu maksymalnej dostępności zasobów lotnictwa cywilnego państwa NATO dla wsparcia działań militarnych oraz dla potrzeb cywilnych	Jak wyżej	Jak wyżej
5.	**Komitet Planowania do spraw Żywności i Rolnictwa (FAPC)**	Monitoring stanu gotowości krajowych planów działania w sytuacjach nadzwyczajnych; koordynacja kooperacji działania w ramach Sojuszu	Minister właściwy do spraw rolnictwa	Jak wyżej
6.	**Komitet Planowania do spraw Przemysłu (IPC)**	Planowanie dostępności oraz dystrybucji dóbr i usług przemysłowych dla celów wojskowych i cywilnych; koordynacja mobilizacji i wykorzystania zasobów przemysłowych w ramach wspólnego wysiłku obronnego	**Ministrowie właściwi do spraw gospodarki i Skarbu Państwa**	odpowiednio: ***Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych*** oraz merytoryczny departament w MSP
7.	**Komitet Planowania do spraw Produktów Naftowych (PPC)**	Przygotowanie NATO do zaspokojenia potrzeb paliwowych sił wojskowych i sektora cywilnego	**Minister właściwy do spraw gospodarki**	***Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych***
8.	**Komitet Planowania Łączności Cywilnej (CCPC)**	Planowanie łączności cywilnej zapewniające świadczenie usług łączności dla celów politycznych, wojskowych i cywilnych	**Minister właściwy do spraw gospodarki oraz Urząd Regulacji Telekomunikacji**	***Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych*** oraz merytoryczne biuro w URT
9.	**Połączony Komitet Medyczny (JMC)**	Planowanie cywilno-wojskowe w obszarze, który nie może być zrealizowany przez państwo-członka NATO samodzielnie	**Minister właściwy do spraw zdrowia**	***Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych*** oraz stosowny departament w MZ
10.	**Komitet Ochrony Cywilnej (CPC)**	Koordynujący ochronę ludności w ramach ogólnych celów CEP	**Minister właściwy do spraw wewn.; szef Obrony Cywilnej Kraju**	**Stosowny departament w MSWiA oraz biuro w urzędzie szefa OCK**

Przeobrażenia w sferze obrony gospodarczej powinny biec w kierunku nadania ministrowi gospodarki uprawnień krajowego koordynatora obrony gospodarczej – przewodniczącego *Komisji Obrony Gospodarczej*, a także stworzenia *Urzędu Cywilnych Przygotowań Gospodarczych* i jego odpowiedników w poszczególnych ministerstwach. Łatwiej, a nawet właściwiej, jest dzisiaj posługiwać się określeniem „działy administracji rządowej", lecz i tak – w konsekwencji – w realnej sferze życia państwowego określone działy, często kilka z nich, stają się sferą aktywności jakiegoś ministra.

Omówiona do tej pory problematyka obrony gospodarczej w zakresie zapewnienia materialnych i usługowych potrzeb państwa w razie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe, wskazuje na istnienie szczegółowych sfer obrony gospodarczej, do których można zaliczyć obronę w dziedzinie transportu (w tym lotnictwa), rolnictwa i wyżywienia, łączności oraz budownictwa[27], a także – po części – zdrowia, jeśli chodzi o rezerwy leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych. Oznacza to, że w poszczególnych działach administracji rządowej, związanych z szeroko pojmowaną gospodarką, powinny istnieć merytoryczne sfery obrony w dziedzinie gospodarczej. Istotną rolę odgrywają zagadnienia obrony w obszarze rolnictwa i żywienia oraz infrastruktury (transportu, łączności, budownictwa)[28].

6.2.1. Obrona w dziedzinie rolnictwa i żywienia

Dziedziną, którą można zdefiniować jako względnie odrębną sferę w obronie gospodarczej, jest obrona w obszarach rolnictwa i żywienia. Podobnie jak w szeroko pojętej obronie gospodarczej, tak i w sferze rolnictwa i żywienia należy postrzegać jej dwojakiego rodzaju rolę. Z jednej strony państwo zasobne w produkty rolne jest państwem, które może stawić czoła wyzwaniom w szerszym kontekście bezpieczeństwa, z drugiej zaś poradzić sobie z problemem wyżywienia narodu w sytuacjach nadzwyczajnych.

Jednym z zadań planowania cywilnego (gotowości cywilnej) określonych wytycznymi ministerialnymi NATO jest zapewnienie wsparcia i ochrony ludności w czasie kryzysu i wojny[29]. Zadanie to w poprzedniej edycji wytycznych określano jako *zapewnienie akceptowalnych warunków przeżycia ludności cywilnej w czasie kryzysu i wojny*. Podobnie w tej materii wypowiada się także *Strategia obronności RP*, określając jedną z funkcji ogniw pozamilitarnych jako *„zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego za-*

---

[27] Obrona w dziedzinie budownictwa nie znajduje swego odpowiednika w NATO, lecz nie oznacza to, że nie stanowi istotnego elementu działań w wymiarze narodowym.

[28] Infrastruktura ekonomiczna kraju to także energetyka i infrastruktura wsi. Z uwagi na to, że pierwszy element podlega bezpośrednio ministrowi właściwemu ds. gospodarki, drugi zaś ministrowi ds. rozwoju wsi, zagadnienia te będą podlegać bezpośrednio ministrom gospodarki i rolnictwa oraz rozwoju wsi.

[29] *Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 2000 and 2001,* Annex to AC/98-WP/381 (Revised).

grożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny". Jedną z dziedzin, które realizują misje w tym zakresie, jest także rolnictwo i żywienie.

Określenie *rolnictwo i żywienie* obejmuje w tym ujęciu zagadnienia, które stanowią domenę kilku działów administracji rządowej, a mianowicie: rolnictwa, rynków rolnych oraz rozwoju wsi. Wszystkie te działy w Polsce stanowią zakres działania ministra rolnictwa i rozwoju wsi (MRiRW).

Dział rolnictwo dotyczy m.in.: produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych, nasiennictwa, produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, ochrony zdrowia zwierząt, środków farmaceutycznych i materiałów medycznych przeznaczonych dla zwierząt, nadzoru nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, nadzoru nad jakością handlową towarów rolno-spożywczych. Dział rozwój wsi, w interesującej nas materii, dotyczy: ochrony gruntów rolnych, melioracji (poza wykluczeniami z działu gospodarka wodna), zaopatrzenia wsi i rolnictwa w wodę, elektryfikacji i gazyfikacji oraz telefonizacji (tutaj – wykluczenia z działu łączność). Wreszcie w dziale rynki rolne ważne są sprawy przetwórstwa i przechowalnictwa rolno-spożywczego[30].

Obrona w dziedzinie rolnictwa i żywienia – w szerokim znaczeniu – **obejmuje działania państwa zmierzające do zapewnienia niezależności i wysokiej pozycji w produkcji, przetwórstwie i dystrybucji (także w handlu międzynarodowym) produktów rolnych i dóbr przetworzonych, swobodnego dostępu do produktów i wytworów produkcji rolno-spożywczej właściwych dla innych stref klimatycznych,** a także – w węższym znaczeniu – **zapewnienie przeżycia – dosłownie – wyżywienia ludności i ochrony całej sfery produkcji rolno-spożywczej w różnych okolicznościach, w różnym czasie i wobec różnych form zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.**

W kontekście strategii obronności istotnego znaczenia nabiera obrona w dziedzinie rolnictwa i żywienia w węższym znaczeniu, a więc obejmująca przedsięwzięcia związane z: określeniem progów potrzeb żywnościowych oraz norm żywieniowych na wypadek zagrożeń; określeniem zasobów żywności, transportu, wyposażenia, możliwości magazynowych i dystrybucyjnych w stosunku do liczby potrzebujących wsparcia w żywność, miejsc ich przebywania, potrzeb żywienia zbiorowego w miejscach stałego i tymczasowego pobytu; określeniem dostępności do zasobów w sensie geograficznym i w odniesieniu do strat w infrastrukturze komunikacyjnej (transportowej) kraju; określeniem sposobów i procedur pozyskiwania zasobów żywności na rynku krajowym i zagranicznym wraz z możliwymi zamiennikami; kształtowaniem produkcji rolnej zgodnie z potrzebami pojawiającymi się w czasie klęsk żywiołowych, różnych kryzysów i konfliktu zbrojnego; ochroną infrastruktury rolnej i przemysłowej związanej z przetwórstwem w najważniejszych sferach produkcji; ustalaniem i tworzeniem rezerw[31], ich przechowywania lub pozyskiwania w trybie doraźnym, transportu i odtwarzania; ochroną sanitarną zwierząt i roślin, kontrolą jakości wody i żywności po-

[30] Zob. Ustawa *o działach...* wyd. cyt.

[31] Mówiąc o rezerwach mamy na uwadze nie tylko płody rolne i żywność, lecz także środki do produkcji roślinnej i zwierzęcej, pasze, nawozy, szczepionki, środki ochrony roślin i inne.

chodzenia zwierzęcego i roślinnego podczas sytuacji nadzwyczajnych; ewakuacją poza strefę zagrożoną zwierząt, sprzętu, środków materiałowych, farmaceutycznych i medycznych dla zwierząt oraz personelu fachowego; zapewnienie warunków prawno-organizacyjnych do realizacji zadań w tej materii.

Z ministrem rolnictwa i rozwoju wsi w wykonywaniu powyższych zadań współpracują inne naczelne i centralne organy administracji oraz wojewodowie, organizacje pozarządowe i państwowe osoby prawne. Spośród organów naczelnych wymienić należy głównie ministrów właściwych do spraw gospodarki, gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, łączności, obrony narodowej, środowiska, spraw wewnętrznych, zdrowia, Skarbu Państwa oraz transportu. Gdyby utworzono Urząd Cywilnych Przygotowań Gospodarczych stałby się on jednym z głównych partnerów MRiRW w tej materii – podobnie jak i dla innych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, a także dla wojewodów. Pośród podmiotów współdziałających z MRiRW należy wymienić także szefa Obrony Cywilnej Kraju, komendantów: PSP, Policji i Straży Granicznej oraz inne instytucje właściwe w zakresie ochrony granicy w szerokim znaczeniu, organizacje pozarządowe niosące pomoc poszkodowanej ludności i szereg innych instytucji.

Ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi podlegają lub są przez niego nadzorowane następujące organy i jednostki organizacyjne, które są zaangażowane w sprawy obrony w dziedzinie rolnictwa i wyżywienia: Inspekcja Nasienna[32]; Inspekcja Ochrony Roślin[33]; Inspekcja Weterynaryjna[34]; Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych[35]; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; Agencja Rynku Rolnego[36]; centralne laboratoria koncentratów spożywczych, chłodnictwa, przetwórstwa i przechowalnictwa, przemysłu paszowego i inne; inne jednostki organizacyjne (instytuty, stacje hodowli, ośrodki).

W realizacji zadań minister dysponuje ministerstwem, w którego składzie znajduje się wiele komórek organizacyjnych, m.in.: Departament Polityki Rolnej, Departament Produkcji Rolniczej, Departament Rynków Rolnych, Departament Rybołówstwa i Departament Spraw Obronnych.

Obrona w dziedzinie rolnictwa i żywienia jest także swoistym systemem działania. Zrozumienie istoty obrony w danej dziedzinie jest równoznaczne ze zrozumieniem roli ministra jako kierownika danego działu, nie zaś resortu, będącego niezbyt odległą rzeczywistością prawną i organizacyjną w Polsce. Minister kierując działem administracji rozszerza zakres swych kompetencji na inne organy administracji publicznej w zakresie określonego zbioru zagadnień będących często związanych z zakresem działania

---

[32] Zob. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. *o nasiennictwie*, DzU z 1995 r., nr 149, poz. 724.

[33] Zob. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. *o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, DzU z 2001 r., nr 5, poz. 44.

[34] Zob. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. *o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej*, DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752.

[35] Zob. Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. *o Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych*, DzU z 2000 r., nr 23, poz. 293. Przestanie funkcjonować z dniem 31 grudnia 2002 r.

[36] Zob. Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego*, DzU z 1997 r., nr 142, poz. 951.

innego organu. W ten oto sposób dochodzimy do wniosku, że MRiRW jest krajowym koordynatorem (jest odpowiedzialny za...) ochrony sanitarnej zwierząt i roślin, kontroli jakości wody i żywności pochodzenia zwierzęcego i roślinnego podczas sytuacji nadzwyczajnych, podczas gdy zadania w tym zakresie realizują także organy i jednostki organizacyjne m.in. ministerstw: obrony narodowej, zdrowia, spraw wewnętrznych i administracji, transportu i gospodarki morskiej i środowiska.

Ten fakt i wiele innych mu podobnych sprawia, że i tym razem należy dostrzegać konieczność powołania przy ministrze RiRW *Komisji do spraw Obrony w Dziedzinie Rolnictwa i Żywienia*. Stanowiłaby ona forum uzgodnień polityki obrony w omawianej dziedzinie, a także uwzględniania potrzeb obrony państwa w ogólnej polityce rozwoju rolnictwa w kraju, ochrony i rozdziału artykułów rolno-spożywczych, środków farmaceutycznych i materiałów medycznych przeznaczonych dla zwierząt w czasie klęsk, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Do głównych zadań komisji powinno też należeć opiniowanie tekstów legislacyjnych, a także określanie priorytetów w materii rolnictwa dla (szeroko pojętych) celów obronnych.

Zagrożenia różnej natury niosą ze sobą skutki w postaci chorób zwierząt i roślin, chorób odzwierzęcych ludzi, spadku jakości przetwórstwa rolno-spożywczego, zaniedbania norm technologii produkcji i szeregu innych, które wymagają szczególnie ścisłej współpracy w dziedzinach: rolnictwo, zdrowie, obrona narodowa, środowisko, gospodarka morska i sprawy wewnętrzne. Współpraca ta powinna także przybrać formalny charakter w postaci utrzymywania ścisłych kontaktów i stałych łączy elektronicznych oraz stworzenia procedur współdziałania w różnych sytuacjach i okolicznościach podobnych do tych, które przeżywała Polska w ostatnim czasie (powodzie, susze, choroba Creutzfeldta-Jakoba). Doświadczenia pokazują, że w tym względzie jest jeszcze wiele do zrobienia tak pod względem prawno-organizacyjnym, jak i proceduralnym.

6.2.2. Obrona w dziedzinie infrastruktury ekonomicznej kraju

6.2.2.1. Obrona w dziedzinie transportu

Założono wcześniej, iż minister gospodarki mógłby pełnić rolę krajowego koordynatora zagadnień obrony gospodarczej obejmującej nie tylko produkcję materialną, lecz także wszelkie usługi związane z działalnością gospodarczą organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Do grona tych usług zaliczyć można także całokształt zagadnień wsparcia w zakresie zabezpieczenia transportu na wypadek zagrożeń,[37] które mogą wywołać potrzebę dodatkowego wsparcia transportowego na po-

[37] Tu należy podkreślić wyraźnie, iż obrona w dziedzinie transportu nie może być li tylko związana z zagrożeniami określonymi w strategii obronności. Chodzi tu także o zagadnienia bezpieczeństwa wewnątrz kraju – w sferze ochrony ludności (ratownictwa), porządku publicznego, pomocy humanitarnej itd.

trzeby administracji publicznej, organizacji humanitarnych i innych podmiotów realizujących, z nakazu lub dobrowolnie, zadania w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Obrona w dziedzinie transportu to nie tylko sfera swoistych usług, lecz także zadania związane z utrzymaniem infrastruktury transportowej na pożądanym poziomie wystarczalności, a także dbałość o samodzielność państwa w tej dziedzinie, zapewniającą właściwy poziom wspomnianej infrastruktury transportowej, całego taboru transportowego, właściwych zapasów paliw i smarów i szeregu innych zagadnień.

Zakres obrony w dziedzinie transportu śródlądowego, lotniczego i morskiego w węższym zakresie (wsparcie transportowe) obejmuje: koordynację wsparcia władz centralnych, regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych i innych podmiotów potrzebujących zaplecza transportowego do realizacji przedsięwzięć wynikających z ich statutowej działalności na rzecz bezpieczeństwa narodowego;[38] zabezpieczenie zaplecza transportowego dla sił zbrojnych własnych i, w razie takiej potrzeby, sojuszniczych; zabezpieczenie zaplecza transportowego dla podmiotów pozamilitarnych (PSP, Policja, Straż Graniczna i inne straże, służby, inspekcje i policje) oraz podmiotów gospodarczych; kierowanie użyciem wszystkich środków w czasie zagrożenia; określanie potrzeb transportowych do celów mobilizacyjnych na wypadek sytuacji nadzwyczajnych; szkolenie personelu; tworzenie planów transportowych; prowadzenie uzgodnień w kontekście międzynarodowym (ONZ, NATO, UZE i inne).

Taki zakres zadań (przedstawiono tylko główne z nich) wymaga dostrzegania szerokiej grupy zasobów transportowych, do których można zaliczyć: określone służby (instytucje) powołane do zarządzania (administrowania) infrastrukturą transportową; elementy infrastruktury drogowej, powietrznej, rzecznej, kolejowej i morskiej (instalacje i urządzenia portowe); pojazdy samochodowe i środki przewozowe kolei, statki żeglugi rzecznej, statki handlowe, statki powietrzne; warsztaty, magazyny, garaże i inne obiekty infrastruktury niezbędne do zabezpieczenia transportu z łącznością włącznie; siły i środki zapewniające sprawność dróg kołowych, kolejowych, powietrznych i wodnych, sprzęt naprawczy i inne; kontenery, środki załadunkowe i rozładunkowe, dźwigi i wózki widłowe; inne.

Ten ogólny przegląd zadań i zasobów niezbędnych do ich wykonania wskazuje na strukturę podmiotową całego systemu transportowego. Organem wiodącym w Polsce do października 2001 roku był minister właściwy do spraw transportu oraz do spraw gospodarki morskiej, a więc minister transportu i gospodarki morskiej (MTiGM), który w dziale transport odpowiadał za: funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportowej, budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę dróg publicznych (w tym autostrad), kolei, lotnisk i portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych w zakresie żeglugi śródlądowej; ruch drogowy, kolejowy, lotniczy oraz żeglugę śródlądową; przewóz osób i rzeczy w wyżej wymienionym zakresie transportu; komunikację publiczną.

[38] We francuskich przepisach mowa jest o zapewnieniu potrzeb użytkowników gospodarczych i społecznych, sił zbrojnych i innych formacji, a szczególnie kolektywów lokalnych. Transport bowiem stanowi jedną z podstaw jedności i solidarności narodowej, obrony kraju, rozwoju gospodarczego i społecznego, wzmacnia równowagę rozwoju terytorium państwa i wymianę międzynarodową. Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 174–185. Por. także *Federalny Plan Działań Reagowania USA,* Sztab Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1996, dział ESF#1-1.

W dziale gospodarka morska, w interesującym nas zakresie, MTiGM zaś odpowiadał za: transport morski i żeglugę morską; porty i przystanie morskie.

Z uwagi na zakres wykonywanych zadań, naczelnymi organami administracji rządowej, współpracującymi z MTiGM w realizacji zadań obrony w dziedzinie transportu, byli głównie ministrowie właściwi do spraw: gospodarki, architektury i budownictwa, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, łączności, obrony narodowej, rolnictwa, sprawiedliwości, środowiska, spraw wewnętrznych oraz zdrowia.

Ministrowi transportu i gospodarki morskiej podlegały – lub były przez niego nadzorowane – różne organy i jednostki organizacyjne, których działalność wiąże się z obroną w dziedzinie transportu. Są to: przedsiębiorstwa państwowe „Polskie Koleje Państwowe" i „Porty Lotnicze"; Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad w Warszawie; Generalny Dyrektor Dróg Publicznych; Urzędy Morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie; Główny Inspektorat Kolejowego Dozoru Technicznego w Warszawie i inne.

Minister TiGM wykonywał swoje zadania przy pomocy ministerstwa, w którym istotną rolę w zakresie obrony w dziedzinie transportu odgrywają departamenty: Polityki Transportowej, Kolejnictwa, Lotnictwa Cywilnego, Transportu Samochodowego, Transportu Morskiego, Spraw Obronnych.

Wbrew pozorom koordynacyjna rola MTiGM w zakresie obrony w dziedzinie transportu była niezwykle złożona. Jedną z form realizacji tej funkcji powinno być powołanie wspólnej międzyministerialnej *Komisji do spraw Obrony w Dziedzinie Transportu*[39] – tymczasem takiej komisji nie ma. Jednym spośród pozytywnych przykładów w materii koordynacji jest powołanie zarządzeniem MTiGM Rady do spraw Autostrad, w której zasiadają powoływani przez MTiGM przedstawiciele: prezydenta RP; prezesa RM; ministrów: finansów, gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, obrony narodowej, środowiska, pracy i polityki społecznej, rolnictwa i rozwoju wsi, Skarbu Państwa, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i administracji, transportu i gospodarki morskiej, zdrowia; prezesów: RCSS; UMiRM; komendantów: PSP, Policji; strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz są zapraszani dyrektorzy departamentów w MTiGM: finansów i analiz ekonomicznych, polityki transportowej, prawno-legislacyjnego. W posiedzeniach Rady uczestniczą też prezes Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz Generalny Dyrektor Dróg Publicznych. Do zakresu działania Rady należy m.in. opiniowanie projektów wniosków w przedmiotowej sprawie, planów ratowniczych i planów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Powołanie wspomnianej Komisji do spraw Obrony w Dziedzinie Transportu jest uzasadnione wieloma względami. Po pierwsze wynika to z wielokrotnie podnoszonej potrzeby stworzenia formalnych podstaw celem zapewnienia koordynacyjnej roli ministra właściwego do spraw transportu (lotniczego, lądowego, śródlądowego i morskiego), po drugie komisja ta byłaby w stanie objąć zakresem swego działania wszyst-

[39] Zgodnie z postanowieniem ustawy o działach, Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy i określić zakres jego zadań, zatem komisja ta mogłaby być określana jako komitet zgodnie z postanowieniem ustawy.

kie sprawy związane z omawianą dziedziną działalności. Dotyczyłoby to w szczególności uwzględniania potrzeb obrony państwa w ogólnej polityce transportowej kraju, ochrony i rozdziału środków transportowych i infrastruktury w czasie klęsk, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, tworzenia polityki (dosłownie – doktryny) wykorzystania transportu w sytuacjach nadzwyczajnych, określania potrzeb transportowych i koordynacji sił i środków w interesie bezpieczeństwa narodowego, rozdziału kontyngentów produktów przemysłowych i usług na potrzeby MTiGM. Do głównych zadań komisji powinno też należeć opiniowanie tekstów legislacyjnych, a także określanie priorytetów w materii transportu do celów obronnych (szeroko pojętych).

Proces planistyczny w sferze transportowej do celów bezpieczeństwa narodowego powinien być ukierunkowany na: zapewnienie podstawowych potrzeb sił dysponowanych centralnie, z zadaniami państwa-gospodarza (HNS) włącznie; zapewnienie wsparcia podmiotom szczebla wojewódzkiego i lokalnego; wsparcie potrzeb organizacji pozarządowych zaangażowanych w misje natury humanitarnej.

Koordynacja szczebla centralnego powinna być ściśle związana z działaniami odpowiednich organów na szczeblu wojewódzkim i lokalnym. Nie zawsze bowiem istnieje potrzeba uruchamiania procedur wsparcia na szczeblu centralnym, szczególnie wtedy, gdy mają miejsce lokalne katastrofy i klęski żywiołowe lub inne zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym. Z dniem 23 października 2001 roku powołano ministra infrastruktury, a co za tym idzie, wszelkie zagadnienia, które wiązano wcześniej z rolą ministra transportu i gospodarki morskiej, należy odnieść do tego nowego organu administracji rządowej[40]. Nie zmienia to jednak istoty obrony w dziedzinie transportu.

6.2.2.2. Obrona w dziedzinie łączności

Jedną z dziedzin, które przesądzają o żywotności państwa, o sprawności kierowania nim, a także o zwartości wszystkich jego struktur jest łączność. W czasie katastrof (wielkich i małych), klęsk żywiołowych, poważnych niepokojów społecznych, kryzysów (niemilitarnych i polityczno-militarnych) oraz w czasie konfliktu zbrojnego, powstają trudne do przewidzenia sytuacje dla ludzi, skomplikowane warunki do prowadzenia działań w ramach reagowania, a także zwiększa się zapotrzebowanie na przesyłanie wiadomości, przy jednoczesnym negatywnym oddziaływaniu czynników przyrodniczych i ludzkich na sprawność systemu łączności.

Łączność w kraju można podzielić m.in. na łączność publiczną oraz łączność do celów bezpieczeństwa narodowego. Jeśli w pierwszym przypadku można założyć, że łączność publiczna podlega regułom rynkowym, przy zachowaniu pewnych elementów ingerencji państwa, to łączność do celów bezpieczeństwa narodowego należy traktować jako przedmiot szczególnej troski państwa. Łączność ta w pewnym zakresie stanowi autonomiczną część określonych wyspecjalizowanych instytucji państwowych

[40] Finalizacja niniejszej pracy zbiegła się w czasie z istotnymi zmianami w funkcjonowaniu administracji rządowej. Z tego też względu prezentowane w niej poglądy należy odnieść do nowych wartości w tej materii.

(łączność rządowa, łączność sił zbrojnych, PSP, Policji, Straży Granicznej i inne). Nie oznacza to jednak, że w pewnym momencie system łączności do celów bezpieczeństwa narodowego będzie bazował tylko na tych zasobach. Tak w czasie powodzi, jak i w czasie konfliktu zbrojnego wzrasta zapotrzebowanie na wsparcie w zakresie łączności ze strony operatorów łączności publicznej – na usługi w zakresie telekomunikacji oraz poczty.

Obrona w dziedzinie łączności wiąże się z kwestiami bezpieczeństwa państwa w dziedzinie łączności i jego niezależności od innych, a także – w węższym znaczeniu – z realizacją zwiększonych potrzeb określonych użytkowników, szczególnie tych, którzy uczestniczą w realizacji zadań bezpieczeństwa narodowego (a w interesującym nas obszarze – w zakresie zadań obrony narodowej). System łączności w dziedzinie obronnej jest swoistą tkanką nerwową systemu obrony narodowej. Tam, gdzie znajdują się najmniejsze nawet składniki SON, też znajdują się najmniejsze elementy łączności, choćby nawet była to łączność w jej najbardziej prymitywnej postaci.

Organem wiodącym w zakresie łączności, a więc i obrony w tej dziedzinie, jest minister właściwy do spraw łączności, czyli minister infrastruktury (MI). Z uwagi na znaczenie łączności współpracuje on, w mniejszym lub większym zakresie, ze wszystkimi organami administracji publicznej oraz podmiotami rynkowymi zaangażowanymi w sprawy łączności. Do najważniejszych organów administracji rządowej, współpracujących z MI, należą ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, sprawiedliwości, transportu i gospodarki morskiej, rolnictwa i rozwoju wsi, spraw zagranicznych i zdrowia; szef UOP; komendanci: PSP, Policji i Straży Granicznej oraz inne organy centralne, osoby prawne i jednostki organizacyjne.

W wielu przypadkach kompetencje w zakresie koordynacji łączności rządowej posiadają inne organy, dotyczy to m.in. łączności dyplomatycznej, służb specjalnych, sił zbrojnych oraz sił podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Nie oznacza to jednak, iż MI nie posiada możliwości koordynowania wsparcia dla tych instytucji z zasobów systemu, którego elementy mu podlegają, lub są przez niego nadzorowane tytułem sprawowania władzy administracji rządowej.

Szczegółowo o zadaniach ministra właściwego do spraw łączności w sferze obronnej wypowiadały się uchwały Komitetu Obrony Kraju, których treści, z uwagi na ich niejawny charakter, nie mogą być w tej pracy prezentowane. Z tego też względu omówię tylko te kwestie, które nie naruszają obowiązujących w tej materii przepisów.

Celem obrony w dziedzinie łączności, w węższym znaczeniu, jest przede wszystkim zapewnienie wsparcia władzom centralnym, wojewódzkim i lokalnym w sytuacjach nadzwyczajnych, a szczególnie w razie wystąpienia poważnego zakłócenia funkcjonowania państwa lub jego istotnych elementów, w razie wystąpienia poważnej klęski, kryzysu lub wojny. Wsparcie w zakresie łączności może być również udzielane podmiotom gospodarczym lub organizacjom pozarządowym, wykonującym zadania w zakresie obrony narodowej.

Do najważniejszych zadań obronnych w dziale łączność można zaliczyć: zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz funkcjonowania łączności rządowej na wszystkich szczeblach władzy; określenie zasad funkcjonowania krajowego

systemu łączności w zakresie telekomunikacji i poczty w sytuacjach nadzwyczajnych; określenie zasad i koordynacja wsparcia w zakresie łączności podmiotów realizujących zadania w sytuacjach nadzwyczajnych; utrzymanie i ochrona infrastruktury systemu łączności, zapewnienie możliwości jej odtwarzania, wraz z zapewnieniem awaryjnych metod działania; zapewnienie określonego stanu rezerw środków, urządzeń i infrastruktury łączności; przygotowanie i zapewnienie wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych w zakresie łączności; stworzenie warunków do funkcjonowania łączności dyplomatycznej oraz na rzecz pracy prezydenta i członków rządu poza granicami kraju (np. w czasie pobytu na posiedzeniach organów NATO), a także na rzecz łączności międzynarodowej; zapewnienie tajemnicy łączności.

Sprawy dotyczące działu łączności regulują przepisy określone dwiema ustawami, tj. Ustawą z dnia 21 lipca 2000 r. *Prawo telekomunikacyjne* oraz Ustawą z dnia 30 lipca 1997 r. *o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska"*[41].

Telekomunikacja dotyczy nadawania, odbioru lub transmisji informacji jakiejkolwiek natury, w szczególności sygnałów, znaków, pisma, obrazów lub dźwięków za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną (art. 2 ustawy). Jakakolwiek eksploatacja publicznej sieci telefonicznej oraz w zakresie programów radiowych i telewizyjnych, wymaga uzyskania zezwolenia prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Wyjątki w tej materii dotyczą: komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych nadzorowanych lub podporządkowanych MON – dla własnych potrzeb – oraz MSWiA, na tej samej zasadzie i w zakresie potrzeb Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu i Senatu oraz administracji rządowej, jednostek sił zbrojnych obcych państw, jednostek organizacyjnych i placówek dyplomatycznych innych państw na terenie RP, jednostek organizacyjnych UOP, jednostek organizacyjnych Służby Więziennej – dla własnych potrzeb[42].

Minister właściwy do spraw łączności jest organem określającym, w drodze rozporządzenia, tryb i warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej przez podmioty, o których była mowa wyżej.

Centralnym organem administracji właściwym w zakresie telekomunikacji i gospodarki częstotliwościowej jest prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji (URT), powoływany i odwoływany przez prezesa RM. Przy prezesie URT działa Rada Telekomunikacji, która jako organ opiniodawczo-doradczy przestawia różne opinie w sprawach należących do jego zadań. W jej skład wchodzą przedstawiciele ministrów: łączności, obrony narodowej; spraw wewnętrznych i administracji, przewodniczącego KRRiT; szefa UOP; prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz inne osoby posiadające stosowną wiedzę i doświadczenie z zakresu działania Rady.

---

[41] Zob. odpowiednio: DzU z 2000 r., nr 73, poz. 852 oraz DzU z 1997 r., nr 106, poz. 675 (ostatnie zmiany: DzU z 2000 r., nr 120, poz. 1268).

[42] Pewne wykluczenia dotyczą również tzw. zamkniętej sieci telefonicznej na obszarze gminy, jednego budynku mieszkalnego lub wykorzystywania zasobów numeracji operatora publicznego przez stacjonarną publiczną sieć telefoniczną.

Ustawa *Prawo telekomunikacyjne* reguluje sprawy powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych, ochrony interesów użytkowników w tej materii, wspierania konkurencji, rozwoju nowoczesnej infrastruktury, ładu w gospodarce zasobami, a także ochrony interesu państwa w zakresie obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 3 ustawy). Tym ostatnim problemom poświęcono oddzielny rozdział (rozdział 4 w dziale III ustawy), zatytułowany „Sytuacje szczególnych zagrożeń".

W rozdziale tym ustawodawca zobowiązuje operatorów łączności do uwzględniania przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu sieci telekomunikacyjnych możliwości wystąpienia sytuacji szczególnych zagrożeń, a głównie wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Operatorzy publiczni powinni posiadać plan działań w sytuacji szczególnych zagrożeń[43], dotyczący w szczególności: wzajemnej współpracy z organami koordynującymi działania ratownicze, służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy oraz siłami zbrojnymi; zabezpieczenia sieci i urządzeń telekomunikacyjnych przed skutkami zagrożenia; zachowania ciągłości świadczenia usług, zwłaszcza służbom ratowniczym; świadczeń rzeczowych przewidzianych w ustawie; ewidencji i gromadzenia rezerw.

W świadczeniu usług telekomunikacyjnych na rzecz bezpieczeństwa narodowego obowiązują zasady, w myśl których pierwszeństwo usług należy się służbom powołanym do ratowania życia ludzkiego, a następnie organom administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, Policji, siłom zbrojnym, Obronie Cywilnej, Służbie Więziennej i innym użytkownikom, głównie na czas działań ratowniczych.

Na mocy analizowanej ustawy ranga ministra właściwego do spraw łączności rośnie, w związku z wprowadzeniem któregoś z nadzwyczajnych stanów prawnych w państwie. Może on wówczas nałożyć na operatorów publicznych określone obowiązki dotyczące utrzymania ciągłości świadczenia usług, określić numery alarmowe, ograniczyć publiczną dostępność niektórych usług, nakazać nieodpłatne świadczenia niektórych usług inicjowanych z aparatów publicznych, a nawet ograniczyć zakres eksploatacji sieci telekomunikacyjnych lub używania urządzeń radiowych m.in. przez komórki i jednostki podporządkowane i nadzorowane przez MON, MSWiA, UOP, MSZ, placówek dyplomatycznych oraz Służby Więziennej.

Druga ustawa dotyczy Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej „Poczta Polska". Jest ona przedsiębiorstwem powołanym do zapewnienia ciągłości świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym, do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu pocztowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zapewnienia potrzeb ludności, organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz gospodarki narodowej[44]. Już w ustępie drugim artykułu pierwszego ustawa zastrzega, że Poczta Polska prowadzi działalność z uwzględnieniem wymagań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa. Ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zakresu i trybu realizacji przez Pocztę Polską zadań na rzecz obronności

[43] Strukturę, zasady i tryb opracowania wspomnianego planu określał minister łączności (obecnie zapewne minister infrastruktury) w drodze rozporządzenia.

[44] Zob. art. 1 ustawy.

i bezpieczeństwa państwa, uwzględniając przy tym zasady funkcjonowania Poczty Polskiej w stanach nadzwyczajnych[45]. Do tej pory sprawy te regulowały uchwały KOK, mające charakter niejawny. Kierując się zadaniami poczt w innych państwach, można przyjąć założenie, że w Polsce mogą one dotyczyć: uczestnictwa w akcjach związanych z zapewnieniem ciągłości akcji rządowych[46]; zapewnienia bezpieczeństwa przesyłek pocztowych, krajowych i zagranicznych; ochrony infrastruktury, urządzeń technicznych i personelu Poczty Polskiej przed zagrożeniami, a także zapewnienie awaryjnego systemu zasilania w energię elektryczną, który w przypadku łączności ma znaczenie priorytetowe; zapewnienie bezpieczeństwa wykonywanych przez pocztę czynności bankowych; wspieranie misji rządowych oraz działań humanitarnych w sytuacjach nadzwyczajnych w drodze emisji i wprowadzania do obiegu znaczków pocztowych; bezpłatny (niedochodowy) udział w kolportażu wydawnictw (poradników, informatorów) służących informowaniu społeczeństwa o zagrożeniach, sposobach radzenia sobie z ich skutkami etc; wsparcia działań sił ratowniczych, porządkowych, ochrony granicy, sił zbrojnych i innych straży, służb, inspekcji i policji w stanach nadzwyczajnych zagrożeń.

Przy Dyrektorze Generalnym Poczty Polskiej działa Rada Poczty Polskiej, lecz z zapisów statutu Poczty Polskiej nie wynika, czy do zakresu jej działania należą także sprawy dotyczące obronności i innych pokrewnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego. Spodziewać się jednak należy, że Rada – mimo wszystko – będzie (jest?) zaangażowana w te sprawy, choćby z tytułu wykonywania innych zadań, jak dokonywanie okresowej i rocznej oceny działalności Poczty Polskiej.

Podobnie jak w poprzednio analizowanych przypadkach, tak i w przypadku obrony w dziedzinie łączności należy stwierdzić brak stosownej międzyministerialnej *Komisji do spraw Obrony w Dziedzinie Łączności,* działającej przy (i pod kierownictwem) ministrze właściwym do spraw łączności, której sekretariat mógłby być wydzielany przez Departament Spraw Obronnych w MI (DSO MI)[47].

Sugerowana wielokrotnie konieczność utworzenia stosownej komisji przy ministrze właściwym do spraw... wynika z faktu, iż bezpieczeństwo narodowe nie może podlegać regułom rynkowym, a co za tym idzie, konieczne jest tutaj panowanie państwa nad zagadnieniami, które w liberalno-demokratycznym systemie nie mogą ulec zapomnieniu. Coraz liczniejsze grono operatorów łączności i coraz obszerniejsza oferta w tej dziedzinie, wymagają systemowego podejścia, tym bardziej że obrona narodowa powinna być również traktowana w taki sposób.

[45] W brzmieniu ustalonym przez art. 71 Ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw*, DzU z 2000 r., nr 120, poz. 1268.

[46] Zob. też cele planowania cywilnego NATO.

[47] Do komórek organizacyjnych, oprócz DSO w byłym MŁ, których zaangażowanie w działalność ministerstwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest niezbędna, należą także departamenty: Techniki, Strategii i Rozwoju Telekomunikacji, Regulacji Rynku Pocztowego oraz Wydział Ochrony Informacji Niejawnych.

6.2.2.3. Obrona w dziedzinie budownictwa

Zagadnienia związane z budownictwem wchodzą w zakres przedsięwzięć składających się na całokształt problematyki infrastruktury ekonomicznej kraju, czyli urządzeń stałych, przedsiębiorstw i instytucji usługowych głównie w zakresie transportu, łączności, energetyki i budownictwa niezbędnych do należytego funkcjonowania gospodarki narodowej.

Zakres obrony w dziedzinie budownictwa jest rozległy, tak ze względu na treść podmiotową, jak i przedmiotową. Wynika to z faktu, że minister właściwy do spraw architektury i budownictwa odpowiada za sprawy architektury i budownictwa oraz nadzoru techniczno-budowlanego, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej za budowę i utrzymanie urządzeń hydrologicznych, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej za porty i przystanie morskie, minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej za sprawy zagospodarowania przestrzennego, minister właściwy do spraw rozwoju wsi za infrastrukturę wsi[48], minister właściwy do spraw transportu za budowę i modernizację, utrzymanie i ochronę dróg publicznych (w tym: autostrady, koleje, lotniska, porty lotnicze oraz śródlądowe drogi wodne); minister właściwy do spraw środowiska za prace geologiczne oraz sprawowanie nadzoru górniczego w zakresie wydobywania kopalin pospolitych, zaś prezes Wyższego Urzędu Górniczego[49] za wydobywanie kopalin podstawowych oraz kopalin pospolitych na obszarach morskich RP.

Zagadnienia infrastruktury w zakresie budownictwa, z uwagi na wskazane wyżej rozbicie problematyki na wiele wątków szczegółowych i właściwości poszczególnych ministrów kierujących działami administracji rządowej, powinny – przynajmniej w aspekcie obrony narodowej – podlegać jednolitej koordynacji na szczeblu państwowym. Koordynatorem takim mógłby być minister gospodarki lub minister infrastruktury[50]. Za pierwszą opcją przemawia szerokie podejście do zagadnień gospodarczych w obronie narodowej RP, za drugą zaś powołanie ministra infrastruktury od 23 października 2001 roku.

Szansa na zmianę podejścia do poruszanych zagadnień pojawiła się po powołaniu ministra infrastruktury. W ramach Ministerstwa Infrastruktury funkcjonują działy: architektura i budownictwo, gospodarka morska, łączność, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa oraz transport. Rola Ministerstwa Infrastruktury polega na budowaniu wspólnej strategii w całym obszarze, który do października 2001 roku był rozdzielony na różne ministerstwa, reprezentujące różniące się koncepcje narzucane przez szefów danych resortów.

Celem obrony w dziedzinie budownictwa jest tworzenie warunków racjonalnego wykorzystania prac w zakresie projektowania, budowy i utrzymania obiek-

[48] Infrastruktura wsi to m.in.: melioracja (w zakresie nie objętym gospodarką wodną, zaopatrzenia rolnictwa i wsi w wodę oraz ścieków i odpadów), elektryfikacja i gazyfikacja (w zakresie nie objętym działem gospodarka oraz telefonizacja wsi z zakresu działu łączność).

[49] Prezes Wyższego Urzędu Górniczego podlega prezesowi Rady Ministrów.

[50] Organ powołany przez premiera po wyborach w 2001 roku.

tów i urządzeń budowlanych oraz działalności instytucji związanych z infrastrukturą budowlaną na potrzeby obrony narodowej.

Obrona w tej materii dotyczy uwzględniania potrzeb obrony narodowej we wszelkiego rodzaju pracach budowlanych, z zagospodarowaniem przestrzennym włącznie, a także, gdy zajdzie taka potrzeba, wykorzystania potencjału różnych instytucji do działań w zakresie: odgruzowywania w strefach zniszczeń; doraźnej budowy dróg, mostów, przejść, ulic, ramp kolejowych, nabrzeży portowych itd.; odbudowy urządzeń i obiektów ważnych dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (tzw. urządzenia użyteczności publicznej: ujęcia wody, systemy wodociągowe i kanalizacyjne, ścieki); szacowania szkód i zniszczeń; rozbiórki lub odbudowy uszkodzonych konstrukcji i obiektów oraz szeregu innych przedsięwzięć.

Rolę organu wiodącego w świetle obecnych uregulowań pełni zatem minister infrastruktury, przy którym powinna działać odpowiednia międzyministerialna *Komisja do spraw Obrony w Dziedzinie Budownictwa*. Scalanie wszelkich problemów powinno jednak mieć miejsce przy ministrze gospodarki, głównie z uwagi na propozycję przygotowywania przez ten organ jednolitego planu cywilnych przygotowań gospodarczych. Przemawia za tym także fakt, iż ministrowi infrastruktury nie podlegają wszystkie zagadnienia wchodzące w zakres infrastruktury ekonomicznej kraju, jak choćby: energetyka, elementy gospodarki wodnej (urządzenia hydrologiczne), infrastruktura wsi, geologii i górnictwa.

Ciągłe zmiany w funkcjonowaniu administracji rządowej i jej strukturze organizacyjnej w znacznym stopniu utrudniają zbudowanie stałego modelu podsystemu obrony w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju. Z tego też względu, mimo iż odnoszono się do realnie funkcjonujących naczelnych organów administracji rządowej, właściwsze wydaje się posługiwanie nazwą ministra właściwego do spraw... W takim jednak wypadku pojawia się ogromna trudność w zdefiniowaniu danego, szczegółowego podsystemu obrony narodowej lub dziedziny obrony, szczególnie zaś w sferze infrastruktury ekonomicznej kraju.

Wiele więc przyczyn legło u podłoża zdefiniowania podsystemu obrony w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju. W podsystemie tym pojawiają się określone specyficzne działy funkcjonalne, które trudno byłoby przedstawiać w postaci systemowej. Systemem określono więc całokształt organów i instytucji oraz ich działań w obszarze gospodarki i infrastruktury, nad którymi jednolitą koordynacyjną rolę mógłby pełnić minister gospodarki odpowiadający za łączenie wszelkich prac w tej materii, z koordynacją całokształtu cywilnych przygotowań gospodarczych na rzecz obrony narodowej włącznie.

6.3. PODSYSTEM OBRONY MILITARNEJ

Podsystem obrony militarnej RP stanowi jeden z najważniejszych szczegółowych elementów wykonawczych obrony narodowej. Jak pokazują doświadczenia historyczne, obrona militarna bywa zazwyczaj ostatecznym środkiem do osiągnięcia celu w polityce bezpieczeństwa państwa zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Obrona militarna oznacza całokształt poczynań związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału militarnego państwa w celu zapewnienia realizacji misji i celów obrony narodowej.

Obrona militarna jest sposobem na wykorzystanie czynnika militarnego w stosunkach międzynarodowych, które ma dwojaką postać: efektywną – przez użycie siły lub potencjalną – przez zagrożenie użyciem siły, a także w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – jako zorganizowana i często ostateczna siła utrzymania ładu i porządku oraz bezpieczeństwa powszechnego w państwie[51].

Potencjał militarny zazwyczaj utożsamia się z siłami zbrojnymi w państwie, jakby tylko one przesądzały o jego wartości[52]. Podejście zastosowane w niniejszej pracy zmierza jednak ku innemu rozumieniu obrony militarnej. Zrodziło się ono na bazie szerokiego pojmowania systemu wojskowego, który oznacza *„część (podsystem) systemu obronności obejmującą prawne, doktrynalne, materialne, ludzkie i terytorialne elementy organizacji wojskowej państwa, umożliwiające tworzenie i funkcjonowanie sił zbrojnych państwa – w ścisłym powiązaniu z władzą, społeczeństwem, gospodarką i sojusznikami – w obronie narodowej i obronie wspólnej Sojuszu"*[53]. Zakłada się, iż tak pojęty system wojskowy składa się z: podsystemu bojowego (operacyjnego) (sztuka wojenna, siły zbrojne, operacyjne przygotowanie terytorium do obrony), podsystemu wsparcia wojskowego (ustawodawstwo wojskowe, nauka i szkolnictwo wojskowe, system mobilizacji, logistyka wojskowa, infrastruktura wojskowa), podsystemu wsparcia narodowego (system prawny, władze i instytucje państwowe, samorządowe, społeczeństwo, gospodarka, terytorium wraz z infrastrukturą)[54]. Takie rozumienie systemu wojskowego wynika z podejścia funkcjonalnego, mimo iż pominięto szczególną rolę kierowania, ukrywając je pośród elementów wsparcia narodowego.

Podsystem obrony militarnej jest zbiorem elementów kierowania, materialno-energetycznych oraz społecznych tworzących potencjał militarny państwa[55] służącym realizacji misji (celów, zadań i funkcji) obrony narodowej.

Pierwszym i zasadniczym przeznaczeniem tego podsystemu jest współtworzenie bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej, drugim zaś bezpieczeństwa narodu wobec wyzwań i zagrożeń współczesności.

Można wyróżnić, podobnie jak w przypadku systemu wojskowego (rysunek 6.4), dwa rodzaje misji podsystemu obrony militarnej: misje wojenne (orężne) oraz misje inne niż wojenne (nieorężne). Taki podział misji podsystemu obrony militarnej wynika

---

[51] Zob.: K. Łastawski, *Czynnik militarny we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Wojna, militaryzm, pokój*, red. J. Borgosz, WAP, Warszawa 1982, s. 265–271; R. Bierzanek, *Załatwianie sporów międzynarodowych 1945–1973*, Warszawa, s. 68–76.

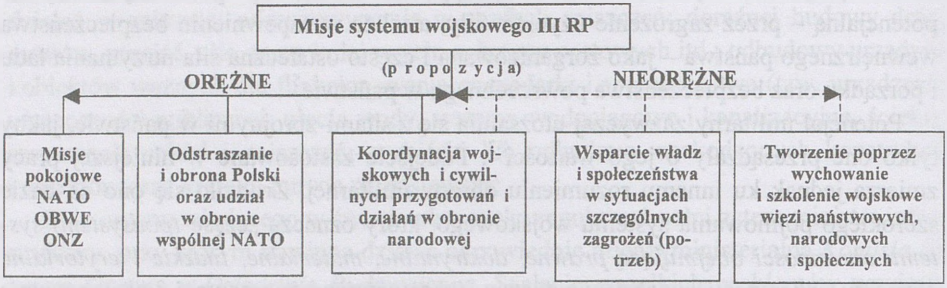
[52] Zob.: J. Pawłowski, *Podstawy polityczno-strategiczne funkcjonowania systemu wojskowego*, [w:] *Problemy tworzenia obronnego systemu wojskowego*, Materiały z seminarium przeprowadzonego 15 lutego 2001 r. w WS-O, AON, Warszawa 2001, s. 13.

[53] Tamże.

[54] Zob. R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna...* s. 259; A. Beaufre, *Wstęp do strategii...* s. 229; B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1996, s. 21.

[55] Potencjał militarny państwa to całokształt możliwości materialnych i moralnych państwa, które mogą być wykorzystane w czasie realizacji misji sił zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej.

z roli, jaką pełnią siły zbrojne jako jego główny komponent oraz pozostałe elementy pełniące rolę wspierającą i współkreującą potencjał militarny państwa. Takie podejście do zagadnienia spotyka się również w rozwiązaniach państw demokratycznych, a także w Sojuszu Północnoatlantyckim[56].



Źródło: J. Marczak, propozycja przedstawiona na konferencji w dniu 7 maja 2001 r. nt. *Kierunki przebudowy systemu wojskowego RP w świetle wymagań i potrzeb sojuszniczych.*

Rys. 6.4. Misje systemu wojskowego

W ujęciu przedmiotowym, w ramach poszczególnych misji podsystemu obrony militarnej, główną uwagę skupia się na działaniach, zwanych operacjami wojennymi lub operacjami innymi niż wojenne[57]. W ramach operacji wojennych wyróżnia się: operacje morskie, morskie operacje desantowe, operacje lądowe, powietrzne (kontrola przestrzeni powietrznej, zintegrowana obrona powietrzna), operacje specjalne, psychologiczne, walkę radioelektroniczną, operacje logistyczne i inne. W ramach operacji innych niż wojenne: kontrolę zbrojeń i działania zapobiegające rozprzestrzenianiu uzbrojenia, zapobieganie konfliktom, zwalczanie terroryzmu, wsparcie dla operacji antynarkotykowych, zapewnienie swobody nawigacji i przelotów, pomoc humanitarną, ochronę stref morskich żeglugi, operacje ewakuacyjne, operacje wspierania pokoju, wsparcie władz cywilnych, operacje demonstracji siły, uderzenia i rajdy (załączniki 15–23)[58].

Wymienione wyżej operacje mogą być realizowane na trzech szczeblach – strategicznym, operacyjnym oraz taktycznym. Szczebel strategiczny oznacza szerszą, polityczną strukturę aktywności, z zaangażowaniem środków militarnych, gospodarczych i dyplomatycznych, chociaż kolejność może być (i zwykle bywa) całkiem odwrotna. Szczebel operacyjny oznacza wprowadzenie do akcji sił, aby osiągnąć cele strategiczne w określonym miejscu i czasie. Szczebel ten to poziom, na którym nie ma miejsca

[56] Zob. W. Kitler, *Współczesne operacje niemilitarne w aspekcie wojskowego wsparcia dla władz cywilnych,* „Informator BSO MSWiA" 2000, nr 2(4), s. 17–25.

[57] Operacja – oznacza tu działanie indywidualne lub zbiorowe, które prowadzi do osiągnięcia pożądanego celu.

[58] Bliższą charakterystykę poszczególnych typów operacji znajdziemy w: *AJP-01 (AJP-1/A), Doktryna Operacyjna Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu* oraz amerykańskiej *Joint Doctrine for Military Operations Other than War,* Joint Pub 3-07, 1995.

dla działań natury politycznej; to poziom, na którym realizuje się ustalenia polityczne w wyraźnie określonych granicach odpowiedzialności – lub mówiąc inaczej – w ramach określonych upoważnień natury politycznej. Szczebel taktyczny operacji, wiąże się zaś z działaniem określonych sił, które uczestniczą w osiąganiu celów poziomu operacyjnego. Na tym szczeblu jednostki używa się do osiągnięcia celów wojskowych operacji[59].

Granice pomiędzy poszczególnymi poziomami nie są ostre, choć dla wielu zwolenników czystości pojęć może to się wydawać niemożliwe. Operacja jednak nie wynika z działania sił o charakterze związku operacyjnego, „[...] *nawet w przypadku sił o małym znaczeniu taktycznym może się zdarzyć, że ich użycie będzie miało znaczenie polityczne w odniesieniu do państwa wydzielającego te siły, w wyniku czego dowódca sił będzie miał komponent operacyjny w uwarunkowaniach szczebla taktycznego. Kluczem porządkującym niniejszą kwestię jest zasada, według której zazwyczaj dowództwo szczebla strategicznego przyporządkowuje określone cele i środki, ustanawia niezbędne ograniczenia, podczas gdy na szczeblu operacyjnym dowódca kieruje działaniami przydzielonych mu formacji, realizując swój własny plan kampanii*"[60].

Lista operacji militarnych jest obszerna i nie każde państwo, w tym Polska, jest w stanie podjąć indywidualnie trudy związane z ich realizacją. Z tego też względu, powiązania polskiego podsystemu obrony militarnej z podsystemami sojuszników i całego NATO mają tu swoje szczególne znaczenie.

Na problematyce operacji wojennych i innych niż wojenne misje podsystemu obrony militarnej nie wyczerpują się. Są one bowiem działaniami związanymi z bezpośrednio zaistniałą lub rodzącą się sytuacją zagrożenia, na którą reagowanie ma właśnie postać konkretnej operacji lub ciągu wielu różnych operacji.

Podsystem obrony militarnej jednak nie tylko reaguje, lecz także i przede wszystkim uczestniczy w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego poprzez osiąganie wysokiej gotowości do takiego reagowania. Uzyskuje się to dzięki powszechnemu szkoleniu wojskowemu w społeczeństwie[61], ścisłej współpracy cywilno-wojskowej na polu edukacji dla bezpieczeństwa (węziej – wychowania obronnego), kreowaniu więzi narodowych, utrzymaniu wysokiego morale i etosu służby wojskowej, a także tworzeniu wysokiego poziomu komponentu potencjału bojowego, z aktywnością wsparcia narodowego włącznie.

Przyjęto, że podsystem obrony militarnej to nie tylko siły zbrojne, ale szeroki zbiór powiązanych (sprzężonych) ze sobą elementów współdziałających na rzecz tworzenia i wykorzystania potencjału militarnego państwa. W świetle polskich uwarunkowań prawnych można przyjąć, że główną rolę kordynacyjno-wykonawczą w tym zakresie pełni minister obrony narodowej. Zadania tego organu administracji rządowej określa m.in. ustawa o działach administracji rządowej, ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej oraz rozporządzenia Rady

[59] Zob. W. Kitler, *Współczesne operacje...* s. 17–19.

[60] *AJP-01 (AJP-1/A/), Doktryna Operacyjna...* s. 27.

[61] Przykład szeroko zakrojonego użycia Gwardii Narodowej w USA po zamachu terrorystycznym, doskonale zbija argumenty zwolenników odejścia o powszechnego szkolenia wojskowego i tworzenia armii zawodowych.

Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej. Do najważniejszych zadań tego organu zaliczyć należy: kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej siłami zbrojnymi; przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych; realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań; sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty; sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony; kierowanie administracją rezerw osobowych do celów powszechnego obowiązku obrony; kierowanie wykonywaniem obowiązku służby wojskowej, wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych; kierowanie sprawami zaspokajania potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych sił zbrojnych; realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych; zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; tworzenie, ustalanie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą; utrzymywanie kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi; wykonywanie uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych; współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi; wykonywanie innych zadań wynikających z ustaw i innych przepisów[62].

Zakres zadań ministra obrony narodowej jest bardzo rozległy, lecz mimo to nie może być utożsamiany z przyjętym w tej pracy pojęciem obrony narodowej. Ich realizacja byłaby wręcz niemożliwa, a przynajmniej utrudniona, z wielu względów, głównie z uwagi na złożony charakter działań w zakresie bezpieczeństwa, w tym obrony narodowej. Spodziewać się należy że minister obrony narodowej, podobnie jak odpowiednicy tego organu w państwach NATO, będzie głównie odpowiadał za: kierowanie resortem obrony narodowej (resortem obrony), w tym siłami zbrojnymi; przygotowanie projektów założeń obrony militarnej państwa (w szerokim tego słowa znaczeniu – zob. wyżej); wykonanie polityki militarnej państwa – realizacja decyzji nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową; określanie potrzeb w zakresie wsparcia sił zbrojnych przez inne podmioty prawa państwowego (organy władzy, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i poszczególnych obywateli, wraz ze sprawowaniem nadzoru

[62] Na podstawie: Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95.

koordynacyjnego w tym zakresie; koordynację wsparcia wojskowego władz cywilnych[63].

Tak określona rola ministra obrony narodowej wymaga zmiany podejścia w organizacji Ministerstwa Obrony Narodowej, a co za tym idzie, przeniesienia niemal w całości niektórych jego elementów do szczebla nadrzędnego, choćby do Sekretariatu (Departamentu) Bezpieczeństwa Narodowego[64]. Szczegółowe kroki w tym zakresie wymagają osobnego, szczegółowego omówienia, na które nie pozwalają ramy tej pracy.

Koordynacyjna rola ministra obrony narodowej, lidera w podsystemie obrony militarnej, wymaga ścisłego współdziałania z innymi równorzędnymi organami naczelnymi administracji rządowej oraz – w trybie roboczym – z organami pełniącymi rolę centralnych organów administracji rządowej (komendanci i szefowie straży, służb, inspekcji i policji), którzy realizują zadania na rzecz wsparcia sił zbrojnych oraz tworzenia potencjału militarnego państwa.

Właściwym forum koordynacji zagadnień obrony militarnej dla ministra obrony narodowej (dalej – ministra obrony) jest stworzenie międzyministerialnej *Komisji Obrony Militarnej* pracującej w podkomisjach problemowych w zakresie koordynacyjnej roli tego organu. Dotyczyłoby to zwłaszcza zagadnień misji sojuszniczych sił zbrojnych, cywilnego wsparcia sił zbrojnych, obrony militarnej terytorium kraju, szkolenia obronnego i innych. Szczególną rolę powinien pełnić branżowy zespół (komitet) ministra obrony pełniący funkcję ciała doradczego ministra obrony, w razie potrzeby resortowego zespołu kryzysowego, a w końcu gabinetu wojennego ministra obrony. Na poziomie sztabowym powinien funkcjonować departament (sekretariat) obrony militarnej, zapewniający koordynację działań wykonawczych w sferze obrony militarnej w imieniu ministra obrony, przekształcający się, w razie potrzeby, w sztab kryzysowy lub wojenny. Departament ten zapewniałby też obsługę komisji obrony militarnej oraz branżowego zespołu (komitetu) ministra obrony. Organu sztabowego ministra obrony nie można mylić ze Sztabem Generalnym SZ RP, który jest przeznaczony do realizacji innych zadań, głównie zaś do planowania użycia i dowodzenia działaniami sił zbrojnych we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa.

Specyfika podsystemu obrony militarnej, głównie sił zbrojnych, sprawia jednak, że kierowanie nim podlega szczególnym rygorom prawnym i organizacyjnym. Od zawsze naczelna władza w tym zakresie leżała w gestii jednoosobowego organu (dawniej monarchy, obecnie prezydenta, premiera lub kanclerza). Jeśli więc w czasie pokoju ogół zadań kierowniczych spoczywa na ministrze obrony, to w sytuacji zagrożeń, głównie wojennych, rola ministra obrony ogranicza się zwykle do administrowania zaspokajaniem potrzeb sił zbrojnych przez cały podsystem wsparcia sił zbrojnych.

---

[63] Przy takim podejściu do roli MON nazwa tego organu, konsekwentnie powinna zostać zmieniona na: minister spraw wojskowych lub – treściwiej – minister obrony. Nazwa „minister obrony narodowej" została określona w konstytucji RP, lecz nawet bez zmian w nazewnictwie organ ten nie może być traktowany jako właściwy do spraw obrony narodowej.

[64] Dotyczy to m.in.: Departamentu Systemu Obronnego MON oraz Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego.

Z tego też względu, kierowanie podsystemem obrony militarnej należy postrzegać przez pryzmat przewartościowań, jakie się dokonują wraz z narastaniem stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Jakże aktualne są poglądy R. Starzyńskiego, który w 1930 roku napisał: „*Dziś prawie we wszystkich państwach naczelne władze wojskowe stanowią: 1) król lub prezydent wraz z organem doradczym, radą, czy komitetem obrony państwa, 2) naczelny wódz, czy generalny inspektor sił zbrojnych wraz z ewentualnym organem doradczym w postaci rady wojennej, 3) minister, czy ministrowie wojny (marynarki, aeronautyki, kolonii), wraz ze swym organem pracy, tj. ministerstwem i szeregiem fachowych komitetów doradczych*"[65].

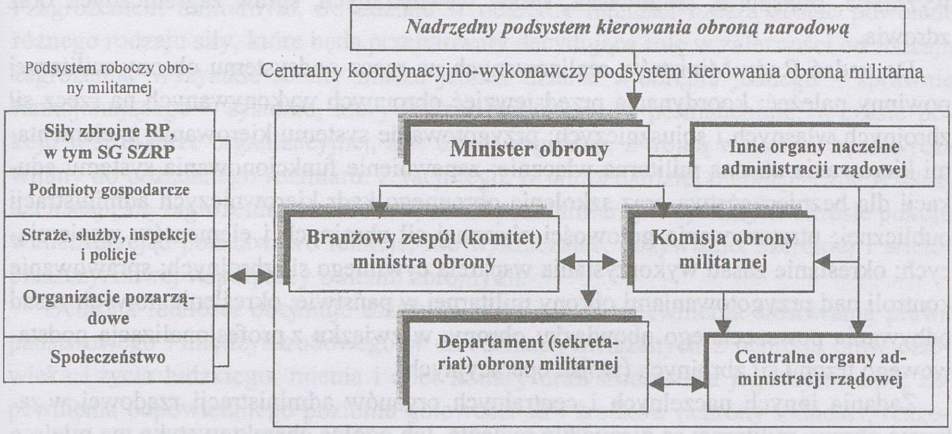
Polskie przepisy prawne komplikują szansę na jednoznaczne zdefiniowanie naczelnych władz wojskowych. Nie wiadomo kto będzie naczelnym dowódcą SZ RP, a mimo iż logika wskazuje na prezydenta, jest to nieosiągalne (prezydent wyznacza ND SZRP na wniosek premiera)[66]. Tymczasem w państwach NATO naczelne dowództwo spoczywa w ręku prezydenta, premiera lub kanclerza, generałowie zaś otrzymujący delegacje do dowodzenia całością operacji wojskowej, nazywani są głównodowodzącymi.

W świetle obowiązującego stanu prawnego można więc przyjąć, że w czasie pokoju kierownictwo polityczne nad podsystemem obrony militarnej, w tym nad siłami zbrojnymi, sprawuje NPK ON, z dominującą rolą prezydenta RP w sytuacjach zasadniczych. Na poziomie koordynacyjno-wykonawczym misję lidera pełni minister obrony narodowej, z rzeczywistymi kompetencjami ministra obrony. W jego imieniu siłami zbrojnymi dowodzi szef SG WP przy pomocy organu, jakim jest Sztab Generalny. W czasie kryzysu sytuacja nie ulega istotnej zmianie. W czasie wojny (zagrożeń wojennych) ciężar odpowiedzialności za obronę militarną spada na prezydenta RP, który jest rzeczywistym naczelnym dowódcą sił zbrojnych, minister obrony odpowiada za administrowanie zaspokajaniem potrzeb sił zbrojnych, zaś formalny naczelny dowódca SZ RP jest organem dowodzenia operacyjnego (rysunek 6.5).

---

[65] R. Starzyński, *Zarys nauki...* s. 261.

[66] Naczelne dowództwo powinno oznaczać najwyższą władzę w państwie nad siłami zbrojnymi. Tymczasem ustawodawca pomylił pojęcie „naczelny dowódca" z „głównodowodzącym", powszechnie stosowanym w terminologii państw NATO.



Rys. 6.5. Model podsystemu obrony militarnej, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania obroną militarną, podsystem roboczy obrony militarnej oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

W podsystemie obrony militarnej, oprócz działań sił zbrojnych (podsystemu bojowego), ważną rolę odgrywa aktywność elementów wspierających, z których jedne nazywa się elementami wsparcia wojskowego, a drugie wsparcia narodowego. Wsparcie wojskowe sił zbrojnych obejmuje głównie naukę i szkolnictwo wojskowe, system mobilizacji oraz infrastrukturę wojskową[67].

Za tę sferę wsparcia odpowiada minister obrony narodowej, bezpośrednio lub z tytułu nadzoru (nad wyższymi szkołami wojskowymi). Niebagatelna rola tych trzech rodzajów wsparcia, realizowanego w wymiarze resortowym, polega nie tylko na wzmacnianiu potencjału sił zbrojnych w obecnym stanie organizacyjnym, lecz głównie i przede wszystkim na zabezpieczeniu potrzeb sił zbrojnych przewidzianych na czas kryzysu lub wojny.

Wsparcie narodowe dotyczy jeszcze szerszej grupy problemów, przesądza bowiem ono o jakości sił zbrojnych i całego potencjału obrony militarnej. Obejmuje zagadnienia legislacji służącej interesom obronnym państwa, akceptacji i aktywności społecznej dla poczynań w tym zakresie, edukacji obronnej społeczeństwa, udziału całej sfery gospodarczej oraz jakości infrastruktury ekonomicznej kraju.

Organami administracji rządowej wspierającymi ministra obrony w tym zakresie są głównie Rada Ministrów oraz ministrowie właściwi do spraw: administracji publicznej, architektury i budownictwa, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, integracji europejskiej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, łączności, nauki, oświaty i wychowania, pracy, rolnictwa, rynków rolnych, Skarbu Państwa, sprawiedliwości, szkolnictwa

[67] Pośród elementów wsparcia wojskowego wymienia się również ustawodawstwo wojskowe, z czym trudno się zgodzić, chyba że traktowane jest na zasadzie inicjatyw w na rzecz ustawodawstwa tej natury.

wyższego, transportu, środowiska, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych oraz zdrowia.

Do zadań Rady Ministrów realizowanych na rzecz podsystemu obrony militarnej powinny należeć: koordynacja przedsięwzięć obronnych wykonywanych na rzecz sił zbrojnych własnych i sojuszniczych; przygotowanie systemu kierowania, z elementami kierowania obroną militarną włącznie; zapewnienie funkcjonowania systemu edukacji dla bezpieczeństwa oraz szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej; utrzymywanie gotowości obronnej sił zbrojnych i elementów wspierających; określanie zasad wykorzystania wsparcia cywilnego sił zbrojnych; sprawowanie kontroli nad przygotowaniami obrony militarnej w państwie; określenie nowych zasad odbywania powszechnego obowiązku obrony, w związku z profesjonalizacją podstawowego trzonu sił zbrojnych (wojsk operacyjnych).

Zadania innych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w zakresie obrony militarnej są niezwykle rozległe. Ich ogólna charakterystyka ma miejsce przy omawianiu innych podsystemów szczegółowych, które mają swoją misję wiodącą oraz misje wsparcia na rzecz pozostałych podsystemów szczegółowych. W sumie tworzy to materię totalnego (interdyscyplinarnego, powszechnego) podejścia do zagadnień obrony narodowej.

6.4. PODSYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI

Państwo powinno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia w każdym czasie i w każdej sytuacji. Społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. Obowiązkiem wszystkich organów administracji samorządowej i rządowej oraz podmiotów gospodarczych jest wypełnienie tych gwarancji zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a pomoc obywateli w realizacji tych zadań jest ich moralną i naturalną powinnością.

W warunkach życia codziennego do ochrony ludności, w tym ratownictwa, są przeznaczone etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy. Codzienne wypadki drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych, gazowych, wezwania pogotowia ratunkowego nie naruszają i nie zakłócają normalnego, w miarę spokojnego funkcjonowania społeczeństwa, a przeznaczone do ochrony życia i zdrowia służby potrafią zapanować nad sytuacją. Problem ochrony ludności zaczyna się zdecydowanie komplikować, gdy niepożądane zdarzenia zaczynają burzyć porządek dnia codziennego, zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju wydarzeń. Państwo w takiej sytuacji musi być szczególnie przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia.

Ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym, jak

i zagrożeniem militarnym, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego – sprawnie funkcjonującego – systemu, który będzie funkcjonować permanentnie, w czasie pokoju w strukturze organizacyjnej, a w czasie zagrożeń, z wojną włącznie, będzie rozwijany do pożądanego rozmiaru. Z racji tego, iż coraz bardziej niebezpieczne w skutkach stają się zagrożenia niemilitarne, układ pozamilitarny – cywilny w okresie pokoju winien przejąć podstawowe funkcje, nie wykluczając, oczywiście, szerokiej i wielopłaszczyznowej współpracy z siłami zbrojnymi.

Ochrona ludności obejmuje działania w zakresie: zapewnienia stosowania prawa państwowego i międzynarodowego w dziedzinach związanych z ochroną praw człowieka i życia ludzkiego, mienia i dóbr kultury oraz środowiska jego bytowania; zapewnienia odpowiedniego poziomu gotowości sił i środków ochrony ludności; reagowania na zdarzenia dnia codziennego o charakterze nagłym, stanowiące zagrożenie o małym (lokalnym) stopniu intensywności i usuwania ich skutków; zapobiegania sytuacjom o charakterze kryzysowym i przygotowywania się do ich rozwiązywania poprzez stworzenie społecznie akceptowanych warunków funkcjonowania ludności w czasie kryzysu; wspierania operacji pokojowych sił zbrojnych w czasie pokoju, a także wspierania międzynarodowych akcji humanitarnych[68].

Działania na rzecz ochrony ludności realizuje się we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa, ze względu na które można wyróżnić trzy stany wykonywania zadań w tej materii:

1) *permanentnego czuwania i doraźnego reagowania*: podejmowanie codziennych, rutynowych czynności nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym i przemożnym, a także zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom;

2) *kryzysowy*: reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz w czasie trwającego kryzysu (mamy tu na uwadze kryzysy niemilitarne oraz polityczno-militarne);

3) *ochrony ludności w czasie wojny (konfliktu zbrojnego)*: ochrona ludności zgodnie z regułami prawa międzynarodowego.

Wysoki poziom realizacji przedsięwzięć ochrony ludności wymaga przestrzegania następujących zasad:

1. *Prymatu układu terytorialnego* – horyzontalny system organów, ukształtowany na bazie trójstopniowego podziału kraju, w którym układ branżowy pełni jedynie funkcję pomocniczą.

2. *Jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości na rzecz ochrony ludności* – zmiana roli ciał kolegialnych z decyzyjnej na opiniodawczo-doradczą, których zadaniem jest wspomaganie decydenta w podejmowaniu decyzji.

3. *Adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia i szczebla administracji publicznej do reagowania na to zagrożenie.*

[68] Zob. W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna)*, AON, Warszawa 1999, s. 33–34.

4. *Powszechności systemu ochrony ludności* – objęcie nim wszystkich obywateli z jednoczesnym nałożeniem na nich określonych zadań i obowiązków uzależnionych od sytuacji, w jakiej funkcjonuje w danym momencie system gotowości.

5. *Kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej,* tj. przez wójta i starostę jako organy samorządowe sprawujące władzę w gminie i starostwie oraz wojewodę, sprawującego władzę jako przedstawiciela rządu na szczeblu województwa. Podmiot dzierżący władzę na danym terenie ponosi odpowiedzialność za jej sprawowanie, przede wszystkim w aspekcie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, czyli za przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze oraz obywateli.

W Polsce nie ma jeszcze w pełni gotowego i funkcjonującego w rzeczywistości, zdefiniowanego prawnie, systemu ochrony ludności. Podstawą jego konstrukcji powinno być uwzględnianie następujących faktów: zagrożenia czasu pokoju niosą skutki równe skutkom wojny; rozdzielanie zagrożeń na występujące tylko w czasie pokoju i tylko w czasie wojny jest nieporozumieniem, które może się stać brzemienne w skutki; wobec możliwości wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń nie jest możliwe podzielenie organów administracji publicznej na odpowiedzialne tylko i wyłącznie za zagrożenia cywilne (pokojowe) i tylko za zagrożenia czasu wojny; sektor cywilny i wojskowy w jednakowym stopniu są odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę obywateli, jedynie w zależności od rodzaju zagrożenia odgrywają pierwszo- lub drugoplanową rolę w reagowaniu na ich przyczyny i skutki; generalną odpowiedzialność za niesienie pomocy w sytuacji zagrożenia ponosi samorząd, tj. gmina, powiat, wszystkie zaś wyższe szczeble pełnią funkcję organów koordynujących; zadania ochrony ludności dla organów samorządowych powinny być obowiązkowo zadaniami własnymi, w ten sposób pieniądze podatników byłyby wykorzystywane na poprawę bezpieczeństwa lokalnego.

Przyjęcie tych podstawowych założeń pozwala na określenie zakresu niezbędnych działań w materii definiowania systemu ochrony ludności. Konieczne jest jednoznaczne i kompleksowe uregulowanie bezpieczeństwa powszechnego w drodze ustawy regulującej nadzwyczajne zagrożenia (np. ustawy o ochronie ludności lub o bezpieczeństwie powszechnym); precyzyjne wskazanie jednego organu władzy odpowiedzialnego za ochronę ludności na każdym poziomie administracji publicznej; powołanie na każdym szczeblu administracyjnym centrów ratowniczych, odpowiedzialnych za ocenę potencjalnych zagrożeń, przygotowanie procedur działania w różnych sytuacjach, prowadzenie gier i szkoleń; ustanowienie trzech zasadniczych stanów działania (zwyczajny – permanentny, doraźny – w czasie którego likwiduje się zagrożenia wynikające ze zdarzeń i katastrof codziennych; kryzysowy – w sytuacji gdy lokalne zdarzenie przekształca się w lokalny kryzys wymagający podjęcia działań strategicznych na danym szczeblu oraz włączenie szczebla wyższego; wojenny – w razie wojny, konfliktu zbrojnego); włączenie organizacji pozarządowych, dysponujących liczącym się zapleczem ludzkim i technicznym do działań w zakresie ochrony ludności.

Ochrona ludności – element obrony narodowej – to kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przezwyciężanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Tak pojęta ochrona ludności oznacza, iż **podsystem ochrony ludności stanowi wewnętrznie uporządkowany zbiór elementów kierowania i wykonawczych służących realizacji misji (celów, zadań i funkcji) obrony narodowej w zakresie ochrony ludzi, dóbr i środowiska w czasie klęski, katastrofy i wojny**[69].

Do zadań podsystemu można zaliczyć: planowanie i prace organizacyjne; ostrzeganie i alarmowanie; ratownictwo (ludzi, zwierząt, dóbr[70]); ewakuację; opiekę medyczną i religijną; walkę z pożarami, powodziami i innymi zagrożeniami; przywracanie i utrzymanie porządku w strefach klęsk, katastrof i awarii; zapewnienie schronienia i zaopatrzenia dla poszkodowanych; doraźne przywracanie działania służb użyteczności publicznej; odkażanie, likwidację skażeń i zakażeń; organizowanie ukryć, schronów doraźne grzebanie zmarłych.

Złożony charakter podsystemu ochrony ludności potwierdza wagę nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową w odniesieniu do zadań w tym zakresie, a także potrzebę wyróżnienia centralnego koordynacyjno-wykonawczego podsystemu kierowania ochroną ludności. Rolę jednoosobowego organu w tej materii wykonuje w Polsce minister właściwy do spraw wewnętrznych, zaś do grona jego partnerów (organów wspierających) należy zaliczyć większość ministrów, a głównie właściwych do spraw: administracji publicznej, gospodarki, gospodarki morskiej oraz wodnej, kultury fizycznej i sportu, łączności, obrony narodowej, oświaty i wychowania, rolnictwa, rozwoju wsi, transportu, środowiska oraz zdrowia.

U boku ministra właściwego do spraw wewnętrznych, pod jego przewodnictwem, powinna funkcjonować międzyministerialna *Komisja Ochrony Ludności* (bezpieczeństwa powszechnego). Z uwagi na to, że minister ten odpowiada m.in. za sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, należy mieć na uwadze możliwość występowania wielu specyficznych komisji, z tym że zagadnienia obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, mogą być przedmiotem prac jednej, a więc komisji ochrony ludności.

---

[69] W raporcie BBN sporządzonym po powodzi 1997 roku stwierdzono, że: „*System Ochrony Ludności Cywilnej przed skutkami katastrof żywiołowych jest obok sił zbrojnych, policji, państwowej i ochotniczej straży pożarnej podstawowym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i stanowi integralną część Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*". Nic bardziej błędnego i nieodpowiedzialnego nie mogło się stać – definicja jest pełna błędów metodologicznych i merytorycznych, a mimo to znalazła się w dokumencie, który stanowił potem jedną z podstaw prac nad ochroną ludności w Polsce. Zob. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska,* Kancelaria Prezydenta RP, BBN, Warszawa 1997, s. 36.

[70] W tym dóbr kultury narodowej.

Istnieje też potrzeba powołania branżowego zespołu ministra spraw wewnętrznych, jako organu opiniodawczo-doradczego ministra, który w sytuacji zagrożeń mógłby pełnić rolę zespołu kryzysowego ministra lub gabinetu wojennego.

Sprawność działań w zakresie ochrony ludności powinno zapewnić powołanie, *centralnego urzędu (departamentu) do spraw ochrony ludności*[71]. Nie może to być jednak taka instytucja, jaką jest obecnie Komenda Główna PSP. Ani zlikwidowanie Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, ani też jednoosobowe połączenie ról szefa OCK i komendanta głównego PSP nie zmienia faktu, iż brakuje w Polsce właściwej instytucji na wzór amerykańskiej FEMY, francuskiego DDSC albo szwedzkiego Krajowego Zarządu Ratownictwa[72]. Roli tej nie spełni żaden z departamentów wchodzących w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, albowiem tym razem chodzi o powołanie instytucji, która zapewniłaby możliwość kierowania ochroną ludności przez ministra spraw wewnętrznych, a nawet przez premiera. Z uwagi na zakres zadań realizowanych przez ten urząd, jego skład osobowy powinien mieć interdyscyplinarny charakter, a zatem byłby to swoisty krajowy sztab połączony do spraw koordynacji działań ratowniczych i ochrony ludności w Polsce, a gdy zajdzie taka potrzeba – krajowy sztab obrony cywilnej w czasie wojny, zgodnie z rozumieniem obrony cywilnej w prawie międzynarodowym[73]. Tymczasem Komenda Główna PSP jest tylko instytucją przygotowaną do operacyjnego kierowania siłami ratowniczymi wchodzącymi w skład KSR-G.

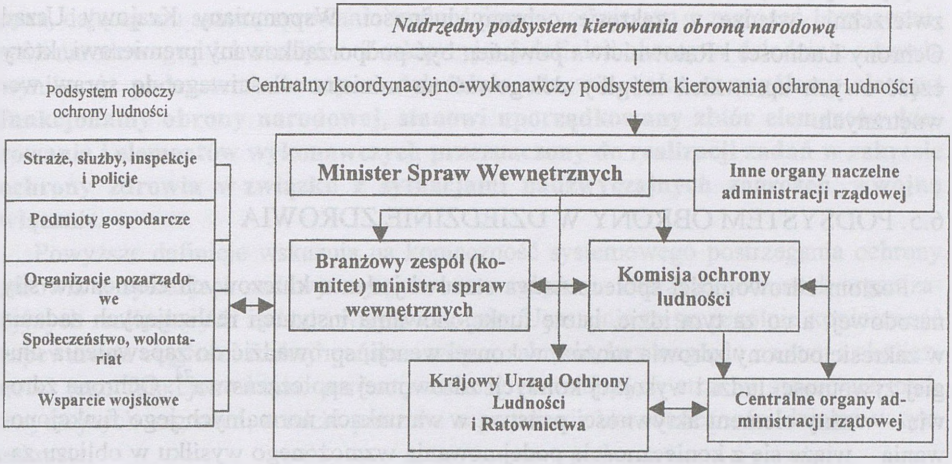
Ważną rolę w ochronie ludności pełnią centralne organy administracji rządowej oraz organy administracji terytorialnej z wojewodami, starostami i wójtami na czele. Lista organów i instytucji zaangażowanych w ochronę ludności jest bogata w różne podmioty administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe. Razem tworzą one złożony zbiór elementów roboczych podsystemu ochrony ludności (rysunek 6.6).

---

[71] W wielu krajach utworzono rządowe agencje ochrony ludności i ratownictwa lub jak we Francji – Dyrektoriat Bezpieczeństwa i Obrony Cywilnej (DDSC).

[72] Nie można mylić szwedzkiej Agencji Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne (ÖCB), odpowiedzialnej za koordynację zagadnień gotowości cywilnej, z Krajowym Zarządem Ratownictwa, odpowiedzialnym za koordynację przedsięwzięć ratowniczych, pomocowych i humanitarnych w zakresie bezpieczeństwa powszechnego.

[73] „*W rozumieniu niniejszego protokołu: (a) określenie 'obrona cywilna' oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych* [...], *mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania*". *Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (protokół I), art. 61.



Rys. 6.6. Model podsystemu ochrony ludności uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

Kierując się właściwościami określonych podmiotów podsystemu roboczego ochrony ludności, do najważniejszych z nich w Polsce pod względem funkcjonalnym możemy zaliczyć elementy: *ochrony technicznej przed zagrożeniami i odbudowy*: jednostki organizacyjne działów: gospodarki; architektury i budownictwa; gospodarki morskiej; gospodarki wodnej; kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; gospodarki przestrzennej; rolnictwa; rynki rolne; Skarbu Państwa; transportu; turystyki; środowiska; spraw wewnętrznych; zdrowia; jednostki organizacyjne administracji samorządowej; siły i zasoby przedsiębiorców i organizacji pozarządowych; wolontariusze i doraźne działania ludności cywilnej, a gdy trzeba także siły wojskowe; *ratowniczo-ewakuacyjne*: straże, służby, inspekcje i policje podległe administracji rządowej i samorządowej; siły wojskowe (np. OT), formacje Obrony Cywilnej; służby pogotowia (ratunkowego, energetycznego, drogowego itd.); siły wsparcia wojskowego i międzynarodowego; *opieki (pomocy) natury humanitarnej*: służby podległe administracji rządowej i samorządowej (zdrowie; opieka społeczna; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; oświata i wychowanie; sprawy wewnętrzne i inne); organizacje pozarządowe; *łączności*: operatorzy reprezentujący własność Skarbu Państwa (media publiczne, Poczta Polska); operatorzy prywatni; systemy łączności będące w posiadaniu poszczególnych instytucji państwowych, prywatnych i pozarządowych (nie zajmujące się statutowo sprzedażą usług łączności.

Podsystem ochrony ludności, podobnie jak i podsystem obrony gospodarczej, ma szczególną pozycję wśród innych podsystemów szczegółowych. Łączy w sobie specyficzne role wielu podmiotów prawa państwowego, które realizują zadania z zakresu niemal wszystkich działów administracji rządowej, administracji samorządowej, aktywności gospodarki oraz wielu organizacji pozarządowych. Z tego też względu, zna-

czącą rolę w tym zakresie pełni Rada Ministrów oraz premier, który sprawuje zwierzchnią władzę w zakresie ochrony ludności. Wspomniany Krajowy Urząd Ochrony Ludności i Ratownictwa powinien być podporządkowany premierowi, który część swych uprawnień mógłby delegować na ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

6.5. PODSYSTEM OBRONY W DZIEDZINIE ZDROWIA

Poziom zdrowotności społeczeństwa stanowi jeden z kluczowych elementów siły narodowej, a co za tym idzie, istotę funkcjonowania instytucji realizujących zadania w zakresie ochrony zdrowia można, w konsekwencji, sprowadzić do zapewnienia długiej żywotności ludzi i wysokiej kondycji zdrowotnej społeczeństwa[74]. Ochrona zdrowia – ważny element aktywności państwa w warunkach normalnych jego funkcjonowania – wiąże się z koniecznością podejmowania wzmożonego wysiłku w obliczu zagrożeń o charakterze nadzwyczajnym, prowadzących do powstawania licznych strat ogólnych, które w systematyce wojskowej dzieli się na bezpowrotne i sanitarne[75]. Straty ogólne ponoszone w wyniku konfliktów wojennych mogą być porównywalne ze stratami powstałymi w wyniku klęsk i katastrof. Według danych World Disaster Report (z 1999 r.) rocznie, w skali globalnej, w wyniku klęsk i katastrof cierpi około 140 mln ludzi, z czego ponad 120 tys. ginie bezpowrotnie, około 60 tys. jest rannych, ponad 130 mln poszkodowanych i niemal 5 mln bezdomnych[76]. Straty ludzkie powstałe w wyniku wojen są porównywalne, a nawet większe. Dbałość o ochronę zdrowia należy więc traktować jako jeden z żywotnych wyznaczników bezpieczeństwa narodowego – wyznaczników obrony narodowej.

W kontekście obrony narodowej istotnego znaczenia nabiera postrzeganie działania sił ratowniczych i innych jednostek służby zdrowia przez pryzmat zagrożeń nadzwyczajnych, z wojną włącznie, gdy zwykłe codzienne ich działanie staje się niewystarczające w stosunku do określonych potrzeb.

Z tego też względu **obronę w dziedzinie zdrowia** traktować można jako **działalność organów administracji publicznej oraz wyspecjalizowanych jednostek służby zdrowia mającą na celu zapewnienie jak najlepszych warunków ochrony zdrowia poprzez działania leczniczo-ewakuacyjne i sanitarno-przeciwepidemiczne oraz zapewnienie środków materiałowych na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny.** Niezwykle istotnym elementem działalności w tej

---

[74] *„Zdrowie jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby lub ułomności"*. Zob. *Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r.* DzU z 1978 r., nr 7, poz. 26.

[75] Straty bezpowrotne obejmują zabitych, zaginionych bez wieści i wziętych do niewoli, zaś do strat sanitarnych zaliczamy lekko, średnio i ciężko rannych i chorych. W stratach sanitarnych uwzględniamy choroby psychiczne oraz różnego typu depresje i objawy społecznego niepokoju (panika), wymagające często pomocy medycznej o różnym stopniu zaawansowania i specjalizacji.

[76] Dane stanowią średnią statystyczną za lata 1972–1997.

materii jest także zapewnienie wysokiej kondycji fizycznej i psychicznej społeczeństwa, dającej mu szansę sprostania trudnościom wynikającym z zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i ich skutków. Z tak przyjętej definicji obrony w dziedzinie zdrowia wynika, iż **podsystem obrony w dziedzinie zdrowia, jako szczegółowy element funkcjonalny obrony narodowej, stanowi uporządkowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych przeznaczony do realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia w związku z sytuacjami nadzwyczajnych zagrożeń, z wojną włącznie**.

Powyższe definicje wskazują na konieczność systemowego postrzegania ochrony zdrowia w sytuacjach nadzwyczajnych, bez względu na charakter jednostek organizacyjnych realizujących zadania w tym zakresie. Uzasadnia to szczególnie konieczność zapewnienia ciągłości funkcji państwa w tym zakresie, bez względu na stan i okoliczności jego funkcjonowania, porównywalność powstających strat w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, a także potrzeba zapewnienia ekonomiczności działań w tym zakresie.

Według J. Święcickiego, „*istota działań leczniczo-ewakuacyjnych polega na możliwości udzielenia natychmiastowej pomocy na miejscu lub w pobliżu miejsca wypadku (pomoc przedlekarska i ogólnolekarska), na segregacji ewakuacyjnej i transporcie do miejsc przeznaczenia, na udzieleniu kwalifikowanej pomocy lekarskiej oraz chirurgicznej i dalszym leczeniu*”[77]. Zadania w tym zakresie realizuje się na podstawie przepisów ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, w której stwierdza się, że system Państwowe Ratownictwo Medyczne służy do „[...] *zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji zadania państwa, polegającego na podejmowaniu medycznych działań ratowniczych wobec każdej osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia*”[78]. Definicja tego systemu nie wyczerpuje jednak wszystkich potrzeb w zakresie ratownictwa medycznego, z uwagi na to, że wyżej wspomniany system został zdefiniowany jedynie na czas pokoju (art. 2. ust. 1 ustawy), co w konsekwencji spowodowało zapis, iż „art. 2. ust. 2. *System może być wykorzystywany w stanach nadzwyczajnych*”.

System Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) nie jest więc systemem ratownictwa medycznego w szerokim tego słowa znaczeniu, zgodnie z przyjętymi w pracy zasadami, a co za tym idzie, liczyć się należy także z funkcjonowaniem innych jednostek ratownictwa medycznego, opartych na innych przepisach prawa państwowego. Należą do nich podmioty podporządkowane niektórym ministrom lub innym organom, istniejące w czasie pokoju i tworzone na czas wojny[79], a także wchodzące w skład organizacji pozarządowych.

Działania sanitarno-epidemiologiczne mają na celu zabezpieczenie sanitarne i przeciwepidemiczne, a w szczególności: zapobieganie epidemiom, zwalczanie ognisk

---

[77] J. Święcicki, *Ogólne zasady...* s. 35.

[78] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, art. 1, DzU z 2001 r., nr 113, poz. 1207.

[79] Na czas wojny tworzy się specjalne ruchome formacje Obrony Cywilnej, zwane oddziałami pierwszej pomocy medycznej (OPPM), wśród których wyróżnia się OPPM-A (duże, liczące 138 osób) oraz OPPM-B (małe – 37 osobowe).

chorób zakaźnych, przestrzeganie przepisów higieny żywności i żywienia, wody oraz produktów przemysłowych używanych przez człowieka oraz higieny środowiska. Za całokształt prac w tym zakresie odpowiada Główny Inspektor Sanitarny, współdziałający z Państwowym Zakładem Higieny i innymi podmiotami[80].

Poza wzrastającymi potrzebami w zakresie leczniczo-ewakuacyjnym oraz sanitarno-epidemiologicznym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, wzrasta także zapotrzebowanie na zaopatrzenie medyczne w różnego typu środki materiałowe wielokrotnego użytku, aparaturę i sprzęt medyczny na rzecz wyposażania jednostek służby zdrowia, w tym nowo powstających[81] oraz w materiały zużywalne, a więc leki i materiały medyczne oraz artykuły sanitarne i środki farmaceutyczne.

Podsystem obrony w dziedzinie zdrowia ma do spełnienia ważną rolę w zakresie zapewnienia samodzielności państwa w radzeniu sobie z zadaniami określonymi wyżej (leczniczo-ewakuacyjne, sanitarno-epidemiologiczne oraz materiałowe. Jednak z uwagi na wiele przyczyn obiektywnych, niezbędnym zagadnieniem staje się także współpraca z podmiotami o charakterze międzynarodowym, głównie w ramach NATO (Połączony Komitet Medyczny), Unii Europejskiej oraz Światowej Organizacji Zdrowia[82].

Organem wiodącym w podsystemie obrony w dziedzinie zdrowia jest minister właściwy do spraw zdrowia. Do organów współdziałających należy zaliczyć ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, gospodarki, kultury fizycznej i sportu, łączności, nauki, oświaty i wychowania, rolnictwa, transportu, gospodarki morskiej oraz środowiska. Taki skład organów współdziałających sugeruje jednocześnie skład działającej przy ministrze zdrowia międzyministerialnej *Komisji Obrony w Dziedzinie Zdrowia*, której zadaniem byłoby kreowanie ogólnej polityki w tej materii oraz dokonywanie uzgodnień w zakresie przekraczającym kompetencje poszczególnych ministrów. Z uwagi na rangę, jaką pełnią w administracji rządowej, w komisji tej powinni również zasiadać: szef OCK, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Inspektor Farmaceutyczny, prezes Agencji Artykułów Sanitarnych, inspektor do spraw Substancji i Preparatów Chemicznych[83], prezes Zarządu PCK, a także – jeśli trzeba – inne organy centralne, lub ich przedstawiciele, szczególnie szefowie służb, inspekcji i policji, których działalność jest związana z zakresem działania ministra właściwego do spraw zdrowia[84].

---

[80] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Inspekcji Sanitarnej*, DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575.

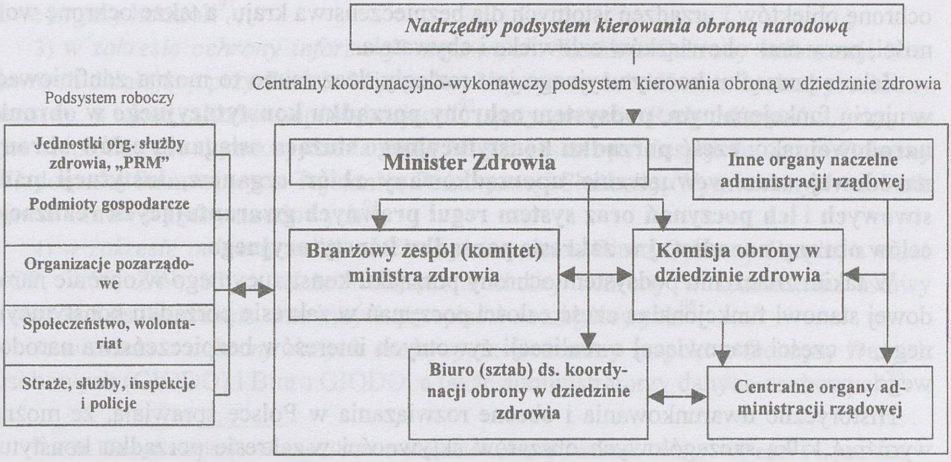
[81] W sytuacji zagrożeń nadzwyczajnych przewiduje się zwiększenie liczby łóżek szpitalnych przez wykorzystanie pomieszczeń socjalnych w szpitalach, korytarzy, podziemi itd., rozwijanie dodatkowych oddziałów w obiektach użyteczności publicznej (szkoły, internaty, hotele, kluby), zamianę sanatoriów na szpitale ogólne lub rehabilitacyjne, a także dostosowanie szpitali klinicznych i specjalistycznych do świadczenia usług masowej i uproszczonej opieki zdrowotnej.

[82] Pośród funkcji Światowej Organizacji Zdrowia wymienia się m.in.: pomaganie rządom na żądanie we wzmocnieniu służby zdrowia; dostarczanie odpowiedniej pomocy technicznej, a w wypadkach nagłej potrzeby wszelkiej koniecznej pomocy na żądanie lub za zgodą rządów. Zob. („Funkcje") *Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia*... art. 2. rozdz. II.

[83] Organ przewidziany w Ustawie z dnia 11 stycznia 2001 r. *o substancjach i preparatach chemicznych*, DzU z 2001 r., nr 11, poz. 84. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 15 lutego 2002 roku.

[84] Dotyczy to zwłaszcza Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także inspekcji: celnej, handlowej, weterynaryjnej, ochrony roślin, ochrony środowiska i innych, jeśli wymagają tego względy merytoryczne lub zasady podległości (np. Główny Inspektor Inspekcji Handlowej podlega prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który nie wchodziłby w skład komisji międzyministerialnej).

Zarządzeniem ministra zdrowia i opieki społecznej z dnia 10 maja 1999 r. powołano Zespół Reagowania Kryzysowego MZiOS, którego celem jest zapewnienie sprawnego i skutecznego zarządzania – w zakresie zabezpieczenia medycznego ludności – w razie zaistnienia sytuacji kryzysowych, związanych między innymi z katastrofami cywilizacyjnymi i naturalnymi[85]. Zespół ten można traktować jako branżowy zespół ministra do spraw kierowania obroną w dziedzinie zdrowia w różnych sytuacjach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Prace takiego zespołu powinien zapewniać stosowny sekretariat, wydzielany przez departament (biuro) spraw obronnych w ministerstwie (rysunek 6.7).



Rys. 6.7. Model podsystemu obrony w dziedzinie zdrowia, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

6.6. PODSYSTEM OCHRONY PORZĄDKU KONSTYTUCYJNEGO

Jednym ze strategicznych celów polskiej polityki bezpieczeństwa, określonych w *Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, jest „*Zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP*"[86]. Postanowienia *Strategii* stanowią konsekwencję zapisów przyjętych w konstytucji RP, gwarantujących ustawowo ochronę wartości decydujących o stałości ustroju państwa demokratycznego, jakim jest Polska. Historia uczy jednak, że mimo podobnie brzmiących zapisów intencje ustawowe, nawet rangi konstytucyjnej, nie zapewnią jeszcze realizacji misji w tej ma-

[85] Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 10 maja 1999 r. *w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej*, DzUrz.MZ. z 1999 r., nr 2, poz. 5.

[86] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej...* s. 3

terii. Z tego też względu konieczne jest stworzenie zasad, procedur prawnych i form organizacyjnych ich realizacji, wraz z zagwarantowaniem systemu demokratycznej kontroli i egzekucji postanowień w tym zakresie.

Wydarzenia w Polsce po 1991 roku pokazują, jak trudna jest realizacja sprawnego działania w omawianej materii, a także na fakt, iż mimo upływu wielu lat problem nie został jeszcze dostatecznie rozwiązany.

W niniejszej pracy terminem „porządek konstytucyjny" określa się całokształt organów, instytucji państwowych i ich poczynań oraz system reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej[87] i politycznej[88], ochronę informacji niejawnych, ochronę osób, ochronę obiektów i urządzeń istotnych dla bezpieczeństwa kraju, a także ochronę wolności, praw oraz obowiązków człowieka i obywatela.

Zakres porządku konstytucyjnego jest rozległy, lecz mimo to można zdefiniować, w ujęciu funkcjonalnym, **podsystem ochrony porządku konstytucyjnego w obronie narodowej** jako: **część porządku konstytucyjnego służąca osiąganiu celów obrony narodowej oraz wewnętrznie uporządkowany zbiór organów, instytucji państwowych i ich poczynań oraz system reguł prawnych gwarantujących realizację celów obrony narodowej w zakresie porządku konstytucyjnego**.

W takim znaczeniu podsystem ochrony porządku konstytucyjnego w obronie narodowej stanowi funkcjonalną część całości poczynań w zakresie porządku konstytucyjnego, w części stanowiącej o realizacji żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego.

Historyczne uwarunkowania i obecne rozwiązania w Polsce sprawiają, że można wyróżnić kilka szczegółowych obszarów aktywności w zakresie porządku konstytucyjnego. Są to głównie sprawy: ochrony państwa; kontroli państwowej i ochrony prawa; ochrony informacji niejawnych; ochrony osób, obiektów i urządzeń; ochrony danych osobowych; ochrony wolności, praw oraz wolności człowieka i obywatela (wolności sumienia i wyznania; wolności i prawa osobiste; wolności i prawa polityczne; wolności i prawa ekonomiczne; socjalne i kulturalne; obowiązki obywatela), a także egzekwowanie obowiązków obywatela wobec państwa, określonych konstytucją RP i innymi ustawami.

Na straży porządku konstytucyjnego w Polsce, określonego złożonym zbiorem przepisów prawnych, stoi wiele organów państwowych i instytucji wykonawczych, do których należą głównie:

1) *w zakresie ochrony państwa*[89]: Kolegium do spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, szef Urzędu Ochrony Państwa wraz z UOP, Wojskowe Służby Infor-

---

[87] Państwo w tym znaczeniu oznacza taką organizację, w której występują określone stosunki prawne między jego podmiotami, przy czym najważniejsze z nich są te, które określają wewnętrzną i zewnętrzną suwerenność tej organizacji wobec innych (państw i innych organizacji) oraz zapewniają legalny przymus państwa nad ludźmi i organizacjami działającymi na jego terenie.

[88] Państwo jako instytucja polityczna jest organizacją, w której władza publiczna zachowuje tytuł do organizowania życia zbiorowego ludzi.

[89] W rozumieniu ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, służbami ochrony państwa są: Urząd Ochrony Państwa i Wojskowe Służby Informacyjne.

macyjne (WSI)[90] oraz współdziałające z nimi organy, służby i inne państwowe jednostki organizacyjne, m.in.:, Żandarmeria Wojskowa (ŻW), Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Celna (IC) i inne inspekcje, z wewnętrznymi inspekcjami powoływanymi przez niektóre organy państwowe[91];

2) *w zakresie kontroli państwowej i ochrony prawa* wyróżnić można organy sprawujące określone funkcje w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, kontroli międzyresortowej, podatkowej, prokuratorskiej, skarbowej oraz resortowej: prezydent RP (prawo weta), Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, inspekcje, organy podatkowe, organy prokuratury, urzędy i inspektorzy kontroli skarbowej, a także wewnątrzresortowe organy kontroli[92];

3) *w zakresie ochrony informacji niejawnych*: Komitet Ochrony Informacji Niejawnych działający przy Radzie Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, służby ochrony państwa, a także „służby współdziałające"[93]; przy prezesie Rady Ministrów, jako organ opiniodawczo-doradczy działa także Międzyresortowy Zespół do spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na Podstawie Umów Międzynarodowych[94];

4) *w zakresie ochrony osób, obiektów i urządzeń*: Biuro Ochrony Rządu, a także UOP, WSI, ŻW, IC, a także wewnętrzne służby ochrony w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia oraz innych przepisów szczegółowych[95];

5) *w zakresie ochrony danych osobowych*: Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) i Biuro GIODO, a także administratorzy danych osobowych[96].

---

[90] Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa,* DzU z 1999 r., nr 51, poz. 526.

[91] Zob. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne,* art. 2. ust. 1, DzU z 1997 r., nr 54, poz. 348.

[92] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. *w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,* DzU z 1999 r., nr 42, poz. 421.

[93] W rozumieniu Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych* (DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95) organami ochrony państwa są UOP i WSI, zaś „służbami współdziałającymi" Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Celna i kontroli skarbowej.

[94] Zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. *w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na Podstawie Umów Międzynarodowych, M.P. z 1997 r., nr 73, poz. 693.*

[95] Zob.: Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia,* DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony* DzU z 1999 r., nr 4, poz. 31; Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej,* DzU z 1999 r., nr 58, poz. 619. Szerzej o ochronie informacji niejawnych według norm NATO: M. Blim, *Tajemnica państwowa i wojskowa wg standardów NATO,* „Zeszyt Problemowy TWO" 2001, nr 2(24).

[96] Administratorzy danych osobowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych* (DzU z 1997 r., nr 133, poz. 883) to organy, instytucje, jednostki organizacyjne, podmioty lub osoby decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, a więc: organy państwowe, samorządu terytorialnego, inne państwowe osoby prawne i komunalne jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które przetwarzają dane w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych.

Szczególną materię funkcjonowania demokratycznego państwa, a w tym jakości jego porządku konstytucyjnego, stanowi *ochrona wolności, praw człowieka i obywatela* (wolności sumienia i wyznania; wolności i prawa osobiste; wolności i prawa polityczne; wolności i prawa ekonomiczne; socjalne i kulturalne) oraz egzekwowanie jego obowiązków wobec państwa (konstytucyjnych obowiązków obywatela). Wbrew pozorom, ma to ścisły związek z celami obrony narodowej, gdyż – jak to przedstawiono w jednym z poprzednich rozdziałów – przesądza o sile narodowej, a więc trwałości i jakości państwa demokratycznego, szeroko pojętej kulturze narodowej, morale narodu i jego tożsamości narodowej, czyli utożsamianiu się poszczególnych obywateli z wartościami określanymi jako narodowe – wspólne.

Prawa i wolności człowieka i obywatela określają dość precyzyjnie zakres ich stosowania, ograniczają ingerencję państwa w tym zakresie, gwarantując jednocześnie – przy zachowaniu niezmiennych wykluczeń[97] – prawo państwa do ich ograniczenia w sytuacjach nadzwyczajnych, co ma istotne znaczenie dla celów obrony narodowej.

Niezmiennie ważną sprawą dla interesów obrony narodowej jest wykonanie obowiązków obywatela wobec państwa, a także egzekwowanie i – co szczególnie istotne – zapewnienie szans na ich wykonanie.

Podsystem ochrony porządku konstytucyjnego jest równie złożonym zbiorem modułów funkcjonalnych, jak podsystem obrony gospodarczej. Z uwagi na więzi merytoryczne i operacyjne występujące pomiędzy jego poszczególnymi częściami funkcjonalnymi można go traktować jako ściśle powiązany, jednolity zbiór funkcji zapewniających trwanie państwa pod względem jego jedności i stałości ustrojowej, prawnej i organizacyjnej, a także realizację niezbywalnych praw i wolności człowieka i obywatela, przy zachowaniu wyższości interesów narodowych nad indywidualnymi[98].

6.7. PODSYSTEM BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego wpływa na rozwój cywilizacyjny człowieka, na kształtowanie warunków w jakich on żyje. Każdy zatem obywatel „[...] *chce być bezpieczny w domu i na ulicy, w szkole i w pracy, na boisku sportowym i w kawiarni, w klubach i teatrach, w tramwaju i pociągu i w innych miejscach użyteczności publicznej*"[99].

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań państwa – powołanych przez nie struktur organizacyjnych i instytucji prawnych.

---

[97] Ustawami o stanie wojennym i wyjątkowym (art. 233, ust. 1 konstytucji RP) nie wolno ograniczać wolności i praw w zakresie: godności człowieka (art. 30 konstytucji), obywatelstwa (art. 34 i 36), ochrony życia (art. 38), humanitarnego traktowania (art. 39, 40, 41), odpowiedzialności karnej (art. 42), dostępu do sądu (art. 45), dóbr osobistych (art. 47), sumienia i religii (art. 53), petycji (art. 63) oraz rodziny i dziecka (art. 48 i 72). Zob. też art. 233, ust 2 i 3.

[98] Wyższość interesów narodowych nad indywidualnymi stanowi konsekwencję funkcjonowania państwa jako organizacji przymusu, która stosuje przymus legalnie – na podstawie ogólnych norm zachowania (prawa).

[99] W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996, s. 5–6.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny – to stan zapewniający ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochronę zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami. **Podsystem bezpieczeństwa i porządku publicznego to wewnętrznie uporządkowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych przeznaczony do zwalczania przestępczości oraz zjawisk kryminogennych, zapewnienia ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także zachowania porządku publicznego.**

Ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego zazwyczaj przypisuje się organom Policji i wymiaru sprawiedliwości. Jest to daleko idące uproszczenie, bowiem czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zagrożenia w tej sferze są liczne i różnorodne, ujawniają się w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa[100]. Na podstawie analizy przestępczości, wyodrębniono i uszeregowano zasadnicze kategorie przestępstw mające decydujący wpływ na stan bezpieczeństwa obywateli, dóbr materialnych i niematerialnych oraz porządku publicznego. Kategoryzacja czynów przestępczych ma znaczenie nie tylko porządkujące i systematyzujące, ale przede wszystkim umożliwia określenie priorytetów działań podejmowanych przez podmioty bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wspólnych obszarów zadaniowych dla poszczególnych wykonawców, przy uwzględnieniu ich uprawnień i kompetencji. Podstawę kategoryzacji stanowi kryterium ilościowo-wartościujące, co w rezultacie powoduje, że ich hierarchia odpowiada zazwyczaj społecznej ocenie bezpieczeństwa, koncentrującej się przede wszystkim na zagrożeniach bezpośrednich, w miejscu zamieszkania i najbliższym otoczeniu. Są to głównie: przestępstwa przeciwko mieniu, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, fałszerstwa, terroryzm, przestępczość gospodarcza, przestępczość narkotyczna, korupcja, przestępczość zorganizowana. Osobną kategorię stanowią naruszenia porządku publicznego, traktowane jako wykroczenia, związane głównie z masowymi imprezami sportowymi i kulturalnymi[101].

Biorąc za punkt wyjścia zakres pojęciowy 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 dóbr[102] (szeroko rozumianych) przed bezprawnym działaniem innych osób. W świetle obowiązujących przepisów prawa podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego są zarówno Policja, straże gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, jak i tzw. policje administracyjne – straże i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne.

---

[100] Szerzej na temat czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa publicznego w państwie zob. W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo publiczne*. Materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w AON.

[101] Zob. K. Gąsiorek, *Bezpieczeństwo i porządek*... s. 134–140.

[102] Pojęcie „dobro" oznacza nie tylko życie, zdrowie i mienie, ale również wartości niematerialne, jak np. nietykalność, wolność, nienaruszalność mieszkania, tajemnicę korespondencji. Por. T. Hanousek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 19.

Główny problem, który ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności działań organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw, sprowadza się do koordynacji wysiłków podmiotów partycypujących w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego o różnym podporządkowaniu.

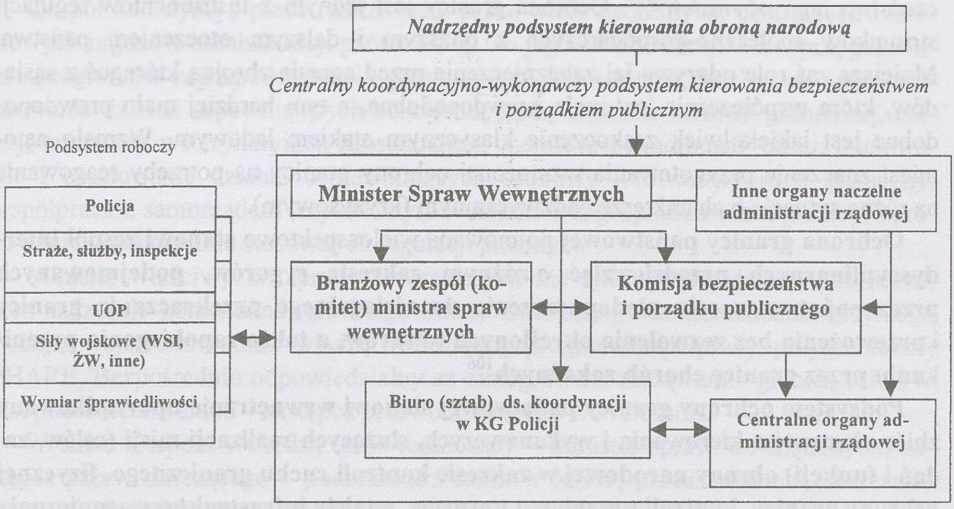
W świetle postanowień ustawy o działach administracji rządowej ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, mieszczącą się w dziale, kieruje minister spraw wewnętrznych i administracji. Rodzi się więc pytanie: czy minister spraw wewnętrznych i administracji może w pełni koordynować wysiłki wszystkich podmiotów działających w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego? Wydaje się ono tym bardziej zasadne, z tego powodu, że wiele podmiotów realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest podporządkowanych różnym organom administracji rządowej i samorządowej, począwszy od premiera (UOP), poprzez ministrów, urzędy centralne na samorządach kończąc (straże gminne).

Koordynację działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, tak jak we wszystkich szczegółowych podsystemach funkcjonalnych obrony narodowej, można zapewnić w ramach międzyministerialnej *Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego*, w skład której powinni wchodzić przedstawiciele organów, którym podlegają, sprawują nadzór i którzy powołują służby, straże, inspekcje i policje. W aspekcie tym minister właściwy do spraw wewnętrznych powinien sprawować rolę wiodącą w koordynowaniu przedsięwzięć w tym zakresie, z uwagi na największy (i najważniejszy) udział kierowanego przez niego resortu w monitorowaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości.

I w tym wypadku rola NPK ON pozostaje niezmienna. Na poziomie nadrzędnym, zapadają bowiem decyzje dotyczące polityki państwa w materii bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wprowadzenia nadzwyczajnych reguł prawnych w państwie celem zapewnienia trwałości realizacji funkcji państwa, także w omawianym zakresie[103].

Podsystem bezpieczeństwa i porządku publicznego jest przede wszystkim podsystemem funkcjonalnym. Każdy podmiot prawa państwowego, niezależnie od jego statusu prawnego, jeśli tylko uczestniczy swym działaniem w przeciwdziałaniu i zwalczaniu jakichkolwiek czynów niebezpiecznych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest podmiotem definiowanego podsystemu (rysunek 6.8).

[103] Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wprowadza w państwie lub na jego części stan wyjątkowy.



Rys. 6.8. Model podsystemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

Złożony kształt podsystemu bezpieczeństwa i porządku publicznego urzeczywistnia się w trakcie przedsięwzięć o charakterze przekraczającym możliwości i zakres działania jednej służby państwowej[104]. Nie można jednak ulegać wrażeniu, że tylko złożone sytuacje wywołują potrzebę interdyscyplinarnego działania. Czas normalny to także czas współpracy na rzecz realizacji funkcji operacyjnych (pozyskiwanie informacji, wykrywanie, ściganie itd.), interwencyjnych, kontrolno-orzekających (kontrolowanie i orzekanie o przestrzeganiu przepisów prawa), egzekucyjnej i wychowawczej.

6.8. PODSYSTEM OCHRONY GRANICY PAŃSTWOWEJ

Zmienione uwarunkowania polityczne Polski, a głównie członkostwo w NATO i planowane przystąpienie do Unii Europejskiej, wywierają wpływ na potrzeby, zasady i procedury ochrony granicy państwowej.

Ochrona granicy państwowej pozostaje jedną z podstawowych funkcji państwa. Jej nienaruszalność jest ważnym czynnikiem zapewnienia bytu narodowego i suwerenności państwa. Uznaje się, że *„dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpie-*

[104] Okazją do pełnej aktywności planistycznej i operacyjnej podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce są (były) m.in.: wizyty papieskie, przywódców państw, wielkie imprezy sportowe; tragiczne powodzie, transporty odpadów radioaktywnych przez Polskę i inne przedsięwzięcia. Największego zaangażowania wymagały jednak wspomniane wizyty Karola Wojtyły, gdyż obejmowały nie tylko sprawy bezpieczeństwa tej osoby, lecz także zagadnienia bezpieczeństwa związane z podejmowanymi na masową skalę przemieszczeniami ludzi oraz masowymi zgromadzeniami w czasie spotkań z papieżem.

czeństwa jego obywateli"[105]. Ochrona granicy jest jednym z instrumentów regulacji stosunków społeczno-gospodarczych z bliższym i dalszym otoczeniem państwa. Mniejszą zaś rolę odgrywa jej zabezpieczenie przed agresją zbrojną któregoś z sąsiadów, która współcześnie jest mało prawdopodobna, a tym bardziej mało prawdopodobne jest jakiekolwiek zaskoczenie klasycznym atakiem lądowym. Wzrosło natomiast znaczenie przygotowania wzmożonej ochrony granicy na potrzeby reagowania na różne sytuacje o charakterze nadzwyczajnym (kryzysowym).

Ochrona granicy państwowej pojmowana wieloaspektowo **stanowi zespół interdyscyplinarnych przedsięwzięć o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez państwo w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy i przewożenia bez zezwolenia określonych towarów, a także zapobiegania przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych**[106].

Podsystem ochrony granicy państwowej stanowi wewnętrznie uporządkowany zbiór elementów kierowania i wykonawczych, służących realizacji misji (celów, zadań i funkcji) obrony narodowej w zakresie kontroli ruchu granicznego, fizycznej ochrony granicy, kontroli przepływu towarów, a także infrastruktury granicznej.

Chociaż granica jest chroniona wielopodmiotowo – przez różne wyspecjalizowane instytucje – to ich współpraca, a przez to i uzyskiwane efekty, nie są w pełni zadowalające[107]. Oznacza to pilną potrzebę zintegrowania działań polskich służb i instytucji zaangażowanych w jej ochronę.

Zamiar przystąpienia do Unii Europejskiej stawia Polskę przed koniecznością przeprowadzenia określonych zmian dostosowujących dotychczasowy system do norm unijnych. Zmianie ulegną zasady i procedury systemu ochrony, a także kompetencje oraz struktury służb i instytucji zaangażowanych w zarządzanie granicą.

Celem dokonywanych zmian będzie zapewnienie pełnej szczelności i bezpieczeństwa zewnętrznej granicy Wspólnoty, a zarazem stworzenie warunków swobodnego przepływu osób i towarów przez granicę wewnętrzną.

Oprócz rozbudowy infrastruktury i poprawy jakości wyposażenia, realizowane prace mają doprowadzić do lepszej koordynacji oraz spójnej i konsekwentnej współpracy krajowych służb i instytucji, głównie przez zmianę jakości kontaktów pomiędzy nimi. Kontynuowane i rozwijane będzie też współdziałanie z partnerami z państw Unii Europejskiej oraz ze służbami państw sąsiednich, do niej nie należących. Zapoczątkowany w 1990 roku proces tworzenia nowego systemu ochrony granicy państwowej, nabiera szczególnego impetu, ukierunkowanego już nie tyle na poprawę jakości pracy i wyposażenia służb, co na zintegrowanie połączonych działań na granicy państwa i w głębi kraju. Zakres przedsięwzięć związanych z ochroną granicy państwowej, ilustruje skład i zadania powołanego Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 30 października 1998 r. *Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej,* zwanego dalej Zespołem[108].

---

[105] S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna" z 12 czerwca 1995 r., s. 6.

[106] Por. *Leksykon wiedzy wojskowej,* MON, Warszawa 1979, s. 250.

[107] Zob. H. Szafran, *Ochrona granicy...* s. 161–162.

[108] *Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą,* „Przegląd Rządowy" lipiec 2000, nr 7(109), s. 101.

Zespół koordynuje prace realizowane przez wiele naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej. Do jego zadań należy m.in.: przygotowanie programów zagospodarowania granicy i ich finansowania; inicjowanie oraz opiniowanie działań zapewniających efektywną pracę organów kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej; inicjowanie i opiniowanie działań usprawniających osobowy i towarowy ruch graniczny; współpraca z samorządem terytorialnym w zakresie zagospodarowania granicy; opracowanie i opiniowanie stosownych regulacji prawnych.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych nie tylko przewodniczy Zespołowi, lecz nadzoruje komendanta głównego Straży Granicznej oraz komendanta głównego Policji, wojewodów oraz władzę wdrażającą program współpracy przygranicznej PHARE. Bezpośrednio odpowiedzialny za zintegrowane zarządzanie granicą w MSW jest podsekretarz stanu – zastępca przewodniczącego ww. Zespołu.

W skład Zespołu wchodzą: przewodniczący – minister spraw wewnętrznych; zastępca przewodniczącego – podsekretarz stanu w MSW; przedstawiciele (sekretarze stanu lub podsekretarze): ministerstwa finansów, gospodarki, obrony narodowej, środowiska, Skarbu Państwa, spraw zagranicznych, rolnictwa i rozwoju wsi, transportu i gospodarki morskiej[109], zdrowia, łączności[110]; sekretarz w Komitecie Integracji Europejskiej, prezes w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych; prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; prezes z projektowanego Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców; prezes Głównego Urzędu Ceł (od 2002 r. szef Służby Celnej); komendanci główni: Policji oraz Straży Granicznej[111].

Powyższy Zespół mieści się w kryteriach przyjętych w tej pracy dla *międzyministerialnej komisji do spraw...* działającej przy danym ministrze, a zatem spełnia wymagania proponowanej w konsekwencji *Komisji Ochrony Granicy Państwowej*.

Zintegrowany podsystem ochrony granicy państwowej obejmowałby realizację następujących zadań:

1) kontrolę ruchu granicznego, a w tym:

a) Straż Graniczna: kontrola ruchu granicznego i ochrona (fizyczna) granicy państwowej;

b) Policja: przeciwdziałanie nielegalnej migracji, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, współpraca ze SG w zakresie wymiany informacji, wspólnych przedsięwzięć operacyjno-rozpoznawczych oraz wspólnych działań prewencyjnych;

c) służba imigracyjna: realizacja polityki imigracyjnej we współdziałaniu z innymi resortami i służbami;

d) ministerstwo spraw zagranicznych: kształtowanie polityki wizowej i konsularnej oraz współpracy transgranicznej;

---

[109] Od połowy października 2001 roku rolę tę przejęło Ministerstwo Infrastruktury.

[110] Jak wyżej.

[111] Wątpliwość budzi brak w składzie Zespołu komendanta głównego PSP, choćby z uwagi na zakres zadań realizowanych przez tę instytucję.

2) kontrolę przepływu towarów:

a) administracja celna (GUC i jego jednostki terenowe): wymiar i pobór należności celnych i podatków, kontrola obrotu towarowego z zagranicą, kontrola dewizowa; kontrola ograniczeń pozataryfowych;

b) Inspekcja Celna: kontrola legalności pochodzenia towarów; zwalczanie przestępczości dotyczącej obrotu towarowego z zagranicą;

c) Inspekcja Ochrony Roślin: kontrola fitosanitarna towarów importowanych;

d) Inspekcja Weterynaryjna: kontrola weterynaryjna środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego;

e) Centralny Inspektorat Standaryzacji: weryfikacja jakości handlowej towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą;

f) Ministerstwo Zdrowia: kontrola sanitarna środków spożywczych na przejściach granicznych;

g) Państwowa Agencja Atomistyki: nadzór nad kontrolą przepływu przez granicę źródeł i materiałów promieniotwórczych;

3) *utrzymanie infrastruktury granicznej*:

a) Straż Graniczna: wykonanie i utrzymanie znaków granicznych, budowa strażnic i sieci łączności;

b) wojewodowie: utrzymanie drogowych przejść granicznych;

c) Ministerstwo Infrastruktury[112]: utrzymanie kolejowych, morskich i lotniczych przejść granicznych;

d) Ministerstwo Środowiska: utrzymanie rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych[113].

Główną rolę na granicy w zakresie jej fizycznej ochrony oraz kontroli ruchu granicznego spełnia Straż Graniczna, traktowana w *Polskiej strategii zintegrowanego zarządzania granicą* jako główna służba. W związku z integracją pojawia się konieczność dostosowania SG do unijnych standardów ochrony granicy, co wymaga m.in.:

1) na przyszłej granicy zewnętrznej: uzupełnienia infrastruktury granicznej o nowe strażnice; uzupełnienia obsad strażnic oraz GPK; wprowadzenia technicznych środków sygnalizacyjnych na najbardziej zagrożonych i trudnych do ochrony odcinkach; instalacji systemu rozpoznania radioelektronicznego na morskim odcinku granicy; uzgodnienia kompetencji ze służbami celnymi; uzupełnienia sieci aresztów SG; uzupełnienia wyposażenia i sprzętu; wypracowania, we współpracy z organami państw sąsiednich, stylu odpraw, który zapewni płynność ruchu granicznego i gwarantowaną efektywność jego kontroli;

2) na przyszłej granicy wewnętrznej: likwidacji części struktur SG; zmiany systemu ochrony, ukierunkowanej na kontrolę legalności pobytu cudzoziemców przez mobilne patrole na drogach dojazdowych do granicy państwa, w pociągach, na dworcach kolejowych i autobusowych, bazarach itp.; stworzenia punktów konsultacyjnych i wymiany oficerów łącznikowych do współpracy ze służbami granicznymi sąsiedniego kraju – członka UE.

---

[112] W dokumencie rządowym wymienia się Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, lecz od 23 października nie ma tego urzędu, zaś jego rolę przejęło Ministerstwo Infrastruktury.

[113] Na podstawie *Polska strategia zintegrowanego...* wyd. cyt.

Duże znaczenie przywiązuje się do rozwinięcia współpracy międzynarodowej i z instytucjami krajowymi, takimi jak: Policja, GUC, Państwowa Agencja Atomistyki, urzędy pracy, urzędy kontroli skarbowej, wojewodowie i samorządy lokalne. Będzie kontynuowana współpraca z UOP, WSI, Żandarmerią Wojskową, wojskami lotniczymi i obrony powietrznej, marynarką wojenną.

W dążeniu do uszczelnienia granicy i poprawy skuteczności działania Straży Granicznej, rząd wprowadza regulacje w zakresie: uprawnienia SG do podejmowania działalności na terenie całego kraju oraz zwalczania nielegalnego zatrudnienia; rozszerzenia zadań SG o rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie nielegalnego przekraczania granicy; przestępstw skarbowych pozostających w związku z przekraczaniem granicy lub przemieszczaniem przez nią niektórych towarów i przedmiotów oraz dotyczących cudzoziemców; przyznania tej formacji uprawnień o charakterze operacyjno-rozpoznawczym – na zasadach przyjętych w ustawie o Policji, w tym uprawnień do kontroli operacyjnej korespondencji i przesyłek pocztowych, podsłuchiwania i utrwalania rozmów, prowadzenia tzw. zakupu kontrolowanego (tylko za zgodą właściwego prokuratora).

Formacją współpracującą ze SG jest Policja. Nowe koncepcje działania wymuszają potrzebę podjęcia przez Policję *działań wspomagających* SG i służby celne nie tylko na terenach przygranicznych, lecz na obszarze całego kraju. Podstawę do podjęcia działań stanowi ustawa o Policji oraz porozumienie o współdziałaniu Policji i Straży Granicznej z 15 czerwca 1998 roku. Konieczne jest zaktywizowanie działań Policji w zakresie: przeciwdziałania nielegalnemu przekraczaniu granicy i przemytowi; wykrywania i zapobiegania nielegalnej migracji i handlowi ludźmi; niedopuszczenia do przemytu narkotyków, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, radioaktywnych i jonizujących; zatrzymywania osób poszukiwanych; zapewnienia bezpieczeństwa podróżnym.

W świetle zadania uszczelnienia zewnętrznej granicy Unii, rola Policji wzrasta i można ją obecnie uznać za najważniejszego partnera Straży Granicznej.

W zakresie kontroli przepływu towarów główną rolę spełnia administracja (służba) celna, czyli Główny Urząd Ceł i jego jednostki terenowe. Jej działania są ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie zjawiska przemytu.

Podstawę funkcjonowania administracji celnej stanowi zasada, że *„sprawna i skuteczna administracja celna to taka, która sprzyja rozwojowi handlu, a przez to wspiera rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki kraju lub regionu, skutecznie równoważąc funkcję kontrolną z funkcją wspierania (ułatwiania)* [...] *handlu"*[114].

Wysiłki GUC powinna uzupełniać Inspekcja Celna (IC), która jest instrumentem ochrony porządku finansowego państwa w zakresie zwalczania naruszeń prawa w obrocie towarowym z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy. Do zadań IC m.in. należą: rozpoznanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie obrotu towarowego z zagranicą; kontrola legalności pocho-

[114] Tamże, s. 141.

dzenia towarów; w sytuacjach szczególnych – ochrona funkcjonariuszy celnych, miejsc odpraw i obiektów administracji celnej.

Ważne miejsce w dotychczasowym obrocie towarowym z zagranicą odgrywa Centralny Inspektorat Standaryzacji (CIS), podlegający nadzorowi ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Państwowy nadzór standaryzacyjny weryfikuje jakość handlową towarów rolno-spożywczych przez: dokonywanie oceny i wydawanie orzeczeń o jakości towarów; prowadzenie doradztwa i udzielanie informacji dotyczących przepisów, norm i wymogów w zakresie jakości handlowej; współpracę w tym zakresie z krajowymi oraz międzynarodowymi organami, jednostkami i organizacjami.

Z organami kontroli obrotu towarowego na granicy współpracują ponadto służby fitosanitarna i weterynaryjna. Służba fitosanitarna musi dostosować zasady i standardy realizowanych kontroli do przepisów prawnych i praktyki kontrolnej służb ochrony roślin wspólnoty. Zadaniem weterynaryjnej kontroli granicznej jest ochrona kraju przed przenikaniem z zagranicy zakaźnych chorób zwierząt oraz środków szkodliwych dla zdrowia ludzi i zwierząt w produktach spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Kontrola wwozu do kraju źródeł i materiałów promieniotwórczych, podlega nadzorowi Państwowej Agencji Atomistyki (PAA). Realizowana jest według ustalonych procedur za pomocą stacjonarnych urządzeń pomiarowych oraz przenośnych radiometrów na przejściach drogowych i kolejowych oraz w portach morskich i lotniczych. Obsługuje je personel Straży Granicznej kontrolujący pojazdy i przesyłki towarowe[115].

Nowy model ochrony granicy państwowej, w szerokim tego słowa znaczeniu, zakłada przeniesienie wysiłku z ochrony linii granicznej na zintegrowane i uzupełniające się działania wielu służb na obszarze całego państwa. Odpowiednią kontrolę i zabezpieczenie mają stanowić służby wewnętrzne oraz wyraźny wzrost policyjnych uprawnień operacyjno-rozpoznawczych Straży Granicznej, Policji i Inspekcji Celnej.

6.9. PODSYSTEM OBRONY W SFERZE INFORMACYJNEJ

Niezwykle intensywny rozwój cywilizacyjny w ostatnim wieku, określanym jako stulecie globalne[116], wiąże się ściśle z postępem w zakresie zdolności pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji. Stąd też szczególnie druga połowa XX wieku, zwana erą informacyjną, to czas, w którym jednym z czynników stanowiących kluczowy element sprawności działania wielu złożonych organizacji, a szczególnie państw i ich zasadniczych elementów składowych oraz organizacji o charakterze międzynarodowym, jest informacja[117].

Sferą informacyjną można określić aktywność w zakresie komunikowania się ludzi ze sobą, poznawania świata rzeczywistego i abstrakcyjnego, a także zbiór podmiotów

[115] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce* (projekt założeń opracowanych w MSWiA, cz. 1 i 2, MSWiA, Warszawa 2000, s. 118–119.

[116] Zob. T. Jemioło, *Globalizacja. Szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2000, s. 13.

[117] Zob. L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 1999, s. 7.

przekazujących i odbierających informacje[118] oraz technicznych nośników i przetworników sygnałów służących tej działalności. Rozwój narzędzi komunikowania się (przekazywania informacji) stał się przyczyną pogłębienia współpracy międzynarodowej oraz ścisłej zależności między państwami, która przynosi nie tylko pozytywne rezultaty. Tak więc sfera informacyjna ma niejako dwojakie oblicze, raz dotyczy pozytywnej lub negatywnej kooperacji między ludźmi, innym zaś razem techniczno-organizacyjnej strony zapewnienia tych kooperacji[119].

Poziom rozwoju technicznych nośników i przetworników informacji oddziałuje bezpośrednio na poziom rozwoju państwa (na naukę, gospodarkę, kulturę, środowisko, świadomość społeczną) i jego bezpieczeństwo, a także na jakość kierowania nim w całości oraz funkcjonującymi na jego obszarze organizacjami z osobna[120]. Im wyższe uzależnienie od technicznej sfery informacji, tym większa wrażliwość na wszelkie potencjalne zakłócenia i zagrożenia, które mogą mieć różnorakie przyczyny i różną postać[121]. Mogą to być wszelkiego rodzaju zdarzenia naturalne i wywołane przez człowieka, prowadzące do fizycznego zniszczenia systemów informacyjnych (np.: pożary, powodzie, katastrofy techniczne) lub naruszenia technicznych parametrów pracy tych systemów (np.: wyładowania atmosferyczne, oddziaływanie magnetyczne Ziemi i kosmosu, zakłócenia elektromagnetyczne i czujnikowe, a także zmiana daty nieprzewidziana w oprogramowaniu komputerowym) lub zmiany danych stanowiących o rzetelności przesyłanych informacji (np.: zakłócenia informatyczne: wirusy, „konie trojańskie", „bomby logiczne", „bakterie i króliki"; wprowadzanie fałszywych informacji w trybie pozainformatycznym, jak choćby w prasie, radiu i telewizji, ingerowanie w tryb przesyłania informacji, blokowanie, mylenie)[122].

Powszechna dostępność do informacji, poza jej pozytywnymi rezultatami, powoduje także wystąpienie szeregu nowych uwarunkowań obcych erze industrialnej. Liczyć się będą tylko ci, których stać na nieograniczone dysponowanie informacją, którzy będą mieli możliwość sterowania opinią społeczną, a co za tym idzie, sterowania

[118] Dyskusja nad pojęciem informacji trwa nieustannie. Informacja raz jest traktowana jako bodziec niematerialny oddziałujący na układ recepcyjny człowieka; innym razem dla określenia niematerialnej postaci informacji wprowadza się pojęcie informacji mentalnej, by tym sposobem dać szanse na traktowanie informacji jako określonej porcji energii skumulowanej w jej materialnym odwzorowaniu, odpowiednio: L. Ciborowski, *Walka informacyjna*... s. 47–51 oraz R. Kwećka, *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 200l, s. 24–29 i 87–91.

[119] Wyrażenia „informacyjna" nie należy mylić z wyrażeniem „informatyczna".

[120] T. Jemioło stwierdza, że wzrost dostępności informacji spowoduje decentralizację procesu decyzyjnego i odrodzenie się struktur poziomych, T. Jemioło, *Globalizacja*... s. 22.

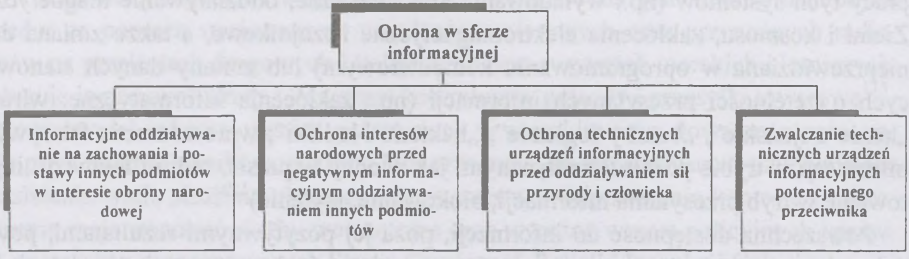
[121] Doskonałym tego przykładem był „Problem roku 2000", związany z krytycznymi datami: 9 i 19 września 1999 r., 1 stycznia 2000 r., 29 lutego 2000 r. oraz 1 marca 2000 r. Gdyby nie było tak znacznego uzależnienia życia międzynarodowego i państwowego od systemów informatycznych, nie byłoby żadnego problemu. Jednak krytyczna data sprawiła, że należało się liczyć z ewentualnością wystąpienia zakłóceń w gospodarce, bankowości, systemach bezpieczeństwa (np.: urządzenia sterujące rakiet, stacji rozpoznawczych, samoczynnych czujników), mediach, infrastrukturze i wielu innych dziedzinach.

[122] Interesująco na ten temat zob. G. Nowacki, *Współczesne poglądy na prowadzenie walki informacyjnej*, AON, Warszawa 2001, s. 55–66.

zachowaniami społecznymi nie zawsze zgodnymi z powszechnie przyjętymi normami społecznymi[123].

W teorii i praktyce stosuje się pojęcie „obrona informacyjna", którą definiuje się zwykle w kontekście walki zbrojnej, a *„Istota tej obrony* – według L. Ciborowskiego – *sprowadza się do stwarzania warunków uniemożliwiających przeciwnikowi przechwytywanie danych, szczególnie tych ich postaci, które zawierają największą potencję informacyjną o ważnych sytuacjach rzeczywistych*".[124] Rzeczywistość jednak pokazuje, że problem informacji należy postrzegać jeszcze szerzej. Z tego też względu wprowadzamy pojęcie „obrona w sferze informacyjnej"[125].

Obrona w sferze informacyjnej to wszelka działalność związana z realizacją celów obrony narodowej poprzez informacyjne oddziaływanie na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i krajowych, ochronę interesów narodowych przed negatywnymi skutkami oddziaływań tych podmiotów[126], a także ochronę technicznych urządzeń informacyjnych przed oddziaływaniami sił przyrody i człowieka, a w razie potrzeby oddziaływanie na techniczne urządzenia informacyjne innego podmiotu (grupy społecznej, państwa) (rysunek 6.9).



Rys. 6.9. Zakres obrony w sferze informacyjnej

Tak przyjęte rozumienie obrony w sferze informacyjnej sprawia, że w definiowaniu szczegółowego podsystemu funkcjonalnego obrony narodowej, jakim jest podsystem obrony w sferze informacyjnej, należy brać pod uwagę znaczącą rolę nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową. Prowadzi to w rezultacie do wniosku, że koordynacja zagadnień tej natury powinna leżeć w gestii odpowiedniej międzyministe-

[123] Korzystają z tego mass media, które z powodzeniem sterują ludzkimi zachowaniami, wpływają na psychikę ludzką, a w konsekwencji zmieniają przyzwyczajenia i zachowania ludzi, a wszystko to w imię wolnego przepływu informacji. Doceniają to także silne państwa używając mediów do celów publicznej dyplomacji, czyli oddziaływania informacyjnego na inne państwa i społeczność międzynarodową.

[124] L. Ciborowski, *Walka informacyjna*... s. 80.

[125] Pojęcie to na dobre zadomowiło się w grach decyzyjnych na WKO w AON, obejmując nie tylko zagadnienia walki, lecz także kwestie komunikowania się organów władzy ze społeczeństwem, ochrony przed innymi czynnikami zakłócającymi, a także zasady i procedury dystrybucji informacji w procesie kierowania obroną państwa i zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

[126] Chodzi tu m.in. o takie interesy, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, bezpieczeństwo powszechne, prawa i wolności człowieka i obywatela, suwerenność państwa.

rialnej komisji podporządkowanej bezpośrednio premierowi, zaś kierowanej przez szefa Sekretariatu Bezpieczeństwa Narodowego.

Wnioski płynące z „Problemu roku 2000" mogą prowadzić do błędnego stwierdzenia, że rolę krajowego koordynatora mógłby pełnić minister właściwy do spraw wewnętrznych[127]. Obecnie minister ten nie posiada ani dostatecznego zakresu kompetencji w tej materii, ani też – co jest szczególnie istotne – odpowiednio przygotowanej komórki organizacyjnej, która mogłaby odpowiadać za merytoryczne kwestie obrony w sferze informacyjnej.

Tak samo dobrze, w innych okolicznościach, mógłby nim być minister łączności, obrony narodowej albo powołany w połowie 2001 roku minister infrastruktury (od października 2001 roku także właściwy do spraw łączności). Z tego też względu stała międzyministerialna komisja do spraw obrony w sferze informacyjnej mogłaby pełnić rolę krajowego koordynatora, zaś jej organem merytorycznym mógłby być odpowiedni departament (biuro) w proponowanym wcześniej Sekretariacie (Biurze) Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z uwagi na złożoność zagadnień obrony w sferze informacyjnej, podstawowym celem działania wspomnianej komisji i departamentu, powinno być głównie zapewnienie bezpieczeństwa technicznej sfery systemów informacyjnych przed zakłóceniami wynikającymi z działania sił przyrody i przed oddziaływaniem człowieka, bezpośrednio lub pośrednio (zamierzony lub niezamierzony wpływ człowieka na techniczne środki). Organami wspierającymi komisję międzyministerialną byliby poszczególni ministrowie (głównie minister obrony narodowej i właściwi do spraw: łączności, transportu, gospodarki, gospodarki morskiej, wodnej, środowiska, zdrowia, finansów, nauki, spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych), a także inne organy państwowe, których działalność jest ściśle związana z przepływem informacji, w zakresie ich tworzenia i technicznego wyposażenia.

Druga część obrony w sferze informacyjnej, tj. informacyjne oddziaływanie na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i krajowych, ochrona interesów narodowych przed negatywnymi skutkami oddziaływań tych podmiotów powinna być koordynowana w ramach polityki rządu, zaś w sferze wykonawczej miałaby charakter wybitnie zdecentralizowany. Związana bowiem byłaby z działalnością obrony dyplomatycznej, ochrony porządku konstytucyjnego (głównie: ochrony państwa, ochrony informacji niejawnych, ochrony danych osobowych), obrony militarnej, gospodarczej, porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, ochrony ludności, a także w zakresie działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[128].

---

[127] Sam skład Zespołu Sterującego do spraw Koordynacji Działań PR-2000 świadczy o ograniczeniu aktywności innych organów państwowych, mimo ich szerokiego zakresu działania i kompetencji. I tak w Zespole tym znaleźli się jedynie minister spraw wewnętrznych i administracji (przewodniczący i krajowy koordynator), czterech podsekretarzy stanu w MSWiA oraz zastępca szefa OCK. Nie było w tym zespole przedstawicieli tak ważnych resortów, jak: obrony narodowej, łączności, gospodarki, transportu i gospodarki morskiej czy zdrowia.

[128] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji* (DzU z 1993 r., nr. 7, poz. 34) określa, iż jednym z zadań radiofonii i telewizji jest dostarczanie informacji.

Szczególnie dowartościowaną, teoretycznie i praktycznie, dziedziną obrony w sferze informacyjnej jest obrona informacyjna, definiowana w kontekście walki zbrojnej. Rozszerzenie kwestii obrony informacyjnej zarówno o sprawy związane z walką w ogóle (nie tylko z walką zbrojną), jak i o zagrożenia płynące z szeroko pojmowanej konkurencji, a także zagrożeń naturalnych oraz technicznych wynikających z rozwoju cywilizacyjnego, stanowi o istocie szerszego pojmowania obrony w sferze informacyjnej[129].

6.10. PODSYSTEM EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA

Koniec lat dziewięćdziesiątych przyniósł ożywione dyskusje na temat roli edukacji w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Od 1993 roku w Akademii Obrony Narodowej rozpoczęto prace badawcze nad bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej, w strukturze których rozpatrywano problematykę edukacji społeczeństwa w zakresie obrony państwa[130].

Pośród wielu możliwych definicji edukacji[131] dla bezpieczeństwa narodowego, warto zwrócić uwagę na dwie:

1) ***Edukacja dla bezpieczeństwa to wychowanie, kształcenie, ogół czynności i procesów oświatowo-wychowawczych mających na celu przekazywanie wiedzy, kształtowanie czyichś cech i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa państwa***[132].

2) ***Edukacja dla bezpieczeństwa to określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły, wojska i innych formacji, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych oraz środków masowego przekazu służącej upowszechnianiu idei, wartości, wiedzy i umiejętności bezpośrednio istotnych dla zachowania bezpieczeństwa narodowego***[133].

---

[129] Autor żywi nadzieję, iż z biegiem czasu pojęcia obrony informacyjnej i obrony w sferze informacyjnej będą tożsame z punktu widzenia żywotnych interesów państwa w tej materii.

[130] Zob.: R. Stępień, B. Szulc, B. Rudnicki, M. Drost, *Edukacja obronna*, cz. 1, AON, Warszawa 1993; R. Stępień, B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 2, AON, Warszawa 1994; R. Stępień, B. Szulc, B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 3 i 4, AON, Warszawa 1994. W latach 1996–1998 w Akademii Obrony Narodowej prowadzono badania na temat *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*, pk. „DZETA", (red. nauk. R. Stępień), Warszawa 1996–1998. W grudniu 1998 r. rozpoczęto pracę badawczą pod kier. J. S. Kardas, *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej*, pk. „ADMINISTRACJA", AON, Warszawa 1999.

[131] Znaczenie terminu „edukacja" było chwiejne, kojarzono go z wykształceniem lub wychowaniem. Obecnie upowszechnia się szerokie rozumienie tego terminu jako oznaczającego ogół procesów oświatowo-wychowawczych, obejmujących kształcenie i wychowanie oraz szeroko pojmowaną oświatę. *Nowy leksykon PWN* (Warszawa 1998, s. 423) definiuje edukację jako: „*wychowanie, kształcenie, ogół czynności i procesów mających na celu przekazywanie wiedzy, kształtowanie czyichś cech, umiejętności*".

[132] Zob. J. Kardas, *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesny wymiar...* s. 244, cz. 2.

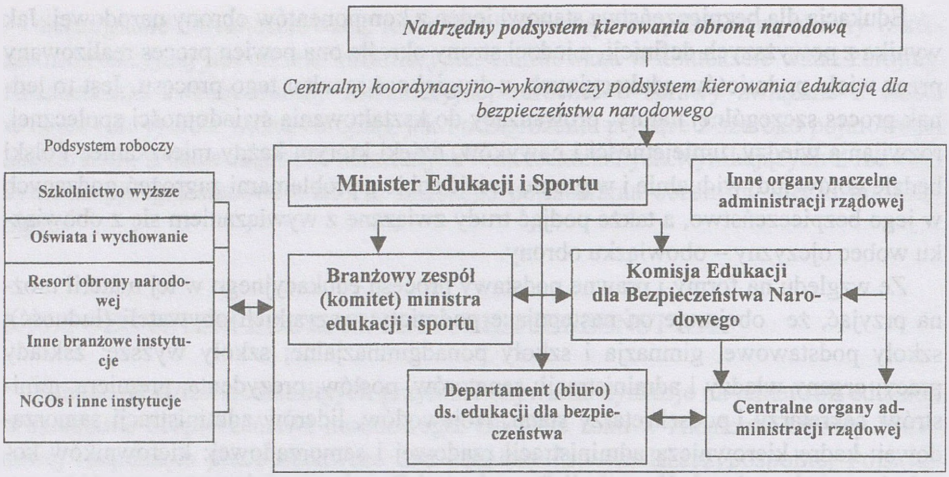
[133] Na podstawie: *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, red. nauk. R. Stępień, AON, Warszawa 1999, s. 11. Przedstawiona wyżej definicja została nieco zmieniona w stosunku do propozycji R. Stępnia.

Edukacja dla bezpieczeństwa stanowi jeden z komponentów obrony narodowej. Jak wynika z powyższych definicji, z jednej strony określa ona pewien proces realizowany przez wiele podmiotów edukacyjnych, z drugiej zaś rezultat tego procesu. Jest to jednak proces szczególnej natury, prowadzący do kształtowania świadomości społecznej, rozwijania wiedzy, umiejętności i nawyków, dzięki którym każdy mieszkaniec Polski będzie gotów indywidualnie i w grupie radzić sobie z problemami zagrożeń godzących w jego bezpieczeństwo, a także podjąć trudy związane z wywiązaniem się z obowiązku wobec ojczyzny – obowiązku obrony.

Ze względu na formy i prawne podstawy procesu edukacyjnego w tej materii można przyjąć, że obejmuje on następujące podmioty: wszystkich obywateli (ludność); szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne; szkoły wyższe; zakłady pracy; organy władzy i administracji: senatorów, posłów, prezydenta, premiera, ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, wojewodów, liderów administracji samorządowej; kadrę kierowniczą administracji rządowej i samorządowej: kierowników komórek organizacyjnych Kancelarii Prezydenta i Premiera, ministerstw, urzędów centralnych oraz podległych centralnym organom administracji rządowej, a także administracji terytorialnej; członków organizacji pozarządowych; kadrę dowódczą i żołnierzy, z żołnierzami rezerwy włącznie; kadrę i funkcjonariuszy służb, straży, inspekcji i policji; pracowników oświaty, szkolnictwa wyższego i innych.

Rozmiar (mnogość i różny status prawny podmiotów edukacji) i zakres treści edukacji dla bezpieczeństwa sprawiają, że jest to jeden z najtrudniejszych do skoordynowania szczegółowych elementów funkcjonalnych obrony narodowej. Z tego też względu, należy dostrzegać szczególną rolę NPK ON, elementów koordynacyjnych oraz poszczególnych wykonawców. Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową tworzy podstawy prawne oraz doktrynalne edukacji w omawianym zakresie, a jednocześnie zabiega o zapewnienie niezbędnego minimum aktywności zarówno instytucji budżetowych, jak i pozabudżetowych. Ważną rolę na poziomie koordynacyjno-wykonawczym pełni minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Do naczelnych organów administracji wspierających go w tej materii zaliczyć należy ministrów właściwych do spraw: kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, nauki, obrony narodowej, szkolnictwa wyższego, spraw wewnętrznych oraz zdrowia.

Przy ministrze odpowiedzialnym za koordynację zagadnień edukacji dla bezpieczeństwa narodowego lub na wyższym poziomie, powinna funkcjonować *Komisja Edukacji dla Bezpieczeństwa Narodowego* (KEBN), zaś rolę organu merytorycznego (by nie powiedzieć sztabowego) powinien pełnić określony departament (biuro) w Ministerstwie Edukacji i Sportu. Komisja powinna mieć nie tylko międzyministerialny, lecz także ogólnonarodowy charakter, głównie ze względu na ogromną rolę organizacji pozarządowych w tej materii (rysunek 6.10).



Rys. 6.10. Model podsystemu edukacji dla bezpieczeństwa narodowego, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

6.11. PODSYSTEM OBRONY W DZIEDZINIE KULTURY NARODOWEJ

Kultura narodowa, zarówno materialna, jak i duchowa[134], stanowi jeden z najcenniejszych elementów dziedzictwa narodowego[135]. O jej znaczeniu w historii narodu polskiego N. Davies napisał: *„W kraju, w którym fundamenty politycznej niezawisłości zostały podkopane już w połowie XVIII w. stanowiła często ostatnią linię obrony*[136]".

Zazwyczaj kulturę narodową postrzega się pod kątem jej identyfikacji, konserwacji oraz waloryzacji, a także ochrony przed grabieżą, uszkodzeniem lub zniszczeniem w razie zagrożeń nadzwyczajnych[137]. Jest to jednak jeden z obszarów postrzegania

[134] Kulturą materialną nazwiemy wszelkie przekształcenia świata zewnętrznego (przyrody) i wytwory służące zachowaniu i uprzyjemnianiu życia ludzkiego, zaś kulturą duchową – wytwory przeobrażające świat wewnętrzny człowieka w trwałą duchowość (np.: literaturę, muzykę, sztukę teatralną, teorie naukowe, koncepcje filozoficzne, systemy religijne).

[135] Elementem dziedzictwa narodowego jest także dziedzictwo naturalne, czyli pomniki przyrody, formacje geologiczne i fizjograficzne, miejsca krajobrazowe, strefy naturalne i inne formacje fizyczne i biologiczne przedstawiające szczególną wartość dla nauki lub doznań estetycznych człowieka. Zob. Konwencja z dnia 16 listopada 1972 r. *w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego,* DzU z 1976 r., nr 32, poz. 190, załącznik.

[136] N. Davies, *Boże igrzysko...* s. 709.

[137] Prawo międzynarodowe i krajowe otoczyło szczególną opieką ochronę dóbr kulturalnych w razie konfliktów zbrojnych oraz w innych sytuacjach wymagających ich ochrony. Jak się ocenia, przeciętna zniszczeń zasobu zabytkowego w Polsce w czasie II wojny światowej wyniosła ponad 50% w miastach i dzielnicach zabytkowych, a 43% ogólnej liczby dóbr kultury. Zob.: G. Leszczyński, *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń czasu wojny i pokoju,* [w:] *Rola i zadania sił zbrojnych w zakresie ochrony dóbr kultury wobec zagrożeń czasu wojny i pokoju,* red. R. Bzinkowski, Dom Wojska Polskiego, Warszawa 2000, s. 14–19; K. Sałacinski, *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń,* „Zeszyt Problemowy TWO" 1998, nr 5(14).

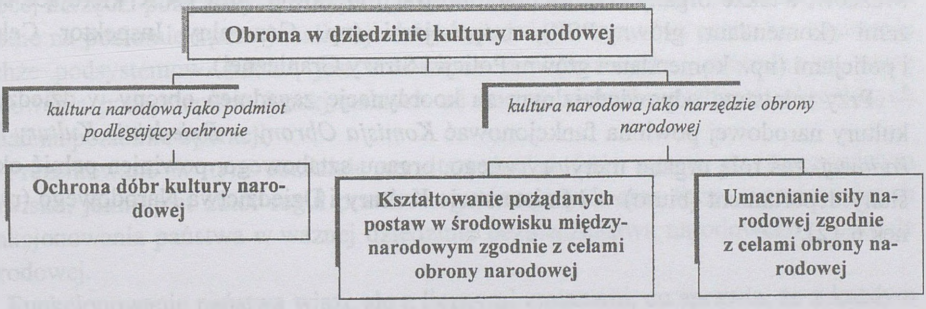
kultury narodowej po kątem misji obrony narodowej, tym razem związanych z jej szeroko pojętą ochroną.

Kultura narodowa stanowi jednak ważny czynnik siły narodowej, a co za tym idzie, należy ją postrzegać jako swoiste narzędzie obrony narodowej. Stanowi ona potężne oręże narodu, dzięki niej naród może trwać i rozwijać się, a także posługiwać jej dobrodziejstwem do promocji swych wartości w świecie i kształtowania pozycji międzynarodowej.

Z tak pojętych związków kultury narodowej z obroną narodową wynika, iż: **obrona w dziedzinie kultury narodowej oznacza podejmowanie wszelkich działań celem ochrony dóbr kultury narodowej (opiekę nad nimi i ich poszanowanie), a także wykorzystanie dorobku kulturalnego narodu na rzecz kształtowania pożądanych postaw w środowisku międzynarodowym oraz umacniania siły narodowej zgodnie z celami obrony narodowej** (rysunek 6.11);

Podsystem obrony w dziedzinie kultury narodowej stanowi uporządkowany zbiór organów, instytucji państwowych i pozarządowych oraz ich poczynań gwarantujących realizację celów obrony narodowej w zakresie obrony w dziedzinie kulturowej.

Najszerzej pojęty cel ochrony dóbr kultury wiąże się z ich zachowaniem, należytym utrzymaniem oraz społecznie celowym wykorzystaniem i udostępnieniem dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwały element rozwoju kultury i były czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa[138]. Polega to na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych. Ochrona dóbr kultury narodowej jest procesem nieprzerwanym, co wynika nie tylko z faktu występowania różnych zagrożeń, ale także z potrzeby należytego ich zachowania, odtwarzania (rekonstrukcji, retrowersji), a także odzyskiwania dóbr utraconych w wyniku grabieżczej i przestępczej działalności na obszarze Polski przez wiele wieków.



Rys. 6.11. Istota obrony w dziedzinie kultury narodowej

[138] Zob. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o ochronie dóbr kultury*, art. 3.1. DzU z 1999 r., nr 98, poz. 1150.

Kultura narodowa postrzegana jako narzędzie obrony narodowej odgrywała zawsze wielką rolę w historii narodu polskiego. Dzięki niej oparł się on zaborom, wzrósł na gruzach materialnych i moralnych po I wojnie światowej, przetrwał okrucieństwa II wojny światowej, by w końcu upomnieć się o swoją suwerenność tak polityczną, jak i kulturową czy narodową. Jej dziedzictwo (dziedzictwo kulturowe)[139] umacnia naród, spaja poszczególne elementy jego siły, dzięki czemu Polacy mogą w świecie znaczyć wiele, wnosząc swój udział do dziedzictwa światowego, zachowując przy tym własną tożsamość narodową.

Z uwagi na rozległość problematyki obrony w dziedzinie kultury narodowej, jej związki z innymi szczegółowymi sferami funkcjonalnymi obrony narodowej są szczególnie złożone. Dotyczy to zarówno obrony w dziedzinie dyplomacji, obrony militarnej, ochrony ludności, jak i wszystkich pozostałych. Jeśli bowiem zagadnienia ochrony dóbr kultury narodowej można ująć w wyraźnie zdefiniowany, sformalizowany system działania, to zagadnienia związane z traktowaniem kultury narodowej jako narzędzia obrony narodowej stanowią element aktywności państwa w szerszej płaszczyźnie, wiążąc się z szerszym kontekstem obrony narodowej.

Wiodąca rola NPK ON, w zakresie obrony w dziedzinie kulturowej, jest wyraźna i z tego względu wiele rozstrzygnięć leży w gestii tego poziomu kierowania obroną narodową. Ze względu jednak na potrzebę koordynacji poczynań na poziomie wykonawczym, organem wiodącym jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Organami współdziałającymi są głównie ministrowie właściwi do spraw: kultury fizycznej i sportu, nauki, obrony narodowej, oświaty i wychowania, spraw wewnętrznych, wyznań religijnych, spraw zagranicznych oraz przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[140] i prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.

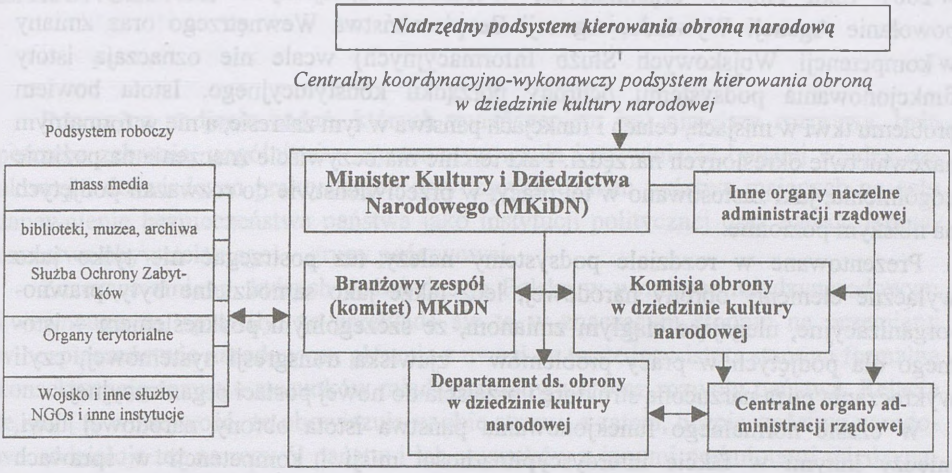
Z uwagi na zakres realizowanych zadań, organami i osobami blisko związanymi z działaniem w zakresie obrony w dziedzinie kultury narodowej są także: Generalny Konserwator Zabytków, przewodniczący Komitetu Kinematografii, przewodniczący Krajowej Rady Bibliotecznej, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, przewodniczący Rady Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa, przewodniczący Rady do spraw Muzeów, a także organy centralne administracji rządowej: szef OCK, kierujące strażami (komendant główny PSP), inspekcjami (np. Generalny Inspektor Celny) i policjami (np.: komendanci główni Policji i Straży Granicznej).

Przy ministrze odpowiedzialnym za koordynację zagadnień obrony w dziedzinie kultury narodowej powinna funkcjonować *Komisja Obrony w Dziedzinie Kultury Narodowej,* zaś rolę organu merytorycznego, organu sztabowego, powinien pełnić określony departament (biuro) w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (rysunek 6.12).

---

[139] Dziedzictwo kulturowe traktujemy tutaj jako wszystko to, co zostało przejęte na własność z całego spadku po kulturowym wysiłku minionych pokoleń.

[140] Zadaniem radiofonii i telewizji jest m.in. udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki.



Rys. 6.12. Model podsystemu obrony w dziedzinie kultury narodowej, uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami

6.12. KONKLUZJE

Reasumując rozważania podjęte w tym rozdziale można stwierdzić, że daje się wyróżnić względnie odosobnione zbiory elelemntów, które realizują te same, podobne lub powiązane ze sobą funkcje służące wypełnianiu misji i celów oraz zadań obrony narodowej. Te zbiory funkcjonalne posiadają właściwości systemu, a więc mogą być rozpatrywane w taki sposób, że daje się w nich wyróżnić elementy kierowania oraz elementy wykonawcze, które określono jako podsystem roboczy.

Istota tych szczegółowych podsystemów funkcjonalnych polega na tym, że nie mają one charakteru branżowego, lecz zbierają wokół realizowanej funkcji jak najwięcej narzędzi połączonych relacjami współdziałania i substytucji. Jest to szczególnie istotne na poziomie operacjonalizacji działań, bowiem stanowi o potrzebie tworzenia tychże podsystemow. Sztuką jest stworzenie ram prawnych i procedur na rzecz budowania podsystemów funckjonalnych ad hoc na potrzeby realizacji określonych zadań na poziomie operacji.

Prezentowane w tym rozdziale rezultaty badań były oparte na rzeczywistym zjawisku, jakim jest zbiór reguł prawno-organizacyjnych oraz form organizacyjnych funkcjonowania państwa w ważnej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – obronie narodowej.

Funkcjonowanie państwa wiąże się z licznymi zmianami, co sprawia, że z każdym dniem przybywa nowych wartości składających się na istotę funkcjonowania państwa. Z tego też względu, prezentowne w rozdziale podsystemy funckjonalne należy postrzegać przez pryzmat ich funkcji, nie zaś formalnych narzędzi. Proponowane

w 2001 roku zmiany organizacyjne w służbach specjalnych (likwidacja UOP, powołanie Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrzego oraz zmiany w kompetencji Wojskowych Służb Informacyjnych) wcale nie oznaczają istoty funkcjonowania podsystemu ochrony porządku konstytucyjnego. Istota bowiem problemu tkwi w misjach, celach i funkcjach państwa w tym zakresie, a nie w formalnym nazewnictwie określonych narzędzi. Fakt ten nie ma oczywiście znaczenia na pozimie uogólnienia, jaki zastosowano w tej pracy, w przeciwieństwie do rozwazań podjętych na niższym poziomie.

Prezentowane w rozdziale podsystemy należy też postrzegać nie tylko jako wyłączne elementy obrony narodowej, lecz także jako samodzielne byty prawno-organizacyjne, ulegające ciągłym zmianom, ze szczególnym podkreśleniem – istotnego dla podjętych w pracy problemów – zjawiska transgresji systemowej, czyli wykraczania poza narzuconą strukturę i przejścia do nowej postaci organizacyjnej.

W czasie normalnego funckjonowania państwa istota obrony narodowej tkwi, między innymi w fakcie interdyscyplinarności misji i kompetencji w sprawach bezpieczeństwa państwa, w jego żywotnych aspektach. Jej poszczególne podsystemy wykonawcze żyją jakby swoim własnym życiem, lecz to złudzenie rozwiewa świadomość harmonii, jaka powstaje w wyniku zespolenia ich wysiłków w realizacji wspólnego celu – misji obrony narodowej.

Podsystemy szczegółowe nie stanową bytów powołanych tylko i wyłącznie na potrzeby funkcjonowania obrony narodowej w takim znaczeniu, jak to ma miejsce w sformalizowanej postaci Systemu Obronności RP, Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i innych. Zespolenie działań poszczególnych szczegółowych elementow wykonawczych odbywa się na poziomie nadrzędnym, z tego też względu wyróżniłem nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową, który wyznacza wspólne cele, planuje, kontroluje i egzekwuje (motywuje) ich wykonanie. Można by to ująć w ten sposób, że misje, cele, zadania i funkcje obrony narodowej stanowią wspólną część zbiorów działań poszczególnych podsystemów szczegółowych.

Reguła ta zapewnia ciągłość działań bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa (**obrona narodowa jest ciągła**), powszechność powinności wszystkich podmiotów prawa państwowego (**obrona narodowa jest powszechna**), realizację jej celów we wszystkich dziedzinach działalności państwa (**obrona narodowa jest ogólna**), a także opdpowiedzialność i nadzór państwa nad realizacją zadań w dziedzinie obrony narodowej (**obrona narodowa jest państwowa**), która – jak bezpieczeństwo narodowe – nie może być zdecentralizowana na wzór funkcjonowania wielu dziedzin demokratycznego państwa.

ZAKOŃCZENIE

Przyczyną podjęcia badań, których zwieńczeniem jest niniejsza rozprawa, była potrzeba zebrania, uogólnienia, usystematyzowania i rozwinięcia bogatej wiedzy naukowej i doświadczeń praktycznych dotyczących działań państwa mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej oraz narodu (społeczeństwa obywatelskiego) – grupy państwowej.

Znaczące zmiany, których doświadczyła Polska w wymiarze międzynarodowym i wewnętrznym, sprawiły, że przekłada się to w znaczącym stopniu na przemiany w bezpieczeństwie narodowym, głównie z uwagi na to, że jego istota stanowi formalną konsekwencję rozwoju stosunków międzynarodowych oraz rozwoju państwa. Relacje te mają tę właściwość, że obowiązują w obie strony, a zatem, bezpieczeństwo narodowe oddziałuje też na rozwój państw i ich stosunków z innymi podmiotami międzynarodowymi.

Teoria i praktyka bezpieczeństwa narodowego wyróżnia trzy grupy interesów, które pozwalają je odróżnić od interesów z zakresu bezpieczeństwa w ogóle. **Znacząca część bezpieczeństwa narodowego dotyczy zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa jako instytucji politycznej, którego tradycyjnymi równoważnikami są niezależność polityczna i integralność terytorialna, oraz z bezpieczeństwem społeczeństwa, które wiąże się z występowaniem wielu zagrożeń konfliktowych i niekonfliktowych w jego funkcjonowaniu**. Należy jednak stwierdzić, że każde zagrożenie państwa jako instytucji politycznej stanowią zagrożenie dla społeczeństwa, nie każde zaś zagrożenie społeczeństwa, ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, może być postrzegane jako zagrożenie państwa[1].

Tę cześć interesów bezpieczeństwa narodowego, o których mowa wyżej, określa się jako interesy życiowe (interesy kluczowe), a więc przesądzające o trwałości państwa i bezpiecznym funkcjonowaniu społeczeństwa. One też, jak się starałem wykazać w niniejszej rozprawie, wyznaczają istotę obrony narodowej.

Obrona narodowa – element bezpieczeństwa narodowego – to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów nadrzędnego podsystemu kierowania oraz szczegółowych funkcjonalnych podsystemów wykonawczych, określony relacjami współdziałania i substytucji, służący ochronie i obronie żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego – bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwa społeczeństwa.

[1] Wszystkie zagrożenia, które celowo lub pośrednio wiążą się z naruszeniem istoty funkcjonowania państwa, stanowią zagrożenie dla społeczeństwa, którego funkcjonowanie jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem państwa. Niektóre zagrożenia bezpieczeństwa społeczeństwa (np.: powódź, rozległy pożar, przestępczość zorganizowana, katastrofa techniczna) nie będą istotnie wpływały na funkcjonowania państwa w ogóle, lecz w państwie, którego realnym konstytuantem jest naród (państwie demokratycznym), liczy się także bezpieczeństwo ludzi, grup społecznych oraz ich wartości materialnych i duchowych, które wszyscy uznają za godne wspólnej ochrony i obrony.

Doświadczenia historyczne Polski, rozwiązania innych państw, a także wnioski płynące z dorobku teorii i poglądów w zakresie bezpieczeństwa narodowego (w tym obrony narodowej) oraz z całokształtu nauk społecznych prowadzą do wniosku, że obrona narodowa nie może być postrzegana tylko jako przeciwstawienie się zagrożeniom militarnym państwa, ale wszystkim zagrożeniom zewnętrznym państwa. Nieuwzględnianie problematyki wewnętrznej państwa stanowi istotne ograniczenie treści obrony narodowej.

Za szerszym pojęciem obrony narodowej przemawia także zmiana oblicza zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, które wypływają nie tylko z natury stosunków międzynarodowych, ale również z tego, iż wiele przyczyn zakłócania bezpieczeństwa państwa, a głównie społeczeństwa, pojawia się wewnątrz państwa, zarówno tych konfliktowych, jak i niekonfliktowych.

Na zmianę podejścia do obrony narodowej wpływa także zmiana tradycyjnej postaci zagrożeń zewnętrznych, które zazwyczaj miały z góry rozpoznawalny i na ogół militarny charakter. Obecnie coraz trudniej rozróżnić źródło, miejsce, czas, postać i skutek zagrożenia, a co za tym idzie, coraz trudniej jest korzystać z dobrodziejstwa „narzędziowego" ujmowania działań na rzecz obrony narodowej, polegającego na stałym i niezmiennym przypisywaniu określonych ról tym samym wykonawcom. Asymetryczność zagrożeń wywołuje potrzebę asymetrycznego podejścia do działań zapobiegawczych i reagowania. Na pierwszym planie musi się więc znaleźć misja działania (w konsekwencji: cel, zadanie, funkcja), na drugim warunki w jakich się działa, na trzecim środki, a na końcu należy dobierać narzędzia do realizacji zamierzonego działania[2]. Ta prakseologiczna wskazówka jest tylko rozwinięciem stwierdzenia T. Kotarbińskiego: „*Cel, warunki i środki – oto trzy człony działalności praktycznej, równie zresztą, jak i działalności naukowej*"[3].

Problem, któremu poświęcono niniejszą rozprawę nabiera coraz większego znaczenia głównie z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa państwa i narodu w obliczu coraz liczniejszych i trudniejszych do przewidzenia wyzwań i zagrożeń. Znaczący wpływ na obronę narodową w wymiarze praktycznym wywiera całe jej otoczenie, której najznamienitszym elementem jest państwo i jego bezpieczeństwo, a także środowisko międzynarodowe, przyrodnicze i szereg innych czynników o charakterze materialno-energetycznym, społecznym i kulturowym.

Obrona narodowa może być postrzegana na różne sposoby. Stanowi kategorię logiczną, normatywną, psychologiczną, aksjologiczną, historyczną i socjologiczną. Z tego też względu, każde działanie badawcze jej poświęcone powinno w jakimś zakresie odwoływać się do tych dziedzin wiedzy, które pozwolą na ukazanie różnorodnych, krzyżujących się i wzajemnie uzupełniających dyscyplin i specjalności naukowych oraz praktyki problemu.

---

[2] Odróżniam środki od narzędzi za T. Kotarbińskim: „[...] *środek do danego celu – to będący dziełem czyimś zdarzenie w postaci zmiany lub stanu rzeczy spowodowane dla osiągnięcia tego celu*", zaś narzędzia „[...] *to wytwory do specjalnych zadań* [...]"; T. Kotarbiński, *Traktat...* s. 50 i 55.

[3] Tamże, s. 19.

Dają się wyróżnić trzy sposoby podejścia do obrony narodowej. Pierwsze – klasyczne – opiera się na tradycyjnym ujęciu obrony narodowej jako przeciwstawienie się państwa potencjalnej agresji zbrojnej – z dominującą rolą sił zbrojnych i usługową zaplecza cywilnego (niemilitarnego). Takie rozumienie obrony narodowej traci na znaczeniu na rzecz podejścia przejściowego, którego istota polega na dostrzeganiu wielowariantowej postaci zagrożeń, a w konsekwencji na rozszerzeniu jej zakresu o zagadnienia gospodarcze, społeczne i ekologiczne. W podejściu tym znaczenia nabierają następujące nowe wartości. Po pierwsze w obronie narodowej, oprócz elementu kierowania, wyróżnia się dwa równorzędne elementy wykonawcze – obronę militarną i obronę cywilną (niemilitarną). Po drugie obrona militarna i obrona cywilna (niemilitarna) oznaczają odpowiednio wszelkie formy użycia sił zbrojnych oraz narzędzi cywilnych do realizacji misji, celów i zadań obrony narodowej, bez względu na warunki i okoliczności użycia tych narzędzi, w sumie – bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa.

Trzecie podejście do obrony narodowej – które proponuję – czerpie z dorobku wcześniej omówionych i opiera się na kilku zasadniczych przesłankach. Obrona narodowa jest częścią bezpieczeństwa narodowego, bowiem każde działanie z jej zakresu stanowi integralną część systemu nadrzędnego. Wszystkie zatem funkcje państwa, które służą realizacji jego żywotnych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, przy użyciu wszelkich dostępnych środków i narzędzi stanowią wyznacznik rozwojowego podejścia do obrony narodowej. Kolejny wyznacznik obrony narodowej stanowi fakt funkcjonalnego podejścia do realizacji jej misji i celów (w tym zadań). Daje się więc wyróżnić w obronie narodowej dwa istotne jej elementy – nadrzędny podsystem kierowania oraz podsystem wykonawczy.

Nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową – to skoordynowany wewnętrznie zbiór naczelnych organów władzy i administracji publicznej, wewnątrz którego dokonuje się funkcje decyzyjne, informacyjne i sztabowe w stosunku do systemu obrony narodowej i jej otoczenia.

Podsystem wykonawczy obrony narodowej – to dający się wyróżnić zbiór reguł, relacji i narzędzi obrony narodowej, który przetwarza decyzje polityczne nadrzędnego podsystemu kierowania w działanie i konkretne efekty tego działania.

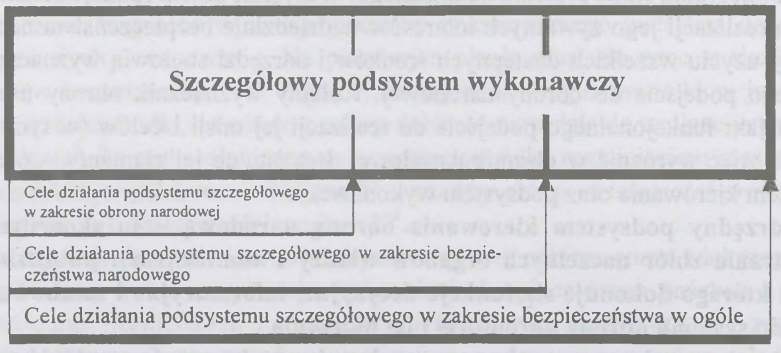
Z uwagi na to, że w poczynaniach prawno-organizacyjnych najważniejszą rolę odgrywa względnie stała funkcja, jaką się określa w całym zbiorze działań w zakresie obrony narodowej, **w podsystemie wykonawczym można wyróżnić określone szczegółowe podsystemy funkcjonalne, przeznaczone do realizacji powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich zawartość treściową oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu działania.**

W rezultacie wyróżniłem następujące funkcje szczegółowe: obrony dyplomatycznej, obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju, obrony militarnej, ochrony porządku konstytucyjnego, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, obrony w sferze informacyjnej, edukacji dla bezpieczeństwa oraz obrony w dziedzinie kultury narodowej.

Funkcje te określają nazwę odpowiednich szczegółowych podsystemów wykonawczych obrony narodowej, a jednocześnie wskazują aktorów działań w tym zakresie, z których jedni spełniają rolę wiodącą – liderów, inni zaś role wspierające.

Dylematem, który pojawił się w trakcie badań, było określenie relacji między podsystemami mającymi charakter teoretyczny a istniejącymi lub dającymi się wyróżnić rzeczywistymi podsystemami z zakresu bezpieczeństwa. Kierowałem się bowiem przestrogą, w myśl której *„model ma służyć nie tylko ocenie rzeczywistości, ale i określeniu tego, co należy ulepszyć i jak to ukierunkować na przyszłość"*[4] oraz, że *„model z reguły rości sobie pretensje do odtwarzania panujących stosunków w rzeczywistości i winien dawać racjonalne wyjaśnienie. Modele, które nie są w stanie tego dokonać mają charakter jedynie spekulacji"*[5].

Wyjaśnienie problemu polega na tym, że owe szczegółowe podsystemy wykonawcze obrony narodowej są też względnie odosobnionymi systemami działania na rzecz osiągania celów bezpieczeństwa w ogóle. Część z tych celów stanowi fragment zbioru celów bezpieczeństwa narodowego, zaś kolejny fragment tej części można traktować jako część zbioru celów obrony narodowej (rysunek 7.1).



Rys. 7.1. Schemat ilustrujący relacje zachodzące między celami szczegółowego podsystemu funkcjonalnego w dziedzinie obrony narodowej a celami realizowanymi w ramach bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa w ogóle

Cele i zakres działania szczegółowych podsystemów bezpieczeństwa są znacznie szersze niż cel i zakres ich działania w ramach obrony narodowej. Nie oznacza to jednak, że relacje zachodzące między tymi wartościami są zawsze stałe. Wynika to przede wszystkim z właściwości działań w obszarze bezpieczeństwa. Stałe, rutynowe, wpisane w normalny rytm funkcjonowania państwa działania wymagają względnie stałych i rutynowych procedur oraz form organizacyjnych (wyznaczenia stałych narzędzi), lecz właściwość bezpieczeństwa sprawia, że w każdej chwili może dojść do gwałtownej zmiany uwarunkowań, głównie w sferze zagrożeń, a co za tym idzie – do

[4] W. Pytkowski, *Organizacja badań...* s. 177.
[5] Tamże, s. 180.

nagłego wzrostu potrzeb w sferze wykonawczej. W takiej sytuacji wzrasta zapotrzebowanie na narzędzia, a co za tym idzie, wzrasta ilość i (lub) jakość użytych narzędzi, często do tej pory nieuwzględnianych lub traktowanych jako mało znaczące.

Badania przyniosły efekty, które można zreasumować następująco:

Po pierwsze stwierdzono, że obrona narodowa jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego tak w działaniu praktycznym, jak i w działalności naukowej;

Po drugie obrona narodowa, w praktyce, stanowi dziedzinę bezpieczeństwa narodowego – jedną z jego sfer realizacyjnych, gdyż jej przedmiotem stały się żywotne interesy spośród triady interesów bezpieczeństwa narodowego (interesy życiowe, ważne interesy i interesy humanitarne);

Po trzecie proponowany model obrony narodowej łączy wiele szczegółowych dziedzin z zakresu bezpieczeństwa narodowego we wspólny zbiór misji, celów, zadań i funkcji z zakresu żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego;

Po czwarte w obronie narodowej daje się wyróżnić dwa integralne jej elementy – nadrzędny podsystem kierowania obroną narodową oraz podsystem wykonawczy, który w kolejnym etapie podziału składa się ze szczegółowych podsystemów funkcjonalnych;

Po piąte istota każdego ze szczegółowych podsystemów funkcjonalnych wyraża się w tym, że jego elementy są powiązane wspólną funkcją, a co za tym idzie, ich konstrukcja odbiega od charakterystycznych do niedawna w Polsce rozwiązań resortowych (branżowych).

Niezwykle znacząco na taką organizację, jaką jest obrona narodowa, wpływa czynnik substytucji, pozwalający na pełne wielowariantowe wykorzystanie wszelkich atutów siły narodowej zarówno w obszarze zarządzania strategicznego, jak i na poziomie operacjonalizacji działań. Obrona narodowa zdefiniowana tak, jak to uczyniono w niniejszej rozprawie, nie stanowi czysto matematycznej sumy działań jej elementów składowych. O jej sile bowiem przesądza bowiem wspomniany efekt substytucji, synergii wewnątrzsystemowej oraz oddziaływań międzynarodowych.

Zmiana uwarunkowań obrony narodowej traktowanej jako część realizacyjna bezpieczeństwa narodowego sprawia, że istniej pilna potrzeba kontynuacji i rozszerzenia badań nad tą problematyką. Jest wiele pytań, na które odpowiedzi powinny zapaść jak najprędzej. Główne problemy dotyczą organizacji państwa w celu realizacji zadań na rzecz obrony narodowej, a konsekwentnie bezpieczeństwa narodowego. Podejmowane w Polsce działania, które określam jako branżowe są często pozbawione refleksji systemowej ogólniejszej natury. Dochodzi do sztucznego rozrywania stałych więzi łączących wiele szczegółowych systemów bezpieczeństwa, co w konsekwencji prowadzi do naruszania niezwykle wrażliwej struktury bezpieczeństwa narodowego.

Wnioski z badań prowadzą do stwierdzenia, że pojęcie obrony narodowej uległo rozszerzeniu, w ślad za rozszerzeniem się nadrzędnego dla niej bezpieczeństwa narodowego. Oprócz tradycyjnie istotnej roli sił zbrojnych, znaczenia nabierają czynniki dyplomatyczne i gospodarcze. Asymetria zagrożeń wywołuje potrzebę działania interdyscyplinarnego i ciągłego, z wykorzystaniem rangi wszystkich możliwych narzędzi obrony narodowej. Znaczeniu narzędzi militarnych, dyplomatycznych i gospodarczych

dorównuje znaczenie innych narzędzi cywilnych, a głównie sił specjalnych, porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, a także podmiotów realizujących zadania w dziedzinie edukacyjnej i kultury narodowej.

Twórcza (konstrukcyjna), nie tylko zasilająca, rola sektora cywilnego powinna stanowić wyzwanie do dalszych badań na rzecz określenia ról poszczególnych systemów szczegółowych obrony narodowej oraz strategii integracji ich działań na rzecz realizacji wspólnych celów. Zmiana uwarunkowań obrony narodowej w Polsce, wynikająca z przewartościowań natury ustrojowej państwa, jego położenia geopolitycznego, geoekonomicznego i geostrategicznego, wywołuje potrzebę szerszej refleksji nad organizacją państwa na rzecz bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej.

Celem pracy było usystematyzowanie wiedzy o pojęciu, organizacji i systemie obrony narodowej, wskazanie kierunków jej rozwoju oraz przedstawienie modelu, który odpowiadałby współczesnym uwarunkowaniom bezpieczeństwa narodowego w jego najistotniejszym obszarze, jakim jest bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej oraz bezpieczeństwo społeczeństwa. W moim przekonaniu cel pracy został osiągnięty. Pragnę jednak podkreślić, że przedstawiony w rozprawie model obrony narodowej jest tylko próbą odwzorowania złożonej i trudnej do pełnego poznania rzeczywistości. Dalsze badania – mam nadzieję – przyniosą zapewne weryfikację moich poglądów, a biorąc pod uwagę nieprzebrane bogactwo wiedzy naukowej i praktyki problemu, będą stanowić wdzięczny obiekt poznania naukowego.

Działalność badawcza nad problematyką obrony narodowej w takim rozumieniu, jakie zaprezentowałem w niniejszej pracy, możliwa jest po spełnieniu wymagań natury formalnej. Podkreśliłem wcześniej, że obrona narodowa jest dziedziną, za którą odpowiedzialność ponosi państwo, utożsamiane w tym wypadku z formalną władzą publiczną sprawowaną nad narodem i jego terytorium. Fakt ten bezpośrednio wpływa na potrzebę instytucjonalizacji działalności naukowej i dydaktycznej organizowanej i finansowanej przez państwo.

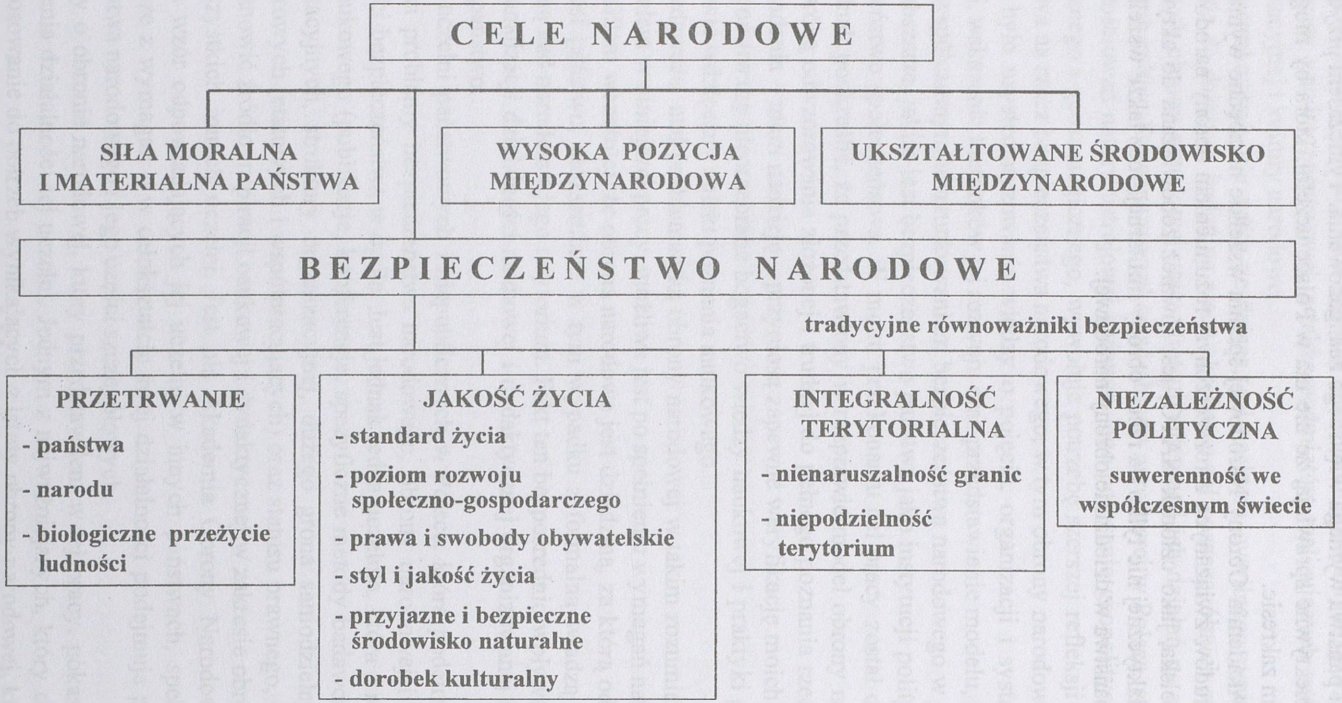
Istnieje wiele uczelni państwowych i niepublicznych w Polsce, które podejmują w swej działalności problemy bezpieczeństwa narodowego, obrony narodowej i poszczególnych części bezpieczeństwa w ogóle. Jest jednak jedna uczelnia, która z racji swego dorobku naukowego (publikacje, konferencje, specyficzne metody badawcze), doświadczeń edukacyjnych, struktury organizacyjnej, dużego grona samodzielnych pracowników naukowych (etatowych i współpracujących) oraz statusu prawnego, stanowi i powinna stanowić źródło inspiracji naukowej i dydaktycznej w zakresie obrony narodowej dla wszystkich innych uczelni. Jest nią Akademia Obrony Narodowej, uczelnia, która na wzór odpowiadających jej uczelni w innych państwach, spełnia chyba najważniejsze z wymagań – w całokształcie swej działalności podejmuje problemy bezpieczeństwa narodowego i jego części szczegółowych.

System wiedzy o obronie narodowej, który przedstawiłem w tej pracy, pokazuje kierunki doskonalenia działalności tej uczelni. Jednym z najważniejszych, który chcę podnieść, jest dostosowanie do potrzeb wynikających z istoty obrony narodowej, która oznacza sumę wszystkich wojskowych i cywilnych działań państwa w realizacji jej misji. Z całą odpowiedzialnością pragnę podkreślić, że problematyka cywilnej aktyw-

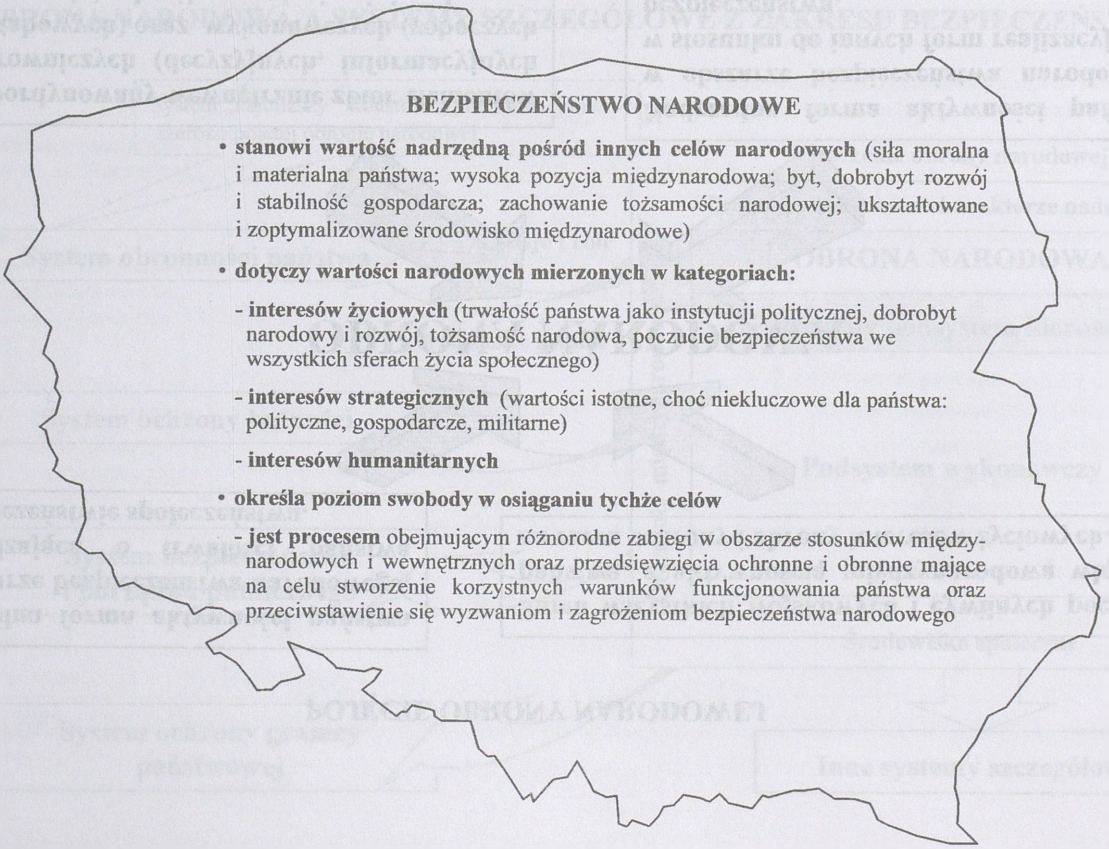
ności państwa wymaga większego zaangażowania. Tymczasem przyczyny obiektywne i subiektywne sprawiają, że nie ma w Polsce uczelni, która by mogła zastąpić AON w tym zakresie.

Akademia Obrony Narodowej spełnia wszelkie niezbędne wymagania, by podjąć się trudów związanych z rozszerzonym rozumieniem obrony narodowej, tym bardziej że Polska, jako członek NATO, jest również zobowiązana do aktywności naukowej i dydaktycznej nie tylko na rzecz obrony militarnej, lecz także wszelkich innych działań państwa w dziedzinie obrony narodowej.

BEZPIECZEŃSTWO POŚRÓD INNYCH CELÓW NARODOWYCH



ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO



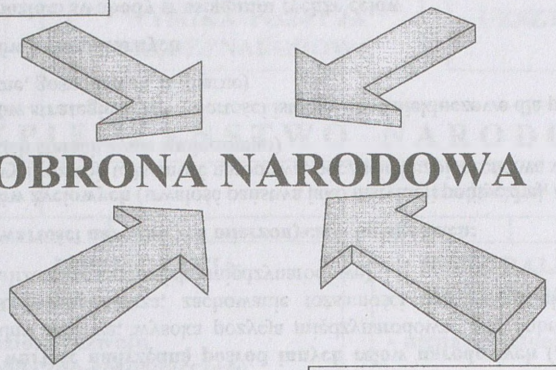
BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

- **stanowi wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych** (siła moralna i materialna państwa; wysoka pozycja międzynarodowa; byt, dobrobyt rozwój i stabilność gospodarcza; zachowanie tożsamości narodowej; ukształtowane i zoptymalizowane środowisko międzynarodowe)
- **dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach:**
  - **interesów życiowych** (trwałość państwa jako instytucji politycznej, dobrobyt narodowy i rozwój, tożsamość narodowa, poczucie bezpieczeństwa we wszystkich sferach życia społecznego)
  - **interesów strategicznych** (wartości istotne, choć niekluczowe dla państwa: polityczne, gospodarcze, militarne)
  - **interesów humanitarnych**
- **określa poziom swobody w osiąganiu tychże celów**
  - **jest procesem** obejmującym różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego

POJĘCIE OBRONY NARODOWEJ

Szczególna forma aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego, przesądzająca o trwałości państwa i bezpieczeństwie społeczeństwa.

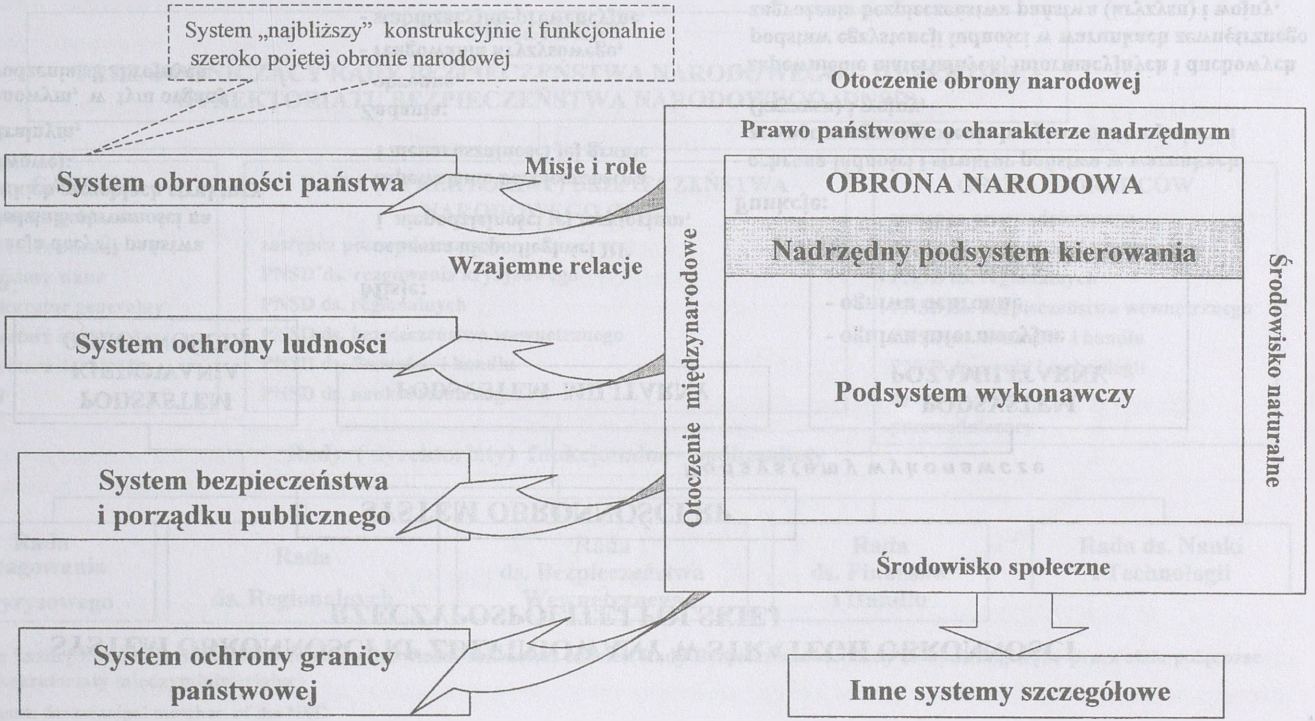
Suma wszystkich wojskowych i cywilnych poczynań państwa, z aktywnością międzynarodową włącznie, na rzecz ochrony i obrony interesów życiowych.



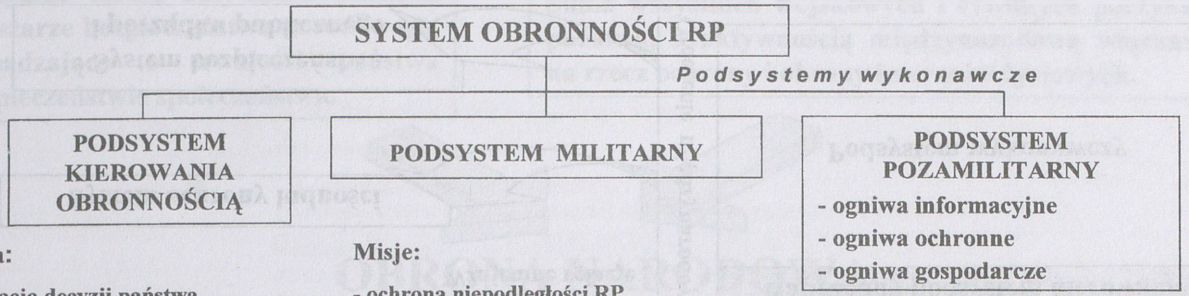
Skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów kierowniczych (decyzyjnych, informacyjnych i sztabowych) oraz wykonawczych (roboczych i wsparcia) określony relacjami i połączony wspólnym celem.

Nadrzędna forma aktywności państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego w stosunku do innych form realizacyjnych bezpieczeństwa.

OBRONA NARODOWA A SYSTEMY SZCZEGÓŁOWE Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA



SYSTEM OBRONNOŚCI RP ZDEFINIOWANY W STRATEGII OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Misja:

realizacja decyzji państwa w dziedzinie obronności na wszystkich szczeblach struktury państwowej:
- centralnym,
- terenowym, w tym organy dowodzenia sił zbrojnych.

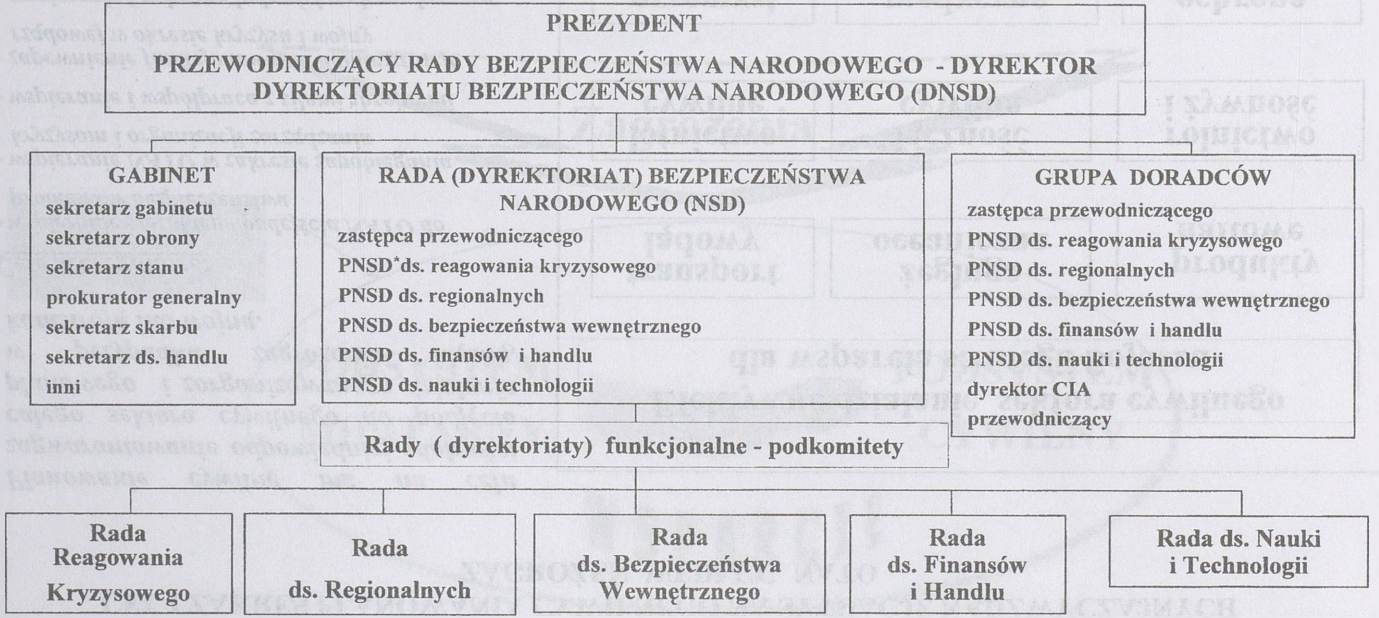
Misje:
- ochrona niepodległości RP i niepodzielności jej terytorium,
- zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic.

Zadania:
- obronne,
- reagowania kryzysowego,
- stabilizacyjno-prewencyjne,
- reagowanie na zagrożenia pozamilitarne.

Funkcje:
- ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny,
- zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny,
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi SZ RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski.

„[...] Polska będzie utrzymywać system obronności o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym".

PROPONOWANA STRUKTURA NADRZĘDNEGO SYSTEMU KIEROWANIA W BEZPIECZEŃSTWIE USA



Na czele każdej z rad (dyrektoriatów) zasiada odpowiedni sekretarz, członek Rady Bezpieczeństwa. Rady te są obsługiwane przez stałe połączone sztaby (sekretariaty międzyministerialne)

***PNSD** - stands for principal member of the NSD

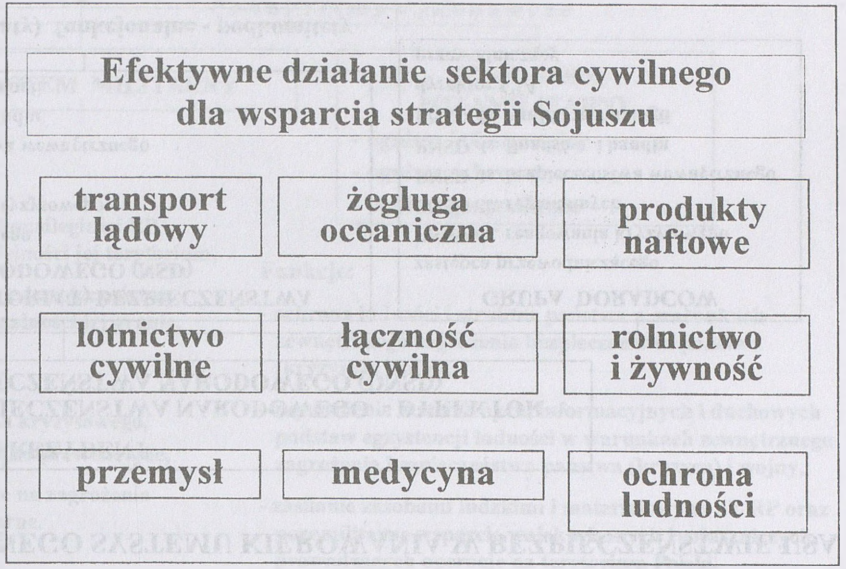
Źródło: opracowanie własne na podstawie S. A. Cambone, *A New Structure...* s. 48-71.

CEL I ZAKRES PLANOWANIA CYWILNEGO NA SYTUACJE NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ WEDŁUG NATO

Planowanie cywilne ma na celu zagwarantowanie odpowiedniej zdolności całego sektora cywilnego do podjęcia planowego i zorganizowanego działania w przypadku zagrożenia klęską, katastrofą lub wojną.

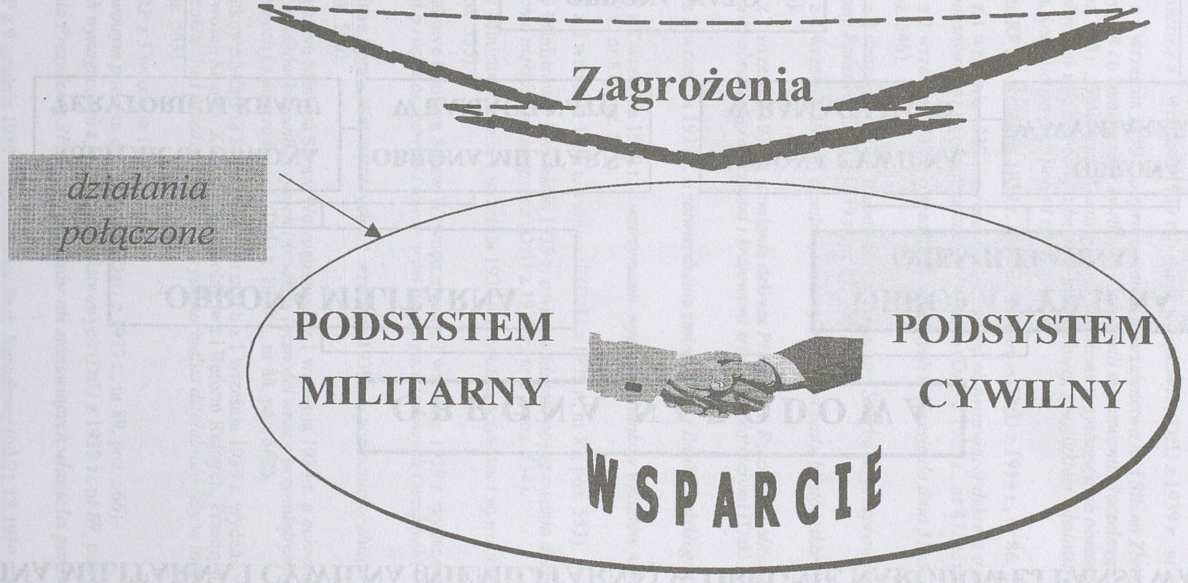
Cele szczegółowe:

- *wspieranie szerokiego podejścia NATO do problemów bezpieczeństwa*
- *wspieranie NATO w zakresie zapobiegania kryzysom i organizacji zarządzania*
- *wspieranie i współpraca z siłami zbrojnymi*
- *zapewnienie funkcjonowania administracji rządowej w okresie kryzysu i wojny*
- *wspieranie i ochrona ludności podczas kryzysu i wojny*
- *zapewnienie Sojuszowi merytorycznej pomocy we wszystkich sprawach dotyczących gotowości cywilnej*



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wytycznych ministerialnych do planowania cywilnego w sytuacjach nadzwyczajnych na lata 2000-2001.*

OBRONA NARODOWA W UJĘCIU PRZEJŚCIOWYM. INSTYTUCJA WZAJEMNEGO WSPARCIA (DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH) PODSYSTEMU CYWILNEGO I MILITARNEGO



OBRONA NARODOWA - suma wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom (zewnętrznym i wewnętrznym) godzącym w żywotne interesy bezpieczeństwa narodowego.

OBRONA MILITARNA I CYWILNA (NIEMILITARNA) W OBRONIE NARODOWEJ PAŃSTWA CZŁONKA NATO

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH RP Z POCZĄTKU WRZEŚNIA 1939 r., WYDANYCH W ZWIĄZKU Z AGRESJĄ NA POLSKĘ

1. Zarządzenie Rady Ministrów z 1 września 1939 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU z 1939 r., nr 85, poz. 542).

2. Dekret Prezydenta RP z 1 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza* (DzU z 1939 r., nr 86, poz. 543) *„Głównemu Komisarzowi Cywilnemu przysługują na obszarze operacyjnym uprawnienia władz naczelnych w zakresie całej administracji rządowej, z wyjątkiem administracji: wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów".*

3. Zarządzenie Prezydenta RP z 1 września 1939 r. *o stanie wojennym* (DzU z 1939 r., nr 86, poz. 544).

4. Dekret Prezydenta RP z 1 września 1939 r. *o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu o przedmiocie przymusowego zarządu państwowego na obszarze całego Państwa* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 545).

5. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o kredytach wojennych w okresie do dnia 31 marca 1940 r.* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 546).

6. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o upoważnieniu Ministra Skarbu do przeprowadzenia operacyj kredytowych na cele obrony Państwa* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 547).

7. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o zmianie ustawy o wypuszczeniu biletów skarbowych* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 548).

8. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie obrotu pieniężnego z zagranicą oraz obrotu zagranicznymi i krajowymi środkami płatniczymi* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 549).

9. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o zatwierdzeniu zmian statutu Banku Polskiego* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 550).

10. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o wstrzymaniu wypłat rachunków wkładów w instytucjach kredytowych* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 551).

11. Dekret Prezydenta RP z 2 września 1939 r. *o amnestii* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 553).

12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 września 1939 r. *o wprowadzeniu postępowania doraźnego przed sądami powszechnymi w sprawach o niektóre przestępstwa* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 554).

13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o zakazie przywozu i wywozu towarów* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 555).

14. Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Komunikacji *o ruchu osobowym i towarowym na drogach lądowych i wodnych* (DzU z 1939 r., nr 87, poz. 558).

15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 września 1939r. *o pomocniczej służbie bezpieczeństwa* (DzU z 1939 r., nr 88, poz. 560).

16. Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 września 1939 r. *o ochronie i utrzymaniu prawidłowej działalności środków komunikacyjnych i środków łączności wraz z przynależnymi urządzeniami urzędów i instytucji rządowych i samorządowych* (DzU z 1939 r., nr 88, poz. 562).

17. Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Skarbu, Komunikacji, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu oraz Poczt i Telegrafów *o ochronie zakładów i przedsiębiorstw, których normalna działalność leży w interesie publicznym* (DzU z 1939 r., nr 88, poz. 563).

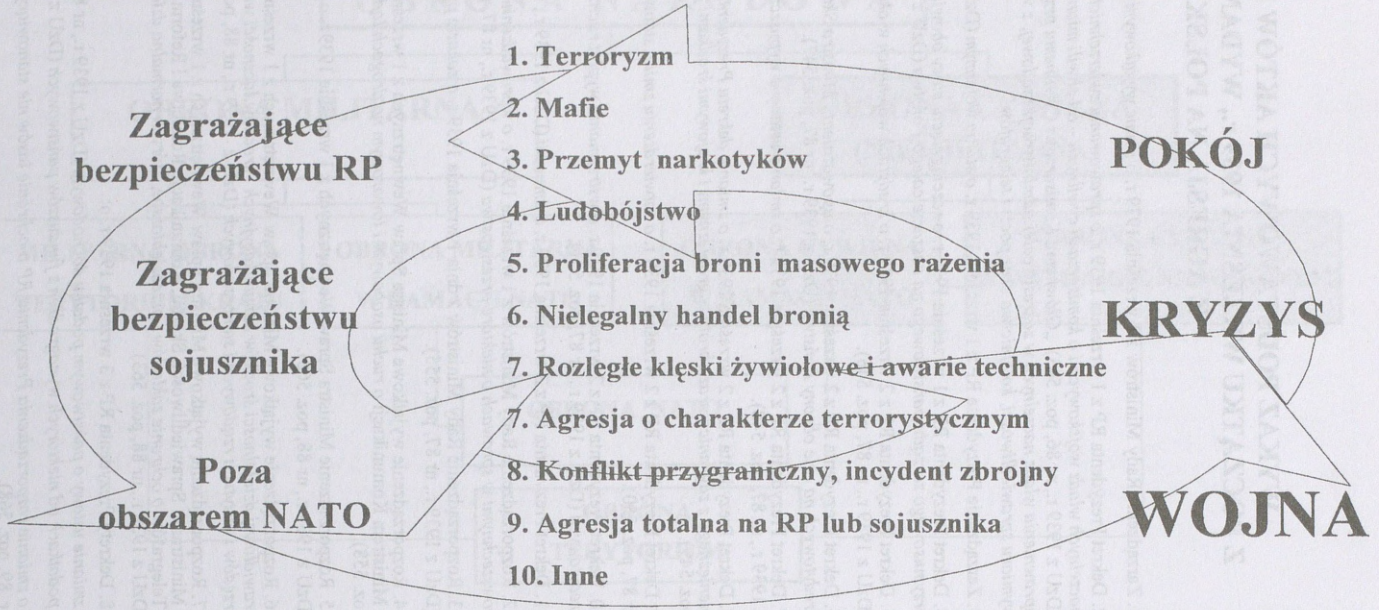
18. Dekrety Prezydenta RP z 3 września 1939 r. o:

- *zmianie ustawy o państwowym podatku dochodowym* (DzU z 1939 r., nr 89, poz. 566).
- *podatkach od niektórych wynagrodzeń z funduszów państwowych* (DzU z 1939 r., nr 89, poz. 567).
- *o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP o ochronie lasów nie stanowiących własności państwa* (DzU z 1939 r., nr 89, poz. 568).

19. Dekret Prezydenta RP z 9 grudnia 1939 r. *o powołaniu Rady Narodowej* (od 21.12.1939 r. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej)

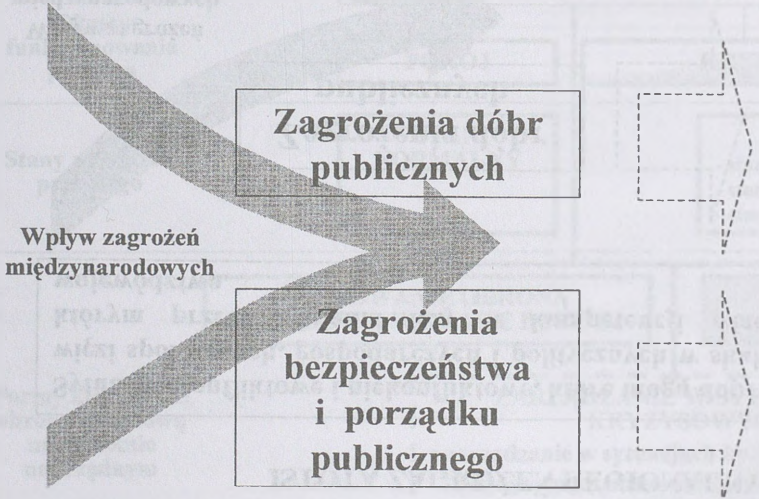
ISTOTA MIĘDZYNARODOWYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

Sytuacje, głównie konfliktowe, które swym zasięgiem obejmują terytoria (lub dotyczą interesów) dwóch lub więcej państw i wymagają reagowania według zasad prawa międzynarodowego.



ISTOTA ZAGROŻEŃ KRAJOWYCH

Sytuacje, konfliktowe i niekonfliktowe, które mogą doprowadzić do zerwania lub zakłócenia więzi społecznych, gospodarczych i politycznych w skali całego kraju lub na jego znacznej części i wymagają reagowania władz centralnych według zasad prawa państwowego

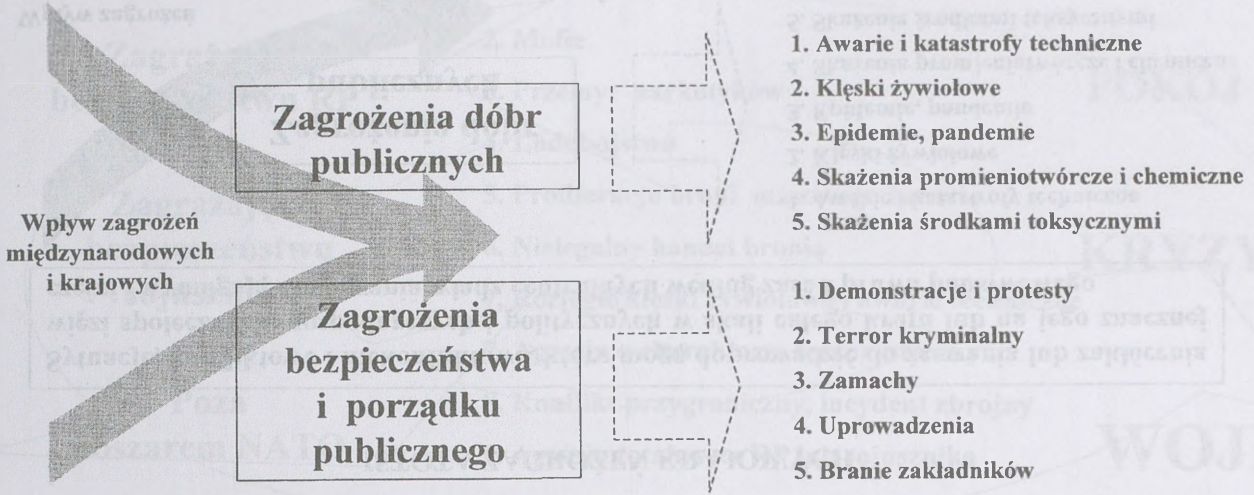


1. Awarie i katastrofy techniczne
2. Klęski żywiołowe
3. Epidemie, pandemie
4. Skażenia promieniotwórcze i chemiczne
5. Skażenia środkami toksycznymi

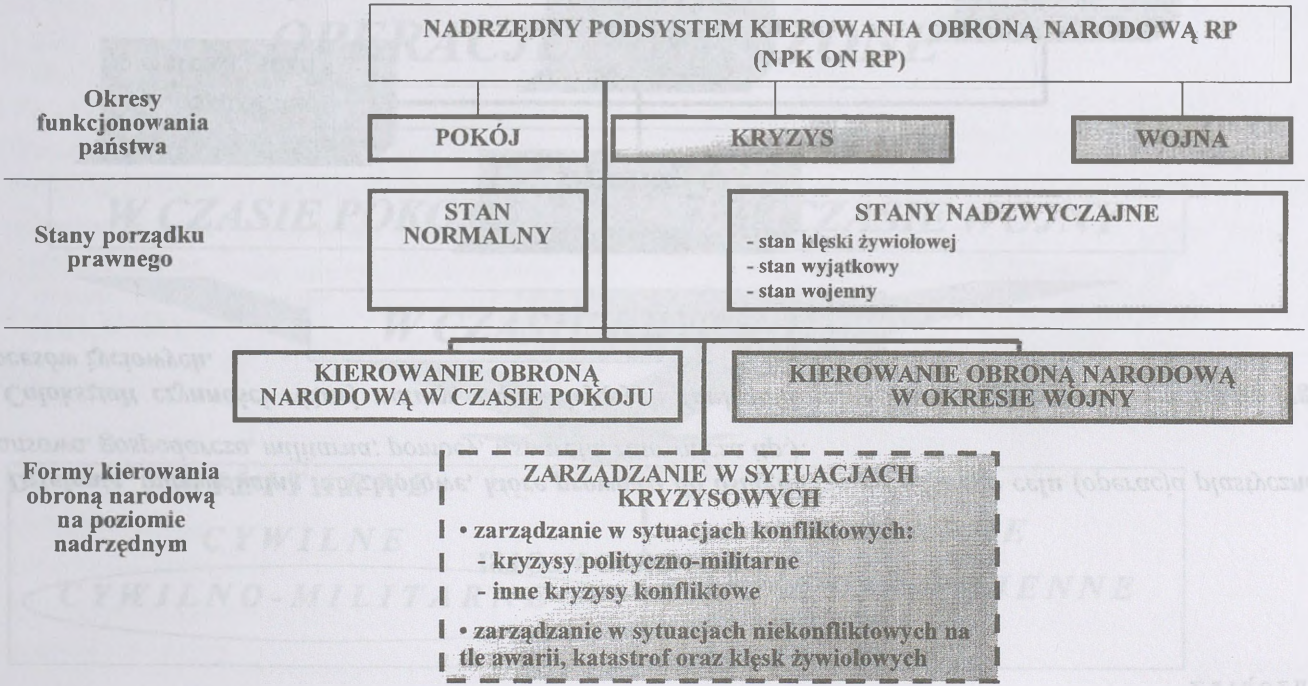
1. Demonstracje i protesty
2. Terror kryminalny
3. Zamachy
4. Uprowadzenia
5. Branie zakładników
6. Korupcja

ISTOTA ZAGROŻEŃ REGIONALNYCH I LOKALNYCH

Sytuacje, konfliktowe i niekonfliktowe, które mogą doprowadzić do zerwania lub naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i politycznych w skali gminy, powiatu lub województwa, którym przeciwdziałania leży w kompetencji władz szczebla gminy, powiatu lub województwa.



NADRZĘDNY PODSYSTEM KIEROWANIA ON NA TLE OKRESÓW FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA, STANÓW PORZĄDKU PRAWNEGO (STANÓW NADZWYCZAJNYCH) I FORM KIEROWANIA (ZARZĄDZANIA) PAŃSTWEM

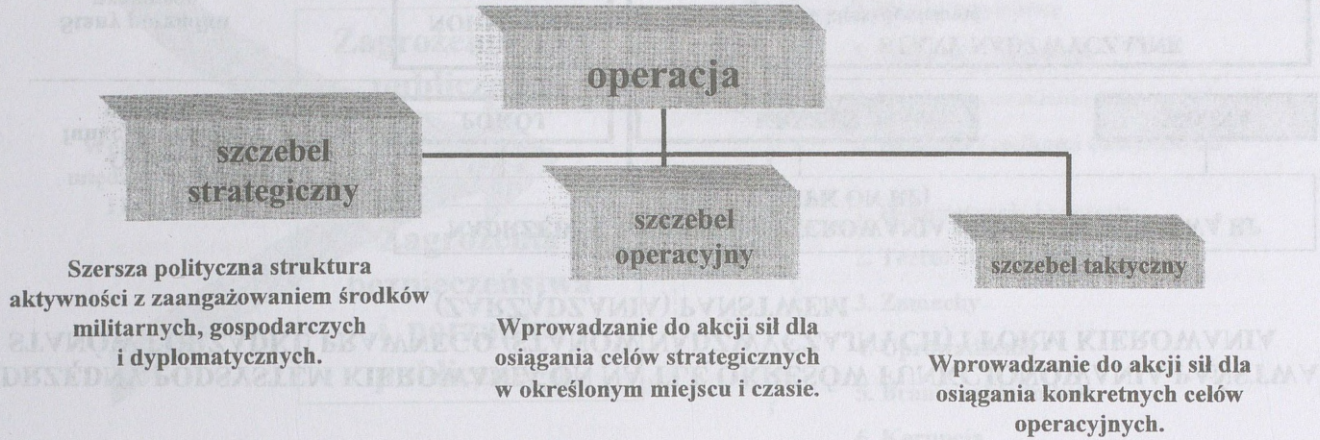


Źródło: opracowanie własne na podstawie R.Wróblewski (kier. nauk.), *Kierowanie obroną... s. 13*

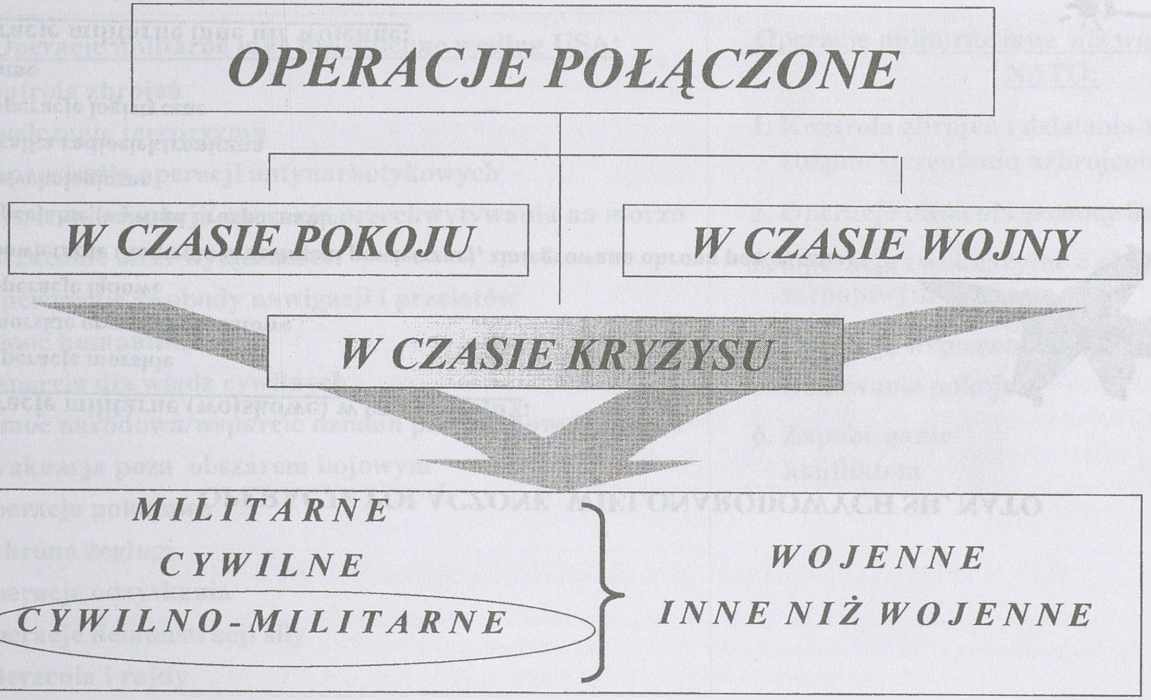
ISTOTA OPERACJI

1. Działanie, indywidualne lub zbiorowe, które prowadzi do osiągnięcia pożądanego celu *(operacja plastyczna, finansowa, gospodarcza, militarna; pomocy, wsparcia, ratownicza itp.).*

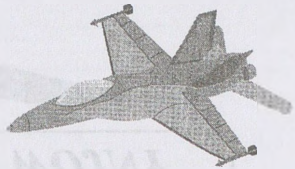
2. Całokształt czynności różnej natury, zapewniających funkcjonowanie danego podmiotu i realizację jego procesów życiowych.



ISTOTA OPERACJI POŁĄCZONYCH

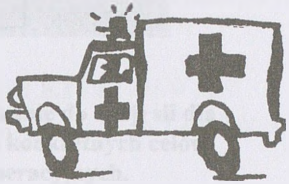


OPERACJE POŁĄCZONE WIELONARODOWYCH SIŁ NATO



1. Operacje militarne (wojskowe) w czasie wojny:

- operacje morskie
- morskie operacje desantowe
- operacje lądowe
- powietrzne (kontrola przestrzeni powietrznej, zintegrowana obrona powietrzna)
- specjalne (wywiad i rozpoznanie)
- psychologiczne
- walka radioelektroniczna
- operacje logistyczne
- inne



2. Operacje militarne inne niż wojenne:

- zapobieganie konfliktom
- kontrola zbrojeń i działania zapobiegające rozprzestrzenianiu uzbrojenia
- operacje wspierania pokoju
- budowanie pokoju
- operacje niesienia pomocy humanitarnej
- operacje ewakuacyjne o charakterze niebojowym (*NEO - Non-combatant evacuation operations*)

OPERACJE POŁĄCZONE INNE NIŻ WOJENNE - według USA i NATO

Operacje militarne inne niż wojenne według USA:

1. Kontrola zbrojeń
2. Zwalczanie terroryzmu
3. Wsparcie dla operacji antynarkotykowych
4. Narzucanie sankcji/ operacje przechwytywania na morzu
5. Narzucanie stref wyłączności
6. Zapewnienie swobody nawigacji i przelotów
7. Pomoc humanitarna
8. Wsparcia dla władz cywilnych
9. Pomoc narodowa/wsparcie działań przeciwpowstańczych
10. Ewakuacja poza obszarem bojowym
11. Operacje pokojowe
12. Ochrona żeglugi
13. Operacje odzyskania
14. Operacje demonstracji siły
15. Uderzenia i rajdy

Operacje militarne inne niż wojenne według NATO:

1. Kontrola zbrojeń i działania zapobiegające rozprzestrzenianiu uzbrojenia
2. Operacje niesienia pomocy humanitarnej
3. Operacje ewakuacyjne o charakterze niebojowym
4. Operacje wspierania pokoju
5. Budowanie pokoju
6. Zapobieganie konfliktom

CELE OPERACJI POŁĄCZONYCH INNYCH NIŻ WOJENNE - według NATO

1. Zapobieganie konfliktom

Różne przedsięwzięcia, szczególnie ujęte w rozdziale VI Karty ONZ, poczynając od inicjatyw dyplomatycznych do prewencyjnego użycia sił w celu zakończenia sporu mogącego przekształcić się w konflikt zbrojny lub powstrzymania jego rozprzestrzeniania.

2. Kontrola zbrojeń i działania zapobiegające rozprzestrzenianiu uzbrojenia

Umacnianie bezpieczeństwa poprzez tworzenie ram współpracy w zakresie produkcji zbrojeniowej, kontrolę, niszczenie broni masowej zagłady, eskortowanie autoryzowanych dostaw uzbrojenia i innych materiałów, aby uniemożliwić ich utratę lub niepowołane użycie oraz demontaż lub niszczenie uzbrojenia.

3. Operacje wspierania pokoju

• **Utrzymanie pokoju (peacekeeping)** - ***powstrzymywanie, łagodzenie i(lub) zakończenie działań wojennych pomiędzy państwami lub wewnątrz państwa dzięki interwencji strony trzeciej, zorganizowanej i kierowanej międzynarodowo, wykorzystującej siły zbrojne i personel cywilny uzupełniający,***

- **Umacnianie pokoju (peace enforcement)** - ***działanie według rozdziału VII Karty ONZ, wykorzystujące środki militarne do przywracania pokoju na obszarze konfliktu.***

CELE OPERACJI POŁĄCZONYCH INNYCH NIŻ WOJENNE WEDŁUG NATO

4. Budowanie pokoju

Działanie po zakończeniu konfliktu w celu identyfikacji i wspierania struktur, które będą zmierzały do umacniania i utrwalania ustaleń politycznych w celu uniknięcia powrotu do konfliktu (zaangażowanie militarne i cywilne).

5. Operacje niesienia pomocy humanitarnej

Misja (działanie) prowadzona w celu niesienia ulgi ludzkiemu cierpieniu, szczególnie w okolicznościach, gdy władze na danym obszarze są niezdolne do zapewnienia adekwatnego zabezpieczenia usługowego (opieki) dla ludności lub nie wyrażają woli. Może być prowadzona w ramach wspierania pokoju lub jako niezależne zadanie.

Okoliczności: *katastrofy naturalne i(lub) spowodowane przez człowieka (trzęsienia ziemi, powodzie, głód, skażenia itp.), konsekwencje wojen, ucieczka od prześladowań, walki etniczne.*

6. Operacje ewakuacyjne o charakterze niebojowym

Operacja prowadzona w celu przemieszczenia niewalczących z terenów, na których sytuacja polityczna i zagrożenia są takie, że bezpieczeństwo nie może być dłużej gwarantowane przez rząd lokalny. Siły NEO powinny mieć także możliwość zapewnienia bezpieczeństwa, przyjęcia i logistycznego zabezpieczenia osób ewakuowanych.

ZAKRES ZADAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ SIŁY NATO W KOSOWIE

1. Zapobieganie odnowieniu się aktów wrogości

2. Zabezpieczenie prowincji i zapewnienie bezpieczeństwa publicznego

3. Prowadzenie cywilnych agencji działających w zakresie pomocy humanitarnej i odbudowy

4. Odbudowa społeczeństwa obywatelskiego w Kosowie

5. Nadzorowanie wycofania wojsk jugosłowiańskich

6. Demilitaryzacja Armii Wyzwolenia Kosowa i przekształcenia jej w cywilny Korpus Ochrony Kosowa

7. Stworzenie bezpiecznego środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.Reinhardt, *Dowodząc KFOREM*, „Przegląd NATO" 2000, nr 6/48).

PRZEDSIĘWZIĘCIA ZREALIZOWANE PRZEZ SIŁY KFOR W KOSOWIE

1. Oczyszczenie z min m.in.: 1700 km dróg, 1200 szkół, 16 000 domów i budynków publicznych

2. Do 750 patroli, 550 pozycji, 200 punktów kontroli pojazdów dziennie, 11 kompanii zapewniało ochronę „stref zaufania", eskortowanie nauczycieli i uczniów

3. Wsparcie Światowego Programu Żywnościowego dla 900 000 osób

4. Stworzenie przejściowych struktur administracyjnych

5. Budowa i naprawa: 200 km dróg, 6 mostów, kilku obwodnic, uszkodzeń na lotniskach, odbudowa 1600 domów, zapewnienie schronienia dla 17 000 osób

6. Lotnicze dostawy materiałów dla mediów lokalnych, wznoszenie anten i odbudowa stacji nadawczych, pomoc w tworzeniu baz danych przekaźników oraz systemów zarządzania częstotliwościami

7. Dystrybucja 80 mln marek pomocy gospodarczej (strażnicy, helikoptery, pojazdy opancerzone)

8. Dostawy elektryczności, wody, ogrzewania, systemów łączności, opieka medyczna, szczepienia, przewozy lekarskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Reinhardt, *Dowodząc KFOREM...* wyd. cyt.

PRZEDSIĘWZIĘCIA ZREALIZOWANE W RAMACH „RESORTOWEGO PROGRAMU USUWANIA SKUTKÓW POWODZI" PRZEZ SIŁY WOJSK INŻYNIERYJNYCH I KOMUNIKACJI KRAKOWSKIEGO I ŚLĄSKIEGO OW PO POWODZI 1997 R.

1. Wybudowanie 56 mostów (łącznie 1388 m) oraz 8 kładek dla pieszych

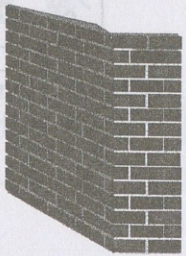
2. Naprawa 15,25 km dróg

3. Przywrócenie drożności koryt rzecznych na długości 12 km

4. Wywóz zniszczonych drzew (około 250 samochodów)

5. Odbudowa 900 metrów wałów przeciwpowodziowych

6. Wybudowanie 24 przepustów, 13 ścian oporowych (110 m długości)



7. Wykonanie 9 odwiertów studziennych

8. Odbudowa szkoły podstawowej

9. Wyburzenie wielu zniszczonych obiektów

Źródło: W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, część 1, AON Warszawa 1999, s. 36.

BIBLIOGRAFIA

A. Monografie, podręczniki, rozprawy i referaty naukowe

A New Structure for National Policy Planning, red. S. A. Cambone, Center for Strategic and International Studies, Washington 1998.

Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.

Babula J., *Wojsko Polskie 1945–1989. Próba analizy operacyjnej*, Bellona, Warszawa 1998.

Balcerowicz B., *Obrona państwa średniego*, Bellona, Warszawa 1996.

Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1996.

Baumgärtel R., *Bundeswehra w okresie przełomu*, [w:] *W służbie pokoju, Bundeswehra 1955–1993*, red. H. A. Jakobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa 1993.

Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, MON, Warszawa 1968.

Bernaś-Kostynowicz A., *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939 r. Współdziałanie ludności cywilnej z wojskiem w okresie zagrożeń i wojny*, MON, Warszawa 1988.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce (projekt założeń opracowanych w MSWiA), cz. 1 i 2, MSWiA, Warszawa 2000.

Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.

Bezpieczeństwo narodowe Polski: geopolityczne i geoekonomiczne uwarunkowania, red. E. Haliżak, Materiały z konferencji PTNP, Adam Marszałek, Toruń 1995.

Bierzanek R., *Załatwianie sporów międzynarodowych 1945–1973*, MON, Warszawa 1974.

Bińkowski H., Korycki S., *Organy państwa w stosunkach dyplomatycznych*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. nauk. L. Łukaszuk, AON, Warszawa 1999.

Bobrzyński M., *Dzieje Polski w zarysie*, PIW, Warszawa 1987.

Bocheński A., *Dzieje głupoty w Polsce*, „Czytelnik", Warszawa 1988.

Bodnar A., *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, PWN, Warszawa 1985.

Bojarski W. W., *Więcej Polski*, wyd. 2, Inicjatywa wydawnicza „ad astra", Warszawa 1994.

Bolkowska Z., Skowronek C., *Rezerwy państwowe. Funkcje, organizacja, ekonomika*, Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji, Warszawa 1997.

Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Aneks, Warszawa 1993.

Cambone S. A., *The factionalized state of security thinking*, [w:] *A New Structure for National Security Policy Planning*, red. S. A. Cambone, Center for Strategic and International Studies, Washington 1998.

Chęciński J., *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*, wyd. 3, MON, Warszawa 1977.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

Chocha B., *Obrona terytorium kraju*, MON, Warszawa 1965.

Chojnacki A., *Modelowanie matematyczne*, WAT, Warszawa 1986.

Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 1999.

Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

Cieślarczyk M., *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, Rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 1997.

Civilian Defence, MODIN-tryck, Stockholm 1996.
Człowiek jako obywatel, red. M. Szyszkowska, ISP PAN, Warszawa 1995.
Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski*, „Znak", Kraków 1999.
Dąbrowski S., *Zagadnienia obrony narodowej w wojnie nowoczesnej*, Wyd. K. Rzepeckiego, Poznań 1925.
Delumeau J., *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w dawnych czasach*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998.
Dębicki M., Mroczko J., *System obronny państwa*, ASG, Warszawa 1974.
Dmowski R., *Budzenie energii narodowej*, [w:] *Dla dobra Rzeczypospolitej*, red. K. Budziłło, J. Pruszyński, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
Dmowski R., *Polityka polska i odbudowanie państwa*, t. 1, Instytut R. Dmowskiego, Nowy Jork 1988.
Donnelly C., *Kwestie bezpieczeństwa*, „Przegląd NATO" nr 48, Bruksela 2000–2001.
Drost M., Zmarzliński G., *Obrona niemilitarna RP*, cz. 1, AON, Warszawa 1998.
Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, BUWiK, Warszawa 1996.
Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
Edukacja dla bezpieczeństwa, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1994.
Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Filipowicz S., *O władzy grzechu i grzechach władzy*, „Oficyna Naukowa", Warszawa 1992.
Focus on Svedish Civil Emergency Planning, The Svedish Agency for CEP, Stockholm 1997.
Garlicki J., *Społeczeństwo przyszłości*, ISP PAN, Warszawa 1995.
Gąsiorek K., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Gemeinsame Sicherheit und Zukunft Der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 2000. (tłum. robocze).
Geografia wojenna Rzeczypospolitej Polskiej i krajów ościennych. Moduł wojskowo-geograficznej oceny terenu, cz. 1, kier. nauk. J. Skrzyp, [w:] *Perspektywiczny model Systemu Obronnego Państwa „KRAJ"*, kier. nauk. R. Kulczycki, A. Włodarski, AON, Warszawa 1993.
Giermakowski L., *Bezpieczeństwo państwa i obywateli w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Giermakowski L., *Bezrobocie elementem zagrożenia systemu bezpieczeństwa RP*. Materiały z konferencji odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, AON, Warszawa 1993.
Górski P., Kownacki J., *Aspekty gospodarcze obrony cywilnej*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.
Górski P., *Zastosowania modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, AON, Warszawa 1998.
Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, IFiS PAN, Warszawa 1993.

Haliżak E., *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.

Hanousek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.

Homo Politicus. Wstęp do nauki o polityce, red. nauk. S. Filipowicz, Wyd. „Czasopisma Wojskowe", Warszawa 1993.

Howard M., *Wojna w dziejach Europy*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.

Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, MUZA, Warszawa 1997.

Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE, Warszawa, 31 sierpnia 1998.

International CEP Handbook, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999.

Jabłoński A. W., *Polityka. Interpretacje definicyjne*, [w:] *Nauka o państwie i polityce*, E. Zieliński, wyd. ELIPSA, Warszawa 1999.

Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1998.

Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne 1980*, Warszawa 1984.

Jaworska-Dębska B., *Uzależnienia*, [w:] *Ochrona zdrowia i ubezpieczenia społeczne. Zatrudnienie, bezrobocie, pomoc społeczna*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

Jemioło T., *Globalizacja. Szanse i zagrożenia*, AON, Warszawa 2000.

Jendraszczak E., Kozłowski W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (Crisis Management – CM)*, maszynopis, Warszawa 1997.

Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo. Świat–Europa–Polska*, Atla 2, Wrocław 1998.

Kaczmarek J., Staciwa C., Zapolski S., *Doktryna wojenna*, MON, Warszawa 1982.

Kalina R. M., *Sporty walki i trening samoobrony w edukacji obronnej młodzieży*, t. 2, Polskie Towarzystwo Kultury Fizycznej, Warszawa 1997.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1998.

Kamieński H., *O prawdach żywotnych narodu polskiego*, [w:] *Dla dobra Rzeczypospolitej*, red. K. Budziłło, J. Pruszyński, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.

Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, KUL, Lublin 1992.

Kardas J., *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.

Keller W. W., *Paradoks bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.

Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, kier. nauk. R. Wróblewski, AON, Warszawa 1999.

Kissinger H., *Dyplomacja*, PHILIP WILSON, Warszawa 1996.

Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń–Warszawa 1997.

Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.

Kitler W., *Pojęcie, cele i formy organizacyjne samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2000.

Kitler W., *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, cz. 1, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., Szafran H., *Wsparcie cywilne sił zbrojnych*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.
Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
Kłoczewski Z., *Polska gospodarka wojskowa 1918–1939*, MON, Warszawa 1987.
Koch M., *Gospodarka wojskowa*, MON, Warszawa 1987.
Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.
Kostecki J., *Uwarunkowania ekonomiczne Systemu Obronnego Państwa*, DBP MON, Warszawa 1995.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
Kotler P., Jatusripitak S., Maesincee S., *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, (przekład M. Potkaniawski), Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999.
Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, KUL, Lublin 1994.
Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.
Kozłowski E., *Wojsko Polskie 1936–1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, MON, Warszawa 1974.
Krzyżanowski R., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej, „ADMINISTRACJA", kier. nauk. J. S. Kardas, AON, Warszawa 1999.
Kukiel M., *Zarys historii wojskowości w Polsce*, PULS, Londyn 1949.
Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, PWN, Warszawa 1982.
Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kukułka, ISM UW, Warszawa 1994.
Kunikowski J., *Przygotowanie obronne społeczeństwa polskiego w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Kwećka R., *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2001.
La Défense. Organisation générale de la défense, SGDN, Direction des Journaux Officiels, Paris Cedex 1993.
Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1996.
Larsson T., *Swedish emergency legislation*, The Government Inquiry on Total Defence, Stockholm 1997.
Leszczyński G., *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń czasu wojny i pokoju*, [w:] *Rola i zadania sił zbrojnych w zakresie ochrony dóbr kultury wobec zagrożeń czasu wojny i pokoju*, red. R. Bzinkowski, Dom Wojska Polskiego, Warszawa 2000.
Lewandowski J., *Naród w nauczaniu kardynała Stefana Wyszyńskiego*, Warszawa 1982.
Liddell Hart B. H., *Strategia: działania pośrednie*, MON, Warszawa 1959.
Lindquist A., *Civil Emergency Planning in Sweden*, Department of International Cooperation OÖB, Stockholm 1997.
Lisiecki M., *Obrona i ochrona granicy państwowej Polski jako element bezpieczeństwa państwa*, PISM, Warszawa 1993.

Lizak W., *Funkcje polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wyd. UW, Warszawa 1992.
Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNiL, Warszawa 1996.
Łastawski K., *Czynnik militarny we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Wojna, militaryzm, pokój*, red. nauk. J. Borgosz, WAP, Warszawa 1982.
Łepkowski W., Mucha L., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, AON, Warszawa 1991.
Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1993.
Łepkowski W., *Zarys strategii wojskowej*, ASG, Warszawa 1984.
Łukaszuk L., *Istota i podstawy normatywne współczesnych stosunków dyplomatycznych*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. nauk. L. Łukaszuk, AON, Warszawa 1999.
Łukaszuk L., *Nowe podejście do problemów humanitarnych – legitymizacja prawa do interwencji*, [w:] *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, oprac. zb., FSM-ISM UW, Warszawa 1995.
Madejski A., *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia*, [w:] *Wystarczalność obronna*, opr. nauk. P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996.
Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
Materiały informacyjne do wykorzystania przy prowadzeniu szkolenia, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1965.
Mączyński M., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
Michalski H., *Strategia i taktyka obrony terytorium kraju*, MON, Warszawa 1965.
Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP, „DZETA", red. nauk. R. Stępień, Warszawa 1996–1998.
Modrzewski A. F., *Dzieła wszystkie*, t. 1: *O poprawie Rzeczypospolitej*, PIW, Warszawa 1953.
Moduł kierowania obroną państwa i strategicznego dowodzenia siłami zbrojnymi, [w:] *Perspektywiczny model Systemu Obronnego Państwa „KRAJ"*, kier. nauk. R. Kulczycki, A. Włodarski, AON, Warszawa 1993.
Morgentau H. J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, wyd. 5, New York 1973.
NATO Vademecum, Bellona, Warszawa 1999.
Nau H. R., *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo narodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.
Neyman K., *Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch*, Wolf Jobst Siedler Verlag, Berlin 1994.
Norwid C. K., *Myśli o Polsce i Polakach*, wybór M. Dobrosielski, Białystok 1985.
Nowacki G., *Współczesne poglądy na prowadzenie walki informacyjnej*, AON, Warszawa 2001.

Nowak J. R., *Myśli o Polsce i Polakach*, Wyd. Unia, Katowice 1994.
Nowa polityka ekologiczna państwa. Założenia, MOŚZNiL, Warszawa 1999.
Nożko K., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1992.
Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, AON, Warszawa 1994.
Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w I półroczu 1999 r. wraz z prognozą do końca roku, RCSS, Departament Monitorowania i Analiz, Warszawa 1999.
Otok S., *Geografia polityczna*, PWN, Warszawa 1996.
Papp D. S., *Contemporary International Relations. Framework for Understanding*, New York 1998, [w:] *Polska w środowisku międzynarodowym*, red. E. Haliżak, E. Tabor, UW, Warszawa 1998.
Pawłowski J., *Podstawy polityczno-strategiczne funkcjonowania systemu wojskowego*, [w:] *Problemy tworzenia obronnego systemu wojskowego.* Materiały z seminarium przeprowadzonego 15 lutego 2001 r. w AON, AON, Warszawa 2001.
Penc J., *Decyzje w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.
Perspektywiczny model Systemu Obronnego Państwa „KRAJ", kier. nauk. R. Kulczycki, A. Włodarski, AON, Warszawa 1993.
Pindel K., *Obrona Narodowa 1937–1939*, MON, Warszawa 1989.
Pindel K., *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1995.
Platon, *Państwo*, t. 1, Wyd. ALFA, Warszawa 1994.
Platon, *Rzeczpospolita*, przekład S. Lisiecki, Kraków 1928.
Płaczek J., *Stosunki ekonomiczne jako fundament bezpieczeństwa Europy Środkowej – rola Niemiec i Polski*, „Materiały i Studia", AON, Warszawa 1997.
Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa, cz. 1 i 2, kier. nauk. R. Jakubczak, W. Kitler, Biuro Uruchomień Sprzętu Specjalnego „Arsenał", Warszawa 2001.
Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo publiczne*. Materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, AON, Warszawa 1993.
Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996.
Popielski K., *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowiekiem i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, red. M. Szyszkowska, ISP PAN, Warszawa 1995.
Popiuk-Rysińska I., *Środki i metody polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
Poznański K. Z., *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000.
Proektor D., *Siła militarna we współczesnym świecie*, MON, Warszawa 1987.
Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, kier. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 2001.
Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1985.
Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, Kancelaria Prezydenta RP, BBN, Warszawa 1997.
Rautenberg H. J., *Obrona w Sojuszu. Powstanie i rozwój Bundeswehry*, [w:] *W służbie pokoju, Bundeswehra 1955–1993*, red. H. A. Jakobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa 1993.
Robustness in the physical environment, The Svedish Agency for Civil Emergency Planning, Stockholm 1999.

Rosa R., *Bezpieczeństwo i pokój jako wyzwanie filozoficzne i edukacyjne*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.

Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1995.

Ryszka F., *Nauka o polityce*, Warszawa 1984.

Sałajczyk S. P., Zmierzch Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych, [w:] Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, oprac. zb., FSM-ISM UW, Warszawa 1995.

Samoobrona Powszechna, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 1997.

Samoobrona Powszechna, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 1999.

Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2000.

Schimanek T., *Organizacje pozarządowe w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

Schlör W. F., *Współczesna niemiecka polityka bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.

SGDN. Nouvelle organisation, Premier Ministre, SGDN, Paris Cedex (b.r.).

Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.

Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów kierowania*, PWE, Warszawa 1998.

Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.

Sienkiewicz P., Urbanek M., Kinasiewicz M., *Zastosowanie modeli analizy sytuacji polityczno-militarnej i społeczno-ekonomicznej do oceny potencjałów bojowych i struktur organizacyjnych sił zbrojnych RP*, AON, Warszawa 1992.

Sikorski W., *Nad Wisłą i Wkrą. Studium z polsko-rosyjskiej wojny 1920 roku*, Wyd. Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Lwów 1928.

Sikorski W., *Przyszła wojna*, MON, Warszawa 1984.

Skrabacz A., *Samoobrona powszechna*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.

Skrzyp J., *Geostrategiczne aspekty bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1999.

Skubiszewski K., *Pozycja Polski w Europie*, [w:] *Pozycja Polski w Europie*, red. D. Popławski, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1994.

Souchon L., *Podstawowe uwarunkowania polityki bezpieczeństwa w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *W służbie pokoju, Bundeswehra 1955–1993*, red. H. A. Jakobsen, L. Souchon, Bellona, Warszawa 1993.

Sprawozdanie z wyjazdu do Stanów Zjednoczonych Ameryki delegacji ZOT SG WP (maszynopis).

Stankiewicz W., *Język, przedmiot, zakres badawczy ekonomiki obrony i ekonomiki wojskowej*, [w:] *Podstawy modelowania i oceny ekonomicznej systemu logistycznego*, AON, Warszawa 1991.

Stankiewicz W., *Planowanie obronne*, Bellona, Warszawa 1982.

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.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.

Starzyński R., *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, Warszawa 1930.

Stefan kardynał Wyszyński, *Jedna jest Polska (wybór przemówień i kazań)*, „Soli Deo", Warszawa 1989.

Stefanowicz J., *Ład międzynarodowy. Doświadczenia i przyszłość*, ISP PAN, Warszawa 1996.

Stępak J., *Zakres informacji do bazy danych dla procesu kształtowania polityki obronnej Polski*, AON, Warszawa 1993.

Stępień R., *Edukacja dla bezpieczeństwa w świetle przemian we współczesnej pedagogice*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.

Stępień R., Rudnicki B., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 2, AON, Warszawa 1994.

Stępień R., Szulc B., Rudnicki B., Drost M., *Edukacja obronna*, cz. 1 i 2, AON, Warszawa 1993.

Stępień R., Szulc B., Rudnicki B., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 3 i 4, AON, Warszawa 1994.

Stosunki międzynarodowe – problemy badań i teorii, opr. zb., PWN, Warszawa 1983.

Strategiczne wykorzystanie sił zbrojnych w czasie kryzysu i wojny. Założenia i zasady strategii użycia SZ RP. Zadania sił zbrojnych, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, „KAPPA"*, kier. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 1999.

Struktura i zadania układu pozamilitarnego w operacjach obronnych na obszarze kraju, BBN, Warszawa 1993.

Struktura i zakres zadań wojewódzkich pozamilitarnych ogniw w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 1993.

Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.

Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora, „PAX", Warszawa 1987.

Sułek M., *Potencjał gospodarczo-obronny. Pojęcie. Pomiar. Decyzje*, AON, Warszawa 1993.

Sułek M., Łuczak M., Stachowiak Z., *Gospodarcze podstawy polityki i strategii bezpieczeństwa „Quasimodo"*, cz. 2 i 3, AON, Warszawa 1997.

Sułek M., *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, WSEiA, Kielce 2001.

Suwart J., *Prawnoorganizacyjne rozwiązania ochrony ludności w Polsce*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.

Swedish Voluntary Defence. NGOs in Defence and Civil Emergency Planning, ÖCB, Stockholm 1997.

Szafran H., *Ochrona granicy państwowej*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.

Szafran H., *Współpraca cywilno-wojskowa w obronie terytorialnej Niemiec (doświadczenia i wnioski)*, [w:] *Współpraca cywilno-wojskowa*, MON, Warszawa 1999.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970.
Szyszkowska M., *Obywatel w ujęciu filozoficznoprawnym*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, red. M. Szyszkowska, ISP PAN, Warszawa 1995.
Ścibiorek Z., *Przyszła wojna – jaka?*, BUWiK, Warszawa 1995.
Ścibiorek Z., *Wojna czy pokój*, Ossolineum, Wrocław 1999.
Św. Augustyn, *Wyznania*, księga 2, przeł. Z. Kubiak, „Znak", Kraków 1995.
Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZiOS, Warszawa 1996.
Świniarski J., *Filozoficzne koncepcje bezpieczeństwa (próba systematyzacji)*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Od zagadnień ogólnych do militarnych*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 1997.
Taylor M. T., *American National Security: Policy and Process*, Baltimore 1881.
Teresiak K., Skrabacz A., *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych*, AON, Warszawa 1999.
Trager F. N., Simone F., *National; Security and American Society*, [w:] *Leksykon politologii*, Wyd. Atla 2, Wrocław 1997.
Tulibacki W., *Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „stałych" cech natury ludzkiej*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Ullman R., *Redefining Security*, „International Security" 1983, nr 8.
Wiatr M., *Teoretyczne podstawy działań operacyjnych w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych*, AON, Warszawa 1998.
Wiszniewski A., *KBN po dziesięciu latach*. Referat wygłoszony na konferencji „Nauka 2001".
Witzke K. P., *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku*, AON, Warszawa 1997.
Wojna, militaryzm, pokój, red. J. Borgosz, WAP, Warszawa 1982.
Wojnarowski J., *Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2000.
Wojtaszczyk K. A., Malinowska I., *Wiedza o społeczeństwie. Materiały metodyczne*, [w:] *Społeczna natura człowieka*, red. W. Jakubowski, INP UW, Warszawa 1999.
Wróblewski R., *Metodologia strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1995.
Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.
Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa, red. nauk. R. Stępień, AON, Warszawa 1999.
Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2000.
Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Van Dyke V., *International Politics*, New York 1957.
Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju. Wykład szefa Sekretariatu KSORM – dyrektora BSO URM, oprac. B. Gliński.

Zarządzanie w podsystemie pozamilitarnym, [w:] *Perspektywiczny model Systemu Obronnego Państwa „KRAJ"*, kier. nauk. R. Kulczycki, A. Włodarski, AON, Warszawa 1993.
Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. ELIPSA, Warszawa 1999.
Zięba R., *Cele polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.
Zięba R., *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.
Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.
Żegnałek K., *Dylematy kształcenia obronnego w zmieniającej się szkole*, [w:] *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, red. R. Rosa, Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna, Siedlce–Chlewiska 1999.

B. Słowniki, encyklopedie, roczniki statystyczne

Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
Dictionary of Military and Associated Terms, Washington 1987.
Encyklopedia politologii, t. 1, *Teoria polityki*, red. nauk. M. Żmigrodzki, Kantor Wydawniczy ZAKAMCZYCE, Zakamczyce 1999.
Encyklopedia powszechna PWN, t. 1, Warszawa 1983.
Encyklopedia wojskowa, red. O. Laskowski, Towarzystwo Wiedzy Wojskowej i Wojskowy Instytut Naukowo-Oświatowy, Warszawa 1931.
Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. 4, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968.
Leksykon pokoju, KAW, Warszawa 1987.
Leksykon politologii, Wyd. Atla 2, Wrocław 1997.
Leksykon wiedzy wojskowej, MON, Warszawa 1979.
Le petit Larousse, LAROUSSE, Paris Cedex 1995.
Longman Dictionary of Contemporary English, PWN, Warszawa 1990.
Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Prywatna Szkoła Biznesu i Administracji, Warszawa 1995.
Nowa encyklopedia PWN, Warszawa 1997.
Podręczny słownik języka polskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 1998.
Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1979.
Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981.
Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
Słownik synonimów, Wyd. MCR, Warszawa 1993.
Słownik synonimów polskich, PWN, Warszawa 1998.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, BPiI MON, Warszawa 1996.
The Oxford English Dictionary, Clarendon Press, Oxford 1989.

C. Artykuły

Blim M., *Tajemnica państwowa i wojskowa wg standardów NATO*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2001, nr 2(24).

Dukaczewski M., *Kompetencje władzy publicznej w zakresie obronności państwa*, [w:] *Armia narodowa a powinności obronne administracji rządowej i samorządowej*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1998, nr 4(13).

Ferenz B., *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.

Fleming M. P., *National Security Roles for National Guard*, „Homeland Defence Journal" 2001.

Glucksman A., *Les nouveaux guerriers tortalitares*, „Défense Nationale" 1996, nr 4.

Hägglund G., *La Finlande – Une politique de défense axée sur la protection contre les pressions extérieures*, „Revue de OTAN", juillet 1995, nr 4.

Jastrzębski R., *System Obrony Cywilnej Niemiec*, [w:] *Obrona terytorialna. Szkolenie rezerw. Obrona cywilna*, „Wojsko i Wychowanie", nr specj. 1999.

Kamiński S., *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).

Kitler W., *Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 4.

Kitler W., *Reforma ustrojowa państwa a zarządzanie kryzysami*, „Zeszyty Naukowe AON"1997, nr 1.

Kitler W., *Współczesne operacje niemilitarne w aspekcie wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, „Informator BSO MSWiA" 2000, nr 2(4).

Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa" 1993, nr 5.

Mallet J. C., *Stratégie et modele d' armée 2011*, „Défense Nationale", Paris 1996.

Modelski I., *Wojskowe przyczyny klęski wrześniowej (próba syntezy)*, cz. 1, „Zeszyty Historyczne", Instytut Literacki, Paryż 1990.

Piwowarski E., *Problemy mobilizacyjne Policji Państwowej w 1939 roku*, „Myśl Wojskowa" 1994, nr 4.

Rutkowski C., *Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.

Sałaciński K., *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1998, nr 5(14).

Stachiewicz B., *O przygotowaniu wojny raz jeszcze*, „Zeszyty Historyczne", Instytut Literacki, Paryż 1990.

Stan nauki i techniki w Polsce, red. M. Wanke-Jakubowska, M. Wanke-Jerie, „Sprawy Nauki" 1999, nr 7–8(51).

Tuczapski T., *Właściwości obrony terytorium kraju*, „Przegląd Obrony Terytorialnej" 1974, nr 1.

D. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne polskie

Dekret Prezydenta RP z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju oraz o ustanowieniu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej*, DzU RP z 1936 r., nr 38, poz. 286.

Dekret Prezydenta RP z dnia 22 listopada 1936 r. *o służbie pracy młodzieży*, DzU RP z 1936 r., nr 72, poz. 515.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 1939 r. *o powołaniu Rady Narodowej*, DzU RP z 1939 r., nr 104, poz. 1008.

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, DzU z 1953 r., nr 23, poz. 93.

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., DzU z 1998 r., nr 51, poz. 318.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Operacje połączone, Zarząd Doktryn i Szkolenia SZ, Generalny Zarząd Operacyjny SG WP, Warszawa 2001 r.

Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą, „Przegląd Rządowy" lipiec 2000 r., nr 7(109).

Przepisy wykonawcze o pomocniczej służbie wojskowej z rozporządzenia Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z dnia 7 lutego 1939 r., DzU RP z 1939 r., nr 20, poz. 131.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony*, DzU z 1999 r., nr 4, poz. 31.

Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 r. *Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym*, Regulamin służby wewnętrznej, cz. 8.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 9 września 1998 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei*, DzU z 1998 r., nr 121, poz. 799.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej*, DzU z 1999 r., nr 58, poz. 619.

Rozporządzenia ministrów: spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, skarbu, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu, komunikacji, opieki społecznej oraz poczt i telegrafów z dnia 26 sierpnia 1939 r. *w sprawie wykonania ustawy o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych*, DzU z 1939 r., nr 81, poz. 529.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. *Kodeks karny*, DzU RP z 1939 r., nr 60, poz. 571.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. *w sprawie ochrony przed powodzią*, DzU z 1997 r., nr 10, poz. 39.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, DzU RP z 1919 r., nr 52, poz. 328.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. *w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, DzU z 1999 r., nr 42, poz. 421.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1990 r. *w sprawie określenia trybu korzystania przez funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa z niezbędnej pomocy instytucji pań-*

stwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli, DzU z 1990 r., nr 56, poz. 326.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1933 r. *o uznaniu stowarzyszenia „Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej" za stowarzyszenie wyższej użyteczności*, DzU RP z 1933 r., nr 102, poz. 779.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych*, DzU z 1998 r., nr 5, poz. 15.
Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2001 r.
Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
Uchwała nr 59 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1995 r. *w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996–2000.*
Ustawa *o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*, zawetowana przez Prezydenta RP w dniu 27 sierpnia 2001 r.
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych*, DzU z 1997 r., nr 98, poz. 604.
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, DzU RP z 1937 r., nr 30, poz. 227.
Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego*, DzU z 1997 r., nr 142, poz. 951.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071.
Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. *o Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych*, DzU z 2000 r., nr 23, poz. 293.
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej*, DzU z 2001 r., nr 5, poz. 44.
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. *o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, DzU z 2001 r., nr 5, poz. 44.
Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw*, DzU z 2000 r., nr 120, poz. 1268.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji*, DzU z 1993 r., nr 7, poz. 34.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *o Inspekcji Celnej*, DzU z 1997 r., nr 71, poz. 449.
Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami*, DzU RP z 1934 r., nr 41, poz. 365.
Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2001 r., nr 17, poz. 298.
Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*, DzU z 1991 r., nr 32, poz. 131.
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092.
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa*, DzU z 1999 r., nr 51, poz. 562.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, DzU z 1989 r., nr 20, poz. 104.
Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym*, DzU RP z 1938 r., nr 25, poz. 220.
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, DzU z 1997 r., nr 54, poz. 348.
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU z 2001 r., nr 100, poz. 1085.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. *o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej*, DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752.
Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. *o ochronie roślin uprawnych*, DzU z 1999 r., nr 66, poz. 751.
Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska*, DzU z 1991 r., nr 77, poz. 335.
Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. *Prawo telekomunikacyjne*, DzU z 2000 r., nr 73, poz. 852.
Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, DzU z 2001 r., nr 113, poz. 1207.
Ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. *o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska"*, DzU z 1997 r., nr 106, poz. 675.
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, DzU PRL z 1967 r., nr 44, poz. 220.
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16.
Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. *o nasiennictwie*, DzU z 1995 r., nr 149, poz. 724.
Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, DzU z 2001 r., nr 3, poz. 18.
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o ochronie dóbr kultury*, DzU z 1991 r., nr 98, poz. 1150.
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Inspekcji Sanitarnej*, DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575.
Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o komunikacjach w służbie obrony Państwa*, DzU RP z 1939 r., nr 29, poz. 195.
Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*, DzU RP z 1939 r., nr 29, poz.197.
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, DzU z 2000 r., nr 26, poz. 319.
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, DzU z 2000 r., nr 100, poz. 1086.
Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*, DzU z 1996 r., nr 90, poz. 404.
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, DzU z 1990 r., nr 78, poz. 462.
Ustawa z dnia 10 października 1991 r. *o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej*, DzU z 1991 r., nr 105, poz. 452.
Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o ochronie przyrody*, DzU z 1991 r., nr 78, poz. 462.
Ustawa z dnia 24 października 1974 r. *Prawo wodne*, DzU z 1974 r., nr 38, poz. 230.
Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym*, DzU z 1997 r., nr 102, poz. 643.
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*, DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740.
Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, http://ks.sejm.gov.pl.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, DzU z 1991 r., nr 81, poz. 351.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, DzU z 1997 r., nr 123, poz. 779.
Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. *o substancjach i preparatach chemicznych*, DzU z 2001 r., nr 11, poz. 84.
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o Komitecie Badań Naukowych*, DzU z 1991 r., nr 8, poz. 28.
Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. *o kulturze fizycznej*, DzU z 1996 r., nr 25, poz. 113.

Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych*, DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95.
Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*, DzU z 1994 r., nr 49, poz. 196.
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Komitecie Integracji Europejskiej*, DzU z 1996 r., nr 106, poz. 494.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400.
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, DzU z 1996 r., nr 67, poz. 329.
Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95.
Ustawa z dnia... *o stanie klęski żywiołowej*, projekt z dnia 22 października 2001 r., złożony przez Prezydenta RP do laski marszałkowskiej 24 października 2001 r.
Ustawa z dnia... *o stanie klęski żywiołowej*, projekt z dnia 6 lutego 2002 r.
Ustawa z dnia... *o stanie wyjątkowym*, projekt z dnia 22 października 2001 r., złożony przez Prezydenta RP do laski marszałkowskiej 24 października 2001 r.
Ustawa z dnia... *o stanie wojennym*, projekt z dnia 22 października 2001 r., złożony przez Prezydenta RP do laski marszałkowskiej 24 października 2001 r.
Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument przyjęty na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 r.
Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 10 maja 1999 r. *w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej*, DzUrz MZ z 1999 r., nr 2, poz. 5.
Zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. *w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na Podstawie Umów Międzynarodowych*, MP z 1997 r., nr 73, poz. 693.
Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów*, MP z 2001 r., nr 38, poz. 623.
Zarządzenie Prezesa UKFiT z dnia 19 lipca 1996 r. *w sprawie wzorcowych programów zajęć wychowania fizycznego dla jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Szefowi Obrony Cywilnej Kraju wraz z załącznikami (1 i 2)*, MP z 1996 r., nr 55, poz. 514.

E. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne międzynarodowe

Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, DzU z 1947 r., nr 23, poz. 90.
Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r., DzU z 1978 r., nr 7, poz. 26.

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., DzU z 1965 r., nr 37, poz. 232.
Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r., DzU z 1982 r., nr 13, poz. 98.
Konwencja z dnia 16 listopada 1972 r. *w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, DzU z 1976 r., nr 32, poz. 190, załącznik.
Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1996 r., DzU z 1997 r., nr 38, poz. 167.
Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (protokół I), sporządzony w Genewie 8 czerwca 1997 r., DzU z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.
Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. *dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych* (protokół II), sporządzony w Genewie 8 czerwca 1997 r., DzU z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.
Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314/XXIX *w sprawie definicji agresji wraz z załącznikiem*, Nowy Jork, dnia 14 grudnia 1974 roku.

F. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne organizacji międzynarodowych oraz innych państw

Allied Joint Operations Doctrine – AJP-1(A), Military Agency for Standardization, NATO, September 1997.
A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, White House, Washington 1996.
Civil Emergency Planning Review Cycle 1998. Civil Emergency Planning Questionnaire (CEPQ), dokument EAPC(SCEPC)D(98)3, NAC, 18th Martch 1998.
COUNCIL DECISION of 9 December 1999 establishing a community action programme in the field of civil protection (1999/847/EC), „Official Journal of the European Communities" of 21 December 1999.
Décret du 6 novémbre 1997 *qui modifie l'organisation de l'administration centrale du minister de l'interieur, crée la DDSC et definit les missions du directeur de la défense et la securité civile, haut fonctionnaire de déefense.*
Décret du 29 juin 1962 *relatif á l'organisation de la défense dans la domaine économique*, „Journal Officiel" du 3 juillet 1962.
Décret du 31 juillet 1963 *relatif á l'organisation de la défense dans le domaine alimentaire*, „Journal Officiel" du 4 aout 1963.
Décret n° 53–155, 1953 et n° 73–902, 1973.
Décret du 15 mai 1981, „Journal Officiel" du 17 mai 1981.
Décret du 10 mars 1954, „Journal Officiel" du 12 mars 1954.
Défense dans la domaine sanitaire et social, [w:] *La Défense. Organisation générale de la défense.* SGDN, Direction des Journaux Officiels, Paris Cedex 1993.
Défense dans la domaine systemes d'information, [w:] *La Défense. Organisation générale de la défense.* SGDN, Direction des Journaux Officiels, Paris Cedex 1993.
Défense dans la domaine des transmissions et télécomunications, [w:] *La Défense. Organisation générale de la défense.* SGDN, Direction des Journaux Officiels, Paris Cedex 1993.

Doktryna Operacyjna Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu AJP-01 (AJP-1/A).
Federalny Plan Działań Reagowania, Sztab Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1996.
Generic Crisis Management Handbook, dokument EAPC (COEC)D(99)1, North Atlantic Council, 2nd August 1999.
Interagency Coordination During Joint Operations, vol. 1, Joint Pub 3–08, Department of Defense, 9 October 1996.
Interagency Coordination During Joint Operations, vol. 2, Joint Pub 3–08, Department of Defense, 9 October 1996.
Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Joint Pub 3–07, 1995.
Joint Pub 1. Joint Warfare of the Armed Forces of the United States, [w:] *Interagency Coordination During Joint Operations*, vol. 1, Joint Pub 3–08, Department of the Army, 9 October 1996.
Koncepcja Strategiczna Sojuszu, [w:] *Vademecum NATO*, Bellona, Warszawa 1995.
Koncepcja Strategiczna Sojuszu, Waszyngton 1999.
Loi n° 82–1153 du 30 décembre 1982, „Journal Officiel" du 17 décembre 1982.
Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 2000 and 2001, Annex to AC/98–WP/381 (Revised).
NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Policy, *1MC411*, NATO 1999.
Narodowa Strategia Bezpieczeństwa USA: Zaangażowanie i rozszerzanie, Biały Dom, Waszyngton 1996.
Ordonnance n° 59–147 du 7 janvier 1959 *portant organisation générale de la défense*, „Journal Officiel" 10 janvier 1959.
Outline Guidance on Overall Defence, Federal Ministry of the Interior, Bonn 1989.
Presidential Decision Directive 2, White House, Washington, January 20, 1993.
Procedures for the Use of Euro-Atlantic Disaster Response Unit in International Disaster Relief, *EAPC(SCEPC)WP(99)2*, NAC, 11th Martch 1999.
The National Security Act of 1947 – 26 July 1947. Public Law 253 – 80th Congress, Chapter 343–1st Session.
Total Defence Resolution of 1996, maszynopis.

SPIS RYSUNKÓW I TABEL

Rysunki

1.1. Klasyczne podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego na podstawie ideowego schematu ukazującego byt i bezpieczeństwo oraz politykę bezpieczeństwa pośród innych pojęć 46
1.2. Bezpieczeństwo narodowe jako nadrzędny cel narodowy oraz nadrzędna dziedzina działalności państwa 47
1.3. Poziome relacje między wymiarami bezpieczeństwa 52
1.4. Interesy życiowe jako wspólny obszar wartości bezpieczeństwa indywidualnego i narodowego, bez uwzględniania wpływu otoczenia międzynarodowego 53
1.5. Interesy życiowe w bezpieczeństwie narodowym w ujęciu holistycznym (całościowym) 54
1.6. Schemat ideowy obrazujący możliwość budowania różnych systemów szczegółowych na bazie tych samych elementów, prawie tych samych elementów, lub ich części, w zależności od zadanych relacji porządkujących 57
1.7. Relacje synergii i substytucji między różnymi systemami szczegółowymi funkcjonującymi w ramach odrębnych reguł prawnoorganizacyjnych 59
1.8. Relacje synergii i substytucji między podsystemami obrony narodowej funkcjonującymi w ramach jednolitych reguł prawnoorganizacyjnych 59
2.1. Rada Bezpieczeństwa Narodowego za kadencji H. S. Trumana 71
2.2. Rada Bezpieczeństwa Narodowego za kadencji B. Clintona 71
2.3. Rola *Międzyagencyjnej Grupy Roboczej* w strukturze zarządzania obroną narodową USA 73
2.4. Najwyższy poziom władzy politycznej w obronie narodowej Francji 95
2.5. Powiązania SGDN z ciałami kolegialnymi i opiniodawczymi w dziedzinie obrony narodowej 96
2.6. Istota obrony powszechnej RFN. Wzajemne relacje między komponentem militarnym i cywilnym – CIMIC 111
4.1. Materialno-energetyczne uwarunkowania obrony narodowej 172
4.2. Społeczne uwarunkowania obrony narodowej w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym 174
4.3. Kulturowe uwarunkowania obrony narodowej 179
4.4. Determinanty siły narodowej w ujęciu całościowym 183
4.5. Podstawowe uwarunkowania siły narodowej wraz ze związkami synergii i substytucji między nimi – wersja rozszerzona 188
4.6. Podstawowe uwarunkowania (i elementy) siły narodowej wraz ze związkami synergii i substytucji między nimi – wersja zawężona 192
4.7. Podstawowe determinanty potencjału społecznego 207
4.8. Klasyfikacja źródeł zagrożeń 234
5.1. Uproszczony schemat transgresyjno-systemowej metody organizatorskiej 239
5.2. Idea funkcjonalno-rozwojowego podejścia do systemu 240
5.3. Współzależność pojęć: misja, cel, zadanie i funkcja wraz z ich dekompozycją w porządku hierarchicznym 242
5.4. Struktura funkcjonalna NPK ON uwzględniająca występowanie trzech wzajemnie powiązanych członów funkcjonalnych 258

5.5. Relacje (sprzężenia) zachodzące między nadrzędnym podsystemem kierowania obroną narodową a podległym podsystemem wykonawczym i elementami otoczenia obrony narodowej 259
5.6. Uproszczony optymalny model NPK ON RP uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami, w czasie normalnym (pokoju) 261
5.7. Uproszczony optymalny model kryzysowego funkcjonowania NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami oraz elementami centralnego, koordynacyjno-wykonawczego podsystemu kierowania obroną narodową....266
5.8. Uproszczony optymalny model wojennego funkcjonowania NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami 267
5.9. Uproszczony pożądany model NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami, funkcjonujący w czasie normalnym (pokoju) 270
5.10. Uproszczony pożądany model NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami, funkcjonujący w czasie kryzysu 270
5.11. Uproszczony pożądany model funkcjonowania wojennego NPK ON uwzględniający podstawowe powiązania między jego elementami 271
5.12. Idea tworzenia szczegółowych podsystemów funkcjonalnych obrony narodowej w związku z zaspokajaniem określonych potrzeb w osiąganiu misji i celów obrony narodowej 275
5.13. Istota szczegółowego podsystemu wykonawczego obrony narodowej 276
6.1. Model podsystemu obrony dyplomatycznej uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 284
6.2. Zakres obrony w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju 286
6.3. Model podsystemu obrony gospodarczej uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania obroną gospodarczą, podsystem roboczy obrony gospodarczej oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 290
6.4. Misje systemu wojskowego 306
6.5. Model podsystemu obrony militarnej uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania obroną militarną, podsystem roboczy obrony militarnej oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 311
6.6. Model podsystemu ochrony ludności uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami....317
6.7. Model podsystemu obrony w dziedzinie zdrowia uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 321
6.8. Model podsystemu bezpieczeństwa i porządku publicznego uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 327
6.9. Zakres obrony w sferze informacyjnej....334
6.10. Model podsystemu edukacji dla bezpieczeństwa narodowego uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 338
6.11. Istota obrony w dziedzinie kultury narodowej 339

6.12. Model podsystemu obrony w dziedzinie kultury narodowej uwzględniający centralny koordynacyjno-wykonawczy podsystem kierowania, podsystem roboczy oraz zasadnicze powiązania między nimi i ich elementami 341
7.1. Schemat ilustrujący relacje zachodzące między celami szczegółowego podsystemu funkcjonalnego w dziedzinie obrony narodowej a celami realizowanymi w ramach bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa w ogóle 346

Tabele

1. Charakter narodowy Polaków 194
2. Etapy postępowania w podejściu organizatorskim w zależności od rodzaju podejścia 238
3. Szacunkowa ocena wpływu poszczególnych rodzajów środków obrony narodowej RP na realizację jej funkcji 254
4. Szacunkowa ocena znaczenia poszczególnych narzędzi stosowanych w środkach obrony narodowej 255
5. Podstawowe funkcje podsystemu wykonawczego oraz środki i narzędzia służące realizacji misji obrony narodowej RP 273
6. Obecny stan organizacyjny w materii przygotowań cywilnych w odniesieniu do rozwiązań NATO oraz stosowne propozycje rozwiązań 291

ISSN 0867-2245