



OGNIWA OCHRONY PAŃSTWA

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1. PODSTAWOWE ZAKRESY POJĘCIOWE	6
1.1. Państwo	6
1.2. Bezpieczeństwo i obronność państwa	12
1.3. Kryzys i sytuacje kryzysowe	20
2. IDENTYFIKACJA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA RP	33
2.1. Systemy bezpieczeństwa i obronności RP	33
2.2. Ogniwa ochrony państwa RP	38
3. CHARAKTERYSTYKA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA RP	46
4. ZAGROŻENIA KRYZYSOWE I WOJENNE	60
5. WYBRANE PROBLEMY KIEROWANIA OGNIWAMI OCHRONY PAŃSTWA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH	69
ZAKOŃCZENIE	80
BIBLIOGRAFIA	82

WSTĘP

Każdy dzień dostarcza dowodów na to, że nieodłącznym elementem funkcjonowania człowieka, społeczności, państwa są sytuacje inne od tych, które przyjęło się określać „normalnymi”. Świadomość możliwości zaistnienia klęski żywiołowej czy też wojny sprawia, że nieodłącznym elementem funkcjonowania państwa stało się przygotowanie do funkcjonowania w ich warunkach. Ich istotą jest doprowadzenie do takiej sytuacji, w której wszystkie składowe państwa byłyby tak przygotowane, aby ewentualnie poniesione straty i koszty były jak najmniejsze. Osiągano to głównie poprzez tworzenie wewnętrznych państwowych systemów bezpieczeństwa oraz poprzez powiązania tych systemów w ramach systemu nadrzędnego.

Rozwój i bezpieczny byt państwa może zostać w każdej chwili naruszony bądź ograniczony. Zatem przeciwdziałanie czynnikom destabilizującym bezpieczeństwo można, najogólniej rzecz ujmując, określić jako obronę obejmującą całe spektrum spraw dotyczących państwa. Dla zapewnienia skuteczności funkcjonowania tych systemów ich przygotowania winny być rozłożone odpowiednio na wszystkie ogniwa państwa, stosownie do ich właściwości i zakresu odpowiedzialności.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że aspektów militarnych nie można rozpatrywać w oderwaniu od aspektów politycznych, ekonomicznych, ekologicznych czy też innych. Szczególnego podkreślenia wymaga to, że prawidłowość tę dostrzegano tak dawniej, jak i dzisiaj.

Rzeczpospolita Polska w zapewnianiu swego bezpieczeństwa kieruje się zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także postanowieniami oraz zobowiązaniami sojuszniczymi Traktatu Północnoatlantyckiego.

Budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski, poprzez rozwijanie konstruktywnego współdziałania we wszystkich dziedzinach życia, ze wszystkimi sąsiadami i partnerami powoduje, że wzrasta zdolność przeciwdziałania sytuacjom zagrożeń kryzysowych i wojennych, w czym ważną rolę odgrywają ogniwa ochrony państwa. Dowodem takiego stanu rzeczy są dwustronne porozumienia podpisane pomiędzy ogniwami ochrony państwa RP a ich zagranicznymi odpowiednikami w przedmiocie współpracy - stosownej do ich właściwości.

Postępujący proces dostosowawczy z NATO i UE wymusza przyjęcie zasad i procedur obowiązujących w Sojuszu Północnoatlantyckim i Europie, co bez wątpienia zwiększy możliwość pełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w ogniwach ochrony państwa Polski,

zarówno w okresie pokoju, jak i w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu oraz wojny.

Podstawy działań państwa mających na celu ochronę interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa Polski określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zasady wykonywania zadań w tym zakresie określają ustawy oraz wydane na podstawie upoważnień w nich zawartych – rozporządzenia Rady Ministrów bądź ministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji rządowej.

Mającą zastosowanie, na podstawie wprowadzonych w życie „Strategii bezpieczeństwa RP” oraz „Strategii obronności RP”, idea systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej zakłada funkcjonowanie w jego ramach podsystemów – odpowiednio: kierowania obronnością, militarnego i pozamilitarnego. Ten ostatni obejmuje z kolei ogniwa: informacyjne, gospodarcze oraz ochronne.

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

Ogniwa ochrony państwa odgrywają istotną rolę zarówno w okresie pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu, jak i wojny. Przypisane im prawem zadania realizowane w okresie pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny posiadają rangę taką samą jak zadania realizowane przez inne ogniwa podsystemu pozamilitarnego oraz pozostałe podsystemy systemu obronności RP.

Decydujące znaczenie dla ogniwa ochrony państwa będzie mieć w przyszłości budowa (przebudowa) prawa odnoszącego się do szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa.

Zmieniający się z dnia na dzień stan prawny w dziedzinie obronności państwa skłonił autorów do zaprezentowania swych rozważań w warunkach „niezbędnego minimum legislacyjnego”. Zabieg ten nie jest jednak przejawem swego rodzaju „ucieczki od problematyki prawa”, lecz próbą zaprezentowania rozważań, które nabierając w ten sposób ogólnego charakteru, tworzyłyby podstawy pod kolejne, bardziej szczegółowe opracowania.

Funkcjonowanie ogniwa ochrony państwa jest obszarem niezmiernie rozległym. Taki stan rzeczy wymusił na autorach podjęcie problemów szerszych, których prezentacja miała na celu ułatwienie zrozumienia kwestii stanowiących przedmiot rozważań oraz przedstawienie sedna sprawy. Szersze traktowanie problemu było podyktowane także potrzebą posługiwania się – od początku do końca – spójnym systemem pojęć usprawniającym zaprezentowanie rozważań autorów.

Niniejsze opracowanie jest efektem prac autorów, w których była wykorzystywana możliwość udziału autorów w badaniach, ćwiczeniach prowadzonych na szczeblu krajowym, seminariach i konferencjach naukowych, pośród których szczególne znaczenie miał udział w pracach zespołów Akademii Obrony Narodowej prowadzących badania z zakresu wykorzystania potencjału podsystemu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny oraz współczesnego charakteru obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi.

W oddawanym do rąk Czytelników opracowaniu wyeksponowano (na miarę potrzeb prezentowanych rozważań autorów) kwestie dotyczące problematyki kryzysu i sytuacji kryzysowych, które nie tylko w powszechnej opinii są nierozzerwalnie związane z funkcjonowaniem ogniów ochrony państwa.

Z uwagi na obszerność problematyki ograniczono się do przedstawienia ogniów ochrony państwa funkcjonujących w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji. Takie ograniczenie wynikało z rozległości obszaru stanowiącego przedmiot rozważań autorów.

Autorzy, uwzględniając powyższe, zdając sobie jednocześnie sprawę z tego, że być może nie ustrzegli się błędów i niedociągnięć, wyrażają nadzieję, iż wyniki ich pracy okażą się materiałem przydatnym w procesie dydaktycznym w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

1. PODSTAWOWE ZAKRESY POJĘCIOWE

1.1. Państwo

W miarę rozwoju cywilizacyjnego świata, zmieniały się poglądy na temat charakteru, funkcji, przeznaczenia i organizacji państwa. Odzwierciedleniem tych zmian są poglądy filozofów, którzy w swoich rozważaniach próbowali określić istotę państwa i jego charakter¹.

I tak, *Platon* uważał państwo za organizm społeczny pozwalający na zharmonizowanie działania klas ludzkich w jedną całość, rządzący się cnotą sprawiedliwości i porządku w wykonywaniu obowiązków. Filozof ten zdefiniował istotę państwa poprzez określenie rozrastania się państwa: *Pokąd państwo rozrastające się zechce być jednością, potąd je powiększać, a poza tę granicę nie!*².

Z kolei *Arystoteles* definiował państwo jako wspólnotę terytorialną i organizację obejmującą zakresem swego działania ogół członków zamieszkujących dane terytorium. W państwie powinno panować tylko prawo, które ma zapewnić poddanym sprawiedliwość i dobro. Od *Arystotelesa* wywodzi się koncepcja traktująca państwo jako wynik naturalnego społecznego instynktu człowieka. Według *Arystotelesa* państwo, to pewna wspólnota różnych grup ludzi niezbędnych do jego istnienia³.

Najwybitniejszy spośród filozofów katolickich, *Tomasz z Akwinu*, określa państwo jako społeczność doskonałą, samowystarczalną, niezależną oraz samorządną. Według katolickiej nauki społecznej istnienie państwa jest ściśle związane z występowaniem pewnego porządku prawnego oraz władzy, która chroniłaby go oraz miała możliwość zaspokajania potrzeb obywateli i gwarantowała im pokój od zewnątrz⁴.

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

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

¹ Por. W.Kitler, B.Wiśniewski, J.Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 49-52.

² Zob. *Platon, Państwo*, t. I, wyd. ALFA, Warszawa 1994, s. 170-175 (tłum. W.Witwicki).

³ Zob. *Arystoteles, Polityka*, Warszawa 1964, t. 7, s. 303.

⁴ Zob. K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, Warszawa 1998, s. 12.

Natomiast polski prawnik, filozof i socjolog, Czesław Znamierowski, twierdził, że państwo jako organizacja władcza unormowana konstytucją jest niezbędne dla społeczności o większej liczbie członków, żyjących na większym terytorium, a celem państwa jest ochrona i obrona członków tej grupy oraz utrzymanie porządku wewnętrznego⁵.

W filozofii marksistowsko-leninowskiej państwo jawi się jako wytwór społeczeństwa klasowego i narzędzie panowania klasy dominującej ekonomicznie. Zadaniem wyłonionego ze społeczeństwa aparatu władzy jest zabezpieczenie trwałości stosunków ekonomicznych i politycznych. Według Engelsa, państwo miałoby stanowić potęgę wyrosłą ze społeczeństwa, ale stawiającą się ponad nim i coraz bardziej wyobcowującą się z niego. Według zaś Lenina, państwo to maszyna do utrzymywania panowania jednej klasy nad drugą⁶.

W tym miejscu należy również przedstawić definicję państwa z punktu widzenia prawa międzynarodowego. I tak, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych państwami są suwerenne jednostki geopolityczne. W *Międzypaństwowej Konwencji o Prawach i Obowiązках Państw* z 26 grudnia 1933r. państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące atrybuty: stałą ludność, określone terytorium, rząd, zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa państwa obejmuje zdolność następujących przedsięwzięć: zawieranie umów międzynarodowych, utrzymywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, uczestniczenie w organizacjach międzynarodowych, odwoływanie się do pokojowych sposobów załatwiania sporów międzynarodowych, podejmowanie samoobrony⁷.

Niezbędne wydaje się także zaprezentowanie definicji państwa zawartej w szeroko dostępnym wydawnictwie, jakim bez wątpienia jest słownik języka polskiego, w którym określone jest ono jako *organizacja polityczna obejmująca ludzi stale osiadłych na pewnym terytorium*⁸.

Równie szeroko dostępna encyklopedia powszechna wyjaśnia, że państwo to *suwerenna organizacja polityczna społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach, której głównym składnikiem jest hierarchiczna władza publiczna, dysponująca aparatem przymusu i dążąca do monopolu w jej stosowaniu*⁹.

⁵ Zob. K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy*, wyd. cyt., s. 10-11.

⁶ Por. W.Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, s. 86.

⁷ Zob. K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s. 10; oraz zob. L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomacji*. Wybór dokumentów, t. II, Warszawa 1958, s. 356; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994, s. 16.

⁸ Zob. *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s. 597.

⁹ Zob. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1996, s. 760.

Natomiast Z.Ziemiński i S.Wronkowska określają państwo jako organizację polityczną, wyposażoną w suwerenną władzę, a przy tym terytorialną, i taką, do której przynależność ma charakter sformalizowany¹⁰.

Bardzo podobną do wyżej przedstawionej definicji jest definicja państwa zaprezentowana w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*¹¹, który określa państwo jako organizację polityczną grupy społecznej obejmującą określone terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązują prawa przez nią stanowione.

Równie wiele, jak definicji państwa, spotkać można różnorodnych koncepcji jego powstania; w literaturze przedmiotu – cztery zasadnicze¹² koncepcje: teistyczną, umowy społecznej, podboju i przemocy, marksistowską.

*Koncepcja teistyczna*¹³ wiąże powstanie państwa z działaniem istoty nadprzyrodzonej, stanowiąc, iż władca sam jest bogiem bądź że jego władza od boga pochodzi.

Z kolei, *koncepcja umowy społecznej*¹⁴ neguje tezę o boskim pochodzeniu władzy państwowej, zakładając, iż powstanie państwa jest efektem zawarcia szczególnego rodzaju umowy pomiędzy członkami społeczeństwa a władcą.

*Koncepcja podboju i przemocy*¹⁵ stanowi natomiast, iż państwo jest następstwem podboju jednych ludów przez inne, co z kolei pociągało za sobą zasadę podporządkowania zwyciężonej większości, a podział na rządzących i rządzonych opiera się na różnicy pochodzenia i ras.

Ostatnia z czterech wyżej wymienionych koncepcji, czyli *koncepcja marksistowska genezy państwa*¹⁶, stoi na stanowisku, że powstanie państwa jest wynikiem szeregu przeobrażeń, jakie zaistniały w społecznościach rodowo-plemiennych, a sprowadzających się do podziału oraz specjalizacji pracy, prywatnej własności środków pracy, eksploatacji siły roboczej i zawłaszczania wytwarzanych produktów, co w konsekwencji doprowadziło do

¹⁰ Por. Z.Ziemiński, S.Wronkowska, *Państwo i inne struktury społeczne* [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, PWN, Warszawa-Poznań 1993, s. 54.

¹¹ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 53.

¹² Szerzej K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s. 13-16.

¹³ Koncepcje te znajdują swe korzenie w doktrynach Dalekiego Wschodu; w nowej erze rozwinięte przez chrześcijaństwo – głównie przez św. Augustyna i Tomasza z Akwinu.

¹⁴ Koncepcje umowy społecznej (pojawiające się załazkowo u Epikura, Platona i Cyserona) popularne w XVII i XVIII wieku za sprawą ich głównych przedstawicieli, którymi byli holenderscy filozofowie: Hugo Grotius i Baruch Spinoza, filozofowie angielscy: Thomas Hobbes i John Locke oraz francuski filozof Jan Jakub Rousseau.

¹⁵ Koncepcje te były popularne pod koniec XIX wieku, a jednym z najbardziej znanych reprezentantów tych koncepcji był polski socjolog i prawnik Ludwik Gumplowicz.

¹⁶ Twórcą tej koncepcji był Fryderyk Engels, który rozwinął historyczną interpretację państwa amerykańskiego etnologa Lewisa Henry'ego Morgana.

podziału społeczeństwa na dwie klasy społeczne (posiadaczy środków produkcji oraz tych, którzy tych środków są pozbawieni).

Nowoczesne państwo jest wytworem europejskiej ery historii nowożytnej¹⁷. Rozwijało się w XVIII i XIX wieku, co oznaczało między innymi: wprowadzenie religijnej neutralności państwa, wytworzenie wewnętrznej i zewnętrznej suwerenności, zmianę struktur panowania, przemiany strukturalne w administracji państwowej oraz utrzymywanie stałego wojska. Równocześnie następował rozwój nowoczesnych społeczeństw, co skutkowało pojawieniem się w systemie wartości i prawa – prymatu człowieka. Ostatni wiek to okres demokratyzowania zasad oraz struktur państwowych.

Dziś proces ten następuje z różnorodną intensywnością i w różnym czasie, co podyktowane było głównie konsekwencją wojen światowych oraz załamaniem systemu totalitarnego. Do pierwszej wojny światowej historia świata dotyczyła przede wszystkim Europy i przez Europę była kształtowana. Wojna ta spowodowała podział państw na liberalno-demokratyczne, autorytarne i totalitarne. Druga wojna światowa dokonała polaryzacji systemów politycznych, trwającej do końca lat osiemdziesiątych, kiedy to rozpoczął się okres demokratyzacji. Ostatnie lata charakteryzują się brakiem znaczących sukcesów gospodarczych, korupcją i jednocześnie rozwojem demokracji politycznej¹⁸. Nowoczesne państwo realizuje pięć postulatów:

- *bezpieczeństwo*, wynikające z uniwersalnego prawa przeżycia i bezpieczeństwa, co oznacza suwerenność oraz monopol państwa na użycie przymusu fizycznego;
- *wolność* – będącą osobistym prawem wolnościowym – której konsekwencją są niezbywalne prawa ludzkie, podział władzy oraz parlamentarna zasada większości;
- *równość*, przejawiającą się prawem politycznego udziału i współdziałania, utożsamianą z polityczną demokracją, suwerennością narodu oraz powszechnością i równością prawa wyborczego;
- *braterstwo*, będące wyrazem prawa socjalnego, czyli nowoczesnego dobrobytu państwowego;
- *ochronę środowiska ekologicznego*, powodowaną ekologicznym prawem życia oraz prawem i właściwością natury, oznaczającą konstytucjonalizację ochrony środowiska¹⁹.

¹⁷ Szerzej K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s. 16-22.

¹⁸ Zob. W.Lamentowicz, *Państwo współczesne*, wyd. cyt., s. 118.

¹⁹ Zob. K.Wojtaszek, *Kompendium wiedzy o państwie*, wyd. cyt., s. 17.

Każde współczesne państwo spełnia siedem funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną²⁰.

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

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

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

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

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

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

W zaprezentowanych rozważaniach uwidatnia się wspólna myśl, iż w państwie – będącym organizacją polityczną koncentrującą swoją działalność wokół zarządzania – ma panować prawo, nad którego przestrzeganiem czuwa państwowy aparat władzy. Odzwierciedleniem tej idei są we współczesnych państwach konstytucje, zawierające zbiór podstawowych praw obowiązujących w danym państwie (zhierarchizowany system wartości) oraz zakresy kompetencji naczelných organów władzy i administracji. Właściwością tylko państwa jest to, że zajmuje ono jako organizacja ściśle określone terytorium²¹, nad którym władze państwowe sprawują zwierzchność rozciągającą się również na wszystkie przebywające tam osoby, za wyjątkiem osób posiadających immunitet dyplomatyczny. Wynika z niej, iż przynależność do państwa ma charakter przymusowy i sformalizowana jest poprzez instytucję obywatelstwa, którego nabycie może nastąpić poprzez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami danego państwa lub urodzenia się na obszarze danego państwa. Taka właściwość państwa wiąże się z koniecznością akceptowania przez jego obywateli obowiązujących reguł prawnych oraz z sankcjami i możliwością egzekwowania przestrzegania porządku zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym w danym państwie.

²⁰ Por. tamże, s. 22-24.

²¹ Terytorium państwa obejmuje obszar lądowy, wody przybrzeżne, obszar w głąb ziemi, strefę powietrzną nad jego obszarem, placówki dyplomatyczne reprezentujące interesy państwa poza jego granicami, statki wodne i powietrzne.

Atrybutem państwa jest suwerenność rozumiana jako całkowita niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej. Wewnętrzna suwerenność państwa przejawia się w tym, że władza państwowa jest najwyższa na danym obszarze i sama decyduje o zakresie swoich kompetencji, a wszystkie inne instytucje i organy funkcjonują za jej zgodą i na warunkach przez nią określonych. Pamiętać należy jednak o tym, że najwyższym suwerenem w państwie demokratycznym jest naród i do niego należy najwyższy poziom władzy, który wyraża się w powszechnych wyborach, w publicznej ocenie poczynąń władz politycznych. Władza państwowa sprawuje pełnię zwierzchności nad terytorium i ludnością państwa. Jedynie ona jest kompetentna do nawiązywania i prowadzenia stosunków z innymi państwami, czyli reprezentowania danego kraju na arenie międzynarodowej. Zewnętrzna suwerenność państwa przejawia się realizacją przez nie celów niezależnych od innych państw i ochroną interesów danego państwa. Ograniczenie suwerenności może nastąpić w wyniku przyjętych przez państwo zobowiązań będących następstwem przegranej wojny lub podpisanych zobowiązań międzynarodowych.

Można jednocześnie stwierdzić, iż państwo jest suwerenne wtedy, gdy ma zwierzchnią władzę nad terytorium i ludnością oraz gdy może dobrowolnie nawiązywać równorzędne stosunki z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a także być członkiem wybranych przez siebie organizacji międzynarodowych oraz swobodnie określać swój ustrój społeczny i gospodarczy. Warto podkreślić, że zakres suwerenności państwa jest ograniczony dobrowolną międzynarodową współzależnością ekonomiczną, polityczną i militarną.

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

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

Jednakże w miarę rozbudowywania struktur oraz systemów prawnych coraz bardziej ograniczane są swobody obywatelskie. Dlatego też obecnie społeczeństwa państw o najwyższym poziomie rozwoju demokracji zmierzają w kierunku ukształtowania takiego modelu państwa, w którym to obywatel winien sam sobie zapewnić bezpieczeństwo bytu

i warunki rozwoju. Struktury państwowe powinny natomiast ingerować tylko w niewielkim stopniu w działalność poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych. Ich działanie powinno ograniczać się jedynie do uruchamiania pewnych mechanizmów ekonomicznych i czuwania, aby ta samonapędzająca się machina społeczna zmierzała w kierunku określonym w strategii rozwoju danego państwa. Ponadto państwo i jego struktury zobowiązane są do reagowania w sytuacjach zagrożeń przerastających możliwości reagowania poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych.

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

1.2. Bezpieczeństwo i obronność państwa

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

Etymologia słowa „bezpieczeństwo” w wielu językach (także w polskim) uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia („bez pieczy”, czyli bez wystarczającej ochrony)²².

Istotną cechą społeczności ludzkiej jest to, iż może ona funkcjonować na zasadzie przymusowych bądź dobrowolnych wzajemnych powiązań jej członków. *Każda jednostka stara się strzec, ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły, nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy. (...) Człowiek chroni swe dobra przed niebezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjazne, albo że jest to poważnie utrudnione²³.*

²² Por. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 15.

²³ Zob. C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988, s. 80, 83.

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

W dostępnych leksykonach mianem „bezpieczeństwa” określa się: stan i poczucie pewności oraz wolność od zagrożeń²⁴. Mimo podobieństw, nie można stwierdzić, aby istniała jednolita wersja definicji tego pojęcia.

*W najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza brak zagrożenia (...) fizycznego albo ochronę przed nim*²⁵.

*I tak, w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo, będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych: jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia*²⁶.

Istotnymi zatem aspektami bezpieczeństwa są: brak zagrożenia oraz poczucie pewności, a mogą być one zarówno obiektywne, jak i subiektywne, a w związku z tym zarówno wymierne, jak i niewymierne²⁷. Bezpieczeństwo ma miejsce *jedynie wówczas, gdy nie występują jednocześnie: rzeczywiste zagrożenie (czynnik obiektywny) i jego poczucie (czynnik subiektywny)*²⁸.

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

²⁴ Por. R.Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989, s. 10.

²⁵ Zob. J.Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, wyd. cyt., s. 17, za: *Słownik nauk społecznych (A Dictionary of the Social Science)*, Londyn 1964, s. 629.

²⁶ Zob. R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, wyd. cyt., s. 50.

²⁷ Szerzej J.Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, wyd. cyt., s. 17.

²⁸ Zob. J.Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, wyd. cyt., s. 18.

A zatem „bezpieczeństwem państwa”²⁹, pomimo różnic identyfikacyjnych, określa się zazwyczaj: „poczucie pewności”, „brak zagrożeń”, „ochronę przed zagrożeniami”, „wymiar bytu i rozwoju”, a także „poczucie tożsamości, partnerstwa w środowisku międzynarodowym”.

W *Leksykonie pokoju* stwierdza się, iż bezpieczeństwo państwa nie może mieć wyłącznie wymiaru militarnego. Rozumienie tego pojęcia musi być zatem poszerzone o takie sfery jak: polityka, kultura, ekonomia³⁰.

W wielu opracowaniach naukowych wskazuje się na to, że bezpieczeństwo państwa *to element jego bytu i rozwoju określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*³¹ lub *stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami*³², a także *stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*³³.

Wymienione powyżej definicje bezpieczeństwa państwa, podkreślając rangę tego stanu rzeczy, traktują je jako najwyższe dobro społeczne³⁴.

W. Zajdziński oraz S. Miłosz stoją na stanowisku, że w *rozważaniach o bezpieczeństwie kraju przyjmuje się tezę, iż bez względu na epokę i ustrój zachowaniem państwa na arenie międzynarodowej rządzą dążenia odzwierciedlające podstawowe interesy narodowe*:

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

*Konkludując – jest to nic innego, jak dążność do przetrwania i rozwoju. Wolę przetrwania, czyli zachowania suwerenności państwa, realizuje się przez utrzymanie stanu optymalnego bezpieczeństwa, które jest absolutnym warunkiem trwania i rozwoju państwa*³⁵.

Pomimo iż stan bezpieczeństwa państwa jest różnorodnie definiowany, wspólnymi zwrotami łączącymi te definicje są słowa użyte w różnorodnej formie, a odnoszące się

²⁹ W niniejszym opracowaniu pojęcia „bezpieczeństwo państwa” oraz „bezpieczeństwo narodowe” uznano za tożsame.

³⁰ Zob. *Leksykon pokoju*, wyd. Warszawa 1987, s. 29.

³¹ Zob. J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa. Studium*, AON, Warszawa 1991, s. 9.

³² Zob. *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, AON, Warszawa 1991, s. 7.

³³ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały, nr 40, Warszawa 1996, s. 14.

³⁴ Por. K. Piątkowski, *Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP*, „Myśl Wojskowa” 1993 nr 5, s. 5; zob. *Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych*, AON, Warszawa 1992, s. 4.

³⁵ Zob. W. Zajdziński, S. Miłosz, *Rola sił zbrojnych wybranych państw w polityce bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998, s. 70.

głównie do *braku zagrożeń* bądź *ochrony (obrony) przed zagrożeniami*, warunku *trwania i rozwoju państwa*, a także *poczucia (stanu) niezagrożenia*. W wielu opracowaniach naukowych zauważa się utożsamianie pojęcia *bezpieczeństwa państwa* z pojęciem *bezpieczeństwa narodowego*. Dzieje się tak dlatego, ponieważ *niewielkie są (...) szanse na wyeliminowanie jednego z tych terminów, gdyż są one zakorzenione w naszej terminologii i powszechnie stosowane (...)*. Oczywiście, *bezpieczeństwo narodowe*, zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami, rozumiane jest szeroko jako *stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami (...), przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa*³⁶.

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

Przez wieki o bezpieczeństwie państwa decydowała jego siła militarna, która stanowiła podstawę i warunek jego egzystencji. Obecnie odchodzi się od postrzegania bezpieczeństwa wyłącznie w kategoriach militarnych. Dziś postrzega się je w kategoriach politycznych i ekonomicznych. Dzieje się tak dlatego, że zachowanie bezpieczeństwa państwa wymaga zachowania równowagi pomiędzy czynnikami militarnymi i niemilitarnymi. Stwierdzić można zatem, że o bezpieczeństwie państwa decydować będzie jego siła polityczna, ekonomiczna i militarna.

W związku z powyższym pojawiło się pojęcie „rozległego bezpieczeństwa”, poszerzone o takie elementy, jak dobrobyt państwa, rozwój cywilizacyjny społeczeństwa itp. Zatem współczesne pojęcie bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne oraz etniczne i inne.

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

³⁶ Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Suplement, AON, Warszawa 1996, s. 93.

Obecnie ogromna liczba dokumentów prawa międzynarodowego reguluje sprawy bezpieczeństwa. *Przede wszystkim należy mieć na względzie, że w ustaleniach prawa międzynarodowego zawarty jest już obecnie niekwestionowany obowiązek współdziałania państw na rzecz utrzymania międzynarodowego (...) bezpieczeństwa*³⁷. Do wypełniania tego obowiązku obligują państwa stosowne akty prawa członków organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego o zasięgu ogólnosiwiatowym oraz regionalnym³⁸ bądź dwustronnym.

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

W „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych” określono zasady, stanowiące przede wszystkim, iż państwa powstrzymają się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności lub niepodległości państw, a spory międzynarodowe będą rozstrzygane środkami pokojowymi. Zasady te stanowią konieczny warunek bezpieczeństwa międzynarodowego. Taka idea jest rezultatem postępu cywilizacyjnego. W tym miejscu zauważyć należy, że *do końca XIX wieku prawo międzynarodowe nie ograniczało użycia siły, pozostawiając państwom dyskretyonalną kompetencję oceny celowości jej użycia dla realizacji swoich politycznych zamiarów lub jako sposobu rozwiązywania sporów i konfliktów między państwami. Totalny charakter nowych wojen i niebezpieczeństwo eskalacji nawet najmniejszego konfliktu uzasadniły przyjęcie po zakończeniu II wojny światowej w Karcie Narodów Zjednoczonych zakazu stosowania wszelkich form siły, jako podstawowego warunku skuteczności utworzonego na jej podstawie powszechnego systemu bezpieczeństwa*³⁹.

R.Zięba stwierdza, że *każde państwo w trosce o własne bezpieczeństwo narodowe ustala zbiór wartości wewnętrznych, które jego zdaniem powinny być chronione przed zagrożeniami, i przyjmuje odpowiedni do nich zespół środków zabezpieczających owe wartości przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami. Środki narodowej polityki bezpieczeństwa są zróżnicowane, zależnie od charakteru, rozmiarów i siły zagrożeń dla wartości uznanych za ważne z punktu widzenia przetrwania i rozwoju państwa. Mogą to być przedsięwzięcia*

³⁷ Szerzej B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku*, Studium (cz. I), AON, Warszawa 2000, s. 26.

³⁸ Mowa tu przede wszystkim o Karcie Narodów Zjednoczonych, a także Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

³⁹ Zob. B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku*, wyd. cyt., s. 28.

podejmowane w ramach wewnętrznej funkcji państwa, takie jak wzmacnianie jego siły militarnej, gospodarczej, optymalizacja systemu społeczno-politycznego i stabilności politycznej oraz działania realizowane w ramach funkcji zewnętrznej (międzynarodowej). Środki służące ochronie i umacnianiu bezpieczeństwa narodowego można dzielić wedle kryterium przedmiotowego na polityczne, wojskowe, gospodarcze, naukowo-techniczne, kulturowe, ideologiczne, ekonomiczne itp. Ich zakres i dobór zależą nie tylko od potrzeb stwarzanych przez powstające zagrożenia (czy wyzwania), ale przede wszystkim od percepcji tychże zagrożeń przez organa kierownicze państwa i pozostających w dyspozycji państw zasobów materialnych, intelektualnych, a także od umiejętności ich efektywnego wykorzystywania”⁴⁰.

W „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”, przyjętej przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 roku, zapisano, że nasz kraj realizuje swą politykę bezpieczeństwa zgodnie z Konstytucją RP, z poszanowaniem prawa międzynarodowego, zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz dokumentów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zatem Rzeczpospolita nie dąży do umocnienia własnego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych. Z powyższego zapisu wynika, że między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym istnieją ścisłe związki. Każde państwo funkcjonuje w określonym „kręgu bezpieczeństwa”. Bezpieczeństwo można i należy ujmować jako określoną sekwencję stanów, które składają się na ważny proces społeczny w skali międzynarodowej. Mimo względnej trwałości aspiracji, potrzeb i interesów państw, ich bezpieczeństwo zewnętrzne podlega prawom ruchu systemów międzynarodowych, jako że impulsy do jego ewolucji wychodzą zarówno ze środowiska wewnętrznego, jak i międzynarodowego⁴¹.

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

⁴⁰ Zob. R.Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 11.

⁴¹ Zob. R.Zięba, *Internacjonalizacja życia narodów i państw*, ISM UW, Warszawa 1991, s. 51.

Wyniki przeprowadzonych dociekań pozwoliły na stwierdzenie, że *bezpieczeństwo państwa jest obiektywnie pojmowanym wewnętrznym i zewnętrznym stanem niezagrożenia państwa (i tego, co to państwo stanowi) w określonym czasie, we wszystkich sferach funkcjonowania państwa jako organizacji.*

Dotychczasowe rozważania na temat bezpieczeństwa państwa pozwalają na stwierdzenie, iż (...) *jednym z naczelnych zadań każdego państwa (...) jest zagwarantowanie bezpieczeństwa narodu, prawa do życia w pokoju, suwerenności, niepodległości i nienaruszalności terytorialnej kraju. W realizacji tego zadania wyraża się funkcja obronna państwa (...) opierająca się na jego potencjale moralnym, gospodarczym i militarnym. Treścią tej funkcji jest obronność, czyli zdolność państwa do przeciwstawienia się najniebezpieczniejszym zagrożeniom, jakimi są zagrożenia wojenne*⁴².

Dla osiągnięcia takiego celu niezbędne jest stworzenie odpowiedniego systemu obronności państwa. Struktura tego systemu jest pochodną szeregu czynników wpływającą na obronność państwa, przede wszystkim zaś: położenia geopolitycznego, zagrożeń i wyzwań, możliwości ekonomicznych państwa, odpowiedzialności narodowej i świadomości obronnej społeczeństwa.

W jednym z kluczowych dla niniejszego opracowania dokumentów, a mianowicie w „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” stwierdza się, że *obronność państwa jest dziedziną bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania*

zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym zagrożenia kryzysowe i wojenne.

Takie określenie obronności państwa pozwala na traktowanie jej jako integralnej części systemu bezpieczeństwa, zaś systemu obronności jako elementu nadrzędnego systemu, jakim jest system bezpieczeństwa państwa.

Z kolei, autorzy cytowanego wcześniej „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego” stwierdzają, że *obronność jest jedną z podstawowych dziedzin działalności państwa, mającą na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom.*

Wszystkie przytoczone powyżej definicje terminu „obronność” mimo różnic posiadają istotne wspólne cechy, a mianowicie odnoszą się do przeciwdziałania (przeciwstawiania się) zagrożeniom, przede wszystkim zaś wojennym.

⁴² Zob. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej – Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995, s. 3.

Przeciwdziałaniem (przeciwstawianiem się) zagrożeniom wojennym zajmuje się strategia obronności państwa indywidualna dla każdego państwa, które buduje ją w oparciu o własne interesy narodowe.

W związku z powyższym należy uznać, że strategia obronności (...) *uznając za nadrzędne (...) interesy narodowe i uwzględniając narodowe uwarunkowania ich realizacji (...), w działalności praktycznej kieruje się następującymi podstawowymi zasadami: odpowiedzialność narodowa i powszechność obrony, solidarność i integracja 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*⁴³.

Odpowiedzialność narodowa i powszechność obrony sprowadzają się do uznania obronności za sprawę narodową, na którą korzystnie wpływa przynależność do sojuszy obronnych, nie zdejmująca jednocześnie odpowiedzialności narodowej za obronę państwa wszystkich jego obywateli.

Natomiast solidarność i integracja sojusznicza przejawiają się aktywnością w sojuszach obronnych, której celem jest zapewnienie warunków dla skutecznej realizacji jego funkcji obronnych, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

W odniesieniu zaś do współpracy i partnerstwa, należy stwierdzić, że są one oparte na aktywnym udziale w światowych bądź regionalnych strukturach bezpieczeństwa.

Natomiast umacnianie zaufania i regionalnej stabilności realizowane jest poprzez utrzymywanie potencjału obronnego na poziomie określonym porozumieniami i traktatami międzynarodowymi.

Należy jednocześnie pamiętać, że *równoległe z umacnianiem zaufania i stabilności militarnej (...) Polska dąży do utrzymania swojego potencjału obronnego (...) na takim poziomie jakościowym i ilościowym, aby zapewniał niezbędne odstraszanie strategiczne w stosunku do potencjalnych przeciwników i jednocześnie gwarantował jej oczekiwaną wiarygodność obronną w gronie sojuszników*⁴⁴.

Z kolei, elastyczność reagowania obronnego wyraża się strukturą i funkcjonowaniem systemu obronności umożliwiającym prowadzenie, odpowiednich do wyzwań i zagrożeń, działań obejmujących również określone prawem wypełnianie zobowiązań sojuszniczych.

⁴³ Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 7.

⁴⁴ Zob. tamże, s. 9.

Przejawem współpracy cywilno-wojskowej jest przygotowanie sił zbrojnych do współpracy z krajowymi i zagranicznymi podmiotami podczas wykonywania zadań na obszarze kraju i poza jego granicami.

Państwo, zapewniając sobie jak najwyższy poziom obronności, (...) dąży do optymalnego zbilansowania potrzeb obronnych i możliwości społeczno-gospodarczych kraju. Narodowe potrzeby obronne określa się z uwzględnieniem jej obecnego i przewidywanego położenia politycznego i strategicznego (...) oraz prognozowanego rozwoju sytuacji międzynarodowej, a w kontekście sojusznictw⁴⁵.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że obronność dotyczyć będzie obszarów odnoszących się do⁴⁶:

- zapobiegania zagrożeniom, wyzwaniom i konfliktom, mogącym przerodzić się w wojnę;
- prowadzenia działań wojennych;
- zapewnienia warunków przetrwania państwa jako całości, w warunkach wojennych.

Warte podkreślenia wydaje się to, że odpowiedni poziom obronności państwa osiągnie się wówczas gdy spełnione zostaną podstawowe warunki sprowadzające się do prowadzenia pokojowej polityki, pełnych regulacji prawnych i stosownych nakładów finansowych w zakresie obronności, upowszechniania wiedzy obronnej oraz kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa⁴⁷.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego wyrażającą się w zdolności do przeciwstawienia się – poprzez pełne wykorzystanie potencjału militarnego i niemilitarnego państwa jako całości – szczególnym zagrożeniom, jakimi są szczególne stany, w jakich państwo może zdarzyć się funkcjonować, czyli zewnętrzne zagrożenie jego bezpieczeństwa, kryzys i wojna.

1.3. Kryzys i sytuacje kryzysowe

Słowo „kryzys” pochodzi od greckiego „krisis” i oznacza⁴⁸: *punkt zwrotny, przełomowy; moment rozstrzygający; jakościową zmianę układu lub w układzie.*

⁴⁵ Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 10.

⁴⁶ Por. S.Koziej, F.Wońkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 8.

⁴⁷ Tamże, s. 27.

⁴⁸ Zob. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 404.

W słowniku języka polskiego wymieniono następujące desygnaty pojęcia kryzys⁴⁹:

- moment przełomu w odniesieniu do przeżyć, poglądów indywidualnych, do rozwoju kultury, nauki, wypadków politycznych itp.;
- w ekonomii – okres załamania gospodarczego;
- najcięższy, przełomowy okres choroby, przesilenie.

Kolejne desygnaty rozważanego pojęcia to:

- forma (faza) konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami w wyniku czego może nastąpić konflikt zbrojny⁵⁰;
- sytuacja powstała w toku prowadzenia działań bojowych, grożąca utratą inicjatywy i możliwością przegrania kampanii, bitwy lub operacji, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych⁵¹.

Należy zauważyć, iż zaprezentowany zbiór desygnatów kryzysu odnosi się do takich układów, jak: organizm, instytucja, organizacja, w tym również społeczeństwo. Kryzys zatem, jak również sytuacja kryzysowa, określa pewien stan psychiczny człowieka lub zjawisko społeczne, nie jest natomiast zjawiskiem fizycznym⁵².

Z analizy zaprezentowanych desygnatów kryzysu wynika również, że jest to zjawisko „burzenia” dotychczasowych poglądów, planów, wyobrażeń i zastępowania ich nowymi, przy czym przemiana ta nie odbywa się stopniowo na drodze ewolucyjnej, lecz w wyniku gwałtownych, rewolucyjnych przemian.

Wydawać by się mogło, iż kryzys jako początkowe stadium przemian jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ w dłuższej perspektywie oznacza rozwój, natomiast jego powstrzymywanie – stagnację. Jednakże ocena danego kryzysu w znacznej mierze zależy od punktu obserwacji. Każde zdarzenie inaczej wygląda, gdy spojrzeć na nie z pewnej perspektywy czasu, inaczej, gdy obserwowane jest z zewnątrz w trakcie jego trwania, a jeszcze inaczej, gdy postrzegane jest przez jego uczestników i „aktorów”.

Zjawisko kryzysu może być obserwowane z dwóch zasadniczych punktów. Po pierwsze, przez bezstronnego obserwatora z zewnątrz i wtedy należy mówić o kryzysie społecznym w swojej klasycznej postaci⁵³. Po drugie, kryzys może być rozpatrywany z punktu

⁴⁹ Zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993, s. 362.

⁵⁰ Zob. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1994, s. 13.

⁵¹ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 38.

⁵² Szerzej W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 38-43.

⁵³ Problematyka ta jest terenem badań historyków i socjologów, którzy starają się ustalić przyczyny powstawania oraz określić przebieg tych zjawisk.

widzenia aparatu kierującego (zarządzającego) daną organizacją bądź instytucją i wtedy mówić należy o kryzysie w procesie kierowania (zarządzania). Problem ten jest stosunkowo młody, z naukowego punktu widzenia⁵⁴, dlatego też nie doczekał się jeszcze wystarczających rozwiązań teoretycznych i nadal jest to bardziej praktyczna sfera ludzkiej działalności, niż obszar badań naukowych.

Dla zobrazowania kryzysu społecznego posłużyć się można definicją opracowaną przez R. Wróblewskiego, zgodnie z którą kryzys⁵⁵ w sensie przedmiotowym oznacza „zerwanie” istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji, albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko „zerwania” jest rozciągnięte w czasie i wkomponowane w proces przejścia od stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych własnościach. W sensie ontologicznym natomiast, to kulminacja nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego.

W naukach społecznych opracowano wiele teorii powstawania i przebiegu sytuacji kryzysowych⁵⁶. Jednakże żadna z nich nie wyjaśnia całkowicie procesu powstawania tych zjawisk oraz nie daje narzędzi niezbędnych do prognozowania ich przebiegu. Dopiero łącząc je ze sobą, można zbudować pewien model mechanizmu ich powstawania, zgodnie z którym powstanie kryzysów społecznych zdeterminowane jest trzema warunkami:

- musi zaistnieć zjawisko niezadowolenia społecznego zrodzone zazwyczaj na kanwie niesprawiedliwości w podziale dóbr. Oczekiwania społeczne są znacznie większe od możliwości ich zaspokojenia. Różnica ta, z jednej strony jest motorem napędzającym rozwój społeczny, z drugiej zaś, jeżeli jest zbyt duża, powoduje niezadowolenie społeczne⁵⁷;
- musi powstać pewna masa krytyczna – czyli nastąpić zgromadzenie odpowiedniej liczby niezadowolonych na pewnej ograniczonej przestrzeni⁵⁸;
- musi pojawić się przywódca tej grupy niezadowolonych, od którego siły i charyzmy zależy przebieg sytuacji kryzysowej⁵⁹.

⁵⁴ Pierwszym piszącym o skutecznym kierowaniu (zarządzaniu) był Niccoló Machiavelli, który w swoich dziełach w sposób empiryczny, pragmatyczny i praktyczny przedstawił sposoby skutecznego rządzenia również w sytuacjach ekstremalnych - dziś powiedzielibyśmy - w sytuacjach kryzysowych. Jednakże ze względu na sposób postrzegania i opisywania tych zjawisk jego nazwisko stało się synonimem złowieszczej, pozbawionej skrupułów intrygi.

⁵⁵ Zob. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9 i 10.

⁵⁶ Zob. R. Wróblewski, *Zarys ...*, wyd. cyt., s. 10.

⁵⁷ *Teoria krzywej J*, James’a C. Davies’a [w:] R. Wróblewski, *Zarys...* wyd. cyt., s. 22.

⁵⁸ *Teoria mobilizacji społecznej*, zob. R. Wróblewski, *Zarys...* wyd. cyt., s. 22; A. Jay, *Machiavelli ...* wyd. cyt. s. 61.

⁵⁹ *Teoria koalicji i teoria przywództwa* oraz zob. R. Wróblewski, *Zarys...* wyd. cyt., s. 27.

Z badań prowadzonych przez amerykańskiego ekonomistę G.Becker'a⁶⁰ wynika, że stosując odpowiednie podejście, wszystkie procesy socjologiczne można analizować, wykorzystując wolnorynkowe prawa ekonomiczne. Stosując zatem prawo popytu i podaży, należy założyć, iż popytem będą oczekiwania człowieka (społeczeństwa) w zaspokojeniu potrzeb, którymi mogą być nie tylko dobra materialne, ale również potrzeby mało kojarzące się z ekonomią, takie jak: potrzeba miłości, akceptacji, poczucia bezpieczeństwa, posiadania władzy i inne; podażą natomiast będą uświadomione sobie przez człowieka (społeczeństwo) możliwości zaspokojenia tych potrzeb.

Różnica między popytem a podażą jest motorem napędzającym rozwój, ponieważ oczekiwania są większe od aktualnych możliwości ich zaspokojenia, a przy tym istnieje realna szansa na zaspokojenie potrzeb. Jeżeli jednak różnica ta powiększa się, dochodząc do stanu, w którym człowiek uświadamia sobie, że bez względu na wysiłki nigdy nie będzie w stanie zaspokoić rosnących potrzeb, to przeważnie z nich rezygnuje lub zastępuje łatwiejszymi do uzyskania substytutami. Są jednak potrzeby, z których nie można zrezygnować ani zastąpić ich innymi. Ich niezaspokojenie zagraża dalszej egzystencji danej osoby, powodując powstanie kryzysu czyli stanu, w którym stara się ona zaspokoić daną potrzebę za wszelką cenę, nawet kosztem innych. Jeżeli jej się to nie uda, straci nie tylko możliwość dalszego rozwoju, ale przede wszystkim sens dalszej działalności czy nawet życia.

Podobnie problem ten wygląda w przypadku grup społecznych lub społeczności, jednakże w takiej sytuacji należy liczyć się z ogromną determinacją społeczności w dążeniu do zaspokojenia potrzeby, którą uważa ona za niezbędną dla własnego istnienia. Ponadto, kiedy podmiotem naszych rozważań jest społeczeństwo, drugim obok niezaspokojenia potrzeby warunkiem niezbędnym do wystąpienia sytuacji kryzysowej jest potrzeba ujawnienia się przywódcy, który poprowadzi daną społeczność do walki o zaspokojenie tej potrzeby oraz wskaże kierunek tej walki.

Zauważyć też należy, iż sterować można zarówno popytem, jak i podażą. Często bywa tak, że to przywódca powoduje niezadowolenie społeczne, pokazując, co mogliby mieć ludzie, a co jest dla nich niedostępne. Wywołuje zatem różnicę między oczekiwaniami a możliwościami ich zaspokojenia. Taki przywódca może również spowodować powstanie masy krytycznej.

Kryzysy rozpatrywane z tego punktu widzenia są „przedsionkami” rewolucyjnych zmian w społeczeństwie lub na szczytach władzy i mogą prowadzić do wojny, czyli stanowią

⁶⁰ Zob. G.Becker, *Uniwersalna ekonomiczna teoria zachowań ludzi. Zbiór esejów*, PWN, Warszawa 1990; E.Freyberg, *Socjologia w równaniach*, „Wiedza i Życie” 1993, nr 3, s. 35.

pośredni stan funkcjonowania państwa - pomiędzy pokojem i wojną. Kryzys w takim ujęciu jest tak naprawdę niczym innym jak etapem „walki o władzę” – etapem, który charakteryzuje się:

- gwałtownością przebiegu;
- bezwzględnością postępowania głównych jego aktorów;
- trudno przewidywalnym, a w niektórych przypadkach wręcz zaskakującym dla animatorów rozwojem sytuacji, powodującym odczuwalną bądź prawdziwą utratę przez nich kontroli nad zachodzącymi zdarzeniami;
- dużym stopniem zagrożenia wartości uznanych przez społeczność, która decyduje się na podjęcie takiej walki, za najważniejsze; zagrożenie to może być prawdziwe bądź też iluzoryczne - zakodowane w świadomości ludzi przez ich przywódcę.

Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że kryzys społeczny to *kulminacja nagromadzonych i skumulowanych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego*⁶¹. W praktyce objawia się to wystąpieniem społeczeństwa (lub jego części) przeciwko panującemu porządkowi prawnemu (władzy) lub przeciwko innemu społeczeństwu. Wystąpienie takie zawsze jest sterowane przez liderów danej społeczności, nawet w wypadku gdy w swojej początkowej fazie jest ruchem spontanicznym. Stąd też wynika ogromny wpływ tych liderów na przebieg samego zjawiska, czyli sytuacji kryzysowej, która może zostać zażegnana w swojej początkowej fazie poprzez „dogadanie” się liderów obu zwaśnionych stron lub zniszczenie liderów jednej z nich, albo też może doprowadzić do starć zbrojnych pomiędzy stronami. Należy również pamiętać o tym, iż nie każda wojna jest wynikiem takiego właśnie konfliktu społecznego, często jest ona kontynuacją polityki, czyli świadomego wyboru liderów jednej ze stron.

Przedstawione powyżej rozumienie kryzysu i sytuacji kryzysowej nie oddaje jednak w pełni istoty tego zjawiska, ponieważ kryzys to nie tylko pewna faza konfliktu społecznego, to również powszechnie występujące zjawisko, z którym każdy z nas wielokrotnie zetknął się w swoim życiu. Dlatego też bardziej ogólnym spojrzeniem na zjawisko kryzysu będzie próba jego rozpatrzenia poprzez pryzmat kierowania⁶², rozumianego jako oddziaływanie jednego obiektu (kierującego) na inny obiekt (kierowany) zmierzające do tego, aby obiekt kierowany działał w kierunku osiągnięcia postawionego przed nim celu.

Spółeczeństwo to nie tylko zbiór ludzi zamieszkujących pewne terytorium, to również swoista organizacja posiadająca własną hierarchię i związany z nią aparat zarządzania.

⁶¹ Zob. R. Wróblewski, *Zarys...* wyd. cyt., s. 10.

⁶² Zob., J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1979, s. 451.

Z punktu widzenia tego właśnie aparatu, pojęcie kryzysu jest znacznie szersze, ponieważ odnosi się nie tylko do problemu „walki o władzę”, ale również do realizacji jego podstawowych obowiązków wynikających z piastowanego urzędu. Dlatego też zachodni teoretycy tego problemu nieco szerzej definiują pojęcie kryzysu.

Według M. Clarke’a *na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia i zaskoczenie oraz fakt, że jest ono rezultatem zarówno niebezpieczeństwa, jak i okoliczności, w jakich ono występuje*⁶³. Definicja ta zawiera wszystkie cechy charakterystyczne kryzysu zgodne z powszechnym, niemal intuicyjnym rozumieniem tego zjawiska. Po pierwsze, zagrożona jest wartość uznawana za najważniejszą lub przynajmniej bardzo ważną. Po drugie, zagrożenie to zaskakuje. Stąd nie zawsze wiadomo jak się zachować. Po trzecie, zmusza to do podjęcia natychmiastowej decyzji, nie pozwalając na ochłonięcie i przeanalizowanie sytuacji oraz dokonanie oceny skutków decyzji, którą należy podjąć.

Ponadto Clarke podaje, że kryzys to rezultat nie tylko samego niebezpieczeństwa (zagrożenia podstawowej wartości), ale przede wszystkim okoliczności, w jakich ono wystąpiło. Najprawdopodobniej w innych okolicznościach to samo zagrożenie nie stanowiłoby jeszcze o tym, iż my sami bądź nasza organizacja znalazłyby się w kryzysie.

Dopełnienie zaprezentowanej istoty kryzysu stanowią wyszczególnione przez specjalistów kanadyjskich jego cechy, które przedstawione zostały na polsko-kanadyjskiej konferencji poświęconej roli administracji wobec sytuacji kryzysowych. Zdaniem tych specjalistów *pomimo że każda sytuacja kryzysowa jest inna, to wszystkie jednak w pewnym stopniu charakteryzują następujące cechy:*

- zaskoczenie,
- niewystarczająca ilość informacji wtedy, kiedy potrzebujemy jej najbardziej,
- organizacja nie nadąża reagować na wydarzenia prawdziwe lub odczuwalne,
- wydarzenia stają się coraz bardziej groźne,
- utrata kontroli, rzeczywista lub odczuwalna,
- zagrożenie żywotnych interesów,
- skrupulatna kontrola z zewnątrz,
- wytwarzanie się mentalności obłączonych,
- panika,

⁶³ Por., M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, maszynopis wykładu wygłoszonego w Brukseli w 1995.

– *przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji*⁶⁴.

Powyższa charakterystyka kryzysu przedstawia go jako wynik nie tylko zagrożenia, presji czasu i zaskoczenia, ale mówi również o ogromnej roli opinii publicznej i mediów ją tworzących w potęgowaniu wrażenia zagrożenia oraz w znacznej mierze kreowania danego zdarzenia na kryzysowe.

Zgodnie z poglądami M. Clarke'a *najbardziej charakterystycznym problemem w procesie sterowania kryzysem jest przeładowanie (nadmiar) informacji. Gdy się kryzys rozwija, napływa więcej informacji niż system może przyjąć i przez to decydenci tracą obraz sytuacji, której mają zaradzić. (...) Mamy w historii wiele przykładów o systemach, które otrzymały wszystkie niezbędne informacje, lecz nie przetworzyły ich wystarczająco szybko, tak aby kluczowi decydenci byli w posiadaniu ważnych informacji w odpowiednim momencie. Podobnie, przeładowanie informacji skłania do odczytania niewłaściwej ich intencji – autor informacji usiłuje z całą przenikliwością coś zasygnalizować, a odbiorca może odczytać w sygnale coś, co nie było zamierzone*⁶⁵.

Analiza zaprezentowanych cech kryzysu prowadzi do wniosku, iż wszystkie one charakteryzują stan rzeczywistej bądź też odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami lub funkcjonowaniem organizacji przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji na skuteczne jej opanowanie. Przyjmując to jako podstawową cechę kryzysu, dość łatwo możemy wytłumaczyć fakt, że najczęściej to właśnie obserwatorzy z zewnątrz oceniają daną sytuację jako kryzysową. Natomiast sami zainteresowani uważają, że zaistniała sytuacja niczym nie odbiega od normy, jest w pełni opanowana, a oni sami wiedzą, jak przeciwdziałać powstałemu zagrożeniu⁶⁶.

Należy zauważyć, iż przytoczona powyżej definicja kryzysu nie tylko obejmuje znaczeniem pojęciowym kryzysy społeczne, ale również wszystkie inne sytuacje, które możemy uznać za kryzysowe zarówno w odniesieniu do procesu kierowania, jak i do sfery psychologicznej ludzi. Wynika z niej także i to, że potencjał instytucji powołanych do przeciwdziałania zagrożeniom w danej dziedzinie funkcjonowania państwa jest niewystarczający do realizacji tego zadania, jeżeli sytuacja przejdzie w fazę kryzysu. Stąd też instytucje w takich sytuacjach muszą być wspomagane z zewnątrz. Powoduje to przeniesienie głównego ciężaru koordynacji działań na wyższe szczeble zarządzania.

⁶⁴ Zob. Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji „Administracja wobec sytuacji kryzysowych”, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 6-8 maja 1998 r., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi*, s. 4.

⁶⁵ Zob. M. Clarke, *Charakterystyka ...* wyd. cyt., s. 2.

⁶⁶ Por. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 41.

Należy również pamiętać, że rozwój sytuacji zagrożenia i przejście jej w fazę kryzysową zawsze w konsekwencji powoduje zmiany w instytucji⁶⁷, w której to zjawisko występuje, lub odpowiedzialnej za dziedzinę objętą kryzysem. Wynika to bezpośrednio z definicji kryzysu – jeżeli jakaś instytucja nie była w stanie opanować sytuacji zagrożenia i doprowadziła do kryzysu, to należy ją zmienić lub zastąpić inną, aby w przyszłości czuć się bezpiecznie.

Z dotychczasowych rozważań wynika również, że proces kierowania w sytuacjach kryzysowych musi rozpocząć się przed przejściem sytuacji zagrożenia w fazę kryzysu po to, aby do niego nie dopuścić. Istotą zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest przeciwdziałanie rozwojowi sytuacji zagrożenia i niedopuszczenie do przejścia sytuacji zagrożenia w fazę kryzysu.

Zasadne zatem wydaje się dokonanie analizy sytuacji kryzysowych oraz ich klasyfikacji, co z jednej strony powinno sprecyzować obszar zagrożeń państwa i umiejscowić w tym obszarze ogniwa jego ochrony, z drugiej natomiast strony zapewni jednolitość pojęciową niniejszego opracowania.

Rozpatrywanym obiektem jest państwo, czyli organizacja polityczna, wyposażona w suwerenną władzę nad wszystkimi mieszkańcami (obywatelami) określonego terytorium. Zewnętrzna suwerenność państwa przejawia się realizacją przez nie celów niezależnych od innych państw i ochroną interesów własnych. Ograniczenie jej może nastąpić w wyniku przyjętych przez państwo zobowiązań będących następstwem przegranej wojny lub podpisanych umów międzynarodowych. Natomiast wewnętrzna suwerenność państwa przejawia się w tym, że władza państwowa jest najwyższa na danym obszarze i sama decyduje o zakresie swoich kompetencji, a wszystkie inne instytucje i organy funkcjonują za jej zgodą i na warunkach przez nią określonych. Ponadto sprawuje ona pełnię władzy nad terytorium i ludnością państwa oraz jedynie ona jest kompetentna do nawiązywania i prowadzenia stosunków z innymi państwami, czyli reprezentowania danego kraju na arenie międzynarodowej. Należy jednak pamiętać, że w państwie demokratycznym najwyższym suwerenem jest naród⁶⁸ (społeczeństwo danego państwa) i do niego należy najwyższy poziom władzy, który wyraża się w powszechnych wyborach, w publicznej ocenie poczynąń władz politycznych itd. Sprawowanie władzy przez naród odbywa się głównie w sposób pośredni,

⁶⁷ Pod pojęciem „instytucji” należy rozumieć przedsiębiorstwa, instytucje samorządowe, instytucje administracji rządowej – w tym również ogniwa ochrony państwa – oraz państwo, a nawet grupy państw.

⁶⁸ Pod pojęciem „narodu” rozumiemy w tym przypadku zbiorowość obywateli państwa, która osiągnęła wysoki stopień organizacji politycznej i kultury.

poprzez wybranych przedstawicieli, jednakże w pewnych sytuacjach władza ta jest sprawowana bezpośrednio, np. w czasie referendum lub wyborów bezpośrednich.

Powyższe poglądy znajdują swoje odzwierciedlenie w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie artykuł 4. stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. Mówiąc zatem o bezpieczeństwie państwa demokratycznego, mamy na myśli przede wszystkim bezpieczeństwo powszechne jego obywateli, bezpieczeństwo systemu sprawowania władzy przez społeczeństwo i związane z tym bezpieczeństwo funkcjonowania organów władzy oraz nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium.

Skoro obiektem rozważań jest państwo i jego obywatele, źródłem zagrożeń dla tych podmiotów może być ich otoczenie, czyli środowisko, w którym można w sposób abstrakcyjny, stosując pewne uproszczenie, wyszczególnić następujące komponenty:

- społeczeństwo;
- przyrodę;
- infrastrukturę techniczną obszaru – czyli wytwory ludzkiej cywilizacji ułatwiające człowiekowi życie, takie jak: budynki, sieć komunikacyjna (w tym telekomunikacyjna), drogi przesyłu mediów, zakłady pracy i inne.

Wymienione komponenty środowiska są ze sobą ściśle związane oraz wzajemnie od siebie zależne. Od tysięcy lat człowiek kształtuje swoje środowisko przyrodnicze społeczne i techniczne, tworząc coraz lepsze warunki własnego bytu oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Istniejąca od początku naszej cywilizacji ogromna zależność między człowiekiem i stworzoną przez niego, w szerokim tego słowa znaczeniu, kulturą a otaczającą go przyrodą oraz ogromny rozwój nauki powodują, iż niezmiernie trudno jest dzisiaj w sposób precyzyjny i niepodlegający dyskusji powiedzieć, czy dane zjawisko zostało spowodowane tylko i wyłącznie siłami natury czy też działalnością człowieka. Stąd też wszelkie próby kategoryzacji zagrożeń zawsze mogą się spotkać z mniejszą lub większą krytyką

naukowców zajmujących się tą problematyką⁶⁹. Niemniej jednak przyjmując za punkt odniesienia komponenty otoczenia podmiotu rozważań (obywateli państwa oraz samego państwa), można stwierdzić, iż czynnikami powodującymi zagrożenia dla państwa i jego obywateli będą:

- konflikty społeczne (wewnątrz danej społeczności, z innymi otaczającymi ją społecznościami),
- siły natury,
- awarie techniczne,
- czynniki inne.

Przy tak przyjętym podziale zagrożeń bezpośrednim skutkiem oddziaływania:

- *konfliktów społecznych* będą wojny wewnętrzne i zewnętrzne, guerrilla, terroryzm, przestępczość, bezrobocie, bieda i inne;
- *sił natury* będą klęski żywiołowe, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt oraz awarie techniczne;
- *awarii technicznych* będą katastrofy techniczne i ekologiczne;
- *innych* będą np. epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt.

Pośrednimi natomiast skutkami oddziaływania sił natury lub awarii technicznych mogą być konflikty społeczne, jeżeli zjawiska te naruszają bezpieczeństwo ekonomiczne danej społeczności lub poszczególnych jej członków. Podobnie pośrednimi skutkami konfliktów społecznych mogą być awarie techniczne lub naruszenia na danym obszarze równowagi biologicznej ekosystemu, której częścią jest również człowiek.

Prezentowany powyżej podział, którego kryterium jest źródło (środowisko) zagrożeń, ściśle wiąże się z istniejącymi w danym państwie ogniwami jego ochrony. Zauważmy, iż ogniwa ochrony takie jak Policja Państwowa, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, oddziały Obrony Cywilnej przeznaczone są do zwalczania konkretnych zagrożeń związanych z określonym środowiskiem.

⁶⁹ Różnorodność ewolucji, pozornie podobnych zjawisk społecznych i fizycznych, rozpatrywana jest w oparciu o teorię chaosu zapoczątkowaną w 1963 przez E.N. Lorentza, który badał stabilność przepływów hydrodynamicznych oraz wynikających stąd konsekwencji dla prognozowania zjawisk atmosferycznych. Zjawiska chaotyczne występują w ruchach płynów, stanach pogody, reakcjach chemicznych (np. reakcje Biełousowa-Zabotyńskiego), obwodach elektrycznych, komórkach nerwowych, sercu, przemianach społecznych i ekologicznych, a nawet - w klasycznej mechanice Newtona. Nieprzewidywalność zjawisk chaotycznych wynika z rozchodzenia się sąsiednich trajektorii i jednoczesnej wrażliwości układu na znikomo małe zaburzenia (fluktuacje), powodujące zmianę trajektorii, dzięki czemu stan układu, bardzo zbliżony do innego stanu, może zupełnie inaczej ewoluować. (Zob. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, Kraków 1998).

Innym kryterium podziału może być skala zagrożenia. Zagrożenia o niewielkich skutkach i zasięgu w prawodawstwie polskim określane są mianem zagrożeń miejscowych. Są to zagrożenia występujące dość często, ale skutki pojedynczych zagrożeń tego typu odczuwa niewielka grupa ludzi. Do walki z takimi właśnie zagrożeniami powołuje się różne instytucje w tym również ogniwa ochrony państwa. Natomiast zagrożenia o dużej skali, do zwalczania których siły i środki lokalnych służb ratowniczo-porządkowych są niewystarczające, określa się w prawodawstwie polskim mianem „nadzwyczajnych zagrożeń”. Zagrożenia tego typu wymagają zaangażowania wielu różnych instytucji zarówno rządowych, jak i pozarządowych oraz niejednokrotnie mobilizacji sił i środków będących w prywatnym władaniu poszczególnych członków danej społeczności.

Zaprezentowane powyżej kryteria klasyfikacji zagrożeń służą tworzeniu odpowiednich instytucji zapewniających właściwy poziom bezpieczeństwa obywateli i państwa. Pierwsze z nich – środowiskowe – uświadamia, jakie organa ochrony państwa powinny funkcjonować w danym państwie lub na danym obszarze, oraz określa spektrum ich zadań. Drugie kryterium decyduje o potencjale tych instytucji, który jest pochodną zasobności danej społeczności oraz przyjętej granicy zagrożeń miejscowych. Zwiększając potencjał ogniw ochrony państwa oraz służb ratowniczych, przesuwamy granicę dzielącą zagrożenia miejscowe i nadzwyczajne. Im większy potencjał ogniw ochrony, tym łatwiej opanować nawet duże zagrożenia bez potrzeby mobilizacji społeczeństwa i jego zasobów. Niemniej jednak zawsze mogą wystąpić zagrożenia, które przekroczą możliwości reagowania nawet najsilniejszych ogniw ochrony państwa. W takich sytuacjach władze każdego państwa muszą być przygotowane zarówno do koordynacji działań wszystkich ogniw ochrony, jak i zmobilizowanych zasobów prywatnych społeczeństwa. Istotą systemu bezpieczeństwa państwa jest umiejętność zmobilizowania całego potencjału państwa oraz skutecznego wykorzystania go w sytuacjach kryzysowych, natomiast umiejętność optymalnego wykorzystania potencjału państwa w czasie reagowania w sytuacjach kryzysowych zagrażających państwu jako instytucji oraz jego obywatelom świadczy o skuteczności działania organów władzy państwowej.

Oprócz przedstawionych powyżej podziałów zagrożeń według kryterium środowiskowego i skalowego niemniej ważnym podziałem jest klasyfikacja zagrożeń wynikająca z procesu rozwoju sytuacji kryzysowej. Decyduje ona o sposobie działania ogniw ochrony państwa oraz całego systemu bezpieczeństwa państwa. Przyjmując zatem za kryterium klasyfikacji przebieg procesu rozwijania się sytuacji kryzysowych, można wyodrębnić zagrożenia:

- o *ograniczonym zasięgu*, czyli występujące na pewnym ograniczonym obszarze lub odnoszące się do wyodrębnionej dziedziny funkcjonowania państwa i niepowodujące powstania sytuacji kryzysowych poza tym obszarem lub dziedzinami;
- *rozprzestrzeniające się*, czyli stopniowo przeradzające się z sytuacji kryzysowych o ograniczonym zasięgu w sytuacje ogólnokrajowe;
- o *zasięgu ogólnokrajowym*, czyli takie, które od samego początku ich zaistnienia obejmują znaczną część kraju lub większą część dziedzin jego funkcjonowania. Sytuacje tego typu powoduje przede wszystkim (ale nie jedynie) zagrożenie utraty suwerenności kraju lub części jego terytorium.

Wyodrębnione grupy sytuacji kryzysowych stanowią tło do ukazania istoty funkcjonowania aparatu zarządzania kryzysowego oraz ukazania roli, jaką pełnią poszczególne jego szczeble.

W sytuacjach o ograniczonym zasięgu główny ciężar opanowywania tych sytuacji spoczywa na organach zarządzających danym obszarem lub dziedziną funkcjonowania państwa. Zadaniem natomiast organów zarządzania wyższego (nadrzędnego) szczebla jest śledzenie rozwoju danej sytuacji oraz w miarę potrzeby wspieranie organów zarządzających daną sytuacją siłami, środkami i zasobami będącymi w dyspozycji tego szczebla. Głównym celem działania nadrzędnych organów zarządzania kryzysowego jest przede wszystkim niedopuszczenie do rozprzestrzenienia się sytuacji kryzysowej poprzez takie wspieranie organów zarządzających daną sytuacją, aby mogły ją opanować. Organ nadrzędny nie powinien, bez wyraźnej potrzeby, przejmować zarządzania taką sytuacją kryzysową – ponieważ przejęcie zarządzania zdejmuje również ciężar odpowiedzialności z organu niższego szczebla, a co za tym idzie nie sprzyja pogłębianiu jego wiedzy i doświadczenia, które jest podstawą sprawnego i skutecznego działania. Można byłoby w tym miejscu dotychczasowe rozważania uważać za nieracjonalne, ponieważ szczebel nadrzędny, dysponując większymi możliwościami, może łatwiej zapanować nad daną sytuacją.

W rozprzestrzeniających się sytuacjach kryzysowych rola nadrzędnych organów zarządzania kryzysowego w pierwszej fazie rozwoju tych sytuacji, kiedy jeszcze mają ograniczony zasięg, jest podobna do opisanej powyżej. W fazie tej im skuteczniej będą działać organy zarządzające niższych szczebli, tym więcej czasu będzie posiadał organ nadrzędny na przygotowanie się do przejęcia zarządzania rozwijającą się sytuacją, a tym samym powinien łatwiej ją opanować.

W obydwu zaprezentowanych powyżej sytuacjach kryzysowych bardzo ważna jest skuteczność działania aparatu zarządzania szczebli najniższych, ponieważ od niej zależy, czy dana sytuacja kryzysowa przeniesie się na inne obszary, oraz jak długo będzie trwała. To one są odpowiedzialne za sprawne i szybkie opanowanie takich sytuacji. Nieco inną rolę w tych sytuacjach kryzysowych odgrywają wyższe poziomy zarządzania. Polega ona na zapewnieniu doradztwa, pomocy technicznej i finansowej oraz koordynacji, a przede wszystkim na tworzeniu prawa, koncepcji i programów zarządzania sytuacjami kryzysowymi oraz nadzorowaniu ich wdrażania. Na wyższych szczeblach zarządzania sytuacjami kryzysowymi będzie też organizowana pomoc szczeblom niższym, wtedy kiedy sytuacja powstała w wyniku zagrożenia przerasta ich możliwości.

Zdecydowanie odmienna od przedstawionej jest natomiast rola najwyższych szczebli zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych o zasięgu ogólnokrajowym. Przy tego typu zagrożeniach aparat zarządzający rozwijany jest stopniowo od najwyższego do najniższego szczebla. Przeciwnie niż w poprzednio przedstawionych sytuacjach, w których aparat zarządzający rozwijany był od najniższego do najwyższego szczebla – ponadto w czasie występowania globalnych zagrożeń najwyższy szczebel zarządzania kryzysowego nie tylko rozwija się jako pierwszy, ale przede wszystkim steruje rozwijaniem niższych szczebli tego aparatu oraz określa i precyzuje zadania niezbędne do realizacji przez szczeble niższe. W sytuacjach tych szczebel nadrzędny pełni rolę koordynatora przygotowań całego systemu do reagowania kryzysowego i w rezultacie kieruje nim.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat istoty kryzysu, można stwierdzić, że kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia, będącej rezultatem pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa fakt prawdziwej lub odczuwalnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz braku koncepcji jej opanowania⁷⁰.

⁷⁰ Zob., W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy ...* wyd. cyt., s. 43.

2. IDENTYFIKACJA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Ostatnie lata to czas przebudowy systemów bezpieczeństwa i obronności, podyktowany rozwojem myśli naukowej w tym zakresie, próbami dostosowania systemu obronności do standardów europejskich (światowych), działaniami zmierzającymi do integracji Rzeczypospolitej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Okres ten zapoczątkowany został zakończeniem „zimnej wojny”, co spowodowane zostało rozwiązaniem Układu Warszawskiego i „zburzeniem muru berlińskiego”, upadkiem ZSRR, a w odniesieniu do Polski – zmianą ustroju i wprowadzeniem reguł gospodarki rynkowej. Lata, o których mowa, to także okres, w czasie którego zaistniały dwa fakty wpływające w sposób zasadniczy na bezpieczeństwo i obronność Polski. Pierwszy z nich wiąże się z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku – ustaw ustrojowych; drugi natomiast związany jest z przyjęciem 12 marca 1999 roku Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego⁷¹.

2.1. Systemy bezpieczeństwa i obronności RP

Problematyka bezpieczeństwa i obronności regulowana była w historii powojennej Polski aktami prawnymi – normującymi zakres zadań określonych organów państwa w zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Były to akty wydane głównie przez Komitet Obrony Kraju oraz jego Przewodniczącego. Dokumenty te odnosiły się w znakomitej większości do warunków uwzględniających dwa stany funkcjonowania państwa, tj. stan wojny i pokoju⁷².

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

Przejawem tego jest przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” oraz 23 maja 2000 r. „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁷¹ Szerzej W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*. Studium, AON, Warszawa 2000, s. 62-65.

⁷² Podjęte przez ministrów właściwych przedsięwzięcia związane z wypełnieniem delegacji zawartych w ustawach o stanach nadzwyczajnych pozwalają przypuszczać, że kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa będą w niedalekiej przyszłości uregulowane.

I tak, cytowana powyżej „Strategia Bezpieczeństwa...” stanowi, iż sytuację Polski diametralnie zmieniło jej członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, gwarantujące bezpieczeństwo i stwarzającym, pomimo zachodzących zmian w Europie i wokół Europy, warunki do stabilnego rozwoju. *Jednocześnie w ostatnich latach pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia dla pokoju i stabilności międzynarodowej, także na naszym kontynencie, w tym konflikty etniczne, kryzysy ekonomiczne, zachwianie stabilności politycznej, zorganizowana przemoc i łamanie praw człowieka, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm i zorganizowana przestępczość transnarodowa*⁷³.

W kontekście rozważań dotyczących bezpieczeństwa państwa należy stwierdzić, że cytowana już wcześniej „Strategia bezpieczeństwa...” określa główne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, sprowadzające się do:

- zagwarantowania niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej oraz nienaruszalności granic Rzeczypospolitej Polskiej, a także ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego;
- stworzenia warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju;
- wnoszenia wkładu w budowę ładu pokojowego w Europie i na świecie.

Wśród wyzwań i zagrożeń określonych w „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” znajdują się zagrożenia i wyzwania, takie jak: wojna i agresja zbrojna, kryzysy i konflikty lokalne, regiony nadmiernej koncentracji potencjału militarnego, proliferacja broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne, niebezpieczeństwo nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, środowisko naturalne, terroryzm i przestępczość zorganizowana, a także aktywność obcych służb specjalnych oraz ochrona informacji.

Warte podkreślenia w tym miejscu wydaje się to, iż spośród wyżej wymienionych zagrożeń i wyzwań aż blisko połowa znajduje się bezpośrednio bądź pośrednio we właściwości ogniów ochrony państwa (o których w kolejnym rozdziale niniejszego opracowania), tj.: proliferacja broni masowego rażenia, niekontrolowane migracje transgraniczne, środowisko naturalne, terroryzm i przestępczość zorganizowana.

Cechą charakterystyczną przedmiotowej „Strategii bezpieczeństwa...” jest to, że wskazuje płaszczyzny aktywności i instrumenty realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i co warto podkreślić obok zasadniczego wymiaru tej polityki, a więc działań dyplomatycznych wśród działań narodowych, określa precyzyjnie rolę dwóch ogniów ochrony

⁷³ Zob. *Strategia bezpieczeństwa ...* wyd. cyt., s. 5.

państwa, jakimi bez wątpienia są: Policja i Straż Graniczna, co świadczy dobitnie o roli ogniw ochrony państwa w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej” stanowi między innymi, że *stosownie do wyznaczonych celów i działań strategicznych, Polska będzie utrzymywać system obronności o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym (...). System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań organizowane, utrzymywane i przygotowane*⁷⁴. System obronności Rzeczypospolitej Polskiej to zatem wszystkie, wzajemnie powiązane funkcjonalnie, siły i środki realizujące zadania obronne, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane.

Polska organizuje i utrzymuje swój system obronności, kierując się obowiązującym prawem oraz w zgodzie z potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza z wymaganiami jakościowymi i możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten funkcjonuje ciągle, realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia się, a w razie potrzeby przeciwstawiania się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny⁷⁵.

Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych: militarnego (siły zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne).

Podsystem kierowania obronnością tworzą wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. Podsystem

⁷⁴ Zob. *Strategia obronności ...* wyd. cyt., s. 16.

⁷⁵ Zob., J.Pawłowski, *System obronności RP*, Informator nr 1(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, s. 14.

ten jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny. Do jego zasadniczych funkcji należy kierowanie przygotowaniem obronnym w czasie pokoju, kierowanie reagowaniem na zagrożenia kryzysowe oraz kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Podsystem militarny (siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej) jest podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa. Służy on ochronie niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic. W ramach spełniania tej funkcji siły zbrojne wykonują zadania wynikające ze strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej, a skonkretyzowane w „Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej” (podpisanej przez Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio 24 i 25 stycznia 2001 roku) oraz w stosownych narodowych i sojuszniczych planach reagowania kryzysowego i obrony państwa.

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

Podsystem pozamilitarny tworzą wszystkie, poza siłami zbrojnymi RP, ogniwa wykonawcze administracji publicznej, inne instytucje państwowe – i przedsiębiorcy – na które są nakładane lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w granicach powszechnie obowiązującego prawa⁷⁶, ogniwa dzielące się na: informacyjne, gospodarcze oraz ochronne.

Podsystem pozamilitarny funkcjonuje w ramach działów administracji rządowej oraz struktur terytorialnych systemu obronności, a do ich zadań należy⁷⁷:

- zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny,
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi sił zbrojnych RP oraz wsparcie wojsk sojuszniczych prowadzących działania na terytorium kraju,
- utrzymywanie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności oraz jej przetrwania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny.

Ogniwa informacyjne realizują zadania mające na celu ochronę i propagowanie polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjne osłabienie przeciwnika oraz

⁷⁶ Zob., *Strategia Bezpieczeństwa ...* wyd. cyt., s. 34.

⁷⁷ Szerzej tamże, s. 34-35.

umacnianie woli, morale, determinacji obronnej oraz wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach wojennych. *Dynamiczna ekspansja i wzrost znaczenia szeroko rozumianego czynnika informacji we wszystkich sferach społecznej aktywności stawiają istotne wyzwania także przed obronnością. Wymaga to zintensyfikowania wysiłków na rzecz zapewnienia koniecznego potencjału informacyjno-obronnego państwa. Jest to jedno z najbardziej priorytetowych zadań w dziedzinie obronności, w tym w siłach zbrojnych, na progu XXI wieku. Oznacza konieczność szczególnej troski o rozwój infrastruktury informacyjnej, w tym zwłaszcza informatycznej i telekomunikacyjnej. W zakresie rozwoju i doskonalenia potencjału informacyjno-obronnego rangę szczególną ma właściwe wykorzystanie mediów w realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Specjalne wymagania i zadania spoczywają na Urzędzie Ochrony Państwa. Ważną rolę ma tu do spełnienia także dyplomacja, działalność w sferze nauki i techniki, kultury i sztuki, edukacji i oświaty*⁷⁸.

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

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

*Na gospodarcze ogniwa systemu obronności składają się zarówno państwowe, jak i samorządowe oraz prywatne podmioty gospodarcze. Konieczne jest uwzględnienie wynikającej z tego specyfiki w zarządzaniu poszczególnymi rodzajami gospodarczych zasobów obronnych*⁷⁹.

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

⁷⁸ Zob., J.Pawłowski, *System obronności RP*, wyd. cyt., s. 13.

⁷⁹ Tamże, s. 15.

Ogniwa ochronne przeznaczone są do realizowania takich zadań, jak:

- ochrona granic,
- ochrona ważnych osób i obiektów,
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym zapewnienie przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa w warunkach wojny).

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że w odniesieniu do wcześniej obowiązującego systemu obronnego państwa obowiązujące obecnie systemy bezpieczeństwa i obronności RP wprowadzają istotne zmiany dotyczące systematyki pojęć, nie ustalając jednak w sposób jednoznaczny, co kryje się pod pojęciami: ogniwa informacyjne, ogniwa ochronne, ogniwa gospodarcze, określając jednak precyzyjnie ich zadania i przeznaczenie.

2.2. Ogniwa ochrony państwa RP

W dokumentach będących podstawą prowadzonych rozważań, stwierdzono brak jakiegokolwiek definicji, pozwalającej na łatwą identyfikację ogniów ochrony państwa.

Słowo „ogniwo”⁸⁰ ma w języku polskim wielorakie znaczenie, podobnie jak rzeczownik „ochrona” czy przymiotnik „ochronny”⁸¹. Natomiast wnioski z przeprowadzonych dociekań odnoszących się do pojęcia „państwa” pozwalają na jednoznaczne rozumienie tego terminu. W toku dotychczasowych rozważań, z punktu widzenia semantyki – uwzględniając wcześniejsze rozważania – stwierdzono, że *ogniwami ochrony państwa są: wzajemnie powiązane ze sobą instytucje wypełniające funkcje zabezpieczające przed niebezpieczeństwem związanym ze skutkami zbrojnych oraz pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych: ludność, struktury państwa i majątek narodowy.*

Podczas analizy wspomnianych wcześniej celów i zadań ogniów ochrony państwa zauważono wspólne cechy łączące je w jedną całość z punktu widzenia właściwości organizacyjno-rzeczowych. Analiza powyższego problemu pozwoliła rozpatrywać ogniwa

⁸⁰ *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s. 558 definiuje słowo „ogniwo” następująco:
- „jedno z kółek tworzących łańcuch; element, pierścień łączący coś; spojenie”;
- „komórka organizacji, instytucji zachowująca łączność z innymi”.

⁸¹ *Mały słownik języka polskiego*, wyd. cyt. s. 534 definiuje słowo „ochronny” następująco: „taki, który ochrania, osłania, zabezpiecza” natomiast pojęcie „ochrona” jako:

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

Nowy słownik poprawnej polszczyzny, PWN, Warszawa 1999, mianem „ochrony” określa „zapewnienie bezpieczeństwa; osłonę przed zniszczeniem”.

ochrony państwa w czterech ujęciach, tj. w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, strukturalnym oraz formalnym⁸².

Ogniwa ochrony państwa w ujęciu podmiotowym stanowi ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych.

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

Dotychczasowe rozważania pozwalają ustalić, że istotą ujęcia przedmiotowego w odniesieniu do ogniw ochrony państwa jest działalność, której przedmiotem jest chronione dobro⁸³.

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

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

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

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

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

Właściwość udzieliła odpowiedzi na pytanie, jakie ogniwo jest powołane do realizacji przedsięwzięć wchodzących w obszar spraw danego rodzaju. *Dokładne określenie*

⁸² Zob. E.Ochendowski, *Prawo administracyjne*. Część ogólna, Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 19.

⁸³ „Chronionym dobrem” są struktury państwa, granica państwowa, majątek narodowy, bezpieczeństwo obywateli.

właściwości (...) jest konieczne (...), gdyż zapobiega to sporom kompetencyjnym i zbędnym działaniom⁸⁴.

Działanie w imieniu państwa ogniw ochrony państwa należy rozumieć tak, że za efekty ich działania odpowiedzialność ponosi państwo, jako centralna i najpotężniejsza instytucja władztwa publicznego⁸⁵.

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

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

Przywołana wcześniej „Strategia obronności ...” stanowi, iż *realizację decyzji państwa w dziedzinie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej – centralnym (resortowym) i terenowym, w tym organy dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa. Organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, tworzą podsystem kierowania obronnością*⁸⁶.

„Strategia obronności ...” stanowi również, iż podsystem militarny to siły zbrojne.

Uwzględniając powyższe, ustalono – na zasadzie negatywnego określenia⁸⁷ – iż ogniwami ochrony państwa nie są ani organa kierowania obronnością i ich aparaty wykonawcze, ani też siły zbrojne. Ogniwa ochrony państwa jako element podsystemu pozamilitarnego, nie są również innymi elementami tego podsystemu.

⁸⁴ Zob. E.Ochendowski, *Prawo administracyjne ...* wyd. cyt., s. 217.

⁸⁵ Szerzej Skrypty Becka, z. 2, T.Stawecki, P.Winczorek, *Wstęp do prawodawstwa*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 1999, s. 35-36.

⁸⁶ Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 16-17.

⁸⁷ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s. 20.

Nie są zatem ani ogniwami informacyjnymi, ani ogniwami gospodarczymi. Dlatego też kierując się konsekwentnie zasadami negatywnego określenia, stwierdzono, że ogniwami ochrony państwa są elementy systemu obronności nie będące ogniwami informacyjnymi bądź gospodarczymi lub składowymi podsystemu kierowania i podsystemu militarnego. Taka definicja nie daje jednak zadowalającego rezultatu z powodu braku jej dostatecznej precyzyjności.

Niezbędne okazuje się w tym miejscu podjęcie próby pozytywnego określenia pojęcia ogniw ochrony państwa. W tym celu określono cechy charakterystyczne, które są dla nich wspólne. Analiza założeń systemu obronności oraz publikacji dotyczących przedmiotu rozważań pozwoli na stwierdzenie, iż cechami charakterystycznymi łączącymi ogniwa ochrony państwa są: cel i zakres realizowanych zadań. Konsekwencją określenia pozytywnego stało się zatem stwierdzenie, że są one elementami podsystemu pozamilitarnego powiązanymi w ramach systemu obronności celami oraz realizowanymi zadaniami związanymi z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.

Prowadzone rozważania skłaniają w tym miejscu do analizy aktów prawnych odnoszących się do obszaru zadań przypisanych ogniwom ochrony państwa przez „Strategię bezpieczeństwa ...” oraz „Strategię obronności ...”.

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

Pojawia się zatem kolejny problem: czy w związku z powyższym można stwierdzić, że ministrowie z mocy prawa odpowiedzialni za wyżej wymienione działy administracji rządowej są ogniwami ochronnymi? Odpowiedzi na to pytanie udzielił między innymi wynik prowadzonego wcześniej określenia negatywnego, który sprowadza się do twierdzenia, iż ogniwami ochrony państwa są elementy systemu obronności nie będące ogniwami informacyjnymi bądź gospodarczymi lub składowymi podsystemu kierowania i podsystemu militarnego. Ministrowie odpowiedzialni za wymienione działy są członkami Rady Ministrów – naczelnego organu władzy wykonawczej, zapewniającego zgodnie z konstytucją bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, porządek publiczny, sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności⁸⁸. Wchodzą więc w skład podsystemu kierowania. W związku z tym należy odpowiedzieć na kolejne pytanie: czy wobec powyższego ogniwami ochrony państwa są ministerstwa – odpowiednio: spraw wewnętrznych

⁸⁸ Zob. art. 146 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU Nr 78 z dnia 16 lipca 1997r., poz. 483).

i sprawiedliwości? Odpowiedź okazała się również negatywna, ponieważ *ministerstwo jest zespołem pracowników państwowych, kierowanych przez ministra i powołanych do pomocy ministrowi w wykonywaniu jego zadań*⁸⁹. A zatem, ministerstwo jest urzędem obsługującym ministra, nie zaś podmiotem decydującym w jakiegokolwiek dziedzinie i wykonującym inne poza „obsługą ministra” zadania. Czy zatem ogniwami ochrony państwa są odpowiednie resorty? Przecież *przez określenie „resort” należy (...) rozumieć wyodrębniony dział administracji, którym kieruje członek rządu, zwykle minister, a niekiedy przewodniczący komitetu będącego naczelnym organem administracji rządowej. W skład resortu wchodzi minister jako kierownik resortu, ministerstwo jako urząd, a ponadto mogą wchodzić organy rządowej administracji centralnej i terenowej, zakłady publiczne (np. szkoły i muzea) i inne jednostki organizacyjne (np. ośrodki badawczo-rozwojowe, instytuty)*⁹⁰.

W związku z tym, iż wyniki poprzednich poszukiwań wskazują na to, że ogniwami ochrony nie są ministrowie i urzędy ich obsługujące, pojawia się kolejny problem: czy więc ogniwami tymi są organy i kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych bądź podległych ministrowi? Trudno sobie wyobrazić, aby na przykład granicę państwową ochraniał stosowny w tym zakresie organ, jakim jest Komendant Główny Straży Granicznej. Równie trudne jest wyobrażenie sobie, aby bezpieczeństwo publiczne zapewniali w zakresie swej właściwości wyłącznie: Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁹¹ czy też Komendant Główny Policji – jako odpowiednie dla tego zakresu spraw organy. Konsekwencją wyżej wymienionych rozważań jest stwierdzenie, że ogniwami ochrony państwa nie są organy i kierownicy jednostek organizacyjnych odpowiedni w zakresie spraw tworzących obszar odpowiedzialności tych ogniw. Na pewno jednak są to jednostki organizacyjne (formacje), na czele których stoją. W odniesieniu do resortu kierowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych są to:

- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Straż Graniczna,
- Biuro Ochrony Rządu,
- oddziały Obrony Cywilnej.

⁸⁹ Zob. E.Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. cyt., s. 209.

⁹⁰ Tamże., s. 252.

⁹¹ Zob. ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU Nr 74 z 2002 r., poz. 676.

W zakresie swojej właściwości ogniwnem ochrony państwa jest również Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Jednocześnie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której egzekwowanie prawa związanego z ochroną państwa odbywałoby się bez udziału sądów i prokuratur. Taki stan rzeczy doprowadził do stwierdzenia, że ogniwnami ochrony państwa są zarówno sądy, jak i prokuratura. Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż ogniwnami ochrony państwa są sądy, prokuratura oraz formacje, których działalność nadzorują lub które podlegają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

I tu pojawia się kolejny problem sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie: czy ogniwnami ochrony państwa są wyłącznie sądy i prokuratura, formacje nadzorowane przez ministra właściwego w sprawach wewnętrznych oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego? Przecież zadania tego typu jak określone dla ogniw ochrony państwa realizują również inne podmioty aniżeli wyżej wymienione.

Niezbędne w tym miejscu okazuje się wyraźne określenie ról, jakie do spełnienia mają w obszarze przyznanym dla ogniw ochrony państwa te wszystkie podmioty, które w ich wypełnianiu uczestniczą. Rozważania na ten temat pozwalają na podział wcześniej wymienionych ról na: główne i pomocnicze. O głównych rolach można mówić wówczas, gdy w zakresie stosownym dla ogniw ochrony państwa, obowiązujące prawo wyróżniać będzie w sposób jednoznaczny jego realizatorów i jednocześnie uzbroi ich w odpowiednie do wykonawstwa nałożonych zadań środki, wskazując je jednocześnie jako wiodące ogniwa ochrony państwa. Natomiast rola pomocnicza sprowadzać się będzie do świadczenia pewnego zakresu usług, wykonawstwa określonych zadań, które nie decydują o głównym przeznaczeniu całości, w której ogniwa te funkcjonują. Próba wyjaśnienia tego problemu sprowadza się między innymi do odpowiedzi na kolejne pytania:

- czy na przykład pododdziały wojskowe wydzielone do wzmocnienia ochrony granicy stają się ogniwnami ochrony państwa?⁹².
- czy na przykład chroniąca obiekty kolejowe Straż Ochrony Kolei – składowa przedsiębiorstwa Polskich Kolei Państwowych – jest ogniwnem ochrony państwa?

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest negatywna, ponieważ pododdziały wojskowe są częścią większej całości, czyli sił zbrojnych – tworzących podsystem militarny, których głównym zadaniem nie jest ochrona granicy państwowej. Odpowiedź na drugie pytanie jest

⁹² Tego rodzaju praktyka znalazła zastosowanie w czasie istnienia Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA, które częścią swoich sił wspierały działania Straży Granicznej.

również negatywna, ponieważ Straż Ochrony Kolei jest także częścią większej całości, czyli Polskich Kolei Państwowych, które z racji swego przeznaczenia jako całość wchodzi w skład ogniw gospodarczych. Działalność Straży Ochrony Kolei jest wyłącznie działalnością w ramach tworzenia warunków do realizacji głównych zadań PKP. Oba wymienione przykłady świadczą jedynie o tym, że ogniwa ochrony państwa w realizacji swych zadań mogą być wspomagane przez inne elementy podsystemu pozamilitarnego i podsystemu militarnego. W rezultacie określenia ról można stwierdzić, iż ogniwami ochrony państwa są elementy podsystemu pozamilitarnego odgrywające główną rolę w realizacji zadań związanych z ochroną ludności, struktur państwa i majątku narodowego.

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

Powstałe na poszczególnych etapach identyfikacji pojęcia ogniw ochrony państwa definicje cząstkowe wymagają (w celu prowadzenia dalszych rozważań) uogólnienia i wypracowania jednej definicji wspólnej, która ostatecznie przybrała następującą formę: ogniwa ochrony państwa to system powołanych aktami prawa powszechnie obowiązującego (organizacyjnie funkcjonujących w układzie resortowym i /lub/ terytorialnym) sił podsystemu pozamilitarnego, których działalność nadzoruje, lub które podlegają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, oraz sądy i prokuratura a także struktury organizacyjne podległe Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, charakteryzujące się wspólnymi celami działania, a także odgrywające dominującą rolę w realizacji prawnie nałożonych na nie zadań związanych z zapewnieniem bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych.

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

Można równocześnie stwierdzić, że ogniwami ochrony państwa są: sądy i prokuratura oraz określone jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które funkcjonują na wszystkich zasadniczych szczeblach organizacyjnych państwa, a zakres kompetencji tych ogniw powoduje wzajemne świadczenie usług między nimi.

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

Jak już wspomniano wcześniej, Rzeczpospolita Polska podobnie jak każde państwo wykorzystuje do swej ochrony odpowiednio przygotowane siły i środki funkcjonujące w ramach specjalnie do tego celu powołanych systemów bezpieczeństwa oraz obronności. Głównym celem funkcjonowania tych systemów jest zorganizowanie państwa do przeciwstawiania się wszelkim wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom.

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

W cytowanych już wcześniej dokumentach⁹³, w których pojawia się pojęcie „ogniw ochronnych”, określono ich cele działania oraz zadania, jakie na tych ogniwach ciążyą. Biorąc pod uwagę zakres zadań przypisany tym ogniom, w toku dociekań ustalono, że stosowane nazewnictwo

w odniesieniu do ogniw zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania struktur państwa, a także chroniących ludność i majątek narodowy przed skutkami zbrojnych oraz niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych, nie jest właściwe i precyzyjne. Cytowany bowiem powyżej zakres zadań dotyczy tego, co „państwo” stanowi. W związku z powyższym, dla zachowania przejrzystości oraz jasnego przedstawienia wyników rozważań przyjęto, że określane w stosownych dokumentach ogniwa realizujące funkcje ochronne w stosunku do państwa to ni mniej, ni więcej tylko „ogniwa ochrony państwa”. Takiego zatem zwrotu używano w niniejszym opracowaniu, co w świetle dotychczasowych rozważań wydaje się uzasadnione.

⁹³ Mowa o strategiach bezpieczeństwa i obronności.

3. CHARAKTERYSTYKA OGNIW OCHRONY PAŃSTWA

Na podstawie wniosków zaprezentowanych w poprzednim rozdziale oraz zgodnie z założeniem zaprezentowanym we wstępie rozważania dotyczące ogniw ochrony państwa prowadzono w odniesieniu do tych, które wchodzi w skład resortu spraw wewnętrznych. Za podstawę tych rozważań posłużyły akty prawne o zasadniczym dla ogniw ochrony państwa znaczeniu oraz wybrane publikacje.

3.1. Ogniwa ochrony państwa RP

Na podstawie analizy przepisów prawa można stwierdzić, że **Policja w Rzeczypospolitej Polskiej**⁹⁴ jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do jego ochrony oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹⁵, której struktura organizacyjna odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej.

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

⁹⁴ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z dnia 10 maja 1990 r.) wraz z późniejszymi zmianami.

⁹⁵ J.Czapska, J.Wójcikiewicz wyjaśniają pojęcia określające zadania Policji w cytowanej ustawie następująco: „(...) spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa powszechnego to wymóg eliminacji zagrożeń w zakresie funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także zdrowia i mienia obywateli. Spełnianie zadań w zakresie bezpieczeństwa obywateli to wymóg eliminacji zamachów na życie, zdrowie i mienie, zaś spełnianie zadań w zakresie porządku publicznego to wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych”. *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kantor Wydawniczy, Zakamycze 1999, s. 17.

wydać się także i to, że jednostki organizacyjne policji współdziałają z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów regulujących kwestie współpracy⁹⁶.

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

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

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

- wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:
 - a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń,
 - b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią;
- komendant powiatowy (miejski) Policji;
- komendant komisariatu Policji.

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

⁹⁶ Zob., B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa marzec 2000, s. 23.

W skład Policji wchodzi również policja sądowa, której szczegółowy zakres zadań i zasady organizacji określił, w drodze rozporządzenia, minister spraw wewnętrznych i administracji w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości.

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

Zaprezentowany powyżej podział jest podziałem bardzo ogólnym. Dla pełnego zobrazowania różnic występujących wewnątrz Policji przytoczyć należy jej klasyfikację funkcjonalną⁹⁷ dzielącą Policję na: kryminalną, ruchu drogowego i prewencji, oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz policję specjalistyczną (w tym kolejową, wodną, lotniczą). Zadania i struktura Policji – regulowane również wewnętrznymi aktami normatywnymi – mają wpływ na wykorzystanie jej sił w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny, a do zadań tych należeć będzie⁹⁸:

- prowadzenie akcji kurierskiej na potrzeby mobilizacyjne sił zbrojnych RP, najprawdopodobniej z chwilą wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa;
- ochrona rejonów mobilizacji;
- zapewnienie ochrony węzłów i tras komunikacyjnych na potrzeby przegrupowujących się wojsk własnych i sojusznicznych;
- udział w obronie przeciwdywersyjnej obszaru kraju;
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie ewakuacji ludności oraz na kierunkach niekontrolowanych zewnętrznych i wewnętrznych migracji ludności;
- ochrona stanowisk kierowania, szczególnie szczebla wojewódzkiego;
- zapewnienie łączności i obiegu poczty specjalnej na potrzeby naczelnych i terenowych organów władzy;

⁹⁷ Szerzej *Bezpieczeństwo i porządek publiczny* (wprowadzenie dr. Ryszarda Zakrzewskiego), C.H.Beck, Warszawa 1995, s. XV.

⁹⁸ Por. *Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji. Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń*, temat naukowy „OPCJA, „Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP”, opr. zespołowe pod ogólnym kierownictwem płk. dr. hab. A.Włodarskiego, AON, Warszawa 1995, s. 20-23; „Zadania Policji realizowane na rzecz sił zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny”, Biuro Prewencji Policji KGP, Warszawa 1995, s. 21.

- udział w przedsięwzięciach związanych z odosobnieniem lub internowaniem osób, których działalność może być sprzeczna z prawem lub zagrażać bezpieczeństwu państwa;
- udział w ochronie obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności.

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

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim nakłada szereg obowiązków i zadań, między innymi w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które wynikają z funkcji państwa-gospodarza (HNS). Zakres świadczeń określony jest w umowach i porozumieniach podpisywanych przez państwa NATO, które obowiązują wyłącznie w państwach ratyfikujących te umowy i porozumienia. *Do obowiązków państwa-gospodarza w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy między innymi przeciwdziałanie sabotażowi i szpiegostwu, działania kontrwywiadowcze oraz nadzór nad przemieszczaniem uchodźców i wysiedleńców, przy czym priorytetowo traktuje się zapewnienie ruchu wojsk sojuszniczych*⁹⁹.

Przyjęta w 1979 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy „Deklaracja o Policji”¹⁰⁰ stanowi, iż funkcjonariusze policji w czasie wojny lub okupacji nadal sprawują w interesie ludności cywilnej zadania polegające na ochronie osób i mienia. Warte podkreślenia wydaje się to, że funkcjonariusze policji nie tracą ochrony prawnej, gdyż znajdują się pod opieką prawa międzynarodowego – zgodnie z przepisami IV Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ludności cywilnej.

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

⁹⁹ Szerzej *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, temat naukowy „KAPPA”, *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, s. 109-113.

¹⁰⁰ Do przestrzegania tej deklaracji zobowiązały się jedynie państwa będące członkami Rady Europy.

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

Państwowa Straż Pożarna w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹ jest zawodową, umundurowaną oraz wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy¹⁰² rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Ponadto Państwowa Straż Pożarna wykonuje pomocnicze specjalistyczne czynności ratownicze w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze. Formacja ta również kształci kadry dla swoich potrzeb oraz powszechnego systemu ochrony ludności. Należy podkreślić, że do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy również nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Jednostki badawczo-rozwojowe funkcjonujące w ramach Państwowej Straży Pożarnej prowadzą prace naukowo-badawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności.

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

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny ma jej militaryzacja. Obok zadań – typowych dla okresu pokoju – Państwowa Straż Pożarna będzie również wykonywać zadania na rzecz sił zbrojnych¹⁰³. Wspomniana wcześniej militaryzacja nie pociąga za sobą zmian w podporządkowaniu poszczególnych jednostek ratowniczo-gaśniczych, powoduje jednak powstanie odwodów na wszystkich szczeblach organizacyjnych. W skład struktur organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa,

¹⁰¹ Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z dnia 8 października 1991 r.).

¹⁰² Zob. B. Wiśniewski, *Ogólna charakterystyka* wyd. cyt., s. 21.

¹⁰³ Szerzej *Prognozowanie kierunków systemu obronnego ...* wyd. cyt., s. 24-25.

kryzysu i wojny zostają włączone zakładowe straże i służby pożarnicze oraz jednostki ochotnicze. *Wspólnie z formacjami ratowniczymi obrony cywilnej tworzyć będą jeden zintegrowany system ratowniczy (...). W systemie tym wykorzystywane zostaną wszystkie służby komunalnego ratownictwa energetycznego, gazowego i wodno-kanalizacyjnego*¹⁰⁴.

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

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

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

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

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

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

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

Na podstawie analizy aktów prawnych dotyczących Państwowej Straży Pożarnej należy stwierdzić, że struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej odzwierciedla podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej, a zadania nałożone na tę formację

¹⁰⁴ Zob. *Prognozowanie kierunków systemu obronnego ...* wyd. cyt., s. 26.

przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny nie będą się zasadniczo różnić od tych, które realizuje w okresie pokoju.

Obrona Cywilna w Rzeczypospolitej Polskiej nigdy nie została jednoznacznie zdefiniowana przez polskie prawo. Analizując jednak obowiązujące akty prawne można przyjąć, iż obroną cywilną określa się organizację powołaną do niesienia pomocy ludności cywilnej zagrożonej i poszkodowanej w razie międzynarodowych konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych, a także kompleks podejmowanych w takich przypadkach interdyscyplinarnych przedsięwzięć zapobiegawczych i zawczasu przygotowanych działań ochronno-ratowniczych, realizowanych przy zbiorowym wysiłku praktycznie wszystkich organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli¹⁰⁵.

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

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

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

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

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

Natomiast zadaniami obrony cywilnej w czasie wojny są:

¹⁰⁵ Zob. *Obrona cywilna*, Biuro Prognoz i Analiz UZKiOL, 1998 r., materiał na prawach maszynopisu, s. 2.

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

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

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

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

Straż Graniczna w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁶ jest jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, będącą częścią administracji państwowej typu specjalnego.

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

Do zasadniczych zadań Straży Granicznej należy ochrona granicy państwowej, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz. Ponadto Straż Graniczna ma za zadanie rozpoznawać, wykrywać przestępstwa i wykroczenia, zapobiegać im oraz ściągać ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami. Straż Graniczna zapewnia również porządek publiczny w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie swojej właściwości także w strefie nadgranicznej. Należy podkreślić, że do zadań tej formacji należy także osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja, przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej.

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

¹⁰⁶ Zob. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (DzU z dnia 19 listopada 1990 r.) wraz z późniejszymi zmianami.

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

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

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

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

Mając na uwadze dążenie Rzeczypospolitej Polskiej do związania się z Unią Europejską, należy pamiętać, iż spełnienie oczekiwań Polski w tym zakresie spowoduje ponoszenie głównego ciężaru ochrony granicy na tych odcinkach, które będą granicą Unii Europejskiej¹⁰⁷. I tak, w celu przeprowadzenia odpowiednich działań dostosowawczych w zakresie ochrony granicy państwowej realizowane są postanowienia „Strategii zintegrowanego zarządzania granicą”. Dokument ten określa zadania, których realizacja jest niezbędna, aby polska granica wschodnia mogła stać się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej¹⁰⁸. Wszak po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polsko-niemiecka granica stanie się granicą wewnętrzną. Przystąpienie Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej spowoduje, że zewnętrzną wschodnią granicą Unii staną się granice: polsko-słowacka, polsko-ukraińska, polsko-białoruska, polsko-litewska, polsko-rosyjska oraz morska i powietrzna granica Rzeczypospolitej Polskiej. Mając zatem na uwadze dążenie Polski do związania się z Unią Europejską, należy pamiętać, iż spełnienie oczekiwań RP w tym zakresie spowoduje

¹⁰⁷ Szerzej „Przegląd Rządowy” nr 7(109), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa lipiec 2000, s. 100-158.

¹⁰⁸ Dokument ten został przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 26 stycznia 2000 roku, a następnie przekazany Komisji Europejskiej.

ponoszenie głównego ciężaru ochrony granicy na tych odcinkach, które będą granicą Unii Europejskiej.

W okresie wojny Straż Graniczna realizować będzie zadania okresu pokojowego, poszerzone o te, które są niezbędne do wykonania w ramach współdziałania z siłami zbrojnymi RP. I tak, Straż Graniczna współdziałać będzie z siłami zbrojnymi (...) w *strefie nadgranicznej, utrzymując stałą łączność z jednostkami wojsk obrony terytorialnej. Jej zadania polegać będą na wykonywaniu niszczeń obiektów, powodujących opóźnienie lub krótkotrwałe zahamowanie tempa działania wojsk przeciwnika oraz utrzymaniu obiektów możliwych do wykorzystania przez wojska operacyjne*¹⁰⁹.

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

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

Biuro Ochrony Rządu (BOR) jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją o charakterze policyjnym podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych¹¹⁰.

Na czele Biura Ochrony Rządu stoi Szef BOR, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

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

Osobami, o których mowa powyżej, są: Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej (w tym byli Prezydenci RP na mocy ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹¹), Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes i Wiceprezes

¹⁰⁹ Zob. *Prognozowanie kierunków systemu obronnego ...* wyd. cyt., s. 17.

¹¹⁰ Zob. Ustawa z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu (DzU Nr 27 z dnia 30 marca 2001 roku).

¹¹¹ Zob. DzU Nr 75 z 1998 r. oraz DzU Nr 160 z 1998 r.

(Wiceprezesa) Rady Ministrów, ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych, inne osoby, których ochrona podyktowana jest dobrem państwa, a także osoby wchodzące w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

Funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu w trakcie realizacji zadań mają prawo:

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu Postępowania Karnego i innych ustaw;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej¹¹²;
- zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązującego prawa;
- stosowania środków przymusu bezpośredniego;
- używania broni palnej.

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

¹¹² Wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są w zakresie swojego działania do udzielania pomocy w zakresie obowiązujących przepisów prawa.

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

Na podstawie wyników przeprowadzonych rozważań można jednoznacznie stwierdzić, że w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny zadania tej formacji nie będą najprawdopodobniej odbiegać od tych, które są typowe dla okresu pokoju.

Przeprowadzona analiza stanu prawnego warunków funkcjonowania Biura Ochrony Rządu pozwoliła na stwierdzenie, iż Biuro Ochrony Rządu realizuje wąski zakres zadań o charakterze policyjnym, związany z zapewnieniem bezpieczeństwa najwyższym organom władzy i określonym osobom (obiektom) we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a struktura organizacyjna tej formacji ściśle odpowiada realizowanym zadaniom.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że we wszystkich stanach funkcjonowania państwa ogniwa ochrony państwa Rzeczypospolitej Polskiej podobnie jak *wszystkie instytucje powołane do utrzymania bezpieczeństwa, porządku publicznego i poszanowania prawa realizują zadania określone ustawami, rozporządzeniami i porozumieniami*¹¹³.

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

Innym, równie istotnym dla ogniw ochrony państwa funkcjonujących w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji¹¹⁴, aktem prawnym jest ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie¹¹⁵.

¹¹³ Zob. *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, „KAPPA”. Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, AON, Warszawa 1999, s. 91.

¹¹⁴ Mowa tutaj o Policji, Państwowej Straży Pożarnej i oddziałach Obrony Cywilnej.

¹¹⁵ Zob. DzU Nr 91, poz. 577.

Przed reformą administracyjną Policja, Państwowa Straż Pożarna oraz Obrona Cywilna należały do wyodrębnionej z terenowej administracji ogólnej – administracji specjalnej, podporządkowanej w sposób hierarchiczny – na wzór wojskowy. Obecnie służby te wchodziły w skład terenowej administracji rządowej, co pociąga za sobą podporządkowanie ich w wojewodom. Nie oznacza to, że np. wojewódzkie jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej czy też formacje Obrony Cywilnej w województwie nie podlegają swoim Komendantom Głównym. Stosownymi ustawami wyodrębniono zakres zadań właściwy dla wyżej wymienionych centralnych organów.

Analiza przepisów prawa dokonana przez autorów pozwala również stwierdzić, że ogniwa ochrony państwa znajdujące się w strukturach resortu spraw wewnętrznych i administracji działają w oparciu o źródła prawa powszechnie obowiązującego – ustawy, a ich Komendanci (Szefowie) są z mocy prawa ustawowo wyodrębnionymi centralnymi organami administracji rządowej¹¹⁶. Rzutuje to w sposób zasadniczy na miejsce i rolę tych ogniw również w odniesieniu do systemu obronności.

Wyniki rozważań autorów skłaniają do stwierdzenia, że ogniwa ochrony państwa wchodzące w skład resortu spraw wewnętrznych są jednolitymi umundurowanymi formacjami posiadającymi zhierarchizowaną strukturę organizacyjną, współdziałającymi w realizacji swoich zadań z podsystemem militarnym oraz pozostałymi elementami systemu obronności, podlegającymi w przypadku wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej w państwie militaryzacji bądź mobilizacji.

¹¹⁶ Nie dotyczy to Szefa Biura Ochrony Rządu, który z mocy prawa jest kierownikiem jednostki organizacyjnej podległej ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

4. ZAGROŻENIA KRYZYSOWE I WOJENNE

Istotą tego rozdziału jest przedstawienie ogólnej analizy i oceny zagrożeń kryzysowych i wojennych, uznanych przez autorów za główny determinant funkcjonowania ogniów ochrony państwa.

Głównym celem tej części opracowania było stworzenie niezbędnych podstaw – wspólnie z wnioskami pochodzącymi z poprzednich rozdziałów – do problematyki kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych.

Potencjalnie największe zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, jak też stanu środowiska przyrodniczego powodują awarie i katastrofy chemiczne.

W gospodarce Polski stosowanych jest kilka tysięcy różnych związków chemicznych, z czego około 200 stanowi źródło szczególnego zagrożenia. Zagrożenie wywołane w tym obszarze podzielić można, ze względu na miejsce awarii, na zagrożenie występujące :

- w zakładach pracy,
- w transporcie kolejowym, drogowym, rurociągowym.

Zagrożenia występujące w zakładach pracy wynikają ze stosowania w procesach technologicznych niebezpiecznych związków i substancji chemicznych, jak również z możliwości powinowactwa chemicznego i występowania niepożądanych reakcji. W strefach skażeń 80 największych zakładów chemicznych znajduje się 1/3 terytorium kraju, natomiast w strefach 37 najbardziej niebezpiecznych znajduje się aż 1/4 terytorium.

Czynnikiem stwarzającym największe zagrożenie przez substancje chemiczne jest ich transport. W sieci Polskich Kolei Państwowych porusza się ok. 24 tys. cystern polskich oraz 6 tys. zagranicznych realizujących rocznie ok. 350 tys. przewozów materiałów niebezpiecznych. Roczny obrót toksycznymi środkami przemysłowymi to ok. 14 mln ton, z czego 700 tys. ton to substancje szczególnie niebezpieczne.

Niejednokrotnie transport materiałów niebezpiecznych odbywa się przez gęsto zaludnione tereny, a już paradoksem jest przewóz tych materiałów przez dworce pasażerskie. W transporcie drogowym porusza się około 6 tys. autocystern do przewozu materiałów niebezpiecznych. Szacuje się, że w ciągu roku realizowanych jest około 1 mln przewozów takich materiałów. Najgroźniejsze w skutkach mogą okazać się wypadki z toksycznymi substancjami w postaci gazowej w obszarach zurbanizowanych oraz wypadki, gdy medium dostaje się do rzek stanowiących ujęcie wody pitnej.

Powodzie natomiast są naturalnymi zjawiskami przyrodniczymi, charakteryzującymi się dużym działaniem destrukcyjnym w środowisku naturalnym. Trwają długo na znacznym obszarze i wymagają znaczących sił i środków do prowadzenia akcji i przywrócenia środowiska do stanu pierwotnego. Powodzie występują cyklicznie, podobnie jak większość zjawisk meteorologiczno-hydrologicznych. Okresowo przybierają one katastrofalne rozmiary.

Na terenie kraju występują następujące rodzaje powodzi:

- opadowe (letnie) powodowane nawałnymi lub rozległymi opadami deszczu;
- roztopowe;
- zimowe, których przyczyną są zjawiska lodowe na rzekach;
- sztormowe powstające w zatokach, zalewach i ujściowych odcinkach rzek na skutek spiętrzeń wody powodowanych sztormem.

Na terenie Polski istnieje 61 budowli hydrotechnicznych spiętrzających wodę, których funkcjonowanie niesie za sobą bardzo duże zagrożenia dla obszarów położonych poniżej zapory. Zagrożenie wynika z możliwości zerwania (pęknięcia) zapory, a i z przelania się wody przez koronę zapory na skutek gwałtownej fali powodziowej. Potencjalnie duże zagrożenie stwarzają te zapory, które piętrzą wodę na wysokość 5 m ponad zabudowany teren lub trwale spiętrzają wodę w zbiornikach, jeziorach lub stawach powyżej 1 mln m³.

Łącznie katastrofalnymi zatopieniami zagrożony jest obszar ponad 1,5 tys. km² zamieszkały przez około 1 mln osób. Na obszarze tym rozmieszczonych jest ponad 40 miast i osiedli oraz 150 zakładów pracy. Największą zaporą w Polsce jest zaporę na Solinie. Jej długość wynosi 664 m i spiętrza ona wodę na wysokość 63 m, gromadząc 474 mln m³ wody. W razie pęknięcia tamy w strefie katastrofalnych zatopień znalazłoby się 80 km² terenu, na którym na stałe przebywa ok. 30 tys. ludzi. Dla przykładu: fala czołowa wysokości 26 m osiągnęłaby miejscowość Zwierzyn po 15 min od chwili zerwania tamy, a w miejscowości Kukawiska miałaby ona wysokość 19 m po czasie 60 minut. Czas opadania wody wyniosłby 8 godzin.

Członkostwo Polski w NATO diametralnie zmieniło warunki jej obronności. Zagrożenie wojenne w postaci agresji na dużą skalę jest obecnie niewielkie. O wiele większe natomiast jest zagrożenie konfliktem na małą skalę, lokalnym naruszeniem terytorium Polski lub zbrojnym incydentem granicznym¹¹⁷.

¹¹⁷ Szerzej J. Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 5.

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

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

Za główne niebezpieczeństwo dla stabilności międzynarodowej, w tym dla bezpieczeństwa Polski, uważa się obecnie powszechnie (i zgodnie!) zagrożenia kryzysowe. Bezpośrednie zagrożenia kryzysowe mogą przybierać postać manewrów wojsk, ich przemieszczania się, zwiększania ich stanu poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi, naruszania przestrzeni powietrznej lub obszaru morskiego, wywoływania incydentów granicznych itp. Za bezpośrednie zagrożenie uważać też należy wystąpienie ostrych kryzysów wewnętrznych bądź międzypaństwowych (międzynarodowych) w pobliżu granic Polski¹¹⁸.

Zagrożenia te mogą mieć charakter wewnątrzpaństwowy, jak i międzynarodowy. Ich wpływ na bezpieczeństwo Polski będzie się przejawiał bezpośrednio – jeśli tego rodzaju kryzysy i konflikty będą miały miejsce w bezpośrednim otoczeniu naszego państwa lub pośrednio – jeśli wystąpią one z dala od naszych granic. Źródłem tego rodzaju zjawisk mogą być napięcia polityczne, ekonomiczne, etniczne, religijne, czy też spory graniczne¹¹⁹.

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

¹¹⁸ Zob. B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku*. Studium, wyd. cyt., s. 96.

¹¹⁹ Zob. J.Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 5.

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

Politolodzy generalnie wykluczają – obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości – możliwości wywołania wojny (konfliktu zbrojnego) o zasięgu światowym. Takiej ewentualności w skali lokalnej (regionalnej) znawcy problematyki nie podejmują się odrzucić. Wskazują natomiast na możliwości splotu różnorodnych czynników natury politycznej, społeczno-ekonomicznej, narodowościowo-religijnej, które w określonych warunkach mogą doprowadzić do zbrojnej agresji zewnętrznej. Inaczej mówiąc – mogą pojawić się zagrożenia w różnych sferach życia państwa i społeczeństwa, których „finałem” może być nieunikniony konflikt zbrojny (wojna)¹²⁰.

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

Najbardziej prawdopodobne wydaje się wystąpienie konfliktu lokalnego bądź regionalnego w otoczeniu Polski, co może być efektem trudności rozwojowych w państwach naszego regionu. Zagrożeniem dla Polski, nawet gdyby znalazła się poza bezpośrednią strefą konfliktu, byłoby przeniesienie działań militarnych lub ich skutków na nasze terytorium. *Konflikty tego rodzaju charakteryzować się mogą stosunkowo krótkim czasem przygotowań oraz zmienną intensywnością od pierwszych dni działań zbrojnych. Pozbawione kontroli i ograniczeń politycznych konflikty lokalne mogą prowadzić do eskalacji, angażowania innych państw i przekształcenia się w konflikt regionalny. Celem starć zbrojnych zwaśnionych stron może być opanowanie spornego terytorium lub wymuszenie ustępstw na płaszczyźnie politycznej czy też ekonomicznej. W razie objęcia Polski takim konfliktem należy się liczyć z możliwością selektywnych uderzeń lotniczych i raketowych oraz aktów terroru na całym terytorium państwa, a nawet zajęcia jego części¹²¹.*

¹²⁰ Zob. M.Drost, G.Zmarzliński, *Obrona niemilitarna RP*, cz. II, AON, Warszawa 1999, s. 52.

¹²¹ Zob. B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka ...* wyd. cyt., s. 96.

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

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

Polska w coraz większym stopniu narażona będzie na problemy związane z rozprzestrzenianiem technologii podwójnego zastosowania, broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Problemy te będą występować zarówno w okresie pokoju w aspekcie położenia geograficznego kraju, który stanowi obszar tranzytowy przy nielegalnym obrocie technologiami i materiałami służącymi do produkcji BMR, jak też w okresie kryzysu i wojny, gdy BMR może być użyta przez potencjalnego agresora na dowolnym obszarze państwa. Ważnym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo militarne Polski będzie również postęp technologiczny w dziedzinie zbrojeń¹²².

Zgodnie z konstytucją, Polska może brać udział tylko w wojnie obronnej. Stąd też z punktu widzenia polskiej strategii obronności istotą działań wojennych będzie odparcie agresji na własne państwo lub państwo sojusznicze. W zależności od skali agresji i rozmachu działań wojennych może to być wojna powszechna lub lokalna. Niezależnie od jej skali każda wojna dla Polski jako członka NATO byłaby wojną prowadzoną w układzie sojusznicznym – zgodnie z zasadą, że każda agresja na członka NATO, w tym także na Polskę, to agresja przeciwko całemu NATO. Z punktu widzenia miejsca oraz stopnia i charakteru zaangażowania państwa w działania wojenne Polska musi liczyć się z wojną prowadzoną na własnym terytorium (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski) i wojną prowadzoną poza terytorium Polski (udział w odparciu agresji skierowanej przeciwko państwu sojuszniczemu).

¹²² Zob. B.Balcerowicz, *Obronność RP a dialektyka ...* wyd. cyt., s. 96.

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

Natomiast w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba musiałaby narastać przez dłuższy czas, co oznaczałoby poprzedzenie jej analogicznie dłuższą fazą kryzysu – działania sił zbrojnych RP w bezpośredniej obronie Polski prowadzone będą od samego początku w składzie wielonarodowych zgrupowań sojuszniczych, rozwiniętych zawczasu na naszym terytorium w ramach reagowania kryzysowego (w tym zgodnie z „Traktatem o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie”, a także w ramach realizacji przedsięwzięć Systemu Pogotowia NATO) i działających wedle wspólnie opracowanych sojuszniczych planów operacyjnych. W takich warunkach podstawową rolę odgrywają – rozwijane sukcesywnie w miarę narastania zagrożenia – główne siły obronne oraz system obrony terytorialnej. W razie wojny na dużą skalę konieczne będzie angażowanie całego potencjału obronnego państwa – militarnego i pozamilitarnego. Strategiczna myśl przewodnia działań obronnych państwa zakłada w takich warunkach skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski potencjału sojuszniczego NATO w celu niedopuszczenia do utraty terytorium i jak najszybszego rozbicia agresora oraz takiego zniszczenia całego jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji – przy jednoczesnym maksymalnym uchronieniu własnej ludności i majątku narodowego od strat i zniszczeń.

Wojna powszechna może dla Polski oznaczać wojnę w skali europejskiej bądź światowej. Udział Polski w wojnie oznaczałby zaangażowanie w nią Sojuszu Północnoatlantyckiego. *W istocie z niewielkim ryzykiem można oddalić czas agresji na dużą skalę z tego kierunku o około 8–10 lat. W dostępnej literaturze nie spotkałem co prawda wyraźnego określenia czasu, w którym Rosja zyskałaby siłę dostateczną do zaatakowania państw NATO, jednak w prawie wszystkich opracowaniach przewiduje się jej długotrwałe wewnętrzne trudności i perturbacje w różnych obszarach życia społecznego*¹²³.

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

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

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

Agresja zbrojna zależnie od jej skali może przybrać formy¹²⁴:

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

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

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

¹²³ Zob., B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka ...* wyd. cyt., s. 94-95.

¹²⁴ Zob., J.Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. cyt., s. 6.

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

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

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

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

Polska może i będzie też uczestniczyć w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych z a od swoich granic. Fakt ten, a także ściśle powiązania sojusznicze skutkować mogą wzrostem ryzyka zagrożenia terytorium Polski akcjami odwetowymi, z których najbardziej prawdopodobnymi są uderzenia o charakterze odwetowym, z których najbardziej prawdopodobnymi są uderzenia o charakterze terrorystycznym¹²⁵.

Należy też wziąć pod uwagę kryzysowe zagrożenia pozamilitarne – szczególnie te, w reagowaniu na które koniecznością może stać się angażowanie sił zbrojnych. Takim zjawiskiem z pewnością jest terroryzm w skali wymagającej podjęcia szeroko zakrojonej operacji antyterrorystycznej, może być nim również niekontrolowane rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia.

Nie sposób pominąć w przedstawianych wnioskach dotyczących zagrożeń kryzysowych i wojennych kwestii odnoszących się do niebezpieczeństw związanych

¹²⁵ Zob. B.Balcerowicz, *Obronność RP, a dialektyka ...* wyd. cyt., s. 95-96.

z rozwojem cywilizacyjnym. Szczególnie duże niebezpieczeństwo przedstawiają w czasie wojny toksyczne środki przemysłowe, ponieważ (...) *zakłady i magazyny gromadzące te środki będą obiektami ataku*¹²⁶.

Wszystkie rodzaje zagrożeń kryzysowych, a tym bardziej wojna wymagać będą z punktu widzenia realizacji zadań określonych prawem zadań uczestnictwa w nich ogniw ochrony państwa, co zostało przedstawione w poprzednich częściach niniejszego opracowania.

Przeprowadzona analiza i ocena wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi a ogniwami ochrony państwa pozwoliły na stwierdzenie, że w sytuacjach zagrożeń kryzysowych oraz wojny o jakiegokolwiek skali ogniw ochrony państwa odgrywają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkich komponentów państwa (ludności, terytorium i organów władzy), a intensywność i rozmach wykorzystania tych ogniw zależeć będzie w głównej mierze od potrzeb wynikających z realizacji zadań określonych prawem, sytuacji, w jakiej funkcjonować będzie państwo, oraz usług świadczonych na rzecz pozostałych komponentów systemu obronności, głównie zaś sił zbrojnych RP. Bez wątpienia sprawność funkcjonowania ogniw ochrony państwa w okresie pokoju będzie mieć wpływ na możliwość zaistnienia i skalę sytuacji kryzysowych, przede wszystkim tych, które posiadają charakter niemilitarny.

¹²⁶ Zob. M. Spławski, *Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania skażeń*, materiały z Sympozjum: Ratownictwo chemiczno-ekologiczne, Krzyżowa 11-12 czerwca 2001.

5. WYBRANE PROBLEMY KIEROWANIA OGNIWAMI OCHRONY PAŃSTWA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Przedstawione w niniejszym rozdziale wybrane problemy kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych są wynikiem rozważań prowadzonych zarówno w sferze teoretycznej, jak i praktycznej. Stąd też przedstawione poniżej rozważania zawierają elementy wpływające z praktycznych działań podejmowanych w tym zakresie przez ogniwa ochrony państwa.

W tym miejscu należy przytoczyć kilka fundamentalnych zasad kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Bez wątpienia można stwierdzić, że system kierowania w sytuacjach kryzysowych stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych. Nadrzędnym elementem tego systemu jest aparat zarządzający, którego podstawowym zadaniem jest tworzenie i modyfikacja podsystemu powiązań informacyjnych oraz reguł funkcjonowania danej organizacji, a także jej struktur adekwatnie do potrzeb wynikających z przyjętej strategii rozwoju. Należy również zaznaczyć, że organ kierujący jest ten sam bez względu na sytuację, w jakiej znajduje się organizacja, zmianie natomiast mogą ulegać jedynie jego wewnętrzne struktury, na pewno zaś modyfikacji nie podlega zakres odpowiedzialności decydentów.

Z kolei proces kierowania jest ściśle związany z przetwarzaniem informacji oraz permanentnym podejmowaniem różnego rodzaju decyzji, których trafność zależy od jakości i ilości posiadanych informacji oraz możliwości efektywnego ich przetworzenia. Na podstawie wniosków zawartych w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania należy zaznaczyć jednocześnie, iż sytuacja kryzysowa jest jedną z wielu sytuacji, w jakiej może znaleźć się dana organizacja, a prawdopodobieństwo jej wystąpienia oraz skutki nią spowodowane zależą w dużej mierze od skuteczności funkcjonowania aparatu kierowania.

W prezentowanych poniżej rozważaniach za niezwykle istotny dla systemu kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych uznano aparat kierujący. Dlatego też przedstawiono na miarę możliwości i potrzeb konstrukcję i zasady funkcjonowania aparatu kierowania w sytuacjach kryzysowych oraz system przepływu informacji dla potrzeb tegoż kierowania. Pominięto natomiast problem podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych, uwarunkowania społeczne oraz psychologiczne decydentów determinujące wybór takiego,

a nie innego sposobu kierowania w sytuacjach kryzysowych. Nie opisano również zasad i sposobów działania organów wykonawczych, wychodząc z założenia, iż prowadzenie działań w sytuacjach kryzysowych jest wypełnieniem decyzji podjętych przez aparat kierowania.

Bardzo istotną rolę w procesie kierowania odgrywa osobowość zarządzającego. Szczególnie uwypuklona jest ona w kulturze anglosaskiej, chociaż tak naprawdę nie ma chyba kraju, który nie mógłby się poszczycić wybitnymi przywódcami w swej historii, zarówno tymi, którzy odbierani są jako postacie pozytywne, jak i tymi, których działalność napiętnowana została przez historię.

Michael Clarke stwierdza: *Pewni liderzy mogą być postrzegani jako tzw. liderzy kryzysowi poprzez to, że kierują swoją politykę raczej w kierunku kryzysów niż z dala od nich, w przekonaniu, że mogą zmaksymalizować ilość okazji do dokonania czegoś. Osobiście do najbardziej kryzysowych menadżerów należałoby zaliczyć Hitlera, Chruszczowa, Nassera, Saddama Husseina i panią Thatcher. We wszystkich przypadkach liderzy ci działali więcej na instynkt niż w oparciu o analizy swoich urzędników. (...) Ryzyko polityki uprawianej przez tego typu liderów kryzysowych jest wysokie, lecz i nagrody odpowiednie, gdy szczęście im sprzyja*¹²⁷.

Wybitni przedstawiciele sceny politycznej, czy też menadżerowie nie są zjawiskiem zbyt częstym i trudno liczyć na to, że objawią się w trudnych dla państwa lub organizacji chwilach. Dlatego każda organizacja powinna dążyć do wykreowania takiego systemu zarządzania, który pozwoli przetrwać zagrożenia i kryzysy oraz wykorzystać pojawiające się szanse.

Jak stwierdzono do tej pory, najważniejszym elementem tego systemu są organa kierowania wszystkich szczebli kierowania. I nie jest istotne miejsce ich usytuowania w strukturze organizacyjnej ogniw ochrony państwa, ponieważ każdy z nich realizuje te same funkcje wynikające z przebiegu procesu kierowania, który jest jednakowy dla wszystkich szczebli organizacyjnych.

¹²⁷ M.Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia), s. 2.

Kierowanie w swojej istocie jest procesem informacyjnym polegającym na permanentnym zbieraniu informacji i ich przetwarzaniu w oparciu o posiadaną wiedzę w plany, projekty, programy, decyzje itp., a następnie wdrażaniu przyjętych rozwiązań. Przy tym na pewnych poziomach kierowania ostatni z wymienionych etapów procesu kierowania też w zasadzie jest procesem informacyjnym polegającym na przekazywaniu decyzji, motywowaniu wykonawców do właściwej ich realizacji, a następnie zbieraniu informacji o osiągniętych wynikach. W tym miejscu procesu zatacza się swego rodzaju koło (w zasadzie spiralę), dochodząc do pierwszej jego fazy, ale o innych warunkach początkowych. Istotę procesu kierowania precyzyjnie ujmuje W.Flakiewicz, stwierdzając, iż *zarządzanie obejmuje zawsze pewien podzbiór skomplikowanych procesów myślowych leżących na przecięciu dwóch głównych, sprzężonych ze sobą zbiorów: informacji oraz socjopsychicznych uwarunkowań ludzi*¹²⁸. Stąd też na proces kierowania składają się trzy przedstawione poniżej procesy informacyjne:

- zbierania i przetwarzania informacji w celu uzyskania jak najbardziej wiernego obrazu dziejącej się rzeczywistości oraz kierunków i zakresu rozwoju sytuacji, a ponadto właściwej dystrybucji tych informacji;
- opracowania i analizowania różnych koncepcji działania, możliwych do realizacji w danych warunkach;
- decydowania, którą z wypracowanych koncepcji uznać za najbardziej optymalną i wdrożyć do realizacji.

Procesy te determinują sposób działania organu kierowania, a tym samym wpływają na jego wewnętrzną strukturę.

Elementem decyzyjnym w prezentowanej strukturze jest kierujący danym szczeblem organizacyjnym organu ochrony państwa lub organ nadzorujący jego działalność i nie ma znaczenia dla istoty sprawy, czy jest on organem jednoosobowym, czy też ciałem kolegalnym. Natomiast funkcję informacyjną i sztabową realizuje urząd obsługujący decydenta (ciało decyzyjne). Oczywiście sprawą jest, że w przypadku organu wykonawczego danego szczebla organizacyjnego ogniw ochrony państwa cały urząd obsługujący jego kierownika nie będzie i nie może zajmować się przygotowaniem do kierowania w sytuacjach kryzysowych. Stąd też we wszystkich strukturach organizacyjnych ogniw ochrony państwa funkcjonują komórki lub stanowiska odpowiedzialne za przygotowanie do kierowania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowania tego procesu, kiedy zaistnieje taka konieczność.

¹²⁸ W. Flakiewicz, *Informacyjne systemy zarządzania*, PWE, Warszawa 1990.

Dla przejrzystości prezentowanych treści komórki te lub stanowiska określono w dalszej części rozdziału komórkami do spraw zarządzania kryzysowego. Wielkość tych komórek zdeterminowana jest właściwością ogniów ochrony państwa i wynikającymi z niej potrzebami.

W czasie funkcjonowania w sytuacjach innych aniżeli kryzysowe, gdy brak jest odczuwalnych zagrożeń, komórki te są niewielkie, ponieważ rozwój sytuacji jest możliwy do przewidzenia z dużym prawdopodobieństwem i w znacznej perspektywie czasowej. W momencie dostrzeżenia pojawiających się zagrożeń szczególnego znaczenia nabiera element informacyjny, który powinien zwiększać swą efektywność, oraz element sztabowy, który już w tej fazie przygotowuje różne koncepcje działania adekwatne do prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji.

W miarę narastania zagrożenia i rozwoju sytuacji w kierunku kryzysu efektywność funkcjonowania elementu informacyjnego i sztabowego gwałtownie rośnie, osiągając maksimum swoich możliwości bezpośrednio przed wejściem sytuacji w fazę kryzysu. Oczywiście wzrost efektywności jest ściśle związany z obsadą osobową komórki do spraw zarządzania kryzysowego¹²⁹ i stopniem jej uzbrojenia w narzędzia niezbędne do sprawnego i efektywnego przetwarzania informacji w celu uzyskania możliwie najbardziej wiarygodnego obrazu dziejącej się rzeczywistości, co stanowi podstawę trafności podejmowanych decyzji.

Reasumując, kierowanie w sytuacjach kryzysowych wymaga wzrostu sprawności i efektywności działania organu kierowania w porównaniu z okresami funkcjonowania ogniów ochrony państwa w sytuacjach stabilnych. Stąd też przeznaczeniem komórek do spraw zarządzania kryzysowego jest przygotowanie ogniów ochrony państwa do sprawnego realizacji funkcji informacyjnej i sztabowej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Przekładając to na obszary przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym¹³⁰, głównym ich zadaniem jest realizacja przedsięwzięć w zakresie zapobiegania i przygotowania. Natomiast w czasie kierowania w sytuacjach kryzysowych stany osobowe tych komórek stanowią trzon elementów informacyjnego i sztabowego.

Uwzględniając powyższe argumenty oraz zakresy działań, jakie obejmują te obszary, można stwierdzić, że do podstawowych zadań komórek do spraw zarządzania kryzysowego należy:

¹²⁹ Komórka ta powinna być uzupełniana przez specjalistów z innych komórek urzędu.

¹³⁰ Zob. J. Prońko, *System kierowania ...* Rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001, s. 44.

- określanie rodzajów i skali potencjalnych zagrożeń występujących w obszarze działania danej instytucji¹³¹;
- opracowanie koncepcji przeciwdziałania zagrożeniom, która powinna określać priorytety w przeciwdziałaniu poszczególnym z nich oraz przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania potencjalnym;
- przygotowanie planów reagowania w sytuacjach wystąpienia zagrożeń;
- przygotowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych określających zasady zapobiegania zagrożeniom oraz wykorzystania sił, środków i zasobów zarówno publicznych, jak i prywatnych w czasie ich zwalczania;
- przygotowywanie i prowadzenie szkoleń w zakresie kierowania w sytuacjach kryzysowych;
- zbieranie informacji o występujących zagrożeniach.

Uwzględniając powyższe rozważania oraz wcześniejsze wnioski można stwierdzić, iż podstawą działania organu kierowania powinna być przyjęta strategia przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, adekwatna do zakresu działania danego organu. Natomiast działanie w sytuacjach kryzysowych jest działaniem planowym, a nie chaotycznym, które sprowadza się do tego, że:

- w czasie trwania sytuacji kryzysowej organ kierujący ogniwami ochrony państwa zajmuje się wyłącznie bądź przede wszystkim tą sytuacją;
- opanowywanie sytuacji kryzysowych jest działaniem kolektywnym, stąd też ogromną wagę przywiązuje się do określenia zasad i organizacji współdziałania ogniw ochrony państwa.

Dopełnienie przedstawionego zbioru stanowią główne zasady funkcjonowania całego systemu kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych, które sprowadzają się do tego, że:

- system kierowania w sytuacjach kryzysowych jest oparty na istniejących strukturach organizacyjnych systemu kierowania;
- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, zdecentralizowane natomiast wprowadzanie określonych kierunków w życie oraz reagowanie;
- na sytuację reaguje zawsze najniższy kompetentny szczebel organizacyjny;

¹³¹ Pod pojęciem „obszar działania danej instytucji” należy rozumieć nie tylko określoną część powierzchni kraju, ale również określoną dziedzinę funkcjonowania państwa właściwą dla danego ogniwu ochrony państwa.

- podstawą funkcjonowania systemu jest strategia przeciwdziałania zagrożeniom, określająca w szczególności: priorytety w przeciwdziałaniu poszczególnym zagrożeniom, przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania potencjalnym zagrożeniom, przedsięwzięcia w zakresie przygotowania się do reagowania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń, a także sposoby i harmonogramy realizacji poszczególnych zadań;
- strategia państwa jest nadrzędna, a jej pochodnymi strategię przyjęte przez ogniwa ochrony państwa – stosownie do ich właściwości.

Kierowanie ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych jest kontynuacją dotychczasowego procesu kierowania, ale w zdecydowanie trudniejszych warunkach, w których liczy się przede wszystkim szybkość i trafność podejmowanych decyzji. Stąd też zasadne wydaje określenie w tym właśnie miejscu czynników decydujących o jakości procesu zarządzania, którymi są¹³²:

- zakres wiedzy organu zarządzającego, która determinuje możliwości przetwarzania informacji o aktualnej sytuacji oraz zachodzących zjawiskach, stymuluje potrzebę zbierania tych informacji, pozwala, na podstawie zbieranych informacji, uzyskać obraz organizacji i jej otoczenia bliski rzeczywistości;
- jasno i precyzyjnie określone zasady funkcjonowania organizacji pozwalające na realizację optymalnej strategii oddziaływania na nią i jej członków. Zasady te w szczególności precyzują podział zadań i kompetencji wewnątrz ogniw ochrony państwa, reguły współdziałania w czasie rozwiązywania problemów obejmujących swoim zasięgiem obszary kompetencyjne kilku z nich, wewnętrzną strukturę adekwatną do potrzeb, zasady rozstrzygania sporów.

Problem dotyczący zakresu wiedzy zarządzającego rozwiązywany jest poprzez dobór właściwych ludzi na kierownicze stanowiska w komórkach do spraw zarządzania kryzysowego.

Przebieg procesów decyzyjnych odgrywa szczególną rolę w podejmowaniu decyzji w czasie kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych. Decyzje podejmowane w takich okolicznościach obciążone są bowiem dużą odpowiedzialnością za życie, zdrowie i mienie ludzi oraz presją czasu. Stąd też za niezwykle istotne uznawane jest gromadzenie w poszczególnych ośrodkach decyzyjnych ogniw ochrony państwa odpowiedniej

¹³² Zob. W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, wyd. cyt., s. 37-38.

ilości właściwych informacji, zapewnienie możliwości zbierania informacji w czasie występowania zagrożenia oraz posiadanie zdolności do efektywnego ich przetwarzania.

Trudno dziś przecenić znaczenie informacji, która jest podstawą i inspiracją każdej działalności człowieka, również w dziedzinie funkcjonowania ogniw ochrony państwa. Jednakże, jak to bywa z określeniami potocznymi, termin „informacja” jest wieloznacznie i różnorodnie rozumiany. Dlatego też przedstawiono poniżej w sposób zwięzły podstawowe definicje i własności informacji.

Informacją jest każda, dotycząca określonego układu, wiadomość rejestrowana przez organizmy żywe i urządzenia automatyczne, która może zostać wykorzystana w celu bardziej sprawnego i ukierunkowanego działania. Informację o układzie można wyrazić za pomocą różnego rodzaju modeli, m.in. modeli symbolicznych, w których informacja wyrażona jest za pomocą zbioru symboli wchodzących w skład tzw. alfabetu. Z alfabetu takiego można ułożyć różne kody i języki, np. języki naturalne i sztuczne, znaki i wzory matematyczne, kod genetyczny, kod sygnałów impulsowych w układzie nerwowym¹³³.

W cybernetyce informacja określana jest jako każdy czynnik, dzięki któremu ludzie lub urządzenia automatyczne mogą bardziej sprawnie oraz celowo działać¹³⁴.

W teorii informacji natomiast, informacja to znaczenie przypisywane odbieranym sygnałom. W zależności od sposobu podejścia odbiorcy jeden i ten sam sygnał może przedstawiać różne informacje, podobnie jak jedna informacja może być przedstawiona za pomocą różnych sygnałów¹³⁵.

Różnych mniej lub bardziej precyzyjnych definicji informacji można przytoczyć znacznie więcej, jednakże bardziej celowe wydaje się uchwycenie istoty tego pojęcia niż podanie precyzyjnej jego definicji, co sądząc po ich wielości i różnorodności, nie jest sprawą łatwą.

Z przytoczonych definicji pojęcia „informacja” wynika, iż jest ona podstawą i przyczyną wszelkiego działania oraz funkcjonowania organizmów żywych, urządzeń automatycznych, a także ich zespołów (społeczności).

Podchodząc do zagadnienia bardziej filozoficznie, można stwierdzić, iż tylko dzięki odbieranym przez nas informacjom jesteśmy świadomi własnego bytu i istnienia otaczającej nas rzeczywistości. Powyższą tezę zdaje się potwierdzać ogólna teoria względności

¹³³ Zob. *Mała encyklopedia medyczna*, PWM, Warszawa 1979.

¹³⁴ *Słownik języka polskiego*, wyd. cyt., s. 345.

¹³⁵ *Mały słownik matematyczny*, PWN, Warszawa 1976.

Einsteina¹³⁶, której istotą jest to, iż jedyną informacją o otaczającym nas świecie są relacje pomiędzy widzeniem tego świata przez różnych, równouprawnionych obserwatorów. Świat jest więc splotem relacji, które są wzajemnie spójne. Nie spójne są natomiast wizje Wszechświata podane przez różnych obserwatorów, którzy twierdzą, że nie ma rzeczywistości „samej w sobie”, a jedynie jej niezliczone obrazy widziane z różnych perspektyw. Wedle teorii względności jesteśmy więźniami platońskiej jaskini, zdani na obserwację cieni na jej ścianach. Jednak w przeciwieństwie do wizji Platona, można stwierdzić, że cienie te są tożsame ze światem, a nie wyłącznie jego spaczonym niepełnym odzwierciedleniem.

Ponadto ostatnie badania w dziedzinie neurobiologii¹³⁷ dowodzą, iż mózg nie jest automatem, ponieważ nie sposób dokładnie przewidzieć, co będzie się działo w skomplikowanej sieci komórek nerwowych w konkretnej sytuacji. Oznacza to, że rozwiązania podsuwane nam przez własny mózg nie są stuprocentowo wiarygodne. Rodzi to oczywiście poważne konsekwencje. Ponieważ informacja przekazywana w sieci neuronowej podlega aktywnym zmianom, wiemy na pewno, że nigdy nie zobaczymy obiektywnego, nieprzefiltrowanego przez własny mózg świata.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że świat, który postrzega się poprzez docierające informacje, nie jest rzeczywistością, a jedynie przetworzonym przez mózg obrazem tej rzeczywistości. Każdy z nas zatem opierając się na tych samych odbieranych informacjach, inaczej będzie postrzegał i rozumiał otaczającą nas rzeczywistość. Dlaczego więc ludzie mimo wszystko potrafią się porozumiewać oraz dlaczego w wielu przypadkach prezentowane wizje rzeczywistości są tak bardzo zbliżone do siebie?

Wydaje się, że wytłumaczeniem tego faktu może być klasyfikacja informacji na¹³⁸:

- *informacje podstawowe* (dane) – czyli takie informacje, które przez większość ludzi są jednakowo odbierane (interpretowane), czyli zostały zdefiniowane, a ich definicja jest ogólnie przyjęta;
- *wiedzę* – czyli zgromadzony i usystematyzowany zbiór informacji pozwalający na interpretację i uogólnianie informacji podstawowych. Pewnym uproszczeniem jest nazywanie teorii naukowych – wiedzą, ponieważ stanowią one jedynie część wiedzy osobniczej. Każdy człowiek nabywa wiedzę w procesie dziedziczenia

¹³⁶ Jerzy Kowalski-Glikman, *Świat według Einsteina*, „Wiedza i Życie” 1999, nr 3.

¹³⁷ Zob. A. Wróbel, *Mózg, czyli świat subiektywny*, „Wiedza i Życie” 1999, nr 3.

¹³⁸ Podobna klasyfikacja informacji zawarta jest w [1]. Tam kategoria druga – **wiedza** – określana jest jako socjopsychiczne uwarunkowania ludzi.

(instynkt), wychowania, kształcenia i własnych doświadczeń. Posiadana wiedza podlega cały czas, w miarę nabywania nowej, dynamicznym zmianom;

- *informacje pochodne* (ekspertyzy, opinie, oceny) – czyli informacje powstałe w procesie przekształcania danych przez konkretną osobę na bazie posiadanej przez nią wiedzy. To nic innego jak osobnicza wizja otaczającej na rzeczywistości, zależna od wiedzy danej osoby oraz ilości i jakości posiadanych przez nią informacji podstawowych.

Nauka posługuje się w zasadzie tylko informacjami podstawowymi i teoriami naukowymi, które stanowią wiedzę na temat otaczającego nas świata. Takie podejście do oceny zjawisk pozwala na wzajemne rozumienie się naukowców parających się daną dziedziną nauki. Jednakże w świecie naukowym często dochodzi do poważnych kontrowersji i różnic poglądów. Przyczyną tego jest prawdopodobnie skłonność ludzkiego umysłu do uogólniania opinii przy jednoczesnym ograniczaniu zakresu informacji, na podstawie których wysuwa się te opinie. Dlatego też niezmiernie ważne jest ujednolicanie wiedzy i poglądów ludzi, którzy muszą wspólnie realizować określone przedsięwzięcia i zadania, szczególnie wtedy, gdy od ich decyzji zależy życie, zdrowie lub mienie innych ludzi. W tym miejscu niejako należy nawiązać do przytoczonych wcześniej czynników determinujących skuteczność zarządzania.

Wracając jednak do zasad tworzenia systemu przepływu informacji, należy zauważyć, że każde zdarzenie oraz zjawisko fizyczne, społeczne lub inne zachodzące w czasoprzestrzeni jest źródłem pewnego zbioru informacji, odbieranego przez nas w drodze bezpośredniej obserwacji lub relacji obserwatorów dziejącej się rzeczywistości. Stąd zasadne wydaje się stwierdzenie, iż funkcjonujemy i działamy w przestrzeni informacyjnej, w której istotna jest nie tylko treść (zawartość) docierającej do odbiorców informacji, ale również informacja jej towarzysząca, określająca jej źródło (tzw. otoczenie informacji).

Generowane w czasoprzestrzeni informacje można klasyfikować według przyjętych kryteriów, tworząc z nich zbiory informacji. Jeżeli wyselekcjonowany zbiór spełnia warunki otwartości i spójności, to nazywa się go obszarem informacyjnym.

Optymalizacja procesów zarządzania, wymaga wyselekcjonowania z otaczającej nas przestrzeni informacyjnej pewnych obszarów oraz zapewnienia przepływu należących do nich informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami tworzącymi system kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Jednakże określenie samych obszarów informacyjnych nie rozwiązuje problemu, ponieważ informacja, w ogólnym rozumieniu tego pojęcia, jest osobniczą interpretacją faktów

i zdarzeń, niosącą w sobie nie tylko dane, ale również wiedzę osoby (instytucji) przekazującej tę informację. Dlatego też z wyznaczonych obszarów informacyjnych należy wydzielić elementarne lub złożone układy danych¹³⁹, które w procesie interpretacji oraz wnioskowania pozwalają na wygenerowanie informacji niezbędnej dla potrzeb kierowania.

Z wcześniejszych rozważań wynika, że każdy z ośrodków decyzyjnych ogniw ochrony państwa, odpowiednio do swoich kompetencji:

- a) *posiada i na bieżąco aktualizuje zbiory danych* (informacji podstawowych) o:
 - posiadanym potencjale sił, środków i zasobów oraz możliwościach jego wykorzystania,
 - występujących na danym obszarze lub w dziedzinie działalności zagrożeń, ich przyczynach i skutkach,
 - infrastrukturze terenu wspomagającej lub utrudniającej prowadzenie działań,
 - uwarunkowaniach społecznych mających wpływ na proces kierowania w sytuacjach kryzysowych;
- b) *gromadzi i zdobywa wiedzę*, analizując doświadczenia innych i własne, o:
 - sposobach zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz reagowania w czasie ich wystąpienia,
 - przyczynach i źródłach powstawania zagrożeń oraz ich skutkach;
- c) *przygotowuje ekspertyzy, opinie, oceny* (informacje pochodne) dotyczące:
 - występowania, na danym obszarze lub w dziedzinie działalności, potencjalnych zagrożeń oraz ewentualnych skutków ich wystąpienia,
 - potrzeb utrzymania odpowiednich ilości sił i środków oraz gromadzenia zasobów niezbędnych do reagowania w przypadku wystąpienia przewidywanych zagrożeń.

Należy w tym miejscu wspomnieć o jednym z ważniejszych elementów systemu kierowania ogniwami ochrony państwa w sytuacjach kryzysowych, często jednak w literaturze pomijanym lub uogólnianym do jednego zwrotu: „systemy monitoringu”. Głównym ich zadaniem jest ostrzeganie o zbliżającym się zagrożeniu lub jego wystąpieniu. Pozwalają one na szybkie uruchomienie systemów reagowania, co przyczynia się do minimalizacji strat oraz gwarantuje opanowanie zagrożenia.

¹³⁹ Zob. W. Flakiewicz, *Informacyjne systemy ...* wyd. cyt., s. 89.

Ogólnie można stwierdzić, że systemy monitoringu tworzone są w celu prowadzenia obserwacji zachodzących zjawisk¹⁴⁰. Elementami tych systemów są przede wszystkim obserwatorzy (których rolę pełnią ludzie bądź urządzenia automatyczne), wydzielone centra zbierania danych z prowadzonych obserwacji oraz system powiązań informacyjnych obserwatorów z centrami zbierania danych.

Analizując przeznaczenie aktualnie funkcjonujących systemów monitoringu można, przyjmując za kryterium realizowane funkcje, wyróżnić następujące ich rodzaje:

- dostarczające ośrodkom lub instytucjom danych niezbędnych do prowadzenia analiz oraz prognozowania przebiegu konkretnych zjawisk¹⁴¹;
- informujące o zaistnieniu lub niezaistnieniu zjawiska¹⁴²;
- śledzące przebieg danego zjawiska¹⁴³.

¹⁴⁰ Pod pojęciem „zjawisko” rozumiem: ”wszelki przedmiot postrzegania zmysłowego (fakt empiryczny)”. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. III, s. 1023.

¹⁴¹ Typowym przykładem tego rodzaju systemu monitoringu jest system meteorologiczny, dokładnie opisany w artykule I. Zalewskiego *Kulisy prognozowania* zamieszczonym w numerze 5 z 1999 r. czasopisma „Wiedza i Życie”

¹⁴² Przykładem tego rodzaju systemu monitoringu jest system pożarowy oraz system stanu wód powierzchniowych.

¹⁴³ Najbardziej reprezentatywnym przykładem takiego systemu monitoringu może być system monitoringu przewozu materiałów niebezpiecznych lub skażeń ekologicznych.

ZAKOŃCZENIE

Przedmiotem rozważań autorów było przedstawienie wybranych aspektów funkcjonowania ogniw ochrony państwa. Aby móc tego dokonać, niezbędne okazało się ustalenie podstawowych terminów i pojęć, zidentyfikowanie ogniw ochrony państwa oraz ich ogólna charakterystyka.

Już we wstępnej fazie rozważań okazało się, że zadanie nie jest łatwe i proste do zrealizowania. Na taki stan złożyło się wiele czynników, spośród których wymienić należy trzy najważniejsze.

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

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

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

Na podstawie zaprezentowanych rozważań należy stwierdzić, że sytuacji kryzysowych nie można uniknąć; sytuacje kryzysowe i związany z nimi ewentualny kryzys mogą pojawić się zawsze i w każdym momencie funkcjonowania organizacji. Nieznany jest tylko termin ich wystąpienia i skutki, jakie mogą one spowodować¹⁴⁴. Pytanie zatem nie brzmi, czy ogniwa ochrony państwa, podobnie jak każda organizacja, znajdują się w sytuacji kryzysowej, ale: kiedy to nastąpi i jak poważny będzie to kryzys¹⁴⁵? Dlatego też każde państwo musi być przygotowane na wystąpienie sytuacji kryzysowej, również ogniwa jego ochrony.

¹⁴⁴ Wynika to wprost z ogólnych praw przyrody zapisanych w rachunku prawdopodobieństwa i statystyce matematycznej, a ujętych w szczególnie sposób w prawie wielkich liczb, zgodnie z którym, jeżeli coś jest możliwe, to wydarzy się na pewno, pytaniem jest tylko, kiedy to nastąpi. Zob. J. Dynkin, W. Uspieński, *Ciekawe zagadnienia matematyczne*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1956, cz. 3, *Błądzenia przypadkowe (łańcuchy Markowa)*.

¹⁴⁵ Zob. Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji „Administracja ...” wyd. cyt., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi*, s. 12.

Miarą jakości ogniwo ochrony państwa jest posiadana przez nie zdolność do pokonania pojawiających się w obszarze ich właściwości zagrożeń i kryzysów.

Pojawiające się zagrożenia i wyzwania współczesności wskazują jednoznacznie na rosnącą rolę ogniwo ochrony państwa w przeciwdziałaniu, minimalizowaniu i likwidowaniu skutków tych zagrożeń i wyzwań. Jest to możliwe między innymi poprzez dysponowanie wiedzą na temat ogniwo ochrony państwa. Takiemu założeniu ma służyć w opinii autorów niniejsze opracowanie.

BIBLIOGRAFIA

1. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994.
2. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.
3. Augustyn S., *Strategia nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe AON”, 1998, nr 3(32).
4. Balcerowicz B., *Obronność RP a dialektyka wojny i pokoju na progu XXI wieku. Studium (część I)*, AON, Warszawa 2000.
5. Balcerowicz B., *Strategiczne koncepcje obrony*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).
6. Balcerowicz B., *Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w świetle jej członkostwa w NATO*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).
7. Becker G., *Uniwersalna ekonomiczna teoria zachowań ludzi, zbiór esejów*, PWN, Warszawa 1990.
8. *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, C.H.BECK, Warszawa 1995.
9. *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, AON, Warszawa 1991.
10. Bodecki M., *Formacja jednolita, umundurowana i uzbrojona*, „Rzeczpospolita” z 26 października, s. C 4.
11. Ciborowski L., *Potencjalne zagrożenia – identyfikacja i charakterystyka*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).
12. Clark M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie, maszynopis wykładu*, Bruksela 1995.
13. Cooperation for Disaster in Peacetime, NATO, Dokument nr C – M(58)102
14. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kantor Wydawniczy, Zakamycze 1999
15. Czarnotta Z., Moszumański Z., *Obrona cywilna Szwajcarii*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1998, 3(410).
16. Dobry M., *Socjologia kryzysów politycznych*, PWN, Warszawa 1995.
17. Drost M., Zmarliński G., *Obrona niemilitarna RP*, cz. II, AON, Warszawa 1999.
18. Drucker P. F., *Praktyka zarządzania*, przekład T. Basiuka, Z.Broniarka, J.Gołębiowskiego, Czytelnik, Nowoczesność, Akademia Ekonomiczna w Krakowie 1994, rozdz. 4.
19. Dworecki S.E., Kęsoń T.J., Kulisz M.Z., *Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa*, AON-RCSS, Warszawa 1999.
20. Flakiewicz W., *Informacyjne systemy zarządzania*, PWE, Warszawa 1990.
21. Freyberg E., *Socjologia w równaniach*, „Wiedza i Życie”, 1993, nr 3.
22. Gąska M., *Obronność w aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej. Implementacja międzynarodowego prawa humanitarne*. Zbiór dokumentów, AON, Warszawa 2000.

23. Gelberg L., *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. II, Warszawa 1958.
24. Gołębiowski J., Systemy bezpieczeństwa w krajach zachodnich, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2000, nr 4.
25. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*. Praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
26. Guide for All - Hazard Emergency Operations Planning, US Government Printing Office 1996
27. Haschka J., *Tworzenie systemu informacyjnego*, „Myśl Wojskowa” 1994, nr 4.
28. Heisbourg F., *Obronność europejska – znaczące przyspieszenie*, wiosna–lato 2000, Przegląd NATO, wiosna–lato 2000.
29. Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1998.
30. International CEP Handbook 1999–2000 - Civil Emergency Planning NATO/EAPC countries, Editor Janet Jeppsson, ÖCB, Produced by Christofersson & Bang, Printed by Svenska Tryckcentralen, 2000.
31. Jay A., *Machiavelli i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1996.
32. Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, BBN, Warszawa 1998.
33. Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo Świat–Europa–Polska*, Alta 2, Wrocław 1998.
34. Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1992.
35. *Kierowanie reagowaniem kryzysowym* (tezy na konferencję), MON, Warszawa 1996.
36. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*. Studium, AON, Warszawa 2000.
37. Kitler W., *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej „Zeszyt Problemowy” 1999, nr 2916.
38. Kitler W., *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).
39. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994.
40. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, PWN, Warszawa 1959.
41. Koziej S., Pawłowski J., *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998–2000*, AON, Warszawa 2000.
42. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej – Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995.
43. Kozuch B., *Podstawy organizacji i zarządzania*, PB, Białystok 1997.
44. Krystek J., *Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewodów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie*, AON - BBN, Warszawa 1998.

45. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1998.
46. Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe” 1996, nr 18.
47. Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
48. *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987.
49. Łastawski K., *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Wiedza Obronna” 1999, nr 2(189).
50. Łastawski K., *Kształtowanie się racji stanu Trzeciej Rzeczypospolitej*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, „Wiedza Obronna” 1999, nr 2(189).
51. Łoziński W., Tarnowski J., *Raport z potopu '97*, Atla 2, Wrocław 1997.
52. *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999.
53. *Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1999.
54. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1991.
55. Marek R., *Stan ukryć i schronów w RP*, Warszawa 2001, materiał na prawach maszynopisu.
56. Moczulski W., *Miejsce i rola jednostek zapewniających bezpieczeństwo wybranych państw*, Informator nr 2(8)/2001, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000.
57. Moore P., *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, PWE, Warszawa 1975.
58. *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999.
59. *Obrona cywilna*, Biuro Prognoz i Analiz UZKiOL, Warszawa 1998, materiał na prawach maszynopisu.
60. *Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych*, AON, Warszawa 1992.
61. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 1999.
62. Palmeri F.P., *Cywilne planowanie kryzysowe wychodzi z cienia*, NATO review, marzec 1996.
63. Pawłowski J., *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Informator Nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.
64. Pękala T., *Federalna Straż Graniczna Niemiec*, Komenda Główna Straży Granicznej, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000
65. Piątkowski K., *Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
66. Platon, *Państwo*, t. I, ALFA, Warszawa 1994.
67. *Policja w Holandii*, Dyrekcja Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Stosunków Królestwa, Rotterdam, wrzesień 2000.
68. *Polityka NATO w zakresie współdziałania przy udzielaniu pomocy w przypadku katastrofy w okresie pokoju*, NATO, aneks do dokumentu nr C – M(95) 31, tłum. St. Augustyn.

69. Prognozowanie kierunków systemu obronnego w aspekcie zmieniającej się zewnętrznej sytuacji (Wybór opcji systemu obronnego RP w aspekcie uwarunkowań politycznych i prognozowanych zagrożeń, temat naukowy pk. „OPCJA” - „Analiza stanu i kierunków zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego RP”, AON, Warszawa 1995.
70. Prońko J., *System kierowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*. Rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001
71. „Przegląd Rządowy” 2000, nr 7(109), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
72. „Przegląd Rządowy” 1999, nr 9(99), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
73. Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”. Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, AON, Warszawa 1999.
74. Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1981.
75. Radny M., *Dotyk Midasa*, „Wiedza i Życie” 2001, nr 12.
76. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, (projekt), Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2000.
77. Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, BBN, Warszawa 1997.
78. Raport studyjny z ćwiczenia CMX/CRISEX 2000, MON, Warszawa 2000.
79. Rutkowski C., Strategiczne koncepcje przeciwdziałania zagrożeniom – zadania sił zbrojnych, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).
80. Schmidt P., ESDI: *Rozłączne, ale nie odrębne*, Przegląd NATO, wiosna-lato 2000.
81. Schroeder M., Płotnica M., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.
82. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa*, Bellona, Warszawa 1994.
83. Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów kierowania*, PWE, Warszawa 1988.
84. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 1. *Wstęp do systematologii*. Rozprawa habilitacyjna, ASG WP, Warszawa 1979.
85. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2. *Problemy efektywności działania*. Rozprawa habilitacyjna, ASG WP, Warszawa 1979
86. Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, ASG WP, Warszawa 1989.
87. Skrzyp J., Stańczuk S., *Elementy operacyjnego przygotowania terytorium Polski*, AON, Warszawa 1992.
88. *Słownik nauk społecznych* (A Dictionary of the Social Science)s, Londyn 1964
89. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Studia i materiały” 1996, nr 40.
90. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Suplement, AON, Warszawa 1996.
91. Sobolewski M., *Policja Niemiec*, Biuro-Centralny Sztab Policji KGP, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2000.

92. Spławski M., *Ochrona wojsk i ludności cywilnej przed skażeniami. System wykrywania skażeń*. Materiały z sympozjum: Ratownictwo chemiczno-ekologiczne, Krzyżowa 2001.
93. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
94. Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawodawstwa*, Skrypty Becka, zeszyt 2, C.H.BECK, Warszawa 1999.
95. Stec M., Płoskonka J., Prutis St., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999
96. Stoner J.A.F., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.
97. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.
98. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej.
99. Szybko w sprawie kryzysów, Biuletyn Programu Administracji Publicznej Instytutu Spraw Publicznych, nr 12 z września 1999
100. Śmiałek W., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1993.
101. Teodorowicz J., Bułka W., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON - DSO, MON, Warszawa 1998.
102. The Crisis Menagement Division, Planowanie zarządzania sytuacjami kryzysowymi, Conservation and Protection Environment Canada, K1A 0H3.
103. Townsed R., *Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi i nie hamować rozwoju*, Warszawa 1976.
104. Walentek A., *Powszechne bezpieczeństwo*, rozmowa z gen. F.Delą, Szefem Obrony Cywilnej Kraju, Dziennik Polski Nr 162, 13 lipca 1998 r.
105. Wiatr M., *Prawdopodobny charakter współczesnych operacji*, „Myśl wojskowa” 2000, nr 4 (609).
106. *Wielkie katastrofy XX wieku*, praca zbiorowa, wyd. MUZA SA, Warszawa 1999 r., wyd. I. Tytuł oryginału: Die großen Kastrastrophen und Unglücksfälle.
107. Wiśniewski B., *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP*. Rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001.
108. Wiśniewski B., *Ogólna charakterystyka zasadniczych sił resortu spraw wewnętrznych i administracji w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa marzec 2000.
109. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, cz. I, z. 4, Proces wojskowych badań naukowych, wyd. II, AON, Warszawa 1990.
110. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, cz. I, z. 2, ASG WP, Warszawa 1988.
111. Wojtaszek K., *Kompedium wiedzy o państwie*, Warszawa 1998.
112. Wróblewski R., *System kierowania obrona państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4 (609).

113. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
114. *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi* [w:] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*, materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 6–8 maja 1998.
115. Zarządzenie Nr 12656 z 18 października 1988r. w sprawie przydziału zadań w zakresie gotowości w stanach zagrożenia, Rejestr Federalny USA, t. 53, nr 226, środa, 23 października 1988.
116. Zadania Policji realizowane na rzecz sił zbrojnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, wyd. Biuro Prewencji Policji KGP, Warszawa 1995.
117. Zajdziński W., Miłosz S., *Rola sił zbrojnych wybranych państw w polityce bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998.
118. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989.
119. Zięba R., *Internacjonalizacja życia narodów i państw*. ISM UW, Warszawa 1991.
120. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1979.
121. Ziemiński Z., Wronkowska S., *Państwo i inne struktury społeczne* [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, wyd. PWN, Warszawa-Poznań 1993.
122. Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988.
123. Zubek J., *Doktryny bezpieczeństwa*. Studium, AON, Warszawa 1991.