

O B R O N A N A R O D O W A

mgr Jowita BRUDNICKA¹

DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI PROOBRONNYCH NA RZECZ REALIZACJI CELÓW PUBLICZNYCH

Słowa kluczowe: organizacje proobronne, samoobrona, organizacja obronna, organizacja paramilitarna, podsystem pozamilitarny, organizacje pozarządowe

STRESZCZENIE

Artykuł jest krokiem w kierunku uporządkowania i usystematyzowania sytuacji, w której znalazł się nasz kraj, tak by skutecznie można było poszerzyć zakres bezpieczeństwa narodowego przy wykorzystaniu nowych ruchów, organizacji i idei. Celem analizy jest przedstawienie wielowymiarowego społecznego systemu, który determinuje stan obrony narodowej. Nasuwa się tutaj kilka pytań, które muszą znaleźć odpowiedź w ogólnospołecznej debacie. Jaka jest definicja organizacji zajmujących się działalnością w obszarze obronności i jakie są problemy definicyjne? Gdzie sytuują się w systemie obrony? Jakie są problemy finansowania i współdziałania z administracją publiczną?

Wprowadzenie

Żadna polityka, doktryna ani metoda nie mogą być wiarygodne, jeśli wobec zidentyfikowanego zagrożenia nie są w stanie przeciwstawić skutecznych środków odstraszania, prewencji i obrony.

Czynnik siły militarnej po Zimnej Wojnie zaczął funkcjonować w dużo szerszym kontekście politycznym i prawnym, który pod względem strukturalnym nie uległ zasadniczej zmianie. Przyczyną zachowania takiego status quo jest konwencjo-

¹ mgr Jowita Brudnicka jest doktorantem Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej.

nalne myślenie o państwie mającym monopol na używane siły. Zmiany nie ominęły jednak rzeczywistości politycznej, w której da się zaobserwować wzrost liczby podmiotów skłonnych do zastosowania siły w sposób asymetryczny, któremu trudno się przeciwstawić przez państwa korzystające z tradycyjnych arsenałów wojskowych². Celem mojej analizy jest przedstawienie wielowymiarowego społecznego systemu, który determinuje stan obrony narodowej. Zawiera on w sobie nie tyle instytucje bezpośrednio, statutowo powiązane z systemem obrony, ale również cały szereg organizacji społecznych, które w sytuacji zagrożenia mogą odegrać kluczową rolę dla zapewnienia kolektywnego bezpieczeństwa. Nasuwa się tutaj kilka pytań, które muszą znaleźć odpowiedź w ogólnospołecznej debacie. Jaka jest definicja organizacji zajmujących się działalnością w obszarze obronności i jakie są problemy definicyjne? Gdzie sytuują się w systemie obrony? Jakie są problemy finansowania i współdziałania z administracją publiczną?

Obrona narodowa i prawo obronne

Bezpieczeństwo to podstawowe i pierwotne pragnienie człowieka, które realizuje w przestrzeni społecznej. Według Machiavellego, jest ono pierwszą przyczyną tworzenia się grup społecznych, całych społeczności i miast, dzięki którym pomagały człowiekowi przeciwstawić się zagrożeniom. W miarę tworzenia coraz bardziej skomplikowanych struktur i zależności społecznych człowiek był zmuszony poświęcać coraz więcej swoich przywilejów w imię zachowania bezpieczeństwa. Jak zauważa John Locke „Nawet jeśli wolny człowiek posiada tak wiele praw w stanie natury, to może z nich korzystać w sposób bardzo nietrwały i stale mogą one paść łupem kogoś innego (...). Skłania go to do porzucenia wolności, niewątpliwej, lecz pełnej lęku i nieustannych zagrożeń”³. Najdoskonalszą formą zjednoczenia wolnych ludzi jest państwo. Państwo winno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia w każdym czasie i w każdej sytuacji społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. Państwo, jako forma organizacji życia społecznego, powołuje cały szereg instytucji, które mają swoją działalnością wypełniać jego misję. Obowiązkiem wszystkich organów administracji samorządowej i rządowej oraz podmiotów gospodarczych jest wypełnienie tych

² R. Kupiecki, *Doktryny bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych. Między planowaniem obronnym a dyplomacją publiczną*, [w:] J. Kranz, *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 363.

³ Za J. Delumeau, *Skrzydła anioła*, Volumen, Warszawa 1998, s. 22-24.

gwarancji, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a pomoc obywateli w realizacji tych zadań jest ich moralną i naturalną powinnością.

Na gruncie aksjologii prawa międzynarodowego, na przełomie wieków wykształcały się różne poglądy na temat użycia siły zbrojnej, prowadzenia wojny oraz obrony narodów. O ile można spotkać wiele teorii w różny sposób ustosunkowujących się do kwestii prawności i legalności użycia siły zbrojnej wobec innego państwa, o tyle bezdyskusyjna pozostaje sprawa prawa narodu do obrony. Jeszcze do przełomu XIX i XX wieku nie występowała powszechna opinio iuris pozwalająca mówić o istnieniu norm zakazujących działań godzących w nietykalność terytorialną państw. Przełomowym krokiem w międzynarodowym porządku prawnym delegalizującym wojnę jako narzędzie polityki i odcięciem się od nihilistycznych podstaw nowożytnego prawa narodów był Pakt Brianda Kelloga z 1928 r. Równość suwerenności państw w powszechnym prawie międzynarodowym została potwierdzona w okresie międzywojennym w Konwencji o określaniu napaści, przyjętej w Londynie w 1933 r. Prawna ochrona bytu każdego państwa to ważny czynnik leżący u podstaw Karty Narodów Zjednoczonych. Artykuł 51 przewiduje wśród wyjątków prawo do użycia siły w samoobronie „[...] (Każdemu Państwu przysługuje) niezwywalne prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych decyzji w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”⁴. Obrona nie oznacza jedynie działania tj. bronięcia, wzbraniania, ochrony, ale jest także środkiem i narzędziem walki. Odwołuje się więc nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, ale również do takich, które go znacznie wyprzedzają. Jest również sposobem osiągania celu nie zawsze w walce o charakterze zbrojnym⁵.

Współczesne rozumienie obrony narodowej wykształciło się z czasem pojawienia się wojen masowych, kiedy środkiem koniecznym do odparcia zbrojnej napaści było wezwanie do walki całego narodu zarówno w sferze wojskowej jak i cywilnej. Koncepcja obrony narodowej narodziło się we Francji w okresie rewolucji burżu-

⁴ R. Kwiecień, *Aksjologia prawa międzynarodowego a siła zbrojna w perspektywie historycznej*, [w:] J. Kranz, *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 69-75.

⁵ W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON Warszawa 2001, s. 15.

azyjnej. Dekret z 1790 r. zdefiniował siłę narodu jako „połączenie sił wszystkich obywateli.” Przez długi czas legislacja w zakresie obrony narodowej była tożsama z legislacją militarną, a siła narodowa była łączona z powszechnym poborem⁶. U jego podstaw legła dominacja zagrożeń militarnych, na które odpowiedź również przybierała postać zbrojną. Taki stan rzeczy daje się scharakteryzować jako klasyczne podejście do organizacji obrony narodowej. Za słabość takiego podejścia można uznać jego resortowy charakter. Ostatecznie system obrony narodowej dzielił się na system kierowania obronnością, siły zbrojne i ogniwa pozamilitarne. Nie istniało przenikanie się związków między różnymi narzędziami obrony narodowej, co powodowało ich działanie w odosobnieniu, mimo wspólnego celu występującego w sferze operacyjnej⁷.

Jeśli chodzi o prawo obronne to dopiero po doświadczeniach II wojny światowej uświadomiono sobie, że cały potencjał państwa a nie tylko siły zbrojne decydują o potędze obronnej. Wtedy to obrona narodowa przestała być przedmiotem legislacji okazjonalnej na czas wojny, ale stała się elementem prawa stanowionego na czas pokoju. Doskonale oddaje to treść art. 2 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej z 1967 r.: „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej i innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych a także każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”⁸. W sferze organizacyjnej można zauważyć, że nowe rozwiązania znalazły zastosowanie dopiero po zakończeniu Zimnej Wojny. Zmieniem metodykę podejścia do obrony narodowej, co było spowodowane dostrzeżeniem wielowariantowego kształtu zagrożeń. Obrona narodowa w tym okresie przejściowym dzieliła się na elementy kierowania obroną narodową, obronę militarną i obronę cywilną. W podejściu tym pojawia się istotna cecha obrony narodowej jaką jest ciągłość. Wyraża się ona w potrzebie nieustannego śledzenia sytuacji międzynarodowej, badania potencjałów kryzysogennych, oraz ich ewentualnego wpływu na środowisko wewnętrzne i międzynarodowe. Obecnie mamy do czynienia z trzecim podejściem obrony narodowej w kwestiach organizacyjnych, które można określić jako rozwojowe. Składa się wtedy z elementów: nadrzędnego systemu kierowania

⁶ M. Czuryk, *Prawo obronne RP*, AON Warszawa 2013, s. 10.

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 61.

⁸ Art. 2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. z 2012 r.).

obroną narodową oraz podsystemu wykonawczego. W nadrzędny podsystem kierowania wchodzi nadrzędny system decyzyjny (organy naczelne władzy wykonawczej, nadrzędny podsystem informacyjny, nadrzędny podsystem sztabowy). Podsystem wykonawczy jest umowną nazwą całego zbioru różnych funkcji i ich wykonawców na rzecz realizacji celów obrony narodowej⁹.

Podsumowując, obronę narodową należy rozpatrywać wielowymiarowo. Przede wszystkim jest to sfera aktywności państwa, które wykorzystując swoje możliwości prawne i organizacyjne oraz korzyści płynące ze współpracy z aktorami międzynarodowymi podejmuje działania dla ochrony i obrony żywotnych interesów, stanowiących wspólną dla narodu wartość przesądzającą o trwałości państwa. Jest to część składowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa, szczególnie organizacyjna forma stawienia czoła wyzwaniom i przeciwstawienia zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r. stwierdza, że obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno militarnym jak i pozamilitarnym mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego¹⁰.

Organizacje pozarządowe i proobronne

Jak widać troska o zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa jest domeną nie tylko reprezentantów instytucji rządowych i pozarządowych, ale również zwykłych obywateli, którzy połączeni wspólnym celem dbania o obronę narodową, łączą się w grupy formalne i nieformalne. Jak wskazane zostało wcześniej, prawo do obrony państwa i narodu nigdy nie podlegało wątpliwości. Samoobrona powszechna jest dążeniem do zabezpieczenia ludzi na sytuacji niebezpieczne. Kryteriami są tu osobiste i rzeczywiste potrzeby w kwestii bezpieczeństwa. Organizacje proobronne i stowarzyszenia społeczne o takim charakterze są właśnie odpowiedzią na te ludzkie dążenia do stworzenia poczucia bezpieczeństwa. Dzięki oddolnej inicjatywie doskonale wpisują się one w system obrony narodowej. W Polsce genезy powstania organizacji paramilitarnych i proobronnych można doszukiwać się na początku XX wieku w działalności Konspiracyjnego Związku Walki Czynnej i Związku Strzeleckiego. Organizacje powstałe w Galicji za przyzwoleniem władz austriackich miały

⁹ W. Kitzler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 65.

¹⁰ Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, pkt 4.

zajmować się szkoleniem wojskowym ludności, a także brać udział w działaniach dywersyjnych i wywiadowczych¹¹. Optyka austriacka oczywiście znacznie odbiegała od postrzegania organizacji jako szansy na manifestację dążeń niepodległościowych prezentowanej przez Polaków. Po wybuchu I wojny światowej organizacje utworzyły trzon Legionów Polskich, w 1914 r. rozpoczęła działalność tajna Polska Organizacja Wojskowa, która objęła zasięgiem wszystkie trzy zabory.

W 1926 r., po przewrocie majowym, nastąpiła intensyfikacja działań organizacji proobronnych. Związek Harcerstwa Polskiego prowadził szkolenia przygotowawcze do służby wojskowej, w 1928 r. powołano Federację Polskich Związków Obrony Ojczyzny oraz Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej. Podobną działalnością dotyczącą problematyki morskiej zajmowała się, powołana w 1930 r., Liga Morska i Kolonialna. Obronność budowana w II RP powstawała kosztem wielu wyrzeczeń, jednak świadomość posiadania tak bardzo niekorzystnej sytuacji geopolitycznej, pomiędzy sąsiadami o wielokrotnie wyższym potencjale zbrojnym, powodowało zaangażowanie całego społeczeństwa. Po roku 1939, idee państwa przeniesiono do konspiracji, tworząc Związek Walki Zbrojnej¹². Idea organizacji paramilitarnych i obronnych została przejęta przez Polskę Ludową, w której utworzono Ligę Przyjaciół Żołnierza, przemianowaną w 1963 r. na Ligę Obrony Kraju, która zajmowała się m.in. tworzeniem Terenowych Oddziałów Samoobrony. Oprócz tworzenia „odgórnych” organizacji proobronnych, mających promować ideę socjalistyczną, nie sposób nie wspomnieć o powstałych wówczas grupach, których aktywność była reakcją na brak wolności słowa i totalny charakter większości instytucji publicznych PRL. Można stwierdzić, że przy całej różnorodności ówczesnych mikrośrodków można wyróżnić dwa główne kryteria ich podziału. Pierwsze wynikało z charakteru wartości – wokół wartości instrumentalnych budowały się wspólnoty potrzeb, a wokół autotelicznych wspólnoty etosu. Wspólnoty potrzeb zaspokajały liczne deficyty ówczesnego życia Polaków, natomiast wspólnoty etosu służyły poszukiwaniu nowych tożsamości społecznych. Drugim kryterium zróżnicowania był stopień niezależności od władzy państwowej. Niezależność była wysoko cenioną wartością, ponieważ była zarazem gwarancją społecznej niezależności¹³.

¹¹ J. Gaul, *Na tajnym froncie. Działalność informacyjno-wywiadowcza polskich organizacji niepodległościowych w latach 1914-1918*, Warszawa 2001, s. 60-61.

¹² P. Soloch, P. Żurawski vel Grajewski, Ł. Dryblak, *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego 2015, s. 20.

¹³ K.E. Siellawa-Kolbowska, *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 76.

W Leksykonie Wiedzy Wojskowej z 1979 r. zdefiniowano termin „organizacja społeczna obronna” jako „typ zrzeszeń, stowarzyszeń, związków, organizacji środowiskowych, które w swych programach uwzględniają przysposobienie ludności do obrony kraju.¹⁴” Obecnie w dokumentach prawnych ma zastosowanie raczej pojęcie organizacja proobronna niż społeczna organizacja obronna. Jak zostanie później wykazane zabieg ten został zastosowany ze względu na niejasności definicyjne między organizacją społeczną, instytucją społeczną a organizacją pozarządową, występujących już na poziomie ustawy zasadniczej. Jak wskazują przykłady zaczerpnięte z historii naszego kraju, organizacje takie to zrzeszenia, które mają na celu przygotowanie ludzi do obrony kraju. Ich działalność może przybierać różne formy, od popularyzowania wysiłku obronnego, poprzez sprawowanie funkcji kulturowo-wychowawczej, po niesienie pomocy medyczno-sanitarnej, ochronę ludzi, porządku i mienia w razie wystąpienia klęski naturalnej czy awarii technicznej. Należy tu przywołać również pojęcie organizacji paramilitarnej, która jest typem organizacji, która swoją strukturą, dyscypliną wewnątrzorganizacyjną, szkoleniem i formami wychowania upodabnia się do armii, jednak nie wchodzi w jej skład¹⁵. Jak widać termin organizacja obronna jest pojęciem szerszym w stosunku do organizacji paramilitarnej. Bez wątplenia oba typy organizacji należą do sektora organizacji pozarządowych. Jednak jakie są podstawy by móc to stwierdzić? Czy to jasność definicji, czy decyduje o tym praktyka rejestracji organizacji?

Na gruncie polskiego prawa najbardziej upowszechnioną definicję organizacji pozarządowej zawarto w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (UDPP). Za organizację pozarządową uznaje się jednostki nieprzynależące do sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów Ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Ustawodawca wcześniej posługiwał się pojęciem organizacji pozarządowej (po raz pierwszy w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), jednak bez wyjaśnienia jego znaczenia. Mając na uwadze nadrzędność ustawy zasadniczej nad innymi aktami prawa, należy zaznaczyć, że w Konstytucji nie występuje termin „organizacja pozarządowa.” Zastosowanie znalazło jednak pojęcie „organizacja społeczna”, wobec którego na gruncie polskiego prawa aktualny pozostaje pogląd wyrażany w literaturze, iż termin należy do grupy pojęć nieostrych. Regulacje konstytucyjne nie wypełniają pojęcia treścią, ani nawet nie wskazują jakimi

¹⁴ A. Skrabcz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON Warszawa 2003, s. 81.

¹⁵ *Mała Encyklopedia Wojskowa*, Warszawa 1970, s. 539.

cechami się charakteryzują. Art. 63 Konstytucji dodatkowo zestawia ze sobą pojęcie organizacji i instytucji społecznej¹⁶. Połączenie obu wyrazów spójnikiem wskazuje na odmienny zakres znaczeniowy. Zabieg ten należy ocenić krytycznie. „Instytucja” zważywszy na reguły języka polskiego oznacza zorganizowaną przez społeczność (bez udziału państwa) organizację, działającą na podstawie norm prawnych lub obyczajowych dotyczących funkcjonowania jakiejś dziedziny życia. W takim razie instytucja winna być postrzegana jako szczególny rodzaj organizacji społecznej a nie odrębny byt. Na bazie obowiązujących norm prawnych, trudno uznać za właściwy podział, że organizacje i instytucje społeczne odpowiadają zakresem podmiotowym i przedmiotowym pojęciu organizacji pozarządowej¹⁷. Zdziwiająca jest rozbieżność terminologii, przeniesiona także na sferę pozaprawną. Internetowe strony rządowe stawiają znak równości między pojęciem organizacji pozarządowej a organizacją społeczną, uzasadniając stanowisko tożsamym zakresem przedmiotowym – obszarem pomocy społecznej, ochrony zdrowia i edukacji¹⁸. Jeszcze inne branżowe opracowania przytaczają schematy bazując na hierarchicznym układzie nadrzędności organizacji społecznej, w której skład wchodzi organizacje pozarządowe, organizacje traktowane jako pozarządowe, oraz organizacje nieformalne¹⁹.

Organizacje proobronne to organizacje pozarządowe, które prawne podstawy działalności znajdują w Ustawie z dnia 21 kwietnia 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; w Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, oraz wcześniej wspomnianej Ustawie z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Aktem prawnym regulującym zasady współpracy z resortem obrony narodowej jest Decyzja nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzania zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi. 20 marca 2015 r. podpisana została Koncepcja doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego. Organizacje proobronne należą do organizacji

¹⁶ Art. 63. „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997.78.483.

¹⁷ P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Studium administracyjno-prawne, Difin, Warszawa 2013.

¹⁸ http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe_pojecia,380.html 2016

¹⁹ <http://www.wspolpracazwladzami.zhp.pl/organizacje-spoleczne-i-inne-formy-organizowania-się-obywateli.html> 2016

pozarządowych, przede wszystkim w odniesieniu do przesłanek warunkujących taką przynależność w odniesieniu do Ustawy z 2003 r. Pierwszą z nich jest brak przynależności do sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., w artykule 9 ust. 1 wlicza podmioty zakwalifikowane do sektora finansów publicznych. Zdaniem przedstawicieli doktryny, klasyfikacja ta nie jest przejrzysta, co jest wynikiem braku jednolitego kryterium podziału tych podmiotów, co stanowić ma wyjaśnienie dla ramowego charakteru. Jednak może być również niekompletna, ponieważ jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone nie tylko na podstawie wspomnianej Ustawy, ale też na podstawie odrębnych ustaw²⁰. Kolejną przesłanką, w którą wpisują się organizacje proobronne jest przesłanka niedziałania w celu osiągnięcia zysku. Niezwykle trudno jest poddać dociekaniom zasadę osiągania zysku. Choć nie w sposób bezpośredni, ale UDPP podnosi prawną dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe i rozgranicza ją z odpłatną i nieodpłatną działalnością pożytku publicznego. Art. 4 UDPP wskazuje, że przedmiotem działalności pożytku publicznego są m.in. działania w obszarze obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP. Przychód z działalności odpłatnej służyć może jedynie działalności pożytku publicznego. Zapisy Ustawy powodują trudności w jasnym rozgraniczeniu pomiędzy strefą statutową a zarobkową, dlatego wielokrotnie znawcy tematu postulują wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Koncepcja doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobrobnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego sytuuje je wśród pomocniczych (informacyjnych i ochronnych) ogniw podsystemu pozamilitarnego w systemie obrony RP. Następnie stwierdza, że „dotyczy to, m.in. następujących organizacji: Liga Obrony Kraju, Obrona Narodowa.pl – Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej, Legia Akademicka KUL, Ochotnicza Straż Pożarna, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Biegu na Orientację, Polski Związek Instruktorów i Trenerów Formacji Ochronnych, Polski Związek Krótkofalowców, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Motorowy, Polski Związek Strzelectwa Sportowego, Ruch Obywatelski Miłośników Broni, Stowarzyszeni FIA – Wierni w gotowości pod bronią, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Polskich Spadochroniarzy, Związek Strzelecki „Strzelec” Organizacja Społeczno-Wychowawcza i Związek Strzelecki²¹. Prawidłowo i zachowawczo koncepcja unika rozbieżności definicyjnych, opierając całość dokumentu na pojęciu „organizacji

²⁰ Art. 8 ust. 2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst ujednolicony Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

²¹ <https://obronanarodowa.pl/download/koncepcja/koncepcja-doskonalenia-wspolpracy-z-organizacjami.pdf> 2016.

pozarządowej”. W 2014 r. jedynie siedem z wyżej wymienionych organizacji zawiązało Federację Organizacji Proobronnych. Kongres szkół mundurowych i organizacji proobronnych, na którym poruszana była kwestia finansowania organizacji pozarządowych i zarzut o marginalne kwoty przeznaczane dla organizacji z MON. Rzeczywiście, sama koncepcja zwraca uwagę na brak jednolitego systemu współpracy z organizacjami, który opiera się o dwie formy: przekazywanie mienia ruchomego zbędnego dla Sił Zbrojnych oraz wszelkiego rodzaju dotacje. Instytucjonalne struktury państwowe nie mają jasnej wizji i organizacyjnego systemu współpracy z Non Governmental Organizations (NGOs). W przypadku ogólnie definiowanych zagadnień obronności kraju, winna istnieć nie tylko lista organizacji, które powinny uzyskać preferencje państwowe, ale też precyzyjny system rozdziału i rozliczania środków. Potwierdza to również koncepcja współpracy, która zaznacza, że zbędne mienie wojskowe przeznaczane jest dla organizacji, które wcale nie mają wpisanej obronności w swoją działalność statutową. Oczywiście każdy system należy ulepszać i doskonalić, ucząc się na błędach, natomiast organizacje proobronne nie są skazane jedynie na środki ministerialne. Wydaje się że niektóre organizacje powielają roszczeniowy stereotyp właściwy wszystkim organizacjom pozarządowym. Przy właściwej identyfikacji źródeł finansowania, profesjonalnych aplikacjach o środki oraz przy właściwym zarządzaniu funduszami, organizacje te mogłyby zoptymalizować swoją działalność i realizować wszystkie statutowe cele. By to osiągnąć trzeba poddać wnikliwej analizie podstawy prawne współdziałania organizacji pozarządowych z administracją publiczną na rzecz realizacji celów publicznych. Zasadne jest przy tym objęcie niniejszym zagadnieniem całokształtu prawnie dopuszczalnych form współdziałania w ramach funkcjonowania NGOs (Non-Governmental Organizations) w sferze zewnętrznej administracji, jak też możliwości angażowania w realizację właściwych dla państwa lub samorządu terytorialnego zadań publicznych. Za najbardziej znaczącą z przewidzianych form zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (UDPP) należy uznać te, których efektem jest zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych. W tym zakresie mieszczą się formy wyrażone w art. 5, 6 i 7 UDPP, tj.:

- zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych w trybie przewidzianym w UDPP,
- inicjatywa lokalna,
- umowy partnerskie określone w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Forma pierwsza i ostatnia wyróżniona powyżej, niosą ze sobą możliwość pełnego lub częściowego finansowania ze środków publicznych. Wszystkie powyż-

sze formy wyróżnia okoliczność, że w efekcie NGOs mogą zostać przypisane do wykonania zadań, które co do zasady przypisane są organom administracji, co ostatecznie włącza je w system administracji publicznej²². Przekazywanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych wiąże się z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych. Pojęcie to nie posiada wymogu normatywnego a stanowi doktrynalne określenie zjawiska wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Taki stan rzeczy ma zarówno wielu zwolenników jak i przeciwników. Niewątpliwie zagadnienie łączy się z tendencją ewolucji samorządu terytorialnego w kierunku prywatnej gospodarki rynkowej – to paradoks ustrojowo-prawny, niemożliwy do zaakceptowania w demokracjach parlamentarnych²³. Z drugiej strony można dyskutować, czy określenie „prywatyzacja” jest bardziej zasadne niż np. pojęcie „uspołecznienie”, z którym wiąże się zupełnie inne postrzeganie charakteryzowanego zjawiska.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje w art. 11, że organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w otwartym konkursie ofert, organizowanym najczęściej z inicjatywy organu administracji publicznej. W przypadku organizacji proobronnych zastosowanie dodatkowo znajduje art. 11a UDPP stanowiący, iż w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 Ustawy o stanie klęski żywiołowej, w kraju lub poza jego granicami, organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia skutkom, może zlecić organizacjom pozarządowym realizację zadania z pominięciem otwartego konkursu ofert. Art. 11 UDPP wskazuje, że Prezes Rady Ministrów w przypadku konieczności ochrony życia lub zdrowia, lub ze względu na ważny interes publiczny może powierzyć wykonanie zadania organizacji pozarządowej również z pominięciem konkursu ofert. Zamieszczając ramowy wzór oferty realizacji zadania publicznego i ramowy wzór umowy o wykonanie zadania publicznego, wyeliminowano konieczność samodzielnego sporządzenia dokumentacji.

Organizacje proobronne ze względu na praktyczny charakter swojej działalności częściej niż inne organizacje pozarządowe mają możliwość korzystania z formy współdziałania z administracją publiczną, jaką jest umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej. Organizacje obronne i inne podmioty wymienione w rozdziale 2a działu II UDPP mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego w zakresie: 1) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej budowę i rozbudowę, remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków,

²² P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Studium administracyjno-prawne, Difin, Warszawa 2013, s. 122.

²³ A. Błaś, *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, PPIA XLV, Wrocław 2000, s. 29-35.

obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; 2) działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej, kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz promocji i organizacji wolontariatu; 3) edukacji oświaty i wychowania (...), 4) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki (...); 5) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsi (...); 6) porządku i bezpieczeństwa publicznego (...)²⁴.

Kolejną formą współpracy stanowią umowy partnerstwa, określone w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa daje możliwość ubiegania się o dofinansowanie realizacji działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej, lub lokalnej²⁵.

Oczywiście przedmiot powierzonych zadań musi w każdym z charakteryzowanych przypadków zgadzać się z działalnością statutową organizacji. Znamienną kwestią pozostaje fakt, że w przedmiocie form i trybów niezasadzających się na zleceniu zadań publicznych, żaden poza UDPP akt prawny rangi ustawowej nie zawiera unormowań, które zbiorczo regulowałyby obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zapisy UDPP oparte na normach generalnych i abstrakcyjnych ograniczają się do regulacji działań konkretnych organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych, działających w wąsko określonym przedmiocie. W aspekcie przepisów wyznaczających ramy współdziałania organizacji pozarządowych (w tym obronnych) z administracją należy wskazać, że stan unormowań w kraju wydaje się być zadowalający.

W ramach dyskusji nad wzmocnieniem roli organizacji proobronnych zainicjowanej w 2014 r. postuluje się konieczność policzenia faktycznych zasobów osobowych; wyeliminowania powielania zadań przez organizacje w danym regionie, które często nie komunikują się między sobą oraz skorelowania zadań obronnych organizacji proobronnych z zadaniami z zakresu ochrony realizowanymi np. przez Ochotnicze Straże Pożarne.

²⁴ Art. 19b Rozdział 2a Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie roku, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

²⁵ Art. 2 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658.

Podsumowanie

XXI wiek przyniósł bezprecedensową w nowożytnej historii zmianę relacji i reguł międzynarodowych (w tym również militarnych). Stworzyło to pilną konieczność dostosowania sfer ideologiczno-doktrynalnej i prawnej do warunków, które można uznać za bezprecedensowe i wciąż dynamicznie zmieniające się. Triumfalny marsz liberalnej demokracji przez obszary, które dotąd istniały w zhierarchizowanych i zdyscyplinowanych strukturach międzynarodowych, stał się czynnikiem tworzącym z jednej strony konieczność podejmowania niekonwencjonalnych działań i angażowania grup ruchów i organizacji społecznych, które w starym świecie nie miały racji bytu, nie były też potrzebne. Z drugiej strony, pojawił się spontaniczny ruch obywatelski, szczególnie w środowiskach młodzieżowych, dążący do przejęcia pewnych funkcji obronnych zarezerwowanych dotąd dla klasycznych instytucji państwa. Cała ta dynamika wytworzyła sytuację, którą uznać należy za dość chaotyczną, w której nowe inicjatywy obronne nie są w odpowiedni sposób włączane w całość systemu obrony kraju. Powyższy artykuł jest krokiem w kierunku uporządkowania i usystematyzowania sytuacji, w której znalazł się nasz kraj, tak by skutecznie można było poszerzyć zakres bezpieczeństwa narodowego przy wykorzystaniu nowych ruchów, organizacji i idei.

Bibliografia

1. Błaś A., *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, PPIA XLV, Wrocław 2000.
2. Czuryk M., *Prawo obronne RP*, AON, Warszawa 2013.
3. Delumeau J., *Skrzydła anioła*, Volumen, Warszawa 1998.
4. Gaul J., *Na tajnym froncie. Działalność informacyjno-wywiadowcza polskich organizacji niepodległościowych w latach 1914-1918*, Warszawa 2001.
5. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
6. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001.
7. Kledzik P., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Studium administracyjno-prawne, Difin, Warszawa 2013.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.
9. Kranz J., *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
10. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, Warszawa 1970.

11. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2002.
12. Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON Warszawa 2003.
13. Soloch P., Żurawski vel Grajewski P., Dryblak Ł., *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego 2015.
14. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. z 2012 r.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst ujednoczony Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240.
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie roku, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658.

Strony internetowe

1. <http://www.pozytek.gov.pl>
2. <http://www.wspolpracazwladzami.zhp.pl>
3. <https://obronanarodowa.pl>

Keywords: *non-governmental organisations, national security, society and defence, Polish NGO-s, the third sector*

SUMMARY

The article is a step toward systematization of emerging reality in social dimension of broadly defined system of national security situation. There is an urgent need to synthesize classical of state-security system and new groups movements and ideas.