

WALDEMAR KITLER*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

PRAWNO-ORGANIZACYJNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY



LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE STATE IN CONDITIONS OF AN EXTERNAL THREAT TO STATE SECURITY AND DURING THE WAR

ABSTRAKT: Jak wskazują współczesne konflikty zbrojne i wydarzenia natury polityczno-militarnej, cele wojny osiąga się innymi sposobami niż do tej pory, a tym samym państwo, jego władze publiczne (w tym administracja), społeczeństwo, gospodarka i poszczególni obywatele muszą również osiągnąć zdolność do funkcjonowania w warunkach odmiennych niż klasyczny konflikt zbrojny. Określa się je jako działania poniżej progu wojny, hybrydowe, działania które przynoszą nie mniej dotkliwe straty ludzkie, materialne i niematerialne, dezorganizując wrażliwy jak nigdy dotąd aparat państwowy, jego gospodarkę, administrację i społeczeństwo. W obliczu tak zarysowanej sytuacji problemowej rodzi się pytanie o współczesny charakter i zakres koniecznych działań państwa, jego władz publicznych, administracji publicznej, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w ustawowo określonych warunkach „zewnątrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni” i „napaści zbrojnej”.

SŁOWA KLUCZOWE: zewnętrzne zagrożenie państwa, napaść zbrojna, funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.

ABSTRACT: As shown by contemporary armed conflicts and political and military events, the goals of the war are achieved in other ways than before, and thus the state, its public authorities (including administration), society,

* prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-4466-6384>  w.kitler@akademia.mil.pl

economy and individual citizens must also achieve the ability to function in conditions other than classical armed conflict. They are defined as activities below the threshold of war, hybrid activities, which bring no less severe human, material and non-material losses, disrupting the state apparatus, its economy, administration and society, which are so vulnerable as never before. In the face of the problem situation outlined in this way, a question arises about the contemporary nature and scope of the necessary actions of the state, its public authorities, public administration, national economy, social organisations, and citizens under the statutory conditions of "external threats to the state, including those caused by acts of terrorist nature or actions of a terrorist nature. in cyberspace" and "armed attack".

KEYWORDS: external threat to the state, armed attack, functioning of the state in conditions of external threat and in time of war.

WPROWADZENIE – IDENTYFIKACJA OBSZARU BADAWCZEGO

Sytuacja problemowa

Zgodnie z ustaleniami *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Współczesne środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone i niepewne. Rosną interakcje polityczne, militarne, gospodarcze i społeczne w skali krajowej, regionalnej i globalnej. Wywiera to znaczący wpływ zarówno na strategię, jak i główne kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego”. A to z kolei, wraz z dekompozycją porządku światowego i regionalnego, wpływa niekorzystnie na środowisko bezpieczeństwa Polski. Niepewności i nieprzewidywalności zdarzeń towarzyszą zmienione symptomy i nowy kształt (domena) konfliktów zbrojnych, o różnej skali intensywności, złożoności i czasie trwania. Zacierają się granice, nie tylko między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, ale także między stanami funkcjonowania państwa, normalnym a nadzwyczajnym, w tym wojennym.

Prawo polskie dość precyzyjnie reguluje zagadnienia generalne funkcjonowania państwa warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, lecz w tym kontekście występują nadal liczne niedociągnięcia i niewyjaśnione dylematy administracyjne i organizacyjne zagadnień szczegółowych. Mało tego, regulacje skupione są głównie na zagadnieniach związanych z zadaniami o charakterze stricte obronnym. Działalność planistyczna skupiona jest więc na klasycznym pojmowaniu zagadnień funkcjonowania państwa w podczas konfliktu w tradycyjnej formie. Tymczasem jednak, jak wskazują współczesne

konflikty i wydarzenia natury polityczno-militarnej, cele wojny osiąga się innymi sposobami niż do tej pory, a tym samym państwo, jego władze publiczne (w tym administracja), społeczeństwo, gospodarka i poszczególni obywatele muszą również osiągnąć zdolność do funkcjonowania w warunkach zgoła odmiennych niż klasyczny konflikt zbrojny. Określa się je jako działania poniżej progu wojny, hybrydowe i asymetryczne, działania które przynoszą nie mniej dotkliwe straty ludzkie, materialne i niematerialne, dezorganizując wrażliwy na zakłócenia, jak nigdy dotąd, aparat państwowy, jego gospodarkę, administrację i społeczeństwo.

W obliczu tak zarysowanej sytuacji problemowej rodzi się pytanie o współczesny charakter i zakres koniecznych działań państwa i innych podmiotów w ustawowo określonych warunkach „zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni” i w razie „napaści zbrojnej”. Te ustawowe wyrażenia, w dokumentach strategicznych i w planach operacyjnych, znalazły swój odpowiednik pod postacią wyrażenia: „zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa i czas wojny”¹, co nie tylko zmienia zasadniczo, lecz wręcz wymusza potrzebę szerszego spojrzenia na fakt funkcjonowania państwa w czasie wojny, o elementy sytuacji niebędącej czasem wojny. Albowiem, jak wynika z ustawowej definicji zewnętrznego zagrożenia państwa, „Przez zewnętrzne zagrożenie państwa, (...), rozumie się celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty”. Zważywszy na to, że ustawodawca w tym samej jednostce redakcyjnej wprowadził pojęcie „zbrojnej napaści” należy przyjąć, że wszelkie formy zewnętrznego zagrożenia państwa nie posiadają jeszcze takiej cechy (zbrojnej napaści).

W teorii problemu, podobnie jak w systemie prawa, brakuje jednoznacznej interpretacji wojny i konfliktu zbrojnego, i wzajemnego stosunku między nimi. Jedno jak i drugie pojęcie nie jest definiowane wystarczająco jasno. „Dlatego, że nie istnieje - jak pisze Malwina Kołodziejczak - jedna, zwarta definicja legalna wojny, często trudno zakwalifikować pewne wydarzenia czy

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1911), § 2 pkt 4.

działania, gdyż trudno stwierdzić czy to już wojna, czy nadal konflikt zbrojny”². Z tej wypowiedzi wynika, że autorka z perspektywy nauk prawnych odróżnia konflikt zbrojny od wojny, bowiem „Istotne znaczenie dla omawianego zagadnienia ma także konflikt zbrojny. Należy go odróżnić od wojny. Główna różnica polega na tym, że nie musi być toczony pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, może zatem dotyczyć innych aktorów nieuznawanych za podmioty, jak: grupy terrorystyczne, rebelianci, bandy zbrojne”³. Inni zaś autorzy, zwłaszcza przedstawiciele nauk o polityce i nauk o bezpieczeństwie twierdzą, że wojna jest ostrą i rozległą formą konfliktu zbrojonego, jeśli spełnione są określone przesłanki, np.: w jego rezultacie zginęło co najmniej 1000 osób, w walkach uczestniczą siły zbrojne jednej lub więcej stron albo też, działania zaangażowanych w konflikt stron prowadzone są według przyjętej strategii, niezależnie od tego, czy wojna prowadzona jest na obszarze jednego kraju czy kilku, czy długo, czy krótko. Współcześnie nawet pełnowymiarową wojnę uznaje się za konflikt zbrojny, trwający dłużej i formalnie zorganizowany przez państwa. W przypadku takiego konfliktu zbrojnego walka może trwać aż do wyczerpania sił wszystkich jego uczestników, których liczba może się zmieniać, lub wyniszczenia całych społeczeństw i utraty sensu walki.

W całym tym splątaniu wielu poglądów i regulacji prawnych rzeczą niezmienną pozostaje to, że państwo, jego administracja, społeczeństwo, gospodarka i dobra materialne znajdują się w stanie zagrożenia normalnych warunków funkcjonowania, niezakłóconego bytu i rozwoju, utraty suwerenności, integralności terytorialnej, nienaruszalność granic, życia i zdrowia ludzi, mienia i środowiska naturalnego, w wyniku działań noszących znamiona zewnętrznego zagrożenia państwa lub napaści zbrojnej.

Funkcjonowanie państwa w warunkach jego zagrożenia oraz w czasie wojny wymaga szczególnego wysiłku, stąd konieczność udziału w realizacji zadań obronnych dużej części społeczeństwa, administracji publicznej, innych organów i podmiotów państwowych, podmiotów gospodarczych oraz różnych instytucji.

Praktycy problemu, w tym przedstawiciele administracji publicznej i SZ RP, jak i środowiska akademickiego odczuwają niedosyt literatury naukowej, w której ujęto by systemowo zagadnienia prawno-administracyjne i organizacyjne funkcjonowania państwa w warunkach jego zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny, ze szczególnym uwzględnieniem strefy

² M. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe” nr 2(14), 2015, s. 71.

³ Tamże, s. 72.

bezpośrednich działań wojennych. Zwykle są to opracowania charakteryzujące aspekty militarne lub w węższym zakresie prezentujące wybrane zagadnienia z przedmiotowej problematyki. To m.in. opracowania z zakresu sztuki wojennej, operacji psychologicznych, operacji pokojowych, wojen tzw. informacyjnych, wojen nowej generacji. Ale refleksji nad prawn-administracyjnymi i organizacyjnymi aspektami funkcjonowania państwa, władzy publicznej, przedsiębiorców, społeczeństwa i innych podmiotów na jego terytorium, w warunkach zagrożenia i w czasie wojny nie ma. Skąpa jest również wiedza o niedociągnięciach w zakresie umacniania obronności państwa, przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywania innych zadań na rzecz obrony, której uzupełnienie może być możliwe dzięki uświadomieniu sobie koniecznych działań w warunkach zagrożenia i czasie wojny.

Zamiarem badawczym jest więc, by problematykę badań ująć całościowo, z niezbędnymi ograniczeniami wynikającymi z kalkulacji czasowych i nad wyraz złożonego charakteru omawianej problematyki. Stąd też eksploracja naukowa skupi się na zagadnieniach stanowiących kluczową materię przedmiotowej problematyki, tj. na aspektach funkcjonowania organów władzy publicznej, zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony, obrony i bezpieczeństwa granic oraz zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w omawianych warunkach. Całość badań spinać będą rozważania dotyczące materialnych i formalnych aspektów zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego oraz koncepcja struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego państwa, stosownie do wymagań wynikających z istoty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawn-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach.

CELE BADAŃ

Cel główny badań

Celem głównym badań jest charakterystyka współczesnych uwarunkowań formalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także określenie prawn-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa, jego władz

publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w tych warunkach.

Cele szczegółowe badań

1. Określenie norm prawa materialnego i formalnego zewnętrznego zagrożenia państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego.
2. Określenie prawno-organizacyjnych zasad działania administracji publicznej i organów dowodzenia sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
3. Charakterystyka warunków i wypracowanie koncepcji systemu organizacyjnego i działań na rzecz ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
4. Charakterystyka warunków i koncepcji systemu organizacyjnego i działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
5. Charakterystyka warunków i koncepcji systemu organizacyjnego i działań na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
6. Określenie wyzwań w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach.

Projekt stanowi kontynuację prowadzonych od wielu lat badań, dotyczących koncepcji systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego RP, w powiązaniu z innymi pokrewnymi przedsięwzięciami naukowymi oraz pracami jakie realizowane były w tym zakresie, w którym zaangażowani byli członkowie Zespołu.

Postulowane przez Zespół Autorski wdrożenie zaprojektowanego modelu powinno skutkować usprawnieniem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i wpłynąć na zwiększenie efektywności działań systemu realnego, szczególnie w sferze kierowania i wykonawczej.

Uwzględniając zakładane wyniki badań przyjmujemy, że ich wdrożenie będzie oddziaływać w wielu aspektach na dziedzinę bezpieczeństwa i obronności państwa, a także na praktykę gospodarczą i społeczną. Przed określeniem kluczowych korzyści wynikających z wdrożenia wyników projektu należy zaznaczyć, że:

- wyniki badań, mając przede wszystkim wymiar teoretyczny, będą służyły pogłębieniu wiedzy o najważniejszych aspektach organizacji państwa, służącej podniesieniu efektywności działań w warunkach zagrożenia i wojny,
- będą stanowiły wstępny etap w dochodzeniu do realnego modelu działania we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa, w wymiarze krajowym (wewnętrznym).

Mając powyższe na uwadze zakłada się, że wdrożenie wyników badań przyniesie korzyści w zakresie:

- podniesienia poziomu bezpieczeństwa państwa, jako instytucji politycznej i społecznej, bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska, a także zwiększenia jakości ochrony i obrony bytu i rozwoju narodowego, w tym kulturowego, społecznego i gospodarczego – efekt niewymierny, ale zasadniczy,
- wzmocnienia bezpieczeństwa politycznego państwa (stabilności ustrojowej), na które składać się będzie: stabilność funkcjonowania państwa, a także jakość jego ochrony przed nielegalnymi wpływami zewnętrznymi,
- utrwalenia stanu bezpieczeństwa militarnego państwa, czego podstawę teoretyczną stanowić będą wyniki badań określające zasady organizacji systemu obronnego współczesnego państwa,
- podniesienia poziomu bezpieczeństwa w innych dziedzinach, jak bezpieczeństwo: publiczne, powszechne, poprzez wskazanie kierunków niezbędnych usprawnień natury organizacyjnej, normatywnej i funkcjonalnej,
- uzyskania efektów natury naukowej i edukacyjnej poprzez wskazanie, odpowiednio: kierunków badań podstawowych i prac rozwojowych oraz rozwijania świadomości i postaw pro-państwowych, a także wyposażania obywateli w niezbędną wiedzę, umiejętności i nawyki podnoszące poziom bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego,

- uzyskania efektu systemowego, a więc zwiększenia jakości rezultatu działań w ramach układu zintegrowanego, w przeciwieństwie do efektów działań w układzie rozproszonym,
- wzrostu skuteczności zarządzania i koordynacji, w tym: poprawy skuteczności zarządzania instytucjami publicznymi w dziedzinie bezpieczeństwa, uproszczenia procedur administracyjnych,
- wzrostu efektywności działania systemu bezpieczeństwa, systemów podrzędnych i poszczególnych podmiotów wykonawczych, poprzez: rozwój efektywnego i spójnego systemu bezpieczeństwa narodowego, zintegrowane zarządzanie nimi, właściwą alokację zasobów i zapewnienie wzrostu, i usprawnienia efektu substytucji,
- rozwoju odporności państwa i społeczeństwa, we wszystkich dziedzinach działalności na wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa,
- wysokiej gotowości do działania bez względu na poziom ryzyka wystąpienia zagrożenia.

Powyższe stanie się za przyczyną rozpowszechnienia wyników badań w formie publikacji naukowych, referatów na konferencjach naukowych, monografii i artykułów naukowych.

Niezwykle cennym efektem udziału w badaniach członków zespołu będzie ich rozwój naukowy.

PROBLEMY BADAWCZE

Główny problem badawczy

Jakie są współczesne uwarunkowania i charakter działań państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?

Szczegółowe problemy badawcze

- a) Jakie są materialne i formalne aspekty zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?

- b) Jakie są prawno-organizacyjne uwarunkowania działania administracji publicznej i organów dowodzenia sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
- c) Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania na rzecz ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
- d) Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
- e) Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania w zakresie zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
- f) Jakie wyzwania pojawiają się w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach?

HIPOTEZY BADAWCZE

Hipoteza główna

By rozważyć systemowo uwarunkowania i działania państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w razie zbrojnej napaści, a w konsekwencji możliwe, że i w czasie wojny, należy mieć na uwadze fakt, iż zmieniły się współcześnie stany rzeczy, warunki i okoliczności, postrzegane dotąd jako tradycyjny konflikt zbrojny. To nie tylko klasyczna napaść lub atak sił zbrojnych jednego państwa na terytorium innego i/lub okupacja militarna jego terytorium, i inne podobnego typu zdarzenia, ale również sytuacje będące skutkiem wysłania przez państwo lub w jego imieniu uzbrojonych band, grup, jednostek nieregularnych lub najemników, dokonujących przeciwko innemu państwu aktów przemocy zbrojnej przeciwko drugiemu państwu o wadze równoznacznej z czynami w postaci klasycznej agresji. To także konflikty zbrojne, mniej lub bardziej złożone, wspierane przez silniejsze państwa i organizacje,

a same strony to, jak wskazano wyżej, bandy, grupy, jednostki nieregularne lub najemnicy, partyzanci, bojownicy ideowi, klany, bojówki religijne i etniczne, a także inne podobne formacje.

Te i inne postaci konfliktów zbrojonych (kulturowe, religijne, etniczne, polityczne) mogą się odbywać z wykorzystaniem klasycznych (konwencjonalnych) i nie-klasycznych (niekonwencjonalnych) środków i narzędzi walki. W konsekwencji mogą być odrębnie i jednocześnie podejmowane działania, z większym lub mniejszym nakładem sił: z użyciem broni biologicznej, jądrowej; środków radioelektronicznych, informacyjnych i teleinformacyjnych (w cyberprzestrzeni); kulturowych, ideologicznych i psychologicznych. Te ostatnie określane są często jako wojny hybrydowe, w których łączy się działania konwencjonalne z działaniami nieregularnymi, w cyberprzestrzeni, z terroryzmem i przestępczością gospodarczą i kryminalną, wraz z silnym oddziaływaniem m.in. w sferze dyplomatycznej, ideologicznej, kulturowej i psychologicznej z wykorzystaniem dezinformacji i propagandy w cyberprzestrzeni, Internecie i innych mass mediach.

Oblicze tego typu konfliktów, a ściślej właściwości zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i czasu wojny, odczuwane są na terytorium całego państwa, przynosząc bardziej lub mniej dotkliwe skutki niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli.

Przygotowanie państwa i innych podmiotów na wypadek zagrożenia i wojny, i działanie w tych warunkach nie może się odbywać wedle klasycznych reguł z czasów minionych wojen. Zarówno w literaturze przedmiotu jak i w polskim prawie obronnym nadal dominuje historycznie uwarunkowana zasada priorytetu zabezpieczenia potrzeb na rzecz systemu reagowania (interwencyjnego) w sferze obronnej. Oznacza to, że należytą troską otacza się potrzeby ludzkie, materialne i informacyjne głównie sił zbrojnych, a także jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego ds. wewnętrznych, jednostek militaryzowanych lub przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Znajduje to oczywiście swoje odzwierciedlenie w treści aktów prawa obronnego, planów operacyjnych i programów obronnych (programów pozamilitarnych przygotowań obronnych, doskonalenia obrony cywilnej oraz mobilizacji gospodarki). Mniej natomiast uwagi poświęca się zapewnieniu przetrwania państwa jako instytucji społecznej, przeżycia ludności, nie tylko jej ratowaniu w dużej skali, i zapewnieniu warunków do jej przetrwania, zabezpieczeniu potrzeb materialnych i usługowych na rzecz ludności cywilnej, zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego,

funkcjonowaniu wspólnot lokalnych i administracji lokalnej, a także przetrwaniu podmiotów gospodarczych w dużej i małej skali.

W niniejszych badaniach przyjmuje się zatem, iż wzięwszy pod uwagę zmieniony charakter współczesnych zewnętrznych zagrożeń (bezpieczeństwa) państwa i napaści zbrojnej, a w konsekwencji charakter przyszłego konfliktu zbrojnego, możliwe będzie ustalenie przyszłych uwarunkowań i nowego charakteru działań państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w tych warunkach.

Hipotezy szczegółowe

Hipoteza 1

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie są materialne i formalne aspekty zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?

Problemem jest zbyt szerokie rozumienie powyższego terminu i brak precyzyjności, jedności i klarowności prawa w tym zakresie. Bez doprecyzowania w aktach prawnych o jaki stan/czas funkcjonowania państwa chodzi, trudno wywieść skutki prawne. Zatem przypuszczać należy, że wyróżnienie materialnych i formalnych aspektów zewnętrznego zagrożenia prowadzić powinno do określenia jednoznacznego stanu/czasu, który należy wprowadzić w następstwie zagrożenia zewnętrznego.

W odniesieniu do współczesnych uwarunkowań i charakteru działania państwa, przypuszczać można, że zarówno zadania władz publicznych, administracji, a także organizacji społecznych i obywateli, mimo że zostały częściowo ustawowo wskazane - w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny mogą okazać się niewystarczające.

Wskazać w tym zakresie należy między innymi - brak jasności prawa; brak określenia procedur lub zbyt skomplikowane procedury; niewystarczające zasoby gospodarki narodowej; brak silnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obronności z organizacjami społecznymi; brak odpowiedniej wiedzy i edukacji obywateli. Jak można przypuszczać, powyższe wątpliwości i trudności wymagają rozwiązań systemowych. Jednak jest to tym bardziej skomplikowane wobec braku skompilowanych i skoordynowanych przepisów i procedur w zakresie ustanowienia systemu bezpieczeństwa narodowego.

Hipoteza 2

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie są prawno-organizacyjne uwarunkowania działania administracji publicznej i organów dowodzenia sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?

W związku ze zmianami zachodzącymi w środowisku międzynarodowego bezpieczeństwa oraz w zasadach prowadzenia operacji wojskowych, ulegają zmianie zadania realizowane przez administrację publiczną oraz przez Siły Zbrojne RP, w tym przez administrację wojskową i inne organy wojskowe na teatrze działań wojennych (w strefie działań bezpośrednich i w strefie tyłowej).

Jeżeli adekwatnie do istniejących i przyszłych uwarunkowań dokonane zostaną stosowne zmiany prawne, organizacyjne i funkcjonalne w zakresie działania administracji publicznej i organów dowodzenia sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, to możliwe będzie zapewnienie wysokiej sprawności w realizacji zadań administracji publicznej nastawionych na wszechstronne zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP oraz potrzeb ludności w czasie wojny i po zawarciu pokoju.

Hipoteza 3

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania na rzecz ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?

Ochrona, obrona i bezpieczeństwo granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny jest jednym z najważniejszych zadań państwa, które jest precyzyjnie uregulowane w czasie pokoju. W tym kontekście istnieje luka w związku z funkcjonowaniem systemu ochrony granicy państwowej w stanach funkcjonowania państwa innych niż pokój. Stąd konieczność pogłębienia teorii problemu w tym zakresie. Przypuszczamy, że zagrożenia spowodowane wrogimi działaniami, zarówno poniżej progu wojny, hybrydowymi i asymetrycznymi, transsektorowymi oraz w cyberprzestrzeni, a także zagrożenia wewnętrzne będą negatywnie wpływać na system ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto

wskazano na zależność, że funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny będzie wymagało określenia odmiennych i nowych prawno–instytucjonalnych możliwości państwa w zakresie przeciwdziałania zakłóceniom systemu ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej. Autorzy zakładają, iż powstanie nowych rodzajów zagrożeń oraz ich oddziaływanie na wiele obszarów funkcjonowania instytucji państwa stanowi podstawę do organizacji nowego systemu ochrony, obrony i bezpieczeństwa granicy państwowej.

Hipoteza 4

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny jest jednym z najważniejszych zadań państwa, które jest precyzyjnie uregulowane w czasie pokoju. W tym kontekście istnieje luka związana z funkcjonowaniem systemu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach funkcjonowania państwa innych niż pokój. Stąd konieczność pogłębienia teorii problemu w tym zakresie. Przypuszczamy, że zagrożenia spowodowane wrogimi działaniami, zarówno poniżej progu wojny, hybrydowymi i asymetrycznymi oraz w cyberprzestrzeni, a także zagrożenia wewnętrzne mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo i porządek publiczny w państwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zważywszy na to, że funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny będzie wymagało określenia prawno–instytucjonalnych możliwości przeciwdziałania zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, należało przyjąć, że właściwie zorganizowany system zapewni to na odpowiednim poziomie.

Hipoteza 5

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania w zakresie zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?

Warunki organizacyjne i obecne koncepcje działania w zakresie pełnego (tj. ZK, OC, OL) zapewniania przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny funkcjonują w dużym rozproszeniu regulacji prawych i założeń organizacyjnych. Zakłada się, że brak spójnych regulacji wpływa negatywnie na podejmowanie przez państwo skoncentrowanych na celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej działań. Prawdopodobnie może to być następstwem nieuregulowanej (poprzez rozwiązania ustawowe) problematyki ochrony ludności w Polsce, jej intuicyjnego rozumienia, chaosu terminologicznego względem rozumienia pojęć OL i OC i realizowanych w ich ramach przedsięwzięć, katalogu zadań OC niedostosowanego do współczesnych, często nieoczywistych (hybrydowych) zagrożeń, jak również rzeczywistych możliwości stosowania rozwiązań systemu ZK na zbyt duży katalog zagrożeń.

Najprawdopodobniej dokonanie diagnozy problemów organizacyjno-prawnego funkcjonowania podsystemów (OC, OL, ZK) i ich współistnienia i współdziałania na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny pozwoli wypracować koncepcję osiągnięcia ich korelacji. Biorąc pod uwagę założenia struktur organizacyjnych poszczególnych podsystemów (hierarchiczne, obejmujące szczeble ich funkcjonowania przyjęte zgodnie z podziałem administracyjnym państwa) oraz prawie jednolitą odpowiedzialność wyznaczania ich kierunków działania w resorcie spraw wewnętrznych założono, że możliwe będzie funkcjonowanie podsystemów OL, OC i ZK w warunkach zewnętrznego zagrożenia i wojny w sposób spójny, sprawny i korzystny dla państwa i jego obywateli.

Hipoteza 6

Odnośnie do problemu szczegółowego: Jakie wyzwania pojawiają się w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń

bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach?

Zmiana charakteru zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, pojawienie się nowych rodzajów zagrożeń (wrogie działania poniżej progu wojny, w tym działania hybrydowe i asymetryczne oraz w cyberprzestrzeni) wraz z już znanymi i wciąż niemożliwymi do wykluczenia zagrożeniami klasycznymi - w konsekwencji doprowadziła do znacznego rozszerzenia zakresu zjawisk niebezpiecznych, na które państwo, zgodnie z jego przeznaczeniem, powinno być przygotowane. Współczesne współistnienie potencjalnych (to znaczy możliwych) klasycznych i asymetrycznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa oznacza zmianę charakteru przyszłych działań w zakresie reagowania podejmowanych przez organizację państwową.

Przyjmując tezę zmian dokonanych w sferze zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego oraz zmian przewidywalnych, co do przyszłych form reagowania na te zagrożenia, rodzi się pytanie o zdolności państwa w tym zakresie, w szczególności jego systemu bezpieczeństwa narodowego. Za odpowiedź na wyżej postawione pytanie można uznać zapis obowiązującej Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r., iż „konieczna jest poprawa zarządzania bezpieczeństwem narodowym (adekwatnie do współczesnych wyzwań i zagrożeń) poprzez m.in. zintegrowanie wielu rozproszonych, funkcjonujących obok siebie rozwiązań. Obecny stan utrudnia elastyczne i szybkie reagowanie na zaistniałe sytuacje. Wymaga to spójnych i kompleksowych rozwiązań organizacyjno-prawnych w tym zakresie, zmierzających do stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym”.

Budowa struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach wymagała będzie powzięcia określonego wysiłku (wyzwań). Stan posiadanej wiedzy pozwala przyjąć, że do istotnych wyzwań w tym zakresie należeć będzie:

- wypracowanie szeroko akceptowalnego podejścia (w tym na płaszczyźnie politycznej) dla zakładanych działań,*
- kompleksowa, stała, wręcz zinstytucjonalizowana współpraca na wszystkich etapach działań organów odpowiedzialnych i uczestniczących ze środowiskami akademickimi i eksperckimi,*

- *przygotowanie i wdrożenie kompleksowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego rozwiązań prawnych, z możliwymi zmianami ustrojowymi,*
- *wypracowanie w jednym pakiecie, rozwiązań integrujących wysiłki całości zasobów państwa do reagowania na szerokie spektrum zagrożeń, w tym o zgoła odmiennym charakterze,*
- *przyjęcie rozwiązań zapewniających okresowe, stałe przeglądy systemu bezpieczeństwa oraz stosownie do ich wyników wprowadzanie koniecznych zmian w systemie.*

PRZEDMIOT BADAŃ

Podstawowym przedmiotem badań jest docelowy, spójny organizacyjnie, funkcjonalnie i zdefiniowany prawnie model funkcjonowanie państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Szczególnym obiektem zainteresowania będzie System Bezpieczeństwa Narodowego oraz System Obrony Państwa jako organizacyjne formy wypełniania misji państwa w zakresie zapewnienia przetrwania państwa, w tym ludności w warunkach jego zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.

W szerszej perspektywie rzecz ujmując, przedmiot badań dotyczył będzie stanów rzeczy, okoliczności, zjawisk materialnych i sfery niematerialnej, które będą obejmowały ponadto m.in.: system prawa krajowego RP i prawa międzynarodowego publicznego oraz wynikające z tego uwarunkowania organizacji funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny; system pojęć, definicji, aksjomatów i twierdzeń ustalających relacje między nimi, tworzący spójny system pojęciowy opisujący przedmiotową dziedzinę działalności państwa; zasoby ludzkie, materialne, intelektualne, finansowe, informacyjne i funkcjonalne obecnej organizacji działań państwa; aspekty metodologiczne i metodyczne ocen prowadzonych w przedmiotowej dziedzinie; uwarunkowania działań państwa, szczególnie w aspekcie zagrożeń i wyzwań natury prawno-organizacyjnej.

Powyższe przedmioty projektu będą stanowić podstawę do realizacji dalszych prac związanych z doskonaleniem organizacji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

SZCZEGÓŁOWE ZADANIA BADAWCZE

Podczas realizacji projektu wykonano następujące, będące odpowiednikami celów szczegółowych projektu, szczegółowe zadania badawcze:

1. **Zadanie szczegółowe Nr 1.** Zewnętrzne zagrożenie państwa i napaść zbrojna w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego. Aspekty materialne i formalne – zarys metodologiczny.
2. **Zadanie szczegółowe Nr 2.** Prawno-organizacyjne zasady działania administracji publicznej i organów dowodzenia sił zbrojnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
3. **Zadanie szczegółowe Nr 3.** Ochrona, obrona i bezpieczeństwo granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
4. **Zadanie szczegółowe Nr 4.** Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane aspekty.
5. **Zadanie szczegółowe Nr 5.** Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy.
6. **Zadanie szczegółowe Nr 6.** Koncepcja struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego państwa, stosownie do wymagań wynikających z istoty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach.

METODY BADAWCZE

W badaniach w różnym zakresie i w zależności od podejścia odwołano się do kilku funkcjonujących w naukach społecznych modeli, czyli: *modelu teorii empirycznej*, który przyjmuje, że wszelka wiedza pochodzi z doświadczenia i wiąże się z opisem powiązań między zdarzeniami empirycznymi; *modelu teorii aksjomatyzowanej*, opartego na stawianiu śmiałych hipotez, aksjomatów i twierdzeń; *modelu teorii nieformalnej* (praktycznej), opartego na wiedzy potocznej, dbając przy tym jednak o epistemologiczną i metodologiczną poprawność oraz *modelu teorii eklektycznej*, w którym korzysta się z różnych dróg poznania: wiedzy naukowej, praw empirycznych, hipotez i ewentualnie wiedzy potocznej.

W zasadzie ostatnia z powyższych metod jako integracja pierwszych trzech znajdzie najszerze zastosowanie w toku naszych badań.

Realizując poszczególne zadania szczegółowe i częściowe, poszczególni autorzy i zespoły badawcze korzystały będą z różnych metod badawczych, a pośród nich wymienić należy: metodę podejścia systemowego; analizę systemową, formalno-prawną i instytucjonalną, analizę pojęciową, strukturalną i funkcjonalną; porównawczą metodę analityczną; wykładnię systemową i celowościową przepisu prawnego; analizę prawnodogmatyczną i prawnoporównawczą oraz metodę historyczno-opisową; analizę tekstu prawnego (oraz ew. orzecznictwa sądowego); analizę językową dokumentów źródłowych i literatury przedmiotu badań; analizę znaczeniową systemu pojęć; metody badania opinii sądów; metodę ekspercką; metody weryfikacji i opisu; podejście strukturalne i funkcjonalne; metodę diagnostyczną i prognostyczną; wnioskowanie indukcyjne i eliminacyjne; uogólnienie i analogię; porównanie opisów formalnych i stanów praktycznych; analizę SWOT; abstrahowanie i klasyfikowanie; metodę porównawczą; metodę obserwacji; metody diagnostyczne i prognostyczne; analizę przypadków; metodę monograficzną; porównania międzynarodowe oraz ew. metodę modelowania.

Specyfika badań, realizowanych z wykorzystaniem metod badawczych właściwych dla różnych dziedzin wiedzy, polegała będzie na zastosowaniu ogólnych metod podejścia przez wszystkich wykonawców (podejścia systemowego, systemu idealnego i transgresyjno-systemowej), by w efekcie, rozpatrując szczegółowo materię badań zastosować konieczne metody, narzędzia i techniki badawcze stosowane w różnych dziedzinach i dyscyplinach naukowych.

W efekcie powyższego postępowanie badawcze opierało się będzie na transgresyjno-systemowej metodzie organizatorskiej, której poszczególne etapy obejmują:

1. sformułowanie i analizę problemu – określenie potrzeby organizatorskiej,
2. analizę zachowania się systemu nadrzędnego, w tym wypadku chodziło głównie
 - a. państwo, z którego wyodrębnia się system bezpieczeństwa narodowego, w tym system obronny
3. przyjęcie wstępnej „idei” (modelu) systemu w ramach systemu nadrzędnego, co ma miejsce na etapie badań wstępnych, gdy Zespołowi przedstawiono wstępną hipotezę roboczą,
4. analizę realnych systemów wzorcowych,

5. krytyczną ocenę rozwiązań w badanym obszarze, po uwzględnieniu szeregu kryteriów podczas realizacji poszczególnych zadań szczegółowych,
6. analizę możliwości i potrzeb zbudowania systemu, z wyłączeniem analizy możliwości finansowych (nie wynikało to z oczekiwań zamawiającego),
7. analizę funkcji spełnianych przez organizowany system,
8. propozycję wariantów systemów,
9. wybór rozwiązania optymalnego.

Doskonałą okazję do zweryfikowania wyników badań stanowić będzie krajowa konferencja naukowa oraz seminaria naukowe organizowane w ramach poszczególnych zadań szczegółowych.

Badania prowadzone w ramach niniejszego przedsięwzięcia powinny zapewnić nam na wyrażenie wysoce zobiektywizowanego stanowiska w dziedzinie określonej tytułem niniejszego zadania badawczego. Nie tylko badania teoretyczne, ale i badania empiryczne pozwolą na weryfikację hipotez dotyczących poszczególnych obszarów.

ODBIORCY REZULTATÓW BADAŃ

Badania będą prowadzone z uwzględnieniem potencjalnych interesantów i obszarów zainteresowań różnych jego odbiorców. Zakładamy, że wśród nich znajdują się następujące podmioty:

- **organy władzy ustawodawczej**, w ramach sprawowania władzy o charakterze ustrojodawczym, ustawodawczym i kontrolnym, a także w zakresie sprawowania parlamentarnego nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa,
- **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**, realizujący konstytucyjne kompetencje w zakresie bezpieczeństwa narodowego RP, w tym kierowania obroną państwa,
- **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego**, jako organ służący Prezydentowi RP pomocą oraz wsparciem w wykonywaniu jego zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, a także realizujący powierzone przez Prezydenta zadania w tym zakresie,
- **organy administracji rządowej**: rada ministrów (zapewniająca bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne i porządek publiczny oraz sprawująca ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności); premier; ministrowie, urzędy centralne, centralne organy

administracji rządowej; wojewodowie i inne terenowe organy administracji rządowej. Szczególną uwagę kierujemy w stronę Ministra Obrony Narodowej jako organu właściwego w sprawach obrony państwa, przygotowującego założenia obronne państwa,

- organy samorządu terytorialnego,
- organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP,
- przedsiębiorcy, którzy są obowiązani do podejmowania działań zapewniających bezpieczeństwo, a także zaangażowani komercyjnie (produkcyjnie, usługowo) w działalność na rzecz bezpieczeństwa,
- organizacje społeczne, realizujące różnego typu misje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO LITERATURE

Kołodziejczak M., *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe” nr 2(14), 2015.

ŹRÓDŁA SOURCES

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1911).

Copyright (c) 2021 Waldemar Kitler



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.