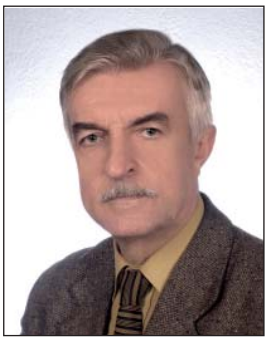
Zeszyty Naukowe AON nr 3(96) 2014
ISSN 2299-6753

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE



PRZYGOTOWANIA OBRONNE PAŃSTWA ORAZ ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP – KIERUNKI INTEGRACJI

dr inż. Marian KULICZKOWSKI[1]
Akademia Obrony Narodowej

Streszczenie

Wydarzenia z ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz toczące się obecnie konflikty zbrojne potwierdzają, że znacznie skuteczniej radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują. Należy mieć świadomość, że współczesne zagrożenia i wyzwania są różne od tych z czasów zimnej wojny, a granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem stają się sztuczne i niewyraźne.

Wymienione czynniki wymuszają ewolucję narodowych systemów bezpieczeństwa w kierunku integracji sił i środków wchodzących w skład tych systemów, umożliwiających wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych na każdym poziomie reagowania (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym) w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym i niemilitarnym zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym realizują w Polsce odpowiednio do tego przygotowane i funkcjonujące systemy: obronny państwa oraz zarządzania kryzysowego, a także systemy wsparcia bezpieczeństwa narodowego[2]*. Bazę wymienionych systemów stanowią organy, siły*

[1] **Dr inż. Marian KULICZKOWSKI** – adiunkt w Zakładzie Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności WBN AON. Specjalizuje się w problematyce przygotowań obronnych państwa i zarządzania kryzysowego w integrującym się systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Uczestniczy w pracach Zespołu Kontrolnego Prezesa Rady Ministrów do przeprowadzania kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych w działach administracji rządowej i województwach. Od 2010 roku kierownik krótkoterminowych kursów obronnych, organizowanych przez WBN AON, dla pracowników komórek do spraw obronnych na szczeblu województwa, powiatu i gminy. Dorobek naukowy obejmuje monografie i publikacje w czasopismach naukowych oraz współudział w pracach naukowo-badawczych. Współorganizator i aktywny uczestnik konferencji i seminariów naukowych poświęconych problematyce bezpieczeństwa i obronności państwa. Zainteresowania: literatura, motoryzacja i sport (aktywnie tenis ziemny).

[2] System Ochrony Granicy Państwowej; Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy; System Ratownictwa Medycznego oraz System Ochrony Informacji Niejawnych – przyp. autora.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

i środki powołane do działań o charakterze politycznym, ekonomicznym, wojskowym i innym, skierowane na zapewnienie bezpieczeństwa jednostce, społeczeństwu i państwu. Należy podkreślić, że pomimo braku jednolitych rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego, wymienionym systemom przyświecają wspólne cele, określone w dokumentach strategicznych[3]*, a realizowane w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest on ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym oraz społecznym.*

Sygnały dochodzące od praktyków oraz analiza literatury przedmiotu wskazują, że obecny stan prawny w zakresie przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego rodzi wiele problemów wykonawczych związanych przede wszystkim z podejmowaniem stosownych działań przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny.

Treści zawarte w niniejszym artykule stanowią próbę analizy funkcjonowania obu wymienionych obszarów przygotowań państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP, w aspekcie ich integracji. Przedstawione w artykule propozycje zmian prawnych i organizacyjnych w przedmiotowym zakresie mają istotne znaczenie przede wszystkim dla szczebla terenowego (województw, powiatów i gmin), ponieważ upraszczają i podnoszą efektywność ich działania w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Mogą one zostać wprowadzone w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego, ale proces integracji będzie wymagał zmiany szeregu aktów prawnych, z ustawami włącznie. Autor ma świadomość, że zaprezentowane w artykule treści nie wyczerpują w całości zagadnień związanych z integracją przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego, a stanowią przyczynek do dyskusji oraz badań w przedmiotowym zakresie.

Słowa kluczowe – *bezpieczeństwo, system bezpieczeństwa narodowego, system obronny państwa, zarządzanie kryzysowe, przygotowania obronne państwa*

Wprowadzenie

Wydarzenia z przełomu XX i XXI wieku oraz toczące się obecnie konflikty zbrojne świadczą o tym, że znacznie skuteczniej radzimy sobie w sytuacjach, do których jesteśmy przygotowani, niż w tych, które nas zaskakują. Należy mieć świadomość, że „zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrośliśmy w czasach zimnej wojny. Wówczas polityka była zamrożona, a sfera obronności statyczna. Zagrożeniom obronności można było stawić czoła w sposób obronny. Dzisiejszy świat już tak nie działa. Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane. Terroryści, upadające reżimy, broń masowego rażenia – to w równej mierze wyzwania polityczne, co militarne. Obrona ojczyzny zaczyna się za granicą, a zacząć troszczyć się o bezpieczeństwo trzeba zawsze, we własnym sercu i umyśle (…) Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, wal-

[3] Zob.: *Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 13 listopada 2007 r. oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

ka z kryminalną i finansową przestępczością, tropienie terroryzmu i radzenie sobie z upadającymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne”[4].

Wymienione czynniki wymuszają ewolucję systemu bezpieczeństwa narodowego RP w kierunku integracji sił i środków systemu obronnego państwa oraz zarządzania kryzysowego**,** umożliwiającej wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Sygnały dochodzące od praktyków wskazują, że obecny stan prawny w zakresie szeroko pojętych przygotowań realizowanych w ramach systemu obronnego państwa oraz zarządzania kryzysowego rodzi wiele problemów wykonawczych związanych przede wszystkim z podejmowaniem stosownych działań przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Należy podkreślić, że pozytywnym przejawem integracji obu systemów jest realizacja, przez centra zarządzania kryzysowego, zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Treści zawarte w niniejszym artykule stanowią próbę analizy funkcjonowania obu wymienionych systemów w aspekcie ich integracji. Przedstawione w artykule kierunki zmian prawno-organizacyjnych w przedmiotowym zakresie mają istotne znaczenie przede wszystkim dla szczebla terenowego (województw, powiatów i gmin), ponieważ upraszczają i podnoszą efektywność ich działania w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny.

Przygotowania obronne państwa oraz zarządzanie kryzysowe – miejsce i rola w systemie bezpieczeństwa narodowego RP[5]

W celu właściwego zrozumienia miejsca i roli przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego konieczne wydaje się usystematyzowanie i poznanie podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego. W gąszczu obowiązujących pojęć: „bezpieczeństwo narodowe”; „bezpieczeństwo państwa”; „system bezpieczeństwa narodowego”; „obrona narodowa” „system obronny państwa” oraz „system zarządzania kryzysowego” trudno jest zrozumieć przeciętnemu obywatelowi, co jest istotne do zagwarantowania interesów narodowych oraz celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa[6].

Należy podkreślić, że znajomość terminologii w przedmiotowym zakresie nie zawsze jest wystarczająca, co prowadzi niekiedy do różnych nieporozumień. Zwraca

[4] Zob. J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www. 1.gazeta.pl [dostęp w Internecie: 19 listopada 2002 roku].

[5] Niniejsze podrozdział stanowi próbę usystematyzowania podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego, oraz próbę analizy funkcjonowania obu wymienionych systemów (w obowiązującym stanie prawnym) w aspekcie ich integracji.

[6] Zostały one określone w *Konstytucji RP* (art. 5) oraz w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r. (rozdział 1.1 i 1.2.).

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

na to uwagę W. Kitler, który dokonał próby usystematyzowania podstawowych kategorii z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz określenia zachodzących między nimi zależności[7]. W literaturze przedmiotu „klasyką gatunku" jest opracowanie J. Stańczyka *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*[8], a zwartym zbiorem wiedzy o istocie bezpieczeństwa narodowego Polski, w ujęciu naukowym, są książki *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*[9] oraz *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*[10], a także *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[11] i obowiązujące akty prawne. Wymienione pozycje stanowiły dla autora podstawowe źródła wiedzy w przedmiotowym zakresie, w tym pojęć związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem.

W obowiązującym w naszym państwie porządku prawnym oraz dostępnej literaturze przedmiotu brak jest jednej uniwersalnej definicji bezpieczeństwa narodowego. W wielu opracowaniach termin „bezpieczeństwo narodowe" i „bezpieczeństwo państwa" traktowane są jako synonimy, podczas gdy „bezpieczeństwo narodowe" jest pojęciem szerszym, ponieważ wywodzi się z egzystencjalnych potrzeb ludzkich społeczności zorganizowanych w państwa. O ile bowiem „bezpieczeństwo państwa" sugeruje koncentrowanie się przede wszystkim na bezpieczeństwie państwa jako instytucji, o tyle „bezpieczeństwo narodowe" w większym stopniu akcentuje ochronę interesów nie tylko państwa, jako całości, ale również społeczeństwa i jego części składowych, w tym jednostek. Stosowanie tego terminu jest więc najbardziej adekwatne w odniesieniu do państw demokratycznych, opartych na gospodarce wolnorynkowej, w których prawa jednostki i grup społecznych mają kluczowe znaczenie.

Zasłużeni w zakresie upowszechnienia znajomości terminologii z zakresu bezpieczeństwa narodowego są wykładowcy Akademii Obrony Narodowej. W kolejnej edycji *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[12] pojęcie **„bezpieczeństwo narodowe"** zostało zdefiniowane jako: „jedna z podstawowych dziedzin funkcjonowania (aktywności) państwa, mająca zapewnić możliwości przetrwania, ale przede wszystkim rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów"[13]. Natomiast **„system bezpieczeństwa narodowego"**, zdefiniowano jako: „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowany na przeciwdziałanie

[7] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Publikacja Towarzystwa Wiedzy Obronnej Zeszyt Problemowy nr 1 (61) 2010.

[8] Wyd. ISP, Warszawa 1996.

[9] Zespół autorski pod redakcją naukową: R. Jakubczak, J. Flis, Wyd. BELLONA, Warszawa 2006.

[10] W. Kitler, Wyd. AON, 2011, Sygn. AON 6033/11.

[11] Opracowanie, AON, Warszawa 2008.

[12] Słownik opracował zespół pracowników Akademii Obrony Narodowej, przy współpracy Sztabu Generalnego WP, Żandarmerii Wojskowej, Centrum Szkolenia Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia, Akademii Marynarki Wojennej, pod kierownictwem płk. dr. hab. inż. Bogdana Zdrodowskiego, Wersja elektroniczna, AON, Warszawa 2008.

[13] Ibidem, s. 17.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym”[14].

Aktualnie w Polsce prowadzone są określone działania mające na celu stworzenie sprawnego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Tezę tę oparto na następujących podstawach: obecnie Polska ma jasno zdefiniowane interesy bezpieczeństwa narodowego; istnieją regulacje prawne określające poszczególne obszary bezpieczeństwa narodowego; przyjmuje się i doskonali strategie działania w tej dziedzinie oraz korzysta się z wymienionych wcześniej narzędzi i środków bezpieczeństwa narodowego. Na rzecz zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego funkcjonują w naszym kraju systemowe rozwiązania organizacyjne, w tym **System Obronny Państwa oraz System Zarządzania Kryzysowego,** a także systemy wsparcia bezpieczeństwa narodowego (System Ochrony Granicy Państwowej; Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy; System Ratownictwa Medycznego oraz System Ochrony Informacji Niejawnych).

System obronny państwa (SOP) – organizacja i funkcjonowanie

System obronny państwa jest ważnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno-militarnym. W literaturze przedmiotu występują definicje odnoszące system obronny państwa bezpośrednio do obszaru bezpieczeństwa narodowego, określając go jako: „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów ludzkich, materiałowych i organizacyjnych zapewniających możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony”[15].

Rozwinięte pojęcie systemu obronnego państwa zostało przedstawione w *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*[16]. W dokumencie tym określono, że zasadniczą formą organizacji i działania systemu bezpieczeństwa narodowego jest system obronny państwa (SOP), „utrzymywany w celu zapewnienia ochrony żywotnych interesów narodowych, a w szczególności suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Jego głównym przeznaczeniem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) i zachowanie potencjału państwa, gwarantującego zdolność do efektywnego reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne, a w razie wojny – zdolność do szybkiego odparcia agresji”[17]. W skład systemu wchodzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Jego organizacja i funkcjonowanie są oparte na przepisach prawa powszech-

[14] Ibidem, s. 137.

[15] Zob.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2008, s. 139.

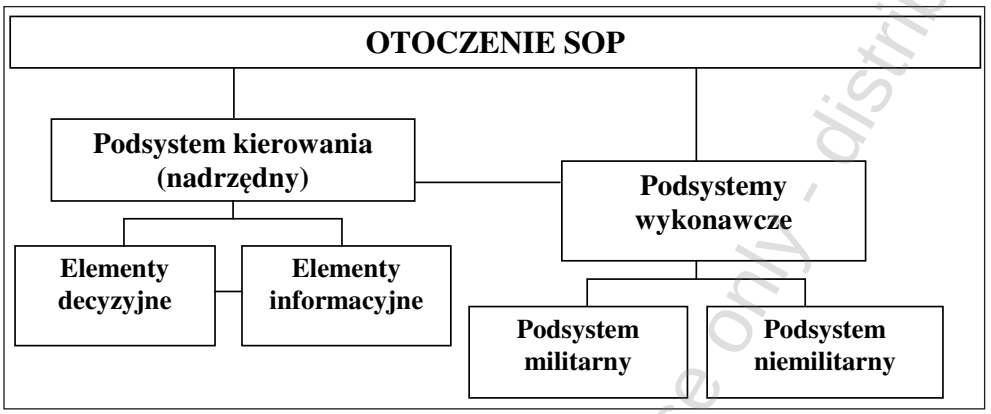
[16] Została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego 2022* (MP z dnia 16 maja 2013 r., poz. 377).

[17] Zob.: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007, op. cit., s.14.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

nie obowiązującego, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną.

W ujęciu funkcjonalnym system obronny państwa składa się z nadrzędnego podsystemu kierowania wraz z elementami decyzyjnymi i informacyjnymi oraz podsystemów wykonawczych: militarnego i niemilitarnego (rysunek 1).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa*, Warszawa 2001, s. 246.

Rys. 1. System obronny państwa w ujęciu funkcjonalnym

Do otoczenia SOP należy zaliczyć: zbiór czynników społecznych; materialno-energetycznych i kulturowych, niewchodzących w skład obrony narodowej, lecz wpływających na nią w sposób bezpośredni lub pośredni, do których można zaliczyć m.in. społeczeństwo, czynniki geopolityczne i geostrategiczne, powiązania międzynarodowe (ONZ, NATO, UE, OBWE i inne), środowisko naturalne, władzę ustawodawczą, organizacje międzynarodowe o charakterze humanitarnym i wiele innych[18].

System obronny państwa jest zintegrowany z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa przez realizację wspólnych procedur działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny oraz udział w sojuszniczym planowaniu obronnym[19]. Zasadnicze misje systemu obronnego państwa realizowane są przez wszystkie podmioty wchodzące w skład jego następujących podsystemów:

Podsystem kierowania obronnością – tworzą powiązane organizacyjnie i informacyjnie organy władzy i administracji publicznej (wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą) oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z obronnością, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, adekwatnie do ich hierarchicznego podporządkowania i prawnie określonych kompetencji[20]. Przeznaczony jest do zapewnienia optymalnych warunków do sprawnego

[18] R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*…, cz. 2, s. 14.
[19] Ibidem, pkt 57
[20] Zob. *Strategia obronności RP*, pkt 60.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

podejmowania decyzji oraz ciągłego i trwałego koordynowania działań przez organy władzy i administracji publicznej wszystkich szczebli, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP zarówno w czasie pokoju, kryzysu, a przede wszystkim – wojny[21].

Podsystem militarny – tworzą Siły Zbrojne RP. Przeznaczony jest do ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Realizuje zadania wynikające z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, uszczegółowione w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz stosownych, narodowych i sojuszniczych planach operacyjnych[22]. Główny wysiłek skoncentrowany jest na uzyskanie wysokiej gotowości do użycia wojsk oraz przygotowanie nowoczesnej infrastruktury obronnej, do zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) i współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC). Przygotowania podsystemu militarnego uwzględniają potrzebę rozwijania zdolności do realizacji zadań: ratowniczych, humanitarnych i porządkowych oraz zadań związanych z likwidacją skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych, a także związanych z ochroną i obroną obiektów.

Podsystem niemilitarny (pozamilitarne struktury obronne) – tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Przeznaczony jest do ochrony struktur państwa i ludności w warunkach kryzysu i wojny, zapewnienia materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, zasilania zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski[23]. Realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania.

Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym RP – cel oraz zakres przygotowań

Przygotowania obronne państwa, rozumiane jako „proces realizowany przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu

[21] Ibidem, pkt 60.
[22] Ibidem, pkt 65.
[23] Ibidem, pkt 66.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny"[24]. Dlatego istotne jest, aby sam proces tych przygotowań oraz podejmowane w tym zakresie działania przez państwo, zostały należycie zaplanowane w czasie pokoju oraz przekazane właściwym podmiotom uczestniczącym w jego realizacji.

Przygotowania obronne państwa, w zakresie podmiotowym, realizowane są w podsystemach systemu obronnego państwa przez zobowiązane do tego wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych. Natomiast zakres przedmiotowy przygotowań obronnych państwa został określony w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[25]. Treść art. 6 ust.1 ustawy wymienia zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a właściwa regulacja ma miejsce w rozporządzeniach wykonawczych do art. 6 ust.2. Określony w przywołanych rozporządzeniach Rady Ministrów **zakres przygotowań obronnych państwa obejmuje**: planowanie obronne, w tym planowanie operacyjne oraz programowanie obronne; przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz tworzenie warunków do jej podwyższania, w tym organizację systemu stałych dyżurów; mobilizację gospodarki; tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych; przygotowanie transportu i infrastruktury transportowej kraju dla potrzeb obronnych; przygotowanie oraz wykorzystywanie podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa; przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa; przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne; przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; zadania wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; organizowanie szkolenia obronnego oraz kontrolę wykonywania zadań obronnych.

Wymieniony zakres przygotowań związany jest z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia, kryzysu i wojny oraz realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa. W procesie przygotowań uwzględnia się również zobowiązania naszego państwa wynikające z umów międzynarodowych. Należy podkreślić, że członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim w zasadniczy sposób wzmocniło nasze bezpieczeństwo, ale jednocześnie nie zwolniło od budowy wiarygodnej siły obronnej, zdolnej zapewnić pełne uczestnictwo w realizacji celów i zadań wspólnej obrony, w tym zadań „państwa-gospodarza".

[24] Zob.: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013, s. 29.

[25] Zob. Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Oznacza to, iż nasze państwo nie jest bezpieczne przez sam status członka Sojuszu, a wprost przeciwnie – oznacza wzięcie przez nasze państwo odpowiedzialności zarówno za własną obronę, jak i za współudział w obronie kolektywnej NATO[26]. Udział w kolektywnym tworzeniu siły obronnej członków NATO oznacza, zgodnie z art. 3 *Traktatu Północnoatlantyckiego*, utrzymywanie i rozwijanie przez państwa członkowskie zarówno zbiorowej, jak i indywidualnej zdolności do odparcia zbrojnej napaści poprzez prowadzenie przygotowań obronnych.

Zarządzanie kryzysowe ważnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego

Zarządzanie kryzysowe interpretowane jako „skoordynowany wewnętrznie i tworzący całość układ wydzielanych przez państwo sił i środków i zasobów ukierunkowanych na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz na odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi w państwie”[27]. Obok systemu obronnego państwa tworzy zasadniczy element systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Współcześnie zarządzanie kryzysowe nie ogranicza się do działań zmierzających do rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej, ponieważ sprowadzałoby się ono do reagowania w tej sytuacji, w celu jej rozwiązania. Istotą zarządzania kryzysowego jest działalność mająca na celu przeciwdziałanie powstawaniu sytuacji kryzysowych i sprawne reagowanie w celu ich rozwiązywania, w drodze wcześniej zaplanowanych działań. W związku z tym zarządzanie kryzysowe zawiera w sobie przedsięwzięcia zapobiegawcze i przygotowawcze, zaplanowane i realizowane w celu niedopuszczenia do powstawania sytuacji kryzysowych lub ograniczenie i złagodzenie jej skutków[28]. W przepisach *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*[29] *zarządzanie kryzysowe zostało zdefiniowane jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, usuwania ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*[30].

W zakresie podmiotowym zarządzanie kryzysowe opiera się na działalności organów administracji publicznej, które stanowią element kierowania bezpieczeństwem narodowym w przypadku wystąpienia zagrożeń. Natomiast w zakresie

[26] Zob.: Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. *o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111), art. 3 i art. 5.

[27] Zob. G. Sobolewski D. Majchrzak (red. nauk).,*Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa,* Wyd. AON – Sygn. AON 6034/11, Warszawa 2011, s. 10.

[28] Ibidem, s.11.

[29] Zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166).

[30] Ibidem, art. 2.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

przedmiotowym obejmuje w szczególności: identyfikację zagrożeń kryzysowych; określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej oraz zasobów państwa do reagowania na powstałe zagrożenia; określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej oraz przygotowanie i utrzymanie sił i środków do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, a także określenie zasad współdziałania zaangażowanych podmiotów podczas reagowania kryzysowego.

Funkcjonujący w Polsce system zarządzania kryzysowego ma służyć rozwiązywaniu wymienionych problemów w celu zapewnienia wszystkim obywatelom warunków bezpiecznego funkcjonowania w otaczającym ich środowisku. Jego głównym celem jest ograniczenie strat ludzkich i materialnych, powodowanych przez katastrofy oraz ochronę przed wszystkim zagrożeniami (naturalnymi, technicznymi i wojennymi) poprzez realizację programów zapobiegawczych, przygotowawczych, reagowania i odbudowy. Zarządzanie kryzysowe przebiega w czterech fazach: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowy.

W wymienionych fazach określane są zadania dla organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, a w szczególności: w fazie zapobiegania: działania redukujące i eliminujące prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowej; prognozowanie strat i zniszczeń; działania uprzedzające, mające na celu ograniczenie skutków sytuacji kryzysowej; analiza zagrożeń oraz możliwe oddziaływanie zagrożenia na ludność i środowisko, a także tworzenie planów strategicznych; w fazie przygotowania: działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia sytuacji kryzysowej; tworzenie planów działań ratunkowych; organizacja i zapewnienie funkcjonowania łączności, monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania, a także edukacja społeczeństwa i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa; w fazie reagowania: działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym; działania hamujące rozwój występujących zagrożeń; działania ograniczające straty i zniszczenia oraz unieszkodliwianie źródeł zagrożeń; w fazie odbudowy: działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania; działania mające na celu odbudowę zapasów służb ratowniczych; działania mające na celu odtworzenie kluczowej dla województwa infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody; podsumowanie i przygotowanie wniosków z podjętych działań oraz analiza zebranych i opracowanych dokumentów. Należy podkreślić, że skuteczność działań organów administracji publicznej w przedmiotowym zakresie zależy od wykorzystania wszystkich dostępnych zasobów i możliwości w razie wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń.

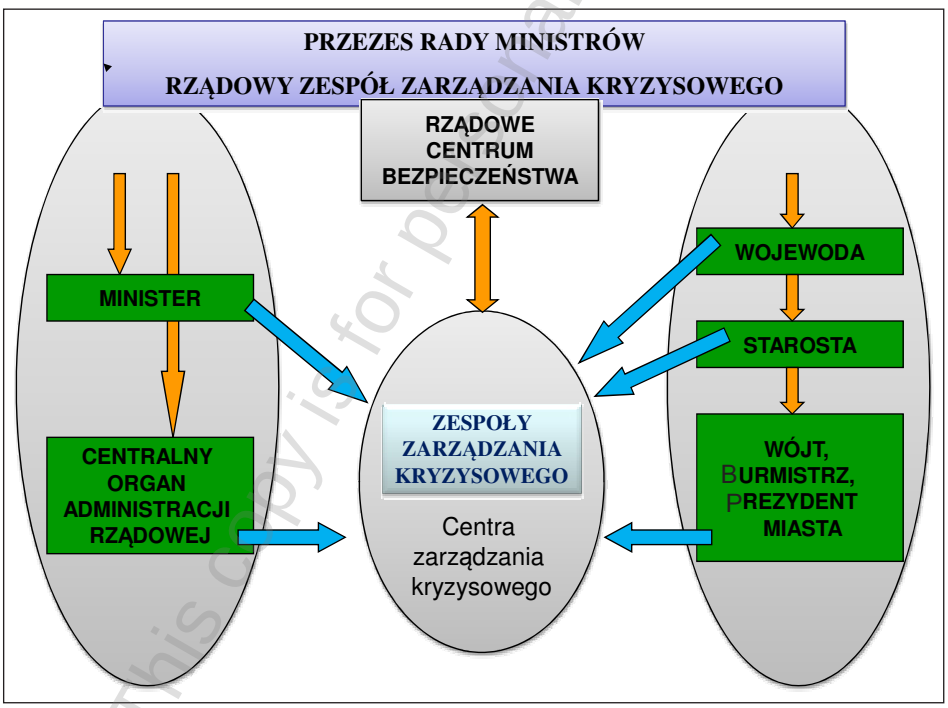
Przywołana wcześniej *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* określiła zakres podmiotowy i przedmiotowy systemowych rozwiązań zarządzania kryzysowego, a w tym organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w przedmiotowym zakresie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Ponadto wprowadziła do „użytku" szereg nowych pojęć, takich jak: „infrastruktura krytyczna"; „europejska infrastruktura krytyczna";

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

„ochrona infrastruktury krytycznej"; „planowanie cywilne"; „siatka bezpieczeństwa"; „mapa zagrożenia"; „mapa ryzyka" oraz „zdarzenie o charakterze terrorystycznym". Przepisy ustawy określiły również zasady i tryb opracowania: *Planów reagowania kryzysowego*; *Narodowego program ochrony infrastruktury krytycznej* oraz *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.*

Prawne zdefiniowanie wymienionych obszarów, jak również wydane akty wykonawcze do ustawy, wskazują organy odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Określona została rola i zadania prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych, wojewodów, starostów i wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) w systemie zarządzania kryzysowego. Służy to zwiększeniu efektywności działania organów administracji publicznej w konkretnych sytuacjach kryzysowych. Należy podkreślić, że *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* mało precyzyjnie wskazała zależności zachodzące między organizacją podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym a organizacją kierowania w sytuacjach kryzysowych oraz nie odniosła się do zadań realizowanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (udział cywilno-wojskowych kontyngentów w misjach poza granicami kraju).

W Polsce zarządzanie kryzysowe realizowane jest na czterech poziomach: krajowym; wojewódzkim; powiatowym oraz gminnym. Strukturę zarządzania kryzysowego przedstawiono na rysunku 2.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, op. cit.

Rys. 2. Struktura zarządzania kryzysowego w Polsce

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

W aktualnym stanie prawnym zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-doradczy, właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzą: prezes Rady Ministrów – przewodniczący Zespołu; minister obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego; minister spraw zagranicznych oraz minister koordynator służb specjalnych – jeżeli został powołany, a także dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – sekretarz Zespołu, a także inni, w zależności od potrzeb i rodzaju zaistniałej sytuacji kryzysowej, jako członkowie Zespołu[31].

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą w swoich urzędach **zespoły zarządzania kryzysowego**, w skład których wchodzą kierownicy właściwych komórek organizacyjnych ministerstwa lub urzędu, a także inne osoby przez nich wskazane. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą **centra zarządzania kryzysowego.** Do zadań Centrów należy m. in.: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa[32].

Na terenie województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Natomiast organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego.** Zespół powoływany jest przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Wojewoda tworzy także **wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego**, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego realizują na poziomie województwa zadania analogiczne do zadań centrów zarządzania kryzysowego utworzonych na poziomie centralnym.

Na terenie powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy **powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego** powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz

[31] Ibidem, art. 8 i art. 10 ust. 2a.
[32] Ibidem, art. 13.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

tryb pracy. Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane tak jak dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Starosta tworzy także **powiatowe centra zarządzania kryzysowego** oraz określa ich organizację, siedzibę, a także tryb pracy. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego realizują na poziomie powiatu zadania analogiczne do zadań centrów zarządzania kryzysowego utworzonych na poziomie wojewódzkim.

Na terenie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **gminny zespół zarządzania kryzysowego**, powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W celu realizacji wymienionych zadań wójt (burmistrz lub prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) **centra zarządzania kryzysowego.**

Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz dyrektor Centrum mają prawo żądania udzielenia informacji, gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do realizacji zadań określonych w ustawie. Zadania wymienionych organów (decydenci w zakresie ZK) zostały określone w przywołanej wcześniej ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Należy podkreślić, że koncepcja zarządzania kryzysowego w Polsce została oparta o generalną zasadę subsydiarności władz na poszczególnych szczeblach. Nie ma tu zatem mowy o zwiększaniu „centralizmu" działań, a jedynie o poprawie efektywności przepływu informacji i skuteczniejszej koordynacji w zakresie wykorzystania dostępnych zasobów zarówno cywilnych, jak i wojskowych oraz możliwości sektora prywatnego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że system zarządzania kryzysowego tworzą organy administracji publicznej, które powołują centra zarządzania kryzysowego (pełniące całodobowe dyżury) oraz zespoły zarządzania kryzysowego (zespoły ekspercko-doradcze na poziomie gminnym, powiatowym, wojewódzkim i rządowym)[33]. Natomiast zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego kształtu. Na każdym poziomie administracji (krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym) opracowywany jest plan zarządzania kryzysowego obejmujący m.in. analizę zagrożeń, bilans potrzeb, sił i środków własnych oraz procedury uzyskiwania pomocy zewnętrznej.

[33] Ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie i wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mogą powoływać ekspertów do udziału w pracach właściwych zespołów zarządzania kryzysowego – Zob. *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., art. 22.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

W aktualnym stanie prawnym zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, który ma charakter interdyscyplinarny i ponadresortowy. Stanowi narzędzie dla władz oraz administracji publicznej do skutecznego radzenia sobie ze współczesnymi wyzwaniami i zagrożeniami, a także wpływa na podniesienie skuteczności realizacji zadań, przede wszystkim z zakresu ochrony ludności. Ponadto stanowi uzupełnienie regulacji prawnych dotyczących problematyki stanów nadzwyczajnych. Ma na celu przede wszystkim zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Reguluje zadania i kompetencje administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej, realizowane w sytuacjach kryzysowych.

Przygotowania obronne państwa a zarządzanie kryzysowe – kierunki integracji[34]

Polskie prawo nie reguluje kompleksowo funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Brak unormowania organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego w jednym akcie prawnym sprawia, że działania podejmowane w tym obszarze przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary bezpieczeństwa państwa mają często charakter sektorowy i rozproszony. Podejmowane dotychczas działania służące integracji wysiłków podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe wypełniały najpoważniejsze luki, lecz nie wprowadzały systemowych i kompleksowych rozwiązań w skali państwa.

W sensie prawnym system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi zatem funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej. Zasadniczą formą jego organizacji i działania pozostaje **system obronny państwa** (SOP) oraz **system zarządzania kryzysowego.** Planowanie i przygotowanie na wypadek potencjalnych zagrożeń, a także właściwa koordynacja działań wymienionych systemów mają istotne znaczenie dla podniesienia efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, bez potrzeby znaczącego zwiększania środków przeznaczanych na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych działań państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. W zakresie przedmiotowym to nie tylko przygotowanie struktur państwa i jego obywateli do funkcjonowania w sytuacji wystąpienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych czy też odparcia agresji zbrojnej. Współcześnie zawiera działania podejmowane przez administrację publiczną w obliczu katastrof naturalnych czy awarii technicznych, polegające na podejmo-

[34] Treści niniejszego podrozdziału zostały oparte na doświadczeniach autora oraz ustaleniach *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022*, *podrozdział 2.1 oraz 5.2.1* oraz zapisach *Białej Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (wydana 24 maja 2013 r.), podrozdział 4.2.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

waniu właściwych decyzji i koordynowaniu działań sił i środków wydzielonych do reagowania kryzysowego.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym ma charakter interdyscyplinarny, obejmujący regulowane odrębnymi przepisami zarządzanie kryzysowe oraz kierowanie obronnością państwa. Ponieważ żaden z wymienionych elementów nie jest zdolny do samodzielnego wykonywania zadań związanych z bezpieczeństwem państwa, wymaga to współdziałania struktur organizacyjnych właściwych do spraw zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego, funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny, na każdym szczeblu kierowania. Zasady współdziałania powinny być precyzyjne, kompleksowe, ciągłe, elastyczne oraz konsekwentne.

System bezpieczeństwa narodowego funkcjonuje w oparciu o rozproszone prawodawstwo. Nie ma regulacji prawnych, które łączyłyby działania podejmowane w obu wymienionych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego w jeden spójny system kierowania bezpieczeństwem narodowym[35]. Ze względów formalnoprawnych, utworzone w 2008 roku *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*[36] nie może spełniać roli instytucji integrującej w skali ogólnopaństwowej działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

W procesie przygotowania funkcjonowania systemu stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obrony państwa, przyjmuje się, że powołane *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* struktury organizacyjne będą wchodziły w skład struktur organizacyjnych poszczególnych stanowisk kierowania organów administracji publicznej. Jest to zgodne z zasadą unikania powielania rozwiązań w obszarze kierowania bezpieczeństwem państwa osobno dla sytuacji kryzysowej oraz dla zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Istnieje zatem konieczność zwiększenia stopnia zintegrowania funkcjonujących i planowanych do uruchamiania struktur.

Wymienione wymagania dotyczące doskonalenia współdziałania muszą być podejmowane na szczeblu krajowym, wojewódzkim i samorządowym. Główne działania w przedmiotowym zakresie powinny dotyczyć w szczególności doskonalenia zasad współdziałania w obszarze kierowania bezpieczeństwem narodowym poprzez przyjmowanie spójnych rozwiązań oraz doskonalenie mechanizmów współpracy na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa, a także precyzyjne określenie zadań dla wszystkich uczestników oraz ustalenie zakresu współdziałania w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, co wymagać będzie przyjęcia uregulowań prawnych.

W funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego zakłada się kompleksowość i spójność podejmowanych działań w celu skutecznego przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom i efektywną integrację potencjału militarnego z administracją, gospodarką oraz społeczeństwem. Właściwe podmioty i struktury organizacyjne szczebla centralnego (rządowego i resortowego) i terenowego (wojewódzkiego) odpowiedzialne za realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz

[35] Niewystarczająca okazała się ranga i zakres obowiązującego aktu prawnego z tego obszaru – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.).

[36] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

reagowaniem obronnym muszą funkcjonować i wypełniać wymienione zadania w każdej zaistniałej sytuacji kryzysowej, w tym w okresie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz w przypadku wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego.

Integracja procesów planistycznych

W myśl zapisów ustawy zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, funkcjonującym również w okresie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Odnosi się to w szczególności do: zadań realizowanych w ramach planowania cywilnego, a dotyczących okresu po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny; wspierania działań Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych przez pozamilitarne struktury obronne w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także treści merytorycznych ujmowanych w planach zarządzania kryzysowego, określających procedury zarządzania kryzysowego w okresie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.

Określone w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym* zadania i funkcje przypisane *Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego* i *Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa* nie ograniczają się jedynie do zagadnień związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Stąd widzi się konieczność zapewnienia spójności funkcjonujących rozwiązań z dziedziny zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego. Działania te powinny dotyczyć głównie sfery planistycznej, obejmującej planowanie działań w okresie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. W związku z tym konieczne jest wypracowanie wspólnej dla planowania obronnego oraz zarządzania kryzysowego metodologii planowania bezpieczeństwa, opartej na jednolitej ocenie zagrożeń bezpieczeństwa państwa i wspólnych procedurach planistycznych.

Ustalenie jednolitych zasad i procedur planowania bezpieczeństwa narodowego poprawi efektywność kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz zapewni lepsze wykorzystanie sił i środków na potrzeby bezpieczeństwa i obrony państwa. Zasadnicze działania w przedmiotowym zakresie powinny dążyć do zapewnienia spójności i tożsamości działań zawartych w *Planie Reagowania Obronnego RP, Planach operacyjnych użycia Sił Zbrojnych RP* oraz *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*, a także przedsięwzięć ujmowanych w *Wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego* oraz w planach i dokumentach opracowywanych na niższych szczeblach administracji publicznej i przedsiębiorców[37].

Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz doświadczeń autora[38] należy stwierdzić, że w jednostkach administracji publicznej występuje zbyt duża ilość róż-

[37] Zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

[38] Ważnym źródłem wiedzy teoretycznej i doświadczeń praktycznych w tym zakresie okazała się praca autora w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON oraz udział (od 2004 r.) w składzie komisji do kontroli kompleksowej realizacji zadań obronnych w działach administracji publicznej oraz województwach.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

nych planów i programów dotyczących poszczególnych obszarów bezpieczeństwa, a związanych z problematyką przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego[39]. Należy podkreślić, że wymienione dokumenty planistyczne posiadają podobne elementy składowe, które się powtarzają w wyniku niespójnych wytycznych stanowiących podstawę do ich opracowania[40].

W związku z powyższym zasadne byłoby stworzenie na poszczególnych szczeblach administracji państwowej (dział administracji rządowej, województwo, powiat i gmina) jednego kompleksowego planu, np. *Planu zarządzania bezpieczeństwem*, odpowiednio dla każdego szczebla administracji. W zakresie przedmiotowym plan ten powinien zawierać treści zawarte w aktualnie opracowywanych dokumentach planistycznych i obowiązywałby stosownie do potrzeb w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Elementami tego planu byłyby plan główny oraz załączniki funkcjonalne[41]. W zakresie podmiotowym *Plan zarządzania bezpieczeństwem* powinien być uzgadniany ze wszystkimi uczestnikami realizującym zadania wynikające z planu, a następnie przedkładany do zatwierdzenia przez organ właściwy w tym zakresie.

Należałoby rozważyć, w jakim zakresie możliwa jest tego typu integracja procesów planistycznych i dokumentów wykonawczych w działach administracji rządowej, organach centralnych, województwach, powiatach i gminach w jeden plan operacyjny bezpieczeństwa (działu, województwa, powiatu, gminy). Uwzględnić przy tym oczywiście należy, że zarządzanie kryzysowe planowane jest od dołu (zagrożenia i możliwości gminy, następnie powiatu, województwa i państwa), a planowanie obronne realizowane jest od góry, zgodnie z polityczną koncepcją przyjętą przez państwo.

Kierunki integracji przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego

Biorąc powyższe pod uwagę oraz uwzględniając fakt, że w obowiązującym stanie prawnym na wszystkich poziomach administracji publicznej tworzone są odrębne funkcjonalne zespoły na czas pokoju, kryzysu i wojny, które realizują określone zadania kryzysowe oraz obronne. Tworzenie oraz funkcjonowanie tych odrębnych

[39] Na szczeblu powiatu opracowywanych jest aktualne 47 różnych dokumentów planistycznych. Zob. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w powiecie pułtuskim*, rozprawa doktorska, AON 2013, załącznik 6.

[40] Przykładowo plan operacyjny funkcjonowania powiatu na czas wojny zawiera zadania obronne dotyczące obrony cywilnej, których realizacja opiera się na wykonaniu zadań, których procedurę realizacji określa karta realizacji zadań operacyjnych. Natomiast obowiązujące wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do planów OC wskazują na konieczność opracowanie kart realizacji zadań obrony cywilnej, które praktycznie dotyczą tych samych zadań, wykonywanych przez tych samych ludzi. Zob. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie*..., s. 415.

[41] Struktura *Planu zarządzania bezpieczeństwem powiatu* została zaproponowana przez R. Dynaka. Zob. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie*..., załącznik 7.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

zespołów jest niecelowe, ponieważ wymienione zadania w praktyce realizowane są przez tych samych pracowników administracji publicznej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu oraz w oparciu o sygnały praktyków uważa się, że funkcjonujące centra i zespoły zarządzania kryzysowego powinny realizować określone zadania obronne oraz spełniać rolę „sztabów" doradczych dla organów tworzących system kierowania bezpieczeństwa narodowego, w tym obroną państwa. Należy podkreślić, że pierwszym i pozytywnym przejawem integracji obu systemów jest realizacja, przez centra zarządzania kryzysowego, zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Niezależnie od tego, za pożądane kierunki integracji przygotowań realizowanych w ramach systemu obronnego państwa oraz zarządzania kryzysowego należy uznać zmiany prawne i organizacyjne wymienionych systemów, a w szczególności:

1) istnieje potrzeba nowelizacji przepisów *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* w zakresie obligatoryjnego ustanowienia w strukturach administracji publicznej komórek wykonawczych, przeznaczonych do wykonywania zadań w zakresie obronności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej[42];

2) potrzebna jest regulacja ustawowa zasad funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, która mogłaby przyjąć formę *ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym*. Powinna ona precyzyjnie określić rolę władz i instytucji państwowych w systemie bezpieczeństwa narodowego, a także zasady współpracy jego organów we wszystkich stanach, warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa[43];

3) należy zapewnić jednolite kierowanie bezpieczeństwem na wszystkich poziomach administracji publicznej: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Potrzebna jest: uniwersalizacja organizacji aparatu zarządzającego, w tym na poziomie terenowym; racjonalizacja liczby struktur planistycznych, organizacyjnych i wykonawczych; zintegrowanie w możliwym zakresie oddzielnych dziś procesów planowania kryzysowego oraz planowania operacyjnego funkcjonowania podmiotów w czasie zagrożenia i wojny, a w konsekwencji zintegrowanie dokumentów planistycznych;

4) należy rozważyć przeniesienie problematyki dotyczącej przygotowań obronnych podsystemu niemilitarnego oraz elementów podsystemu kierowania obronno-

[42] W systemie bezpieczeństwa narodowego nie może być dowolności w zakresie nazewnictwa i obsady etatowej struktur wykonawczych, realizujących zadania (obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej) w działach administracji rządowej, województwach oraz powiatach i gminach.

[43] Do proponowanej ustawy należałoby przenieść zagadnienia związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym RP (z *ustawy o powszechnym obowiązku obrony* oraz z *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*). Jednocześnie należałoby uporządkować istniejące ustawy i struktury organizacyjne w zakresie dotyczącym takich samych lub podobnych zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Zob. *Biała Księga*..., s. 201.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

ścią z *Ministerstwa Obrony Narodowej* do *Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*[44] (zmiana koordynatora). Za takim rozwiązaniem przemawia między innymi fakt, że to Rada Ministrów odpowiada za przygotowania obronne państwa jak również sprawuje zarządzanie kryzysowe na terenie kraju;

5) postulowane jest odchodzenie od powierzania poszczególnym ministrom roli koordynacyjnej w zarządzaniu określoną dziedziną bezpieczeństwa w wymiarze ogólnokrajowym (całościowym), a przeniesienie tego zadania do ponadresortowej struktury, którą byłoby *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa* Narodowego;

6) należy określić zakres integracji procesów planistycznych i dokumentów wykonawczych w działach administracji rządowej, organach centralnych, województwach, powiatach i gminach w jeden ***Plan operacyjny bezpieczeństwa*** (działu, województwa, powiatu, gminy) – uwzględnić przy tym należy, że **zarządzanie kryzysowe** planowane jest od dołu (zagrożenia i możliwości gminy, następnie powiatu, województwa i państwa), a **planowanie obronne** realizowane jest od góry, zgodnie z polityczną koncepcją przyjętą przez państwo;

7) należy określić zadania obronne realizowane przez centra i zespoły zarządzania kryzysowego, ponieważ będą one spełniały rolę „sztabów" doradczych dla organów tworzących system kierowania bezpieczeństwa narodowego, w tym obroną państwa – na poziomie działania tych organów;

8) należy zintegrować szkolenie obronne ze szkoleniem z zakresu zarządzania kryzysowego. Szkolenie obronne uregulowane jest stosownym aktem prawnym, natomiast w przypadku zarządzania kryzysowego, ustawodawca nie przewidział w ustawie o zarządzaniu kryzysowym wydania aktu wykonawczego regulującego szczegółowo te kwestie;

9) należy ujednolicić zasady prowadzenia działalności kontrolnej. Kontrole realizacji zadań obronnych uregulowane są stosownym aktem prawnym, natomiast kontrole z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane są na ogólnych zasadach przyjętych w administracji rządowej;

10) należy ująć i wyszczególnić w *Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe z zakresu zarządzania kryzysowego. Jest to bardzo istotne, zwłaszcza w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Należałoby zmienić nazwę tego dokumentu, pozostawiając tryb i terminy jego opracowania na dotychczasowych zasadach (zgodnie z obowiązującymi w NATO).

Przedstawione w artykule kierunki integracji przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego, a także propozycje zmian prawnych i organizacyjnych w przedmiotowym zakresie mają istotne znaczenie przede wszystkim dla szczebla terenowego (województw, powiatów i gmin), ponieważ upraszczają i podnoszą efektywność ich działania w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Mogą one zostać wprowadzone w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego, ale proces integracji będzie wymagał zmiany szeregu aktów prawnych, z ustawami włącznie. Autor ma świadomość, że zaprezentowane w artykule treści nie wyczerpują w całości za-

[44] *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa* jest jednostką organizacyjną obsługującą Radę Ministrów w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Zasadne jest, by pełniło też taką rolę w procesie przygotowań obronnych państwa.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

gadnień związanych z integracją przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego[45], a stanowią przyczynek do dyskusji oraz badań w przedmiotowym zakresie.

Bibliografia

A. Opracowania

Dynak R., *Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w powiecie pułtuskim*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2013.

Jakubczak R., Flis J. (red. naukowa), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006.

Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa,* Warszawa 2001.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Publikacja TWO – Zeszyt Problemowy nr 1 (61) 2010.

Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013.

Kuliczkowski M. (red.. nauk.), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Zeszyt Problemowy TWO nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011.

Kuliczkowski M., *Klasyfikacja zadań obronnych oraz ich charakterystyka* [w:] *Przygotowania ochronno-obronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, praca naukowo-badawcza pod kier. nauk. J. Wojnarowski, Wyd. AON, Kod pracy: II.1.9.1.0, Sygn.. S/8349,Warszawa 2012.

Sobolewski G., Majchrzak D. (red. nauk)., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON – Sygn. AON 6034/11, Warszawa 2011.

Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www. 1.gazeta.pl, [dostęp w Internecie: 19 listopada 2002 roku].

Zdrodowski B. (kier. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, AON, Warszawa 2008.

B. Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.).

[45] Tematami odrębnych badań i opracowań w przedmiotowym zakresie powinny być, np. „Obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa a infrastruktura krytyczna" czy też „Procedury uruchamiania przedsięwzięć systemu zarządzania, w ramach *Natowskiego Systemu Reagowania Kryzysowego (*NCRS), a procedury podwyższania gotowości obronnej państwa". Odrębnego opracowania wymaga także problematyka dotycząca realizacji zadań w okresie wojny z uwagi na wiodącą rolę w tym okresie Prezydenta RP, a także poziomu przygotowania i zaangażowania się w przygotowania obronne Obrony Cywilnej – przyp. autora.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm).

Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. *o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.* (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).

C. Dokumenty strategiczne

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana w dniu 24 maja 2013 r.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 – przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 377).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa.

STATE DEFENCE PREPARATIONS AND CRISIS MANAGEMENT – DIRECTIONS FOR INTEGRATION IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND

Abstract

Based on the events of the last decade of the previous century and the ongoing armed conflicts, it is true to say that people manage situations which they are prepared for much more effectively than ones that constitute a surprise for them. One should be aware that contemporary threats and challenges are different from those of the Cold War period, and the boundary between internal and external security, the police and army, crisis prevention and crisis response is becoming artificial and vague.

These factors force the evolution of national security systems consisting in the integration of powers and measures included in these systems, which enable the usage of military and civilian components at every stage of crisis response (international, national, regional and local) in times of peace, crisis and war.

Preventing and counteracting military and non-military threats, both external and internal, is performed in Poland by appropriately prepared and functioning systems: the state defence system and the crisis management system, as well as the national security support systems[1]. The basis for these systems is constituted by the bodies, powers and measures appointed to fulfil tasks of a political, economic and military character aimed at ensuring security for individuals, society and the state. It needs to be emphasised that, despite the lack of legal solutions in the field of national security, the above mentioned systems share common

[1] State Border Protection System; National Firefighting Rescue System; Medical Rescue System and Classified Information Protection System – author's note.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

goals defined in strategic documents[2], which are achieved within the national security system. This system aims at counteracting any threats to the state, in particular, political, military, economic, ecological, cultural, information and social ones.

The signals given by practitioners, as well as the analysis of reference literature, indicate that the current legal situation in the field of state defence preparations and the crisis management system generate multiple executive problems connected, above all, with the undertaking of appropriate actions by public administration bodies and entrepreneurs in times of peace, crisis and war.

This article aims to analyse the functioning of both these fields of state preparations in the national security system of the Republic of Poland, from the point of view of their integration. The legal and organisational changes proposed in this article in the objective scope are of significant importance, above all, for the territorial level (province [województwo], district [powiat] and commune [gmina]), as they simplify and increase the effectiveness of their activity in times of peace, crisis and war. They may be introduced within the framework of the existing constitutional order; however, the integration process will require amending multiple legal documents, including acts. The author is aware that the article does not cover the entirety of issues connected with the integration of state defence preparations and crisis management, and constitutes a contribution to further discussion and research in this respect.

Key words – *security, national security system, state defence system, crisis management, state defence preparations*

Introduction

Based on events from the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, as well as the ongoing armed conflicts, it is true to say that people manage situations which they are prepared for much more effectively than ones that constitute a surprise for them. One should be aware that „threats and challenges of the 21st century are different from those characteristic for the Cold War period. At that time, politics was frozen and the sphere of defence static. Threats to defence could be faced in a defensive way. The contemporary world does not work this way anymore. Political, economic and military activity must be integrated. Terrorists, collapsing regimes, weapons of mass destruction – constitute both political and military challenges. The defence of one's homeland starts abroad, and one needs to start caring about security in one's heart and mind always (…) The boundary between internal and external security, the police and army, crisis prevention and crisis response, fighting crime and financial fraud, tracking terrorism and dealing with collapsing regimes is becoming artificial and vague"[3].

[2] Cf.: *National Security Strategy of the Republic of Poland* of 13 November 2007 and *Strategy of Development of the National Security* System *of the Republic of Poland 2022*-adopted by the Resolution no 67 of the Council of Ministers of 9 April 2013.

[3] Cf. J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, retrieved from: www. 1.gazeta.pl [19 November 2002].

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

These factors force the evolution of the national security system of the Republic of Poland consisting in the integration of powers and measures of the system of state defence and crisis management**,** which enables the use of military and civilian components at every level of crisis response in times of peace, crisis and war.

The signals of practitioners indicate that the current legal situation in the scope of broadly understood preparations conducted within the state defence system and crisis management system generates multiple executive problems connected, above all, with the undertaking of appropriate actions by public administration bodies and entrepreneurs in times of peace, crisis and war. It needs to be emphasised that there is a positive sign of both systems' integration consisting in the fulfilment of tasks connected with constant duty carried out by crisis management centres in order to increase state defence readiness.

This article aims to analyse the functioning of these systems from the point of view of their integration. The legal and organisational changes proposed in this article in the objective scope are of significant importance, above all, for the territorial level (province [województwo], district [powiat] and commune [gmina]), as they simplify and increase the effectiveness of their activity in times of peace, crisis and war.

State defence preparations and crisis management – their place and role in the national security system of the Republic of Poland[4]

In order to appropriately understand the place and role of state defence preparations and crisis management in the national security system it seems necessary to classify and learn the basic terms from the scope of national security. Within the maze of existing terms: „national security", „state security", „national security system", „national defence", „state defence system" and „crisis management system", it is difficult for an average citizen to understand what is significant for safeguarding the national interests and strategic goals of the Republic of Poland in the field of security[5].

It needs to be emphasised that knowledge of terminology in this respect is not always sufficient, which sometimes leads to various misunderstandings. This has been pointed out by W. Kitler, who has attempted to classify the basic categories in the scope of national security and define the relations between them[6]. Among reference literature, the study by J. Stańczyk *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*[7] is a classic, and the titles *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*[8] and *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania.*

[4] This sub-chapter attempts to classify the basic terms in the scope of national security, including state defence preparations and crisis management as well as to analyse the functioning of these two systems (in the legal situation in force) from the point of view of their integration.

[5] They have been defined in the *Constitution of the Republic of Poland* (Article 5) and the *National Security Strategy of the Republic of Poland* of 2007 (Chapter 1.1 and 1.2.) – author's note.

[6] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Publikacja Towarzystwa Wiedzy Obronnej Zeszyt Problemowy nr 1 (61) 2010.

[7] Wyd. ISP, Warszawa 1996.

[8] Authors' team, scientific editing: R. Jakubczak, J. Flis, Wyd. BELLONA, Warszawa 2006.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

System[9] as well as *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[10] constitute a coherent compendium of knowledge on the essence of Polish national security from the scientific point of view, together with the legal acts in force. The above titles have constituted for the author the basic sources of knowledge in the objective scope, including the terms connected with broadly understood security.

The legal order in force in Poland, as well as the available literature, does not provide a single, universal definition of national security. Many studies treat „national security" and „state security" as synonyms, while „national security" is a broader term as it stems from existential needs of human communities organised into states. For, as the term „state security" suggests, focusing mainly on the security of the state as an institution, the term „national security" accentuates to a greater extent the protection of the interests of the state as a whole and also of the interests of the society and its components, including individuals. Using the latter term is, hence, more adequate with reference to democratic states based on the free market economy where individuals' and social groups' rights are of key importance.

Academic teachers from the National Defence University are particularly distinguished in disseminating knowledge of terminology in the field of national security. In the next edition of *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[11] [*Dictionary of terms in the field of national security*] the term „**national security**" has been defined as: „one of the basic areas of state functioning (activity) aimed at ensuring the possibility of survival, and above all the development and freedom of safeguarding national interests in the particular environment (conditions) of security, by meeting challenges, taking advantage of chances, reducing risks and counteracting any threats to its interests"[12]. Whereas the „**national security system**" refers to: the „internally coordinated set of organisational elements, human and material, aimed at counteracting any threats to the state, in particular the political, military, economic, ecological, cultural, information and social ones"[13].

Currently, in Poland, particular actions are being undertaken aimed at creating an efficient and integrated system of national security. This thesis has been based on the following: Poland has, nowadays, clearly defined national security interests; there are legal regulations defining particular areas of national security; the strategies of conduct in this respect are being adopted and improved; and the above mentioned tools and measures of national security are being used. In order to ensure the broadly understood national security in Poland, there are organisational solution systems, including **the State Defence System and the Crisis Management System,** and

[9] W. Kitler, Wyd. AON, 2011, Sygn. AON 6033/11.

[10] Study. AON, Warszawa 2008.

[11] The dictionary has been developed by a team of National Defence University employees, in cooperation with the General Staff of the Armed Forces, Military Gendarmerie, Training Centre for Defence Against Weapon of Mass Destruction, Polish Naval Academy under the supervision of Col Bogdan Zdrodowski, PhD, Eng. E-version, AON 2008.

[12] Ibidem, p. 17.

[13] Ibidem, p. 137.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

also the national security support systems (State Border Protection System; National Firefighting Rescue System; Medical Rescue System and Classified Information Protection System).

State Defence System (SDS) – organisation and functioning

The state defence system is an important element of the national security system, aimed at counteracting political and military threats. In reference literature, there are definitions referring the state defence system directly to the area of national security, defining it as: „an internally coordinated set of human, material and organisational elements ensuring the possibility of opposing war threats in accordance with defence goals and intentions"[14].

The elaborate terms of the state defence system have been presented in the *Strategy of Development of the National Security* System *of the Republic of Poland 2022*[15]. According to this document, the fundamental form of organisation and activity of the national security system is the state defence system (SDS), „maintained to provide the protection of vital national interests and, especially, the sovereignty and independence of the Polish nation and its right to territorial and border integrity. Its principal purpose is to provide military security and maintain the state's potential, guaranteeing its ability to effectively respond to external political and military crises, and in the event of war ensuring the capacity to quickly repel aggression."[16]. This system includes all powers and measures destined for defence tasks, organised, maintained and prepared appropriately for these tasks. Its organisation and functioning is based on legal regulations in force and also on the provisions resulting from international agreements and treaties to which Poland is a party.

From the functional point of view, the state defence system consists of the superior management subsystem with the decision-making and information elements as well as the executive subsystems: the military and non-military one (figure 1).

The SDS environment includes: a set of social, material and energy related factors, as well as cultural ones, not included in the national defence system, but influencing it in a direct or indirect way, which cover, *inter alia*, the society, geopolitical and geostrategic factors, international relations (UN, NATO, EU, OSCE and others), the natural environment, the legislative, international organisations of humanitarian character and many others[17].

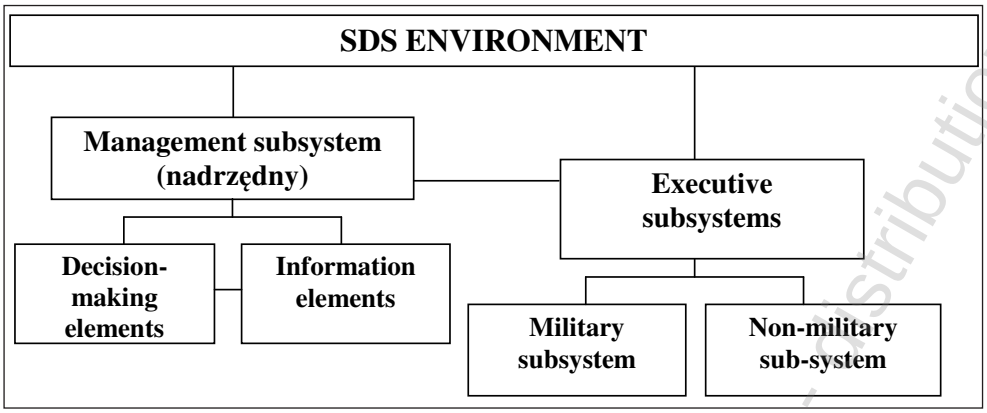
[14] Cf.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, 2008, p. 139.

[15] Adopted by the Resolution of the Council of Ministers of 9 April 2013 on adoption of *Strategy of Development of the National Security* System *of the Republic of Poland 2022* (Monitor Polski of 16 May 2013, item 377).

[16] Cf.: *National Security Strategy of the Republic of Poland* of 2007, op. cit., p. 14.

[17] R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*…, part 2, p. 14.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.



Source: Own work on the basis of: R. Jakubczak, W. Kitler, *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa,* Warszawa 2001, p. 246.

Figure 1. State defence system from the functional point of view

The state defence system is integrated with the allied security system by following common procedures of conduct in crisis situations and in times of war, as well as by participation in allied defence planning[18]. The principal missions of the state defence system are fulfilled by all entities included in the following subsystems:

The defence management subsystem – is formed by the public authority and administration bodies (including supporting offices and necessary infrastructure), related by organisation and information, as well as the heads of organisational units that fulfil tasks connected with defence, and also the commanding bodies of the Polish Armed Forces, in accordance with their hierarchical subordination and legally defined competence[19]. Its aim is to ensure optimal conditions for efficient decision-making and constant coordination of activities by the public authority and administration bodies at all levels, as well as by the commanding bodies of the Polish Armed Forces, in times of peace, crisis and, above all, war[20].

The military subsystem – is formed by the Polish Armed Forces. Its purpose is to protect state independence and the integrity of its territory as well as to ensure the security and inviolability of its borders. It fulfils tasks provided for in the *Constitution of the Republic of Poland*, *National Security Strategy of the Republic of Poland* and *Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022, Defence Strategy of the Republic of Poland*, expanded in *Political and Strategic Defence Directive of the Republic of Poland* as well as relevant, national and allied operational plans[21]. The main effort is focused on obtaining high levels of troop readiness and on the preparation of a modern defence infrastructure for tasks resulting from the Host Nation Support (HNS) obligations, as well as Civil-Military

[18] Ibidem, point 57
[19] Cf. *Strategia obronności RP*, op. cit., point 60.
[20] Ibidem, point 60.
[21] Ibidem, point 65.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Co-operation (CIMIC). The military subsystem preparations take into account the need to develop the ability to fulfil the following: rescue, humanitarian and policing tasks as well as tasks connected with the disposal of chemical, biological, radiological and nuclear contamination, as well as tasks connected with the protection and defence of buildings.

The non-military subsystem (non-military defence structures) – is formed by: the government administration, territorial government and other state entities and institutions, as well as entrepreneurs entrusted with the obligation to fulfil tasks connected with state defence. Its objective is to protect the state structures and population during crisis or war, to ensure the material and spiritual basis of human existence in case of an external threat to state security and war and to support the Polish Armed Forces with human and material resources, as well as to provide non-military support for its own and allied troops conducting operations on the territory of Poland[22]. It fulfils tasks encompassing: ensuring efficient and secure functioning of the state, supporting the Polish Armed Forces with human and material resources, as well as supporting organisational units responsible for state internal security, and also tasks resulting from the Host Nation Support obligations, ensuring protection and meeting the basic existential needs of the population as well as creating conditions for their survival.

State defence preparations in the defence system of the Republic of Poland – the purpose and scope of preparations

State defence preparations, understood as „the process carried out by all entities of the state defence system, including the entirety of planning, organisational as well as material and financial undertakings, aimed at preparing powers and measures, as well as methods (procedures) of conduct, of these entities in order to ensure the state's and its citizens' survival in case of an external threat to security and in times of war"[23]. Therefore, it is important for the process of these preparations and activities, undertaken in this respect by the state, to be properly planned in peacetime and given to relevant entities participating in the implementation thereof.

State defence preparations, in the subjective scope, are made in the subsystems of the state defence system by all public authority and administration bodies obliged to do so, as well as other state bodies and institutions, territorial government bodies, entrepreneurs and other organisational units, social organisations, as well as all citizens who are obliged to fulfil defence tasks. Whereas the objective scope of state defence preparations has been defined in the *Act on General Defence Obligation of the Republic of Poland* of 21 November 1967[24], Article 6 (1) of the Act lists the

[22] Ibidem, point 66.

[23] Cf: M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013, p. 29.

[24] Cf. Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm. [JoL of 2012, item 461 with subsequent amendments].

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

tasks of the Council of Ministers performed in order to ensure state external security and the fulfilment of general management tasks in the scope of state defence, while the relevant regulations are found in executive orders to Article 6 (2). The **scope of state defence preparations** defined in the above mentioned orders of the Council of Ministers **includes**: defence planning, including operational planning and programming; preparing the national security management system, including state defence; maintaining constant state defence readiness and creating conditions for its improvement, including the organisation of a permanent duty system; mobilising the economy; creating and maintaining strategic reserves; preparing the transport and transport infrastructure of the country for the purposes of defence; preparing and using medical institutions for the purposes of state defence; preparing and using communications systems for the purposes of state defence; preparing for militarisation organisational units fulfilment of defence tasks; preparing to ensure special protection of buildings; tasks fulfilled for the Polish Armed Forces and allied troops; organising defence training and control over the performance of defence tasks.

The above scope of preparations is connected with making the state ready for effective functioning and survival in case of an external threat, crisis and war, as well with carrying out particular operational undertakings in these conditions, and removing the effects after a threat has been obviated, aimed at restoring the normal functioning of the state. In the preparation process, Polish obligations resulting from international agreements are also taken into account. It needs to be emphasised that Polish membership in the North Atlantic Alliance has fundamentally strengthened the country's security; however, at the same time it has not freed the state from the necessity of building a reliable defence force, able to ensure full participation in the fulfilment of goals and tasks of common defence, including the tasks of Host Nation Support. It means that Poland is not secure due to the status of being a NATO member itself, but, on the contrary, it means assuming responsibility both for one's own defence as well as participation in NATO's collective defence[25]. Participation in the collective shaping of the defence strength of NATO members means, in accordance with Article 3 of *the North Atlantic Treaty*, member states maintaining and developing, both collectively and individually, the ability to repulse an armed attack by conducting defence preparations.

Crisis management as an important element of the national security system

Crisis management is interpreted as „the internally coordinated and constituting one whole system of powers, measures and resources designated by the state and focused on preventing the emergence of crisis situations, the preparedness to take

[25] Cf.: The Act of 17 February 1999 on the Ratification of the North Atlantic Treaty*, prepared in Washington on 4 April 1949* (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111) [JoL of 1999 no 13, item 111], Article. 3 and Article 5.

This copy is for personal use only - distribution prohibited. - This copy is for personal use only - distribution prohibited. - This copy is for personal use only - distribution prohibited. - This copy is for personal use only - distribution prohibited.

control over them by way of planned activity, efficient response in case of their occurrence and recreating (rebuilding) as well as restoring balance in the state"[26]. Next to the state defence system, it forms an essential element of the national security system of the Republic of Poland.

Nowadays, crisis management is not limited to activities aimed at solving the existing crisis situations, as it would come down to responding in order to solve them. The essence of crisis management is the activity aimed at preventing the occurrence of crisis situations and efficient response in order to solve them, by way of planned actions. Due to this fact, crisis management includes preventive undertakings, planned and carried out in order not to allow for the occurrence of crisis situations or to limit and reduce their effects[27]. The regulations of the *Crisis Management Act*[28] *define crisis management as „the activity of public administration authorities, being an element of national security management, which consists in preventing crisis situations, preparing to take control of them by way of planned activities, responding in case of crisis situations, removal of their effects and the reconstruction of resources and the critical infrastructure"*[29].

In the subjective scope, crisis management is based on the activity of public administration bodies which constitute an element of national security management in case of threats. Whereas, in the objective scope, it includes, in particular: identification of crisis threats; defining a catalogue of structural and organisational as well as functional undertakings aimed at preparing public administration and state resources to respond to occurring threats; defining procedures of conduct in case of a crisis situation, as well as preparing and maintaining powers and measures to be used in crisis situations, and also defining the rules of cooperation for entities engaged in crisis response.

The crisis management system operating in Poland is to solve the above mentioned problems in order to ensure all citizens the conditions of secure functioning in their environment. Its main aim is to limit human and military losses caused by disasters as well as the protection against all threats (natural, technical and war) by implementing preventive, planning, response and rebuilding programmes. Crisis management has four phases: preventing, preparation, response and reconstruction.

Within these phases, tasks are defined for the bodies competent in crisis management issues and, in particular: in the preventive phase: activities reducing and eliminating the probability of the occurrence of a crisis situation; forecasting losses and the level of damage; forestalling actions aimed at limiting the effects of a crisis situation; the analysis of threats and possible influence of threats on people and the environment, and also developing strategic plans; in the preparation phase: planning activities concerning the ways of responding if there is a crisis situation; developing

[26] Cf. G. Sobolewski D. Majchrzak (scientific editing), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa,* Wyd. AON – Sygn. AON 6034/11, Warszawa 2011, p.10.

[27] Ibidem, p.11.

[28] Cf. *Crisis Management Act* of 26 April 2007 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166) [JoL of 2013, item 1166].

[29] Ibidem, Article 2.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

rescue activity plans; organising and ensuring communication, monitoring threats, warning and alarming, and activities aimed at increasing the resources of powers and measures necessary to ensure effective response, as well as educating the society and public administration bodies in the scope of security; in the response phase: activities consisting in providing aid to the injured; activities curbing the development of existing threats; activities limiting losses and the level of damage as well as neutralising the sources of threats; in the reconstruction phase: activities aimed at restoring the ability to respond; activities aimed at rebuilding the resources of rescue services; activities aimed at recreating key provincial infrastructure in terms of telecommunications, energy, fuel, transport and water supply; summing up and preparing conclusions from the undertaken activities and the analysis of collected and developed documents. It needs to be emphasised that the effectiveness of the activity of public administration bodies in the objective scope depends on the usage of all available resources and possibilities in case of different types of threats.

The above mentioned *Crisis Management Act* has defined the subjective and objective scope of system solutions in crisis management, including the bodies competent in crisis management issues, as well as their tasks and rules of conduct in the objective scope and the rules of financing crisis management tasks. Moreover, it has introduced a range of new terms, such as: „critical infrastructure", „European critical infrastructure", „critical infrastructure protection"; „civil planning", „security matrix"; „the map of threats"; „risk map" and a „terrorist act". The regulations of the Act have also defined the rules and manner of developing of: *Crisis response plans*; *National Critical Infrastructure Protection Programme* as well as the *Report on threats to national security.*

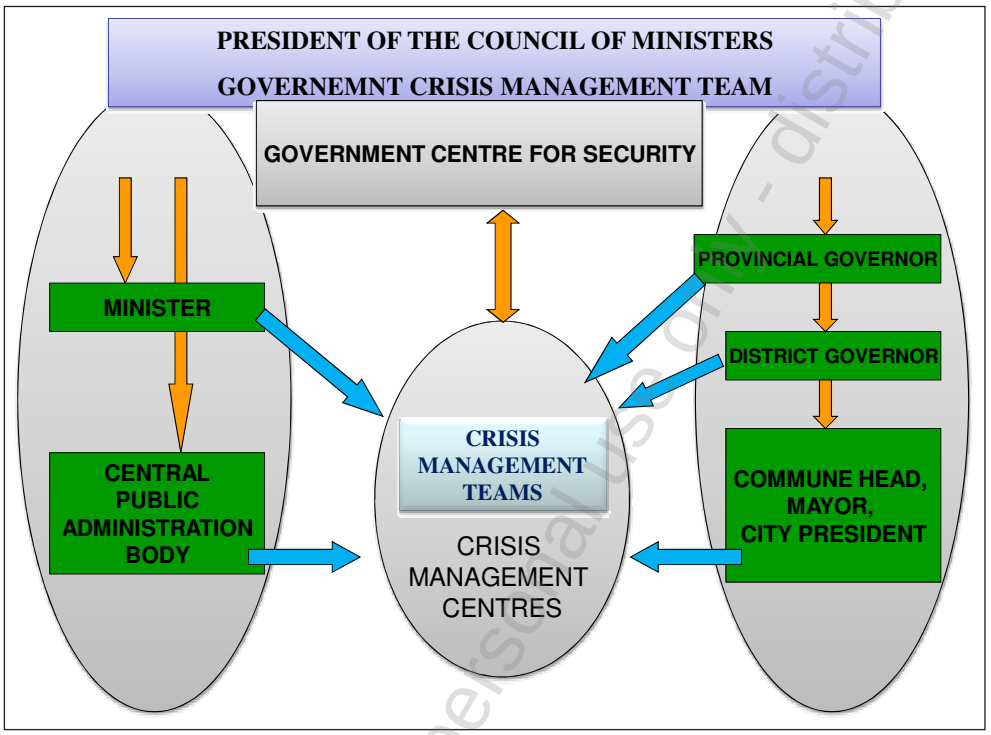
Legal definitions of the above mentioned areas, as well as the executive acts issued, indicate the bodies responsible for the fulfilment of tasks in the scope of crisis management. Also defined are: the role and tasks of the President of the Council of Ministers, the Council of Ministers, particular ministers and heads of central offices, provincial governors [wojewoda], district governors [starosta] and commune heads [wójt] (mayors and city presidents) in the crisis management system. This is all aimed at improving the effectiveness of the activity of public administration bodies in particular crisis situations. It needs to be emphasised that the *Crisis Management Act* does not precisely indicate the relationship between the organisation of the national security management subsystem and the organisation of management in crisis situations, and it does not refer to tasks fulfilled outside the territory of Poland (participation of civilian-military contingents in missions abroad).

In Poland, crisis management is carried out at four levels: national; provincial; district's and commune's. Figure 2 presents the structure of crisis management.

In the current legal situation, the Council of Ministers is responsible for crisis management on the territory of Poland, and in cases of the utmost urgency, it is the minister competent in the matters of internal affairs. A *Government Crisis Management Team* is set up under the Council of Ministers, as a body issuing advice and opinions concerning initiating and coordinating activities in the scope of crisis management. The *Government Crisis Management Team* is composed of: the Prime Minister – as

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

a chairperson; the Minister of National Defence and the minister competent in the matters of internal affairs – as deputy chairpersons; the Minister of Foreign Affairs and Minister Coordinating Special Services – if appointed, and also the Head of the National Security Bureau – as a Team secretary, and others, depending on the needs and type of an occurring crisis situation, as Team members[30].



Source: Own work on the basis of the *Crisis Management Act*, op.cit.

Figure 2. Crisis management structure in Poland

Ministers managing the sections of government administration and the heads of central offices, in order to fulfil tasks in the scope of crisis management, establish **crisis management teams** in their offices composed of heads of relevant organisational units of the ministry or office, and also other individuals indicated by them. Ministers and central bodies of government administration, whose scope of activity includes issues connected with ensuring national security, including civil protection and economic bases of state security, establish **crisis management centres.** The tasks of the centres include, *inter alia*: a 24-hour duty aimed at ensuring information flow for the purposes of crisis management, cooperation with crisis management centres of public administration bodies; monitoring the functioning of the warning and detection system, as well as the early warning system for the population; cooperating with the entities performing rescue, search and humanitarian operations, cooperation with the

[30] Ibidem, Article 8 and Article 10 (2)(a).

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

entities monitoring the environment, permanent duty tasks aimed at increasing state defence readiness[31].

On the territory of a province, a body competent in matters of crisis management issues is the provincial governor. Whereas the provincial governor's auxiliary body for matters connected with ensuring the performance of crisis management tasks is a **provincial crisis management team.** The team is appointed by the provincial governor who defines its composition, organisation, headquarters and manner of work. The provincial governor also establishes **provincial crisis management centres** operated by organisational units responsible for the matters of crisis management in provincial offices. At province level, provincial crisis management centres fulfil tasks analogous to the tasks of crisis management centres at the central level.

On the territory of a district, the body competent in crisis management issues is the district governor as the chairperson of the district board. The district governor fulfils crisis management tasks with the assistance of a **district crisis management team** appointed by the district governor who defines its composition, headquarters and manner of work. The district crisis management team fulfils the tasks identical with those provided for provincial crisis management teams on the territory of a district. The district governor also establishes **district crisis management centres** and defines their organisation, headquarters and manner of work. At district level, district crisis management centres fulfil tasks analogous to those of crisis management centres at the provincial level.

On the territory of a commune, the body competent in the matters of crisis management is the commune head (mayor, city president). The commune head's (mayor's, city president's) auxiliary body responsible for ensuring the fulfilment of crisis management tasks is **a commune crisis management team**, appointed by the commune head (mayor, city president) who specifies its composition, organisation, headquarters and manner of work. In order to fulfil the above tasks, the commune head (mayor, city president) may establish commune (town/city) **crisis management centres.**

The bodies competent in the matters of crisis management and the director of the Centre are entitled to request information, collect and process the data necessary to implement the tasks specified in the Act. The tasks of the above mentioned bodies (governing bodies in the scope of crisis management) have been specified in the *Crisis Management Act* referred to herein. It needs to be emphasised that the concept of crisis management in Poland has been based on the general principle of subsidiarity of powers at particular levels. Hence, it is not about increasing the centralisation of activities, but about improving the effectiveness of information flow and more effective coordination of using available resources, both civilian and military, as well as the possibilities of the private sector.

The obligation to undertake activity in the scope of crisis management rests on the body competent in the manners of crisis management which first receives information of a threat. This body immediately informs the bodies of higher and

[31] Ibidem, Article 13.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

lower levels of this event, presenting its evaluation of the situation and information concerning planned activities.

Taking the above into consideration, it needs to be stated that the crisis management system is formed by public administration bodies which appoint crisis management centres (on 24-hour duty) and crisis management teams (of expert-advisory character at the level of commune, district, province and the government)[32]. Whereas crisis management is an element of national security management and consists in preventing crisis situations, taking control over them by way of planned activities, responding to crisis situations and restoring infrastructure or its original shape. At every level of administration (national, sectoral, provincial, district and commune), a crisis management plan is developed including, *inter alia*, the analysis of threats, balance of needs, own powers and measures as well as procedures for obtaining external help.

In the current legal situation, crisis management is an element of national security management which is of an interdisciplinary and extra-sectoral character. It constitutes a tool for the authorities and public administration for effective dealing with contemporary challenges and threats, and also influences the improvement of task fulfilment effectiveness, above all in the scope of civil protection. Moreover, it complements legal regulations concerning the states of emergency. It aims, above all, to increase the effectiveness of the activity of public administration bodies in crisis situations. It regulates the tasks and competence of public administration, the Armed Forces and proprietors of critical infrastructure fulfilled in crisis situations.

State defence preparations and crisis management – directions of integration[33]

Polish law does not comprehensively regulate the functioning of the national security system. Due to a lack of regulations concerning the organisation and functioning of the national security system within one legal act, the activities undertaken in this respect by entities responsible for particular areas of state security are often of a sectoral and dispersed nature. The steps aimed at integrating the efforts of entities responsible for national security undertaken so far have filled the most important gaps but have not introduced a system and comprehensive solutions in the perspective of the whole state.

In a legal sense, the national security system does not constitute an independently functioning state structure. Its basic form of organisation and activity remains the

[32] Ministers managing government administration sectors, heads of central offices, provincial governors, district governors and commune heads, mayors, city presidents may appoint experts to participate in the works of relevant crisis management teams – cf. *Crisis Management Act*, op. cit., Article. 22.

[33] This sub-chapter is based on the author's experience and regulations of the *Strategy of Development of the National Security* System *of the Republic of Poland 2022*, *sub-chapter 2.1 and 5.2.1* as well as regulations of *The White Book on National* Security *of the Republic of Poland* issued on 24 May 2013, sub-chapter 4.2.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

state defence system (SDS) and the **crisis management system.** Planning and preparing for potential threats, as well as appropriate coordination of activities of the mentioned systems, are of significant importance for the improvement of effectiveness and cohesion of the national security system, without the need to significantly increase resources destined for safeguarding national security.

National security management is one of the most important state activities, aimed at ensuring its existence and development in changing conditions of the security environment. In the objective scope, it is not only the preparation of the state structures and its citizens to function in a situation of external political and military threats or repulsing armed aggression. Nowadays, it is connected with the activities undertaken by public administration in the face of natural disasters or technical failures, consisting in making appropriate decisions and coordinating the activity of powers and measures designated for crisis management.

National security management is of interdisciplinary character, including crisis management and state defence management, regulated by separate provisions. Since none of the mentioned elements is able to carry out activities connected with state security independently, what is required is the cooperation of organisational structures competent in matters of crisis management and defence response, functioning in times of peace, crisis and war at every level of management. The rules of cooperation should be precise, comprehensive, constant, flexible and consistent.

The national security system functions on the basis of dispersed legislation. There are no legal regulations which would combine activities undertaken in both mentioned areas of national security in a single, coherent system of national security management[34]. Due to formal and legal reasons, the *Government Centre for Security* established in 2008[35] cannot play the role of an integrating institution in the scope of the activity for the purposes of national security in the perspective of the whole state.

In the process of preparing the functioning of the system of national security management stations, including state defence, it is assumed that the organisational structures established on the basis of the *Crisis Management Act* will be included in the organisational structures of particular public administration bodies. It is regulated by the rule of avoiding overlapping of solutions in the area of state security management, separately for crisis situations and for external threats to state security. Hence, it is necessary to increase the level of integration of the functioning and planned structures.

The above mentioned requirements concerning the improvement of cooperation must be undertaken at the national, provincial and local government level. The main activities in this respect should concern, in particular, improving the rules of

[34] The level and scope of the legal act in force in this respect turned out to be insufficient – the Regulation of the Council of Ministers of 27 April 2004 on the preparation of the national security management system (Dz.U. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.) [JoL no 98, item 978 with subsequent amendments].

[35] The Crisis Management Act of 26 April 2007 (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.). [JoL no 89, item 590 with subsequent amendments].

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

cooperation in the area of national security management by way of adopting coherent solutions and improving the mechanisms of cooperation at all organisational levels of the state, and also precise identification of tasks for all participants and establishing the rules and scope of cooperation within the national security management system, which will require the adoption of legal regulations.

The functioning of the national security system assumes comprehensiveness and cohesion of activities undertaken to ensure effective opposition against all threats and effective integration of military potential with the administration, economy and society. Competent entities and organisational structures at the central (governmental and sectoral) level and local (provincial) level responsible for the fulfilment of tasks connected with crisis management and defence response must function and fulfil the above mentioned tasks in any crisis situation, including in times of increased state of defence readiness and if an appropriate state of emergency is introduced.

Integration of planning processes

In accordance with the Act, crisis management is an element of national security management, also functioning in case of states of emergency and war. It refers, in particular, to: tasks fulfilled as part of civilian planning and concerning the period after states of emergency have been announced and times of war; supporting the activity of the Polish Armed Forces and allied troops by non-military defence structures in case of external threats to state security and during war, and also to the content of crisis management plans defining crisis management procedures in case of exceptional states and war.

The tasks and functions specified in the *Crisis Management Act* and assigned to the *Government Crisis Management Team* and the *Government Centre for Security* are not only limited to issues connected with the occurrence of a crisis situation. Hence, there is a need to ensure coherence of functioning solutions in the area of crisis management and defence response. These actions should mainly concern the sphere of planning which includes planning activities in times of increased state defence readiness and if a state of emergency is announced. Due to that fact, it is necessary to develop a methodology, common for defence planning and crisis management, of security planning based on a uniform evaluation of threats to state security and common planning procedures.

Establishing uniform rules and procedures of national security planning will improve the effectiveness of national security management and will ensure better usage of powers and measures for the purposes of state security and defence. Principal activities in this respect should aim to ensure the cohesion and identity of activities contained in the *Defence Response Plan of the Republic of Poland, The Polish Armed Forces Usage Operational Plans* and the *National Crisis Management Plan,* as well as undertakings included in the *List of projects and procedures for the*

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

crisis management system and in plans and documents developed at lower levels of public administration and by entrepreneurs[36].

On the basis of the analysis of reference literature and the author's experience[37], it needs to be said that in public administration units there are too many different plans and programmes concerning particular areas of security connected with the issues of state defence preparations and crisis management[38]. It should be emphasised that the above mentioned planning documents have similar components which are repeated as a result of incoherent guidelines which constitute the basis of their development[39].

Due to the above, it would seem justified to develop, at particular levels of public administration (government, province, district and commune), one comprehensive plan, e.g. a *Security management plan*, for each level of administration respectively. In the objective scope, such a plan should contain the content of currently developed planning documents and would be effective according to needs in times of peace, crisis and war. The elements of this plan would be constituted by the main plan and functional annexes[40]. In the subjective scope, a *Security management plan* should be agreed on by all participants fulfilling the tasks resulting from the plan, and then submitted for approval to the body competent in this respect.

It should be considered to what extent it is possible to integrate these planning processes and executive documents into government administration departments, central bodies, in provinces, districts and communes into a single security operational plan (of a department, province, district and commune). At the same time, it obviously needs to be taken into consideration that crisis management is planned from the bottom up (threats and possibilities of a commune, then of a district, province and the state), and defence planning is carried out from the top down, in accordance with the political concept adopted by the state.

[36] Cf. Crisis Management Act of 26 April 2007 (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.) [JoL no 89, item 590 with subsequent amendments].

[37] An important source of theoretical knowledge and practical experience in this respect has been the author's work in the Strategy and Defence Planning Department of MoD and the participation as a member (since 2004) in the works of the committee for control of comprehensive fulfilment of defence tasks in public administration departments and in provinces.

[38] At the district level, 47 different planning documents have currently been developed. Cf. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w powiecie pułtuskim*. PhD thesis, AON 2013, Annex 6.

[39] For example, an operational plan of a district functioning in case of war contains defence tasks concerning civil defence whose performance is based on the fulfilment of tasks whose procedure is specified in the operational tasks' fulfilment card. Whereas the guidelines for the civil defence plans in force of the Chief of National Civil Defence indicate the necessity of developing civil defence tasks' fulfilment cards, which in practice concern the same tasks, performed by the same people. Cf. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie...*, p. 415.

[40] The structure of the *District security management plan* was suggested by R. Dynak. Cf. R. Dynak, *Organizacja i funkcjonowanie...,* Annex 7.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Integration directions of state defence preparations and crisis management

Taking the above into consideration, as well as the fact that in the current legal situation there are established separate functional teams for times of peace, crisis and war at all levels of public administration which fulfil specific crisis and defence tasks, [it seems that] the establishment and functioning of these separate teams is pointless, as these tasks are in practice fulfilled by the same public administration employees.

On the basis of the analysis of reference literature and what has been signalled by practitioners in the field, it is believed that the functioning crisis management centres and teams should fulfil specific defence tasks and play the role of advisory „staffs" for the bodies forming the national security management system, including state defence. It should be emphasised that the first and positive manifestation of these two systems' integration is the fulfilment by crisis management centres of the permanent duty tasks for the purposes of increased state defence readiness.

Irrespective of the above, the following legal and organisational changes should be considered as desirable integration directions of preparations conducted within the system of state defence and crisis management, in particular:

1. there is a need to amend the regulations of the *Act on General Defence Obligation of the Republic of Poland* and the *Crisis Management Act* in the scope of the obligatory establishment in public administration structures of executive units destined for the fulfilment of tasks in the area of defence, crisis management and civil defence[41];

2. a necessary regulation in the form of an act concerning the rules of functioning of the national security management system, which could assume the form of a *National Security Management Act.* It should precisely specify the role of the authorities and state institutions in the national security system, and also the principles of cooperation of its bodies in all states, conditions and circumstances of the state's functioning[42];

3. it is essential to ensure uniform security management at all levels of public administration: national, provincial, district and commune. It is necessary to: ensure the universality of management apparatus organisation, also at the local level; limit the number of planning, organisational and executive structures; integrate, to a possible extent, crisis planning and operational planning procedures of the

[41] In the national security system, there is no place for latitude in the scope of nomenclature and full-time staffing of executive structures fulfilling the (defence, crisis management and civil defence) tasks in government administration departments, provinces, districts and communes.

[42] The proposed bill should include the issues connected with the management of the national security of the Republic of Poland (moved from the *General Defence Obligation Act* and *Crisis Management Act*). At the same time, the existing acts and organisational structures should be rearranged in the areas where they concern the same or similar tasks in the scope of national security. Cf. *The White Book*..., p 201.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

way entities function in case of threats and war that nowadays are separated and, consequently, to integrate planning documents;

4. it is essential to consider moving the issues concerning defence preparations of the non-military subsystem and the elements of the defence management subsystem from the *Ministry of National Defence* to the *Government Centre for Security*[43] (the change of a coordinator). Such a solution seems to be justified by, *inter alia*, the fact that it is the Council of Ministers that is responsible for state defence preparations and crisis management on the territory of the country;

5. it seems advisable to depart from entrusting particular ministers with the coordinating role in the management of a particular area of security in the perspective of the whole state and to shift this task to an extra-sectoral structure which would be constituted by a *Government Centre for National Security*;

6. the scope of integration of planning processes and executive documents needs to be specified in government administration departments, central bodies, provinces, districts and communes and integrated into a single ***Security operational plan*** (of a department, province, district and commune) – taking into consideration that **crisis management** is planned from the bottom up (threats and possibilities of a commune, then of a district, province and the state), and **defence planning** is carried out from the top down, in accordance with the political concept adopted by the state;

7. defence tasks need to be specified for crisis management centres and teams, as they will play the role of advisory „staff" for the bodies included in the national security management system, including state defence – at the level of their activity;

8. it is necessary to integrate defence training with crisis management training. Defence training is regulated by the relevant legal act, while, for crisis management, the legislator did not provide in the *Crisis Management Act* for the issuing of an executive act regulating these matters in detail;

9. the rules of controlling activity should be unified. Supervision over the fulfilment of defence tasks is regulated by the relevant legal act, while supervision in the scope of crisis management is exercised on the basis of general rules accepted in government administration;

10. it is necessary to include and detail, in a *Non-Military Defence Preparations Programme*, material and financial undertakings in the scope of crisis management. This is very significant, especially in the area of preventing crisis situations. It seems advisable to change the name of this document, while keeping the manner and dates of its development on the same basis as before (in accordance with NATO regulations).

The directions for integration of state defence preparations and crisis management presented in this article, as well as the proposals for legal and organisational changes in this respect, are of significant importance, above all, for the local level (provinces, districts and communes), as they simplify and improve the effectiveness of their activity in times of peace, crisis and war. They may be introduced within the existing

[43] The *Government Centre for Security* is an organisational unit supporting the Council of Ministers in the scope of crisis management. It is justified for it to play the same role in the process of state defence preparations.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

constitutional order, but the process of integration will require the alteration of a range of legal documents and inclusive acts. The author is aware that this article does not cover the entirety of issues connected with the integration of state defence preparations and crisis management[44] and constitutes a contribution to further discussion and research in this respect.

Bibliography

A. Literature

Dynak R., *Organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w powiecie pułtuskim*. Rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2013.

Jakubczak R., Flis J. (scientific editing), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006.

Jakubczak R., Kitler W., *Podsystem pozamilitarny w systemie obronnym państwa*, cz. 2, *Docelowy model i obszary aktywności podsystemu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa,* Warszawa 2001.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Publikacja TWO – Zeszyt Problemowy nr 1 (61) 2010.

Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON – Sygn. AON 6181/13, Warszawa 2013.

Kuliczkowski M. (scientific editing), *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Zeszyt Problemowy TWO nr 1 (65) 2011, Warszawa 2011.

Kuliczkowski M., *Klasyfikacja zadań obronnych oraz ich charakterystyka* [in:] *Przygotowania ochronno-obronne Rzeczypospolitej Polskiej. Udział organów administracji publicznej i sektora gospodarczego w przygotowaniach ochronno-obronnych Rzeczypospolitej Polskiej*, scientific and research work under the supervision of J. Wojnarowski, Wyd. AON, Kod: II.1.9.1.0, Sygn.. S/8349, Warszawa 2012.

Sobolewski G., Majchrzak D. (scientific editing). *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON – Sygn. AON 6034/11, Warszawa 2011.

Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, retrieved from: www. 1.gazeta. pl on 19 November 2002].

Zdrodowski B. (scientific editing), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, AON, Warszawa 2008.

[44] The topics of separate studies and monographs in this respect should include, for example: „Buildings of special importance for state security and defence versus critical infrastructure" or „Procedures of initiating the management system projects within the *NATO Crisis Response System (*NCRS) versus the procedures of increasing state defence readiness". A separate study is also required regarding the issues concerning the fulfilment of tasks during war, due to the leading role of the President of the Republic of Poland in such a period, as well as the level of preparedness and engagement in defence preparations by Civil Defence – author's note.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

B. Legal acts

The Act *on General Defence Obligation of the Republic of Poland* of 21 November 1967 (Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.) [JoL of 2004 no 241, item 2416 with subsequent amendments].

The *Crisis Management Act of 26 April 2007* (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590z późn. zm) [JoL no 89, item 590, with subsequent amendments].

The Act of 17 February 1999on the Ratification of the North Atlantic Treaty*, prepared in Washington on 4 April 1949* (Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 111) [JoL of 1999 no 13, item 111].

Regulation of the Council of Ministers of 27 April 2004 on the preparation of the national security management system (Dz.U. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.). [JoL no 98, item 978 with subsequent amendments].

C. Startegic documents

The White Book on National Security of the Republic of Poland issued on 24 May 2013.

Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022– adopted by the Resolution no 67 of the Council of Ministers of 9 April 2013 (MP z 2013 r. poz. 377) [Monitor Polski of 2013, item 377).

National Security Strategy of the Republic of Poland of 13 November 2007.

Defence Strategy of the Republic of Poland of 23 December 2009 – Sector strategy of the National Security Strategy of the Republic of Poland.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.