

# Bernard Wiśniewski

---

## Doświadczenia z zakresu przygotowań obronnych wybranych państw

---

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 13, 11-27

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



## **Bernard Wiśniewski - DOŚWIADCZENIA Z ZAKRESU PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH WYBRANYCH PAŃSTW**

### **Abstract:**

There are different solutions to the problems of defense preparations. Individual countries fulfilling the tasks, covering a range of defensive preparations. The regulations retain the individual character, which results from the history, tradition, geopolitical situation, administrative divisions of the state. This paper presents a comparative description of the different legal forms in the defense of such countries as Germany, Finland, the UK and Sweden.

**Key words:** law, defense, research, Germany, Finland, the UK, Sweden

**Abstrakt:**

Istnieją różne rozwiązania dotyczące problematyki przygotowań obronnych. Poszczególne państwa realizując zadania, obejmujące zakres przygotowań obronnych. Ich regulacje prawne zachowują jednostkowy charakter, który wynika z historii, tradycji, położenia geopolitycznego, podziału administracyjnego państwa.

Artykuł przedstawia komparatystyczny opis różnych form prawnych w zakresie obronności takich państw jak Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania i Szwecja.

**Słowa kluczowe:** prawo, obronność, badania, Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania i Szwecja

W celu stworzenia podstaw do rozważań w przedmiotowym zakresie, niezbędne jest wyjaśnienie pojęcia „przygotowania obronne”.

Według *Małego słownika języka polskiego* „istota” – to „prawdziwa, właściwa strona, właściwe oblicze czegoś; ustalony porządek rzeczy; sedno sprawy”<sup>1</sup>. Natomiast słowo „przygotowania” oznacza „zabiegi, starania czynione z myślą o czymś, co ma nastąpić”<sup>2</sup>. Natomiast pod pojęciem „obronne” kryje się „stanowiące obronę przed czymś”<sup>3</sup>. Z kolei, „obrona” to „odpieranie napaści, zwykle z bronią w rękę; strzeżenie przed niebezpieczeństwem, zniszczeniem”<sup>4</sup> oraz „(...) bronienie się”<sup>5</sup>. Słowo „obrona” jest ściśle związana z walką. „Jest z nią etymologicznie tożsama. Według A. Brücknera obrona pochodzi od borń (*bornis*) i wspólnego pnia *bor-*, oznaczającego: walczyć, uderzać, borykać się. W językach słowiańskich oznaczało też klótnię (*bornis*), palisadę wokół twierdzy (rus. *zaboroło*), a nawet bić (*borjan, bora, bor*)”<sup>6</sup>.

Przygotowania obronne obejmują złożony proces, skierowany na stworzenie warunków przeciwstawienia się czemuś, co jest trudne lub wręcz niemożliwe do trafnego określenia i zidentyfikowania. Charakteryzują się one dodatkowo jeszcze jedną istotną cechą. Ich jakość możliwa jest do oceny wyłącznie w wyniku działań zbrojnych. Na zastosowanie takiej metody nikt pozwolić

---

<sup>1</sup> *Mały słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, PWN, Warszawa 1999, s. 271.

<sup>2</sup> Por. *Ibidem*, s. 749.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 527.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Słownik poprawnej polszczyzny, op. cit.*, s. 543.

<sup>6</sup> A. Skrabacz, *Samoobrona powszechna*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, W. Kitler (red.), AON, Warszawa 2001, s. 222.

sobie nie może. Należy zatem korzystać z doświadczeń innych państw w tym zakresie, a także doświadczeń własnych zwłaszcza z okresu niezbyt odległego oraz takiego, w którym wystawiano na próbę przygotowanie państwa do wojny. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań nie jest istotne działanie sił zbrojnych lecz funkcjonowanie państwa, jako całości i związku między założeniami organizacyjnymi a efektami ich stosowania.

Dynamizm w obszarze zagrożeń wymaga badań, bowiem poznanie naukowe pozwoli na właściwe ukierunkowanie niezbędnych zmian w obszarze przygotowań obronnych oraz zmian, których źródeł należy poszukiwać w otoczeniu. Utożsamianie przygotowań obronnych wyłącznie ze sferą militarną nie wytrzymuje próby czasu. Podejście takie pociąga za sobą jednostronne postrzeganie tzw. „przygotowań wojennych państwa”: „Nie da się oddzielić zagrożeń militarnych od niemilitarnych głównie dlatego, że występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i często pierwsze wywołują drugie i odwrotnie”<sup>7</sup>. Skutki tych zagrożeń dotyczą nie tylko ludności cywilnej, lecz także struktur władzy, administracji i terytorium. Wszystkie te części składowe państwa są przedmiotem starań przygotowań obronnych, głównie przez jedną z nich: władzę i administrację.

Przy prezentowaniu doświadczeń wybranych państw w organizacji przygotowań obronnych wykorzystano wyniki badań prowadzonych przez autora od ośmiu lat w zakresie zarządzania kryzysowego, w czasie których niejako samoistnie pojawiał się problem przygotowań obronnych. Przedstawione poniżej doświadczenia należy uznać zdaniem autora, za najbardziej interesujące z punktu widzenia kompetencji. Są nimi rozwiązania stosowane w Niemczech, Finlandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji.

---

<sup>7</sup> W. Kitler, *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej*, op. cit., s. 27.

Niemcy są republiką federalną, składającą się z szesnastu krajów związkowych posiadających szeroką autonomię<sup>8</sup>. W Niemczech, jak w każdym państwie federalnym występują trzy administracje publiczne: federalna, związkowa oraz samorządu terytorialnego<sup>9</sup>.

Przygotowania obronne w Niemczech obejmują wszystkie niezbędne konstytucyjne aspekty dla obrony państwa: polityczne, militarne i cywilne przedsięwzięcia w wymiarze narodowym i sojuszniczym.

Najważniejszą w sferze przygotowań obronnych rolę odgrywają w szczególności: prezydent federalny, kanclerz federalny, rząd federalny, Federalna Rada Bezpieczeństwa.

„Federalna Rada Bezpieczeństwa stanowi komitet międzyresortowy rządu federalnego, pracujący pod przewodnictwem kanclerza. W jej skład wchodzi ponadto ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów i gospodarki. W pracach Rady, oprócz innych ministrów, mogą brać udział: szef Urzędu Prezydenckiego, szef Urzędu Kanclerskiego, szef Urzędu Prasy i Informacji, generalny inspektor Bundeswehry, pełnomocnik rządu ds. rozbrojenia i kontroli zbrojeń, szef sekretariatu i szef protokołu Urzędu Kanclerskiego, szef Gabinetu Kanclerza i stały przedstawiciel RFN w NATO. Federalna Rada Bezpieczeństwa [...] rozpatruje zagadnienia bezpieczeństwa i koordynuje prace wszystkich ministerstw federalnych w zakresie obrony powszechnej, decyduje w sprawach polityki wojskowej i przygotowań militarnych państwa, a także generalnych założeń bezpieczeństwa wewnątrz kraju, o ile sprawy te nie leżą w gestii rządu. Obsługę Rady zapewnia Urząd Kanclerski, koordynując w

---

<sup>8</sup> *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. IV, PWN, Warszawa 1995, s. 457.

<sup>9</sup> Szerzej: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, PWN, Warszawa 2000, s. 15.

imieniu Kanclerza zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego [...], ochrony ludności, obrony cywilnej i, w pewnym sensie, obrony w sferze gospodarczej”<sup>10</sup>.

W czasie wojny kanclerz federalny pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz zwierzchnika obrony cywilnej. Natomiast rząd federalny określa politykę w zakresie obrony i realizuje zadania konstytucyjne, które nie leżą w gestii Federalnej Rady Bezpieczeństwa (legislacja, polityka zagraniczna, umowy międzynarodowe, wytyczne w wymiarze krajowym)<sup>11</sup>.

Cywilny komponent systemu obronnego Niemiec, w ramach przygotowań obronnych realizuje zadania w ramach obrony cywilnej, która dotyczy przedsięwzięć przewidywanych do realizacji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. „Obejmuje ona przygotowanie na rzecz:

- utrzymania ciągłości funkcji państwowych i administracyjnych (ustawodawstwo, opieka prawna, funkcje rządowe i administracyjne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, public relations). Popularnie przedsięwzięcie to określa się jako „ochronę porządku konstytucyjnego”;
- ochrony ludności – obrony cywilnej (samoochrona, służba ostrzegania, budowa obiektów ochronnych, ewakuacja, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury, rozszerzona ochrona w przypadku katastrof);
- dostarczania towarów i usług (zaopatrzenia) – zaopatrywanie społeczeństwa w niezbędne towary i świadczenia (towary i świadczenia rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej; towary i świadczenia gospodarki drobnotowarowej; zaopatrzenie

---

<sup>10</sup> W. Kitler, *Zadania administracji publicznej z zakresu obrony narodowej wybranych państw europejskich*, [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 163.

<sup>11</sup> Por. ibidem.

- w energię, wodę, oczyszczanie ścieków; zabezpieczenie usług pocztowych i łączności; zabezpieczenie wydajności pracy; zabezpieczenie socjalne; zabezpieczenia finansowo-pieniężne);
- wsparcia sił zbrojnych (własnych i sojuszniczych) – zaopatrywanie w żywność, pokrycie zaopatrzenia w energię – uzupełnienie, dostarczenie środków i świadczeń transportowych, świadczenia w zakresie łączności, przygotowanie siły roboczej, świadczenia remontowe, zapewnienie dróg przejazdu”<sup>12</sup>.

Finlandia jest republiką o trójszczeblowym systemie władzy<sup>13</sup>. Na szczeblu centralnym władzę wykonawczą sprawuje rząd, składający się z prezydenta i Rady Stanu oraz biura premiera. Rozwiązania w zakresie organizacji postrzeganej instytucjonalnie administracji zastosowane w Finlandii pozostawały pod wpływem Szwecji, ponieważ do „1809 roku stanowiła ona część Szwecji, a po przejściu – jako Wielkiego Księstwa Finlandii – pod panowanie carskiej Rosji zachowano dawne szwedzkie prawo (...)”<sup>14</sup>. W kontekście rozważań prezentowanych w niniejszych rozważaniach zauważyć należy, że prezydent ma decydujący głos w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności. Ponadto pełni on funkcję najwyższego dowódcy oraz mianuje rząd przy aprobacie parlamentu i wyższych urzędników.

„Administracja regionalna dzieli się na prowincjonalną i państwowe okręgi administracyjne. W wyniku reformy w 1996 roku Finlandia została podzielona na pięć dużych prowincji oraz Wyspy Aland stanowiące autonomiczny region. Na szczeblu prowincjonalnym władzę wykonawczą sprawuje administracja samorządowa, którą stanowi rząd prowincjonalny posiadający

---

<sup>12</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s. 146.

<sup>13</sup> *Nowa Encyklopedia Powszechna*, op. cit., s. 363.

<sup>14</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 52.



własną administrację, wybieraną przez zarządy miast oraz administracja rządowa, zarządzająca dziewięćdziesięcioma państwowymi okręgami administracyjnymi, obejmującymi na przykład jednostki policji. Samorząd lokalny, obejmujący 452 zarządy miast, odpowiada za oświatę, służbę miejską i opiekę zdrowia. Najwyższą władzę wykonawczą na szczeblu lokalnym sprawuje komisja miejska wybierana przez radę miejską<sup>15</sup>.

Przygotowania obronne Finlandii opierają się podobnie jak w Szwecji na koncepcji obrony totalnej. Organem odpowiedzialnym za ich koordynację w państwie jest Rada Obrony. Składa się ona z ministrów kierujących resortami o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz Szefa Obrony i Szefa Sztabu Obrony. „W celu zapewnienia współpracy między względnie niezależnymi ministerstwami, w każdym z nich wyznaczony jest Kierownik Gotowości, którego zadaniem jest przygotowanie planu reagowania w sytuacjach krytycznych w zakresie kompetencyjnej odpowiedzialności danego urzędu i utrzymanie na odpowiednim poziomie gotowości urzędu do reagowania w takich sytuacjach, a także zapewnienie współdziałania w tym zakresie z innymi urzędami. Kierownikami Gotowości są główni sekretarze poszczególnych ministerstw – przewodniczącym Szefów Gotowości jest Sekretarz Generalny urzędu Pierwszego Ministra (Premiera), a Biuro Premiera koordynuje proces planowania na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń oraz określa inne, nie ujęte w systemie prawnym, przedsięwzięcia niezbędne do realizacji w czasie stanów wyjątkowych. Ponadto w kilku gałęziach administracji funkcjonują komitety doradczo-koordynacyjne, takie jak Narodowy Komitet Obrony Ekonomicznej (National Board of Economic Defence) oraz Komisja Planowania Ochrony Informacji (Planning Commission for

---

<sup>15</sup> W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie kryzysowe w wybranych państwach*, [w:] *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, op. cit., s. 96.

Defence Information)”<sup>16</sup>. Na szczeblu regionalnym koordynację przygotowań obronnych sprawują rządy prowincjonalne. Natomiast na szczeblu lokalnym odpowiedzialność za wyżej wymieniony obszar ponosi właściwy burmistrz.

Przygotowania obronne administracji publicznej Finlandii obejmują: kwestie związane z zapewnieniem warunków przetrwania narodu oraz wsparcia sił zbrojnych w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Wielka Brytania<sup>17</sup> jest dziedziczną monarchią parlamentarną. Królowa jest głową państwa, głównodowodzącym siłami zbrojnymi oraz głową Kościoła Anglikańskiego. Parlament Wielkiej Brytanii składa się z Izby Gmin oraz Izby Lordów.

Wielka Brytania składa się z czterech krajów, podzielonych odpowiednio na:

- Anglia: 9 regionów, 46 hrabstw (w tym 7 hrabstw metropolitalnych);
- Szkocja: 12 regionów, 32 jednostki administracyjne (zwane hrabstwami);
- Walia: 3 miasta, 9 hrabstw, 10 hrabstw miejskich;
- Irlandia Północna: 26 dystryktów.

W systemie władzy niekwestionowaną wiodącą rolę odgrywa premier, który jest jednocześnie Ministrem Służby Cywilnej<sup>18</sup>. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań należy zauważyć, że począwszy od 1988 roku istotne okazały się reformy przeprowadzone przez Margareth Thatcher, „polegające na wyodrębnieniu z ministerstw podporządkowanych im agencji

---

<sup>16</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>17</sup> Opracowano na podstawie: W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, studium, AON, Warszawa 2000, s. 87–89 oraz wystąpienia delegata Wielkiej Brytanii na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) Peter’a Tallentire’a w Brukseli 25 października 1995 roku.

<sup>18</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 33.

rządowych, powołanych do załatwiania ściśle określonych spraw obywatelskich i zarządzanych na zasadzie pewnej samodzielności finansowej”<sup>19</sup>.

„Wielka Brytania jest państwem, w którym obowiązuje przestrzeganie pewnych wiodących zasad, obowiązujących w sprawowaniu funkcji zarządzających, w tym także w sytuacjach kryzysowych. Pierwszą z nich jest zasada kolektywnej odpowiedzialności za powziętą decyzję i wymaganie obrony powziętych decyzji. Inną zasadą jest kontrola polityczna, prowadzona ciągle i na wszystkich szczeblach (...). Kolejna zasada to koordynacja. Istotą jej jest, aby przedstawiciele państwa zajmowali w określonych sytuacjach jednakowe stanowisko w różnych formach działań na forum międzynarodowym (w takich instytucjach międzynarodowych jak ONZ, NATO, UE, UZE itp.). Wymaga to realizacji różnych zadań na szczeblach maszyny rządowej z zakresu koordynacji działań (konsultacji i wyjaśnień) przedstawicieli państwa i rządu reprezentujących różne organizacje. Elastyczność to zasada wymagająca potrzeby dostosowania środków reagowania do różnego rodzaju sytuacji (...)”<sup>20</sup>.

W przygotowaniach obronnych Wielkiej Brytanii uczestniczą<sup>21</sup>:

- Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej, który odpowiada za kształtowanie polityki współpracy państwa z innymi państwami;
- Ministerstwo Obrony, które odpowiada za siły zbrojne i dowodzenie nimi oraz za politykę obronną;
- Gabinet, który odpowiada za koordynację polityki rządu i trzech podkomitetów:

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 88.

<sup>21</sup> Por. ibidem.

- Sekretariatu Zamorskiego i Obrony, odpowiadającego za zrozumiałe doprowadzenie decyzji do ogniw realizacyjnych oraz za ich publikację,
- Połączonej Organizacji Służb Wywiadu, odpowiadającej za koordynację działań służb wywiadowczych,
- Cywilnej Jednostki ds. Nieprzewidzianych Wypadków, odpowiadającej za kierowanie i koordynację działań służb ratownictwa specjalistycznego (dotyczy wypadków przemysłowych, powodzi, pożarów itp.).

W czasie pierwszego konfliktu w Zatoce Perskiej oprócz stałych instytucji zajmujących się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych powołano inne, wśród których najważniejszą była Rada Obrony i Polityki Zamorskiej. Podczas tego kryzysu uruchomiono, także różne centra kryzysowe, jak np. Połączone Centrum Operacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej (zadaniem informowania pracowników wojskowych i cywilnych o rozwoju sytuacji), Oddział ds. Sytuacji Niebezpiecznych Urzędu Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej (z zadaniem koordynowania działań dyplomatycznych), Centrum Działań w Sytuacjach Niebezpiecznych (nadzorujące realizację działań w departamentach)<sup>22</sup>.

Należy także zauważyć, że przedstawione powyżej rozwiązania uzupełniane były przez działania brytyjskiej obrony cywilnej, do zadań której należy zapewnienie niezbędnych warunków do utrzymania ciągłości działania organów władzy i administracji, zapewnienie efektywnego funkcjonowania gospodarki, ochrona ważnych obiektów i urzędzeń, realizacja zadań związanych z ochroną ludności oraz gromadzenie zapasów<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Szerzej: *Obrona Cywilna Wielkiej Brytanii*, [w:] *Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997, poz. 15.

Na podstawie analizy dostępnej literatury należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy przygotowań obronnych w Wielkiej Brytanii nie odbiega od dotychczas zaprezentowanych.

Szwecja<sup>24</sup> jest monarchią konstytucyjną, której konstytucja nie jest jednolitym aktem prawnym, ponieważ w jej skład wchodzi oddzielne dokumenty: Akt o formie rządów, Ustawa o wolności prasy, Akt o sukcesji tronu oraz Podstawowe Prawo Swobody Wyrazu.

W Szwecji rząd sprawuje władzę wykonawczą. Administrację publiczną w Szwecji cechuje oryginalność. „Gdy idzie o administrację centralną, podstawowym rysem modelu szwedzkiego jest rozdzielenie rządu i administracji centralnej (...). Skutkiem rozdziału (...) jest (...) szczupłość aparatu ministerstw, jak również skupianie się w pracy ministerstw na legislacji – przygotowywaniu projektów ustaw oraz aktów wykonawczych (...). Inną tradycją Szwecji jest szeroki zakres kolegialnego trybu podejmowania decyzji”<sup>25</sup>.

W Szwecji obowiązuje koncepcja obrony totalnej, której istotą jest koordynowanie i współdziałanie cywilnych i wojskowych zasobów, umożliwiające zwiększenie skuteczności i możliwości obrony państwa w szerokim tego pojęcia znaczeniu. „Zgodnie z intencją znowelizowanej w 1996 roku ustawy o Obronie Totalnej, kluczowymi zagadnieniami nowego podejścia do tej dziedziny stały się: potwierdzenie zasady działania polegającej, na łączeniu obrony cywilnej (niemilitarnej) z obroną militarną (wbrew powszechnie kreowanej, błędnej opinii o ich rozdziale), uczynienie obrony totalnej zdolną do adaptacji w ograniczonym czasie do zmieniającej

---

<sup>24</sup> Ta część artykułu, która dotyczy rozwiązań zastosowanych w Szwecji, odnosi się do stanu sprzed reformy przeprowadzonej w roku 2009. Zabieg ten miał na celu przedstawienie wcześniejszych rozwiązań i stworzenie możliwości porównania.

<sup>25</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 52–53.

się sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa; nowa i rozszerzona definicja bezpieczeństwa, obejmująca groźne zagrożenia w okresie pokoju oraz poświęcenie większej uwagi zaangażowaniu międzynarodowemu”<sup>26</sup>.

Wyżej wymieniony dokument określa główne zadanie obrony totalnej, jakim jest przeciwstawienie się agresji zbrojnej, która oceniana jest jako najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa Szwecji. Należy zauważyć, że obronność (nie zaś obronę narodową) w Szwecji postrzega się w sposób zbliżony do polskiego, a mianowicie, jako obronę przed agresją zbrojną, utrzymanie suwerenności oraz neutralności, zapewnienie politycznej stabilności, ochronę przed konfliktami i zapobieganie im, promowanie pokoju i pomocy humanitarnej, wnoszenie wkładu w międzynarodową współpracę w obszarze bezpieczeństwa (w tym obronności), promowanie zdolności i przygotowań społeczeństwa do przeciwdziałania różnym zagrożeniom (w tym zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa) i wojnie. „Szczególnego podkreślenia wymaga położenie nacisku na cele związane z bezpieczeństwem człowieka i obywatela w każdych okolicznościach i stanach funkcjonowania państwa. Są to m.in. ochrona ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych, ochrona zaopatrzenia (artykułów niezbędnych do przeżycia ludności) oraz wsparcie misji humanitarnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że „sztywne” postrzeganie obronności państwa oraz budowa systemu obronnego w czysto militarnych aspektach odchodzi od kilku już lat w cień. Świadczą o tym między innymi dokumenty wydane przez Szwedzką Agencję Planowania Cywilnego”<sup>27</sup>.

W przygotowaniach obronnych Szwecji szczególną rolę

---

<sup>26</sup>W. Kitler, J. Prońko, B. Wiśniewski, *Zarządzanie kryzysowe w wybranych...*, op. cit., s. 78 i nast.

<sup>27</sup> *Robustness in the physical environment*, The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Stockholm 1999, s. 9.

odgrywa koordynacja oparta na ściśle określonych regułach, z których najważniejsza wynika „z gotowości państwa wraz z całym społeczeństwem do skutecznego i ekonomicznego wykorzystania wszystkich zasobów celem zachowania niezależności i minimalizowania skutków wojny. Wojnę traktuje się więc jako specyficzne wyzwanie, określające zdolność do utrzymania aktywności narodowej, bowiem w tym właśnie czasie wszystkie podmioty państwa (bez względu na ich status prawny) współdziałają w zapewnieniu przetrwania społeczeństwa. W tym czasie, także szczególnego znaczenia nabiera jeden z zasadniczych celów aktywności cywilnej, jakim jest wsparcie dla sił zbrojnych”<sup>28</sup>. Ministerstwo Obrony pozostaje najważniejszym centralnym urzędem państwowym, tak w zakresie obrony militarnej, jak i cywilnej. Podzielone jest na trzy zasadnicze elementy: Departament Spraw Cywilnych, Departament Spraw Wojskowych oraz Departament ds. Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych<sup>29</sup>. Na poziomie centralnym, usytuowanym w hierarchii na niższym poziomie aniżeli Ministerstwo Obrony znajduje się Narodowy Zarząd Przygotowań na Sytuacje Nadzwyczajne, władze o określonej odpowiedzialności funkcjonalnej w sferze cywilnej oraz naczelny dowódca wraz ze sztabem sił zbrojnych w obronie militarnej<sup>30</sup>, skierowanej na przeciwstawienie się warunkom zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Na szczeblu wyższym regionalnym znajdują się dyrektorzy regionów obrony cywilnej oraz dowódcy połączonych dowództw. Na poziomie niższym regionalnym odpowiedzialność za przygotowania obronne ponoszą gubernatorzy hrabstw (będący przedstawicielami

---

<sup>28</sup> W. Kitler, *Zadania administracji publicznej z zakresu obrony narodowej ...*, op. cit., s. 130.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Por. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s.101–102.

administracji rządowej), rady hrabstw (będący przedstawicielami władz lokalnych) oraz dowódcy dystryktów obrony. Na poziomie lokalnym umiejscowione są miejskie i gminne zarządy wykonawcze oraz dowódcy wojskowi.

Do zasadniczych obowiązków cywilnego komponentu państwa w obszarze przygotowań obronnych należy realizacja zadań z zakresu, między innymi<sup>31</sup>:

- ochrony ludności cywilnej w czasie wojny;
- zapewnienia w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny artykułów pierwszej potrzeby;
- ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa;
- zapewnienia ciągłości funkcjonowania służb publicznych;
- wspierania sił zbrojnych podczas operacyjnego rozwinięcia oraz działań zbrojnych.

Na zakończenie przedstawionych rozważań należy stwierdzić, że wśród różnych suwerennych rozwiązań odnoszących się do problematyki przygotowań obronnych, dostrzec można wiele podobieństw. Warte podkreślenia w tym miejscu jest również to, iż poszczególne państwa realizując zadania, wchodzące w zakres przygotowań obronnych, w swych regulacjach prawnych zachowują indywidualny charakter, wynikający z historii, tradycji, położenia geopolitycznego, podziału administracyjnego państwa. Prawidłowości te dotyczą głównie umocowania przygotowań obronnych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa najwyższej rangi, działania administracji publicznej w myśl zasady sprawowania władzy w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości, jednoznacznego określenia odpowiedzialności i kompetencji na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, a także istnienia formuł

---

<sup>31</sup> *Total Demence Resolution of 1996*, [w:] *International CEP Handbook*, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999, s. 137.



współdziałania pomiędzy poszczególnymi organami władzy i administracji publicznej.

## Bibliografia

1. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, PWN, Warszawa 2012.
2. Informator o obronie i ochronie cywilnej niektórych państw europejskich, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997.
3. *International CEP Handbook*, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 1999.
4. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, KE Liber 2004.
5. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001.
6. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
7. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, studium*, AON, Warszawa 2000.
8. *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. II, t. IV, PWN, Warszawa 1995.
9. Piątek Z., Wiśniewski B., Osierda A., *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko Biała 2007.
10. *Słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999.
11. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Stockholm 1999.