

MARIUSZ WOJCISZKO*
Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

KONCEPCJA STRUKTURY I POWIĄZAŃ FUNKCJONALNYCH SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO, W TYM SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA



**stosownie do wymagań wynikających z istoty
współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści
zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i
organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych
warunkach**

**THE CONCEPT OF STRUCTURE AND FUNCTIONAL RELATIONSHIPS
NATIONAL SECURITY SYSTEM, INCLUDING THE STATE DEFENSE SYSTEM**

**according to the requirements resulting from the essence contemporary threats to state
security and armed attack, and the legal, administrative and organizational aspects of the
functioning of the state in these conditions**

ABSTRAKT: Posiadanie przez państwo odpowiednio zorganizowanego i funkcjonującego systemu bezpieczeństwa narodowego (dalej - SBN) jest niezbędnym warunkiem jego bezpieczeństwa. Na etapie prac koncepcyjnych oraz wdrożeniowych uzyskiwana jest jakość rozwiązań tworzących SBN i jego części składowych. Koncepcje budowy (rozwoju) systemu, następnie rozwiązania prawne konstytuujące SBN powinny uwzględniać stałą zmienność środowiska bezpieczeństwa, w tym zjawisk, procesów w nim zachodzących. Powyższe stawia inspirujące teoretyków i praktyków wyzwania dotyczące kształtu i zasad działania SBN, w tym jego części składowych. Artykuł

* dr Mariusz Wojciszko, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-688-72513>  m.wojciszko@akademia.mil.pl

w sposób syntetyczny przedstawia główne elementy procesu badawczego, w części dotyczącej wyzwań w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych SBN.

SŁOWA KLUCZOWE: proces badawczy, cele i problemy badawcze, system bezpieczeństwa narodowego, podsystemy (części składowe).

ABSTRACT: Having a properly organized and functioning national security system (NSS) by the state is a necessary condition for its security. At the stage of concept and implementation works, the quality of the solutions constituting the NSS and its components is achieved. Concepts for the construction (development) of the system, and then the legal solutions constituting the NSS should take into account the constant variability of the security environment, including phenomena and processes taking place in it. The above challenges inspiring researchers and practitioners regarding the shape and principles of operation of the NSS, including its components. The article describes in a synthetic way the main elements of the research process, in the part concerning the challenges in terms of the target structure and functional connections of the NSS.

KEYWORDS: research process, research goals and problems, national security system, subsystems (component parts).

WPROWADZENIE

Sytuacja problemowa

Artykuł poświęcony został zagadnieniom systemu bezpieczeństwa narodowego, które należą do części zakresu przedmiotowego badań prowadzonych w ramach projektu pod tytułem „Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny”. Tytuł artykułu – „Koncepcja struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego państwa. Stosownie do wymagań wynikających z istoty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach” – stanowi jednocześnie temat podzadania nr 6, tj. jednego z kilku należących do głównego zadania badawczego. W sposób syntetyczny przedstawia założenia procesu badawczego, w części dotyczącej wyzwań w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego.

Współczesne środowisko bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa charakteryzują zmiany, które jeszcze kilkanaście lat wstecz inaczej niż dzisiaj warunkowały rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa. Wskazuje to na zauważalną dynamikę zmian. Na zmienność środowiska państwa odpowiadają określonymi działaniami w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, najważniejsze z nich w sposób ogólny prezentowane są w narodowych dokumentach strategicznych, przyjmując postać oficjalnej koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Polskie dokumenty strategiczne na przestrzeni ostatnich dekad również przedstawiały sposoby realizacji zasadniczych celów bezpieczeństwa narodowego, stosowanie do potrzeb i możliwości państwa, w tym możliwości polskiej myśli strategicznej, rozwijanej po okresie przemian społeczno-gospodarczych. Analiza przedmiotowych dokumentów pokazuje, że na przestrzeni lat do ważnych celów bezpieczeństwa narodowego RP zaliczano budowę systemu bezpieczeństwa narodowego. **Nadto powtarzalność, w poszczególnych strategiach bezpieczeństwa RP, działań ukierunkowanych na system bezpieczeństwa i jego części składowe uzasadnia stwierdzenie, że budowa systemu bezpieczeństwa narodowego należała (należy) niemalże do stałych celów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.** Zmiany społeczno-gospodarcze, w tym transformacja ustrojowa państwa stworzyły podstawę instytucjonalno-kompetencyjną do prac nad nowym systemem bezpieczeństwa narodowego. Wprowadzone Konstytucją RP z 1997 r.¹ zasady ustrojowe, m.in. podziału i równowagi władz, demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji władzy, w tym udziału samorządu terytorialnego, czy określające parlamentarno-gabinetowy system rządów ustaliły pozycję i właściwości najwyższych organów władzy państwowej oraz stworzyły podwaliny do ustalenia struktury i zasad funkcjonowania administracji publicznej w państwie. To jest organów i instytucji państwowych, które strukturalnie wypełniają zasadniczą część systemu bezpieczeństwa narodowego. Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego w swojej zasadniczej mierze opiera się na powszechnie obowiązujących zasadach ustrojowych oraz wynikających z nich innych zasad, norm, reguł, jak: trójstopniowy podział administracyjny (terytorialny) państwa, prymat wymiaru terenowego w funkcjonowaniu państwa, pomocniczość wymiaru resortowego, właściwość organów jednoosobowych w kierowaniu (zarządzaniu) państwem. W dokumentach strategicznych podnoszono potrzebę budowy, utrzymywania i utrzymywania systemu

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego. O czym świadczą poniższe zapisy. Zgodnie z *Doktryną obronną RP z 21 lutego 1990 r.* „Do przeciwstawienia się ewentualnej agresji militarnej przygotowany jest system obronny państwa (...)” (rozdział II załącznika do uchwały KOK z dnia 21 lutego 1990 r.). W *Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej RP z 1992 r.* postanowiono, że „(...) utrzymuje się w czasie pokoju i rozwija na czas zagrożenia i wojny system obronny Rzeczypospolitej Polskiej.” (rozdział 6 załącznika do uchwały KOK z dnia 2 listopada 1992 r.). Z kolei w *Strategii bezpieczeństwa RP z 2000 r.* podano, że „(...) Rzeczypospolita Polska utrzymuje i systematycznie modernizuje system obronności RP (...)” (rozdział 4.4 strategii bezpieczeństwa z 2000 r.). Wedle *Strategii bezpieczeństwa RP z 2003 r.* „Zadaniem polityki i systemu obronnego państwa jest przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym przede wszystkim obrona terytorium Polski (...)” (rozdział II strategii bezpieczeństwa z 2003 r.). W *Strategii bezpieczeństwa z 2007 r.* za wyjątkowo pilne zadanie uznano „nadanie Systemowi Bezpieczeństwa Narodowego RP charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości.” (rozdział 4.1 pkt 84 strategii bezpieczeństwa z 2007 r.). *Strategia obronności RP z 2009 r.* będąca strategią sektorową do dokumentu z 2007 r. postanawiała, że „Dla zapewnienia realizacji interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczypospolita Polska organizuje i rozwija zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego.” (rozdział III pkt 56 strategii obronności z 2009 r.). *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.* za podstawowe założenie koncepcji działań przygotowawczych uznawała „właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych.” (rozdział IV pkt 109 strategii bezpieczeństwa z 2014 r.). Wedle obowiązującej *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r.* należy „Zintegrować system zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa (...)” (pkt 1.1 strategii bezpieczeństwa z 2020 r.). Przywołane fragmenty dokumentów strategicznych świadczą o konsekwencji najwyższych organów władzy państwowej w podkreśleniu potrzeby posiadania przez państwo odpowiednio zorganizowanego systemu. Ponadto pokazują, że w sferze koncepcyjnej obowiązują takie terminy, jak „system bezpieczeństwa narodowego”, „system obronny państwa”, „system zarządzania kryzysowego” - używane w sposób świadczący o tym, że opisują byty wyodrębnione w środowisku organizacji państwowej. Powyższe również w sposób naturalny uzasadnia pytanie czy *strategie bezpieczeństwa narodowego przedstawiają całościową koncepcję systemu bezpieczeństwa narodowego i jego części składowych właściwych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*

i zewnętrznego? Koncepcję o poziomie ogólności właściwym tego typu dokumentom, kreślącą strukturę systemu (z tworzących go podmiotów państwowych i pozapaństwowych) oraz kompetencje i relacje między tymi podmiotami. W końcu koncepcję przewidującą rozwiązania (zasady działania) określone dla tego rodzaju bytów (systemów w dziedzinie bezpieczeństwa). Można rzec zasady specjalnie (dodatkowe), poza określającymi ustrój państwa, ustanowione z myślą o specyfice i przeznaczeniu systemu bezpieczeństwa narodowego.

Innymi słowy:

- Czy państwo polskie przez ostatnie dwie trzy dekady przyjęło obowiązującą wizję (zamysł) kształtu i zasad działania systemu bezpieczeństwa narodowego?
- Czy tą wizję, ulepszaną i rozwijaną w kolejnych koncepcjach, zaczęto wdrażać w ramach procesu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego?
- Czy w wyniku urzeczywistniania obowiązujących koncepcji powstały/powstają w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego określone byty, stany, zdolności?

W pytaniach zawarte jest oczekiwanie wiedzy o posiadaniu przez państwo i zarazem urzeczywistnianiu koncepcji systemu bezpieczeństwa narodowego. Systemu kompletnego i jakościowo odpowiadającego zaistniałym, po głębokich zmianach społeczno-gospodarczych, warunkom w państwie oraz odpowiadającego istocie współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo, powyższe pytania są kluczowymi w ustaleniu, czy dane państwo, proces zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, realizuje w sposób zamierzony i planowy, czy podejmowane w tym zakresie działania są skoordynowane i stanowią część spójnej koncepcji. Co więcej, generalna zgodność kolejnych koncepcji bezpieczeństwa świadczy o zgodnym podejściu głównych sił politycznych w państwie do prowadzenia polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym jej polityk szczegółowych, np. polityki obronnej.

Analiza wydarzeń w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym Polski pokazuje, że w okresie ostatnich dekad występowały okoliczności bardziej od innych sprzyjające przygotowaniu i wdrożeniu nowoczesnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Niewątpliwie należą do nich transformacja ustrojowa wraz z uchwaleniem ustawy zasadniczej (1997 r.), wstąpienie Polski do NATO (1999 r.), wstąpienie Polski do UE (2004 r.). Równocześnie na przestrzeni lat prowadzono wiele szeroko zakrojonych działań zmieniających sferę bezpieczeństwa narodowego. Waldemar Kitler podaje, że tworzenie w Polsce systemu bezpieczeństwa odbywa się przez budowę i sankcjonowanie działalności (funkcjonowanie)

systemów szczegółowych bezpieczeństwa, m.in.: systemu obronnego, ochrony granicy państwa, ochrony przeciwpożarowej, ratowniczo-gaśniczego, bezpieczeństwa i porządku publicznego². Praktyka potwierdza takie podejście państwa do budowy systemu. Przywołane wyżej oraz inne elementy systemu pojawiają się w strategiach bezpieczeństwa oraz w większym lub mniejszym stopniu regulowane są w aktach prawnych. Jednocześnie, co znamienne, poszczególne elementy (systemy szczegółowe) na płaszczyźnie koncepcyjnej i prawnej są opisywane (regulowane) jedynie w kategoriach funkcji (zadań) przez nie wykonywanych. Na obu płaszczyznach przy konstruowaniu systemów bezpieczeństwa praktycznie w całości pomijane jest podejście systemowe, ze wszystkimi wynikającymi z takiego podejścia wymogami (przeznaczenie, celowość, spójność, wyodrębnienie, relacje, synergia itp.). Innymi słowy **obowiązujące rozwiązania nie nadają systemom bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego cech i właściwości łączących je w nadrzędny system bezpieczeństwa narodowego, co w konsekwencji konstytuowałoby ten system.**

DYLEMATY W TWORZENIU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Ogólne założenia metodologii badań

W temacie podzadania badawczego nr 6 „Koncepcja struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego państwa” zawarty został przedmiot badań. Z kolei druga część tematu „Stosownie do wymagań wynikających z istoty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach” nawiązuje do dwóch determinantów systemu bezpieczeństwa, które wpływają (wpływać powinny) na jego kształt i organizację. Pierwszy to środowisko funkcjonowania systemu, w nim charakter współczesnych zagrożeń i zbrojnej napaści na terytorium państwa. Drugi determinant to prawno-administracyjne i organizacyjne aspekty funkcjonowania państwa.

Postawione wcześniej pytania o koncepcję systemu bezpieczeństwa w realizacji podzadania badawczego pełnią rolę pomocniczych. Przyczyniają się do rozwiązania głównego problemu

² W. Kitler, *Rozważania nad istotą bezpieczeństwa narodowego jako etap wstępny ustaleń dotyczących systemu bezpieczeństwa narodowego*, materiały eksperckie do prac w ramach SPBN, AON, Warszawa 2011, s. 55 i 56 za J. Pawłowski, *System kierowania bezpieczeństwem narodowym – teoria i praktyka* [w:] J. Pawłowski (red. nauk.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią i praktyką*, Warszawa 2011, s. 62.

oraz problemów szczegółowych podzadania badawczego. Odpowiedź na nie dostarczy informacji o zarysowanym przez właściwe organy państwowe kształcie systemu bezpieczeństwa narodowego.

Oficjalny zarys systemu:

- stanowić będzie punkt wyjścia i zarazem odniesienia dla dalszych badań,
- dostarczy wiedzy w przedmiocie rozwiązań uznanych przez ośrodki decyzyjne za najlepsze dla Polski. Wypracowanych stosownie do potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego,
- zapewni możliwość dokonania diagnozy koncepcji budowy i rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, pod kątem oryginalności rozwiązań i możliwości wdrożenia w istniejących warunkach społeczno-gospodarczych.

Pomocnicze badanie koncepcji udzieli odpowiedzi na pytanie czy stanowią one wartość dodaną do obowiązujących już rozwiązań prawno-ustrojowych w systemie organów państwowych, na których bazują? Czy też ograniczają się jedynie do powszechnie obowiązujących rozwiązań prawno-ustrojowych, wykorzystując ogólne zasady i reguły działania organów państwowych? Dodatkową kwestią, rodzącą się niejako przy okazji przedmiotowych zagadnień, jest wpływ dokumentów strategicznych na porządek prawny w państwie. Czy obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie bezpieczeństwa wynikają z wcześniej opracowanych strategii, czy też były tworzone bez udziału myśli strategicznej?

Wstępna analiza wybranych rozwiązań systemowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego dowodzi, że prawodawca nie ma wystarczającego wsparcia koncepcyjnego, lub z takiego nie korzysta, przy tworzeniu rozwiązań prawnych. Np. „zarówno w zarządzaniu kryzysowym³, jak i w działaniach antyterrorystycznych⁴ przyjęto dość znany, czteroetapowy (fazowy) sposób postępowania obejmujący: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowę. Nie znalazło to wyraźnego zastosowania w prawnym uregulowaniu obrony

³ Patrz: ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590). Art. 2 ustawy: „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. System zarządzania kryzysowego przedstawiany jest m.in. jako istotny podsystem funkcjonalny SBN, który składa się z elementów KBN i elementów wykonawczych SBN. Por: M. Marszałek, G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2019, s. 25-26.

⁴ Patrz: ustawa z 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych* (t.j. Dz. U. 2018 r., poz. 452).

narodowej”⁵, w tym kierowania obronnością (obroną) państwa, pomimo, iż na takie rozwiązania wskazywano ponad dwie dekady temu⁶.

Uzyskane odpowiedzi na pytania pomocnicze stworzą merytoryczną płaszczyznę odniesienia dla badań właściwych w podzadaniu nr 6.

Posiadana już wiedza, wraz z odczuwaną i obiektywną potrzebą uzyskania nowych faktów naukowych, pozwoliły na określenie głównego celu badań. Cele badawcze postrzega się tu zarówno w kategoriach teoretycznych (poznawczych), jak i praktycznych (użytecznych). Cel głównym podzadania nr 6 wynika z celu głównego projektu badawczego, jest jednym z jego celów szczegółowych oraz pozostaje w metodologicznym związku z pozostałymi celami szczegółowymi. Przypomnijmy za cel główny zadania badawczego przyjęto „charakterystykę współczesnych uwarunkowań formalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także określenie prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w tych warunkach”⁷.

Tym samym za **cel główny podzadania nr 6** przyjęto „**określenie wyzwań w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach**”.

Celami szczegółowymi w podzadaniu są:

1. Scharakteryzowanie środowiska funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego i systemu obronności (obronnego) RP (dalej - SO RP). Określenie wytycznych dla koncepcji systemu pochodzących z uwarunkowań polityczno-militarnych i społeczno-ekonomicznych RP oraz ze sposobu prowadzenia przyszłych działań obronnych.
2. Dokonanie charakterystyki systemu prawnego oddziałującego na strukturę badanych systemów. Wykazanie istnienia (bądź nie) uzasadnienia dla zmian ustrojowych z uwagi na docelową koncepcję tych systemów.

⁵ M. Wojciszko, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, wyd. ASzWoj, Warszawa 2021, s. 23.

⁶ Patrz. R. Wróblewski, *System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Strategiczne koncepcje obrony-implikacje dla bezpieczeństwa RP* (Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronny AON dnia 27 stycznia 2000 r.), Warszawa 2000, s. 66-67.

⁷ W. Kitler, *Wprowadzenie metodologiczne do projektu badawczego nt. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Materiał niepublikowany 2020, s. 4.

3. Określenie założeń docelowej struktury SBN i SO RP w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa państwa i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach. Wskazanie podstawowych czynników określających SBN i SO RP, m.in. w zakresie: struktur, relacji, zasad działania, jednolitości i zróżnicowania rozwiązań w częściach składowych systemu.

Występujące braki wiedzy w różnych aspektach systemu bezpieczeństwa narodowego są podstawowym uzasadnieniem badań. **Głównym problemem badawczym** podzadania nr 6⁸ jest pytanie - **jakie wyzwania pojawiają się w zakresie docelowej struktury i powiązań funkcjonalnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym systemu obronnego, stosownie do wymagań wynikających z charakterystyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (zagrożeń państwa) i napaści zbrojnej, a także prawno-administracyjnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania państwa w tych warunkach?**

Specyfika i złożoność głównego problemu badawczego zasadniczo utrudnia udzielenie odpowiedzi bez dokonania jego dezagregacji na problemy szczegółowe. W konsekwencji za **problemy szczegółowe** uznano:

1. Jakie są zależności między systemem bezpieczeństwa narodowego i jego elementami a środowiskiem polityczno-militarnym i społeczno-ekonomicznym jego działania?
2. Jak system prawny RP i prawo międzynarodowe kształtuje strukturę i powiązania funkcjonalne w ramach SBN i SO RP? Czy w kontekście poszukiwania docelowej koncepcji struktury i powiązań funkcjonalnych systemu istnieje potrzeba zmiany rozwiązań ustrojowych w państwie oraz czy korzyści dla dziedziny bezpieczeństwa państwa mogą być wystarczającym uzasadnieniem zmiany jego ustroju?
3. Jaką koncepcję struktury badanych systemów i koniecznych prawnych regulacji instytucji stanu wojennego i instytucji pochodnych można przyjąć, by państwo realizowało niezbędne działania i spełniało pożądaną rolę w czasie wojny?
 - 3.1 Struktury zhierarchizowane o silnych relacjach, czy sieciowe o spłaszczonej dystrybucji kompetencji i zadań?
 - 3.2 System tworzony w oparciu o organy aparatu państwa, czy również z udziałem tworzonych w tym celu instytucji?

⁸ Jeden z problemów szczegółowych problemu głównego zadania badawczego.

3.3 Zasady działania jednolite dla wszystkich składowych systemu, czy zróżnicowane dla poszczególnych części?

W określeniu problemu badawczego za szczególnie pożądane uznano m.in. zrozumienie pochodzenia i natury problemu oraz dokładne jego zdefiniowanie. Ponadto, szczególną uwagę poświęcono środowisku, w którym problem ma być badany i rozumiany⁹. Realizacja badań ma doprowadzić do znalezienia odpowiedzi na powyższe pytanie i zmniejszyć zidentyfikowane obszary niewiedzy.

HIPOTEZY BADAWCZE

Hipoteza główna

Dla przedstawionego układu celów i problemów w podzadaniu nr 6 sprecyzowano główną hipotezę badawczą, która jednocześnie będzie pomocna w osiągnięciu celów i rozwiązaniu problemów badawczych. Hipoteza badawcza podzadania nr 6¹⁰: *Zmiana charakteru zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, pojawienie się nowych rodzajów zagrożeń (wrogie działania poniżej progu wojny, w tym działania hybrydowe i asymetryczne oraz w cyberprzestrzeni) wraz z już znanymi i wciąż niemożliwymi do wykluczenia zagrożeniami klasycznymi - w konsekwencji doprowadziła do znacznego rozszerzenia zakresu zjawisk niebezpiecznych, na które państwo, zgodnie z jego przeznaczeniem, zobowiązane jest być przygotowanym. Współczesne współistnienie potencjalnych (to znaczy możliwych) klasycznych i asymetrycznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa oznacza zmianę charakteru przyszłych działań reagowania podejmowanych przez organizację państwową.*

Przyjmując tezę zmian dokonanych w sferze zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego oraz zmian przewidywalnych, co do przyszłych form reagowania na te zagrożenia, rodzi się pytanie o zdolności państwa w tym zakresie, w szczególności jego systemu bezpieczeństwa narodowego. Za odpowiedź na wyżej postawione pytanie można uznać zapis obowiązującej Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r., iż „konieczna jest poprawa zarządzania bezpieczeństwem narodowym (adekwatnie do współczesnych wyzwań i zagrożeń) poprzez m.in. zintegrowanie wielu rozproszonych, funkcjonujących obok siebie rozwiązań.

⁹ Por. C. R. Kothari, *Research Methodology. Methods & Techniques*. Delhi: New Age International Publishers. 2009, p. 27-28.

¹⁰ Jedna z sześciu hipotez szczegółowych hipotezy głównej zadania badawczego.

Obecny stan utrudnia elastyczne i szybkie reagowanie na zaistniałe sytuacje. Wymaga to spójnych i kompleksowych rozwiązań organizacyjno-prawnych w tym zakresie, zmierzających do stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym”.

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

- wypracowanie szeroko akceptowalnego podejścia (w tym na płaszczyźnie politycznej) dla zakładanych działań,*
- kompleksowa, stała, wręcz zinstytucjonalizowana współpraca na wszystkich etapach działań organów odpowiedzialnych i uczestniczących ze środowiskami akademickimi i eksperckimi,*
- przygotowanie i wdrożenie kompleksowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego rozwiązań prawnych, z możliwymi zmianami ustrojowymi,*
- wypracowanie w jednym pakiecie, rozwiązań integrujących wysiłki całości zasobów państwa do reagowania na szerokie spektrum zagrożeń, w tym o zgoła odmiennym charakterze,*
- przyjęcie rozwiązań zapewniających okresowe, stałe przeglądy systemu bezpieczeństwa oraz stosownie do ich wyników wprowadzanie koniecznych zmian w systemie.*

Hipotezy szczegółowe

Przedstawione powyżej główne założenie hipotetyczne implikuje sformułowanie trzech hipotez szczegółowych:

Hipoteza 1, w odniesieniu do problemu: **Jakie są zależności między systemem bezpieczeństwa narodowego i jego elementami a środowiskiem polityczno-militarnym i społeczno-ekonomicznym jego działania?**

Występują bezpośrednie i pośrednie zależności między systemem bezpieczeństwa narodowego (jego częściami składowymi), a środowiskiem polityczno-militarnym i społeczno-ekonomicznym. System bezpieczeństwa narodowego, jak i środowisko jego działania wzajemnie

oddziałują na siebie, jakkolwiek oddziaływanie to różni się pod względem zakresu, natężenia i skutku, na co wpływ ma wiele czynników m.in.: sytuacja i czas, podmiot (przedmiot) oddziałujący i oddziaływania.

Hipoteza 2, w odniesieniu do problemu: **Jak system prawny RP i prawo międzynarodowe kształtuje strukturę i powiązania funkcjonalne w ramach SBN i SO RP? Czy w kontekście poszukiwania docelowej koncepcji struktury i powiązań funkcjonalnych systemu istnieje potrzeba zmiany rozwiązań ustrojowych w państwie oraz czy korzyści dla dziedziny bezpieczeństwa państwa mogą być wystarczającym uzasadnieniem zmiany jego ustroju?**

System prawny RP i prawo międzynarodowe (głównie będące tu konsekwencją członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych) w ograniczonym zakresie kształtują strukturę oraz powiązania funkcjonalne w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym jego części odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Powyższe przypuszczenie potwierdzają oficjalne dokumenty rządowe w zakresie bezpieczeństwa narodowego RP. Zakłada się, że wdrożenie docelowej koncepcji struktury i powiązań funkcjonalnych, szczególnie w zakresie systemu obronności (obronnego) państwa może wymagać zmiany obowiązujących rozwiązań ustrojowych w państwie.

Hipoteza 3, odnośnie do problemu: **Jaką koncepcję struktury badanych systemów i koniecznych prawnych regulacji instytucji stanu wojennego i instytucji pochodnych można przyjąć, by państwo realizowało niezbędne działania i spełniało pożądaną rolę w czasie wojny?**

Specyfika i charakter poszczególnych dziedzin państwa wpływa na odmiennosc przyjętych w ich obrębie rozwiązań oraz zasad działania organów i instytucji państwowych. Z drugiej strony zmiana uwarunkowań funkcjonowania państwa (np. z normalnych na niekorzystne) może nieść potrzebę ingerencji w dotychczasowe rozwiązania i zasady działania. Zakłada się, że stworzenie korzystnych formalno-prawnych warunków dla działania całości organów i instytucji państwowych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny wymagać będzie częściowego ujednoczenia rozwiązań i zasad działania (właśnie z uwagi na wyjątkowości sytuacji). Zmiany rozwiązań na wypadek zewnętrznych zagrożeń i czas wojny (uwzględniające współczesne środki i metody działania przeciwnika) winny się charakteryzować m.in. wzmocnieniem relacji i egzekwowalności wykonywania zadań obronnych przez pozamilitarne elementy SOP.

Hipotezy badawcze wyznaczyły główny kierunek badań i umożliwiły wybór metod badawczych dla realizacji podzadania badawczego. Dadzą również podstawę do prowadzenia analiz i ocen zapewniających sformułowanie stosownych propozycji rozwiązań w przedmiocie badań.

PODSUMOWANIE

Przygotowana koncepcja systemu bezpieczeństwa narodowego odpowiadająca wymogom społeczno-gospodarczym, w tym pochodzącym z przyjętej organizacji państwa oraz będąca optymalną odpowiedzią na charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa jest pierwszym krokiem w osiągnięciu przez państwo niezbędnych zdolności dla zachowania bezpieczeństwa narodowego. Warto pamiętać, że każda koncepcja jest aż i zarazem tylko pomysłem, projektem, sposobem postępowania. Kolejnym krokiem, niewątpliwie zasadniczym, jest wdrożenie projektowanych rozwiązań w życie, efektem czego powinno być powstanie (rozwój) realnego bytu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – systemu bezpieczeństwa. Zatem wszelkie koncepcje zawarte w oficjalnych dokumentach strategicznych są jednym z elementów stałego (cyklicznie realizowanego) procesu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Nieodzownym elementem tego procesu jest weryfikacja (sprawdzanie) przygotowanych i wdrożonych rozwiązań, z wykorzystaniem różnych działań już dostępnych w procesie zapewniania bezpieczeństwa, takich jak: kontrole, przeglądy, szkolenie. To od zawczasu przygotowanego, utrzymywanego i rozwijanego systemu bezpieczeństwa narodowego zależeć będzie funkcjonowanie państwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń uzasadniających wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO LITERATURE

Kitler W., Rozważania nad istotą bezpieczeństwa narodowego jako etap wstępny ustaleń dotyczących systemu bezpieczeństwa narodowego, materiały eksperckie do prac w ramach SPBN, AON, Warszawa 2011 r.

Kitler W., Wprowadzenie metodologiczne do projektu badawczego nt. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, Materiał niepublikowany 2020 r.

Kothari C. R., Research Methodology. Methods & Techniques. Delhi: New Age International Publishers. 2009.

Marszałek M., Sobolewski G., Majchrzak D., Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym, Warszawa 2019 r.

Pawłowski J., System kierowania bezpieczeństwem narodowym – teoria i praktyka [w:] Pawłowski J. (red. nauk.), Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią i praktyką, Warszawa 2011 r.

Wojciszko M., Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, Warszawa 2021 r.

Wróblewski R., System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, [w:] Strategiczne koncepcje obrony-implikacje dla bezpieczeństwa RP (Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronny AON dnia 27 stycznia 2000 r.), Warszawa 2000 r.

ŹRÓDŁA SOURCES

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

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013 r.

Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 21 lutego 1990 r., przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. (M. P z dnia 16 marca 1990 r., Nr 9, poz.66).

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r., przyjęta przez Komitet Obrony Kraju i podpisana przez Prezydenta RP w dniu 2 listopada 1992 r.

Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r., przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2000 r.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r., przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzona w dniu 8 września 2003 r. przez Prezydenta RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r., opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzona w dniu 11 listopada 2007 r. przez Prezydenta RP.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2009 r.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 377).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r., opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzona w dniu 5 listopada 2014 r. przez Prezydenta RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzona w dniu 12 maja 2020 r. przez Prezydenta RP.

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

Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. Dz. U. 2018 r., poz. 452).

Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa z 1992 r., sygnowane przez Prezydenta RP w dniu 2 listopada 1992 r.



Copyright (c) 2021 Mariusz Wojciszko



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