

**KONCEPCJA SBN RP W USTALENIACH
BIAŁEJ KSIĘGI BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (BIAŁA KSIĘGA)
ORAZ STRATEGII ROZWOJU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA
NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 2022
(STRATEGIA ROZWOJU SBN RP) – ANALIZA PORÓWNAWCZA**

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo narodowe, system bezpieczeństwa narodowego, koncepcje systemu w dokumentach doktrynalnych

STRESZCZENIE

Złożony i wieloaspektowy charakter funkcji realizowanych przez państwo w dziedzinie bezpieczeństwa sprawia, że ich przedmiotowym i podmiotowym odpowiednikiem powinien być jednolity, kolektywny i uporządkowany zbiór elementów, zdolny do skoordynowanego działania we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Myślenie i działanie na rzecz zbudowania takiego zbioru, posiadającego cechy systemu, nie może być realizowane w oderwaniu od innych – już istniejących – szczegółowych systemów bezpieczeństwa, z systemem obronnym państwa na czele.

Obecną organizację bezpieczeństwa narodowego możemy traktować jako system (a w zasadzie zbiór) dystrybutywny, a więc taki, który nie istnieje realnie, jest tylko umowny, i sztucznie stworzony za pomocą myślowej operacji, poprzez wskazanie (wycięcie) niezwiązanych ze sobą elementów – przedmiotów, wyodrębnionych ze względu na posiadanie przez nie pewnej wspólnej właściwości (cechy). Jednak złożony charakter funkcji realizowanych przez państwo w dziedzinie bezpieczeństwa sprawia, że ich przedmiotowym i podmiotowym odpowiednikiem powinien być jednolity, kolektywny i uporządkowany zbiór elementów, zdolny do skoordynowanego działania we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa.

¹ Profesor W. Kitler jest pracownikiem Instytutu Prawa i Administracji Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej.

Niewątpliwie w ostatnich latach uczyniono w Polsce wiele, by szerzej spojrzeć na zagadnienia dotyczące zbudowania nowoczesnego systemu bezpieczeństwa narodowego. Było to podjęcie szeregu działań natury legislacyjnej, doktrynalnej i organizacyjnej. W niniejszym artykule skupimy swoją uwagę na Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Biała Księga) oraz Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (Strategia rozwoju SBN RP lub SR SBN RP)².

Z tego też względu zrodziło się następujące pytanie badawcze: Jakie są cechy wspólne i różnice w postrzeganiu struktury SBN RP w Białej Księdze oraz w Strategii rozwoju SBN RP oraz jakie wnioski wypływają z analizy porównawczej na rzecz propozycji modelu struktury SBN RP?

Wstępna analiza porównawcza treści Białej Księgi oraz Strategii rozwoju SBN RP prowadzi do wniosku, iż istnieje zgodność co do ogólnych założeń SBN RP przy dużej rozbieżności postrzegania treści szczegółowych struktury przedmiotowego systemu. U podstaw tego stanu rzeczy leży niewątpliwie brak szczegółowych modeli i znaczna niespójność, a nawet sprzeczność teoretycznych poglądów oraz rozbieżności w postrzeganiu rzeczywistości w świecie praktyki, powodowana często branżowymi i partykularnymi interesami różnych grup nacisku. Niedostatek wiedzy wśród elit tylko wspomnę.

Biała Księga została opracowana na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), w tym w szczególności Raportu Komisji SPBN, zawierającego kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące polityki bezpieczeństwa RP, w tym doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego.

Strategia rozwoju SBN RP określa warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Szczególną rolę w tym systemie, w zamyśle jej autorów, odgrywają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zewnętrzne (służba dyplomatyczna, Siły Zbrojne RP, służby specjalne) w powiązaniu z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Z tego też względu główny, obszar zainteresowania tej strategii jest ukierunkowany na bezpieczeństwo zewnętrzne, a do tego militarne. Uznano bowiem, z czym trudno się niestety zgodzić, iż „Zintegrowanie Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z innymi strategiami rozwojowymi pozwala na wyłączenie z jej zasadniczego zakresu tematycznego innych dziedzin

² *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 5, przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, MP z 2013 r., poz. 377.

bezpieczeństwa narodowego, takich jak: bezpieczeństwo ekonomiczne (w tym energetyczne), obywatelskie, społeczne czy ekologiczne. Z uwagi na potrzebę specjalizacji i konkretyzacji strategii rozwoju oraz ich wzajemną komplementarność, analiza tych dziedzin bezpieczeństwa narodowego wraz ze wskazaniem ich celów i kierunków interwencji znalazły się odpowiednio w Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki, strategii Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, strategii Sprawne Państwo 2020 oraz Strategii rozwoju kapitału społecznego³.

Obydwa dokumenty mają swoją tożsamość i, jak się okazuje, wiele wspólnych, ale też równie wiele różnych stanowisk dotyczących zarówno diagnozy, jak i szczególnie nas interesującej, koncepcji przyszłego modelu SBN RP. Porównajmy zatem najważniejsze ustalenia obydwu dokumentów.

Wnioski z diagnozy stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w obydwu dokumentach

Podobny charakter ma generalna ocena obecnego stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w obydwu dokumentach:

a) Biała Księga

W Białej Księdze, odnosząc się do „stanu systemu bezpieczeństwa narodowego”, stwierdzono, że: „Obecnie jest to w istocie suma odrębnych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, z wewnątrznie mało spójnym podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Utrudnia to synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza z jednej strony ryzyko powstawania luk kompetencyjnych, a z drugiej powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu”⁴.

b) Strategia rozwoju SBN RP

W Strategii rozwoju SBN RP oceniono zaś, że: „Polskie prawo nie reguluje kompleksowo funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Brak

³ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 5.

⁴ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 9.

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)**, 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”⁵.

Nietrudno się zgodzić z takimi ocenami, które oparto na wnioskach płynących z doświadczenia praktycznego, a co istotne na rezultatach badań i publikacjach naukowych prowadzonych w wiodących środowiskach naukowych w Polsce.

Cel SBN RP określony w treści obydwu dokumentów

Autorzy obydwu dokumentów w różnej formie, aczkolwiek w tym samym duchu, sformułowali cel SBN RP, którego treść możemy wywodzić z brzmienia sformułowań zawartych na różnych stronach analizowanych źródeł. I tak:

a) Biała Księga

Z treści Białej Księgi wynika, że system bezpieczeństwa narodowego w całości, a także jego podsystemy i ogniwa, przeznaczony jest przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i powinien być przygotowany do skutecznego działania w trzech możliwych stanach funkcjonowania państwa, normalnym, kryzysowym i nadzwyczajnym⁶. Powinien być zdolny odpowiednio zareagować na różne sytuacje w środowisku bezpieczeństwa państwa, od lokalnych i ograniczonych w skutkach do tych obejmujących całe państwo⁷.

⁵ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 14.

⁶ Zob. *Biała Księga...*, s. 34, 36, 194.

⁷ Tamże, s. 194.

b) Strategia rozwoju SBN RP

W Strategii rozwoju SBN RP przyjęto, że system bezpieczeństwa narodowego przeznaczony jest przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, przeciwdziałania wszystkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa, szybko i sprawnego działania w każdych warunkach oraz reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy⁸. Przyjmuje się też, iż: „System bezpieczeństwa narodowego ma na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił oraz środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w przetrwanie narodu i państwa, integralność terytorialną, niezależność polityczną i suwerenność, sprawne funkcjonowanie instytucji państwa oraz rozwój społeczno-gospodarczy”⁹. W innym zaś miejscu nawiązuje się do zdolności państwa (a więc i SBN RP) do podejmowania wyzwań i przeciwdziałania zagrożeniom, zarówno o charakterze polityczno-militarnym, jak i ekonomiczno-społecznym, a także przeciwstawienia się w sposób zintegrowany wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, podejmowania wyzwań i redukcji ryzyka z wykorzystaniem wszystkich zasobów państwa¹⁰.

Podobieństw sporo, różnice niewielkie, aczkolwiek zauważmy, że Biała Księga odnosi się do działania SBN RP w trzech stanach funkcjonowania państwa, zaś w Strategii rozwoju SBN RP mowa jest o „każdych warunkach”, jednak szybko i sprawną reakcją systemu odnosi się do wszelkiego typu zagrożeń i kryzysów. Trudno jednak w tym dokumencie znaleźć wyraźne stanowisko dotyczące rozumienia zagrożeń i kryzysów¹¹.

Definicja SBN RP w rozumieniu Białej Księgi oraz Strategii rozwoju SBN RP

Kolejnym elementem porównania powinna się stać definicja systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

a) Biała Księga

W Białej Księdze „system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) rozumie się jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do

⁸ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 4.

⁹ Tamże, s. 14.

¹⁰ Tamże, s. 34.

¹¹ W przypadku kryzysów przyjęto zapewne, że uczynione to będzie w strategii *Sprawne Państwo 2020*.

tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)”¹².

b) Strategia rozwoju SBN RP

W Strategii rozwoju SBN RP przyjęto, że „system bezpieczeństwa narodowego to całość sił, środków oraz zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana, utrzymywana i przygotowywana, w którym wyróżnia się podsystem kierowania i szereg podsystemów wykonawczych”¹³. Poza większym uszczegółowieniem definicji zawartej w Białej Księdze, różnic innych brak.

Dotychczasowe porównania prowadzą do wniosku, iż brak jest większych różnic w ustaleniach generalnych w odniesieniu do diagnozy obecnego stanu organizacji SBN RP oraz dotyczących przyszłego SBN RP, jego celu i możliwej (przewidywalnej) definicji legalnej. Jednak na tym w pewnym sensie kończy się ta zgodność. W szczegółach różnic jest wiele. Zapewne wynika to z kilku przyczyn. Jedną z nich wywodzi się z faktu ograniczonego ujęcia przedmiotowej problematyki w Strategii rozwoju SBN RP i przyjęcia założenia, że pominięte kwestie znajdują się w innych strategiach rozwojowych. Druga, to bez wątpienia fakt pracy nad przedmiotowymi dokumentami dwóch odrębnych i merytorycznie różnych zespołów, co – wbrew pozorom – przynosi duże korzyści, tak dla praktyki, jak i teorii naukowej.

Struktura organizacyjna SBN RP w ujęciu całościowym

a) Biała Księga

W Białej Księdze system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmuje całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana.

System bezpieczeństwa narodowego składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

System bezpieczeństwa narodowego RP ma także – podobnie jak całe państwo – strukturę terytorialną. W tym sensie można w nim wyróżnić gminne, powiatowe

¹² *Biała Księga...*, s. 36.

¹³ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 4.

i wojewódzkie podsystemy bezpieczeństwa terytorialnego. Z uwagi na strukturę funkcjonalną państwa można także mówić o resortowych (działowych) systemach bezpieczeństwa.

System ten jest wielopłaszczyznowy i wielowymiarowy. Uwzględnia kształtowanie się stosunków wewnątrz państwa i jego relacje z podmiotami zewnętrznymi oraz obejmuje ich różne sfery i płaszczyzny: stosunki polityczne, prawne, wojskowe, gospodarcze, społeczne, kulturowe, naukowe, itp.¹⁴.

W innym zaś miejscu tego dokumentu stwierdza się, iż: „Docelowy system musi być więc przygotowany z góry jako wykształcony, wielowymiarowy i wielofunkcyjny system prawno-organizacyjny, obejmujący wszystkie struktury państwa zaangażowane w realizację zadań bezpieczeństwa, dostosowany do reagowania na różne zagrożenia i jednocześnie zdolny do szybkiej adaptacji, która umożliwi podjęcie działań przeciwko zagrożeniom wcześniej nieprzewidzianym”¹⁵.

b) Strategia rozwoju SBN RP

W Strategii rozwoju SBN RP za podstawę przyjęto postanowienia strategii bezpieczeństwa z 2007 r. Powtórzono więc jej ustalenia o treści: „Procesy integracyjne w sferze bezpieczeństwa stały się myślą przewodnią wydanej w 2007 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Zgodnie z jej zapisami, **system bezpieczeństwa narodowego** tworzą wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, w tym parlament, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, centralne organy administracji rządowej oraz inne państwowe urzędy centralne i instytucje państwowe. Istotnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący przemysłowy potencjał obronny oraz realizujący zadania z zakresu obronności państwa”¹⁶.

W konsekwencji powyższego przyjęto, że **system bezpieczeństwa narodowego składa się z podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz z podsystemów wykonawczych**¹⁷, co zgodne jest, na tym etapie abstrakcji, z treścią ustaleń Białej Księgi.

¹⁴ *Biała Księga...*, s. 36-37.

¹⁵ Tamże, s. 194.

¹⁶ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 15.

¹⁷ Tamże.

W omawianej Strategii rozwoju SBN RP rozszerzono powyższe ujęcie SBN RP o **systemy wsparcia bezpieczeństwa**: „Uzupełniając analizę zawartą w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego pełnią niemierzyczące się w tradycyjnej klasyfikacji **systemy wsparcia bezpieczeństwa państwa**”¹⁸.

Na osobną uwagę w przedmiotowej sprawie zasługuje również stwierdzenie następującej treści: „Zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski, intensywny rozwój jej potencjału gospodarczego oraz poszerzanie zaangażowania w aktywne kształtowanie międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, a także rosnąca „wrażliwość” otwartych społeczeństw na współczesne zagrożenia, wymuszają stopniową optymalizację sił i środków bezpieczeństwa narodowego w kierunku tworzenia zintegrowanego, kompleksowego systemu bezpieczeństwa narodowego, umożliwiającego równoczesne wykorzystanie elementów **systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego**”¹⁹.

Wniosek!

Wydaje się, porównując Strategię rozwoju SBN RP z innymi strategiami rozwojowym, że brakuje w nich zgodności, co do rozumienia systemu zarządzania kryzysowego (SZK). W Strategii rozwoju SBN RP zamierza się równoczesne wykorzystanie elementów SOP i SZK. Nie wiadomo jednak, czy autorzy tej strategii zdają sobie sprawę, że SZK to nic innego, jak system administrowania w sytuacjach kryzysowych o charakterze klęsk naturalnych lub awarii i katastrof technicznych, budowlanych, itp. Tę sprawę wyjaśnia nam strategia Sprawne Państwo, która zarządzanie kryzysowe zalicza do spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego: „**Państwo sprawnie działające w sytuacjach kryzysowych to sprawnie działające struktury umożliwiające szybkie podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji przekazywanych pomiędzy różnymi poziomami i instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe, w celu spójnego działania i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.** Wnioski wynikające z działań w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi w 1997, 2001 i 2010 roku oraz niemożność uniknięcia wydarzeń o charakterze kryzysowym, spowodowanych między innymi zmianami klimatycznymi, wskazują na potrzebę podjęcia działań w zakresie dalszego usprawniania struktur zarządzania kryzysowego. Niezwykle ważnym czynnikiem skutecznego działania

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże, s. 4.

systemu jest prosta i przejrzysta struktura, z precyzyjnie określonymi kompetencjami i zadaniami” (podkreślenie – W.K.)²⁰.

Konsekwencją realizacji Strategii rozwoju SBN RP wedle autorów tego dokumentu Polska 2022 będzie krajem: o wysokim poziomie bezpieczeństwa; aktywnie kreującym politykę zagraniczną i bezpieczeństwa; dysponującym nowoczesną obroną narodową z profesjonalnymi SZ RP; posiadającym sprawne struktury zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego; posiadającym skuteczne służby specjalne oraz dysponującym wydajnym i efektywnym systemem wsparcia bezpieczeństwa²¹.

Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym w ujęciu Białej Księgi oraz Strategii rozwoju SBN RP

a) Biała Księga

Jak stwierdza się w Białej Księdze: „Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych warunkach środowiska bezpieczeństwa. Na kierowanie bezpieczeństwem narodowym składają się trzy podstawowe elementy: kierowanie obroną państwa (właściwość Prezydenta RP we współdziałaniu z Radą Ministrów), sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie obronności (właściwość Rady Ministrów) oraz zarządzanie kryzysowe (właściwość Rady Ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast)”²².

Podsystem kierowania jako kluczowy element systemu bezpieczeństwa narodowego ma stanowić jego część przeznaczoną do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmującą organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Ma zapewniać uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach i ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań.

²⁰ Zob. Strategia *Sprawne państwo 2020*, Warszawa luty 2013 r., s. 98, przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „*Sprawne Państwo 2020*”, M.P. z 7 marca 2013 r. poz. 136.

²¹ *Strategia rozwoju systemu...* (na podstawie: rysunek 2), s. 37.

²² *Biała Księga...*, s. 37.

Przyjmuje się, że: „W procesie kierowania bezpieczeństwem narodowym kluczową rolę organu zarządzającego odgrywają – w zakresie ustalonym w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP”²³.

Struktura systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, wedle Białej Księgi, powinna być zgodna z uniwersalnym modelem kierowania, który obejmuje trzy elementy składowe: decydenta, kolegialny organ doradczy oraz stały (etatowy) organ sztabowy. Wypracowane w ten sposób decyzje są następnie przekazywane do realizacji do ogniw wykonawczych. Słusznie się ocenia się, że obecny system kierowania bezpieczeństwem w Polsce, niestety, nie odpowiada temu modelowi. Zgodnie z Konstytucją RP funkcję decydenta politycznego w sprawach bezpieczeństwa pełnią wspólnie – jako organy władzy wykonawczej – Prezydent RP i Rada Ministrów. Prezydent RP dysponuje zarówno organem doradczym – Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), jak i sztabowym – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Natomiast Rada Ministrów nie ma ani organu doradczego, ani sztabowego w sprawach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego. Najbliższe tym funkcjom są Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), których obecne kompetencje dotyczą jednak jedynie zarządzania kryzysowego, a nie całościowo ujmowanego bezpieczeństwa narodowego.

Twierdzi się więc, że w ramach przygotowania warunków do kierowania bezpieczeństwem narodowym w nadchodzących latach należałoby osiągnąć następującą strukturę:

- 1) **decydent polityczny**, którym zgodnie z Konstytucją RP są wspólnie Prezydent RP i Rada Ministrów; organy opiniodawczo-doradcze u obydwu współdecydentów – RBN – na rzecz Prezydenta RP oraz nowo utworzony Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego (KRMds.BN) (lub Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego) z Prezesem Rady Ministrów na czele;
- 2) **organy sztabowe**, również u obydwu decydentów: na rzecz Prezydenta RP – BBN, a na rzecz Rady Ministrów – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (utworzone poprzez poszerzenie kompetencji obecnego RCB i ulokowane w strukturach KPRM). Proponowany Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (KRMds.BN) powinien wchłoniąć dotychczasowe kolegialne struktury zajmujące się szczegółowymi kwestiami bezpieczeństwa (Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Kolegium do spraw Służb Specjalnych) oraz rozpatrywać i przedkładać Radzie Ministrów koncepcje

²³ Tamże, s. 194-195.

rozwiązań problemów bezpieczeństwa narodowego o ponadresortowym, ogólnopolskim charakterze. Natomiast, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (RCBN) realizowałoby m.in. następujące zadania:

- przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego,
- obsługę prac Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (szef RCBN pełniłby funkcję sekretarza tego komitetu),
- zapewnienie Radzie Ministrów i Komitetowi Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego warunków do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego,
- organizowanie Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (CSKOP) w wymaganym zakresie,
- koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa o charakterze międzyresortowym,
- analizowanie i ocenianie warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa;
- koordynowanie zadań służb specjalnych,
- przygotowywanie projektów (założeń) porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa.

Funkcjonowanie, jak się określa w Białej Księdze, naczelnego (państwowego) systemu kierowania w sytuacji kryzysowej powinno umożliwić również podjęcie przez państwo działań w razie konfliktu zbrojnego na potrzeby kierowania obroną państwa. W sytuacji kryzysowej na strategicznym poziomie zarządzania nie powinno dochodzić do istotnych zmian organizacyjnych, poza faktem „kryzysowego” charakteru prac Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Szczęólnego znaczenia nabierają rozwiązania na czas ewentualnego konfliktu zbrojnego, w który Polska byłaby bezpośrednio zaangażowana. W razie wojny wzrasta rola Prezydenta RP, pojawiałyby się także konieczność doprecyzowania składu i charakteru działalności Rady Ministrów. W czasie normalnego funkcjonowania państwa ministrowie realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego w ramach działów, którymi kierują. Tak samo sytuacja wygląda w czasie kryzysu, z tym, że wówczas wzrasta ranga tych ministrów, którzy wchodzi w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (KRMds.BN – w razie jego utworzenia). Sytuacja zmienia się znacząco w czasie obowiązywania stanu wojennego. Wówczas to kierowanie bezpieczeństwem narodowym realizowane przez ministrów, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, wykonywane będzie z Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa. Specyficzny element ustroju Polski stanowi województwo. Wojewoda, spośród wielu kompetencji i zadań, które realizuje jako przedstawiciel Rady Ministrów w woje-

wództwie i zwierzchnik administracji zespolonej, jest jednoosobowym decydentem w sprawach przypisanych mu jako koordynatorowi działań o charakterze ogólnowojewódzkim, wykraczającym poza kompetencje i możliwości kierowników administracji zespolonej i niezespolonej. Organy pomocnicze stanowiące aparat pracy wojewody (opiniodawczo-doradczy i sztabowy) powinny więc służyć realizacji funkcji wojewody w dziedzinie bezpieczeństwa terytorialnego na obszarze województwa (jako fragmentu bezpieczeństwa narodowego), nie zastępując kompetencji poszczególnych kierowników administracji, działających na terenie województwa.

Podobnie jak na szczeblu centralnym, również w województwach i samorządach wskazane byłoby, zdaniem autorów Białej Księgi, „przekształcenie obecnych zespołów zarządzania kryzysowego w szersze, zintegrowane, odpowiedzialne jednocześnie za sprawy obronne i zarządzania kryzysowego, zespoły bezpieczeństwa terytorialnego (ZBT) – jako organy opiniodawczo-doradcze odpowiednio: wojewody, starosty, Prezydenta miasta, wójta. Dotyczy to także ich organów sztabowych”²⁴. Organ opiniodawczo-doradczy wojewody (Wojewódzki Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego – WZBT) powinien być ciałem kolegialnym, które w czasie normalnym (brak zagrożeń) nie pracuje w trybie stałym, lecz zbiera się cyklicznie, aby m.in.: dokonywać oceny stanu bezpieczeństwa województwa, wspierać koordynację planowania i prac organizacyjnych w tym zakresie, omawiać problematykę finansowania, ustalać kierunki doskonalenia systemu bezpieczeństwa w województwie i podejmować inne konieczne działania dla zapobiegania ewentualnym zagrożeniom. Jego skład, poza częścią stałą, powinien być ustalany według potrzeb i charakteru sytuacji. W stanie normalnym i sytuacjach nadzwyczajnych lub w czasie wojny organ opiniodawczo-doradczy pracowałby na posiedzeniach pod przewodnictwem wojewody, zapewniając mu merytoryczne wsparcie w podejmowaniu decyzji, koordynacji przepływu informacji i wdrażaniu decyzji. Podstawowy skład organu sztabowego w województwie powinien opierać się na pracownikach odpowiedniego wydziału urzędu wojewódzkiego (w nim również funkcjonującego całodobowo wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego), stanowiąc załączek rozwijanego w zależności od charakteru sytuacji sztabu wojewody (także na czas kryzysu i wojny). Do zadań sztabu należałoby:

- merytoryczne prowadzenie spraw pozamilitarnych należących do kompetencji wojewody,
- analiza i ocena stanu bezpieczeństwa województwa na podstawie danych innych liderów administracji, w tym organów centralnych, sąsiednich województw, administracji zespolonej i niezespolonej, powiatów oraz gmin,

²⁴ *Biała Księga...*, s. 197.

- przygotowywanie wariantów rozwiązań różnych sytuacji,
- ułatwienie wdrażania decyzji.

Kierownicy administracji zespolonej i niezespolonej powinni pełnić rolę koordynatorów funkcjonalnych w planowaniu i organizowaniu interdyscyplinarnych działań, a nie tylko formalnych zwierzchników podlegających im instytucji. Każdy lider administracji zespolonej i niezespolonej, do koordynacji powierzonych mu funkcji, powinien dysponować analogiczną strukturą organu zarządzającego (jeśli tylko zachodzi taka potrzeba). Idea organizacji kierowania bezpieczeństwem narodowym w powiecie w poszczególnych stanach funkcjonowania państwa jest podobna do rozwiązań postulowanych dla województwa. W powiecie odpowiednie funkcje powinni pełnić:

- organu decyzyjnego – starosta (prezydent – miasta na prawach powiatu);
- organu opiniodawczo-doradczego – Powiatowy Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego (PZBT). W jego skład wchodziłoby kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, właściwych w sprawach planowania, organizowania i realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa terytorialnego;
- organu sztabowego – Powiatowy Sztab Bezpieczeństwa Terytorialnego, np. na prawach wydziału (referatu).

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym w gminie ma nieco inną specyfikę aniżeli w powiecie. Nie działają tam bowiem terenowe organy administracji rządowej, których zasięg działania obejmowałby tylko terytorium gmin. Zadania gminy sprawują jednak, że również na tym poziomie musi być zorganizowany system kierowania, uwzględniający możliwości organizacyjne, ludzkie i finansowe tej struktury samorządowej. Funkcje organu decyzyjnego pełni wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w zależności od potrzeby tworzyłby gminny organ opiniodawczo-doradczy (Gminny Zespół Bezpieczeństwa Terytorialnego, GZBT) i organ sztabowy (Gminny Sztab Bezpieczeństwa Terytorialnego, GSBT)²⁵.

Na uwagę zasługuje również wniosek, iż głównym wyzwaniem jest pełne zintegrowanie podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Integracji powinny podlegać głównie organy doradcze i sztabowe działające na rzecz decydentów. Stworzona musi zostać również odpowiednia infrastruktura kierowania oraz całościowo uregulowane procedury kierowania bezpieczeństwem narodowym. Elementy te, stwierdza się wreszcie, powinny zostać unormowane w formie ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym²⁶.

²⁵ Tamże, s. 194-199.

²⁶ Tamże, s. 202.

b) Strategia rozwoju SBN RP

Podobnie jak w Białej Księdze „**Podsystem kierowania** tworzą organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP”²⁷. Autorzy Strategii rozwoju SBN RP poświęcili więcej uwagi diagnozie stanu systemu kierowania, stwierdzając przekonująco, że: „Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych działań państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. Przyjęty w Konstytucji RP dwupodział władzy wykonawczej w państwie może w pewnych obszarach potencjalnie generować wyzwania w sprawnym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. Problemy kompetencyjne i związane z tym utrudnienia w zakresie kierowania bezpieczeństwem mogą wynikać z poniższych uwarunkowań:

- współzależność konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz ich często ogólny charakter może powodować różnorodne interpretacje i niekiedy utrudniać sprawne współdziałanie organów władzy wykonawczej,
- nie wprowadza się systemowo problematyki bezpieczeństwa narodowego w kompetencje marszałków Sejmu i Senatu, którzy konstytucyjnie są potencjalnymi następcami Prezydenta RP, gdyby ten nie mógł wykonywać swojej funkcji,
- istnieje niewystarczająca ilość systemowych rozwiązań integrujących bezpieczeństwo narodowe. Utworzone w 2008 roku Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ze względów formalno-prawnych nie może spełniać roli instytucji integrującej w skali ogólnopaństwowej działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego,
- system bezpieczeństwa narodowego funkcjonuje w oparciu o rozproszone prawodawstwo,
- kierowanie bezpieczeństwem narodowym ma charakter interdyscyplinarny, obejmujący regulowane odrębnymi przepisami **zarządzanie kryzysowe** oraz **kierowanie obronnością państwa** – nie ma jednak regulacji prawnych, które łączyłyby działania podejmowane w obu wymienionych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego w jeden spójny system kierowania bezpieczeństwem narodowym”²⁸.

Słusznie w analizowanym dokumencie uznano, że „Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie rozwiązała jednoznacznie istotnych problemów kierowania bezpieczeństwem narodowym. Przede wszystkim mało precyzyjnie wskazała zależności

²⁷ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 15.

²⁸ Tamże, s. 16.

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)”²⁹.

W modelu kierowania bezpieczeństwem, opartym na rzeczywistej strukturze władzy wykonawczej, funkcję nadrzędnego, politycznego organu decyzyjnego pełnić będzie jak dotychczas Prezydent RP i Rada Ministrów, dla których forum uzgodnień politycznych będzie Rada Gabinetowa. Funkcję organu doradczego Prezydenta RP nadal wypełniać będzie RBN, a sztabowego – BBN. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym nadal realizowane będzie na wszystkich poziomach administracji publicznej: centralnym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym, z większym naciskiem na spójność i efektywność działań. W skład podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym nadal wchodzić będą organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, z Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych (ND SZ) w razie jego mianowania. Elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, stwierdzają autorzy Strategii Rozwoju SBN RP, **jest i będzie** zarządzanie kryzysowe, rozumiane jako działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej³⁰.

Jednym z priorytetów i kierunków interwencji tzw. celu 5 jest „**doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym**”. W jego ramach przewiduje się:

- **określenie roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa narodowego.** Obecnie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa realizuje zgodnie z art. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym liczne zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. „Przy tak licznych zadaniach, przyjęte obecnie rozwiązania organizacyjno-prawne nie określają precyzyjnie miejsca RCB w strukturze administracji oraz jego roli w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym konstytuuje RCB jako państwową jednostkę budżetową podległą prezesowi Rady Ministrów”³¹,
- **doskonalenie współdziałania struktur organizacyjnych właściwych do spraw zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego, funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny.** Zakłada się kompleksowość i spójność podejmowanych działań w celu skutecznego przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom i efektywną integrację potencjału militarnego z administracją, gospodarką

²⁹ Tamże, s. 17.

³⁰ Zob. Tamże, s. 35.

³¹ Tamże, s. 84.

oraz społeczeństwem. Ponieważ żaden z elementów SBN nie jest zdolny do samodzielnego wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, konieczne jest, jak się stwierdza w analizowanym dokumencie, współdziałanie 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. Autorzy Strategii rozwoju SBN RP stwierdzają, że: „Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazała i powołała właściwe podmioty i struktury organizacyjne szczebla centralnego (rządowego i resortowego) i terenowego (wojewódzkiego) odpowiedzialne za realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Struktury te muszą funkcjonować i wypełniać powyższe zadania w każdej zaistniałej sytuacji kryzysowej, w tym w okresie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz w przypadku wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego”³².

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. Powyższe wymagania dotyczące doskonalenia współdziałania muszą być podejmowane na szczeblu krajowym, wojewódzkim i samorządowym”³³.

Wniosek!

Warto zwrócić uwagę na nieścisłości w treści Strategii rozwoju SBN RP i ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na którą autorzy strategii się powołują. Otóż, w omówieniu działań na rzecz zapewnienia mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym sił zbrojnych (cel 5.2) pojawiło się zadanie (priorytet) nr 5.2.1 o treści: „Zadania i funkcje przypisane RZZK i RCB ustawą o zarządzaniu kryzysowym nie ograniczają się jedynie do zagadnień związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. W myśl zapisów ustawy zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, **funkcjonującym również w okresie wprowadzenia**

³² Tamże.

³³ Tamże, s. 84-85.

stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny (tego, co podkreślono, w ustawie jednak nie ma – jest to nadinterpretacja ustawy – W.K.). Odnosi się to w szczególności do:

- zadań realizowanych w ramach planowania cywilnego, a dotyczących okresu po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny (tego regulacje ustaw o stanach nadzwyczajnych nie przewidują – W.K.),
- wspierania działań Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych przez pozamilitarne struktury obronne w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (tego w ustawie również nie ma, jest to błędna interpretacja ustawy – W.K.),
- treści merytorycznych ujmowanych w planach zarządzania kryzysowego, określających procedury zarządzania kryzysowego w okresie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.

Stąd widzi się konieczność zapewnienia spójności funkcjonujących rozwiązań z dziedziny zarządzania kryzysowego i reagowania obronnego. Powyższe działania powinny dotyczyć głównie sfery planistycznej, obejmującej planowanie działań w okresie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Konieczne jest wypracowanie wspólnej dla planowania obronnego i 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 państwa³⁴.

W rozdziale III Strategii rozwoju SBN RP (Cele strategii i kierunki interwencji) jednym z celów operacyjnych jest cel 5: „Tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego”. Jak się stwierdza: „złożoność i dynamika zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa wymuszają potrzebę rozwoju i konsolidacji sfery bezpieczeństwa narodowego. Obowiązkiem organów władzy publicznej jest tworzenie prawno-organizacyjnych warunków powodujących, że system bezpieczeństwa narodowego będzie spójnym, zintegrowanym i sprawnie funkcjonującym mechanizmem. Szczególnie istotne jest uruchomienie procesów integracyjnych w obszarze kierowania bezpieczeństwem narodowym, gdyż w jego organizacji i funkcjonowaniu widoczne są mankamenty. Należy również podjąć wysiłki na rzecz wypracowania spójnych mechanizmów koordynacji i współpracy podmiotów działających w sferze bezpieczeństwa narodowego oraz zapewnić ich działaniom odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyj-

³⁴ Zob. Tamże, s. 85.

nego. Realizacja celu 5 będzie wymagać ścisłej współpracy najważniejszych organów władzy wykonawczej w państwie³⁵.

Priorytety i kierunki interwencji celu 5 obejmują³⁶:

- doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (cel 5.1),
- zapewnienie mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym sił zbrojnych (cel 5.2),
- zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego w kontekście zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego (cel 5.3).

Podsystemy wykonawcze w postanowieniach omawianych dokumentów źródłowych

a) Biała Księga

W Białej Księdze przyjmuje się, że: „Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Wyróżnia się ich dwa rodzaje: operacyjne oraz wsparcia³⁷.”

b) Strategia rozwoju SBN RP

Z kolei, w Strategii rozwoju SBN RP podsystemy wykonawcze nieco inaczej niż w Białej Księdze „tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych instytucji państwowych i podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego³⁸.”

Wniosek!

Autorzy Strategii rozwoju SBN RP uszczegóławiają, ale i zawężają zakres podporządkowania sfery wykonawczej, stawiając na najwyższym poziomie ministrów kierujących działaniami administracji. Nie posługują się też określeniem „podsystemy operacyjne”, zaś używają określenia „uzupełniające, szczegółowe systemy opera-

³⁵ Tamże, s. 83.

³⁶ Tamże.

³⁷ *Biała Księga...*, s. 37.

³⁸ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 15.

cyjne”. Jednak te zaliczają do systemów wsparcia bezpieczeństwa³⁹. W innym miejscu natomiast do podsystemów wykonawczych zaliczają również zasoby wsparcia bezpieczeństwa: „**Podsystemy wykonawcze** systemu bezpieczeństwa narodowego tworzyć będą głównie wyspecjalizowane w dziedzinie bezpieczeństwa siły i środki państwa: dyplomacja, siły zbrojne, służby specjalne oraz zasoby wsparcia bezpieczeństwa. Wśród nich wiodącą rolę w realizacji celów strategii spełniać będzie dyplomacja i Siły Zbrojne RP”⁴⁰.

Podsystemy operacyjne w Białej Księdze oraz w Strategii rozwoju SBN RP

a) Biała Księga

„Podsystemy operacyjne tworzą: podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym – oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) – przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym)”⁴¹.

Wniosek! za wąsko potraktowano zagrożenia, a ponadto niemożliwe jest przyjęcia takiego podejścia, że podsystemy ochronne przeznaczone są tylko do przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym. Przeczy to istocie integracji systemu i uniemożliwia takie działanie, by podsystemy ochronne były również przeznaczone do zapobiegania i przeciwstawiania się zagrożeniom militarnym, ich przyczynom, przejawom i skutkom.

Podsystemy operacyjne w Białej Księdze to:

- 1) **podsystem obronny:** służba zagraniczna (dyplomacja) na rzecz bezpieczeństwa; Siły Zbrojne RP; wojskowe służby specjalne; przemysł obronny;
- 2) **podsystemy ochronne:**
 - wymiar sprawiedliwości;
 - służby specjalne;

³⁹ Zob. Tamże, s. 17 i 25.

⁴⁰ Tamże, s. 35.

⁴¹ *Biała Księga...*, s. 37.

- instytucje zwalczania terroryzmu i przeciwdziałania ekstremizmowi politycznemu;
- instytucje właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa;
- instytucje ochrony informacji niejawnych;
- służby i straże porządku publicznego;
- służby ratownictwa i ochrony ludności;
- służby graniczne;
- służby ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej;
- inne podsystemy ochronne.

Wniosek!

Nie zachowano jednolitego kryterium podziału, a także zasady odrębności systemów, w ich nazwach kryją się nie tylko te same podmioty, ale również te same misje i zadania.

b) Strategia rozwoju SBN RP

Podsystemy operacyjne w Strategii rozwoju SBN RP nie występują pod tą nazwą. Z sensu dokumentu wynika, że podsystemami operacyjnymi, rozumianymi tak jak w Białej Księdze, są podsystemy wykonawcze, traktowane jako „wyspecjalizowane w dziedzinie bezpieczeństwa siły i środki państwa”. A są to **trzy zasadnicze podsystemy wykonawcze**⁴²: **sprawy zagraniczne; obronność**: Siły Zbrojne RP; struktury administracyjne; struktury gospodarcze (przemysłowy potencjał obronny); **służby specjalne**.

Wniosek!

W podsystemach operacyjnych nie uwzględnia się w ogóle całego kompleksu podsystemów ochronnych, co wyraźnie wskazuje na obronne postrzeganie tej problematyki. Z kolei, przywoływane podsystemy ochronne zalicza się do podsystemów wsparcia, pośród których pojawiają się tzw. szczegółowe systemy operacyjne (np.: system ochrony granicy państwowej; system przeciwpowodziowy; system ochrony danych osobowych i informacji niejawnych).

⁴² *Strategia rozwoju systemu...*, s. 17.

Podsystemy wsparcia w ujęciu Białej Księgi oraz Strategii rozwoju SBN RP

a) *Biała Księga*

„Podsystemy wsparcia to podmioty społeczne i gospodarcze przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze społecznym i gospodarczym, a także do społecznego i gospodarczego zasilania operacyjnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny”⁴³.

Podsystemy wsparcia bezpieczeństwa w Białej Księdze dzielą się na:

- **podsystemy społeczne:** system ochrony dziedzictwa narodowego; instytucje edukacji dla bezpieczeństwa; instytucje naukowo-badawcze i badawczo-rozwojowe w sferze bezpieczeństwa; służbę zdrowia w systemie bezpieczeństwa; media w systemie bezpieczeństwa narodowego;
- **podsystemy gospodarcze:** instytucje bezpieczeństwa finansowego; podmioty bezpieczeństwa energetycznego; instytucje bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej; rezerwy strategiczne oraz system ochrony środowiska naturalnego⁴⁴.

b) *Strategia rozwoju SBN RP*

Do podsystemów wsparcia należą „między innymi ochrona infrastruktury krytycznej oraz system rezerw strategicznych, a także szereg uzupełniających, szczegółowych systemów operacyjnych (np.: system ochrony granicy państwowej, system przeciwpowodziowy, system ochrony danych osobowych i informacji niejawnych). Ich rozwijanie służy uzyskaniu odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidywalne zdarzenia”⁴⁵.

Wniosek!

Zaliczenie do podsystemów wsparcia systemów operacyjnych jest znacznym niedopatrzaniem. Niejasności idą dalej: „Systemy wsparcia bezpieczeństwa państwa uzupełniają podsystemy wykonawcze tworzone przez siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego”⁴⁶. I jeszcze dalej: „Obok podsysteme-

⁴³ *Biała Księga...*, s. 38.

⁴⁴ Szerzej o tych systemach w dalszej części pracy: s. 224-233.

⁴⁵ *Strategia rozwoju systemu...*, s. 15.

⁴⁶ Tamże, przypis nr 26 s. 15 analizowanego dokumentu.

mów wykonawczych ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego pełnią systemy wsparcia bezpieczeństwa państwa. Należą do nich między innymi ochrona infrastruktury krytycznej oraz system rezerw strategicznych⁴⁷.

Wnioski końcowe z porównania treści omawianych dokumentów:

1. Treść obydwu dokumentów jest czasem odmienna w szczegółach, jednak w zakresie zasadniczych ustaleń jest sobie bliska i stwarza przesłanki ku temu, by mieć nadzieję na uporządkowanie spraw legislacyjnych i organizacyjnych w zakresie Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP⁴⁸.
2. Biała Księga posiada podstawową cechę uporządkowanej i spójnej merytorycznie oraz metodycznie całości.
3. W dokumencie tym są też pewne – choć zrozumiałe – uchybienia, polegające na wyodrębnianiu podsystemów szczegółowych np. ochronnych, których domena, przedmiotowy i podmiotowy charakter działania, jest w zasadzie tego samego typu.
4. W strategii rozwoju SBN RP, w części dotyczącej struktury SBN RP, brak spójności merytorycznej i metodycznej, w konsekwencji wiele fragmentów jej tekstu jest sprzecznych ze sobą, wprowadzając chaos interpretacyjny. Zasadniczą przyczyną tego stanu rzeczy jest bez wątpienia przeniesienie wielu spraw z przedmiotowego zakresu do innych strategii rozwojowych.
5. Dokument ten, będąc koordynowanym na etapie opracowywania przez Ministra Obrony Narodowej, powinien dotyczyć strategii rozwoju systemu obronnego państwa. Wynika to zarówno z kompetencji ministra, jak i z przebogatego dorobku i doświadczenia pracowników ministerstwa w prowadzeniu spraw z zakresu obronności państwa – to ich domena.
6. Pomieszczenie wielu spraw z zakresu bezpieczeństwa narodowego w innych strategiach rozwojowych, a tym samym ich brak w Strategii rozwoju SBN RP, nie jest dobrym rozwiązaniem, głównie z uwagi na brak koordynacji całego toku myślenia strategicznego. Dobitym przykładem skutków takiego działania jest właśnie różnie pojmowana i objaśniana problematyka zarządzania kryzysowego, podejmowana w wielu strategiach rozwojowych.
7. Rządowej Strategii rozwoju SBN RP nie może koordynować żaden z ministrów kierowników działu (działów) administracji rządowej. To domena rządu

⁴⁷ Tamże, s. 25.

⁴⁸ Należy też mieć nadzieję, że nie zostaną one odrzucone przez nowego Prezydenta RP i rząd (jaki by on nie był) po najbliższych wyborach parlamentarnych.

(premiera)⁴⁹, a co za tym idzie powinien to koordynować minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaś sztabowo obsługiwać proponowane „Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego”.

8. Biała Księga, będąc skromnym (innym być nie może) zaledwie sprawozdaniem z prac w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, ma tę szczególną cechę, że podejmuje problematykę bezpieczeństwa całościowo, a w zakresie organizacji systemu bezpieczeństwa daje ocenę stanu obecnego i sugestie co do jej przyszłego kształtu. Dokument ten z uwagi na kompetencje prezydenta mógł mieć taki, a nie inny kształt, bowiem organ ten nie zapewnia, tak jak Rada Ministrów, bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, a także bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Z tego też względu w Białej Księdze wszelkie treści mogą mieć jedynie charakter postulatyczny, sugerujący oceny obecnego stanu rzeczy i przyszłe działania.
9. Przyszłe działania, zadania do wykonania w interesującej nas materii to domena rady ministrów. Co za tym idzie, w Strategii rozwoju SBN RP powinny być konkrety wskazujące m.in. na przyszły kształt SBN RP, plan dochodzenia do oczekiwanego stanu rzeczy, wskazanie wykonawców, a także ewentualnych trudności, szans i zagrożeń.
10. I co jeszcze ważne. Biała Księga ma i mogła tylko mieć charakter dokumentu przeglądowego, dostępnego dla każdego obywatela RP, a także poszczególnych organów państwowych, prezentując – w pewnym sensie – stanowisko prezydenta w tej sprawie. Wynika to bowiem z celu strategicznego przeglądu, jakim była: „Całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego RP i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego”. Strategia rozwoju SBN RP zaś, to już dokument o innym charakterze, o czy może świadczyć nie tylko jego tytuł, lecz głównie cele, które stawiano przed strategiami zintegrowanymi.

⁴⁹ Zauważmy, że pierwotnie w Planie uporządkowania strategii rozwoju, przedłożonym przez ministra rozwoju regionalnego w 2009 roku przyjęto, iż jedną z dziewięciu strategii rozwojowych będzie Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, koordynatorem której miał być Prezes Rady Ministrów. Było to rzecz jasna duże nieporozumienie, bowiem strategia bezpieczeństwa nie jest strategią rozwojową. Po interwencji stosownych organów (głównie szefa BBN) nazwę strategii zmieniono (po reasumpcji decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., dokonanej w latach 2010, 2011 i 2012) na obecnie obowiązującą. Koordynatorem nadal miał być Prezes RM. Zob. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2012.

Zakończenie

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie rezultatów analizy porównawczej dwóch dokumentów, ważnych w realizacji dzieła myślenia i tworzenia nowoczesnie pojmowanego systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Cechy wspólne i różnice w postrzeganiu struktury SBN RP w Białej Księdze oraz w Strategii rozwoju SBN RP oraz wnioski wypływające z analizy porównawczej dają nadzieję na to, iż przyszłe działania na rzecz wdrożenia propozycji modelu struktury SBN RP przyniosą pozytywne rezultaty. A pamiętać należy, że w konsekwencji wiążą się one z zapewnieniem wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju narodowego, a także zintegrowanego działania na rzecz przeciwstawienia się zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa i narodu. Przeszkodę w realizacji zamierzonych działań może stanowić wiele czynników, obiektywnych i subiektywnych, czego dowodem są obecne wydarzenia na arenie międzynarodowej i wewnętrznej. Państwo nie może jednak zachowywać się jak sprzedawca warzyw i owoców na bazarze, kierujący się zasadniczo cyklem wegetacyjnym roślin i oczekiwaniami klientów. Tu konieczna jest ciągłość działania w osiąganiu celów strategicznych przyjętych na wiele lat naprzód, a co za tym idzie planowane kroki nie mogą ulegać zmianie z powodu uchoźców, wydarzeń na Ukrainie, a nawet wyborów parlamentarnych. W przeciwnym razie państwo nieposiadające jasnej i stałej strategii działania, pozbawione kultury strategicznej i ciągłości działania, nie ma szans na powodzenie w przyszłości.

Bibliografia

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
2. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2012.
3. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013.
4. *Strategia Sprawne Państwo 2020*, Warszawa luty 2013 r., przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 7 marca 2013 r. poz. 136.
5. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, MP z 2013 r., poz. 377.

Keywords: national security, national security system, system concepts in doctrinal documents

SUMMARY

The current organization of national security can be treated as a system (or rather collection) distributive, and thus one that does not exist in reality, only contractual and artificially created through mental operations, by indicating (calculation) unrelated items – items separated from due to their possession of certain common characteristics (features). However, the complex nature of the functions performed by the state in the field of security that makes them the equivalent of subjective and objective should be unified, collective and structured set of elements capable of coordinated action in all conditions and circumstances of the state.