

WALDEMAR KITLER

TWORZENIE I ROZWÓJ SYSTEMU  
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP  
W ŚWIETLE WNIOSKÓW PŁYNĄCYCH  
Z TREŚCI KONCEPCJI STRATEGICZNYCH PO 1989 ROKU,  
STRATEGICZNEGO PRZEGLĄDU  
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP  
I RZĄDOWYCH STRATEGII ROZWOJOWYCH

WPROWADZENIE

W wyniku zmian, jakie się dokonały w wymiarze międzynarodowym i wewnętrznym, Polska staje się państwem demokratycznym i samorządnym, będąc jednocześnie suwerennym członkiem NATO i Unii Europejskiej. Jest to znaczący fakt z punktu widzenia troski o zapewnienie bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej, jednostek i grup społecznych, z grupą państwową włącznie.

Zapewnienie wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju narodowego wymaga szerokiego spojrzenia na konieczną do doskonalenia obecną i przyszłą organizację bezpieczeństwa narodowego w dłuższej i możliwej do wyobrażenia perspektywie czasowej. Diagnoza obecnego stanu rzeczy i myślenie o przyszłym nie byłoby możliwe, a ściślej rzetelne, bez refleksji historycznej, bez wykrycia stałych uwarunkowań, praw i prawidłowości, które, jak pokazuje praktyka, decydują o powtarzaniu się i istnieniu określonych sytuacji, stanów rzeczy i okoliczności. Będzie to podstawą do sformułowania strategicznych kierunków działań kształtujących bezpieczeństwo narodowe, a także szerokich oraz szczegółowych analiz i ocen w tym zakresie. A wszystko po to,

---

Prof. dr hab. inż. WALDEMAR KITLER – Zakład Administracji, Instytut Prawa i Administracji, prodziekan ds. naukowych Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego AON; adres do korespondencji: al. gen. Antoniego Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa; e-mail: w.kitler@aon.edu.pl

by zapewnić dalsze działania na rzecz kształtowania środowiska międzynarodowego i sytuacji wewnętrznej w kraju, istnienie i funkcjonowanie państwa polskiego oraz jego obywateli w warunkach wyzwań i zagrożeń zewnętrznych oraz wewnętrznych, a także zagwarantowania trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego oraz zapewnienia silnej pozycji Polski na arenie międzynarodowej.

Państwo nie jest organizacją wyizolowaną i stanowi element stosunków międzynarodowych, co sprawia, że nie tylko jego własne interesy, lecz także interesy innych podmiotów tychże stosunków składają się razem na uzyskane rezultaty na polu bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe jest więc wypadkową interesów indywidualnych, narodowych oraz międzynarodowych; wśród nich znajdują się te, które określa się jako żywotne, ważne i inne (istotne) interesy. Związane są z nim te wartości, które przesądzają o bezpiecznym trwaniu państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych oraz społeczeństwa (narodu) jako najistotniejszego czynnika konstytutywnego demokratycznego państwa.

Klasycznie pojmowane bezpieczeństwo państwa dotyczyło państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej i przymusowej, a co za tym idzie, poza sferą integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, wiązało się z zapewnieniem ochrony jego suwerenności, a także z utrzymaniem porządku w zbiorowości zorganizowanej w państwo, głównie pod kątem jej podlegania ciału władczemu, jego nakazom i zakazom. Długo trwało, zanim w tej szczególnej natury organizacji społecznej doszło do wzrostu zadań w zakresie jego wewnętrznej i zewnętrznej aktywności, a w konsekwencji do rozszerzenia problematyki bezpieczeństwa; z czasem ze wspólnego korzenia (organizacji wojskowej) wyodrębniły się różne wyspecjalizowane organizacje, straże, służby, inspekcje i inne instytucje służące zapewnianiu bezpieczeństwa. Jednak nie tylko aktywność wymienionych wyżej podmiotów stanowiła o poziomie zdolności państwa do przeciwstawienia się różnym zagrożeniom. Od zawsze silne przywództwo, sprawna i zręczna dyplomacja, silna gospodarka, właściwa organizacja państwa, w tym jego administracji i społeczeństwa, głównie w celach obronnych, i wysokie morale narodowe stanowiły równie znaczące wyznaczniki bezpieczeństwa państwa.

Mimo postępu cywilizacyjnego, dynamicznego wzrostu sił wytwórczych człowieka, i możliwości radzenia sobie z licznymi trudnościami rośnie liczba, rozmiar i dotkliwość zjawisk dezorganizujących życie społeczne, gospodarcze i polityczne narodów i środowiska międzynarodowego. Nie ma ani chwili wolnej od różnych konfliktów – tragedii wywołanych działalnością człowieka

wymierzonej przeciwko człowiekowi (rozmyślnie lub przez zaniedbanie), awarii, katastrof i klęsk spowodowanych zarówno przez ludzi, jak i przez samą naturę. Cały paradoks w rozwoju ludzkości wyraża się tym, że im większy jest jego poziom, tym większy jest zakres sytuacji trudnych i niebezpiecznych, dotkliwie wpływających na wrażliwe dziedziny życia poszczególnych ludzi, grup społecznych, narodów i całej społeczności międzynarodowej.

Współcześnie, jak nigdy dotąd, narody demokratyczne oprócz troski o bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej dostrzegają potrzebę zabiegania o bezpieczeństwo jednostki i grup społecznych, wobec różnych wyzwań i zagrożeń, nie tylko natury międzynarodowej, lecz także tych, pojawiających się wewnątrz złożonej natury państwa i środowiska naturalnego. Z tego też względu zwiększona grupa ochraniających dóbr oraz podmiotów wyrażających potrzebę ich zdobywania i posiadania wymusza konieczne działania na rzecz doskonalenia organizacji państwa służącej realizacji celów bezpieczeństwa. To już bowiem nie tylko kwestia organizacji na rzecz ochrony i obrony takich dóbr, jak suwerenność władzy, integralność terytorialna, nienaruszalność granic oraz porządek wewnętrzny, lecz także wielu innych, bliskich jednostce ludzkiej, małym grupom społecznym i w końcu wszystkim członkom społeczności państwowej i międzynarodowej. W konsekwencji w bezpieczeństwie narodowym dostrzegamy problemy natury politycznej, ekonomicznej i militarnej na równi ze sprawami bezpieczeństwa kulturowego, ekologicznego, społecznego, publicznego, powszechnego i wielu innych, składających się na istotę przedmiotowej problematyki.

W miejsce klasycznego bezpieczeństwa państwa pojawiła się zatem nowa kategoria, jaką jest bezpieczeństwo narodowe. Sytuacja ta nie wymusiła podjęcia stosownych działań w krótkim czasie, bowiem od dziesiątek lat docho- dziliśmy do myślenia i działania kategoriami bezpieczeństwa narodowego szerzej niż tylko przez pryzmat konfrontacji zbrojnej między podmiotami stosunków międzynarodowych. Efektem tych działań jest powstawanie, obok już istniejących, wielu szczegółowych (operacyjnych) systemów na polu bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Zazwyczaj są one od siebie niezależne, choć korzystają z wielu narzędzi, którymi się jednocześnie posługują, dublując przy tym swoje zadania z nachodzącymi na siebie kompetencjami organów zarządzających i krzyżującymi się relacjami porządkującymi. Mnogość systemów to przede wszystkim wyzwanie organizacyjne, którego efektem w Polsce ma być powołanie do życia systemu bezpieczeństwa narodowego, którego formalne ustanowienie ma

---

<sup>1</sup> Zob. W. Kitley, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategoria. Uwarunkowania. system*, Warszawa: AON 2011, s. 267-277.

doprowadzić do uporządkowania płątaniny działań organizacyjnych i aktów prawnych regulujących te tak ważne kwestie.

W związku z powyższym zarówno w teorii, jak i praktyce pojawia się nierozwiązany problem, którego istota sprowadza się do pytania o naturę bezpieczeństwa narodowego, o istotę zjawisk i prawidłowości rządzących w sferze funkcjonalnej i organizacyjnej państwa, jak też trudności z wyjaśnieniem i zrozumieniem tego szczególnego fragmentu świata realnego. Wydarzenia po 1989 roku, których Polska jest uczestnikiem, a także zmiana specyfiki zagrożeń bieżą w takim tempie, że praktyka bezpieczeństwa narodowego oczekuje silnego wsparcia teoretycznego na rzecz doskonalenia organizacji działań państwa w tej materii.

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie podstawowych założeń tworzonego od ponad dwudziestu lat Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN RP), a w konsekwencji procesu, w którym pojawiało się wiele koncepcji strategicznych; ich ukoronowanie stanowią wyniki Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP (SPBN) oraz prac administracji rządowej nad strategiami rozwojowymi, a szczególnie Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego na lata 2011-2022 (dalej – SR SBN). Cel ten dotyczy również określenia podstawowych wyzwań natury organizacyjnej, z którymi trzeba się uporać, by zaproponować i wdrożyć w życie postulowany model SBN RP, zdolny do działania we wszystkich stanach bezpieczeństwa, przygotowany na każdy scenariusz zagrożeń, adaptowany w swoich zdolnościach operacyjnych do wymogów określonego stanu rzeczy.

Scharakteryzujemy zatem m.in. zasadnicze elementy procesu tworzenia i dochodzenia do obecnych koncepcji systemu bezpieczeństwa narodowego, a także omówimy podstawy metodologiczne podejścia do budowania idealnego realnego modelu tego systemu.

Śledząc działania w tej dziedzinie, dochodzimy do wniosku, że w Polsce nowoczesne podejście do idei systemu bezpieczeństwa narodowego zaczęło się dynamicznie rozwijać po rozpadzie Układu Warszawskiego, zaś szczególny rozkwit nastąpił po ogłoszeniu strategii bezpieczeństwa w 2007 roku. Synteza koncepcji strategicznych bezpieczeństwa narodowego pozwoli na zobrazowanie istoty przeobrażeń, których zasadniczą cechą był brak skrytykowanego i jednolitego podejścia do przedmiotowej kwestii.

Rozwój definicji SBN podlegał ewolucji wraz z ewolucją pojęcia bezpieczeństwa narodowego (jak i bezpieczeństwa państwa). Nietrudno też zauważyć, że w definicjach systemu bezpieczeństwa narodowego dominuje państwo jako zasadniczy beneficjent misji owego systemu, zaś w praktycznych działaniach związanych z tworzeniem SBN prym wiodzie podejście przepełnione myśleniem ope-

racyjno-interwencyjnym. Jego istota zawiera się w działaniu organizacyjnym na rzecz przygotowania do działań interwencyjnych w celu zapobiegania i likwidacji zagrożeń tzw. dynamicznych<sup>2</sup>. Niedoceniana jest zaś kwestia wyzwań i zagrożeń „miękkich”, „pełzających”, które oddziałują na rozwój i byt narodowy m.in. w sferze kulturowej, ekologicznej, społecznej, ekonomicznej, i które nie wymagają interwencji zbrojnej, akcji specjalnej, antyterrorystycznej, ratowniczej czy porządkowej, lecz szeroko zakrojonych, rozłożonych w czasie i adresowanych do różnych podmiotów działań dyplomatycznych, normatywnych, ekonomicznych, naukowo-technicznych i edukacyjnych.

Z trudem rodziła się koncepcja szerokiego traktowania systemu zarówno ze względu na podmiot, jak i przedmiot jego działalności. Ten stan rzeczy nie jest jednak bezzasadny, powstaje bowiem pytanie o to, jak dalece może być posunięta swoboda w rozszerzaniu klasycznego pojęcia bezpieczeństwa państwa i konsekwentnie systemu bezpieczeństwa państwa. Czy wszelkie działania na rzecz ochrony i obrony wartości bliskich jednostce, grupie społecznej i państwu można zaliczyć do bezpieczeństwa narodowego? A może jednak bezpieczeństwo narodowe to nie to samo, co bezpieczeństwo państwa? Poniżej zaprezentowane zostaną ustalenia doktrynalne, ilustrujące różnorodność i stopniową ewolucję przedmiotowej problematyki.

ZASADNICZE ETAPY  
KSZTAŁTOWANIA SIĘ KONCEPCJI  
SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP  
PO 1989 ROKU

Od 1990 roku, po przejęciu dziedzictwa lat ubiegłych, poczęło się kształtować myślenie i działanie strategiczne na rzecz zbudowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Uwarunkowane wielu czynnikami natury politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej potrzebowało niemal 20 lat, by ten wysiłek ziścił się w treści strategii bezpieczeństwa narodowego, a potem w intensywnie rozpoczętych pracach administracji rządowej (*strategie rozwojowe*) i administracji Prezydenta RP – BBN (*Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego RP*). Śledząc ów proces, można zauważyć wiele spraw doniosłych, ale i równie wiele zaniedbań dotyczących bezpieczeństwa, będących wynikiem braku doświadczenia

---

<sup>2</sup> A są to, jak podaje Roman Kulczycki (*System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV: *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku*, Warszawa: AON 2004, s. 10): siły natury, awarie techniczne, zagrożenia publiczne, konflikty polityczno-militarne, terroryzm oraz wojny.

w samodzielnym myśleniu, utrwalonej od lat i dostrzegalnej obecnie uległości wobec silniejszych aktorów sceny międzynarodowej, a także nieposzanowania dorobku naukowego i zwykłej ignorancji politycznej. Częstość wydarzeń politycznych, społecznych gospodarczych i zjawiska naturalne przesądzały o takim, a nie innym traktowaniu spraw, które powinny mieć charakter uniwersalny. Na szczęście prace rozpoczęte od 2007 r. idą w dobrym kierunku.

Analizując ustalenia zawarte w dokumentach strategicznych z tego okresu, zauważamy, że można wyróżnić kilku etapów<sup>3</sup> kształtowania się SBN:

– Etap pierwszy – to odziedziczenie spadku po okresie członkostwa w Układzie Warszawskim i brak samodzielności strategicznej. Wówczas bezpieczeństwo narodowe (ściślej – państwa) powiązane było głównie z polityką obronną, a w konsekwencji rolę systemu bezpieczeństwa państwa pełnił system obronny państwa. Początek tego etapu symbolizuje *Doktryna obronna z 1990 roku*, w której politykę wewnętrzną państwa powiązano z proobronnym wychowaniem społeczeństwa, w szacunku do wszystkich narodów oraz ich demokratycznych dróg rozwoju. Nawet ogniwa ochrony państwa oraz obrona cywilna rozpatrywane były pod kątem zadań związanych z obronnością państwa. Skutki myślenia strategicznego wyrażonego w doktrynie pozostawiły trwałe ślady nawet w najnowszych dokumentach strategicznych. Okres ten trwał do 1992 roku<sup>4</sup>.

– Etap drugi – to długi okres z czterema dokumentami strategicznymi: *Załoženiami polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Polityką bezpieczeństwa i strategią obronną Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 roku*, a także *Strategią bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* i *Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 roku*. Do tytułów i treści dokumentów strategicznych wprowadzono pojęcie bezpieczeństwa państwa, obejmujące bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Pojęcie bezpieczeństwa dotyczyło zarówno kwestii politycznych, militarnych, jak i aspektów gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Zagrożenia wewnętrzne dotyczyły głównie zagrożeń politycznych i społeczno-ekonomicznych, które osłabiają strukturę państwa i zwiększają jego podatność na presję zewnętrzną, a w niewielkim stopniu także zagrożeń wynikających z postępującej degradacji środowiska naturalnego. Głównym realizatorem zadań w tym zakresie był w dalszym ciągu system obronny państwa (SOP), któremu powierzono misje obejmujące sprawy

---

<sup>3</sup> Kryterium wyróżnienia tych etapów stanowią ustalenia dokumentów strategicznych. Z innego punktu widzenia byłoby zapewne inaczej.

<sup>4</sup> Zob. Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z dnia 16 marca 1990 r. oraz załącznik: *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*.

obronności poszerzone o kwestie ochrony środowiska, bezpieczeństwa energetyki jądrowej oraz ochrony ludności i majątku narodowego. Okres ten kończy się w 2003 roku.

– Etap trzeci – zaczął się od przyjęcia nowej strategii, w której tytule pojawia się wyrażenie „bezpieczeństwo narodowe” (*Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 roku*). Choć nie wnosi ona znaczącego postępu, to jednak warto zaznaczyć, że cele polityki bezpieczeństwa niezmiennie związane były z ochroną suwerenności i niezawisłości państwa, utrzymaniem nienaruszalności jego granic i integralności terytorialnej. Polityka państwa służyć miała również zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, ich praw i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do rozwoju państwa oraz wzrostu dobrobytu obywateli, a także ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej. Nadal głównym „aktorem” był SOP, jednak pojawiły się nowe sygnały dotyczące państwowego kompleksowego systemu reagowania kryzysowego i wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa. Do wewnętrznych aspektów zaliczono wzmocnienie porządku publicznego; przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i pospolitej; ochronę ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych, a także zapewnienie sprawnej i efektywnej ochrony granicy państwowej. Okres ten kończy się w 2007 roku.

– Etap czwarty – to czas narodzin nowego myślenia o bezpieczeństwie narodowym, symbolizowany *Strategią bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.* oraz *Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r.* Jednym spośród wiodących jej dokonań jest wprowadzenie do nomenklatury dokumentów strategicznych pojęcia *system bezpieczeństwa narodowego*. Zapowiedziano tym samym podjęcie prac konstrukcyjnych na rzecz zbudowania takiego systemu, dając sugestie, co do jego misji, zadań i organizacji. Dynamiczny fragment tego etapu stanowi podjęcie prac administracji rządowej i administracji Prezydenta RP (BBN-u) w ramach – odpowiednio – *strategii rozwojowych* (w tym *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2011-2022*) oraz *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. Zanim jednak omówimy szerzej te ostatnie działania, poświęćmy część swych rozważań ustaleniom strategii bezpieczeństwa z 2007 roku, jakże istotnej dla dalszych poczynań w trudnym dziele budowania nowoczesnego systemu bezpieczeństwa narodowego.

## SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W USTALENIACH STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA Z 2007 ROKU

Nowe doktrynalne spojrzenie na SBN RP skryształizowało się wraz z ogłoszeniem *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* w 2007 roku. Przedmiotem dalszej refleksji będą dwie ostatnie części strategii, które wnoszą nowe wartości do interesującej nas problematyki. Na samym początku rozdziału pt. *Koncepcja bezpieczeństwa narodowego. Cele i zadania sektorowe* pojawia się zapis, mówiący o tym, że: „Warunkiem osiągnięcia celów strategicznych<sup>5</sup> jest wykorzystanie całego zakresu dostępnych instrumentów i działań politycznych, gospodarczych, wojskowych i dyplomatycznych<sup>6</sup>. Zacieranie się różnic między wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa wymaga całościowego podejścia. [...] Trzeba konsekwentnie realizować działania, umacniające bezpieczeństwo państwa i jego obywateli oraz polepszające warunki rozwoju społeczeństwa”<sup>7</sup>. Przyjęto też, że do działań tych należą w szczególności: wzmacnianie suwerenności politycznej i ekonomicznej Polski; zapewnienie wzrostu dobrobytu społeczeństwa i poprawy jakości życia obywateli; unowocześnianie sił zbrojnych i rozwijanie ich zdolności współdziałania z armiami sojuszniczymi; umacnianie międzynarodowej pozycji i wizerunku Polski oraz zwiększanie jej udziału w kształtowaniu środowiska międzynarodowego. Pełnię zakresu nowocześnie postrzeganego bezpieczeństwa narodowego obrazuje dalsza część rozdziału. Określono bowiem cele i zadania sektorowe w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego, militarnego, wewnętrznego, obywatelskiego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego oraz informacyjnego i telekomunikacyjnego.

Nowatorsko (po raz pierwszy w strategii) ujęto problematykę SBN RP (rozdział 4). Wedle postanowień strategii „Na system ten składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, w tym Parlament, Prezydent RP, Rada Ministrów i centralne organy administracji rządowej. Ważnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i prze-

---

<sup>5</sup> Jako nadrzędny cel strategiczny przyjęto „[...] zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans”. Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r., pkt 16, s. 5.

<sup>6</sup> Por. pkt 39.

<sup>7</sup> Tamże, pkt 38, s. 10.



ciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także – w zakresie przewidzianym w Konstytucji RP i właściwych ustawach - władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący potencjał przemysłowoobronny”<sup>8</sup>. Za wyjątkowo pilne uznano zadanie nadania Systemowi Bezpieczeństwa Narodowego RP charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości, co z kolei wymaga modyfikacji rozwiązań prawnych, precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych jego składników, w tym organów kierujących, poprawy skuteczności i możliwości współdziałania międzyresortowego, a także usprawnienia komunikacji między wszystkimi elementami systemu.

Interesująco wygląda podejście do struktury SBN, w której wyróżniono podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (PK BN) oraz podsystemy wykonawcze. Przyjęto, że naczelnym zadaniem pierwszego z nich jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa. Ustalono też, że PK BN: „[...] realizuje ponadto przedsięwzięcia związane z monitorowaniem źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń; zapobieganiem powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami; zapobieganiem skutkom tych zagrożeń oraz ich usuwaniem, a także kierowaniem obroną narodową”<sup>9</sup>. Tworzą go zaś organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Szczególną rolę w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym przypisano, zgodnie ze stanem prawnym w RP, Parlamentowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów<sup>10</sup>.

Całościowe podejście do kwestii kierowania rozszerza znaną nam problematykę, regulowaną ustawą o powszechnym obowiązku obrony i aktem wykonawczym do niej w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, o problematykę szerszą aniżeli obronna, bo dotyczącą działania wobec wielu innych niż tylko militarnych zagrożeń. Obrazuje to również interpretacja systemów wykonawczych, która została oparta na for-

---

<sup>8</sup> Pkt 83, s. 21.

<sup>9</sup> Pkt 89, s. 22.

<sup>10</sup> Por. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r.*, pkt 60, 61 i kolejne, s. 13-14. Takie, a nie inne ujęcie przedmiotowej problematyki w strategii bezpieczeństwa narodowego potwierdza wielokrotnie wysuwane w niniejszej pracy wnioski i tezy, że zarówno system obronny państwa, jak i cała dziedzina obronna (obrony narodowej pojmowanej szeroko) stanowi podstawowe źródła myślenia i działania konstruktywnego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

malnej konstrukcji państwa jako całości. W obecnej sytuacji należy uznać, że lepszego wyjścia nie było.

Podsystemy wykonawcze, według postanowień strategii, mają tworzyć siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów tejże administracji, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Podstawowym ich zadaniem ma być wczesne rozpoznawanie wyzwań i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa kraju, a w razie ich wystąpienia – przeciwdziałanie negatywnym następstwom. Równie istotnym zadaniem wymienionych podmiotów<sup>11</sup> jest zwiększanie potencjału państwa i jego zdolności do realizacji interesów narodowych.

Ogrom zadań i działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w poszczególnych podsystemach wykonawczych świadczy o szerokim podejściu do problematyki bezpieczeństwa narodowego. Można nawet wątpić, czy mieści się on jeszcze w domenie SBN czy raczej znacznie przekracza jego możliwości i rości wobec niego zbyt wielkie oczekiwania, które mieszczą się w szerszej materii działań państwa i zabiegów usprawniających jego funkcjonowanie na arenie międzynarodowej i krajowej.

Dwa lata po ogłoszeniu omawianej strategii bezpieczeństwa ukazała się, przez dłuższy czas zapomniana, strategia obronności RP jako strategia sektora do tej pierwszej. Jej treść potwierdza tezę, że obrona narodowa (pojęta szeroko) oraz SOP stanowią główne źródło refleksji i twórczego działania nad bezpieczeństwem narodowym oraz SBN. Mało tego, można przyjąć, że sprawy obronne (obronności) stanowią wyjęty z materii bezpieczeństwa fragment rzeczywistości, związanej z zapewnieniem wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju narodowego. Przyjęto bowiem, że „[...] obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego, stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawienie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno militarnym, jak i pozamilitarnym, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego”<sup>12</sup>. Krótko rzecz ujmując, działanie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego ukierunkowane na przeciwdziałanie wszelkim

---

<sup>11</sup> W *Strategii* użyto wyrażenia: „Równie istotnym zadaniem tych s i ł u ż b” (podkreślenie moje – W. K.). Jest to niezbyt trafne ujęcie podmiotów, wśród których znajdują się też takie, które nie mają statusu służby (siły zbrojne, agencje, przedsiębiorcy).

<sup>12</sup> Por. W. K i t l e r, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Warszawa: AON 2002, s. 54.

zagrożeniom, jeśliby te miały doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego (ale i wojny – W. K.), określono jako obronność państwa (obronę narodową).

W konsekwencji nie dziwi silny związek nie tylko przedmiotowy, ale i podmiotowy obydwu strategii, co wynika głównie z praktycznego wymiaru bezpieczeństwa i obronności. Świadczą o tym rozległe treści strategii obronności, dotyczące m.in.: analizy środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego; celów strategicznych w dziedzinie obronności; podstawowych założeń obronności; reagowania na zewnętrzne zagrożenie państwa; systemu obronnego państwa; podsystemu kierowania obronnością państwa; podsystemu militarnego oraz niemilitarnego; zadań obronnych; przygotowań obronnych oraz transformacji systemu obronnego państwa.

Podsumowując kwestię silnych i szczególnych powiązań bezpieczeństwa narodowego z obroną narodową, należy stwierdzić, że system kierowania bezpieczeństwem narodowym nadal się wywodzi z prawodawstwa obronnego, bo szczegóły w tej kwestii ustala rozporządzenie rady ministrów<sup>13</sup> jako akt wykonawczy do ustawy obronnej.

Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, możemy wysunąć tezę, iż system obronny RP jest w Polsce jedynym możliwym do wyróżnienia tworem organizacyjnym, łączącym niemal wszystkie podmioty władzy publicznej oraz całej sfery wykonawczej, którego misja ma dla państwa charakter strategiczny (kluczowy, żywotny), służy bowiem zapewnieniu ochrony suwerenności i trwałości państwa, a także obrony przed zagrożeniami żywotnych wartości narodowych, jak przetrwanie, nienaruszalność granic, niezależny (suwerenny) byt i rozwój oraz biologiczne przeżycie ludności.

Powyższe rozważania podkreślają po raz kolejny ważną prawidłowość w procesie budowania systemu bezpieczeństwa narodowego, są też wyraźnym sygnałem o pojawiającym się wyzwaniu w tej materii – konieczności uporządkowania różnej natury silnych związków powstających między bezpieczeństwem a obronnością państwa.

Szeroko postrzeganie bezpieczeństwo narodowe jest jednak tak złożonym zjawiskiem, że swym ogromem przytłacza wręcz dziedzinę obronną. Ta bowiem jest jedną z wielu dziedzin, które uzyskały już dawno swą tożsamość i nie da się ich zaszeregować do grupy zjawisk tworzących klasyczny (tradycyjny) obraz systemu bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>13</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz.U. 2004, nr 98, poz. 978.

KONCEPCJE SBN RP W ŚWIETLE USTALEŃ  
STRATEGICZNEGO PRZEGLĄDU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO  
ORAZ OPRACOWYWANYCH PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ  
STRATEGII ROZWOJOWYCH  
– ANALIZA PORÓWNAWCZA

Nadzieje na konkretyzację ustaleń dotyczących SBN RP pojawiły się w związku z pracami, które zostały zainicjowane przed kilkoma laty. W myśl najnowszych koncepcji dwóch ośrodków władzy wykonawczej (odpowiednio: Prezydenta RP, przy wiodącym udziale BBN oraz Rady Ministrów i MON we współdziałaniu z kilkoma ministrami i innymi organami) system bezpieczeństwa narodowego w ogólnych założeniach postrzega się podobnie, jednak z pewnymi różnicami co do ich struktury organizacyjnej.

Niemal zgodnie przyjęto, że SBN to – odpowiednio – *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*<sup>14</sup> lub też, że jest to *całość sił, środków oraz zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana, utrzymywana i przygotowywana*<sup>15</sup>.

Większe różnice wystąpiły w interpretacji struktury organizacyjnej przedmiotowego systemu. W *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego* (dalej – „Przegląd”) przyjęto, że składa się on z *podsystemu (systemu) kierowania* i wielu *podsystemów (systemów) wykonawczych*, w tym: *podsystemu obronności państwa* (obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego); *podsystemu ochrony państwa* (bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego), w tym ludności, instytucji państwa, zasobów i infrastruktury oraz *podsystemu bezpieczeństwa ekonomiczno-kulturowego* (w tym ogniów wsparcia bezpieczeństwa). W drugim zaś wypadku (w Strategii rozwoju SBN RP – SRSBN RP), proponując strukturę SBN RP, autorzy *SR SBN* stwierdzają, że będzie on rozwijany o dwa zasadnicze elementy, system obronny państwa i system zarządzania kryzysowego. Wizja tego systemu zakłada, że będzie się składał z:

---

<sup>14</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 29 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 r. Regulamin Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Aneks nr 2 do Regulaminu SPBN.

<sup>15</sup> Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2011-2022*, MON we współpracy z MSZ, MSWiA, MG, MRR, MI, MNiSW, MEN, RCB, Warszawa projekt z dnia 20 czerwca 2011 r., s. 3-4, 51-54.

*podsystemu kierowania*, obejmującego: nadrzędny polityczny organ decyzyjny: Prezydent RP<sup>16</sup> i Rada Ministrów<sup>17</sup>; poziomy kierowania administracji publicznej: centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny; organy dowodzenia SZ RP, z ND SZ w razie jego mianowania; zarządzanie kryzysowe<sup>18</sup> oraz *podsystemów wykonawczych*, jako wyspecjalizowanych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego sił i środków państwa: dyplomacja; siły zbrojne; służby specjalne; formacje podległe MSWiA; zasoby wsparcia bezpieczeństwa.

Zasadnicza różnica tkwi w podejściu do konstrukcji SBN, oprócz podsystemu kierowania, wspólnego dla obydwu wersji, podsystemy wykonawcze mają inny charakter. W pierwszym wypadku są trzy złożone wielopodmiotowe systemy – podejście systemowe i funkcjonalne, zaś w drugim, to jednorodne podmioty, często o zhierarchizowanej strukturze – podejście narzędziowe.

W wersji „firmowanej” przez BBN pojawiły się modyfikacje, a co najważniejsze – doszło do zmiany podejścia do kwestii obronnej. W konsekwencji może dojść do powrotu myślenia o sprawach obronnych w *stricte* klasycznym tego słowa znaczeniu. A to może oznaczać, że sprawy obronne będą dotyczyły kwestii obrony militarnej, realizowanej przez siły zbrojne i wspierające je podmioty. Pozostałe misje i zadania, realizowane dotąd w dziedzinie obronnej (dyplomatyczne, informacyjne, ochronne i gospodarczo-obronne), mogą się stać domeną innych podsystemów. W konsekwencji z efektu prowadzonych dalej prac można wyciągnąć wniosek, że: *SBN będzie traktowany jako wewnętrznie skoordynowany układ podsystemów kierowania i wykonawczych, powiązanych ze sobą ze względu na realizowaną misję, jaką jest zapewnienie wolnego od zakłóceń funkcjonowania państwa oraz bytu i rozwoju narodowego. Organizacja podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym opiera się na rzeczywistej strukturze władzy publicznej, a przede wszystkim władzy wykonawczej. Nie można jednak zaprzeczyć roli, jaką w zakresie najogólniej pojętego kierowania pełni władza ustawodawcza, sądownicza i kontrolna. To jednak władza wykonawcza (Prezydent RP i administracja publiczna) pełni funkcje kierownicze, które przyjmują postać (formę) zarządzania. Ma ona bowiem możliwość: realizowania czterech zasadniczych funkcji kierowania (zarządzania), tj. planowania, organizowania, motywowania i kontro-*

---

<sup>16</sup> Organem opiniodawczo-doradczym Prezydenta jest RBN, zaś organem sztabowym BBN.

<sup>17</sup> Autorzy nie mają sprecyzowanego stanowiska, kto będzie pełnił funkcje opiniodawczo-doradczą, unikając tego dylematy twierdzą, że będzie to: „istniejący [który? – W. K.] lub nowo powołany organ KPRM”. Funkcję sztabową ma zaś pełnić RCB.

<sup>18</sup> Jest to rzecz osobliwa, zamieszczenie w tej grupie elementów zarządzania kryzysowego obok innych, które to zarządzanie realizują.

lowania; bezpośredniego dysponowania zasobami materialno-energetycznymi i informacyjnymi oraz stosowania przymusu (nacisku) wobec podmiotów podporządkowanych normom obowiązującego systemu prawnego. To, innymi słowy, możliwość formułowania celów organizacji i sposobów ich osiągnięcia (planowanie), podejmowania czynności organizatorskich, zachęcania i przymuszania do określonych zachowań oraz sprawdzania zgodności stanu faktycznego ze stanem zamierzonym (kontrolowanie) działania i struktury organizacji formalnej, jaką jest system bezpieczeństwa narodowego.

*Podsystemy wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego* według wniosków końcowych autorów Przeglądu (z 2012 r.) powinny tworzyć podsystemy wyróżnione ze względu na ich funkcjonalny charakter, działające we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, a mianowicie: *podsystem ochronno-obronny*<sup>19</sup> (interwencyjny, operacyjny); *podsystem społeczny* oraz *podsystem gospodarczy*. Podsystem ochronno-obronny powinien stanowić przede wszystkim funkcjonalne połączenie dotychczasowego systemu obronnego i innych systemów szczegółowych w dziedzinie bezpieczeństwa (ochrony ludności; bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwowej; ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego; bezpieczeństwa społecznego, kulturowego itd.). Podsystem społeczny powinien być traktowany nie tylko jako podsystem wsparcia, lecz także jako zbiór różnego rodzaju podmiotów (rządowych, samorządowych, pozarządowych, przedsiębiorców), zaangażowanych w tworzenie podstaw bezpieczeństwa narodowego, jak: wszechstronnie przygotowane zasoby osobowe; wiedza; nauka i technologia; prawo; edukacja; morale narodowe, patriotyzm, prawo itd. Z kolei podsystem gospodarczy to również nie tylko zaplecze wsparcia materialnego i usługowego, lecz także praktyczny „wytwórca” bezpieczeństwa. Jego rola (misja), poza oczywistym materialnym i usługowym wsparciem udzielanym działalności w zakresie bezpieczeństwa, polega na tworzeniu gospodarczych i finansowych podstaw bezpieczeństwa, służących polepszaniu warunków bytu i rozwoju społeczeństwa i pozycji międzynarodowej państwa.

W treści kluczowej – z naszego punktu widzenia – strategii rządowej, tj. strategii rozwoju SBN, która z założenia ma określać warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>20</sup>, słusznie się oce-

---

<sup>19</sup> Z różnych względów, głównie pragmatycznych, ostatecznie się proponuje, by podsystemy wykonawcze stanowiły: podsystem obronny; podsystem ochronny; podsystem społeczny oraz podsystem gospodarczy. Nastąpiła zatem pewna modyfikacja wersji wyjściowej z 2010 roku i wniosków końcowych Zespołu IV „Systemu Bezpieczeństwa Narodowego” z 2012 r.

<sup>20</sup> Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa..., s. 4.

nia, że *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r. sformułowała definicję i stworzyła teoretyczne podstawy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Wyraźnie jednak podkreślono, że „[...] brak wizji co do roli i znaczenia strategii w naszym systemie prawnym oraz sektorowe podejście do kwestii bezpieczeństwa, przesądziły o niewielkim przełożeniu zapisów dotyczących budowy systemu bezpieczeństwa narodowego na dokumenty wdrożeniowe. W ten sposób rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>21</sup> pozostał nadal jednym z najważniejszych wyzwań strategicznych”<sup>22</sup>.

Jakość merytoryczna tego dokumentu zasługuje na uznanie, choć w kilku kwestiach można mieć pewne zastrzeżenia. Co jednak wynika z niej dla naszych rozważań?

Analiza problematyki SBN ujęta w *SR SBN* jest ściśle związana z postanowieniami strategii bezpieczeństwa z 2007 r., co wyraźnie wskazuje na rozwojowy charakter działań w tej materii. Autorzy projektu zauważają, że działania SBN zależą od wielu czynników, do których zaliczają: zdolność do reagowania na zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego oraz powstawanie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych; jakość potencjałów państwa (gospodarczego, militarne, naukowo-techniczne, moralne, demograficzne, intelektualne, wydajność pracy); trwałość ustroju politycznego i obowiązujących struktur państwa; stopień zależności zewnętrznej państwa (politycznej, gospodarczej, finansowej i technologicznej) oraz efektywność tworzących go podsystemów kierowania i wykonawczych, a ponadto: jakość środowiska i skuteczność polityki ekologicznej; dynamika zmian liczby, struktury i składu jakościowego ludności; stabilność zaopatrzenia ludności w artykuły spożywcze; zabezpieczenie przemysłu w surowce oraz stabilny dostęp do zdywersyfikowanych źródeł energii<sup>23</sup>.

Godny uwagi jest fakt dostrzeżenia roli SOP, który uważany jest za zasadniczą formę organizacji i działania SBN, oraz wskazania, że ważną rolę pełni również system zarządzania kryzysowego (SZK). Jednak w tym wypadku pojawia się logiczna sprzeczność. Polega ona na tym, że SOP jest formą organizacji SBN tak, jak się to próbuje wykazać w niniejszym artykule, zaś SZK w omawianej strategii, jak w ustawie, jest postrzegany jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>24</sup>. Enigmatycznie wręcz brzmi postanowienie zawarte w *SR SBN*, że SBN ma być poszerzony o dwa elementy: system obronny

---

<sup>21</sup> W strategii rozwoju kraju jest to zintegrowany system bezpieczeństwa państwa.

<sup>22</sup> Tamże, s. 3.

<sup>23</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, s. 17-18.

<sup>24</sup> S. 18.

państwa oraz system zarządzania kryzysowego. Czy możliwe jest, aby równoważnie traktować SOP i SZK jako elementy SBN<sup>25</sup>, jeśli pierwszy z nich jest szczególnym przypadkiem organizacji i działania SBN (a więc celowo utworzonego układu elementów kierowniczych i wykonawczych), zaś drugi tylko elementem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym? Tym bardziej, że autorzy strategii zauważają, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie rozwiązała jednoznacznie problemów kierowania bezpieczeństwem. Mało precyzyjnie wskazała zależności między organizacją podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (który jest elementem Systemu Obronnego Państwa), a organizacją kierowania w sytuacjach kryzysowych. Jak wyjaśniają, ustawa ta „[...] nie wskazała «zadań wspólnych» dla systemu obronnego państwa i systemu zarządzania kryzysowego<sup>26</sup> oraz nie ustaliła mechanizmów płynnego przechodzenia od «stanu zwyczajnego» do nadzwyczajnego, i odwrotnie”<sup>27</sup>.

Diagnoza systemu bezpieczeństwa narodowego dokonana w omawianym projekcie dokumentu zawiera jeszcze jedno trafne, zgodne z poglądami autora, spostrzeżenie. Chodzi mianowicie o stwierdzenie faktu, że: „W sensie prawnym system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi zatem funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej”<sup>28</sup>, lecz mimo braku kompleksowej regulacji w tej materii działania w zakresie bezpieczeństwa są podejmowane nieprzerwanie.

Kolejną częścią projektu strategii jest rozdział trzeci (*Wyzwania i wizja rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*), w którym nas najbardziej interesuje kwestia „Rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego”. Rysuje się w niej proponowany kształt zintegrowanego<sup>29</sup> SBN, którego zadaniem ma być: „Przeciwstawienie się w sposób zintegrowany wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, podejmowanie wyzwań i redukcja ryzyka z wykorzystaniem wszystkich zasobów państw [...]”<sup>30</sup> (podkreślenie moje – W. K.).

Oprócz koordynowanej przez MON *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP* są również inne rządowe strategie rozwojowe<sup>31</sup> (pro-

---

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> S. 20. Logiczne by było stwierdzenie: „zadań wspólnych dla systemu kierowania obronnością państwa i systemu zarządzania kryzysowego”, bo obydwa są elementami systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

<sup>27</sup> Dodajmy, że zarządzanie kryzysowe realizowane jest też w stanach nadzwyczajnych. Zob. *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, red. W. Kitler, Warszawa: AON 2011.

<sup>28</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, s. 17.

<sup>29</sup> Przymiotnik jest niepotrzebny, bowiem każdy system ma w sobie cechę integracji.

<sup>30</sup> Tamże, s. 51.

<sup>31</sup> Ich opracowanie wynika z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, który wprowadza działania porządkujące w obszarze



jekty, dokumenty końcowe), w których poruszany jest problem bezpieczeństwa narodowego, jednakże w innym ujęciu. Są to głównie *Strategia Sprawne Państwo 2011-2020*<sup>32</sup> oraz *Strategia Rozwoju Kraju 2011-2020*<sup>33</sup>. Warto poświęcić im nieco uwagi.

Pierwsza z nich, oprócz wielu istotnych spraw, podejmowała zagadnienia poprawy bezpieczeństwa publicznego. Kwestie te dotyczą: poprawy sprawności, wizerunku i zaufania do instytucji i służb porządku publicznego; organizowania działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym; zapewnienia bezpieczeństwa granicy UE/Schengen; przeciwdziałania i zwalczania przestępstw i zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz poprawy efektywności i jakości funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego<sup>34</sup>. To solidne opracowanie może służyć pomocą w rozpatrywaniu jednego z kluczowych obszarów aktywności tworzonego systemu bezpieczeństwa narodowego, jakim jest system bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Druga ze strategii, dotycząca rozwoju kraju, prezentuje nieco inne ujęcie niż strategia rozwoju SBN. Przyjmuje się w niej: „[...] podjęcie i szybkie zakończenie prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa. System taki powinien opierać się na sprawnie funkcjonującym subsystemie kierowania oraz subsystemach wykonawczych: bezpieczeństwa zewnętrznego i bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>35</sup>. Główną uwagę poświęcono jednak bezpieczeństwu wewnętrznemu. Przyjęto, że realne funkcjonowanie i rozwój bezpieczeństwa wewnętrznego dokonywać się będzie poprzez tworzące go podsystemy, zwane subsystemami: bezpieczeństwa ustrojowego; bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego; ochrony granic; ratowniczy; sanitarno-epidemiologiczny; bezpieczeństwa informacyjnego; zarządzania kryzysowego”<sup>36</sup>. Mamy zatem do czynienia z jeszcze innym podejściem do wielu tożsamyh spraw, w którym dostrzec można pewne wewnętrzne sprzeczności. Jedną z nich polega na tym, że wydzielono odrębne subsystemy, ratowniczy oraz zarządzania kryzysowego, podczas gdy w innym miejscu twierdzi się, że: „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych po-

---

obowiązujących dokumentów strategicznych i ograniczenia liczby do 9 strategii rozwoju realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju.

<sup>32</sup> *Strategia Sprawne Państwo 2011-2020*, projekt do konsultacji, MSWiA, Warszawa, 6 kwietnia 2011.

<sup>33</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2011-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wstępny projekt z dnia 9 grudnia 2010 r.

<sup>34</sup> Szerzej: *Strategia Sprawne Państwo...*, s. 118-130.

<sup>35</sup> *Strategia Rozwoju Kraju...*, s. 30.

<sup>36</sup> Tamże.

winno się opierać na sprawnie funkcjonującym krajowym systemie ratowniczym, skoordynowanym ze wszystkimi służbami ratowniczymi, w szczególności z systemem ratownictwa medycznego”<sup>37</sup>. Sprzeczność systemowa jest tu oczywista; gdy porównamy strategię rządową, można znaleźć ich wiele. Nie jest to jednak wyłącznie wynik niedbalstwa, lecz przede wszystkim wyraźne świadectwo braku jednolitej interpretacji bezpieczeństwa w ogóle i dowód na początkowy nieuporządkowany charakter wiedzy potocznej<sup>38</sup> oraz brak uporządkowanego systemu pojęć, twierdzeń, definicji i aksjomatów w naukach o bezpieczeństwie, uprawianych przez specjalistów wielu dziedzin wiedzy.

Analiza dwóch wiodących poczynań z lat 2009-2011, zmierzających do doskonalenia, a w zasadzie zbudowania SBN, prowadzi do wniosku, są sobie bliskie i stanowią kontynuację ustaleń w strategii z 2007 roku. Różnią się jednak od siebie w pewnych kluczowych kwestiach, jak: uwzględnienie (projekt firmowany przez BBN) lub nieuwzględnianie (projekt rządowy) parlamentu w podsystemie kierowania; struktura podsystemu wykonawczego – w pierwszym wypadku funkcjonalna, w drugim zaś narzędziowa, a także, odpowiednio odrębne wyróżnienie podsystemu wsparcia lub zaliczenie go do sfery wykonawczej. Pozostaje jednak jeszcze jedna sprawa – nadal nie ma zgodności w obszarze myślenia i działania strategicznego odnośnie do istoty bezpieczeństwa narodowego i tworzonego w konsekwencji systemu bezpieczeństwa narodowego, czego przyczyną jest bez wątpienia:

- brak spójności teoretycznej, czyli logicznie i rzeczowo powiązanych tez, hipotez, praw i definicji, pojęć, aksjomatów i twierdzeń ustalających relacje między nimi, tworzących spójny system pojęciowy opisujący dziedzinę bezpieczeństwa narodowego

- brak stabilizacji w zakresie ustalania celów polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego RP, nadrzędnych wobec strategii

- brak odpowiedniego poziomu kultury bezpieczeństwa zarówno w zakresie „zagmatwanego” stanu regulacji prawnych, jak i relacji porządkujących całą organizację bezpieczeństwa narodowego RP

---

<sup>37</sup> S. 31. Nieco szerzej zarządzanie kryzysowe pojmuje się w Strategii *Sprawne Państwo 2011-2020*, gdzie oprócz ratownictwa ma się na uwadze sprawy ochrony ludności.

<sup>38</sup> Kolejnym z przejawów tego stanu rzeczy jest zaliczenie w strategii usprawniania państwa problematyki Państwowego Ratownictwa Medycznego do zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zarazem i powszechnego. W innej strategii jest ono zaliczane do bezpieczeństwa powszechnego, a jeszcze w innej do zarządzania kryzysowego.

- niedostosowanie struktur administracji publicznej do sprawnego i skutecznego działania w obszarze bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w zakresie działalności sztabowej (analityczno-koncepcyjno-planistycznej)
- niespójny i rozproszony system kierowania i mnogość szczegółowych systemów wykonawczych w dziedzinie bezpieczeństwa.

#### KIERUNKI DALSZYCH PRAC NAD BUDOWANIEM MODELU SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

Pytanie o losy dalszych prac nad systemem bezpieczeństwa narodowego RP jest podstawowym pytaniem w naukach o bezpieczeństwie. Chodzi o to, jaki powinien być realny model Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (mając na uwadze obecny stan rozwiązań praktycznych w zakresie organizacji bezpieczeństwa narodowego RP, poglądy teoretyczne, obecne i przewidywalne uwarunkowania) oraz jakie należy podjąć działania na rzecz wdrożenia go w życie.

Realizacja tego zasadniczego wyzwania wymaga wielokryterialnej oceny (diagnozy) podstaw formalnoprawnych i stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP w aspekcie spełniania funkcji jednolitego i zintegrowanego systemu organizacyjnego i funkcjonalnego. Wiąże się to z koniecznością opracowania metodologii i metodyki oceny szans, wyzwań, zagrożeń i ryzyka w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP, a także z analizą środowiska i uwarunkowań (materialno-energetycznych, społecznych i kulturowych) bezpieczeństwa narodowego RP. Pilnych prac wymaga opracowanie rekomendacji dotyczących usystematyzowania norm prawnych tworzenia, wdrażania i funkcjonowania SBN RP, w tym kierowania bezpieczeństwem narodowym w stanie normalnym (zwyczajnym) funkcjonowania państwa, kryzysowym<sup>39</sup> i nadzwyczajnym (klęski żywiołowej, wyjątkowym i wojennym). Wiąże się z tym unifikacja i nowelizacja prawa bezpieczeństwa narodowego, mająca na względzie kształtowanie się SBN RP, będąca propozycją ujednoczenia i nowelizacji przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w celu uniknięcia sprzeczności w terminologii języka prawnego oraz wskazania kierunków zmian w systemie aktów prawnych, regulujących przedmiotową dziedzinę.

Prezentacja docelowego modelu SBN RP wymaga również:

- diagnozy siły narodowej jako swoistej sumy czynników materialno-energetycznych, kulturowych i społecznych

---

<sup>39</sup> Autor ma na myśli szerokie pojęcie kryzysu i sytuacji kryzysowej.

– określenia misji, celów i zadań SBN RP, obejmującego ustalenia terminologiczne i ustrojowe modelu optymalnego, a w tym problematykę terminologiczną w dziedzinie bezpieczeństwa wraz z definicją systemu, opartą na dotychczasowym dorobku naukowym i doświadczeniu praktycznym, a także charakterystykę uniwersalnych misji, celów i zadań systemu, uwzględniającą jego aktywność na arenie międzynarodowej i wewnętrznej bezpieczeństwa we wszystkich możliwych do zdefiniowania aspektach jego aktywności

– określenia struktury organizacyjnej SBN RP, rozumianej jako model struktury organizacyjnej systemu, uwzględniający przedmiotowy i podmiotowy oraz terytorialny zasięg jego funkcjonowania

– określenie systemu reguł porządkujących SBN RP i podrzędne systemy operacyjne, pozwalające określić koncepcję systemu zasad, norm, według których ustalona będzie struktura i funkcjonowanie SBN RP oraz podrzędnych systemów operacyjnych

– określenia powiązań normatywnych, polegającego na prezentacji koncepcji zbioru aktów prawnych, między którymi występują różnego typu zależności o charakterze hierarchicznym lub merytorycznym (treściowym), ustalających podstawy prawne funkcjonowania SBN RP

– przyjęcia jednolitej organizacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, ze szczególnym podkreśleniem wzmocnienia rangi rady ministrów i premiera, przez ustanowienie stosownego organu doradczego oraz sztabowego przy tym organie na wzór prezydenckiej RBN (organu doradczego) i BBN-u (organu sztabowego)

– utworzenia sprawnego rządowego ośrodka (sztabu) analityczno-planistyczno-koordynacyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>40</sup>, partnera dla sojuszników, koordynatora krajowego i partnera dla BBN-u

– określenia struktury informacyjnej, polegającego na opracowaniu jej modelu jako zbioru relacji (sprzężeń informacyjnych) między elementami w systemie bezpieczeństwa narodowego a jego otoczenia

– określenia teoretycznego, empirycznego i funkcjonalnego modelu kultury bezpieczeństwa podmiotów funkcjonujących w ramach SBN RP oraz koncepcji rozwiązań służących doskonaleniu kultury bezpieczeństwa podmiotów i jakości funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego

---

<sup>40</sup> Przed laty rolę tę pełniły sztaby generalne, lecz był to czas, gdy bezpieczeństwo narodowe (lepiej – bezpieczeństwo państwa) miało silnie militarne zabarwienie, a wszystko działo się pod kątem przygotowania państwa do wojny, zaś sektor cywilny traktowano jako zaplecze sił zbrojnych.

- opracowania koncepcji zintegrowanego systemu teleinformatycznego wspomagania kierowania bezpieczeństwem narodowym RP, będącej podstawą dalszych badań nad modelem wparcia teleinformatycznego SBN RP

- ujednoczenia i uporządkowania sfery planistycznej w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, bez względu na warunki i okoliczności funkcjonowania państwa

- opracowania metodologii i metodyki oceny efektywności systemu bezpieczeństwa narodowego

- określenia harmonogramu wdrażania priorytetowych przedsięwzięć, służących osiągnięciu docelowego modelu SBN RP.

Ludzkość zawsze borykała się z jednym z kluczowych wyzwań, polegających na potrzebie zorganizowania się w taki sposób, by zabezpieczyć się przed wszelkimi zakłóceniami swego bytu i rozwoju. Znaczny fragment tej aktywności zajmuje działanie na rzecz zbudowania organizacji (systemu), od której oczekuje się sprawnego i skutecznego działania. Ten nigdy niekończący się proces wymaga spełnienia wielu warunków, a jeden pośród nich dotyczy myślenia i działania nieskrępowanego doraźnymi i branżowymi interesami. Historycznie uwarunkowany „branżyzm” spowodował, że organizacja bezpieczeństwa narodowego RP ma charakter rozproszony, niespójny i nieekonomiczny. Poradzenie sobie z tym wyzwaniem nie jest łatwe, o czym świadczą nadal występujące rozbieżności, nie tylko w dokumentach natury doktrynalnej, ale też w przepisach prawa krajowego i w sferze organizacyjnej państwa. Ważną rolę do spełnienia w tym trudnym procesie ma środowisko naukowe.

#### BIBLIOGRAFIA

Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym, red. W. Kitler, Warszawa 2011.

Kitler W.: Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, Warszawa 2011.

Kitler W.: Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, Warszawa 2002.

Kulczycki R.: System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, tom IV, Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku, Warszawa 2004.

Plan uporządkowania strategii rozwoju, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r.

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

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000.

Strategia Rozwoju Kraju 2011-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wstępny projekt z dnia 9 grudnia 2010 r.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2011-2022, MON i inn., Warszawa projekt z dnia 20 czerwca 2011 r.).

Strategia Sprawne Państwo 2011-2020, projekt do konsultacji, MSWiA, Warszawa, 6 kwietnia 2011.

Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z dnia 16 marca 1990 r.) oraz załącznik: Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej.

Załącznik do zarządzenia Nr 29 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17.12.2010 r. Regulamin Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Aneks nr 2 do Regulaminu SPBN.

Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992.

CREATING AND DEVELOPING THE NATION  
DEFENSE SYSTEM FOR THE REPUBLIC OF POLAND  
IN THE LIGHT OF THE CONCLUSIONS STEMMING FROM THE CONTENTS  
OF THE STRATEGIC CONCEPT AFTER 1989,  
THE STRATEGIC OVERVIEW OF NATIONAL DEFENSE FOR THE REPUBLIC OF POLAND  
AND THE GOVERNMENT'S DEVELOPMENT STRATEGY

S u m m a r y

In the course of the last two decades, intense work was carried out in Poland on building national defense organizations. Strategic thinking and action, expressed in the contents of the doctrine and strategy after 1989, illustrate the way we arrived at the present state of affairs. The contents of these documents is proof of its objective and subjective messages. Awareness of the challenges that it stumbled upon during this time, but also the strengths and weaknesses of the work carried out, are unavoidable for becoming competent while not repeating mistakes from the past.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo narodowe; system bezpieczeństwa narodowego RP; strategia bezpieczeństwa narodowego RP.

**Key words:** national security, national security systems, Poland's national security strategy.