

SYSTEM OBRONNY / BEZPIECZEŃSTWA RP W ŚWIEŁE DOKTRYN I STRATEGII (1990–2007) CZĘŚĆ I

Katarzyna ŚMIAŁEK
Wiesław ŚMIAŁEK

WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA

Streszczenie. Po roku 1989 niezależnie od formy zapisu strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (jako „doktryny”, „założeń polityki bezpieczeństwa” czy właściwej „strategii”) ukształtowały się jej ramy koncepcyjne, metodologiczne oraz prawne podstawy wyznaczające zakres kompetencji instytucji państwowych, konstytucyjnie odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki bezpieczeństwa państwa. Tradycyjnie bezpieczeństwo jest ujmowane i definiowane w kontekście wyzwań i zagrożeń dla danego podmiotu. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem radykalnych przemian polityczno-ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo i obronność doświadczyły rewolucyjnych przeobrażeń. Nowe środowisko bezpieczeństwa obejmuje trzy oddzielne okresy: przynależności do Układu Warszawskiego, szarej strefy bezpieczeństwa – samodzielności obronnej i okresu przynależności do NATO. Aby przeciwdziałać zagrożeniom, zadania organów państwa, podstawy prawne funkcjonowania systemu obronnego państwa określono w: *Doktrynie obronnej RP* (1990), *Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa*, *Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (1992), *Strategiach bezpieczeństwa narodowego RP* (2000, 2003, 2007). W dokumentach tych w różny sposób definiowano system obronny RP, jego strukturę i zadania elementów składowych.

Słowa kluczowe: doktryna, strategia bezpieczeństwa narodowego, system obronny, system bezpieczeństwa.

Miejsce bezpieczeństwa w racji stanu i polityce państw nie jest jedynie funkcją ich historycznych doświadczeń. Bezpieczeństwo jest pierwotną, egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie całych narodów i państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, o zapewnienie ochrony i wzbogacenie tożsamości jednostek, społeczności i narodów, o respektowanie imponderabiliów, takich jak honor czy tradycja, bez których narody tracą duszę, a jednostki poczucie patriotyzmu i gotowość do poświęceń. Na fundamencie bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa budują swą pomyślność materialną i rozwój duchowy. Bez tego fundamentu nie można mówić o rozwoju gospodarczym, o stabilnym i demokratycznym państwie,

o nowoczesnej edukacji, o otwartości na świat i korzystaniu z dorobku cywilizacyjnego innych narodów¹.

Instytucje zajmujące się bezpieczeństwem narodowym działają zawsze w specyficznym kontekście, na który składają się historia, geopolityka, a zwłaszcza określone podłoże społeczne, polityczne i kulturalne w danym państwie. Cele działalności sektora bezpieczeństwa narodowego różnią się w poszczególnych państwach. Wśród elementów konstruujących sektor bezpieczeństwa należy wymienić instytucje odpowiedzialne za ochronę państwa i bezpieczeństwa osobistego oraz stojące na straży porządku publicznego, z drugiej strony – wszystkie legislacyjne i wykonawcze organa państwowe, grupy nacisku społecznego oraz media, które w wyniku przysługujących im uprawnień lub w sposób nieformalny odgrywają rolę w nadzorowaniu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i porządek prawny.

Podmiotami o właściwości ogólnej, dla których problematyka bezpieczeństwa stanowi tylko jeden z wielu obszarów działania, są przede wszystkim: po pierwsze – Sejm, Senat, które podejmują kwestie związane z bezpieczeństwem w ramach konstytucyjnie określonych zadań i kompetencji; po drugie – Prezydent RP i Rada Ministrów podejmujący te kwestie w ramach sprawowania władzy wykonawczej².

Ustawowo upoważnione podmioty określają cele, priorytety, procedury bezpieczeństwa narodowego w doktrynach i strategiach³. Po roku 1989 niezależnie od formy zapisu strategii bezpieczeństwa narodowego RP (jako „doktryny”, „założeń polityki bezpieczeństwa” czy właściwej „strategii”) ukształtowały się jej ramy koncepcyjne, metodologiczne oraz prawne podstawy wyznaczające zakres kompetencji instytucji państwowych, konstytucyjnie odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki bezpieczeństwa państwa.

Ogólnie „doktryna” oznacza zespół twierdzeń, założeń, dogmatów i wiąże się z systemem działania oraz myślenia. Doktryna – w terminologii wojskowej – oznacza „oficjalnie przyjęty system zasad i założeń ośrodka decyzyjnego, zmierzający do realizacji ustalonych celów za pomocą ustalonych środków⁴. Przyjęcie za punkt wyjścia jej zakresu działania pozwala wyróżnić doktrynę narodową, doktrynę bezpieczeństwa narodowego; przyjęcie za punkt wyjścia form i sposobów – doktrynę obronną⁵.

Doktryna bezpieczeństwa państwa jest oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa⁶. Doktryna obronna to jedna z doktryn państwa, która jest oficjalnie przyjętym przez kierownictwo systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki obronnej⁷.

¹ *Polska polityka bezpieczeństwa państwa 1989-2000*, R. Kuźniar (red.), Wyd. Scholar, Warszawa 2001, s. 13-14.

² Szerzej: *Konstytucyjny system władz publicznych*, P. Chmielnicki (red.), Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.

³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 1459).

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. IV, Wyd. AON, Warszawa 2009, s. 23. W słowniku zaprezentowano kilka funkcjonujących definicji doktryny.

⁵ B. Balcerowicz, *Sił Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wyd. Scholar, Warszawa 2010, s. 18.

⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit., s. 23.

⁷ Ibidem, s. 24.

Doktryna wynika z polityki rządu i usytuowana jest w politycznym spektrum, natomiast strategia pochodzi z doktryny. Strategia była i jest określana różnie w literaturze przedmiotu. W ciągu wieków przechodziła ewolucję, zwłaszcza na tle występujących wojen, i początkowo obejmowała wyłącznie kierowanie siłami zbrojnymi. Obecnie istnieje wiele klasyfikacji i definicji strategii, wyróżniających m.in. strategię narodową, bezpieczeństwa narodowego, wojenną, obronności, obronną, wojskową⁸. Istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa odgrywają strategie sektorowe, np. *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. W hierarchii najwyżej lokowana jest **Strategia bezpieczeństwa narodowego**, zajmująca się przeciwdziałaniem wszelkim zagrożeniom bytu narodowego i funkcjonowania państwa⁹.

Strategia to teoria i praktyka działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy¹⁰.

W literaturze anglosaskiej strategia w sensie ogólnym jest sztuką i nauką rozwijania oraz wykorzystania sił politycznych, ekonomicznych i wojskowych narodu w czasie pokoju i wojny w celu maksymalnego zabezpieczenia polityki narodowej¹¹.

Tradycyjnie bezpieczeństwo jest ujmowane i definiowane w kontekście wyzwań i zagrożeń dla danego podmiotu (np. państwa, zbiorowości, narodu, społeczeństwa). Zagrożenia mogą powstać „wewnątrz” państw, a także być stworzone przez państwa – uczestników systemu międzynarodowego oraz przez podmioty zewnętrzne. Specjalną kategorię zagrożeń stwarzają uczestnicy nieterytoryjalni tacy jak: organizacje terrorystyczne, grupy przestępcze, ruchy narodów nieposiadających własnych państw (np. Kurdów, Palestyńczyków, Basków).

W literaturze tematu pojawia się i funkcjonuje wiele definicji zagrożeń. Właściwa wydaje się definicja ryzyka Ryszarda Zięby – zagrożenie oznacza jakieś zjawisko lub tylko dysproporcję w zasobach, powodujące zaniepokojenie, obawy, lęk¹².

Analiza bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście zagrożeń wymaga pewnej istotnej modyfikacji, nierzadko bowiem zagrożenia są ujmowane jako zbyt szeroki zakres zjawisk negatywnie ocenianych. Jednak faktycznie część zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, ile wyzwań dla polityki bezpieczeństwa państw i instytucji międzynarodowych, to znaczy nowych sytuacji, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań. Dopiero nierozwiązane mogą przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, narodów i państw¹³.

⁸ Np. *Dimensions of military Strategy*, Compiled by George Edward Thibault, National Defence University Washington 1987.

⁹ Szerzej: S. Zarychta, *Doktryny i strategie NATO 1949-2013*, Wyd. Bellona, Warszawa 2014, s. 37-44.

¹⁰ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit., s. 131. W słowniku autorzy przedstawili 26 definicji strategii, wyodrębniając różne jej kategorie.

¹¹ M.in. *Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington 1987, s. 350. Bardzo rozbudowana definicja zawarta w: *International Military Defense Encyclopedia*, New York 1993, s. 2573-2577.

¹² *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, R. Zięba (red.), Wyd. Akademickie, Warszawa 2008, s. 25-26.

¹³ Szerzej: W. Śmiałek, *Wyzwania i zagrożenia w doktrynie obronnej i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP (1990-2015)*, [w:] *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania w świetle aktualnych zagrożeń skażeniami*, B. Kot, J. Barański (red.), Wyd. COAS, Warszawa 2016, s. 94-109.

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem radykalnych przemian polityczno-ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo państwa doświadczyło rewolucyjnych przeobrażeń. Nowe środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się wskazaniem zupełnie nowych kategorii zagrożeń, choć tradycyjne, czasem ubrane w nowe szaty, zupełnie nie ustąpiły. Generalnie rzecz ujmując, za Romanem Kuźniarem możemy mówić o czterech kategoriach zagrożeń:

- 1) całym spektrum zagrożeń tradycyjnych, wyrażających się w użyciu siły zbrojnej w stosunkach pomiędzy państwami;
- 2) zagrożeniach nietradycyjnych związanych z pojawieniem się w stosunkach międzynarodowych podmiotów pozapaństwowych;
- 3) związanych z rozwojem cywilizacyjnym, np. rozwój technologii informatycznych, zagrożenia dla środowiska naturalnego;
- 4) związanych z rozszerzaniem się definicji bezpieczeństwa (nowe kategorie bezpieczeństwa, np. energetyczne, żywnościowe)¹⁴.

Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie posiadała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Były to co najwyżej rozwiązania wykonawcze adaptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Sojuszu. O charakterze tych ostatnich świadczyć może treść dokumentu pt. *Statut Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego i organów kierowania nimi (na czas wojny)*¹⁵. Przeobrażenia ustrojowe przełomu 1989/1990 roku zaowocowały nie tylko w wymiarze politycznym, ekonomicznym, lecz także w sferze obronności i polityki bezpieczeństwa narodowego. Praktycznym tego wymiarem było przyjmowanie kolejnych doktryn, założeń polityki bezpieczeństwa i strategii bezpieczeństwa narodowego. W każdym z tych dokumentów elementem mającym przeciwstawić się potencjalnym i realnym wyzwaniom i zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa były:

- system obronny,
- system obronności RP,
- system bezpieczeństwa narodowego RP.

Ta mnogość określeń była przede wszystkim efektem zdominowania wieloletniego podejścia militarnego do problemu bezpieczeństwa narodowego. W kolejnych dokumentach doktrynalnych (1990, 1992, 2000) za główne ogniwo systemu obronnego uznawano Siły Zbrojne RP. Ich podstawowym przeznaczeniem, czyli celem polityczno-strategicznym określonym zgodnie z tak interpretowanymi kolejnymi konstytucjami, było zagwarantowanie niepodległości i bezpieczeństwa narodu, suwerenności oraz nienaruszalności granic.

Autorzy tych dokumentów za najważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego uważali zagrożenia militarne (agresja, konflikt zbrojny).

¹⁴ *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, R. Kuźniar, B. Balcerowicz i inni, Wyd. nauk. Scholar, Warszawa 2012, s. 41-42.

¹⁵ S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 53-73. Autor ten akapit powtarza w wielu swoich opracowaniach.

W literaturze przedmiotu okresu PRL i lat dziewięćdziesiątych XX wieku w zasadzie nie posługiwano się pojęciem system bezpieczeństwa narodowego, a używano określenia **system obronny, system obronności, system obronny kraju**. W *Małej encyklopedii wojskowej* systemowi obronnemu poświęcono prawie trzy strony tekstu. Definicja jest bardzo zideologizowana, a istota systemu sprowadza się do „systemu organizacji i przygotowania kraju oraz jego sił zbrojnych do obrony na wypadek agresji”. Do elementów **systemu obronnego** zaliczono m.in.:

- strukturę i zasady funkcjonowania kierownictwa polityczno-wojskowego i jego organów wykonawczo-koordynacyjnych,
- siły zbrojne oraz koncepcję ich użycia,
- całokształt przygotowań obronnych i realizowanych w układzie gospodarki narodowej,
- ustawodawstwo wojskowe,
- system obronny i samoobrony ludności cywilnej¹⁶.

W *Leksykonie wiedzy wojskowej* autorzy zawarli dwie definicje:

- systemu obronnego państwa,
- systemu obrony.

System obronny państwa to układ wewnętrznie skoordynowany i jednolicie działający, spełniający różne funkcje na rzecz obronności państwa stosownie do przyjętej przez nie doktryny wojennej, mający na celu zachowanie bezpieczeństwa narodowego i nienaruszalności terytorialnej oraz skuteczne zapobieganie lub przeciwstawienie się każdej agresji.

Do głównych elementów „SOP” zalicza się:

- Przygotowanie zgodnie z doktryną wojenną pod względem obronnym całego społeczeństwa, gospodarki narodowej, terytorium kraju, sił zbrojnych.
- Strukturalną i funkcjonalną organizację kierownictwa polityczno-wojskowego państwa i jego organów wykonawczo-koordynacyjnych.
- Układy i powiązania z koalicyjnym systemem obronnym.
- Prawne określenie obronności państwa i ustalenie zasady jej funkcjonowania¹⁷.

System obronny zaś to skoordynowany wewnętrznie i wzajemnie powiązany układ zasadniczych elementów obrony tworzących określoną całość, zgodnie z zamiarem prowadzenia działań dla osiągnięcia celu walki, bitwy lub operacji obronnej¹⁸.

Według Kazimierza Nożki **system obronny RP** stanowią elementy potencjału obronnego własnego i ewentualnie sojuszniczego połączone celem politycznym zapewniającym historycznie uwarunkowaną suwerenność i niepodległość narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa¹⁹.

¹⁶ *Mała encyklopedia wojskowa*, tom 3 (R-Ż), wyd. MON, Warszawa 1971, s. 244-246.

¹⁷ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 427.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Wyd. Bellona, Warszawa 1994, s. 16.

W wielokrotnie wznawianym *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* autorzy zawarli definicję zarówno systemu obronnego państwa, systemu obronności państwa, jak i systemu bezpieczeństwa państwa.

System bezpieczeństwa państwa – według autorów słownika – to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym²⁰. Należy zauważyć w tej definicji znaczące rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa państwa.

System obronności państwa – według autorów słownika – to zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) państwa²¹.

Wyrazem odzyskiwania suwerenności przez Polskę na przełomie 1989 i 1990 roku były prace nad *Doktryną obronną RP*. Ich efektem była przyjęta uchwała Komitetu Obrony Kraju w dniu 21.02.1990 r. *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Jak zauważa jej prawdopodobny autor – gen. Koziej – w chwili przyjęcia doktryna ta była już nieaktualna. Stanowiła rezultat swoistego nadrabiania zaległości w dziedzinie strategii obronności państwa w ramach sojuszu (UW)²². Doktryna określała główne kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwa, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela. Była pierwszym w powojennej Polsce jawnym dokumentem określającym i przedstawiającym publicznie wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Oceniając zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, przyjmowano jednoznacznie, że stanowi je międzykoalicyjny konflikt zbrojny w Europie między NATO i Układem Warszawskim mogący wywołać reperkusje w skali światowej. Mógłby to być także konflikt stopniowo narastający lub też nagle wybuchający, z dużym prawdopodobieństwem użycia broni jądrowej.

Aby zapobiec tym zagrożeniom oraz przeciwstawić się ewentualnej agresji militarnej, przygotowywany był system obrony państwa, który obejmował następujące dziedziny:

- polityczno-społeczną,
- administracyjno-gospodarczą,
- militarną,
- ochrony państwa,
- obrony cywilnej²³.

²⁰ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. IV, Wyd. AON, Warszawa 2009, s. 139.

²¹ *Ibidem*, s. 141.

²² S. Koziej, *Ewolucja polskiej strategii obronności*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 451. Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21.02.1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] „Monitor Polski” z dnia 16 marca 1990 r.

²³ Rozdział II Doktryny.

Za podstawowe ogniwo systemu obronnego uznano odpowiednio wyposażone i szkolone Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Ich głównym zadaniem było zagwarantowanie niepodległości i bezpieczeństwa narodu, suwerenności oraz nienaruszalności granic państwa polskiego. Istotnym i niezbędnym składnikiem obronności kraju była obrona cywilna przygotowywana do działań zarówno w czasie pokoju, jak i ewentualnej wojny²⁵.

Z przykrością trzeba zauważyć marginalizowanie OC w poniższych dokumentach doktrynalnych i zastępowanie jej roli i zadań systemem zarządzania kryzysowego.

Rozwiązanie 1 lipca 1991 roku Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały – jak wielokrotnie w swoich opracowaniach podkreśla Stanisław Koziej – nową erę w sferze polityki bezpieczeństwa i obronności RP²⁶.

Nowa sytuacja geopolityczna wymagała nowego podejścia do polityki bezpieczeństwa narodowego, a tym samym opracowania doktryny uwzględniającej przemiany nowej doktryny obronnej lub inaczej strategii.

W tym celu Prezydent RP rozporządzeniem z dnia 5 sierpnia 1991 roku powołał międzyresortowy zespół. W jego skład wchodził przedstawiciel Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu Rady Ministrów, Sztabu Generalnego WP oraz pracownicy i konsultanci Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Formuła uczestnictwa pozwalała na zdemilitaryzowanie treści doktryny, strategii. W trakcie kolejnych spotkań ustalono ostateczną wersję dokumentu.

Wersja finalna dokumentów przyjęta została przez Komitet Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 roku pod nazwą *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Ich treść określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach samodzielności obronnej dekady lat dziewięćdziesiątych. Punktem wyjścia tej strategii było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje podejście do problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowej kwestii polskiej racji stanu.

W porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie zagrożeń i ich charakteru. Nie mówi się już o dużej wojnie globalnej czy nawet europejskiej, o wojnie z użyciem broni jądrowej. Ekspozuje się raczej zagrożenia pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym²⁷.

²⁴ W zakresie nazewnictwa systemu można zauważyć pewną niestaranność, brak konsekwencji czy wręcz niechlujstwo. Raz jest to system obrony, innym razem system obronny.

²⁵ Rozdział VIII Doktryny.

²⁶ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 219.

²⁷ Rozdział 5 *Założeń polskiej polityki bezpieczeństwa*, [w:] „Przegląd Rządowy” nr 12/92, s. 73-75.

Jak określono w *Założeniach...*, Polska posiada własny potencjał militarny i **system obronny państwa**. Zasadniczym jego elementem są siły zbrojne stale gotowe do podjęcia zadań bojowych i do wojennego rozwinięcia.

Celem strategicznym obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Jak określono w *Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* – dla przeciwdziałania zagrożeniom wojennym, a także w celu realizacji zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych, utrzymuje się w czasie pokoju i rozwija na czas zagrożenia i wojny **system obronny Rzeczypospolitej Polskiej**. Jego głównymi elementami są:

- siły zbrojne,
- pozamilitarne,
- system kierowania obronnością²⁸.

Jest to istotna zmiana w stosunku do definicji systemu obronnego w doktrynie obronnej z 1990 roku, gdzie była mowa raczej o systemowym ujęciu, z punktu widzenia realizacji zadań obronnych, różnych dziedzin funkcjonowania państwa, nie zaś o konkretnej strukturze systemu obronnego. Głównym zadaniem Sił Zbrojnych RP było natychmiastowe stawienie oporu każdej agresji militarnej. Siły Zbrojne RP składały się z trzech rodzajów wojsk:

- sił lądowych,
- wojsk lotniczych i obrony powietrznej,
- marynarki wojennej.

W czasie pokoju siły zbrojne są utrzymywane w gotowości bojowej i mobilizacyjnej zapewniającej sprawność na wypadek potrzeby ich operacyjnego rozwinięcia. Przejście sił zbrojnych ze struktury i stanu liczebnego czasu pokoju na struktury i stan liczebny czasu wojny odbywa się przez ich mobilizacyjne rozwinięcie. Dowodzenie wojskami w czasie zagrożenia i wojny realizuje się przez rozwinięty wojenny system dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Jest on integralną częścią systemu kierowania obroną państwa.

Ochrona ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych.

Strategia w zakresie pozamilitarnych ogniw obronnych odniosła się prawie wyłącznie do ogniw ochronnych. Warty podkreślenia jest fakt wyodrębnienia systemu kierowania obronnością jako jednego z podstawowych elementów systemu obronnego państwa. Zasadnicze funkcje w systemie kierowania obronnością państwa w czasie pokoju określiła Konstytucja RP. Jak zaakcentowano, kierowanie obronnością państwa sprawują wszystkie organa władzy i administracji państwowej i samorządowej stosownie do kompetencji i zadań obronnych zawartych

²⁸ Rozdział 6 *Polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*.

w Konstytucji i ustawach²⁹. Podsumowując, strategia obronna z 1992 roku była pierwszym strategicznym dokumentem w dziedzinie obronności przygotowanym w warunkach rzeczywistej suwerenności państwowej.

Strategia ta obowiązywała niemal osiem lat, stosunkowo szybko tracąc na aktualności i nie odpowiadając na zmiany zachodzące zarówno w środowisku międzynarodowym, jak i na przeobrażenia w systemie prawnym i politycznym RP. Była ona adekwatna do warunków wymuszonej samodzielności obronnej, realizowanej w formie zmian strukturalnych Sił Zbrojnych³⁰. W obliczu integracji z NATO strategia musiała być zmieniona. Cel polskiej polityki zdefiniowany na przełomie 1991/92 r., jakim było członkostwo w NATO, zaczął się materializować w lipcu 1997 roku.

W 1997 roku po spotkaniu szefów państw i rządów NATO w Madrycie, a więc od rozpoczęcia procesu akcesyjnego, rozpoczęto prace koncepcyjne nad Strategią bezpieczeństwa narodowego RP i Strategią obronności RP³¹. Prace te przeciągały się ze względu na oczekiwanie nowej Koncepcji Strategicznej NATO. Jak zauważa gen. Koziej – wynikało to z przyjęcia rozwiązań właściwych dla członkostwa w UW, uznających nadrzędność strategii sojuszniczej nad strategią narodową³². Ostatecznie zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów: *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* i *Strategii obronności RP*.

W dniu 4 stycznia 2000 roku Rada Ministrów przyjęła *Strategię bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. Skupiała się ona na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Warty podkreślenia jest fakt, że dokument ten został ostatecznie zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów, przyjęty bez udziału Prezydenta RP oraz Sejmu i Senatu. W porównaniu z poprzednimi dokumentami strategicznymi zawierał wiele nowych elementów. W celu realizacji strategicznych zadań prewencyjno-stabilizujących, kryzysowych i obronnych oraz przeciwdziałania wyzwaniom i zagrożeniom Rzeczypospolita Polska utrzymuje i systematycznie modernizuje **system obronności RP**. Jest on utrzymywany i przygotowywany w gotowości do rozwinięcia i skutecznego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w stanie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego lub wojny.

System obronności RP opiera się na potencjale narodowym państwa i obejmuje ściśle powiązane ze sobą podsystemy:

1. Kierowania obronnością;
2. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Pozamilitarne ogniwa systemu obronności³³.

²⁹ Rozdział *System kierowania obronnością*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*.

³⁰ M.in. zmiana dyslokacji Związków Taktycznych; stworzenie Krakowskiego Okręgu Wojskowego itp.

³¹ Szerzej: J. Pawłowski, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, J. Gryz (red.), Wyd. PWN, Warszawa 2013, s. 155-156.

³² S. Koziej, *Między...*, op. cit., s. 230.

³³ *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2000*. Rozdział 4.4. *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*.

Jednym z najtrudniejszych problemów w pracach nad strategią było ustalenie koncepcji **podsystemu kierowania obronnością**. Jak zauważa wielu analityków, wynikało to z braku przejrzystych – ustawowych rozstrzygnięć kompetencyjnych³⁴. Podsystemowi temu w strategii autorzy poświęcili jedynie pięć wierszy. Podsystem tworzą wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych w ustawowych relacjach kompetencyjnych. Jak określono w strategii, do zasadniczych funkcji podsystemu należy:

- kierowanie przygotowaniem obronnym w czasie pokoju;
- kierowanie reagowaniem na zagrożenia kryzysowe;
- kierowanie obroną państwa w czasie wojny³⁵.

Podstawowym elementem, wyspecjalizowanym systemem obronności państwa oraz głównym – obok dyplomacji – instrumentem realizacji Strategii bezpieczeństwa RP są Siły Zbrojne RP. Służą one, zgodnie z Konstytucją RP, ochronie niepodległości i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa.

Siły Zbrojne RP wykonują zadania wynikające ze Strategii, a skonkretyzowane w stosownych narodowych i sojuszniczych planach reagowania kryzysowego i obrony państwa.

W skład **podsystemu pozamilitarnego** wchodzi wszystkie, poza Siłami Zbrojnymi, ogniwa wykonawcze administracji publicznej, inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy, na które są nakładane zadania lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w ramach powszechnie obowiązującego prawa. Pozamilitarne ogniwa systemu obronności państwa funkcjonują w ramach działów administracji rządowej oraz struktur terytorialnych systemu obronności państwa³⁶.

Równolegle z pracami koncepcyjnymi nad Strategią bezpieczeństwa RP toczyły się prace nad **Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej**. Podstawę i bazę merytoryczną prowadzonych prac nad Strategią obronności stanowiły postanowienia Konstytucji, ustaw regulujących problematykę obronności, a także dokumentów i opracowań MON, Sztabu Generalnego WP oraz Akademii Obrony Narodowej (zwłaszcza Wydziału Strategiczno-Obronny). Strategia obronności została zaakceptowana przez RM 23 maja 2000 roku i była kolejnym dokumentem rządowym przyjętym bez udziału Prezydenta RP oraz Sejmu i Senatu.

Strategia bezpieczeństwa RP przewidywała opracowanie tak zwanych strategii sektorowych, czyli właściwie resortowych. Dlatego też Strategię obronności RP uważa się za pierwszą strategię sektorową opracowaną w Ministerstwie Obrony Narodowej. Pierwsza Strategia obronności RP ustanawiała wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i dawała podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac

³⁴ M.in. Jacek Pawłowski, Stanisław Koziej.

³⁵ *Strategia...*, op. cit., rozdz. 4.5.

³⁶ *Ibidem*, rozdz. 4.7.

planistycznych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny³⁷.

Stosownie do wyznaczonych celów i zadań strategicznych Polska – jak określono w Strategii obronności – będzie utrzymywać **system obronności** o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawienie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów:

- podsystemu kierowania i dwóch podsystemów wykonawczych:
 - militarnego (Siły Zbrojne RP),
 - pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne)³⁸.

Realizację decyzji państwa w dziedzinie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej – centralnym, resortowym i terenowym, w tym organy dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swoich kompetencji stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa. Organy kierowania, odpowiadając za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą tworzą system kierowania obronnością. Podsystem ten, przygotowywany w czasie pokoju, jest zdolny do stosownego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny³⁹.

Podobnie jak w *Strategii bezpieczeństwa RP*, w *Strategii obronności* określono rolę, miejsce i zadania Sił Zbrojnych RP w systemie obronności państwa. Według **Strategii obronności** Siły Zbrojne RP są podstawowym elementem systemu obronności państwa i służą ochronie niepodległości RP i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic.

Działając w narodowym systemie obronności i w systemie sojusznictwa, Siły Zbrojne RP są przygotowywane do wykonywania trzech rodzajów zadań strategicznych:

- zadań obronnych w razie wojny,
- zadań reagowania kryzysowego,
- zadań stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju.

Ponadto są one gotowe do udziału w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne⁴⁰. Nowym i jednocześnie bardzo ważnym elementem w strategii było właśnie wyróżnienie trzech stanów bezpieczeństwa państwa.

³⁷ J. Pawłowski, *Ewolucja...*, op. cit., s. 156-157.

³⁸ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta przez RM 23.05.2000 r.). Rozdział – System obronności RP (4.1), pkt 37.

³⁹ Ibidem, pkt 38.

⁴⁰ Ibidem, rozdział 4.2, pkt 46-63.

Do podstawowych funkcji **pozamilitarnych ogniów obronnych** należą – według Strategii:

- ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;
- zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojusznicznych, prowadzących operacje na terytorium Polski⁴¹.

Wśród ogniów pozamilitarnych występują ogniwa:

- informacyjne,
- ochronne,
- gospodarcze.

W sensie organizacyjnym funkcjonują one w ramach resortowych i terytorialnych systemów obronności.

Dokumentem zastępującym Strategię bezpieczeństwa RP z 2000 roku była **Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 roku**. Potrzeba przyjęcia nowej strategii wynikała z dużej dynamiki i skali zmian w stosunkach międzynarodowych po 2000 roku. Pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego⁴².

Jak określono w rozdziale II – założenia ogólne – wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dyktują potrzebę podejścia całościowego. Zaciera się bowiem różnica między zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa. Rośnie znaczenie czynnika międzynarodowego i rola współdziałania międzynarodowego, w tym zwłaszcza w układzie sojuszników. Zwiększa się wpływ czynników pozawojskowych, w tym ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Na stan bezpieczeństwa wpływa w istotnej mierze poszanowanie uniwersalnych praw człowieka, zasad demokracji i praworządności⁴³.

Zadaniem polityki i **systemu obronnego państwa** jest przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym przede wszystkim obrona terytorium Polski przed ewentualną agresją zbrojną oraz zapewnienie nienaruszalności granic, ochrona organów państwowych i instytucji publicznych oraz zapewnienie jej warunków przetrwania w sytuacji kryzysu lub konfliktu.

System obronny odpowiedzialny jest za wykrywanie zagrożeń, kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, reagowanie na zagrożenia kryzysowe, obronę państwa i udział we wspólnej sojuszniczej obronie zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

⁴¹ Ibidem, rozdział 4.3, pkt 64-67.

⁴² Istotny wpływ na nowe spojrzenie na pojmowanie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego miały wydarzenia z 11 września 2001 roku w USA.

⁴³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, s. 3, <http://www.bbn.gov.pl/pl/dokument/strategiabezpieczenstwa.html>, dostęp: 25.09.2003 r.

W sensie formalnym Strategia 2003 ma silniejszą moc oddziaływania niż jej poprzedniczka, która była wyłącznie dokumentem rządowym i nie przedłożono jej do akceptacji prezydentowi, co było niewątpliwie niepotrzebnym antyprezydenckim gestem ówczesnego rządu.

Oceniając Strategię, trzeba podkreślić jej walor merytoryczny – próba zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Strategia bezpieczeństwa obejmuje wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa.

W rozdziale III Strategii określono zadania służb państwowych na szeroko ujętym tle uwarunkowań, szczególną uwagę skupiając na:

- aktywności międzynarodowej (NATO, UE, ONZ);
- Siłach Zbrojnych RP;
- wywiadzie;
- wewnętrznych aspektach bezpieczeństwa:
 - służbach specjalnych,
 - ochronie infrastruktury teleinformacyjnej,
 - Straży Granicznej⁴⁴.

Wyrażnym mankamentem Strategii 2003 roku było pominięcie zintegrowanego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Konsekwencją pominięcia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym było pobieżne potraktowanie ustaleń dotyczących sposobu jej implementacji. Zapis, że „skuteczność naszej strategii bezpieczeństwa zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich, instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy”, uważamy za niewystarczający. Wyjątkowym brakiem konsekwencji autorów Strategii 2003 jest chaotyczne pomieszczenie uwarunkowań narodowych i międzynarodowych bezpieczeństwa państwa⁴⁵. W rozdziale *Założenia ogólne* określono zadania systemu obronnego państwa, nie wskazując jego struktury.

Strategia z 2003 roku zastała zastąpiona trzecią już od momentu wstąpienia do NATO **Strategią Bezpieczeństwa Narodowego 2007**. Należy podkreślić za J. Pawłowskim, że była to pierwsza zintegrowana Strategia ujmująca w swej treści podstawowe elementy Strategii obronności, z jeszcze nie do końca dopracowaną częścią dotyczącą systemu bezpieczeństwa narodowego. Można przy tym stwierdzić, że powstał dokument dający w pełni podstawy do opracowania strategii wojskowej⁴⁶.

Jako nadrzędny cel strategiczny Rzeczypospolitej Polskiej określano zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans⁴⁷. Rozdział II Strategii poświęcono wyzwaniom i zagrożeniom bezpie-

⁴⁴ Ibidem, s. 5-12.

⁴⁵ Widoczne jest to zwłaszcza w rozdziale II i III pt. *Założenia ogólne, zadania służb państwowych*.

⁴⁶ J. Pawłowski, *Ewolucja...*, op. cit., s. 163.

⁴⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. BBN, Warszawa 2007 – rozdz. 1.2, pkt 15-16.

czeństwa. W perspektywie długofalowej bezpieczeństwo Polski w znacznej mierze zależy od zdolności państwa do stawienia czoła wyzwaniom, które wykraczają poza tradycyjne rozumienie zagrożenia bezpieczeństwa. Do wyzwań o charakterze wewnętrznym zaliczono konieczność dokończenia transformacji polskiego systemu prawnego. Wyzwaniem pozostawała również poprawa stanu infrastruktury.

Wśród zagrożeń o charakterze zewnętrznym największe znaczenie ma uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców z jednego źródła.

Potencjalnym zagrożeniem byłoby załamanie procesów integracyjnych w Europie, zwłaszcza Unii Europejskiej, oraz osłabienie więzów łączących wspólnotę transatlantycką. Zagrożeniem dla Europy, w tym dla Polski, jest zorganizowany terroryzm międzynarodowy i przestępczość zorganizowana. Polska mogła podlegać również zagrożeniom o charakterze ekologicznym⁴⁸.

Istotny wpływ na politykę bezpieczeństwa RP miało określenie w Strategii celów i zadań sektorowych oraz wskazanie kategorii bezpieczeństwa. Wyodrębniono:

- bezpieczeństwo zewnętrzne,
- bezpieczeństwo militarne,
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo obywatelskie,
- bezpieczeństwo społeczne,
- bezpieczeństwo ekonomiczne,
- bezpieczeństwo ekologiczne,
- bezpieczeństwo informacyjne i telekomunikacyjne⁴⁹.

Naszym zdaniem takie ujęcie jest wewnętrznie niespójne, gdyż wskazane kategorie mieszczą się zarówno w bezpieczeństwie wewnętrznym, jak i międzynarodowym.

Aby realizować cele strategiczne i przeciwdziałać wyzwaniom, ryzyku i zagrożeniom, potrzebny jest sprawny, wydajny, właściwie zorganizowany **system bezpieczeństwa państwa**.

Na system ten – według Strategii – składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy i 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 przeciwdziałania 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 przemysłowo-obronny⁵⁰.

⁴⁸ Szerzej: W. Śmiałek, *Ewolucja wyzwań i zagrożeń w doktrynie obronnej i strategiach bezpieczeństwa narodowego RP (1990-2015)*, [w:] *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, B. Jagusiak (red.), Wyd. WAT, Warszawa 2015, s. 322-323.

⁴⁹ Ibidem, s. 10-20.

⁵⁰ Ibidem, rozdz. 4.1, pkt 83.

System bezpieczeństwa narodowego musi być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy⁵¹.

Pewne wątpliwości natury merytorycznej budzi analiza Strategii 2007 dokonana przez Andrzeja Szymonika. Autor swoją uwagę skupił na procedurach i strukturach zarządzania kryzysowego, marginalnie traktując sam system bezpieczeństwa narodowego⁵².

Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym – według Strategii – tworzą organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Szczególna rola w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym przypada Parlamentowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów. Naczelnym zadaniem podsystemu kierowania jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa narodowego⁵³.

Podsystemy wykonawcze tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego⁵⁴.

System bezpieczeństwa narodowego w Strategii z 2007 roku składa się z:

- podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- podsystemów wykonawczych.

Podstawowym zadaniem podsystemów wykonawczych jest wczesne rozpoznanie wyzwań i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa kraju, a w razie ich wystąpienia – przeciwdziałanie negatywnym następstwom. Równie istotnym zadaniem tych służb jest zwiększenie potencjału państwa i jego zdolności realizacji interesów narodowych.

Podsystemy wykonawcze tworzą:

- 1) **sprawy zagraniczne** – zapewnienie bezpieczeństwa państwa wymaga aktywności w sferze polityki zagranicznej obejmującej swym zasięgiem wiele sfer życia politycznego, wojskowego, gospodarczego i społecznego;
- 2) **obrona narodowa** – której głównym elementem są Siły Zbrojne RP. Ich zasadniczym zadaniem jest zapewnienie zdolności państwa do obrony

⁵¹ Autorzy Strategii są niekonsekwentni w nazewnictwie, gdyż zamiennie posługują się określeniem „system bezpieczeństwa państwa” (pkt 83) i „system bezpieczeństwa narodowego” (pkt 85). Zdecydowanie nie zgadzamy się z takim podejściem, gdyż są to dwie znacznie różniące się kategorie. Uważamy, że głosiciele poglądu o tożsamym, zamiennym ujęciu obydwu kategorii systemu bezpieczeństwa nie mają racji, ponieważ m.in. utożsamiają interesy państwa i narodu. Różnice między nimi wyraźnie widać na przykładzie historycznych doświadczeń wielu państw, między innymi Polski – stan wojenny 1981, przewrót majowy 1926.

⁵² Ubolewać należy nad niekonsekwencją autora. Skupił się on jedynie na jednym systemie bezpieczeństwa (2007), a w tytule pracy używa określenia systemy. Autor zdecydowanie przekroczył zakres tematu określony w tytule. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.

⁵³ *Strategia...*, op. cit., rozdz. 4.2, pkt 88.

⁵⁴ *Ibidem*, rozdz. 4.3.

oraz utrzymywanie gotowości do przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych;

- 3) **służby specjalne** – wywiadowcze i kontrwywiadowcze zadania służb specjalnych dotyczą rozpoznania zjawisk zewnętrznych oraz wewnętrznych, które zagrażają interesom kraju, a także przeciwdziałania im;
- 4) **administracja publiczna i sprawy wewnętrzne** – działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią jedno z podstawowych zadań administracji rządowej nie tylko szczebla centralnego, lecz także wojewódzkiego, organów samorządu terytorialnego i służb im podlegających, m.in. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i inspekcji. Szczególna rola w tym zakresie powinna przypadać Systemowi Ochrony Ludności;
- 5) **informatyzacja i telekomunikacja** – ich zadaniem w ramach podsystemu wykonawczego jest powszechna implementacja rozwiązań podnoszących stan techniczny systemów i sieci teleinformatycznych;
- 6) **sprawiedliwość** – rozumiana jako system prawny RP, którego zadaniem powinna być troska o ochronę bezpieczeństwa i spokoju obywateli;
- 7) **gospodarka** – nadrzędnym celem polityki gospodarczej jest utrzymanie równowagi finansowej, stabilności energetycznej i surowcowej oraz zdolności rozwojowych w przemyśle i usługach;
- 8) **gospodarka morska** – kluczowymi elementami dla gospodarki morskiej są żegluga, porty morskie oraz opracowanie i wdrożenie skutecznych mechanizmów prowadzących do zwiększenia bezpieczeństwa w portach i na morzu oraz poprawy ochrony środowiska morskiego;
- 9) **budżet i finanse publiczne** – w ramach ich działania państwa będą się koncentrowały na poprawie stanu finansów publicznych oraz zarządzania nimi, na zwiększeniu absorpcji funduszy unijnych i tworzeniu warunków do efektywnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych oraz na pobudzaniu przedsiębiorczości i innowacyjności przedsiębiorstw;
- 10) **skarb państwa zapewnia** wpływ państwa na część infrastruktury gospodarczej oraz sprawuje nadzór właścicielski nad majątkiem państwowym, procesami jego prywatyzacji i restrukturyzacji;
- 11) **transport** – budowa nowoczesnego systemu transportowego, a w szczególności dróg publicznych, modernizacja kolei, portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych, połączona z wprowadzeniem nowoczesnych środków transportu, stanowi jedną z kluczowych dziedzin w systemie przygotowań obronnych oraz reagowania kryzysowego państwa;
- 12) **budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa** – nadrzędnym celem tego elementu podsystemu wykonawczego w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego jest realizacja zadań ukierunkowanych na przeciwdziałanie powstawaniu katastrof budowlanych, wywołanych przez

- żywioty, wady konstrukcyjne budynków i zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych;
- 13) **rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne** – mają kluczowe znaczenie dla jakości życia obywateli. Polska powinna zagwarantować sobie pełną samowystarczalność produkcji żywności oraz zapewnienie dostaw bezpiecznej żywności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa;
 - 14) **rozwój regionalny** – w długookresowej perspektywie jest możliwy wówczas, gdy będzie oparty na rozwoju społeczeństwa, ustawicznym zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionów, w tym na inwestycjach w sferze badań i rozwoju oraz uzyskaniu stabilnych warunków ekonomiczno-społecznych i środowiskowych;
 - 15) **praca, zabezpieczenie społeczne i sprawy rodziny** – celem nadrzędnym jest osiągnięcie porównywalnych z europejskimi standardów życia, obejmujących równy dostęp do praw społecznych, poprawę warunków funkcjonowania rodzin oraz wsparcie grup i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
 - 16) **zdrowie** – nadrzędnym celem służby zdrowia jest zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, w tym zwłaszcza zahamowanie tendencji do ekspansji chorób przewlekłych, związanych ze współczesną cywilizacją, oraz zbliżenie Polski pod tym względem do standardów Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę rosnące zagrożenia życia i zdrowia dużych grup ludności w wyniku działań terrorystycznych, w tym terroryzmu radiacyjnego, chemicznego i bioterroryzmu, a także zdarzeń masowych i katastrof o różnorodnym charakterze, należy posiadać odpowiednio przygotowane i zmobilizowane siły i środki medyczne na szczeblu centralnym, wojewódzkim i samorządowym;
 - 17) **nauka i szkolnictwo wyższe** – nadrzędnym celem ich działań jest wspieranie bezpieczeństwa państwa poprzez budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy i tworzenie wykształconych zasobów osobowych, upowszechnianie innowacyjności i nowych technologii w oparciu o potencjał środowisk naukowych i system szkolnictwa wyższego;
 - 18) **oświata i wychowanie** – głównym celem w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest rozwijanie świadomości o powinnościach obywateli na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, kształtowanie postaw patriotycznych oraz nabywanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do racjonalnego i skutecznego działania w warunkach pokoju i stanach nadzwyczajnych;
 - 19) **kultura i ochrona dziedzictwa narodowego** – aby sprostać aktualnym i przewidywalnym wyzwaniom i zagrożeniom, Polska nadal przywiązywać będzie ogromną wagę do rozwoju kultury narodowej i zachowania tożsamości narodowej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Dla osiągnięcia

tych celów podejmowane będą działania o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym, technicznym i edukacyjnym;

- 20) **środowisko** – polityka ekologiczna państwa będzie dążyć do takiego stymulowania procesów rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały środowisku i jego zasobom;
- 21) **terenowe organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego** – współuczestniczą w realizacji strategicznych celów polityki bezpieczeństwa RP oraz prowadzą działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą⁵⁵.

Oceniając przyjęty model systemu, trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na podsystem wykonawczy, a zwłaszcza jego elementy. Nie w pełni uzasadnione merytorycznie wydaje się równoznaczne potraktowanie Sił Zbrojnych RP z pozostałymi elementami, np. kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne, doktryny, strategie, dokumenty

- [1] Koncepcja Strategiczna Sojuszu zaakceptowana przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23-24 kwietnia 1999 roku.
- [2] Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej (1992).
- [3] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2003).
- [4] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2007).
- [5] Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (2000).
- [6] Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej (2000).
- [7] Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej.
- [8] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
- [9] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.
- [10] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.
- [11] Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa (1992).

⁵⁵ *Strategia...*, op. cit., s. 21-36, pkt 91-145.

Literatura

- [1] BALCEROWICZ B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. Scholar, Warszawa 2010.
- [2] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. nauk. R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- [3] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. R. Kuźniar, B. Balcerowicz, Wyd. Scholar, Warszawa 2012.
- [4] *Biała Księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. BBN, Warszawa 2013.
- [5] *Dimensions of military strategy*, Compiled by George Edward Thibault, National Defence University, Washington 1987.
- [6] *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania w świetle aktualnych zagrożeń skażeniami*, red. nauk. Bogusław Kot, Jacek Barański, Wyd. COAS, Warszawa 2016.
- [7] *International Military Defense Encyclopedia*, New York 1993.
- [8] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. nauk. Paweł Chmielnicki, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- [9] KOZIEJ S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
- [10] KOZIEJ S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- [11] *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979.
- [12] *Mała encyklopedia wojskowa*, tom 3 (R-Ż), wyd. MON, Warszawa 1971.
- [13] NOŻKO K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Wyd. Bellona, Warszawa, 1994.
- [14] *Polska polityka bezpieczeństwa państwa 1989-2000*, red. Roman Kuźniar, Wyd. Scholar, Warszawa 2001.
- [15] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie czwarte, Wyd. AON, Warszawa 2009.
- [16] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. nauk. Jarosław Gryz, Wyd. PWN, Warszawa 2013.
- [17] SZYMONIK A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
- [18] *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, red. nauk. Bogusław Jagusiak, Wyd. WAT, Warszawa 2015.
- [19] ZARYCHTA S., *Doktryny i strategie NATO 1949-2013*, Wyd. Bellona, Warszawa 2014.

THE DEFENSE / SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND IN CONSIDERATION OF DOCTRINE AND STRATEGY (1990-2007). PART I

Abstract. After 1989 Poland's new strategic conceptual, methodological and legal framework re-shaped the competence of state institutions that are constitutionally responsible for creation and implementation of the state security policy. And regardless of the acknowledged form of the National Security Strategy (as "doctrine", "security policy" or "strategy"), all considering that traditionally security is recognized and defined in the context of challenges and threats for a given entity, for Poland the 1990s was a period of radical political changes. Hence, security and defense also experienced revolutionary transformations. The security environment in discussion includes three separate periods: belonging to the Warsaw Pact, then to gray security zone – defensive independence, and a period of belonging to NATO. To counteract the threats task of preparing the state organs was based on the legal basis for the functioning of the state defense system as defined in: Defense Doctrine of the Republic of Poland (1990), "Assumptions of the Polish Security Policy", "Security Policy and defense strategy of the Republic of Poland" (1992), "National Security Strategies of the Republic of Poland" (2000, 2003, 2007). In these documents, the defense system of the Republic of Poland, its structure and tasks of constituent elements were defined in various ways, as described in the following article.

Keywords: defense system, doctrine, national security strategy, security system.