

---

*Ryszard WRÓBLEWSKI*

*Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach<sup>1</sup>*

*Wydział Nauk Społecznych*

*Institut Nauk o Bezpieczeństwie*

*ryszard.wroblewski@uph.edu.pl*

*ORCID 0000-0002-7816-6786*

<https://doi.org/10.34739/dsd.2021.01.01>

---



---

## ELEMENTY KONCEPCJI ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

---

**ABSTRAKT:** Celem artykułu jest identyfikacja obszarów przedmiotowych związanych z zarządzaniem propozycji niektórych elementów oraz zaproponowanie koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym Polski na potrzeby opracowania zapowiadanej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP–2020 ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Głównym problemem badawczym było pytanie: Jakie kluczowe elementy oraz rozwiązania powinna zawierać koncepcja zarządzania bezpieczeństwem narodowym na użytek opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym? Przyjęto następującą hipotezę: System bezpieczeństwa narodowego powinien tworzyć spójny, pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, układ powiązanych ze sobą organów zarządzania i wykonawczych. Niestety, istniejący system bezpieczeństwa narodowego RP nie w całości spełnia powyższe wymagania, co było już wielokrotnie sygnalizowane, choćby podczas kolejnych strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego i strategicznych przeglądów obronnych. Ponadto koncepcja zarządzania bezpieczeństwem narodowym powinna w szczególności precyzować odpowiedzi na następujące pytania: 1) Czym jest współczesne bezpieczeństwo narodowe?; 2) Na czym polega zarządzanie bezpieczeństwem narodowym?; 3) Jakie są kluczowe wyzwania stojące przed zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym?; 4) Jaka jest rola polityki i strategii w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym?; 5) Jaka powinna być architektura systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym na czas wojny? Weryfikacja powyższej hipotezy oraz podanie odpowiedzi na powyższe pytania wymagało dokonania krytycznej analizy aktów prawnych, dokumentów strategicznych i wybranych pozycji literatury przedmiotu. Uwzględniono także wyniki wieloletnich badań autora w zakresie tej problematyki.

**SŁOWA KLUCZOWE:** strategia narodowa, strategia bezpieczeństwa narodowego, system bezpieczeństwa narodowego, zarządzanie bezpieczeństwem narodowym

---

## ELEMENTS OF THE CONCEPT OF NATIONAL SECURITY MANAGEMENT

**ABSTRACT:** The aim of the article was to identify the subject areas related to the management of the proposals of some elements and to propose the concept of managing Poland's national security for the purposes of developing the act on national security management announced in the National Security Strategy of the Republic of Poland-2020. The main research problem was the question: What key elements and solutions should be included in the concept of national security management for the purpose of developing a draft act on national security management? The following hypothesis was

---

<sup>1</sup> Siedlce University of Natural Sciences and Humanities; Poland.

adopted: The national security system should form a coherent, in terms of organization and functionality, system of interrelated management and executive bodies. Unfortunately, the existing national security system of the Republic of Poland does not fully meet the above requirements, which has already been signaled many times, for example, during successive strategic national security reviews and strategic defense reviews. Moreover, the concept of national security management should, in particular, specify the answers to the following questions: 1) What is contemporary national security? 2) What is national security management? 3) What are the key challenges facing national security management? 4) What is the role of policy and strategy in national security management? 5) What should be the architecture of the national security management system during the war. The verification of the above hypothesis and answering the above questions required a critical analysis of legal acts, strategic documents, and selected items of literature on the subject. The results of the author's many years of research in this area were also taken into account.

**KEYWORDS:** national strategy, national security strategy, national security system, national security management

## WPROWADZENIE

Inspiracją do napisania niniejszego artykułu jest zapis w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP–2020*, dotyczący opracowania ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Ustawa ma na celu „zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych”<sup>2</sup> (do otoczenia – R.W.). Powyższe postanowienie należy uznać za bardzo ważny krok w długotrwałym już procesie doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, a w jego ramach – podsystemu zarządzania. Teoretyczną podstawę badań stanowiły wybrane współczesne koncepcje zarządzania, ujmujące je jako działanie sprawne i efektywne, a przede wszystkim koncepcje: systemowa, organizacji działającej w środowisku chaotycznym, organizacji sieciowej i organizacji opartej na wiedzy oraz zarządzania strategicznego. W odniesieniu do struktury aparatu państwowego wykorzystano koncepcję administracji publicznej, prezentowaną w poz. 3 załączonej bibliografii. W badaniach wykorzystano metody nauk społecznych o orientacji jakościowej oraz metody analizy problemów i metody analizy rozwiązań. Istotny wkład do badań miała metoda krytycznej analizy literatury przedmiotu.

Urzeczywistnienie bezpieczeństwa narodowego jest dynamicznym procesem, wymagającym stałego dostosowywania koncepcji zarządzania i podejmowanych działań do rzeczywistości (otoczenia), ujmowanej w perspektywie strategicznej. Polska, po wyjściu ze wspólnoty państw socjalistycznych i Układu Warszawskiego, odzyskała pełną suwerenność i rozpoczęła budowę nowego systemu bezpieczeństwa narodowego. Znajdując się w tzw. pustce strategicznej<sup>3</sup> wybrała opcję włączenia się w struktury integracyjne Europy. Dokonała głębokiej transformacji koncepcji, doktryn i struktur instytucji działających w obszarze bezpieczeństwa narodowego oraz – po spełnieniu kryteriów członkostwa – wstąpiła do NATO i UE. Członkostwo Polski w NATO i UE

<sup>2</sup> Ibidem, s.14.

<sup>3</sup> Pozostawanie poza Układem Warszawskim i NATO.

wywiera wprawdzie kluczowy wpływ na system bezpieczeństwa narodowego, jest jednak tylko jednym z wielu czynników determinujących w nim zmiany.

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje znacznie większy zakres przedmiotowy niż obrona narodowa i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie nim powinno zatem uwzględniać całokształt spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym. Słusznie zauważa Malwina Ewa Kołodziejczak, że w art. 5 Konstytucji RP wyrażone zostały najważniejsze „zadania Rzeczypospolitej Polskiej”, które powinny być odnoszone do bezpieczeństwa narodowego<sup>4</sup>. Są to przede wszystkim wartości, wymagające szczególnej ochrony ze strony aparatu państwowego, obejmujące:

- strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium,
- zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela,
- bezpieczeństwo obywateli,
- strzeżenie dziedzictwa narodowego,
- ochronę środowiska (art. 5 Konstytucji RP).

Powyższe wartości konstytucyjne stanowią fundament bezpieczeństwa narodowego i tworzą zasadniczy „człon definiujący” współczesne bezpieczeństwo narodowe. Ponadto środowisko bezpieczeństwa narodowego ulega dynamicznym zmianom, które również mają istotny wpływ na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego. Dlatego też system ten wymaga ustawicznego doskonalenia.

Decydującą rolę w procesie doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego odgrywa zarządzanie nim. Nie ulega wątpliwości, że podstawą opracowania wspomnianej wyżej ustawy powinna być odpowiednia koncepcja zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Propozycje, o których mowa wyżej, dotyczą pięciu kwestii, a mianowicie: definicji współczesnego bezpieczeństwa narodowego; wyzwań stojących przed zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym; roli polityki i strategii w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym oraz architektury systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym na czas wojny.

Ze względu na fakt, że urzeczywistnianie bezpieczeństwa narodowego jest możliwe dzięki sprawnemu (w sensie prakseologicznym) zarządzaniu, do czego przeznaczony jest aparat państwowy, zaproponowano definicję i zrekonstruowaną jego strukturę. Wobec braku w dokumentach strategicznych definicji systemu bezpieczeństwa narodowego, zaproponowano także autorską definicję z uwzględnieniem jego powiązania ze strukturami sojusznictwami.

## WSPÓŁCZESNE BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Bezpieczeństwo narodowe aż do 1983 r., kiedy ukazała się książka Barry Buzana<sup>5</sup>, pojmowane było jednowymiarowo jako bezpieczeństwo militarne. Obecnie w wyniku dokonującej się ewolucji semantycznej jest kategorią wielowymiarową, a liczba wymiarów ciągle się zwiększa. Fakt ten

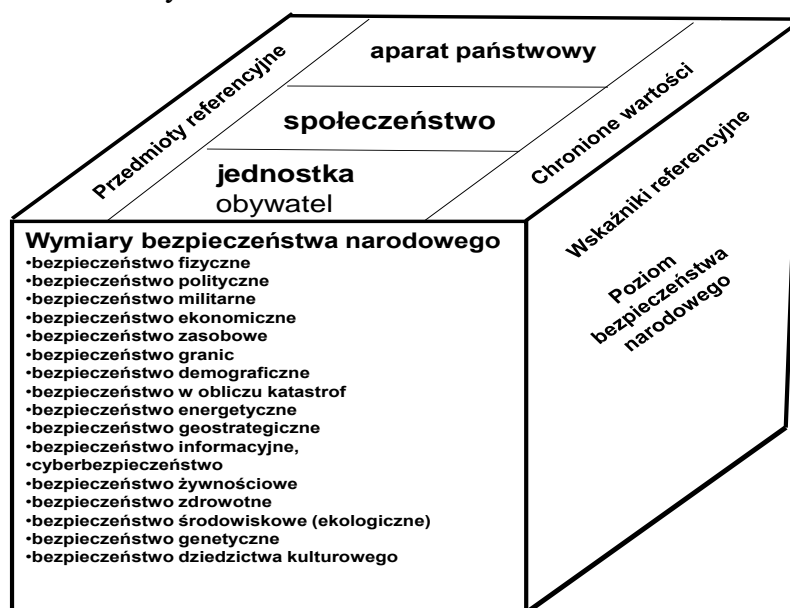
<sup>4</sup> M.E. Kołodziejczak, *Wymiar prawny systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, vol. XXII, nr 42, s. 93.

<sup>5</sup> B. Buzan, *People, states & Fear: The National Security Problem in International Relations* (revised second edition), University of North Carolina Press 1983.

powoduje poważne konsekwencje nie tylko teoretyczne, lecz także dla praktyki społecznej. W aspekcie poznawczym niezbędne jest redefiniowanie bezpieczeństwa narodowego uwzględniające nowe jego wymiary. Mają one bowiem istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych: jednostki, społeczeństwa i aparatu państwowego. W aspekcie praktyki społecznej konieczne staje się nie tylko uwzględnianie wszystkich wymiarów bezpieczeństwa narodowego, lecz także badanie jego poziomu i podejmowanie działań w celu jego podwyższenia.

Ze względu na fakt, iż w literaturze przedmiotu mamy do czynienia z wielością definicji (określeń) bezpieczeństwa narodowego, często mało przydatnych dla praktyki społecznej, proponuję następującą definicję: „Bezpieczeństwo narodowe – pewność co do zdolności państwa jako podmiotu bezpieczeństwa do urzeczywistniania wartości chronionych przedmiotów referencyjnych: jednostek, społeczeństwa i aparatu państwowego w warunkach istniejących oraz przyszłych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, pomniejszona o lukę bezpieczeństwa (ryzyko bezpieczeństwa). Tak ujmowane bezpieczeństwo powinno być postrzegane procesowo, ponieważ jest stanem zmiennym w czasie”<sup>6</sup>.

Z powyższego powodu bezpieczeństwo narodowe powinno być kategorią mierzalną, co wymaga z kolei zastosowania odpowiedniego podejścia do jej opisu. Propozycję takiego podejścia przedstawiono na rys.1.



Rysunek 1. Podejście do opisu bezpieczeństwa narodowego.

Źródło: opracowanie własne.

Bezpieczeństwo narodowe – w sensie analitycznym – może być opisane przez pryzmat chronionych wartości przedmiotów referencyjnych, traktowanych jako płaszczyzny bezpieczeństwa, następnie odnoszących się do nich wymiarów oraz wskaźników referencyjnych, opisujących wartości (ilościowe i jakościowe) natężenia wymiarów, co pozwala w całości określać jego poziom.

<sup>6</sup> R. Wróblewski, *Bezpieczeństwo narodowe zintegrowane i zrównoważone*, Siedlce 2019, s. 227-28.

Poziom bezpieczeństwa narodowego, w odniesieniu do każdego wymiaru, określa się za pomocą tzw. wskaźników referencyjnych. Są to umownie przyjęte wielkości liczbowe lub jakościowe, pozwalające na interpretację stanu lub tendencji zagrożeń dla chronionych wartości przedmiotów referencyjnych tego bezpieczeństwa. Zbyt wąskie traktowanie bezpieczeństwa narodowego, choćby tylko w perspektywie XXI wieku, spowodowało w sposób pośredni wiele niespodziewanych zdarzeń i procesów, takich jak: zamachy terrorystyczne, migracje ludności, czy wreszcie pandemia SARS-CoV-2, które miały i mają katastrofalne skutki dla bezpieczeństwa przedmiotów referencyjnych. Rządy państw nie były na nie przygotowane, ponieważ nie zdawały sobie sprawy ze złożoności współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Istniejące w poszczególnych państwach systemy bezpieczeństwa narodowego nie działały skutecznie, cechowały je bowiem: słaba koordynacja, fragmentacja, rozdrobnienie odpowiedzialności, a także niedostosowanie środków ochrony i obrony do charakteru zagrożeń. Należy także dodać, że te ostatnie, sygnalizowane decydentom przez badaczy jako istotne, były przez pierwszych często ignorowane.

## NA CZYM POLEGA ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM?

Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym polega na podejmowaniu decyzji i na ich podstawie działań umożliwiających jego urzeczywistnienie, czyli osiągnięcie pożądanego poziomu tego bezpieczeństwa. Jest to podstawowe zadanie państwa (ściślej: aparatu państwowego) jako organizacji politycznej społeczeństwa. Zadanie to w szczególności obejmuje:

- przyjęcie i implementację strategii narodowej,
- zbudowanie spójnego systemu aktów prawnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego,
- systematyczne opracowywanie i implementację strategii bezpieczeństwa narodowego,
- zarządzanie podmiotami wykonawczymi bezpieczeństwa narodowego i zasobami strategicznymi w perspektywie bieżącej, średnio i długofalowej.

Skuteczna realizacja tego zadania wymaga podejmowania czynności (działań) kierowniczych, o których mowa poniżej. Przyjęcie precyzyjnego aparatu pojęciowego z zakresu zarządzania jest czynnikiem ułatwiającym ten proces.

Kierowaniem nazywamy czynności planowania, przewodzenia, organizowania i kontrolowania podejmowane w celu wykorzystywania wszystkich lub tylko niezbędnych zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów organizacji. Kierowanie realizowane jest w kilku formach: rządzenia, przewodzenia, administrowania, dowodzenia i zarządzania.

Rządzenie to forma kierowania polegająca na stanowieniu i kształtowaniu zewnętrznych warunków funkcjonowania innych podmiotów poprzez tworzenie dla nich norm prawnych w obszarze kompetencji organu rządzącego. Przykładem rządzenia jest działalność parlamentu, walnych zgromadzeń uczestników organizacji, rad jednostek samorządu terytorialnego, itd. Przyjmujemy tu wykładnię terminu *rządzenie* opartą na realistycznej zasadzie władczej: rządzi ten, kto stanowi prawo. W tej konwencji na przykład podstawową funkcją rządu nie jest



rzządzenie<sup>7</sup>, lecz administrowanie, co wcale nie pozbawia rządu wykonywania pewnych czynności rządzenia (stanowienia prawa), jednakże odbywać się to powinno w sposób ściśle określony ustawą, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części artykułu.

Ograniczone ustawą rządzenie urzeczywistniają wszystkie organy władzy publicznej, posiadające kompetencje wydawania aktów typu rozporządzenie, zarządzenie lub uchwała. Stanowienie prawa nie wyczerpuje pojęcia kierowania organizacją<sup>8</sup>. Niezbędne jest jeszcze wykonywanie innych czynności kierowniczych, takich jak przewodzenie, administrowanie, a zwłaszcza zarządzanie.

Przewodzenie (motywowanie, liderowanie) to forma kierowania polegająca na oddziaływaniu przez kierującego (przywódcę) na innych ludzi (dzięki odpowiednim cechom osobowości) w sposób umożliwiający pozyskiwanie zwolenników, ich integrowanie, inspirowanie i pociąganie za sobą. Administrowanie natomiast to forma kierowania, w której rola kierującego jest ograniczona do wykonywania decyzji kierowniczych w granicach ustalonych przepisami prawa.

Dowodzenie – forma kierowania mająca zastosowanie w organizacji, w której dopuszcza się w określonych sytuacjach wymuszone ograniczenie swobody działań jej uczestników (postępowanie według rozkazu lub ustalonych z góry procedur). Należą do nich przede wszystkim organizacje wojskowe, a także policyjne i inne, prowadzące szczególne operacje, w tym także jednostki ratownicze (w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia).

Zarządzanie jest zintegrowaną formą kierowania. Obejmuje bowiem działalność pojedynczego człowieka (decydenta) lub grupy ludzi (zarządzających), polegającą na wyborze oraz zastosowaniu odpowiednich sposobów oddziaływania (instrumentów) na dostępne zasoby (w tym ludzkie) dla efektywnego osiągnięcia zakładanych celów w kontekście warunków otoczenia z jednoczesnym zastosowaniem również innych form kierowania: ograniczonego rządzenia, przywództwa, administrowania, dowodzenia. Na pojęcie zarządzania organizacją (w tym organizacją państwową) w pełnym wymiarze składają się cztery elementy:

- wykonywanie władzy nad ludźmi wchodzącymi w skład przedmiotu zarządzania,
- wybór celów i podejmowanie decyzji na temat przyszłych działań przedmiotu zarządzania,
- dysponowanie wszelkimi zasobami, dostępnymi podmiotowi zarządzania,
- kształtowanie relacji wewnątrz organizacyjnych i z otoczeniem.

Reasumując powyższe uwagi, możemy stwierdzić, że urzeczywistnianie bezpieczeństwa narodowego jest możliwe dzięki sprawnemu (w sensie prakseologicznym) zarządzaniu, do czego przeznaczony jest aparat państwowy<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Por. J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s.18.

<sup>8</sup> Państwo jest organizacją polityczną, powołaną do rządzenia społeczeństwem. Jego atrybutową cechą jest suwerenność, czyli niezależność od innych organizacji państwowych w zakresie realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych. Oznacza ona zdolność narodu i tworzonych przez niego instytucji do samodzielnego decydowania o ustroju, wyrażającej się w prowadzeniu niezależnej polityki zewnętrznej i wewnętrznej, odpowiadającej interesom obywateli i całości społeczeństwa.

<sup>9</sup> Aparat państwowy - to organy władzy publicznej i obsługujące je urzędy, a także będące w ich dyspozycji siły i środki. Por. M. Zmierzak, S. Wronkowska (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Poznań 1993, s. 73.

## STRUKTURA APARATU PAŃSTWOWEGO

Ustalenie struktury i kompetencji aparatu państwowego jest zadaniem dość skomplikowanym, wymaga bowiem nie tylko przeglądu wielu aktów prawnych, poczynając od Konstytucji RP i ustaw, lecz także posłużenia się odpowiednimi pojęciami zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego. W odniesieniu do struktury i kompetencji rządu, obok Konstytucji RP, podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020r., poz.1220,1087 t.j.).

W prezentowanej niżej rekonstrukcji struktury aparatu państwowego przyjęto aktualne nazwy ministrów oraz ich zakresy kompetencyjne. Ponieważ nazwy i zadania ministrów ulegają zmianie, w przewidywanej ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem należy używać zwrotu „minister właściwy do spraw...”.

W wyniku przeprowadzonych studiów można przyjąć, że strukturę aparatu państwowego w Polsce tworzą następujące organy władzy publicznej i obsługujące je urzędy, a także będące w ich dyspozycji siły i środki:

1. Sejm i Senat oraz ich organy wewnętrzne:
  - Marszałek Sejmu,
  - Prezydium Sejmu,
  - Konwent Seniorów,
  - komisje sejmowe.
2. Administracja władzy ustawodawczej – powołana na potrzeby Sejmu i Senatu, ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa. Jej działalność nie jest regulowana prawem administracyjnym. Organizuje i świadczy pracę na rzecz kompetencji Sejmu i Senatu<sup>10</sup>.
3. Sądy i Trybunały:
  - Sąd Najwyższy,
  - sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne,
  - Trybunał Konstytucyjny,
  - Trybunał Stanu.
4. Administracja wymiaru sprawiedliwości – nie sprawuje działalności orzeczniczej, a jedynie zajmuje się organizowaniem pracy sądów i trybunałów. Do organów tych należą:
  - Prezydent RP,
  - Rada Ministrów,
  - minister sprawiedliwości,
  - Prokurator Generalny RP,
  - Krajowa Rada Sądownictwa,
  - prezesi sądów i trybunałów<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s.48-49.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 49.

---

5. Narodowy Bank Polski i jego organy:

- Prezes NBP,
- Rada Polityki Pieniężnej,
- Zarząd NBP.

6. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa:

- Najwyższa Izba Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Rzecznik Praw Dziecka,
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

7. Organy administracji podległe Sejmowi:

- Główny Inspektor Pracy,
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,
- Prezes Instytutu Pamięci Narodowej.

8. Naczelne organy administracji państwowej:

- Prezydent RP,
- Rada Ministrów,
- Prezes Rady Ministrów,
- ministrowie.

9. Centralne organy administracji rządowej:

- podległe Prezesowi Rady Ministrów:
  - Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
  - Szef Agencji Wywiadu,
  - Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
  - Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
  - Szef Służby Cywilnej,
  - Prezes Głównego Urzędu Statystycznego,
  - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
  - Rzecznik Praw Pacjenta.
- podległe Ministrowi Obrony Narodowej:
  - Szef Służby Wywiadu Wojskowego,
  - Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego.
- podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji:
  - Komendant Główny Policji,
  - Komendant Główny Straży Granicznej,
  - Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej,
  - Komendant Służby Ochrony Państwa,
  - Szef Obrony Cywilnej Kraju,
  - Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.



- 
- podległe Ministrowi Zdrowia:
    - Główny Inspektor Sanitarny,
    - Główny Inspektor Farmaceutyczny,
    - Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych,
    - Prezes Biura do Spraw Substancji Chemicznych.
  - podległe Ministrowi Finansów:
    - Szef Krajowej Administracji Skarbowej,
    - Generalny Inspektor Informacji Finansowej.
  - podległe Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii:
    - Główny Geodeta Kraju,
    - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,
    - Prezes Głównego Urzędu Miar,
    - Prezes Urzędu zamówień Publicznych.
  - podległe Ministrowi Aktywów Państwowych:
    - Prezes Wyższego Urzędu Górniczego.
  - podległe Ministrowi Klimatu i Środowiska:
    - Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
    - Prezes Państwowej Agencji Atomistyki.
  - podległe Ministrowi Infrastruktury:
    - Generalny Dyrektor Dróg Publicznych i Autostrad,
    - Główny Inspektor Transportu Drogowego,
    - Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.
10. Organy administracji rządowej w województwie:
- wojewoda,
  - organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży:
    - Komendant Wojewódzki Policji,
    - Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej,
    - Wojewódzki Inspektor Sanitarny,
    - Wojewódzki Lekarz Weterynarii,
    - Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny,
    - Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej,
    - Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
    - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska,
    - Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego,
    - Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego,
    - Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
    - Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,

- Kurator Oświaty,
  - Wojewódzki Konserwator Zabytków.
- organy niezespolonej administracji rządowej:
    - wojskowi komendanci uzupełnień,
    - dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych,
    - dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
    - dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,
    - dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych,
    - dyrektorzy urzędów statystycznych,
    - dyrektorzy urzędów morskich,
    - państwowi graniczni inspektorzy sanitarni,
    - powiatowi i graniczni lekarze weterynarii,
    - dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej.
  - jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia,
  - starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw,
  - inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw [art.2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998r. Nr 91, poz. 576 z późn.zm.).

#### 10. Organy samorządu terytorialnego:

- wojewódzkiego:
  - sejmik wojewódzki,
  - zarząd województwa.
- powiatowego:
  - rada powiatu,
  - zarząd powiatu,
- gminnego:
  - rada gminy,
  - wójt, burmistrz, prezydent miasta.

#### 11. Organy administracji państwowej funkcjonujące poza granicami kraju:

- ambasadorowie,
- konsulowie.

#### 12. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

W ustawie należy określić zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, przypisane tym organom na bazie istniejących ustaw oraz nowe, wynikające z przyjętych decyzji, zwłaszcza w obszarze obrony narodowej i zarządzania kryzysowego. Należy przy tym zwrócić uwagę na zachowanie spójności przepisów prawnych. Punktem wyjściowym przepisów ustawowych jest

podanie definicji kluczowych pojęć związanych z jej problematyką. Ma to istotne znaczenie dla jej rozumienia przez użytkowników ustawy. Są to pojęcia: bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie bezpieczeństwem narodowym, strategia narodowa, polityka bezpieczeństwa narodowego, strategia bezpieczeństwa narodowego, system bezpieczeństwa narodowego, ryzyko bezpieczeństwa narodowego, obrona narodowa, zarządzanie kryzysowe, itp. Zostaną one omówione niżej.

## WYZWANIA WOBEC ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

### ZŁOŻONOŚĆ ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Powszechnie akcentowana w publikacjach naukowych złożoność współczesnego świata jest skutkiem niespotykanego dotąd w historii ludzkości wpływu człowieka na rzeczywistość przyrodniczą, społeczną i kulturową, który powoduje nowe wyzwania dla egzystencji jednostek i społeczeństw, zwłaszcza w perspektywie przyszłości. Oddziaływanie człowieka na przyrodę ma wielowymiarowe skutki w postaci zmian w systemie planetarnym, które nadają im znaczenie geologiczne, co stało się powodem uznania przez część przyrodznawców jako faktu pojawienia się nowej epoki zwanej antropocenem<sup>12</sup>. Zmiany klimatyczne stanowią splot wyzwań, które w większości przypadków zostały już uznane za dramatyczne zagrożenia dla egzystencji ludzkiej, generujące głód, masowe migracje i konflikty społeczne, w tym konflikty zbrojne. Ponadto masowe przemieszczanie się ludności ułatwia rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, przybierając skalę pandemii.

W rzeczywistości społecznej odnotować trzeba niebywałe osiągnięcia ludzkości w nauce i technologii w wielu dziedzinach i ich wykorzystanie w praktyce, w szczególności w tworzeniu systemów walki zbrojnej, których użycie w konflikcie zbrojnym w dużej skali może wyeliminować życie człowieka na planecie. W kontekście wyzwań dla ludzkości istotne znaczenie ma zwłaszcza rozwój biotechnologii i sztucznej inteligencji, których wykorzystanie w niekontrolowany sposób może „podzielić ludzkość na masę bezużytecznych ludzi i niewielką elitę udoskonalonych superludzi”<sup>13</sup>. W rzeczywistości kulturowej nadmierny wpływ jednych grup społecznych na inne przejawia się m.in. w sporze o wartości, u podstaw których leżą „liberalny świecki rozum i konserwatywna tradycja religijna”<sup>14</sup>, w wyniku którego występują „nowoczesne wojny kulturowe”<sup>15</sup>. W ramach tych konfliktów społecznych centralnymi zagadnieniami utrudniającymi znalezienie rozwiązania kompromisowego są kwestie ideologiczne związane z tożsamością narodową, etniczną i wielokulturowością. Platformą porozumienia politycznego może być odniesienie się do stanu faktycznego: nie ma państwa narodowego; istnieje społeczeństwo państwowe, złożone z jednostek posiadających obywatelstwo danego państwa, którym przysługują jednakowe obowiązki i jednakowe prawa.

<sup>12</sup> E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2018, s. 11-17.

<sup>13</sup> Y.N. Harari, *Homo duos. Krótka historia jutra*, Kraków 2018.

<sup>14</sup> M.P. Markowski, *Wojny współczesnych plemion. Spór o rzeczywistość w epoce populizmu*, Kraków 2019, s. 346.

<sup>15</sup> Ibidem.

## SPÓJNOŚĆ APARATU POJĘCIOWEGO I PRZEPISÓW PRAWA

Podstawę merytoryczną każdej koncepcji stanowi aparat pojęciowy, rozumiany jako spójny zestaw przyjętych w niej pojęć wraz z regułami ich użycia. Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym jest domeną aparatu państwowego, dlatego musi być realizowane na podstawie obowiązującego prawa. W Polsce przepisy prawne w obszarze bezpieczeństwa narodowego nie są spójne, zawierają luki przedmiotowe i ponadto są mało precyzyjne. W szczególności dotyczy to kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP w czasie stanu wojennego – odparcia agresji zbrojnej. W takiej sytuacji sprawne zarządzanie państwem wymaga jednoosobowego podejmowania decyzji. Konstytucja RP w kilku miejscach wskazuje na kluczową rolę Prezydenta RP w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, ale jednoznacznie nie rozstrzyga kwestii jednoosobowego zarządzania państwem w czasie wojny. Należy przyjąć, że Prezydent RP powinien przejąć zwierzchnictwo nad Radą Ministrów, podobnie jak posiada zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, które zostało uregulowane w art. 5 ustawy z dnia 27 listopada 1967r. (Dz.U. z 2021r., poz. 372 t.j.) o powszechnym obowiązku obrony na podstawie art. 134 pkt. 6 Konstytucji RP. Ponadto w czasie wojny niezbędny jest organ opiniodawczo-doradczy i organ sztabowy Prezydenta RP. Ten ostatni organ może być utworzony na bazie Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Potrzebne są przeto odpowiednie nowe przepisy w Konstytucji RP.

## WIELODYSCIPLINARNE PODEJŚCIE

Rozpatrując przyszłe środowisko strategiczne Polski należy dostrzegać wzajemne powiązania czynników globalnych i regionalnych oraz wewnętrznych, budować wielowariantowe scenariusze rozwoju sytuacji strategicznej w kluczowych obszarach funkcjonowania państwa oraz badać ich konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego. Badaniami tymi powinien zajmować się pozarządowy ośrodek badań strategicznych, finansowany z budżetu państwa, przygotowujący cykliczne rekomendacje dla Rady Ministrów i Prezydenta RP. Podejście wielodyscyplinarne wynika także z wielości i różnorodności stosowanych sił i środków oraz technologii ich użycia, co wymaga kompleksowego i adekwatnego ujęcia badanych rzeczy, zdarzeń i procesów w procesie urzeczywistniania bezpieczeństwa narodowego.

## ADEKWATNA DO RZECZYWISTOŚCI KULTURA STRATEGICZNA

Kultura strategiczna odwołuje się do tradycji, wartości, postaw, wzorców zachowań, przyzwyczajzeń, symboli, osiągnięć i szczególnych sposobów adaptacji do otoczenia, a przede wszystkim sposobu rozwiązywania problemów związanych z zagrożeniem lub użyciem siły<sup>16</sup>.

Według Jana Czai odnosi się ona do:

- percepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i reakcji na nie,
- tradycji, idei i koncepcji bezpieczeństwa narodowego,

<sup>16</sup> K. Booth, *Security and self: Reflections of a Fallen Realist*, [In:] *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, London. 1997, s.121.

- roli i miejsca sił zbrojnych w systemie bezpieczeństwa narodowego,
- użycia siły dla przeciwdziałania zagrożeniom czy też osiągnięcia przyjętych celów w polityce międzynarodowej,
- procesu podejmowania decyzji o użyciu siły<sup>17</sup>.

Bezpieczeństwo narodowe Polski jest silnie zdeterminowane uczestnictwem w UE i NATO, dlatego należy uwzględniać różnice kulturowe między państwami członkowskimi tych organizacji. Kultury strategiczne państw mają ambiwalentny wpływ na siebie: mogą z jednej strony pomagać w usuwaniu przeszkód w zakresie współpracy, z drugiej zaś mogą być źródłem strategicznej niespójności<sup>18</sup>. Kwestia różnic w kulturach strategicznych państw członkowskich NATO ma szczególnie ważne znaczenie podczas obrad Rady Północnoatlantyckiej i w podejmowaniu przez nią decyzji, zwłaszcza w kontekście zastosowania art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, wiąże się ona bowiem z ryzykiem pojawienia się niejasnych celów i działań poszczególnych państw, co może powodować opóźnienie lub brak efektywności w osiąganiu celów operacji. Należy zatem podejmować działania mające na celu zwiększanie spójności instrumentów polityki sojuszniczej, aby łatwiej można było osiągnąć konsensus także w zakresie norm kulturowych.

Biorąc pod uwagę prawdopodobne scenariusze rozpoczęcia działań wojennych i konieczność szybkiego wykorzystania sił Sojuszu w ramach art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego należałoby nie tylko zwiększyć uprawnienia decyzyjne Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych NATO w Europie w zakresie ogłoszenia ACTORD<sup>19</sup>, a także umożliwić mu w razie potrzeby niezwłoczne podjęcie procesu bezpośredniego planowania i operacyjnego użycia sił Sojuszu w oparciu o wcześniej zatwierdzone przez Radę Północnoatlantycką plany ewentualnościowe, już bez ponownej ich akceptacji przez tę Radę.

### **KONIECZNOŚĆ KOORDYNOWANIA WSZYSTKICH INSTRUMENTÓW POLITYKI PAŃSTWA**

Koordinowanie wszystkich instrumentów polityki państwa jest niezbędnym warunkiem skutecznego opracowywania i realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Dotyczy ono programów, dążeń i działań poszczególnych wykonawców dla osiągnięcia wspólnego lub ogólnego celu i polega na zsynchronizowaniu działań cząstkowych w czasie i przestrzeni. Jest to jedno z kluczowych zadań organów zarządzania. Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, iż współczesne zarządzanie bezpieczeństwem narodowym wymaga przyjęcia koncepcji uznającej złożoność środowiska bezpieczeństwa, wielodyscyplinarne podejście badawcze, adekwatną do rzeczywistości kulturę strategiczną oraz konieczność koordynowania wszystkich instrumentów polityki państwa.

<sup>17</sup> J. Czaja., *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008, s. 228-229, 233.

<sup>18</sup> S. Rynnig, *The European Union: Towards a Strategic Culture?* „Security Dialogue” 34(4), 2003, s. 483.

<sup>19</sup> ACTORD – akronim NATO, oznaczający rozkaz rozpoczęcia operacji logistycznej rozmieszczenia wojsk Sojuszu wraz ze strukturami dowodzenia w pożądanym lokalizacjach.

## **ROLA STRATEGII NARODOWEJ, POLITYKI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM**

W zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym decydująca rola przypada strategii narodowej, polityce bezpieczeństwa i jej długofalowym ujęciom, czyli strategiom dziedzinowym. Trzeba tu zaznaczyć, że zarządzanie bezpieczeństwem narodowym nie jest domeną jednego rządu. Z oczywistych względów musi mieć charakter narodowy, tj. ponadpartyjny i długofalowy, gdyż dotyczy realizacji interesów narodowych.

Pojęcie strategii narodowej nie jest nowe. Pojawiło się w 1952 r. w Departamencie Stanu USA na potrzeby prowadzenia polityki zagranicznej podczas zimnej wojny i związane było z zastosowaniem reguł myślenia strategicznego przejętych z wojskowości. Fakt ten znamionował „wyjście” strategii jako kategorii wojskowej na grunt cywilny. Przedmiotem strategii narodowej były interesy i cele narodowe oraz sposoby ich urzeczywistniania. Ponieważ są to kluczowe elementy bezpieczeństwa narodowego, z czasem termin „strategia narodowa” został zastąpiony pojęciem „strategia bezpieczeństwa narodowego”.

W latach 90. XX wieku w Polsce pojęciem „strategia narodowa” posługiwali się politolodzy, w szczególności zajmujący się stosunkami międzynarodowymi (m.in. Artur Bodnar, Józef Kukułka). Dzisiaj pojęciem tym posługują się m.in. Chiny, nazywając ją wielką strategią<sup>20</sup>. Strategia narodowa to nadrzędna i względnie trwała koncepcja funkcjonowania narodu, rozumianego współcześnie jako ogół obywateli państwa, określająca podstawowe zasady funkcjonowania jego struktury społecznej.

Podstawowymi elementami struktury społecznej narodu są wielkie grupy społeczne (grupy etniczne – narodowości, klasy, warstwy, elity) oraz ich sformalizowane organizacje (partie polityczne, organizacje społeczne i zawodowe). To one kreują wartości ideologiczne, które są podstawą bytu i rozwoju społeczeństwa państwowego. Ponieważ poszczególne elementy struktury społecznej, o której mowa wyżej, formułują owe wartości w sposób nie w pełni jasny, zróżnicowany co do treści (często sprzeczne wartości ideologiczne), przeto zachodzi konieczność ich zhierarchizowania i uporządkowania oraz nadania dla całości formuły prawnej. Znajduje to zwykle odzwierciedlenie w konstytucji – ustawie zasadniczej, określającej wartości, prawa i obowiązki obywateli, ustrój polityczny i społeczny w państwie. Słusznie zauważa Artur Bodnar, że „strategia narodowa” ma odniesienie do trzech grup wartości: bezpieczeństwo i niezawisłość narodowa, dobrobyt i rozwój gospodarczy, wolność i porządek konstytucyjny<sup>21</sup>. Ich urzeczywistnianie jest zadaniem polityki państwa, realizowanej w państwie prawa w ramach postanowień konstytucyjnych. Konstytucyjne wartości (wolności, prawa człowieka i obywatela) są podstawą określania interesów narodowych i celów strategicznych państwa, które znajdują swoje miejsce w polityce bezpieczeństwa i strategiach bezpieczeństwa narodowego (rozumianej jako polityka długofalowa rządu).

<sup>20</sup> Raport RAND Corporation: Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cotez A. Cooper III (i inni), *CHINA'S GRAND STRATEGY. Trends, Trajectories and Long-Term Competition*. Należy zaznaczyć, że termin *wielka strategia* w krajach anglosaskich ma inne znaczenie.

<sup>21</sup> Por. A. Bodnar (red.), *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 13.



Strategia narodowa jest nadrzędna wobec polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego. Po dokonaniu zmiany ustrojowej, głębokiej transformacji koncepcji, doktryn i struktur bezpieczeństwa narodowego strategia narodowa wskazuje na:

- traktowanie bezpieczeństwa narodowego w sposób kompleksowy, uwzględniający wszystkie jego wymiary,
- realizowanie polityki bezpieczeństwa narodowego zgodnie z Konstytucją RP, z poszanowaniem prawa międzynarodowego, celów i zasad Karty ONZ oraz dokumentów PBWE,
- wiązanie bezpieczeństwa narodowego z członkostwem w UE i NATO,
- przeciwstawianie się wszystkim, którzy dokonują agresji i łamią prawa człowieka.

Polityka bezpieczeństwa narodowego państwa powinna cechować się ciągłością decyzji i działań zgodnie ze strategią narodową. Szerokie podejście do bezpieczeństwa narodowego czyni je podstawowym celem polityki państwa (wewnętrznej i zagranicznej) oraz naczelną, skumulowaną wartością chronioną przez społeczeństwo. Dlatego też wymaga realizacji polityki w odniesieniu do wszystkich dziedzin życia społeczeństwa. Jednakże centralne miejsce w polityce bezpieczeństwa narodowego zajmuje polityka obronna, która integruje wysiłki państwa w obszarze cywilnym i wojskowym w okresie pokoju, kryzysu i wojny.

Wymiar długofalowy polityki bezpieczeństwa narodowego zawiera się w strategii bezpieczeństwa narodowego. Strategie te formułują na całym świecie rządy państw aktualnie sprawujące władzę wykonawczą. Punktem wyjściowym opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego RP powinny być wartości narodowe zawarte w Konstytucji RP. Jej celem jest bowiem precyzowanie celów narodowych i sposobów ich osiągnięcia stosownie do zmieniających się warunków środowiska bezpieczeństwa narodowego dla urzeczywistniania wszystkich konstytucyjnych wartości. Dlatego strategie bezpieczeństwa narodowego mają stosunkowo krótkie horyzonty czasowe, zazwyczaj na okres kadencji rządu.

Każda strategia powinna zawierać trzy kluczowe elementy: cele, koncepcję osiągnięcia celów i przeznaczone zasoby, a także ocenę ryzyka osiągnięcia celów. W *Strategii Bezpieczeństwa narodowego RP–2020* wskazane są tylko cele i zadania strategiczne w odniesieniu do czterech filarów (obszarów problemowych strategii) oraz elementy koncepcji, np.: „bezpieczeństwem Polski jest jej silne osadzenie w strukturach transatlantyckich i europejskich, a także rozwój współpracy dwustronnej i regionalnej z najważniejszymi partnerami”. Brakuje określenia sposobów osiągnięcia celów strategicznych, a także niezbędnych zasobów. Ponadto nie podano kryteriów weryfikacji realizacji strategii. Ze względu na fakt, iż zarządzanie bezpieczeństwem narodowym winno mieć – jak wspomniano wcześniej – charakter ponadpartyjny, należy postulować, by strategie bezpieczeństwa narodowego były zatwierdzane przez parlament sprawujący kontrolę nad rządem.

Urzeczywistnianie bezpieczeństwa narodowego polega na budowaniu zdolności państwa do ochrony zagrożonych (istniejących i potencjalnych) wartości przedmiotów referencyjnych (jednostek, społeczeństwa i aparatu państwowego) i odbywa się w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Głównym zadaniem tego systemu jest proces transformacji zasobów nieprzetworzonych

w zasoby przetworzone<sup>22</sup>, czyli w ostatniej instancji – wytworzenia zdolności, o których mowa wyżej. Dlatego system ten stanowi platformę urzeczywistniania bezpieczeństwa narodowego.

Ponieważ w dokumentach strategicznych nie ma podanej definicji systemu bezpieczeństwa narodowego, proponuję własne jej utworzenie: system bezpieczeństwa narodowego to zespół elementów tworzących zorganizowane całości sił i środków wydzielonych przez państwo i w ramach wsparcia sojuszniczego (UE i NATO), sprzężonych przez organy zarządzania (lub dowodzenia) relacjami procesów informacyjno-decyzyjnych, współpracujących według określonych zasad i procedur w celu ochrony wartości przedmiotów referencyjnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 r. podano skład tego systemu następująco: „System bezpieczeństwa narodowego tworzą wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, w tym Parlament, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, centralne organy administracji rządowej oraz inne państwowe urzędy centralne i instytucje państwowe. Istotnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący przemysłowy potencjał obronny oraz realizujący zadania z zakresu obronności państwa”<sup>23</sup>. W podanym składzie systemu bezpieczeństwa narodowego nie uwzględniono elementów wsparcia sojuszniczego (UE i NATO).

Z kolei w *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., słusznie stwierdzono, że: „Skuteczna realizacja celów polityki bezpieczeństwa wymaga utrzymywania i rozwoju przez Rzeczpospolitą Polską systemu bezpieczeństwa narodowego, zintegrowanego z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa poprzez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny oraz udział w sojuszniczym planowaniu obronnym”<sup>24</sup>. Jednakże i w tym dokumencie nie podano definicji systemu bezpieczeństwa narodowego. Odnosząc się w nim do struktury systemu bezpieczeństwa narodowego, przyjęto za Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 r. podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz podsystemy wykonawcze.

W *Strategii Rozwoju...* zaproponowano także dodanie jako elementu „systemy wsparcia bezpieczeństwa państwa”, stwierdzając słusznie, że: „Należą do nich między innymi ochrona infrastruktury krytycznej oraz system rezerw strategicznych, a także szereg uzupełniających, szczegółowych systemów operacyjnych (np.: system ochrony granicy państwowej, system przeciwpowodziowy, system ochrony danych osobowych i informacji niejawnych). Ich rozwijanie

<sup>22</sup> Na przykład: kwalifikacje ludzi, środki działania, technologie, itp.

<sup>23</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 13 listopada 2007 r., s. 21.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s.13.

służy uzyskaniu odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidywalne zdarzenia”<sup>25</sup>.

Uważam, że powyższa propozycja „uzupełnienia” struktury systemu bezpieczeństwa narodowego jest zbędna, ponieważ tzw. „systemy bezpieczeństwa państwa” są podsystemami wykonawczymi, podobnie jak np. podsystem obrony narodowej czy zarządzania kryzysowego.

## **ARCHITEKTURA SYSTEMU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM NA CZAS WOJNY**

Przewidywana ustawa o bezpieczeństwie narodowym powinna – moim zdaniem – także znowelizować architekturę systemu bezpieczeństwa narodowego na okres wojny, w szczególności podsystem zarządzania. Chodzi nie tylko o konieczność wyeliminowania niespójności z zakresie kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów, lecz także zapewnienie Prezydentowi warunków niezbędnych do wykonywania obowiązku jednoosobowego decydenta. Na czas wojny najwyższa władza wykonawcza nie powinna być rozdzielona na dwa ośrodki: Prezydenta RP i Radę Ministrów. Aby umożliwić Prezydentowi RP zarządzanie całością spraw państwa i ponoszenie związanej z tym odpowiedzialności, w czasie wojny niezbędne są dwa organy: doradczy i sztabowy. Organem doradczym Prezydenta RP, wymienionym w Konstytucji RP, jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która na wypadek wojny powinna mieć mniej liczny skład niż w czasie pokoju, i powinien uczestniczyć w niej Naczelny Dowódca SZ. Ponadto Prezydentowi RP niezbędny jest organ sztabowy. Art. 11 ust. 1. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, że Prezydent RP wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, ale w procesie kierowania obroną państwa organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest Szef Sztabu Generalnego WP (art. 4a, ust.1b). Na czas wojny Biuro Bezpieczeństwa Narodowego może być przekształcone w odpowiedni do potrzeb obrony państwa organ sztabowy. Sprawa ta wymaga szczegółowej regulacji ustawowej w kontekście reformy systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, w tym określenia roli Sztabu Generalnego.

System bezpieczeństwa narodowego należy przygotowywać przede wszystkim na możliwość agresji zbrojnej na Polskę na dużą skalę, w wyniku której cały kraj będzie w krótkim czasie objęty strefą działań bojowych, a wsparcie sojusznicze nastąpi znacznie później. Taki scenariusz ma kluczowe znaczenie nie tylko dla sytuacji strategicznej na obszarze kraju, lecz także dla bezpieczeństwa funkcjonowania stanowisk zarządzania (kierowania). Dlatego m.in. należy ustanowić dla najważniejszych organów państwa „odchudzone” struktury czasu „W”.

Zanim zostanie opracowana i przyjęta (kompleksowa) ustawa o bezpieczeństwie narodowym konieczne jest przeprowadzenie serii ćwiczeń typu „Kraj”, mających na celu weryfikację planów strategicznych dotyczących nie tylko działalności sił zbrojnych, lecz także

<sup>25</sup> Ibidem, s.14.

funkcjonowania wszystkich struktur państwa w warunkach powyżej wspomnianej agresji zbrojnej. Ćwiczenia te mogą przybrać formy: gry strategicznej, ćwiczeń zgrywających elementy systemu obronnego, ćwiczeń wojskowych, szkoleń obronnych administracji publicznej, ćwiczeń obrony cywilnej, ćwiczeń służb ratowniczych na wypadek wojny, szkoleń przedsiębiorców realizujących zadania obronne. Wskazane byłoby przyjęcie jednolitego tła strategicznego dla wszystkich tych ćwiczeń i prowadzenie ich przez odpowiednio przygotowane zespoły. W wyniku przeprowadzonych ćwiczeń powinny być wypracowane wnioski do ustalenia architektury systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym na czas wojny i dopiero na tej podstawie można dokonać nowelizacji istniejącego prawa.

## ZAKOŃCZENIE

W wyniku przeprowadzonych badań w artykule ukazano wybrane – zdaniem autora – kluczowe elementy i rozwiązania, jakie powinna zawierać koncepcja zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Już doświadczenia I wojny światowej wykazały potrzebę wielopłaszczyznowego planowania i przygotowania państwa i społeczeństwa do wojny. II wojna światowa w pełni potwierdziła ten pogląd. Podjęte badania potwierdzają przyjętą hipotezę wykazując, że koncepcja zarządzania bezpieczeństwem narodowym i cały system bezpieczeństwa narodowego powinny być oparte na:

- ustawowym uregulowaniu kompetencji organów zarządzania bezpieczeństwem narodowym na czas pokoju, kryzysu i wojny,
- ustawowym uregulowaniu zadań dla wykonawców, ustaleniu kolejności ich wykonywania oraz przydziale im odpowiednich zasobów,
- nowoczesnej, adekwatnej do wymogów strategicznych infrastrukturze cywilnej i wojskowej, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury krytycznej,
- spójnym i nowoczesnym systemie kształcenia elit politycznych, gospodarczych i wojskowych w zakresie strategicznego myślenia i działania w epoce informacyjnej,
- profesjonalnym rozmieszczeniu kadr na wszystkich poziomach funkcjonowania systemu zgodnie z ich potwierdzonymi kwalifikacjami.

W artykule analizowane są jedynie niektóre problemy związane z dalszym doskonaleniem systemu bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w kontekście przewidywanej ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Już w *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r. zapisano, że „wszelkie działania obronne, zarówno w ramach lokalnego konfliktu zbrojnego, jak i wojny na dużą skalę, będą od samego początku działaniami sojuszniczymi ...”. Jest to prawda i dziś, ale trzeba zdać sobie sprawę z realiów strategicznych, jakie zastaną Polskę w sytuacji agresji na dużą skalę, zwłaszcza do czasu uruchomienia zasadniczego wsparcia sojuszniczego. Planowana ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym powinna być uchwalona w możliwie najkrótszym czasie.

## BIBLIOGRAFIA

- Bińczyk Ewa. 2018. Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Błaś Adam, Boć Jan, Jeżewski Jan. 2003. Administracja publiczna. Jan Boć (red.). Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Bodnar Artur (red.) 1988. Nauka o polityce. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Booth Ken. 1997. Security and self: Reflections of a Fallen Realist [w:] Keith Krauze, Michael C. Williams (eds.). Critical Security Studies: Concepts and Cases. London: UCL Press,
- Buzan Barry. 1983. People, states & Fear: The National Security Problem in International Relations (revised second edition). University of North Carolina Press.
- Czaja Jan. 2008. Kulturowe czynniki bezpieczeństwa. Kraków: Wydawnictwo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Frycza Modrzewskiego.
- Harari Yuval Noah. 2018. Homo deus. Krótka historia jutra. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Hausner Jerzy (red.) 2005. Administracja publiczna, wyd. II zm. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kołodziejczak Malwina Ewa. 2019. Wymiar prawny systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. „Studenckie Zeszyty Naukowe” XXII (42): 91-100. DOI: 10.17951/szn.2019.22.42.91-100
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997r. Nr78, poz. 483).
- Rynning Sten. 2003. The European Union: Towards a strategic Culture? „Security Dialogue” 34(4): 479-496. <https://www.jstor.org/stable/26298273?seq=1>.
- Scobell Andrew, Burke Edmund. J., Cortez A. Cooper III C.A., et al. 2020. China’s Grand Strategy. Trends, Trajectories and Long-Term Competition. Raport RAND Corporation. In [www.rand.org.research\\_reports](http://www.rand.org.research_reports).
- Strategia Bezpieczeństwa narodowego RP–2020, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007r., Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – Wydarzenia – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. [bbn.gov.pl](http://bbn.gov.pl).
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej (2000), Warszawa: MON.
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., Ministerstwo Obrony Narodowej. [bbn.gov.pl](http://bbn.gov.pl).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1967r., poz.372 tj.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, 1087 t. j.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998r. Nr 91, poz. 576 z późn.zm.).

---

Wróblewski Ryszard. 2019. Bezpieczeństwo narodowe zintegrowane i zrównoważone. Siedlce: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

Zmierczak Maria, Wronkowska Sławomira (red.) 1993. Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie. Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN. Sp. z o.o.