

Zbigniew Groszek¹

Spółeczna Akademia Nauk

Podstawowe dokumenty normujące gotowość państwa do obrony

The Basic Documents Regulating the Readiness of the State for Defence

Abstract: The preparation and implementation of tasks aimed at maintaining the state's readiness for defence are regulated in Poland by number of normative acts. The most important legal act is the Constitution of the Republic of Poland. Apart from the Constitution, Polish law quite extensively discusses the most important issues of national security, including state defence. This is several dozens of laws and several hundreds of executive acts to these laws in the form of various types of ordinances and decrees.

This article contains the characteristics of basic normative documents concerning the defence readiness of the state. It contains the answers to the question: How and to what extent normative documents in Poland define rules, requirements and tasks in the area of state's readiness for defence? It also indicates the remaining shortcomings in this area and suggestions for solutions.

Key words: crisis management, national security, the readiness of the state to defend, national defence, normative documents.

Wstęp

Przygotowania i realizacja zadań, mających na celu utrzymanie gotowości państwa do obrony, regulowane są w Polsce szeregiem aktów normatywnych. Najważniejszym aktem prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

¹ zgroszek@wp.pl

Poza Konstytucją polskie prawo dość szeroko ujmuje najważniejsze zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa. Jest to kilkadziesiąt ustaw i kilkaset aktów wykonawczych do tych ustaw w postaci różnego rodzaju rozporządzeń i zarządzeń. Ze względu na ich charakter można je podzielić na: odnoszące się do określonej dziedziny bezpieczeństwa narodowego, np.: obrony narodowej (ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP), określające zadania i kompetencje podmiotów wykonawczych, np.: administracji publicznej, Sił Zbrojnych RP, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej itp., dotyczące reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, np.: kryzysy militarne (ustawa o stanie wojennym). Bezpieczeństwo i obrona narodowa są też przedmiotem prawa administracyjnego i prawa karnego.

Poza wyżej wymienionymi dokumentami prawnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa, bardzo ważnymi dokumentami w tej dziedzinie o charakterze strategicznym są: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r., Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 r. oraz nieobowiązująca już Strategia Obronności RP z 2009 r. Nasuwa się zatem pytanie: *jak i w jakim zakresie ww. dokumenty normatywne określają zasady, wymagania i zadania w zakresie gotowości państwa do obrony?*

Prawne podstawy realizacji zadań obronnych

Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej, zawiera szereg postanowień dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia tego bezpieczeństwa, ma art. 5, w którym stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

W wielu artykułach Konstytucji znajdują się szczegółowe odniesienia do problemów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Konstytucja stanowi, że państwo zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, nietykalność i wolność osobistą, chroni własność i prawo dziedziczenia oraz pracę, zwalcza choroby epidemiczne i zapobiega skutkom degradacji środowiska. Państwo jest również gwarantem praw i wolności obywateli. Każdy obywatel ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, wolności

sumienia i religii, wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich oraz zrzeszania się [Konstytucja RP, art. 21–68].

Konstytucja określa również obowiązki obywateli związane z bezpieczeństwem i obroną narodową, stanowiąc, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne, przestrzeganie prawa, obrona ojczyzny, dbałość o stan środowiska i odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia [Konstytucja RP, art. 82–86].

Istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego są postanowienia Konstytucji odnoszące się do roli Sił Zbrojnych RP oraz obowiązków i kompetencji władz państwowych w zakresie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 26 Konstytucji stanowi, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.

W art. 116 określa się, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.

O roli Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności RP stanowią art. 126, 134, 135 i 136 Konstytucji RP, w których stwierdza się, że „Prezydent RP czuwa nad jej przestrzeganiem, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Na czas wojny Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zadania Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego zostały określone w art. 146. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagra-

niczną Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Bardzo ważne dla bezpieczeństwa narodowego są postanowienia rozdziału XI Konstytucji, dotyczące stanów nadzwyczajnych. W art. 228 stwierdza się, że: „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny – stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”.

Do najważniejszych ustaw traktujących o bezpieczeństwie narodowym, w tym głównie obronności, należą:

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców;
- Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP;
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest najważniejszym dokumentem w dziedzinie obronności państwa. Stanowi, że obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 1 i 2]. W treści tej ustawy zostały określone główne zadania dla Sił Zbrojnych RP, zasady stosowania przez nie środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, a także ich skład [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 3]. Ustawa określa również zadania i kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, dowódców rodzajów sił zbrojnych, szefów terenowych organów administracji wojskowej, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz wojewody w zakresie obronności państwa [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 4–22].

Ponadto ustawa ta zawiera regulacje dotyczące: administrowania rezerwami osobowymi, służby wojskowej, obrony cywilnej, służby w jednostkach zmilitaryzowanych, udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, świadczeń na rzecz obrony, przepisów karnych przejściowych i końcowych. Z punktu widzenia gotowości państwa do obrony najważniejsze regulacje zawarte w tej ustawie to zadania i kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów: zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego, wydaje, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; w razie konieczności obrony państwa postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się i kończy czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. W procesie kierowania obroną państwa Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 4a i 5].

Do zadań Rady Ministrów, wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie

stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie; prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie [Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 ze zm., art. 6]. Rada Ministrów, w drodze 11 rozporządzeń, określiła tryb realizacji wyżej wymienionych zadań. Wśród tych rozporządzeń bardzo ważne, z punktu widzenia gotowości państwa do obrony, jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa [Dz. U. Nr 219, poz. 2218]. Określa ono: stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów; zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji; organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców określa: zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym; organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań; zasady ich finansowania [Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm., art. 1].

Zgodnie z tą ustawą do zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców należą przedsięwzięcia w zakresie: mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb

kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją; planowania operacyjnego, obejmującego przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; szkolenia obronnego, obejmującego działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych; wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojusznicznym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów. Ustawa określa również przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym [Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm, art. 2–5].

Ponadto w art. 4a omawianej ustawy przedstawiono strukturę i treść planu mobilizacji gospodarki w zakresie realizacji zadań wybranych działów gospodarki dotyczących zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Program ten ustala Rada Ministrów, zaś Minister Obrony Narodowej, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, koordynuje jego przygotowanie.

Równie ważna, z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa, jest Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, która określa zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, a także zadania i organizację Agencji Rezerw Materiałowych. W art. 3 tej ustawy stwierdza się, że rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Rezerwami strategicznymi mogą być następujące rodzaje środków: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mo-

stów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne, czynne substancje farmaceutyczne oraz produkty biobójcze. Rezerwy te stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. Dopuszcza się utrzymywanie rezerw w postaci asortymentu powierzonego organom administracji publicznej albo stanowiącego własność przedsiębiorców lub podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w magazynach będących w ich dyspozycji [Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm., art. 4–6].

Asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, który jest programem wieloletnim, finansowanym z budżetu państwa. Opracowuje się go na okres 5 lat, lecz może być corocznie aktualizowany w związku ze zmianą okoliczności, które stanowią przesłanki jego opracowania [Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm., art. 8–12]. Rezerwy strategiczne, w drodze decyzji, tworzy, udostępnia i likwiduje minister właściwy do spraw gospodarki, przy pomocy Agencji Rezerw Materiałowych.

Zasadniczym dokumentem regulującym funkcjonowanie państwa w czasie kryzysu militarnego i wojny jest Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, która szczegółowo określa przesłanki i tryb wprowadzenia stanu wojennego i jego zniesienia, zasady działania organów władzy publicznej, w tym szczególnie Prezydenta RP, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej i wojewodów, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w ustawie określono zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego [Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm., art. 1].

Zgodnie z tą ustawą stan wojenny jest wprowadzany, gdy zaistnieje jedna z czterech przesłanek: zewnętrzne zagrożenie państwa spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym; zewnętrzne zagrożenie państwa spowodowane działaniami w cyberprzestrzeni; zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej. Stan ten wprowadza Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, które w ciągu 48 godzin zatwierdza Sejm RP. Rada Ministrów we wniosku o wprowadzenie stanu wojennego zobowiązana jest określić przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony ten stan, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagroże-

nia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Dokumenty normatywne o charakterze strategicznym

Podstawowym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku. Jest ona najważniejszym, oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa, dokumentem o znaczeniu strategicznym, zawierającym system założeń i zasad działania państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Strategia ta charakteryzuje Polskę jako podmiot bezpieczeństwa, wskazując miejsce Polski w Europie i świecie. Precyzuje interesy narodowe, cele strategiczne i strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. W koncepcji działań i przygotowań strategicznych (strategii operacyjnej i preparacyjnej) przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Zapisy tego dokumentu są zbieżne ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE) oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju, w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju.

Kolejnym, ważnym, strategicznym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (SRsBN RP), która została wpisana w rządowy system zarządzania rozwojem kraju. Zostały w niej określone warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, podnoszące jego efektywność i spójność w perspektywie średniookresowej. Strategia jest skorelowana z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa. W horyzoncie obowiązywania dokumentu akcent strategiczny położony jest

na tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, oparte go na sojuszniczych i bilateralnych zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. W oparciu o diagnozę systemu bezpieczeństwa narodowego przedstawiono w niej wyzwania i wizję rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Za cel główny tej strategii uznano wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Osiągnięciu celu głównego służą cele operacyjne, które stanowią jego rozwinięcie w dziedzinach posiadających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa.

Pierwszy cel to kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym przez pogłębianie współpracy międzynarodowej, służącej umacnianiu istotnych z polskiej perspektywy instytucji międzynarodowych, rozwojowi przyjaznych stosunków z sąsiadami oraz budowie prestiżu i pozycji międzynarodowej kraju.

Drugi cel dotyczy umacniania zdolności państwa do obrony i wpisuje się w powinności konstytucyjne oraz zobowiązania sojusznicze. Realizacja priorytetów i kierunków interwencji celu drugiego zapewni Polsce ochronę żywo-nych interesów narodowych oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w NATO i UE. Priorytetowe znaczenie w tym obszarze ma kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP. Skuteczne siły zbrojne potrzebują wsparcia sektora cywilnego, który współuczestniczy w przygotowaniach obronnych państwa. Priorytetowe znaczenie będzie miała rozbudowana współpraca z polskim przemysłem obronnym i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym oraz aktywniejszy ich udział w międzynarodowych programach i inicjatywach. W kontekście zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa istotne będzie doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych. Niezmiennie ważne pozostaną działania cywilnych i wojskowych służb specjalnych, zwłaszcza w obszarze rozpoznania i ochrony przed współczesnymi zagrożeniami.

Trzeci cel jest zorientowany na rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia. Dotyczy tej sfery aktywności państwa, która nie mieści się w tradycyjnej klasyfikacji podsystemów wykonawczych czy działów administracji rządowej i ma charakter międzysektorowy. Będzie on realizowany głównie

poprzez wzmocnioną ochronę infrastruktury krytycznej oraz budowę systemu rezerw strategicznych.

Zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa jest obszarem zainteresowania celu czwartego. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji z jednej strony przedstawiają działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmocnienia realizacji celów polityki rozwoju, z drugiej – pokazują możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa.

Cel piąty zorientowany jest na tworzenie warunków rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Priorytetem tego celu jest doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego będzie wymagał też efektywniejszego wykorzystania potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Konieczna będzie zatem większa integracja procesów planistycznych oraz intensyfikacja monitorowania i oceny rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Służyć temu będą cykliczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego.

Koordinatorem wdrażania strategii jest Minister Obrony Narodowej, działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów [SRSBN RP 2013, ss. 7–9]. Z chwilą wejścia w życie Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 straciła ważność Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Zawierała ona założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. Określała zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznaczała główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Była wykładnią ogólnych założeń obronności, a jej zakres przedmiotowy, obok kwestii wojskowych, obejmował aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Ponadto w strategii zostały zdefiniowane podstawowe pojęcia z zakresu przygotowań obronnych państwa oraz określone zasadnicze obszary tych przygotowań, realizowanych przez podmioty systemu obronnego państwa. Powyższych treści nie znajdziemy w Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, dlatego należy podkreślić, że decyzja o utracie ważności Strategii Obronności RP z 2009 roku była działaniem niezrozumiałym i chyba nie do końca przemyślnym. Należy mieć tylko nadzieję, że na podstawie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku zostanie opracowana i przyjęta nowa strategia obronności RP lub znowelizowana strategia rozwoju systemu bezpie-

czeństwa narodowego RP, tak aby obejmowała w szerszym zakresie problematykę obronności, w tym szczególnie koncepcję obronności oraz zakres przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej [Groszek 2016, s. 87].

Należy zauważyć, że po przeprowadzonym przez MON w 2016 r. strategicznym przeglądzie obronnym, w 2017 r. została opracowana przez to ministerstwo Koncepcja Obronna RP, w której przedstawiono: środowisko bezpieczeństwa RP obecnie i w perspektywie 15 lat, obejmujące kontekst globalny oraz główne zagrożenia i wyzwania; polską obronność w perspektywie 2032 roku obejmującą katalog zadań Sił Zbrojnych RP; model Sił Zbrojnych RP 2032; proponowaną strukturę systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP; obronę narodową traktowaną jako wysiłek całego państwa oraz wymóg prowadzenia polityki obronnej opartej na rzetelnej analizie danych. W ocenie autora tej publikacji omawianej koncepcji nie można zaliczyć do dokumentów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym gotowości państwa do obrony, ponieważ ma ona jedynie charakter publikacji propagandowej, informującej społeczeństwo o zamiarach i kierunkach działania państwa w dziedzinie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Konkluzje

Na podstawie analizy omówionych w tej publikacji dokumentów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym szczególnie gotowości państwa do obrony, można stwierdzić, że dokumenty te dość szeroko ujmują problematykę funkcjonowania państwa w tym zakresie oraz stanowią podstawę tych działań. Jednakże dostrzega się utratę przejrzystości wielokrotnie nowelizowanych aktów prawnych, częściową dezaktualizację niektórych ustaleń oraz rozproszenie zagadnień dotyczących problematyki bezpieczeństwa narodowego, w tym gotowości państwa do obrony, w wielu aktach prawnych. Przykładem nie do końca przemyślanych działań legislacyjnych w zakresie obronności państwa jest, zdaniem autora tej publikacji, decyzja o utracie ważności Strategii Obronności RP z 2009 roku i zastąpieniu jej Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022, która w swych treściach problematyce obronności państwa poświęca niewiele miejsca. Istnieje zatem potrzeba opracowania i przyjęcia na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. nowej strategii obronności RP.

Ponadto w sytuacji, kiedy w naszym kraju podejmowane są działania zmierzające do utworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, należałoby opracować i wdrożyć jedną ustawę – ustawę o bezpieczeń-

stwie narodowym oraz stosowne do niej rozporządzenia i zarządzenia, które w sposób kompleksowy regulowałyby funkcjonowanie państwa w zakresie jego bezpieczeństwa, w tym w obszarze gotowości państwa do obrony, w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Bibliografia

Groszek Z. (2016), *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, Difin, Warszawa.

Kuliczkowski M. (2013), *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, AON, Warszawa.

Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej (2017), MON, Warszawa.

Dokumenty normatywne:

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), RM, Warszawa.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z dnia 9 kwietnia 2013 r.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2009), MON, Warszawa.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców, Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz. U nr 219, poz. 2217 i 2218.