

System of national security - objectives, structure, management

System bezpieczeństwa narodowego - założenia, struktura, kierowanie

dr Andrzej Wawrzusiszyn

adiunkt Katedry Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Abstract

The presence still brings unexpected developments in the security environment and the deep need for changes in thinking about security. The issue of safety guarantee, protection of external borders in order to maintain the territorial integrity is one of the priority tasks of the state. Responding to emerging threats requires permanent identification, explanation of their nature and location, and it should be a continuous process. Measures to ensure the safety are usually arranged in a fairly complicated system. Building security system is aimed at reducing human fears and the fear of what the future brings. Responsibility for the creation of a security system is borne by the state, which is to ensure the viability and freedom to pursue their own interests in concrete terms through the use of favourable circumstances, undertaking the challenges and the fight against all kinds of threats to the entity and its interests.

The author presents the characteristics of Polish national security system focusing on its essence, structural models and process management.

Streszczenie

Współczesność przynosi niespodziewany rozwój wydarzeń w środowisku bezpieczeństwa, a co za tym idzie – wymusza konieczność głębokich

zmian w sposobie myślenia o bezpieczeństwie. Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony granic zewnętrznych w celu utrzymania integralności terytorialnej jest jednym z priorytetowych zadań państwa. Reagowanie na pojawiające się permanentnie zagrożenia, wymaga identyfikacji, wyjaśniania ich istoty i umiejscowienia, i powinno być procesem ciągłym. Działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa, układają się z reguły w pewien dość skomplikowany system. Budowanie systemu bezpieczeństwa ma na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość. Państwo ponosi odpowiedzialność za tworzenie systemu bezpieczeństwa, dzięki któremu ma zapewnić możliwość przetrwania i swobodę realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających, podejmowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów.

Autor podejmuje próbę charakterystyki polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego ukazując jego istotę, strukturę i proces kierowania.

Keywords:

state, society, security, national security, national security system

Słowa kluczowe:

państwo, społeczeństwo, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, system bezpieczeństwa narodowego

Wprowadzenie

Współczesność sprawia, że bezpieczeństwo jest jednym z najważniejszych problemów świata. Wzrasta zainteresowanie systemami zapewniającymi bezpieczeństwo w różnych zakresach. Trudne do przewidzenia zagrożenia zmobilizowały społeczność międzynarodową do wysiłku poszukiwania skutecznych sposobów wykrywania zagrożeń i reagowania na nie, w celu ich likwidacji lub minimalizacji. Doskonali się istniejące i tworzy nowe systemy bezpieczeństwa.

Polska po 1989 roku znalazła się w sytuacji wyjątkowej i stanęła przed niezwykle trudnym zadaniem. Aby zagwarantować sobie bezpieczeństwo,

musiała zbudować systemy bezpieczeństwa niemalże od nowa, opierając ich funkcjonowanie na innych paradygmatach i przygotować je do pełnienia innych zadań. Transformacja ustrojowa w Polsce spowodowała pilną potrzebę poszukiwania nowej, odpowiadającej zaistniałym przemianom, koncepcji bezpieczeństwa państwa. Przyjęta przez Komitet Obrony Kraju 21 lutego 1990 roku *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, chociaż miała tymczasowy charakter, określała podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej i wytyczała generalne kierunki polityki obronnej państwa. Kolejnymi ważnymi dla polityki bezpieczeństwa Polski były dwa dokumenty (przyjęte 2 listopada 1992 roku): *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Uznano w nich, że strategicznym celem Polski staje się członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej oraz zamierzenia i kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski, sprzyjających rozwojowi cywilizacyjnemu naszego kraju i wzrostowi jego pozycji w Europie.

Postanowienia *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku, ustaw zwykłych oraz aktów wykonawczych stworzyły przesłanki do zbudowania systemu bezpieczeństwa, który scalałby rozproszone branżowe systemy w jedną zintegrowaną i interdyscyplinarną postać, gotową do działania i realizacji stałych funkcji z zakresu bezpieczeństwa we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.

Prezydent RP do stworzenia takiego systemu powołał Zespół Strategiczny Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP, efektem pracy którego była *Biała Księga bezpieczeństwa narodowego RP* oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku. W dokumentach tych stwierdza się istnienie sektorowych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i wsparcia, mało spójnych z podsystemem kierowania. Cechuje je rozproszoneść, brak koherentnego prawa, co istotnie komplikuje sprawność i efektywność. Działaniom na rzecz budowania systemu bezpieczeństwa towarzyszą badania naukowe, realizowane przez naukowców z Akademii Obrony Narodowej, Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, a także firm komercyjnych.

Wielospektowy charakter szans i zagrożeń wymaga od głównych organów władzy wykonawczej zbudowania spójnej, w pełni zintegrowanej i uporządkowanej całości, a także wdrożenia racjonalnego procesu zarządzania. W takim procesie system bezpieczeństwa może być swoistym instrumentem, który poprzez oddziaływanie na środowisko bezpieczeństwa ułatwi nie tylko osiągnięcie stabilności i nienaruszalności granic, ale przede wszystkim stworzy warunki do swobodnego rozwoju państwa we wszystkich dziedzinach działalności społecznej.

Przedmiotem rozważań jest system bezpieczeństwa narodowego, jego założenia, struktura organizacyjna, proces kierowania oraz kompetencje organów władzy i administracji publicznej.

Funkcje państwa w dziedzinie bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo każdego kraju jest bardzo istotnym elementem polityki funkcjonowania państwa. Państwo, jako organizacja polityczna (a przy tym organizacja terytorialna i taka, do której przynależność ma charakter sformalizowany) wyposażona w suwerenną władzę (Wronkowska, Zmierczak (red.), 2004, s. 54), powinno zapewniać bezpieczeństwo swoim obywatelom w wielu dziedzinach życia.

Przyjmując socjologiczno-polityczne kryterium ujęcia funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa można je uszeregować następująco (Znamierowski, 1999, s. 201; Zieliński, 1999, s. 140-151; Wojtaszczyk, 2000, s. 17-24; Kitler, 2011, s. 73-78):

- wewnętrzna, wiążąca się z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochroną mienia, zdrowia społeczeństwa i środowiska oraz zabezpieczeniem trwałości w wewnętrznej strukturze – właściwych stosunków społecznych;
- zewnętrzna, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa na zewnątrz, rozwijanie stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych z innymi państwami, a także kontaktów międzynarodowych;
- gospodarczo-organizatorska, polegająca na organizowaniu życia gospodarczego i stwarzaniu warunków do rozwoju

działalności gospodarczej, a w konsekwencji do tworzenia materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego;

- socjalna, skierowana na działania na rzecz ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wykorzystania zasobów ludzkich;
- kulturalno-wychowawcza, polegająca na wpajaniu wiedzy, rozpowszechnianiu kultury, upowszechnianiu idei i wartości oraz kształtowaniu postaw i zachowań obywatelskich.

Z kolei Piotr Winczorek (Winczorek, 2000, s. 132-138) proponuje inną typologię i wyróżnia następujące funkcje państwa:

- adaptacyjną, polegającą na plastycznym dostosowaniu struktur, celów, sposobów funkcjonowania itp. państwa do systemu zmian zachodzących w otoczeniu. Takie dostosowanie pozwala systemowi przetrwać w zmieniających się warunkach otoczenia. Przekroczenie granic zdolności adaptacyjnych danego systemu prowadzi do zachwiania równowagi między systemem a otoczeniem i grozi systemowi zagładą. Funkcja ta jest wynikiem bierności państwa – państwo reaguje tak, gdy nie jest w stanie przeciwstawić się w sposób twórczy wyzwaniom otoczenia, gdy brak mu do tego sił, środków, pomysłów, gdy rozmiar wyzwań przekracza przewidywania grup rządzących i ich umiejętności reagowania aktywnego;
- regulacyjną, która jest wynikiem umiarkowanej aktywności oddziaływania na otoczenie. Państwo próbuje współkształtować jego stan za pośrednictwem sił tkwiących w samym otoczeniu, w systemach ekonomicznym, politycznym, społecznym, kulturowym. Państwo, posiadające odpowiednie środki oddziaływania, nie jest skazane na bierne oczekiwanie na to, co przyniesie los, lecz próbuje ten los modelować;
- innowacyjną (wyprzedzającą), prowadzącą do tworzenia nowych stanów rzeczy, nowych jakości, których otoczenie (zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne) samo nie wytworzyłoby bez oddziaływania państwa. Działalność taka mobilizuje większy wysiłek państwa niż zachowania adaptacyjne czy regulacyjne. Rezultatem może być

powołanie do życia struktur międzynarodowej integracji politycznej i gospodarczej, podejmowanie agresywnych lub prewencyjnych akcji zbrojnych (stabilizacyjnych), aktywnego zdobywania wpływów politycznych i ekonomicznych.

Kompilacja wyszczególnionych funkcji państwa pozwala na stworzenie struktur zapewniających ciągłą opiekę i ochronę obywatelom. Dzięki realizacji swoich funkcji państwo tworzy ramy organizacyjne życia narodu, eksponuje jego wartości, scala rozmaite grupy, by współdziałały dla jego dobra.

Idea systemu bezpieczeństwa narodowego

Państwo, wypełniając swoje funkcje tworzy, buduje systemy bezpieczeństwa, które zazwyczaj mają na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość (Kaczmarek, Skowroński, 1998, s. 5), oraz dzięki którym ma zapewnić możliwość przetrwania i swobodę realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów (Koziej, 2004, s. 65).

Pojęcie systemu bezpieczeństwa narodowego do 2007 roku nie występowało w polskich aktach prawnych, rozpatrywane zaś było przede wszystkim przez naukowców, badaczy i analityków z Akademii Obrony Narodowej oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. System bezpieczeństwa narodowego zdefiniowany został w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku. System bezpieczeństwa narodowego ma stanowić zintegrowaną, spójną i uporządkowaną całość. Służyć temu będzie wypracowanie mechanizmów systemowego i długofalowego planowania rozwoju systemu bezpieczeństwa, opierającego się na celach i potrzebach wspólnych dla wszystkich jego składników oraz wynikających z całościowo ujmowanych interesów narodowych. Opiera się na kompleksowej wizji bezpieczeństwa, znosi podział na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, wskazuje na potrzebę podejmowania działań w każdej dziedzinie, odpowiada charakterowi współczesnych wyzwań i zagrożeń. Przeznaczenie systemu bezpieczeństwa narodowego wywodzi się od wartości, potrzeb, celów i interesów

narodowych. Sprowadza się natomiast do ochrony i obrony państwa jako instytucji politycznej oraz ochrony trwałego, wolnego od zakłóceń bytu i rozwoju narodowego (w wymiarze materialnym i kulturowym).

Misją nadrzędną systemu staje się zapewnienie istnienia suwerennego i niepodległego państwa polskiego w nienaruszalnych granicach. Z misji nadrzędnej wynikają następujące misje szczegółowe: zapewnienie bezpieczeństwa politycznego, tj. suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnienie ochrony granicy państwowej, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, tj. ochrony życia i zdrowia ludzi, a także dóbr materialnych i kulturalnych oraz środowiska naturalnego, zapewnienie bezpieczeństwa społecznego, przetrwania, ochrony zdrowia, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społecznego, zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego – utrwalanie i pielęgnowanie wartości decydujących o tożsamości narodowej i państwowej oraz czerpanie z doświadczeń i osiągnięć innych narodów, zapewnienie bezpieczeństwa militarnego – przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego, zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego – kreowanie warunków egzystencji i rozwoju w środowisku międzynarodowym (Kitler, Gryz, 2014, s. 35-56).

Celem systemu bezpieczeństwa narodowego jest odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił oraz środków, będących w dyspozycji państwa, do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w przetrwanie narodu i państwa, integralność terytorialną, niezależność polityczną i suwerenność, sprawne funkcjonowanie instytucji państwa oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Jest on systemem obejmującym zarówno elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju (Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, 2013, s. 13). Na system ten składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo, w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw, organy oraz instytucje, należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich, 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-obronny.

Zakłada się, że system bezpieczeństwa narodowego powinien być zdolny do wszechstronnej reakcji na pojawiające się problemy – od lokalnych i ograniczonych w skutkach do obejmujących całe państwo. Powinien być przekształcany tak, by monitorować i prognozować potencjalne zagrożenia, szybko i adekwatnie na nie reagować oraz rozwijać zdolności do usuwania skutków sytuacji kryzysowych. Podstawowym założeniem w systemie bezpieczeństwa narodowego staje się właściwe połączenie jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych. Działania te koncentrować się powinny na realizacji trzech priorytetów preparacyjnych:

- stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych);
- powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych) (Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014, s. 43).

System bezpieczeństwa narodowego ma być gotowy do działania we wszystkich stanach, warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa:

- w stanie normalnym (stan normalnego funkcjonowania i doraźnego reagowania) – kiedy państwo (inny podmiot) realizuje swoje misje i funkcje zgodnie z założonymi celami, gdy podejmuje rutynowe zadania, zapewniające utrzymanie takiego stanu rzeczy, oraz gdy organy władzy i podległe im lub nadzorowane przez nie siły zbrojne, służby, straże i inspekcje samodzielnie lub wspólnie realizują określone zadania z zakresu bezpieczeństwa, zgodnie ze standardowymi procedurami zarządzania w ramach normalnego funkcjonowania państwa i innych podmiotów;

- w stanie kryzysowym – sytuacje, stany rzeczy, okoliczności, gdy załamuje się dotychczasowy proces rozwoju, gdy zakłócone zostaje funkcjonowanie danego podmiotu w jednej lub wielu dziedzinach jego działalności;
- w stanie nadzwyczajnym – gdy podejmowane działania nie przyniosły określonego rezultatu, gdy zaistniała sytuacja sprawia, iż dany podmiot przestaje funkcjonować w którymś z powyższych stanów – nie udaje się zlikwidować stanu kryzysowego i powrócić do stanu normalnego;
- w stanie wojny, stanie okupacji lub upadku państwa – (w przypadku państwa lub grupy państw) gdy nierozwiązany kryzys może przerodzić się w wojnę o charakterze międzynarodowym lub niemiędzynarodowym (Kitler, 2011, s. 314-315).

Skuteczna integracja systemu bezpieczeństwa narodowego wymaga modyfikacji rozwiązań prawnych, co powinno prowadzić do uporządkowania jego konstrukcji, precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych jego składników, w tym organów kierujących oraz zwiększenia możliwości współdziałania międzyresortowego. Podstawą prawną budowy i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego stały się:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483);
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558.);
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 985);
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2009 r., nr 131, poz. 1076);
- sektorowe strategie bezpieczeństwa.

Usankcjonowaniem integracji powyższych aktów prawnych stała się Strategia bezpieczeństwa narodowego RP (2014).

Efektywny system bezpieczeństwa narodowego musi być systemem zintegrowanym, to znaczy obejmującym zarówno jego elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego. Środki polityki bezpieczeństwa, rozumiane jako zasoby i instrumenty, są generowane i używane przez państwo, a więc rozwój społeczno-gospodarczy zapewnia dostępność tych środków, w niektórych sytuacjach wręcz warunkuje dalszy rozwój kraju. To w sposób ostateczny przesądza o potrzebie jednoczesnego umacniania bezpieczeństwa kraju w powiązaniu z jego rozwojem społeczno-gospodarczym (Zięba, Zając, 2010, s. 38). Takie też stanowisko formułuje, wspomniana, Strategia bezpieczeństwa narodowego określając cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa (Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, 2014, s. 11-12) np.: utrzymywanie i demonstrowanie gotowości zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania zagrożeniom; doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza jego elementów kierowania, w tym zapewnienie niezbędnych zasobów i zdolności; rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz budowanie partnerskich relacji z innymi państwami, w tym służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i kryzysów międzynarodowych; doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych; zapewnienie bezpiecznych warunków rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego oraz innowacyjności, efektywności i konkurencyjności gospodarki, a także stabilności finansowej państwa.

Prognozując rozwój systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie średniookresowej, należy przyjąć, że będzie się on opierał także na kompleksowym systemie zabezpieczeń sojuszniczych i bilateralnych, synergicznie połączonym z rozbudowywanym własnym potencjałem cywilno-militarnym oraz będzie rozwijany w oparciu o jego dwa zasadnicze elementy: system obronny państwa i system zarządzania kryzysowego.

Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego

Strukturą organizacyjną systemu bezpieczeństwa narodowego jest zbiór elementów i relacji między nimi lub też alternatywnie – zbiór relacji określonych na zbiorze elementów (Krzyżanowski, 1994, s. 123). Można też traktować strukturę jako sposób powiązania ze sobą elementów w systemie lub też jako sposób zespolenia składników organizacji w całość, uwzględniający wspólny cel (Przybyła, 1995, s. 16).

Zatem strukturę organizacyjną systemu bezpieczeństwa narodowego należy traktować jako:

- zbiór elementów, w którym opisano relacje je porządkujące wedle określonego celu zachowania się systemu, jego misji jako całości, celu i funkcji elementów składowych oraz istoty procesów, w których uczestniczą;
- oddziaływania wszelkiego typu między tymi elementami, między ich składnikami wewnątrz nich, a także relacje zachodzące podczas różnych procesów, w których te elementy uczestniczą;
- uporządkowanie wysiłku całości, w czasie i przestrzeni, w celu zapewnienia osiągnięcia efektu systemowego i wysokiej skuteczności działania całego systemu lub jego części.
- 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 kryzysy.

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Podsystem kierowania jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Tworzą go organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, wykonujący zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz procedurami funkcjonowania i stosowną infrastrukturą. Jego fundamentem

są trwałe zasady ustrojowe. Szczególna rola w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym przypada Parlamentowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów. Istotnym elementem podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym jest zarządzanie kryzysowe.

Podsystemy wykonawcze stanowią siły i środki przewidziane do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Dzielą się one na podsystemy: operacyjne (obronny i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze). Podsystemy operacyjne przeznaczone są do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym i pozamilitarnym. Podsystemy społeczne i gospodarcze zasilają je odpowiednimi zdolnościami i zasobami (Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, 2014, s. 12-14). Głównym elementem potencjału obronnego są profesjonalne Siły Zbrojne RP. Natomiast potencjał ochronny wspiera państwo w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego i tworzony jest przez: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, państwowe służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego, Straż Graniczną, Służbę Celną, podmioty sektora prywatnego (firmy ochrony osób i mienia), a także organizacje pozarządowe. Z kolei potencjał społeczny i gospodarczy są ważnymi czynnikami warunkującymi wzrost gospodarczy, aktywność społeczną, poprawę jakości życia obywateli oraz nowoczesny system edukacji i szkolnictwa wyższego. Istotną wagę przywiązuje również się energetyce oraz systemowi transportu jako ważnym składnikom bezpieczeństwa narodowego oraz zrównoważonego rozwoju kraju.

Proces kierowania i zasadnicze kompetencje organów władzy i administracji publicznej

Kluczową sprawą w organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego jest kwestia jego kierowania. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym to praktyczny wyraz realizacji polityki bezpieczeństwa państwa. Zapewnianie bezpieczeństwa obywateli, społeczności lokalnych i wreszcie całego narodu to niewątpliwie jedna z podstawowych funkcji wszystkich organów władzy

i administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Obejmuje działalność tych organów, mającą na celu przygotowanie i bieżące utrzymywanie systemu bezpieczeństwa narodowego oraz kierowanie jego funkcjonowaniem w czasie kryzysu i wojny. Całość organów władzy i administracji odpowiedzialnych za realizację zadań bezpieczeństwa państwa, powiązanych informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem pomocniczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, stanowi system kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem narodowym (Koziej, 2008, s. 3).

Proces kierowania bezpieczeństwem narodowym obejmuje ciąg określonego typu (charakteru) zmian, zależnych lub niezależnych od elementów składowych systemu kierowania bezpieczeństwem, zachodzących wewnątrz tego systemu lub wynikających z relacji łączących go z otoczeniem. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym staje się domeną władzy wykonawczej, ponieważ ona ma możliwość:

- realizowania zasadniczych funkcji kierowania (zarządzania);
- bezpośredniego dysponowania zasobami materiałowo-energetycznymi i informacyjnymi;
- stosowania przymusu (nacisku) wobec podmiotów podporządkowanych normom obowiązującego systemu prawnego.

W ujęciu hierarchicznym system kierowania bezpieczeństwem narodowym należy postrzegać przez pryzmat nadrzędnej roli decyzji politycznych – podsystem kierowania bezpieczeństwem, który stanowią prezydent, Rada Ministrów i premier oraz podsystem wykonawczy, w którym występuje kierowanie na poziomie centralnym, wojewódzkim i lokalnym.

Integrowanie procesu kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego powinno uwzględnić zmiany na następujących płaszczyznach (Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, 2014, s. 43-44):

- instytucjonalnej – wzmocnienie Rady Ministrów poprzez powołanie organu pomocniczego, którego zadaniem byłoby w pierwszej kolejności usprawnienie koordynacji służb specjalnych i nadzoru nad nimi;
- infrastrukturalnej – modernizacja obiektów specjalnych, wykorzystanie i uporządkowanie nowoczesnych urządzeń technicznych i systemów teleinformatycznych, zakup specjalnych środków transportu powietrznego dla najwyższych władz państwa;

- proceduralnej – doskonalenie procedur planowania, organizowania, koordynacji i nadzoru w sferze bezpieczeństwa, zapewniające spójność kierowania bezpieczeństwem narodowym z systemem zarządzania rozwojem kraju;
- legislacyjnej – wdrożenie nowych rozwiązań integrujących władzę i instytucje państwowych w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz zasady koordynacji działań.

Uzupełnieniem rozważań jest wskazanie zasadniczych kompetencji organów władzy i administracji publicznej w procesie kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Sejmowi RP, z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa narodowego, przypisuje się następujące kompetencje (Kitler, 2011, s. 197-198):

- stanowienie prawa w szeroko pojętej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego;
- kształtowanie polityki bezpieczeństwa, w tym procedur decyzyjnych;
- zatwierdzanie budżetu w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa;
- określanie w ustawie zasad ograniczania prawa i wolności człowieka i obywatela;
- kontrolowanie działalności Rady Ministrów w zakresie określonym konstytucją i ustawami;
- decydowanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju;
- rozwiązywanie, na wniosek Rady Ministrów, organu stanowiącego samorząd terytorialny, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy;
- obsadzanie niektórych głównych stanowisk (m.in.: prezesa NIK, RPO, członków KRRiT, członków TK i TS);
- akceptowanie lub uchylanie rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego;
- wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej;
- przedkładanie projektu ustawy o zmianie ustawy zasadniczej, z zastrzeżeniem art. 228 ust. 6 Konstytucji RP;
- nadzorowanie sektora operacyjnego bezpieczeństwa (siły zbrojne, służby specjalne, inne służby, straże i inspekcje);

- upoważnianie prezydenta, w drodze ustawy, do ratyfikowania i wypowiedzania niektórych umów międzynarodowych;
- uczestnictwo w tworzeniu rządu przez udzielanie wotum zaufania powołanej przez prezydenta Radzie Ministrów lub samodzielne wybieranie prezesa Rady Ministrów i proponowanego przez niego składu rządu;
- korzystanie z możliwości powoływania komisji śledczych.

Senat RP wypełnia podobne funkcje jak Sejm. Ma wpływ na ustrój państwa i dokonywania zmian w obowiązującej konstytucji, jednak nie uchwała ustaw; jedynie inicjuje i opiniuje te uchwalone przez Sejm. Kompetencje Senatu ograniczają się w zasadzie do udziału w ustawodawstwie, przy czym jednak Sejm – o ile jest w stanie zbudować odpowiednią większość – może narzucić Senatowi swoje stanowisko (Garlicki, 2002, s. 205-206).

Zgromadzenie Narodowe jest szczególną formą wspólnego działania Sejmu i Senatu, posiada istotne kompetencje ze względu na zakres rozpatrywanych spraw. Jednak nie jest uprawnione do wykonywania czynności decyzyjnych, związanych z tokiem prawotwórstwa parlamentarnego (Garlicki, 2002, s. 145).

W zakresie bezpieczeństwa narodowego specyficzne kompetencje przynależne są prezydentowi, które znajdują swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP, a także w ustawie o stanach nadzwyczajnych, ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawie regulującej zasady użycia i pobytu SZ RP poza granicami kraju oraz w wielu innych ustawach zwykłych. Należy wymienić również organy podległe Prezydentowi RP: Rada Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rada Gabinetowa. Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Funkcja ta daje uprawnienia temu organowi wyłącznie w sferze wyrażania opinii prezydentowi RP i rekomendowania sposobów rozwiązywania przez niego ewentualnie zaistniałych problemów (Kabala, 1998, s. 10). Do najistotniejszych zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy: rozpatrywanie ogólnych założeń bezpieczeństwa państwa, określanie zagrożeń bezpieczeństwa, środków przeciwdziałania im oraz rozpatrywanie kierunków rozwoju sił zbrojnych (Wiśniewski, s. 222-223). Z kolei Rada Gabinetowa zwoływana jest przez prezydenta RP w sprawach szczególnej wagi. Tworzy ją Rada Ministrów, jednak nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów.

Najistotniejszą rolę spełnia Rada Ministrów, która jest drugim, obok prezydenta, podstawowym segmentem władzy wykonawczej (egzekutywy). Rada Ministrów administruje państwem (kieruje aparatem państwa) oraz rządzi państwem (wytycza kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej). W zakresie bezpieczeństwa narodowego posiada szerokie kompetencje, które regulują odpowiednie ustawy, m.in.:

- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009 r., nr 131, poz. 1076;
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Organem wiodącym w zakresie bezpieczeństwa narodowego w województwie jest wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów. Ustala kierunki działania, koordynuje realizację zadań i zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej. Szczególną uwagę skupia na zapobieganiu zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobieganiu klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także usuwaniu skutków tych zagrożeń. Wojewoda wypełnia także ważne zadania w zakresie przygotowań obronnych państwa, które wynikają z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

W zakresie bezpieczeństwa narodowego istotne zadania wypełniają organy samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania własne i zlecone. Kompetencje samorządu województwa reguluje ustawa o samorządzie województwa, natomiast zarządu powiatu, samorządu powiatu – ustawa o samorządzie powiatowym. Istotna rola w przedmiotowej analizie przypada staroście, która wynika z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a także z ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Kompetencje organów wykonawczych gminy w zakresie bezpieczeństwa narodowego reguluje ustawa o samorządzie gminnym, a także ustawy o zarządzaniu kryzysowym i stanach nadzwyczajnych. Zarówno

ustawa o zarządzaniu kryzysowym, jak i ustawa o stanach nadzwyczajnych wskazują, iż organem właściwym miejscowo w sprawach zarządzania kryzysowego i w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Obie ustawy określają kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w podobny sposób, jak w przypadku starosty.

Wnioski

Konsekwencją działań państwa w zakresie organizacji bezpieczeństwa narodowego i myślenia o zabezpieczeniu się przed przewidywalnymi i realnymi zagrożeniami jest traktowanie systemu bezpieczeństwa narodowego jako organizacji do działań interwencyjnych – militarnych i niemilitarnych, reagującej na zagrożenia występujące w różnych dziedzinach działalności państwa i życia społecznego. Z racji tego, iż przedstawione założenia systemu bezpieczeństwa narodowego są bardziej rozwiązaniem teoretycznym niż realnym, zatem celowym jest wskazanie najpilniejszych zadań i zabiegów dla decydentów:

- stworzenie realnego, możliwego do wdrożenia systemu bezpieczeństwa narodowego;
- nadanie systemowi bezpieczeństwa narodowego charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości;
- zbudowanie solidnych, niepodważalnych podstaw prawnych;
- wypracowanie zasad zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa;
- wypracowanie mechanizmów kompleksowego i długofalowego planowania rozwoju bezpieczeństwa, opierającego się na celach i potrzebach wspólnych dla wszystkich jego podmiotów;
- przyjęcie zasady, że cele i potrzeby wynikają z całościowego ujmowania interesów narodowych.

References

- Garlicki, L. (2002). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.
- Kabala, E. (1998). *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*. Warszawa.
- Kaczmarek, J., Skowroński, A. (1998). *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Wrocław.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa.
- Kitler, W., Czuryk, M., Karpiuk, M. (red.). (2013). *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*. Warszawa.
- Kitler, W., Gryz, J. (2014). *Misje państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, W: W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.). *System bezpieczeństwa narodowego. Wybrane problemy*. Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. (1997). Warszawa.
- Koziej, S. (2004). *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. T. 2. Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku*. Warszawa.
- Koziej, S. (2008). *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*. Warszawa/Ursynów.
- Krzyżanowski, L. (1994). *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa.
- Przybyła, M. (1995). *Struktury organizacyjne. Ujęcie wielowymiarowe*. Wrocław.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. (2007). Warszawa.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. (2014). Warszawa.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*. (2013). Warszawa.
- Wawrzusiszyn, A. (2015). *Bezpieczeństwo. Strategia. System. Teoria i praktyka w zarysie*. Warszawa.
- Winczorek, P. (2000). *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa.
- Wiśniewski, B. (2013). *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne. Szczytno*.
- Wojtaszczyk, K. (2000). *Kompedium wiedzy o państwie współczesnym*. Warszawa.
- Wronkowska, S., Zmierzak, M. (red.). (2004). *Kompedium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*. Warszawa.
- Zieliński, E. (1999). *Nauka o państwie i polityce*. Warszawa.
- Zięba, R., Zając, J. (2010). *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*. Warszawa.
- Znamierowski, C. (1999). *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*. Warszawa.