

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA A ZAGROŻENIE TERRORYZMEM

INSTYTUCJE PAŃSTWA
WOBEC ZAGROŻENIA TERRORYZMEM

Tom 2

Redakcja naukowa
Kuba Jałoszyński
Tomasz Aleksandrowicz
Krzysztof Wiciak

Szczytno 2016

Recenzent

prof. zw. dr hab. Adam Koseski

Zespół autorski

<i>Marta Busłowicz</i>	— 5
<i>dr hab. Janusz S. Chelchowski</i>	— 10.4
<i>dr Jarosław Cymerski</i>	— 2.3
<i>dr hab. Ireneusz T. Dziubek</i>	— 2.5
<i>dr Jan Gołębiewski</i>	— 1.2.2
<i>prof. dr hab. Ryszard Jakubczak</i>	— 1, 1.2, 1.2.2
<i>dr hab. Weronika Jakubczak</i>	— 1
<i>prof. dr hab. Kuba Jałoszyński</i>	— Wprowadzenie, 1.3, 2
<i>dr Paweł Jastrzębski</i>	— 10.4.1
<i>Anna Kañciak</i>	— 8
<i>Maciej Kluczyński</i>	— 7
<i>dr hab. Izabela Nowicka</i>	— 6
<i>Paulina Piasecka</i>	— 1.4
<i>dr Tomasz Saffjański</i>	— 9
<i>dr hab. Robert Socha</i>	— 2
<i>Anna Suchoń</i>	— 10
<i>Damian Szlachter</i>	— 9
<i>dr Jerzy Telak</i>	— 2.4
<i>dr Jarosław R. Truchan</i>	— 2.2
<i>dr hab. Agata Tyburska</i>	— 3
<i>dr hab. Sławomir Zalewski</i>	— 4

Redakcja Wydawcy

Krzysztof Guzik, Beata Miszczuk, Robert Ocipiński

Projekt okładki

Agnieszka Kamińska

© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno

ISBN 978-83-7462-528-9

e-ISBN 978-83-7462-529-6

Druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii

Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 25,91 ark. wyd.



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>K. Jałoszyński</i>)	7
1. System bezpieczeństwa narodowego	
(<i>R. Jakubczak, W. Jakubczak</i>)	9
1.1. Pojęcie, istota, polityka i strategia bezpieczeństwa narodowego	9
1.1.1. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa narodowego	9
1.1.2. Istota bezpieczeństwa narodowego	17
1.1.3. Polityczna strona bezpieczeństwa narodowego	18
1.1.4. Strategiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego	22
1.2. Bezpieczeństwo narodowe jako system (<i>R. Jakubczak</i>)	29
1.2.1. Pojęcie, elementy oraz istota systemu bezpieczeństwa narodowego	29
1.2.2. Rola i miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa (<i>J. Gołębiowski, R. Jakubczak</i>)	44
1.3. Podsystem antyterrorystyczny systemu bezpieczeństwa państwa (<i>K. Jałoszyński</i>)	56
1.4. Państwo w walce z terroryzmem a prawa człowieka (<i>P. Piasecka</i>)	71
2. Obszar spraw wewnętrznych państwa wobec zagrożenia terroryzmem (<i>R. Socha, K. Jałoszyński</i>)	87
2.1. Policja wobec zagrożenia terroryzmem	87
2.2. Służby ochrony granic wobec zagrożenia terroryzmem (<i>J.R. Truchan</i>)	103
2.3. Służby ochrony VIP wobec zagrożenia terroryzmem (<i>J. Cymerski</i>)	113
2.4. Straż pożarna wobec zagrożenia terroryzmem (<i>J. Telak</i>)	127
2.5. Profilaktyka i edukacja antyterrorystyczna (<i>I.T. Dziubek</i>)	157
3. Zarządzanie kryzysowe wobec zagrożenia terroryzmem (<i>A. Tyburska</i>)	191
3.1. Kryzys i sytuacja kryzysowa	191

3.2.	Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym	200
3.3.	Zarządzanie kryzysowe i jego fazy	212
3.4.	Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego	218
3.5.	Infrastruktura krytyczna i jej ochrona jako element zarządzania kryzysowego	222
3.6.	Plany zarządzania kryzysowego	232
4.	Obszar służb specjalnych państwa wobec zagrożenia terroryzmem (S. Zalewski)	237
4.1.	Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa	237
4.2.	Cywilne służby specjalne wobec zagrożenia terroryzmem	245
4.3.	Wojskowe służby specjalne wobec zagrożenia terroryzmem	258
5.	Obszar obrony narodowej w państwie wobec zagrożenia terroryzmem (M. Busłowicz)	265
5.1.	Siły zbrojne w systemie bezpieczeństwa państwa	266
5.2.	Siły zbrojne wobec zagrożenia terroryzmem	277
6.	Obszar wymiaru sprawiedliwości w państwie wobec zagrożenia terroryzmem (I. Nowicka)	295
6.1.	Penalizacja przestępstwa terroryzmu	295
6.2.	Organy ścigania wobec przestępstwa terroryzmu	301
7.	Obszar organów ochrony interesów finansowych państwa wobec zagrożenia terroryzmem (M. Kluczyński)	317
7.1.	Finansowanie terroryzmu i pranie pieniędzy	317
7.2.	Służba Celną	321
7.3.	Organy administracji podatkowej	329
7.4.	Organy kontroli skarbowej	333
7.5.	Organy informacji finansowej	343
7.6.	Organy ochrony interesów finansowych państwa w systemie antyterrorystycznym Rzeczypospolitej Polskiej	348
8.	Wymiar prawny i instytucjonalny działania państwa wobec zagrożenia cyberterroryzmem (A. Kańczyk)	353
8.1.	Pojęcie cyberterroryzmu	353
8.2.	System instytucjonalny przeciwdziałania i zwalczania cyberterroryzmu	358
8.3.	Dokumenty strategiczne w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w cyberprzestrzeni	362

9. Koordynacja działań wobec zagrożeń terroryzmem w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym (<i>T. Safjański, D. Szlachter</i>)	367
9.1. Koordynacja w wymiarze wewnętrznym	368
9.1.1. Poziom strategiczny	369
9.1.2. Poziom operacyjny	376
9.1.3. Poziom taktyczny	378
9.2. Koordynacja w wymiarze międzynarodowym	380
9.2.1. Organizacje i inicjatywy o charakterze globalnym	382
9.2.2. Organizacje i inicjatywy o charakterze regionalnym	388
9.2.3. Instytucje, agencje wyspecjalizowane Unii Europejskiej oraz inicjatywy nieformalne grupujące wybrane państwa unijne	395
9.2.4. Inicjatywy bilateralne	413
10. Zabezpieczenie logistyczne w obliczu ataku terrorystycznego (<i>A. Suchoń</i>)	417
10.1. Zabezpieczenie miejsca pobytu zadysponowanych sił specjalnych do działań kontrterrorystycznych	417
10.2. Zabezpieczenie transportowe	421
10.3. Zabezpieczenie materiałowe działań kontrterrorystycznych	424
10.4. Zabezpieczenie medyczne miejsca ataku terrorystycznego (<i>J.S. Chelchowski</i>)	428
10.4.1. Pierwsza pomoc w rejonie działań bojowych (<i>P. Jastrzębski</i>)	439
Bibliografia	453
Publikacje zwarte, artykuły	453
Źródła prawa	466
Inne	471
Źródła internetowe	472
Informacje o autorach	477

WPROWADZENIE

Charakter współczesnego zagrożenia terroryzmem implikuje konieczność zaangażowania różnorodnych sił i środków, będących w dyspozycji państwa, a także konieczność skoordynowania ich aktywności w obszarze antyterroryzmu.

Państwo walczy z terroryzmem w wymiarze wewnętrznym, a także międzynarodowym. Aktywność rodzimych ugrupowań terrorystycznych nie rozkłada się symetrycznie na wszystkie państwa. Obecność i aktywność terroryzmu wewnętrznego ma swoje różnorodne uwarunkowania. Należy jednak pamiętać, że brak terroryzmu wewnętrznego nie przekłada się na fakt „wolności” państwa od tego typu zagrożenia. Aktywność polityczno-militarna, tożsamość kulturowa, powoduje, że wielu krajom, w tym Polsce, realnie zagraża terroryzm międzynarodowy.

Fakt ten powoduje, że muszą one być przygotowane po pierwsze na realizację działań proaktywnych — wyprzedzających, łączących się z działaniami ukierunkowanymi na wczesne wykrywanie zagrożenia. Naturalizacja zamiaru dokonania ataku terrorystycznego w fazie jego planowania i przygotowania to sukces służb państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Po drugie, państwo musi być przygotowane do reakcji na zaistniały zamach — działania reaktywne. W strukturach państwa muszą być siły i środki zdolne neutralizować powstałe zagrożenie, a także prowadzić działania w ramach tzw. odbudowy.

Polska jest państwem, w którym władze mają świadomość zagrożenia, jakie płynie z aktywności terrorystycznej ludzi o skrajnych poglądach, ludzi, którzy z terroru uczynili środek do realizacji swoich celów politycznych.

Niniejsza publikacja odwołuje się do głównych obszarów aktywności naszego kraju wobec zagrożenia terrorystycznego, identyfikacji sił i środków jakie przedsięwzięciom pro- i reaktywnym są dedykowane.

Autorzy poszczególnych części monografii, to osoby o uznanym dorobku w tym zakresie — utożsamiane z wiedzą ekspercką.

prof. dr hab. Kuba Jałoszyński

1. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

1.1. Pojęcie, istota, polityka i strategia bezpieczeństwa narodowego

1.1.1. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa narodowego

Pojęcie **bezpieczeństwa** jest rozumiane wieloznacznie, zarówno w ujęciu historycznym (często wąskim)¹, jak i współczesnym (szerokim), co powoduje, że wysiłek wyjaśnienia tego pojęcia staje się owocem opracowań wielu naukowców². W tradycyjnym znaczeniu **bezpieczeństwo** jest: „stanem i poczuciem pewności, wolnym od zagrożeń”³, „niezagrożeniem, pewnością spokoju”⁴, „wolnością od zagrożeń, strachu (...)”⁵. Jednocześnie bezpieczeństwo postrzega się jako „proces”⁶, gdzie jego stan i struktura organizacyjna zmieniają się pod wpływem otoczenia.

Wąskie postrzeganie bezpieczeństwa narodowego — tj. zazwyczaj wojskowo-polityczne (lub nawet głównie wojskowe) — warunkowały uznane za oddające charakter epoki określone poglądy, które można przedstawić w postaci haseł o następującej treści: „bezpieczeństwo może być najbardziej owocnie zdefiniowane, jako zdolność narodu do ochrony jego wolności wewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi”⁷, że jest

¹ Z reguły jest ono wtedy rozumiane jako działanie w sferze militarnej.

² M.in. W. Kitler, J. Kunikowski, J. Pawłowski, M. Cieślarczyk, S. Koziej, K. Jałoszyński, T. Jemioło, J. Pięta, J. Marczak, S. Zawadzki, J. Stańczyk.

³ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, s. 10.

⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, Warszawa 1978, s. 147.

⁵ Ch. Mauniga, *The Elements of Collective Security* [w:] W. Bourquin (red.), *Collective Security*, Paris 1936, s. 134.

⁶ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

⁷ Według amerykańskich autorów M. Berkowitza, P.G. Brock (red.), *American National Security: A Reader in Theory on Policy*, The Free Press, New York 1965, s. X, cyt. za: *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 66. American

ono wolnością od szkodliwości wojen⁸, albo bezpieczeństwo narodowe — wspólne określenie, obejmujące zarówno obronę narodową, jak i stosunki zagraniczne USA, a w szczególności warunki związane z: a) militarną lub obronną przewagą nad jakimkolwiek obcym państwem lub grupą państw: b) korzystnymi wzajemnymi relacjami zagranicznymi: c) ze stanem obrony, dającym możliwość stawienia oporu wrogim i destrukcyjnym działaniom wewnętrznym lub zewnętrznym, jawnym lub skrytym”⁹.

W przeszłości dominacja militarnego rozstrzygania kwestii międzynarodowych, będącego przyczyną niebezpieczeństw i tragedii narodów, uprawomocniła pogląd, że w bezpieczeństwie liczy się strona militarna w kontekście politycznym, „a także często prawnym”¹⁰. Tamto wąskie (tradycyjne¹¹) traktowanie bezpieczeństwa narodowego oparte na **obronie narodowej** (obecnie rozumianej, jako obronność), niestety, wciąż funkcjonuje w świadomości decydentów politycznych i wojskowych, czego wyrazem są treści w dokumentach strategicznych¹². A najdotkliwszym skutkiem tego jest fakt, że mając spójne koncepcje strategiczne bezpieczeństwa w sprawach polityczno-militarnych w ramach NATO, ciągle obecne są przypadki drenażu ekonomicznego i deregulacji finansowej jednych,

National Security: A Reader in Theory on Policy, The Free. Press, New York 1965, s. X.

⁸ E.J. Moroz, *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 35.

⁹ *Dictionary of Military and Associates Terms*, Washington 1987, s. 242 [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 16 za: J. Marczak, *Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2011, s. 18–19.

¹⁰ E. Haliżak, J. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 98.

¹¹ Tradycyjne, odchodzące do przeszłości, a ukształtowane w XX wieku, wieku wojen światowych, ujęcie bezpieczeństwa narodowego nieodłącznie związane z układem sił polityczno-militarnych w skali międzynarodowej. Antagonistyczne powiązane sojuszami wojskowymi oraz dysponujące bronią atomową bloki sił: NATO — Układ Warszawski, sprawiły, iż działania państw skupiały się na przygotowaniach do obrony, w tym głównie przed bronią masowego rażenia. Zdolność obrony państwa i narodu była utożsamiana z potęgą wojskową, według schematu: zagrożenia to agresja (wojna), a bezpieczeństwo to obrona militarna. Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów 1999, s. 114.

¹² Zadaniem polityki i systemu obronnego państwa jest przeciwdziałanie „polityczno-militarnym zagrożeniom (...)”, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2003.

z reguły słabszych ekonomicznie, państw członkowskich przez dominujących gospodarczo członków sojuszu. Ma to miejsce w ramach wąsko pojmowanych strategii bezpieczeństwa narodowego sojuszników z ogromną szkodą dla większości członków, czego wyrazem jest obecny kryzys w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo jest określeniem w znacznej części szacunkowym, bo „niemierzalnym”¹³, przez co znacząco subiektywnym¹⁴ odczuciem osobistym lub społecznym, stąd może być przedmiotem ocen społecznych i władz upoważnionych do kierowania oraz reprezentowania określonej społeczności. Bezpieczeństwo postrzegane jest też jako „stan i proces”¹⁵ — jako stan (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa danego podmiotu), jak i proces (zapewnianie poczucia bezpieczeństwa podmiotu). (...). W tym sensie bezpieczeństwo danego podmiotu to ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukovanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹⁶.

Podmiotami bezpieczeństwa¹⁷ z reguły są osoby i organizacje¹⁸ generujące potrzeby w kontekście swoich interesów. Mając na względzie fakt, iż „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych,

¹³ Stan bezpieczeństwa jest niemierzalny. J. Marczak, *Podstawowe pojęcie, istota i składniki bezpieczeństwa* [w:] R Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, wyd. cyt., s. 14.

¹⁴ „Poczucie bezpieczeństwa określane jest zarówno przez czynniki obiektywne i wymierne, jak i czynniki subiektywne, trudno wymierne i nie zawsze racjonalne”. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 28.

¹⁵ J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 18.

¹⁶ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja. Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, II-2011/18, s. 20.

¹⁷ Podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedyncze osoby, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe i wreszcie cała ludzkość. Stosownie do tego możemy wyodrębnić różne rodzaje bezpieczeństwa: indywidualne (personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne, globalne). Tamże.

¹⁸ Jeśli bierzemy pod uwagę syntetyczne, a więc uniwersalne rozumienie bezpieczeństwa, to możemy stwierdzić, że w ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo dotyczy:

a zarazem najważniejszym ich celem”¹⁹, w wypadku bezpieczeństwa narodowego²⁰ tym podmiotem są państwa. **Bezpieczeństwo narodowe** bywa często utożsamiane z **bezpieczeństwem państwowym**. Tożsamość taka może być uznana za zasadną rzeczywiście w odniesieniu do państwa tworzonego praktycznie przez jeden naród; do takiej kategorii należy Polska. W odniesieniu do państw wielonarodowych utożsamianie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państwowym może budzić wątpliwości²¹. Warto jednak wiedzieć i to, że bezpieczeństwo narodowe (narodu) i bezpieczeństwo państwowe (państwa) — to ściśle biorąc różne kategorie pojęciowe. Ale z punktu widzenia praktycznego, na obecnym etapie rozwoju historycznego (epoka państw narodowych), można umownie

-
- człowieka, jako jednostki, posiadającego system właściwych sobie wartości, które z jego punktu widzenia wymagają stosownego zabezpieczenia, ochrony i obrony — bezpieczeństwo indywidualne (jednostki);
 - grup ludzi (grup społecznych), sformalizowanych (rodzina) oraz niesformalizowanych (grupy etniczne, narodowościowe, wspólnoty religijne i wyznaniowe), lecz mających na ogół wspólne potrzeby godne ochrony (obyczaje, normy społeczne, wierzenia), o różnej skali wielkości — bezpieczeństwo grupowe;
 - różnych organizacji tworzonych przez ludzi, działających na rynku (przedsiębiorcy), w sferze polityki lub innych formach aktywności społecznej (np.: partie polityczne, organizacje społeczne) — bezpieczeństwo organizacji;
 - sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur, kierujących się określonymi normami prawnymi, jak: gmina, powiat, województwo i przede wszystkim państwo, a nawet grupa państw, odpowiednio: bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo państwa (czasem, zamiennie — narodowe), bezpieczeństwo międzynarodowe. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 24–25.

¹⁹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

²⁰ Cechami **narodu**, wg Czesława Znamierowskiego, są: przeświadczenie o pochodzeniu od wspólnych przodków, świadomość i zgodna ocena wspólnych dziejów, poczucie wspólnych interesów życiowych w chwili teraźniejszej i na przyszłość, wspólność ocen najważniejszych dla praktyki życiowej, wreszcie wzajemna życzliwość i przychyłność członków zbiorowości oraz przywiązanie do niej. C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 3. Natomiast Józef Marczak i Jacek Pawłowski przyjmują, iż naród jest trwałą wspólnotą ludzi utworzoną historycznie, powstałą na gruncie wspólnych losów historycznych, kultury języka, terytorium i życia ekonomicznego. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995, s. 75.

²¹ B. Ney (kier. nauk.), *Prognoza warunków obronności Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2020. Część pierwsza: analityczno-badawcza*, Warszawa 1998, s. 9.

traktować je jako tożsame. Taka praktyka występuje w polskim systemie prawnym, gdzie np. Konstytucja mówiąc o bezpieczeństwie, mówi raz o bezpieczeństwie państwa (Rzeczypospolitej Polskiej), a innym razem o bezpieczeństwie narodowym (ustanawiając np. Radę Bezpieczeństwa Narodowego)²².

W rozumieniu teorii problemu, współczesne (rozszerzone) bezpieczeństwo narodowe to według:

- a) prof. W. Kitlera — „(...) najważniejsza wartość²³, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałość, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę państwa, jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie”²⁴. Przy czym odnosząc się do wartości W. Kitler dodaje, że „bezpieczeństwo, jako wartość ma rzecz jasna charakter zbioru wielu wartości szczegółowych”²⁵, i wskazując na J. Kukułkę, który definiując bezpieczeństwo narodowe, wyraził je w słowach: „bezpieczeństwo to z jednej strony pewien system wartości stanowiących o jego istocie”²⁶.
- b) prof. J. Marcza — „w znaczeniu centralnej kategorii społecznej — bezpieczeństwo narodowe stanowi dla jednostek, społeczności lokalnych oraz państwa pierwotną, egzystencjalną, naczelną potrzebę i wartość, a zarazem priorytetowy cel działania we wszystkich dziedzinach i na wszystkich szczeblach organizacji państwowej i społecznej. Zaś w znaczeniu funkcjonalnym — bezpieczeństwo narodowe jest naczelną misją²⁷ narodową całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej

²² S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa* (skrypt internetowy), <www.koziej.pl>, dostęp: 9 lutego 2013 r.

²³ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska — współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 29.

²⁴ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 31.

²⁵ Tamże.

²⁶ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska — współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 29 za: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 31.

²⁷ „Misja jest to przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie, jako zakres jej społecznie pożądanej działalności”. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 181.

polegającą na stałej realizacji dwóch współzależnych funkcji²⁸, pierwszej — podstawowej: ochronie i obronie wartości i interesów narodowych przed istniejącymi oraz potencjalnymi zagrożeniami, zapewniającej warunki konieczne dla realizacji drugiej funkcji: tworzenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostanania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny. (...) W znaczeniu strukturalnym (systemowym) — bezpieczeństwo narodowe to całokształt przygotowania i organizacji państwa dla ciągłego tworzenia bezpieczeństwa narodowego obejmujący następujące podstawowe elementy:

- prawne podstawy bezpieczeństwa;
- politykę i strategię bezpieczeństwa narodowego;
- cywilną i wojskową organizację ochrony i obrony narodowej²⁹;
- infrastrukturę bezpieczeństwa;
- edukację dla bezpieczeństwa;
- sojusze i współpracę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa³⁰.

- c) dr. J. Stańczyka — jest ono „obiektywnym stanem pewności fizycznego przetrwania i swobód rozwojowych, stanem będącym zarazem żywotną potrzebą, a więc również celem i naczelnym interesem narodowym (racją stanu) zakładającym zabezpieczenie oraz umacnianie żywotnych wartości (wyrażanych właśnie w postaci obiektywnej pewności przestrzegania i swobód rozwojowych), realizowanych w sferze wewnętrznej i zewnętrznej (...) jest tożsame z pewnością (możliwością) realizacji żywotnych potrzeb i ochrony żywotnych wartości (...)”³¹.

²⁸ „Funkcja obrony jest nie mniej ważna niż funkcja tworzenia. Obie te funkcje uzupełniają się”. A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 126.

²⁹ Termin sformułowany przez gen. W. Sikorskiego [w:] W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Warszawa 1934, s. 89.

³⁰ J. Marczak, *Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, wyd. cyt., s. 22.

³¹ In principle, security is a condition in which States consider that there is no danger of military attack, political pressure or economic coercion, so that they are able to pursue freely their own development and progress. International security is thus the result and the sum of the security of each and every State member of the international community, accordingly, international security cannot be reached without full international co-operation. However, security is a relative rather than an absolute term. *National and international security need to be viewed as matters of degree. Concepts of Security*, ONZ 1996, s. 2.

- d) autorów *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* — „stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do stanu zagrożeń³²”.
- e) *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* — „Bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwa) — to taki rodzaj bezpieczeństwa, którego podmiotem jest naród zorganizowany w państwo. Dziedziny bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) — to sfery aktywności państwa na polu bezpieczeństwa wyodrębnione z punktu widzenia realizacji czterech głównych grup zadań bezpieczeństwa, jakimi są obronność (bezpieczeństwo militarne, obrona narodowa), ochrona (bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne; ochrona ludności, zasobów, infrastruktury i struktur państwa) oraz bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze (w tym społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa). W praktyce organizacyjnej dziedziny bezpieczeństwa narodowego to zagregowane sektory bezpieczeństwa.

Sektory bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) — to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego odpowiadające (z pewnymi korektami tam, gdzie to konieczne) zakresem swojej problematyki ustawowo określonym działom administracji rządowej lub grupom takich działów, zagregowanym ze względu na podobieństwo przedmiotowe (bliiskość zakresu działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne działy).

Transsektorowe (transpodmiotowe) obszary bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) — to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego obejmujące swą treścią problematykę właściwą jednocześnie różnym podmiotom, dziedzinom i sektorom tego bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo zewnętrzne lub wewnętrzne albo kwestie związane ze współczesnymi transnarodowymi i asymetrycznymi zjawiskami i procesami bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo informacyjne, w tym cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo antyterrorystyczne, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej). Są one często wyodrębniane z uwagi na jakościowo nowe i pilne w danym okresie potrzeby praktyczne, niemające wyraźnego adresata w istniejącej strukturze wykonawczej podmiotu.

³² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 16.

Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa — transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska zewnętrznego (otoczenia) państwa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa — transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego (wnętrza) państwa”³³.

We współczesnym rozumieniu **bezpieczeństwa narodowego** zwiększa się ranga bezpieczeństwa międzynarodowego, na co wskazuje się w dokumencie ONZ Concepts of Security z 1986 r., gdzie stwierdzono, że bezpieczeństwo narodowe stanowi „sumę i rezultat bezpieczeństwa każdego oddzielnie i w wszystkich państwach członkowskich społeczności międzynarodowej”³⁴. Powszechnie jednak przyjmuje się, że „żywotne interesy narodowe mają przewagę ponad interesami międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju (...). Jest to zrozumiałe, gdyż pierwszoplanowym celem państw i narodów jest zapewnienie bezpieczeństwa przede wszystkim sobie. Oczywiście jest ponadto odpowiedzialność rządów wobec własnych społeczeństw, nie zaś wobec społeczności międzynarodowej (można nawet postawić tezę, że to właśnie dla zagwarantowania bezpieczeństwa ludzkości powstawały państwa)”³⁵.

Przyjmuje się, że władze reprezentując społeczność na poziomie państwa, mówią o **bezpieczeństwie narodowym** i prezentują w tym względzie swoje stanowisko w postaci **strategii bezpieczeństwa narodowego**. Przy czym słowo *narodowy* w tym wypadku nie jest równoznaczne z określonym narodem³⁶, ponieważ państwo może składać się z wielu narodów

³³ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 248.

³⁴ *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 35.

³⁵ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 23–24.

³⁶ Nie zawsze jednak zgodna jest opinia, co do utożsamiania obywateli państwa z narodem. Dotyczy to głównie rozważań nad problemami bezpieczeństwa narodowego. Stwierdza się, że „bezpieczeństwo narodowe bywa często utożsamiane z bezpieczeństwem państwowym. Tożsamość taka może być uznana za zasadną rzeczywiście w odniesieniu do państwa tworzonego praktycznie przez jeden naród; do takiej kategorii należy Polska. W odniesieniu do państw wielonarodowych utożsamianie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państwowym może budzić wątpliwości” za: B. Ney (kier. nauk.), *Prognoza warunków obronności Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2020. Część pierwsza...*, wyd. cyt., s. 9. To jedna z opinii oparta raczej na gruncie poglądów tradycyjnych, lecz zasadnie wywodząca się z dostrzegania naturalnych procesów państwowotwórczych, których sprawcą jest jednolity kulturowo, językowo i historycznie naród. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 17.

(np. Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Rosja), a ponadto, nie wszystkie państwa ten strategiczny dokument nazywają strategią, jak chociażby Niemcy³⁷, Francja³⁸, Rosja³⁹ i Białoruś⁴⁰.

1.1.2. Istota bezpieczeństwa narodowego

Przyjmuje się, że istotą bezpieczeństwa jest pewność, którą J. Stańczyk warunkuje tak: „istotą opartego na gwarancjach nienaruszalnego przetrwania i swobodach rozwojowych bezpieczeństwa jest pewność. Pewność jest bowiem warunkiem obu tych składników, a może być ona obiektywna lub subiektywna. Bezpieczeństwo w syntetycznym ujęciu można więc określić jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych”⁴¹. Stąd wyjątkowe znaczenia nabiera w tym kontekście „wojenna doktryna” Sun Tzu, która głosi, że należy polegać „raczej na swojej gotowości obrony, nie skupiać się na przewidywaniu jego (wroga) ataku, tylko uczynić siebie niezwyciężonym”⁴².

Istotą szerokiego postrzegania bezpieczeństwa narodowego⁴³ jest stwarzanie takich warunków, które zapewnią tworzenie, przetrwanie i pomyślność przy zachowaniu swobód rozwojowych społeczeństwa, które niekiedy są ograniczane, jako warunek gospodarczego rozwoju (szczególnie w ostatnich latach), kiedy społeczeństwo ma sprzyjać procesom globalizacji przy postępującym zaniku społecznej roli państwa w dziedzinie kulturowej, cywilizacyjnej, opieki socjalnej, kształcenia, generowania miejsc pracy, rozwoju demograficznym.

Z tak rozumianej istoty bezpieczeństwa można wygenerować definicję dla jego funkcjonalnego wymiaru, w kontekście pewności działania, treści

³⁷ *Biała księga 2006* dotycząca niemieckiej polityki bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry — *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006.

³⁸ *Biała księga. Obrona i bezpieczeństwo narodowe* z czerwca 2008 r. (Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc, t. 1–3, Paris 2008).

³⁹ Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej (Концепция национальной безопасности Российской Федерации — от 10 января 2000 г. № 24).

⁴⁰ Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Republiki Białoruskiej (Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, 17.07.2001).

⁴¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 20.

⁴² Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1999, s. 93.

⁴³ Istota szerokiego postrzegania bezpieczeństwa narodowego sprowadza się do tworzenia, oprócz przetrwania, warunków zapewnienia pomyślności narodów oraz zapewnienia swobód rozwojowych. Stanowi to wyraz postępu rozwoju cywilizacyjnego narodów oraz dążenia do życia w dobrobycie. J. Marczak, *Podstawowe pojęcie, istota i składniki bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 19.

polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego. Zdaniem J. Marcza z „poszerzeniem zakresu przedmiotowego, następuje poszerzenie przestrzennego postrzegania bezpieczeństwa, a więc rozumienie, że na stan bezpieczeństwa jednostek, społeczności lokalnych i narodów wpływają coraz szerzej wydarzenia, nie tylko w ich najbliższym otoczeniu, ale także w regionie, na kontynencie, a nawet na całym globie. W ślad za tym, dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego konieczne jest współuczestnictwo i współdziałanie państw w kształtowaniu korzystnych warunków bezpieczeństwa poza swoimi granicami oraz kontynentami”⁴⁴.

To stwarza warunki do rozwoju współpracy międzynarodowej, w której priorytetami powinny stać się czynniki społeczne, środowisko, miejsca pracy, rozwój cywilizacyjny i bezpieczeństwo człowieka oraz postęp technologiczny i naukowy. Niestety, zamiast powyższego wprowadza się i promuje globalizację — zjawisko ułatwiające nielicznym bogaceniu się i źródło generowania problemów międzynarodowych, społecznych, cywilizacyjnych, ekologicznych, bezpieczeństwa publicznego dla reszty ludzi. Do tego wprzęgnięto technologię, głosząc, że jest ona wytworem właśnie globalizacji, co nie jest prawdą, gdyż postęp technologiczny rozwija się coraz szybciej i niezależnie od uwarunkowań w sferze bezpieczeństwa.

Globalizacja w sferze zagrożeń bezpieczeństwa tworzy sytuację, którą H. Kissinger (1973–1977 sekretarz stanu prezydentów USA, R. Nixona i G. Forda) określił następująco: „Niebezpieczeństwo jest więc mniejsze, ale niepewność o wiele większa (...) bo istota współczesnego zagrożenia polega na tym, że jest ono niespodziewane, że uderza w cywilów, że nie wiadomo jak nad nim zapanować”⁴⁵.

W funkcjonowaniu państwa istotną rolę odgrywa **polityczna strona bezpieczeństwa i jego strategiczny wymiar**, tworząc jego funkcjonalny format.

1.1.3. Polityczna strona bezpieczeństwa narodowego

Polityczna strona bezpieczeństwa narodowego w sensie czynnym generuje **politykę** bezpieczeństwa narodowego. Do niedawna, jeszcze w okresie przechodzenia z poprzedniego ustroju na demokratyczny porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej — za J. Zubkiem — przyjmowano, że „polityka bezpieczeństwa państwa to element polityki państwa

⁴⁴ J. Marczak, *Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego...*, wyd. cyt., s. 19.

⁴⁵ H. Kissinger, *Polska powinna bronić własnych interesów*, „Rzeczpospolita” z 14 maja 2004 r.

w zakresie praktycznej działalności władzy wykonawczej w sferze tworzenia i wykorzystania potencjału obronnego dla realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa⁴⁶. Po kilku latach autorzy *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (AON, 2002) przyjęli, że jest to „element polityki państwa dotyczący przedsięwzięć związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału obronnego w celu zapobiegania i przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom⁴⁷. Zaś w kolejnym wydaniu tego słownika (AON, 2008) znaleźć można takie oto stwierdzenie: „polityka bezpieczeństwa państwa (ang. *security policy of the state*) — element polityki państwa w zakresie praktycznej działalności władzy wykonawczej w sferze tworzenia i wykorzystania potencjału obronnego dla realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa⁴⁸.

Biorąc pod uwagę różne aspekty składające się na politykę bezpieczeństwa narodowego, pod tym hasłem należy rozumieć — za W. Kitlerem — „tę część polityki państwa⁴⁹, która obejmuje działalność organów władzy państwowej na arenie wewnętrznej państwa i w sferze międzynarodowej, polegającą na wytyczaniu celów i interesów narodowych w zakresie bezpieczeństwa i zapewnieniu ich realizacji przy użyciu różnorodnych środków i narzędzi będących w ich dyspozycji⁵⁰.

R. Zięba zakłada, że politykę bezpieczeństwa narodowego „stanowi celowa i zorganizowana działalność kompetentnych organów państwa, zmierzająca do stałego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a także współudziału państwa w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego⁵¹. W ramach działań organów państwa na rzecz polityki bezpieczeństwa narodowego ustala się cele i zadania polityki bezpieczeństwa. Następnie

⁴⁶ J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Warszawa 1992, s. 11.

⁴⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 98.

⁴⁸ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, wersja elektroniczna, s. 101.

⁴⁹ Polityka państwa to polityka zorganizowanej terytorialnie wspólnoty ludzi, która nie mogąc podejmować decyzji władczych *in pleno* posiada wyspecjalizowany aparat władzy, który zmierza do osiągnięcia wytyczonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków: dyplomatycznych; ekonomicznych; militarnych (wojskowych); specjalnych; normatywnych; kulturowych; ideologicznych; naukowo-technicznych; wewnętrznych i innych, stosując narzędzia o charakterze materialno-energetycznym (np.: siły zbrojne, policja, służby specjalne, gospodarka; budżet) i niematerialnym (np.: normy prawne; strategie, doktryny, ideologia). W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 34.

⁵⁰ Tamże, s. 36.

⁵¹ R. Zięba, *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987, s. 156.

wytacza się strategię bezpieczeństwa narodowego i uzgadniając postępowanie organów państwa na rzecz utrzymywania tego bezpieczeństwa w uwarunkowaniach sytuacji międzynarodowej. Ustalając cele i zadania polityki bezpieczeństwa, należy kierować się postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w której w art. 5 stwierdza się, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Stąd cele polityki bezpieczeństwa narodowego Polski można ująć następująco:

- „Ochrona niepodległości i niezawisłości Rzeczypospolitej oraz utrzymanie nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa.
- Ochrona demokratycznego porządku ustrojowego, bezpieczeństwa obywateli oraz praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób znajdujących się pod jurysdykcją RP.
- Ochrona dziedzictwa narodowego, w tym substancji materialnej i duchowej wytworzonej przez pokolenia, których spadkobiercą jest dzisiejsze społeczeństwo Rzeczypospolitej.
- Zapewnienie warunków cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski, dobrobytu jej obywateli, pomyślnych perspektyw rozwojowych, które stanowią podstawę społecznej stabilności i pozycji międzynarodowej państwa.
- Ochrona środowiska naturalnego, jako dobra narodowego, będącego warunkiem zrównoważonego rozwoju i ludzkiego bezpieczeństwa.
- Wnoszenie wkładu w umacnianie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego”⁵².

Odnosząc się do zadań polityki bezpieczeństwa narodowego można je ująć następująco:

- „Zapewnić skuteczną ochronę i obronę interesów narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi, samodzielnie bądź w ramach obrony wspólnej NATO.
- Osiągnąć wzrost siły narodowej odpowiadający zakładanej pozycji Polski w Europie i na świecie wzorem nowoczesnych oraz bogatych państw Europy Zachodniej.
- Osiągnąć trwałą, wiarygodną i korzystną dla interesów narodowych Polski pozycję w strukturach NATO i UE.

⁵² J. Marczak, *Polityka bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, wyd. cyt., s. 244.

- Inicjować dwustronne i międzynarodowe działania tworzące i utrzymujące bezpieczeństwo międzynarodowe i współuczestniczyć w nich”⁵³.

J. Marczak w ramach polityki bezpieczeństwa narodowego wyróżnia jeszcze uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego⁵⁴ oraz wyzwania bezpieczeństwa narodowego⁵⁵.

Między polityczną stroną bezpieczeństwa narodowego a strategicznym jego wymiarem występują ścisłe relacje, ponieważ w ogólności polityka warunkuje strategię.

⁵³ Tamże, s. 245.

⁵⁴ Za najważniejsze uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski można uznać:

1. Opóźnienie w rozwoju społeczno-gospodarczym w stosunku do państw Europy Zachodniej szacowane na 30–50 lat.
2. Zapóźnienia w organizacji i funkcjonowaniu instytucji państwa po okresie państwa totalitarnego.
3. Olbrzymi potencjał (liczbowy i dynamizmu działania) młodego pokolenia Polaków.
4. Szanse wsparcia i zwielokrotnienia wysiłku narodowego przez członkostwo w NATO i UE.
5. Niepewność i niestabilność warunków i organizacji bezpieczeństwa w otoczeniu Polski oraz w środowisku międzynarodowym.
6. Zagrożenie zniweczenia potencjału i szans rozwoju na skutek wewnętrznych animozji i sporów partyjnych
7. Odbudowywanie mocarstwowych pozycji przez wielkich sąsiadów Polski.
8. Umieędzynarodowienie, a nawet globalizacja zagrożeń terroryzmem, degradacja środowiska naturalnego, nielegalna migracja oraz epidemie. Tamże, s. 244–245.

⁵⁵ Przed polityką bezpieczeństwa narodowego stoją następujące wyzwania:

1. Uniknięcie powtórzenia błędów polityki bezpieczeństwa z przeszłości, a zwłaszcza sprzed 1939 r.
2. Zapewnienie skutecznej ochrony i obrony interesów narodowych Polski, samodzielnie i w ramach NATO.
3. Likwidacja skutków opóźnień cywilizacyjnych w stosunku do Europy Zachodniej oraz umocnienie siły narodowej do poziomu odpowiadającego wymogom kluczowego dla bezpieczeństwa Europy położenia geopolitycznego Polski.
4. Całkowite wykorzystanie szans na zapewnienie bezpiecznych warunków rozwoju Polski oraz zwielokrotnienie siły obronnej, jaką daje członkostwo w NATO i w UE.
5. Współuczestniczenie w tworzeniu i utrzymywaniu bezpieczeństwa międzynarodowego w celu uprzedzania zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa narodowego i zapobiegania im. Tamże, s. 245.

1.1.4. Strategiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego

Strategiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego jest konsekwencją jego strony politycznej i ma swoje odzwierciedlenie w strategii tegoż bezpieczeństwa. Istotą tej strategii⁵⁶ są priorytety, rozumiane jako „trudne wybory”⁵⁷. W kwestii strategii, z dostępnej i uznanej literatury światowej wynika, że tym, co określa postępowanie państw jest strategia, która jak swoista metoda osiągania celu, jest zarówno „działem sztuki wojennej” (obejmującej przygotowanie i prowadzenie wojny oraz poszczególnych jej kampanii i bitew) lub „przemyślanym planem działań w jakiejś dziedzinie”. Tyle w tej kwestii współczesny Słownik języka polskiego PWN, zaś starożytny mędrzec i twórca filozofii greckiej Sokrates przyjmował, że jest ona „dobrodziejstwem bogów, bowiem stanowi dla kraju środek zapewniający mu wolność i szczęście”⁵⁸.

Bardziej współcześni nam uznani jej znawcy twierdzą, że „strategia jest nauką zbudowaną na fundamencie historii” (marszałek Francji, Wielkiej Brytanii i II RP, Ferdynand Foch), „sposobem, w który społeczeństwo zabezpiecza swoją przyszłość” (były sekretarz stanu USA, Henry Kissinger); a „potencjał bez strategii jest niemalże tak samo pozbawiony znaczenia, jak strategia bez potencjału” (Daniel S. Papp — amerykański politolog). Warto też mieć na względzie, że obecnie — podobnie jak było to od dawna — wielu obdarzonych próżną ambicją strategów nie bierze pod uwagę tego, iż „w strategii nie należy obierać za punkt wyjścia tego, co jest możliwe, ale szukać tego, co jest konieczne”⁵⁹, bowiem właśnie „zadaniem strategii jest osiąganie celów ustalonych przez politykę, wykorzystując jak najlepiej posiadane środki”⁶⁰, a nie — domniemane, chociaż wielce

⁵⁶ Termin strategia ma rodowód ściśle wojskowy. (...) Określenie to pochodzi od greckiego słowa strategia, oznaczającego sztukę dowodzenia (*stratós* — wojsko i *āgo* — prowadzę). Strategós w starożytnej Grecji to dowódca armii lub floty. Pojęcie to dotyczyło spraw wojny i wojska rozpatrywanych z pozycji naczelnego wodza. A zatem strategia oznaczała sztukę przygotowania i doprowadzania armii do miejsca bitwy, która często decydowała o lasach państwa i panującej w nim władzy. W klasycznym pojęciu strategii zawierają się, więc dwa aspekty, umiejętność planowania i sztuka działania. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 37.

⁵⁷ National Security Strategy of the United States, Washington 1990.

⁵⁸ Za S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 200.

⁵⁹ A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 161.

⁶⁰ Tamże, s. 30.

prawdopodobne, ale tylko prawdopodobne (bo jak się wkrótce miało okazać, jednak niepewne).

Bolesnie przekonała się o tym Polska w latach trzydziestych ubiegłego wieku, kiedy cel w kontekście zbliżającej się wojny w 1939 roku zamierzano osiągnąć wchodząc w sojusz z Francją i Wielką Brytanią, zakładając, że jest „to możliwe” w oparciu o „domniemaną” solidarność sojuszniczą. Tymczasem zapomniano, że przede wszystkim należy zrobić wszystko, „co jest konieczne” w takiej sytuacji i tym samym „wykorzystać, jak najlepiej posiadane środki” — np. przeszkolone rezerwy⁶¹ w formacjach terytorialnych wojsk, których posiadano około półtora miliona (już nawet po zmobilizowaniu wojsk operacyjnych), ale wykorzystano jedynie 50 tys. w strukturach Obrony Narodowej. Konsekwencją takich, jakże błędnych i naiwnych założeń strategicznych była przegrana kampania wrześniowa w 1939 roku i wymazanie Polski z mapy Europy.

Dodając do tego jeszcze — za André Beaufre — że „wybór taktyki to strategia”⁶², a „strategia jest to sztuka dialektyki woli stosująca siłę dla rozwiązania konfliktu”⁶³, szybko zdamy sobie sprawę z tego, że tejsze taktyki właściwej do tamtych potrzeb nie mieliśmy, ponieważ niemal do wojny szkoliliśmy się w manewrze wojsk operacyjnych — na wzór działań manewrowych w armiach zaborczych, z których większość wyższych dowódców się wywodziła. Solidna obrona (w tym miejscowa) była mało znana wyższym dowódcom i wzgardzana. Zastępowano ją wycofywaniem się, na zasadach dobrych w 1920 roku, ale niezbyt zręcznych niemal dwadzieścia lat później, wobec przeciwnika wysoce utecniczniejszego. Podobnie, jak z taktyką, było też źle z właściwymi, bo koniecznymi, komponentami sił zbrojnych, stosownymi do potrzeb obronnych państwa otoczonego z dwu stron nieprzyjacielskimi sąsiadami. Zaniechano przygotowań do wykorzystania komponentu terytorialnego do obrony państwa, włącznie z tym, że nie przewidziano także prowadzenia działań nieregularnych na terenach zajmowanych przez przeciwnika. A działań tych uczyli nas Brytyjczycy dopiero po przegranej kampanii wrześniowej, w oparciu o przeszkolonych przez nich „Cichociemnych”.

Wówczas niekompetencję strategiczną starano się zastąpić sojuszami, czyli tym środkiem obrony państwa, który jest najbardziej ryzykowny i z reguły zawodny. Bo dane zgromadzone z ponad dwóch tysięcy lat

⁶¹ Czyli zaledwie 3% posiadanego potencjału.

⁶² A. Beaufre, *Wstęp do strategii...*, wyd. cyt., s. 53.

⁶³ Tamże, s. 30.

historii Europy wskazują — za prof. Andrzejem Madejskim z ASG WP — że sojusze zawarte sprawdziły się w zaledwie 2%, zaś w odniesieniu do Polski — nigdy.

W strategiach⁶⁴ bezpieczeństwa narodowego, jako dokumentach państwowych najwyższej rangi, należy przedstawić dokonane wybory w oparciu o (1) wiedzę⁶⁵ (w tym i analizy strategiczne⁶⁶) połączoną z mądrością⁶⁷, a także (2) właściwe⁶⁸ i konieczne⁶⁹ środki⁷⁰ znajdujące się w zasobach państwa na rzecz osiągnięcia przyjętych celów i realizacji zadań zawartych

⁶⁴ Od połowy XIX w. rozpoczął się stopniowy proces „cywilizacji strategii”. Por. M. Menkiszal, *Strategia w znaczeniu „cywilnym” — prakseologicznym* [w:] R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 32.

⁶⁵ **Wiedza** — ogół wiadomości zdobytych dzięki uczeniu, zasób wiadomości z jakiejś dziedziny, gałąź nauki. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, s. 100.

⁶⁶ **Analizy strategiczne** należy rozumieć, jako działania diagnostyczne, których celem jest określenie aktualnych i przyszłych szans i zagrożeń, czyli zewnętrznych warunków, a także ocena potencjału porównywanych stron, w kontekście szans i przeciwdziałania zagrożeniom. Końcowym etapem analizy strategicznej jest określenie i ocena pozycji strategicznej porównywanych stron. Analiza strategiczna odpowiada na pytanie, w jakich warunkach będziemy działać w przyszłości i jakie mamy możliwości dostosowania się do nich.

⁶⁷ **Mądrość** — wiedza nabyta przez naukę lub doświadczenie, umiejętność jej wykorzystania, zastosowania, rozumienia świata i ludzi, wiedza o nich. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, s. 129.

⁶⁸ **Właściwy** — taki, jaki być powinien, spełniający konieczne warunki; odpowiedni, stosowny, należyty. *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1981, s. 734.

⁶⁹ **Konieczny** — niedający się uniknąć, bezwzględnie potrzebny; nieuchronny, nieodzowny, niezbędny, przymusowy. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 989.

⁷⁰ Przez „właściwe środki” obrony militarnej Polski należy rozumieć te środki, które są konieczne (łac. *conditio sine qua non*, warunek nieodzowny, konieczny) do spełnienia być osiągnąć cel obrony państwa. Por. R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona Terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998, s. 44–45. W wypadku Polski, państwa stawiającego na strategię obronną państwa, **właściwymi i koniecznymi środkami obrony** — z wykorzystaniem propozycji tych środków, z dzieła C. Clausewitz, *O wojnie*, t. 2, Lublin 1995, s. 17 — są: 1) wojska obrony terytorialnej; 2) przygotowane do obrony terytorium; 3) wola obronna narodu do obrony państwa; 4) działania nieregularne w masowej skali; 5) wojska operacyjne; 6) pomoc innych państw. W wypadku państwa o strategii hegemonistycznej, imperialnej lub agresywnej — też na podstawie C. Clausewitz — sytuacja wygląda nieco inaczej, ponieważ wtedy dominują struktury manewrowo-uderzeniowe, czyli wojska operacyjne, stąd znajdują w takiej sytuacji na pierwszym miejscu powyższego zestawienia.

w polityce bezpieczeństwa, wspierając się także (3) geopolitycznym⁷¹ położeniem państwa i (4) wnioskami płynącymi z doświadczeń historycznych⁷² Polski oraz (5) zbieżnymi z naszą strategią bezpieczeństwa kwestiami strategii koalicyjnych⁷³ sojuszu, w którego ramach funkcjonujemy.

Wiarygodność strategii według A. Hamiltona, opiera się na tym, że „jedynym źródłem mądrości jest doświadczenie (...) w polityce nie ma właściwie miejsca na eksperymenty, nie ma mowy o szczęściu na próbę”⁷⁴.

⁷¹ To, co warunkuje strategię polską w sferze bezpieczeństwa, to — za prof. Z. Brzezińskim — (...) pewne powszechne uznane i głęboko ugruntowane punkty stałe (...) historia i **geografia**. Por. Z. Brzeziński, *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej* [w:] S. Mocek (red.), *Moralność i polityka*, Warszawa 1991, s. 101. Z. Brzeziński, w okresie konfrontacji geostrategicznej USA–ZSRR zaliczał Polskę do kilku kluczowych krajów, które stały się **geopolitycznie** osiowymi krajami, które są zarówno **geostrategicznie** ważne, jak i w pewnym sensie „do pochwylenia”. Z. Brzeziński, *Plan gry. USA–ZSRR*, Warszawa 1990, s. XIII. Dodaje on jeszcze, że *Rosja bez Ukrainy nigdy ponownie nie stanie się imperium*. Z. Brzeziński, *Wielka Szachownica: główne cele polityki amerykańskiej*, przeł. T. Wyżyński, Warszawa 1998, s. 46–47. *W tej to sytuacji uzasadnione jest mniemanie, że sprawa wolnej Ukrainy jest żywotnie ważna dla Polski, gdyż Ukraina jest od wieków przedsiönkiem rosyjskim do Polski, o czym niejednokrotnie mogliśmy się przekonać, jak chociażby w wojnie 1920 roku, kiedy spóznione wejście Rosjan na ziemie polskie (pod dowództwem S. Budionnego) na kierunku ukraińskim, walcie przyczyniło się do tzw. cudu nad Wisłą, a ich klęski w agresji na RP.*

⁷² Za prof. Z. Brzezińskim: (...) pewne powszechne uznane i głęboko ugruntowane punkty stałe (...) **historia** i geografia. Z. Brzeziński, *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej...*, wyd. cyt. oraz to, co rzutuje istotnie na treść strategii obrony Polski — według Zbigniewa Brzezińskiego — w orientacji strategicznej, to wymowa mapy (...) potęgowana przez wiedzę **historyczną**. Por. Z. Brzeziński, *Game Plan. How to Conduct the US-Soviet Contest*, Boston–New York 1986, s. 6–8. Z. Brzeziński: przymiotnik „geostrategiczny” odzwierciedla połączenie czynników geograficznych i politycznych decydujących o stanie państwa lub regionu, z podkreśleniem wpływu warunków geograficznych na działania polityczne. Z. Brzeziński, *Plan gry...*, wyd. cyt., s. XIII.

⁷³ Wiedząc jednak, że czynnik sojuszniczy w tworzeniu potencjału bezpieczeństwa jest najbardziej zawodny, stąd należy go uwzględniać, ale jako coś dodatkowego, bez którego — w ostateczności — trzeba mieć sposobność na skuteczne działanie obronne. Stąd też i takie znaczenie (uzupełniające, nie zasadnicze) powinien mieć on w treści strategii. Niedopuszczalne jest traktowanie go jako jakąkolwiek podstawę strategicznego działania w sferze bezpieczeństwa państwa, a w wypadku takich prób należy to postrzegać jako sabotaż w obszarze strategii bezpieczeństwa narodowego.

⁷⁴ A. Hamilton, *jeden z głównych twórców Konstytucji USA* [w:] G. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Warszawa 1992, s. 254.

Usytuowanie na kontynencie jest istotnym czynnikiem określającym funkcjonowanie Polski, ze względu na centralne w Europie położenia geostrategiczne — co od wieków dostrzegają nasi sąsiedzi, a my tego nie tylko że nie potrafimy zrozumieć, ale przede wszystkim wykorzystać. Jako jeden z pierwszych dostrzegł to Mac Kinder, który w swej geopolitycznej wizji stosunków międzynarodowych ogłoszonej na początku tego stulecia uznał Europę Środkową za obszar o kluczowym znaczeniu dla panowania nad światem. Historia XX wieku — dwie wojny światowe, zimna wojna, załamanie się podziału Europy — w znacznym stopniu potwierdziła tę koncepcję. Również dzisiaj, w okresie kształtowania się nowego porządku europejskiego, miejsca Polski i jej sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa w istotny sposób ważą w tym procesie. Z tych samych powodów trudne pozostają geostrategiczne uwarunkowania naszych interesów bezpieczeństwa i rozwoju⁷⁵.

W kwestii pozycji geostrategicznej Polski Norman Davies, przyjmuje, że „dzwon nad Wisłą bije dla nas wszystkich (...) Polska nie jest po prostu obszarem ziemi, czy odległym półwyspem — to jest serce Europy”⁷⁶. A ponadto zakłada, że Polska jest otoczona przez „europejskich gangsterów”⁷⁷ — tak określa naszych wielkich sąsiadów, którzy wielkość swoją zbudowali na słabości Polski.

Według J. Marcza, przez „strategię bezpieczeństwa narodowego można rozumieć wybór dokonany na podstawie wiedzy i analizy strategicznej, środków właściwych i koniecznych, a będących w dyspozycji państwa, do osiągnięcia celów i realizacji zadań określonych przez politykę bezpieczeństwa”⁷⁸. Natomiast W. Kitler twierdzi, że jest ona „dziedziną strategii narodowej, rozumianej, jako wybór dokonany na podstawie wiedzy i analizy strategicznej środków właściwych i koniecznych — będących w dyspozycji państwa — do osiągnięcia celów i realizacji interesów określonych przez politykę bezpieczeństwa narodowego, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy”⁷⁹.

Inne definicje bezpieczeństwa narodowego, podobnie jak J. Marcza, są częścią dorobku ostatnich lat środowiska związanego z Akademią

⁷⁵ R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 181.

⁷⁶ N. Davies, *Heart of Europe. A short History of Poland*, Oxford 1986, s. 463.

⁷⁷ N. Davies, *Boże igrzyska*, Kraków 1999, s. 1080.

⁷⁸ J. Marcza, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, K. Gąsiorak i inni (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 129.

⁷⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 39.

Obrony Narodowej, przez co mają wiele wspólnego ze sobą, a ich treść jest następująca:

- „teoria i praktyka działania państwa ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie bezpieczeństwa, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy”⁸⁰;
- „dziedzina strategii narodowej, obejmująca tworzenie, przygotowanie i wykorzystanie potencjału państwa dla przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom jego bytu i rozwoju”⁸¹;
- „dziedzina strategii narodowej, będąca teorią i praktyką ukierunkowaną na przygotowanie i wykorzystanie potencjału państwa dla osiągnięcia celu przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom jego bytu i rozwoju, ujmowanym w skali ogólnej i mającym długofalowy charakter”⁸².

Poszukując przyczyny utraty państwowości przez I RP J. Piłsudski odkrył, że Polska wobec słabości własnych potencjału, poszukiwała wsparcia na zewnątrz. „Szukano protektorów utytułowanych: wielką protektorką Polski była Katarzyna II, wielkim »przyjacielem« Polski był również Fryderyk Wielki w sąsiednich Prusach i wreszcie trzecią protektorką Polski była Maria Teresa. Przy takich protekcjach, sądzę, nawet wysoka protekcja Boska pomóc by nam nie zdołała (...). I wtedy jednym z na pierwszym miejscu stawianych warunków było nie co innego, jak rozbrojenie Polski, zmniejszenie jej siły wojskowej, albowiem ten lub inny protektor — sąsiad miał przecież więcej wojska niż Polska. Z chwilą zaś, gdy się ma protektora, po co wydawać pieniądze na wojsko, wystarczy ta wielka protekcja”⁸³.

Na tę samą okoliczność, upadku I Rzeczypospolitej, badania w tej kwestii doprowadziły C. Clausewitza do sformułowania imperatywu strategicznego mającego na względzie sojusze i pomoc innych państw: „obrońca w ogólności więcej może liczyć na pomoc z zewnątrz niż nacierający. Będzie on mógł tym pewniej na to liczyć, im ważniejsze jest jego istnienie dla wszystkich innych, to znaczy im zdrowszy i silniejszy jest jego stan polityczny i wojskowy”⁸⁴. Również J. Nowak-Jeziorański ostrzegał: „Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, jeśli będzie chciała i mogła bronić się sama, jeśli zdobędzie własne możliwości odstraszania napastnika”⁸⁵. Niedawno zmarły J. Giedroyc wyraził podobną myśl:

⁸⁰ *Słownik terminów z zakresu...* (AON 2002), s. 131.

⁸¹ Tamże.

⁸² *Słownik terminów z zakresu...* (AON 2008), wersja elektroniczna, s. 131.

⁸³ J. Piłsudski, *Rok 1863*, Warszawa 1989, s. 200.

⁸⁴ C. Clausewitz, *O wojnie...*, wyd. cyt., s. 450.

⁸⁵ J. Nowak-Jeziorański, *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1999, s. 246.

„my ciągle liczymy, że ten parasol NATO to nas chroni przed jakimkolwiek niebezpieczeństwem. I tak samo wejście do Europy, to się zaczyna okres dobrobytu. To nie jest prawda. Jeśli idzie o obronę interesów państwa, to powinniśmy sami przede wszystkim starać się stworzyć polską doktrynę wojskową i zastanowić się, jakie mamy możliwości działania i obrony a nie tylko liczyć na NATO”⁸⁶. Już tradycyjną i historycznie udowodnioną, „nieszczęsną słabość”⁸⁷ Polaków, oprócz C. Clausewitza dostrzegli inni stratedzy, którzy na czele z Napoleonem Bonaparte⁸⁸ — bo z H. Moltke⁸⁹ i gen. W. Sikorskim⁹⁰ — wskazywali. I w dalszym ciągu oglądamy się na pomoc od innych, podobnie jak Ukraińcy. Tyle, że oni czynią to od roku, my zaś od wieków.

Polska, z początkiem wieku XX opierając swoją doktrynę wojenną na sojuszu z Francją (1921 r.) i deklaracji pomocy Wielkiej Brytanii (1939 r.) przygotowała **tylko jeden** komponent wojskowy — wojska operacyjne (dywizje piechoty, brygady kawalerii) i tylko jeden sposób obrony — manewr⁹¹, którymi nie miała jakichkolwiek szans przeciwstawić się mierzącej przewadze liczebnej i technicznej Wehrmachtu i Armii Radzieckiej, z wielokrotnionej czynnikami zaskoczenia i inicjatywy strategicznej. Błąd strategiczny przywództwa II RP polegał na całkowitym zlekceważeniu przygotowania również innych — poza wojskami operacyjnymi — następujących środków obrony, właściwych i koniecznych dla skutecznego przeciwstawienia się agresji przeważających sił.

Dzisiaj mamy do czynienia z tym samym — jeden komponent sił zbrojnych, operacyjny i do tego zawodowy, bo o terytorialnym, jaki w 1939 roku zastosowano nie ma co mówić (3% potencjału⁹²). Tak jak wtedy, jest

⁸⁶ *Między Polską a światem (Druga część wywiadu z J. Giedroyciem)*, „Trybuna Ludu” z 20 stycznia 1999 r.

⁸⁷ Por. gen. R. Traugutt: „Naród nie przestaje wierzyć w interwencję francuską to jego nieszczęsna słabość”.

⁸⁸ Napoleon: „Polska winna raczej polegać na własnych siłach niż na pomocy Cesarza, jeśli dojdzie do wojny, powtarzam, że Polacy powinni uważać tę pomoc jedynie tylko, jako wzmocnienie własnych wysiłków i środków działania”.

⁸⁹ H. Moltke: „Biada temu narodowi, którego byt ma zależeć od układu, gwarancji, którego on w swej własnej sile nie posiada”.

⁹⁰ Gen. W. Sikorski: „Polska pomimo niekorzystnych warunków, liczyć musi w pierwszym rzędzie w razie konfliktu na siły własne”.

⁹¹ Por. Imperatyw strategiczny Naczelnego Wodza w przededniu wybuchu wojny w 1939 r.

⁹² Na posiadanych 1,5 mln przeszkolonych rezerw osobowych, w formacja „terytorialnej” Obrony Narodowej wykorzystano 50 000, co stanowiło 3,3% posiadanego potencjału.

i dzisiaj — tyle, że gorzej, bo skala wykorzystania rezerw mieści się w wielkości niecałego promila⁹³.

Warto byłoby o tym pamiętać w kontekście obecnej sytuacji geostrategicznej, nie tylko Polski, ale całej Europy, ponieważ pod hasłem profesjonalizacji armii zarówno na Ukrainie, jak i w RP, udało Rosji się społeczeństwa tych państw rozbroić (zlikwidować szkolenie wojskowe młodzieży, promować środowiska pacyfistyczne, inspirować do gnuśności obronnej środowiska intelektualne) i tym samym pozbawić zdolności do skutecznego przeciwstawienia się jej polityce⁹⁴ imperialnych podbojów, w takim stopniu, jak to obecnie obserwujemy. Mści się to teraz, ze skutkiem tragicznym, na Ukrainie, która jest w fazie podziału między wielkich tego świata — USA, Wielką Brytanię i Rosję — podobnie, jak to miało miejsce wobec Polski podczas zaborów (Rosja, Prusy i Austria) oraz w Jałcie, kiedy ci sami „protektorzy” ówczesnej RP, dzieli się nią, zostawiając ją w strefie wpływów Rosji Carskiej, bądź Rosji Sowieckiej. Ukraina ma o tyle inaczej, że pochłania ją demokratyczna Rosja.

1.2. Bezpieczeństwo narodowe jako system

1.2.1. Pojęcie, elementy oraz istota systemu bezpieczeństwa narodowego

Dla tworzenia funkcjonalnego wymiaru bezpieczeństwa narodowego należy posiadać właściwe organy (instytucje i struktury) oraz procedury tworzące system bezpieczeństwa narodowego. W ten sposób bezpieczeństwo narodowe staje się kompleksem przygotowań w ramach struktur administracji państwa obejmujących szereg części, gdzie najważniejsze z nich to:

- „kwestie doktrynalne;
- prawne podstawy bezpieczeństwa;
- polityka i strategia bezpieczeństwa narodowego;
- cywilna i wojskowa organizacja ochrony i obrony narodowej;
- infrastruktura bezpieczeństwa;
- edukacja dla bezpieczeństwa;
- sojusze i współpraca międzynarodowa w zakresie bezpieczeństwa”⁹⁵.

⁹³ 2,5 tys. sił OT w ramach NSR do 7 mln posiadanych jeszcze rezerw = 0,36 promila, tj. jest prawie ok. 100-krotnie (konkretnie — 91,7) mniej, niż w 1939 r.

⁹⁴ W ramach bliskiej zagranicy, wspierania ludności rosyjskojęzycznej itp.

⁹⁵ J. Marczak, *Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego* [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, wyd. cyt., s. 22.

Mając na względzie **system**, trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że wyodrębnia się go i zespala (organizuje, komponuje) jego elementy oraz określa relacje między nimi, nadając mu celowo uporządkowany i zintegrowany funkcjonalnie charakter na rzecz właściwej realizacji stawianych przed nim zadań.

Rozumienie systemu prezentowane przez P. Sienkiewicza⁹⁶, L. Krzyżanowskiego⁹⁷, J. Zieleniewskiego⁹⁸, J. Habra i J. Vepřeka⁹⁹, a także L. Bertalanffy'ego¹⁰⁰, czy też R. Kulikowskiego¹⁰¹ oraz A. Roguckiego¹⁰² jest zbieżne, chociaż co do istoty jednak nieco różne w szczegółach, ponieważ część definiująca¹⁰³ warunkuje m.in. to, iż jest on postrzegany jako: „spójna całość”¹⁰⁴; „celowo określony zbiór”¹⁰⁵ „elementów; zorganizowana całość”¹⁰⁶; „kompleks”¹⁰⁷ „elementów; zbiór obiektów; zespół lub zbiór elementów; złożony obiekt”¹⁰⁸; „układ”¹⁰⁹ „elementów, który charakteryzuje fakt

⁹⁶ P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Warszawa 1983, s. 27; P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa, podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994, s. 16.

⁹⁷ L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty — modele — metafory*, Warszawa 1992, s. 188.

⁹⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965, s. 41.

⁹⁹ J. Habr, J. Vepřek, *Systemowa analiza i synteza*, Warszawa 1976, s. 32.

¹⁰⁰ L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, Warszawa 1984.

¹⁰¹ R. Kulikowski, *Sterowanie w wielkich systemach*, Warszawa 1970, s. 9.

¹⁰² A. Rogucki, *Analiza systemów w planowaniu obrony. Aspekty ekonomiczno-polityczne*, Warszawa 1964, s. 41.

¹⁰³ Zwana definiens — i warunkująca całość pojęcia.

¹⁰⁴ Z.J. Pietraś: „(...) system oglądany od wewnątrz jest zespołem zintegrowanych elementów a oglądany z zewnątrz stanowi spójną całość, zdolną do utrzymania równowagi ze środowiskiem”. Por. Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 57.

¹⁰⁵ Kojarzone jest to — niewłaściwie (nawiasem mówiąc) z określeniem elementy zbioru.

¹⁰⁶ Całość — wszystkie części czegoś wzięte razem. Por. *Słownik języka polskiego PWN*, <<http://sjp.pwn.pl/szukaj/ca%C5%82o%C5%9B%C4%87.html>>, dostęp: 15 lutego 2015 r.

¹⁰⁷ Kompleks — zespół wielu przedmiotów lub zjawisk uzupełniających się wzajemnie, tworzących pewną całość, *Słownik języka polskiego PWN...*, wyd. cyt.

¹⁰⁸ Obiekt — «przedmiot, który można zobaczyć lub dotknąć», «rzecz abstrakcyjna, np. cecha lub pojęcie», «coś, czego dotyczą czyjeś działania, zainteresowania lub uczucia». *Słownik języka polskiego PWN...*, wyd. cyt.

¹⁰⁹ Układ — całość składająca się z powiązanych wzajemnie elementów. *Słownik języka polskiego PWN...*, wyd. cyt.

występujących między nimi sprzężeń”¹¹⁰; „wzajemnego powiązania (relacji); zespolenia lub powiązania w całość; uporządkowania oraz występowania powiązań (sprzężeń, stosunków) między nimi, wyrażających jakieś uporządkowanie”¹¹¹.

Przy takim założeniu **system bezpieczeństwa narodowego**, to celowo uporządkowany do potrzeb państwa zbiór elementów (podsystemów kierowania i wykonawczych), połączonych ze sobą relacjami na rzecz całościowego postrzegania i organizowania społeczeństwa do właściwego wykorzystywania potencjału w sferze realizacji funkcji zewnętrznej i wewnętrznej, tworzony na okoliczność faktycznych i potencjalnych wyzwań oraz zagrożeń jego egzystencji i rozwoju.

W literaturze przedmiotu jest on postrzegany w sposób wieloraki. Jeszcze niedawno był rozumiany jako „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym”¹¹².

Zdaniem Zdzisława Nowakowskiego, Hieronima Szafrana i Roberta Szafrana, „**system bezpieczeństwa narodowego** to ogół celów zabezpieczenia interesów narodowych i powiązanych ze sobą organów administracji publicznej oraz organizacji państwowych, społecznych i innych, wraz z ich siłami i środkami, a także stowarzyszeń obywateli, uczestniczących w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego zgodnie z Konstytucją oraz z założeniami koncepcyjnymi (strategiami) i normami prawnymi, regulującymi relacje w sferze zapewnienia bezpieczeństwa”¹¹³.

Waldemar Kitler uważa, że jest on „celowo uporządkowanym zbiorem różnych (odmiennych) elementów, powiązanych ze sobą, stanowiących określoną całość, (...)”¹¹⁴ (...) wyodrębniony ze struktury państwowej, wewnętrznie skoordynowany zbiór elementów organizacyjnych, ukierunkowany na ochronę bytu i rozwoju narodowego, a także przeciwdziałanie

¹¹⁰ Sprzężenie — wzajemne oddziaływanie między dwoma układami. *Słownik języka polskiego PWN...*, wyd. cyt.

¹¹¹ Za W. Kitlerem. Por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 370.

¹¹² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 139.

¹¹³ Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo W XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, Rzeszów 2009, s. 86.

¹¹⁴ W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP. Podstawowe kategorie...*, wyd. cyt. s. 371.

wszelkim zagrożeniom godzącym w wartości, cele i interesy narodowe”¹¹⁵. Natomiast tenże autor, w tej samej przywoływanej i cytowanej monografii, prezentuje bardziej rozbudowaną definicję tego systemu, przyjmując, że jest on „celowo wyodrębnionym z systemu państwowego, kolektywnym zbiorem organów władzy i administracji publicznej, innych organów państwowych, sił zbrojnych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych i obywateli wykonujących działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, wewnątrznie skoordynowanych i wzajemnie powiązanych ze sobą za pomocą relacji porządkujących, ze względu na realizowaną misję, którą jest obrona i ochrona państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej i społecznej, a także zapewnienie wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju jednostek i całego społeczeństwa oraz ochrona życia i zdrowia ludzi, ich dóbr (materialnych i niematerialnych) i środowiska naturalnego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (w czasie normalnym, w tym w czasie kryzysu oraz stanach nadzwyczajnych)”¹¹⁶.

W wyniku powyższej, tak rozbudowanej, definicji wyróżnia się w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego szczegółowe systemy stanowiące jego elementy. Są takie z nich, jak:

- **obronny** (obrony państwa), powołany dla przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom żywotnych interesów narodowych, a w gruncie rzeczy i w konsekwencji do przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym, z których każde, siłą rzeczy, jest zagrożeniem interesów żywotnych, a pierwiej wartości (dóbr) i realizowanych celów narodowych;
- **ochrony granicy państwowej**, mający na celu niedopuszczenie do nielegalnego jej przekraczania i przewożenia towarów (bez względu na ich jakość, rodzaj i przeznaczenie) bez zezwolenia, a także zapobieganie przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych lub materiałów niebezpiecznych;
- **ochrony ludności**, mający na celu ochronę (ocalanie) ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury i/lub działalnością człowieka, przewyżczanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania (z formalnego punktu widzenia system ochrony ludności w Polsce nadal nie został usankcjonowany prawnie);

¹¹⁵ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP — zasadnicze wnioski z diagnozy obecnego stanu rzeczy* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 16.

¹¹⁶ Por. W. Kitler, *Wstęp* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 11.

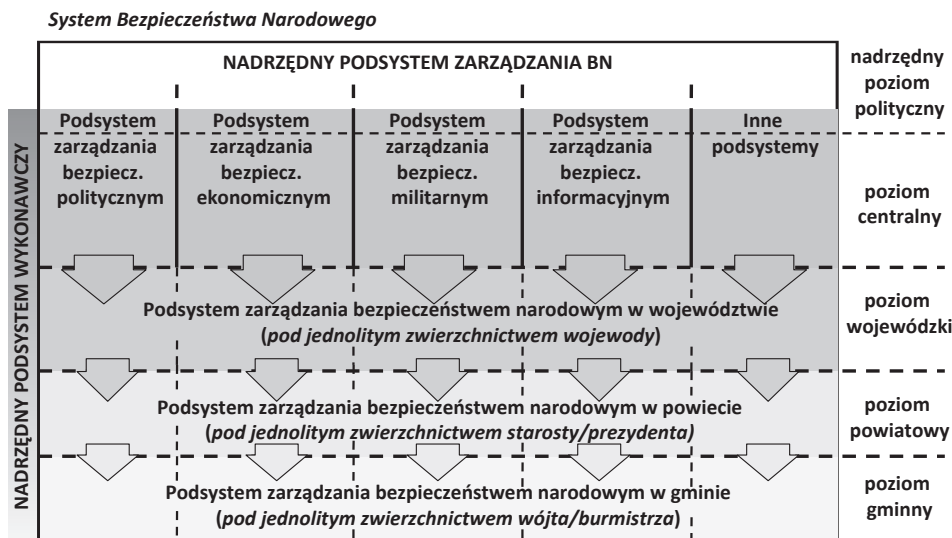
- **zarządzania kryzysowego**, tworzony dla zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej (ustawowe regulacje wzbudzają wiele kontrowersji w zakresie rozumienia zarządzania kryzysowego i sytuacji kryzysowej. Problematyce tej poświęcono dalszą część artykułu);
- **ratownictwa**, m.in. Krajowy Systemem Ratowniczo-Gaśniczy, Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- **ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego** (zwany krócej — systemem ochrony państwa), którego celem jest rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i ciągłość państwa (dotyczy to głównie aktów szpiegostwa, terroryzmu, naruszania tajemnicy państwowej, przestępstw przeciwko państwu i jego porządkowi konstytucyjnemu);
- **ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego**, przeznaczony do zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochrony zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami;
- **ochrony informacji niejawnych**, służący podejmowaniu działań na rzecz ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne;
- **ochrony danych osobowych**, realizujący regulacje prawne dotyczące tworzenia i posługiwania się zbiorami danych osobowych, a także pojedynczymi danymi, mające na celu administracyjnoprawną ochronę prawa do prywatności;
- **ochrony przeciwpożarowej**, polegający na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania tych zagrożeń oraz prowadzenie działań ratowniczych;
- **ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy** na obszarze państwa, obejmujący: zachowanie i tworzenie systemów retencji wód, budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników przeciwpowodziowych oraz polderów przeciwpowodziowych; racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli

przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód; funkcjonowanie systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze oraz hydrosferze; kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi;

- **inne** (np.: osłony hydrologiczno-meteorologicznej, monitoringu środowiska, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony systemów informacyjnych, walki z terroryzmem, ochrony zabytków, ochrony żywności, ochrony rodziny)¹¹⁷.

W ujęciu funkcjonalnym powyższy system ma postać wieloszczeblową, co obrazuje ryc. 1.

Ryc. 1. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego



Źródło: W. Kitler (red.), *Minister obrony narodowej i naczelny dowódca Sił Zbrojnych RP w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2013, s. 39

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zakłada, że **system bezpieczeństwa narodowego** (bezpieczeństwa państwa), „to całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa,

¹¹⁷ Tamże, s. 19–21.

odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwem państwa) — część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczona do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmująca organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) — siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Można wśród nich wyróżnić:

- a) podsystemy operacyjne: podsystem obronny (obronności państwa, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego); podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego);
- b) podsystemy wsparcia: społeczne i gospodarcze¹¹⁸.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. przyjmuje, że:

„15. 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).

16. 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

¹¹⁸ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, wyd. cyt., s. 249–250.

Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów. Istotnym elementem podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym jest **zarządzanie kryzysowe**¹¹⁹.

17. Podsystemy wykonawcze to 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, redukowania ryzyk i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym i pozamilitarnym. Podsystemy społeczne i gospodarcze zasilają je odpowiednimi zdolnościami i zasobami¹²⁰.

Istotą systemu bezpieczeństwa narodowego jest cywilny i wojskowy wymiar zorganizowania społeczeństwa na rzecz ochrony i obrony narodowej, stanowiącej istotną część tegoż bezpieczeństwa, gdzie skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów wykonawczych jest podporządkowany celowemu oddziaływaniu instytucji kierowania w ramach właściwych procedur prawno-organizacyjnych. W systemie tym „siły zbrojne są najważniejszym, niezastępowalnym i decydującym¹²¹ o skuteczności bezpieczeństwa narodowego narzędziem (instrumentem) polityki i strategii bezpieczeństwa, Siły Zbrojne RP pozostają kluczowym instrumentem przeznaczonym do realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa¹²², ponieważ na mocy postanowień Konstytucji III RP „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz **zapewnieniu bezpieczeństwa** i nienaruszalności jego granic¹²³”.

Takie postrzeganie Sił Zbrojnych RP w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, (jako elementu tego systemu) wynika z miejsca systemu

¹¹⁹ Mając ostatnie zdanie akapitu na względzie, zamieszczono w niniejszym opracowaniu odniesienia do tego kwestii systemu bezpieczeństwa narodowego.

¹²⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13.

¹²¹ Podobnie jak od zarania dziejów, tak i współcześnie siły zbrojne określa się mianem: *ultima ratio regum* — ostateczny decydujący argument królów (w obecnym rozumieniu — państw).

¹²² *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, wyd. cyt., s. 43.

¹²³ Art. 26 p. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.

wojskowego w podsystemie obronnym państwa, obejmującym „prawne, doktrynalne, szkoleniowe, materialne, ludzkie i terytorialne elementy organizacji wojskowej państwa umożliwiające tworzenie i funkcjonowanie sił zbrojnych w ścisłym powiązaniu z władzą, społeczeństwem, gospodarką i sojusznikami w obronie narodowej i obronie wspólnej sojuszu”¹²⁴.

Zdaniem W. Kitlera i J. Gryza, „...**misja** systemu bezpieczeństwa narodowego wywodzi się od wartości, potrzeb, celów i interesów narodowych. Pośród nich są te, które wyznaczają **istotę** bezpieczeństwa”¹²⁵. **Misje**, cele i zadania **systemu bezpieczeństwa narodowego RP** obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Misje, cele i zadania systemu bezpieczeństwa narodowego RP

Lp.	Misja nadrzędna	Cele nadrzędne	Zadania nadrzędne
-	Zapewnienie istnienia suwerennego i niepodległego państwa polskiego, w nienaruszalnych granicach	- realizacja polskiej racji stanu w wewnętrznym i zewnętrznym wymiarze bezpieczeństwa państwa; - zapewnienie ciągłości państwa, władzy publicznej, tożsamości narodowej i państwowej; - ochrona i obrona państwa jako instytucji politycznej, terytorialnej i społecznej; - zapewnienie wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju jednostek, całego społeczeństwa i państwa; - ochrona życia i zdrowia ludzi, ich dóbr (materialnych i niematerialnych) i środowiska naturalnego; - ochrona praw i wolności człowieka i obywatela; - utrzymywanie i umacnianie tożsamości narodowej.	1. Zadania preparacyjne: - budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, zdolnego do działania we wszystkich warunkach funkcjonowania państwa; - wykorzystywanie i stworzenie instrumentów zapewniających bezpieczeństwo narodowe; - budowa nowoczesnego potencjału naukowo-badawczego oraz produkcyjnego i jego wykorzystanie na rzecz bezpieczeństwa państwa; 2. Zadania operacyjne: permanentne czuwanie oraz doraźne reagowanie, czyli zapobieganie i przeciwdziałanie powstawaniu okoliczności, sytuacji i stanów rzeczy sprzyjających pojawieniu się zagrożeń dóbr narodowych podlegających ochronie; reagowanie kryzysowe — prowadzenie aktywnych działań w sytuacji pojawienia się symptomów szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego m.in. o charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym; społecznym; ekologicznym lub spowodowanym działaniem sił natury i rozwojem cywilizacyjnym; reagowanie to wiązać się może z realizacją zobowiązań RP wobec innych państw; reagowanie w warunkach stanu nadzwyczajnego, tj. reagowanie w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego RP, stanowiącego przesłankę do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, w tym reagowanie obronne, gdy nie rozwiązano sytuacji kryzysowej wywołanej działaniami innych podmiotów (państwowych i niepaństwowych) przeciwko bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej; reagowanie w ramach państwa podziemnego — prowadzenie aktywnej polityki i działań operacyjnych na terenach tymczasowo zajętych lub okupowanych; przywracanie stanu normalnego po ustaniu zjawisk o charakterze kryzysowym lub w czasie trwania i po zniesieniu stanu nadzwyczajnego.

¹²⁴ *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 142.

¹²⁵ J. Gryz, W. Kitler, *Misje państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 35.

Lp.	Misje szczegółowe	Cele szczegółowe	Zadania szczegółowe
1	2	3	4
1	Zapewnienie bezpieczeństwa państwa politycznego, tj. suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego.	• umacnianie władzy (i rządu, jako takiego); • ochrona suwerenności; • ochrona państwa i jego porządku konstytucyjnego; • zapewnianie warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego; • ochrona realizacji interesów narodowych; • ochrona międzynarodowej pozycji państwa; • przeciwdziałanie ekstremizmowi grup społecznych; • zwalczanie i ograniczanie wpływu wrogich ideologii; • zwiększanie zdolności do rozpoznania i ochrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa państwa; • zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, ochrona praw człowieka i podstawowych wolności oraz umacnianie demokratycznego porządku prawnego; • promocja poszanowania praw człowieka, popieranie demokracji, zmniejszenie różnic rozwojowych.	• rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w państwo oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa; • rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa; • rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej; • zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa; • ochrona informacji niejawnych; • uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego; • ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej; • rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń; • rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, jeżeli pozostają one w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa; • rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez obywateli RP, przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych, przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność; • ochrona osób ważnych ze względu na dobro państwa;
2	1. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego — ochrona działalności instytucji i urzędów publicznych, ładu wewnętrznego, porządku publicznego i zapewnienie przestrzegania obowiązujących norm prawnych, moralnych i zwyczajowych.	• zapewnienie ładu społecznego; • legitymizacja działań instytucji władzy państwowej; • ochrona działalności instytucji władzy państwowej; • ochrona porządku prawnego; • ochrona norm i obyczajów; • zapewnienie ochrony praw i wolności obywatelskich; • ochrona obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnym działaniem;	• kształtowanie porządku prawnego w zakresie bezpieczeństwa narodowego; • tworzenie warunków dla aktywności społecznej na rzecz bezpieczeństwa publicznego; • rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, przestępstw nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz ich międzynarodowego obrotu; • realizacja zadań w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności; • organizacja ochrony życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;

1	2	3	4
	2. Zapewnienie ochrony granicy państwowej.	• zapewnienie nienaruszalności granicy państwowej, przestrzegania przepisów regulujących jej przekraczanie przez osoby oraz przepisów określających wwóz (wywóz, przewóz) towarów; • zapobieganie nielegalnemu przewozowi towarów; • zapobieganie przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych i towarów niebezpiecznych; • przeciwdziałanie wykroczeniom i przestępstwom skarbowym, a także przestępstwom i wykroczeniom mającym związek z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy.	• realizacja przedsięwzięć związanych z inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, a także współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; • kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; • rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń granicznych oraz ściganie ich sprawców; • przeciwdziałanie przestępstwom i wykroczeniom określonym w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach oraz ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; • osadzanie znaków granicznych i ich utrzymanie, a także sporządzanie, przechowywanie i aktualizacja granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; • niedopuszczenie do nielegalnego przekroczenia granicy.
3	Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, tj. zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi, a także dóbr materialnych i kulturalnych oraz środowiska naturalnego — w zakresie niezbędnym do przetrwania ludzi.	• ochrona ludności przed skutkami działań sił natury i człowieka; • ochrona środowiska funkcjonowania ludności; • zapewnienie obywatelom jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa poprzez utrzymywanie ochrony przed zagrożeniami i ich skutkami wywołanymi katastrofami naturalnymi, zmianami cywilizacyjnymi i działalnością ludzką; • działania ratownicze obejmujące walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ekologiczne i medyczne; • działania ratownictwa medycznego (PRM) poprzez zapewnienie pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeśli jego następstwem może być poważne uszkodzenie ciała lub zaburzenie funkcji życiowych czy utrata życia; • kształtowanie społecznej świadomości odpowiedzialności za poziom, efekty i jakość edukacji dla bezpieczeństwa oraz promocja bezpieczeństwa, w tym kreowanie modelu bezpiecznego życia i bycia poprzez szeroką współpracę ze środowiskiem; • podnoszenie społecznej świadomości w zakresie rozumienia współczesnych zjawisk i procesów, będących źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa.	• usprawnienie działań instytucji zapewniających bezpieczeństwo powszechne; • działania Systemu Powiadamiania Ratunkowego w zakresie przyjmowania zgłoszeń alarmowych i ich kwalifikacji, dysponowanie sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego, koordynowanie i monitorowanie działań ratowniczych; • realizowanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego, wodnego, górniczego, poszukiwania i ratownictwa na morzu (SAR), poszukiwanie i ratowanie statków powietrznych (ASAR); • udzielanie pomocy humanitarnej; • uczestnictwo we Wspólnotowym Mechanizmie Ochrony Ludności; • realizacja zadań ratowniczych i ochrony ludności w systemie obrony cywilnej; • przygotowanie programu ratownictwa i ochrony ludności; • wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie pogłębiania wiedzy o medycynie ratunkowej i ratownictwie medycznym; • wdrożenie mechanizmu prawnego umożliwiającego sprawne funkcjonowanie ratownictwa i ochrony ludności; • opracowanie ogólnych celów i zadań edukacji dla bezpieczeństwa; • diagnozowanie stanu edukacji dla bezpieczeństwa; • prowadzenie badań naukowych w tym obszarze; • określanie zasad funkcjonowania systemu edukacji dla bezpieczeństwa; • wyposażanie obywateli w wiedzę i umiejętności pozwalające w sposób świadomy, celowy, efektywny i racjonalny reagować na pojawiające się zagrożenia; • systematyczne podnoszenie kwalifikacji kadr administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa.

1	2	3	4
4	Zapewnienie bezpieczeństwa społecznego, przetrwania, ochrony zdrowia, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społecznego.	• bezpieczeństwo społeczne i pomoc społeczna; • bezpieczeństwo zdrowotne — zapewnienie zdrowia publicznego; • wysoki poziom dobrobytu; • zrównoważony rozwój społeczny; • ochrona warunków bytowych ludności; • ochrona warunków pracy; • przeciwdziałanie bezrobociu; • przeciwdziałanie rozwojowi społecznemu; • przeciwdziałanie konfliktom społecznym na tle ekonomicznym; • opieka medyczna w tym specjalistyczna opieka szpitalna; • wdrażanie nowych technologii medycznych i metod leczenia; • promocja zdrowia; • tworzenie i realizacja programów rozwoju społecznego; • podnoszenie poziomu jakości życia obywateli; • zapewnienie poszanowanie godności, praw i wolności człowieka, jego bezpieczeństwa społecznego; • propagowanie zasad pomocniczości i dialogu oraz idei dobra wspólnego.	• zaopatrzenie w leki, rehabilitacja, opieka paliatywna, świadczenia dla opiekunów osób niepełnosprawnych i starszych, opieka psychiatryczna, stomatologiczna; • realizacja zadań z zakresu medycyny komplementarnej i alternatywnej, ponadto, organizacja służby zdrowia, organizacja ratownictwa medycznego, organizacja systemu monitorowania chorób oraz ich zapobiegania i zwalczania; • nadzór nad produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi, wyposażeniem wyrobów medycznych, aktywnymi wyrobami medycznymi do implantacji i produktami biobójczymi oraz nad kosmetykami w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi; • organizacja i nadzór nad systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego; • zapewnienie warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, koordynacja bezpieczeństwa żywności, a w szczególności nadzór nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością; • nadzór nad organizmami genetycznie zmodyfikowanymi w zakresie wydawania decyzji zezwalających na wprowadzanie do obrotu nowej żywności oraz w zakresie wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych; • lecznictwo uzdrowiskowe; • koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych; • udzielanie świadczeń zdrowotnych; • realizacja zadań dydaktycznych i badawczych; • monitorowanie zagrożeń dla życia lub zdrowia na obszarze kraju; • samoorganizacja bezpieczeństwa, zwłaszcza na szczeblach lokalnym i regionalnym.
5	Zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego — utrwalanie i pielęgnowanie wartości decydujących o tożsamości narodowej i państwowej oraz czerpanie z doświadczeń i osiągnięć innych narodów.	• eliminacja radykalnych ideologii; • przeciwdziałanie konfliktom o charakterze religijnym, ideologicznym, etnicznym; • rozwój i opieka nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym; • podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej; • ochrona wartości kultury duchowej, zwyczajów i obyczajów; • ochrona dóbr kultury materialnej i dziedzictwa intelektualnego narodu polskiego; • przeciwdziałanie niekontrolowanym migracjom ludności; • promocja kultury narodowej; • dbałość o zrównoważony przepływ wartości kulturowych i przeciwdziałanie zagrożeniu tożsamości kulturowej.	• przeciwdziałanie niekontrolowanym zmianom w składzie etnicznym społeczeństwa; • przeciwdziałanie niekontrolowanym migracjom ludności; • ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; • zbudowanie systemu zarządzania zasobami dziedzictwa narodowego; • zbudowanie nowych, spójnych rozwiązań instytucjonalno-strukturalnych realizujących program ochrony dziedzictwa kultury i tożsamości narodowej; • wspieranie inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony dziedzictwa narodowego; • zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; • zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; • udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; • przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; • kontrola stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; • uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

1	2	3	4
6	Zapewnienie bezpieczeństwa militarnego — przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, mogącym doprowadzić do groźby agresji oraz przeciwstawienie się takiemu działaniu.	• utrzymanie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej kraju; • utrwalanie pokoju i stabilizacji międzynarodowej; • utrzymywanie gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym wiążącym się z groźbą użycia siły; • utrzymywanie gotowości do wykorzystania siły militarnej państwa w wymiarze wewnętrznym w związku z możliwością zakłócenia jego ładu wewnętrznego; • utrzymywanie gotowości do reagowania obronnego; • przygotowanie do funkcjonowania państwa w strefach objętych konfliktem zbrojnym; • przygotowanie państwa do funkcjonowania w warunkach okupacji i państwa podziemnego; • zapewnianie skuteczności reżimów międzynarodowych w zakresie nieprolifracji broni masowego rażenia, środków ich przenoszenia, rozbrojenia; • zapewnianie skuteczności instytucji międzynarodowych w zakresie kontroli zbrojeń konwencjonalnych, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa.	• wzmacnianie zdolności państwa do jego obrony; • rozwój potencjału sił zbrojnych RP, w tym narodowych sił rezerwowych; • zwiększanie interoperacyjności sił zbrojnych RP z siłami sojusznymi w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej; • stworzenie systemu rezerw strategicznych; • udział w misjach i operacjach międzynarodowych sił zbrojnych RP; • współpraca polityczno-wojskowa RP z innymi państwami, dwu- i wielostronna; • obrona państwa i przeciwstawienie się agresji zbrojnej przez uczestnictwo w strategicznej operacji obronnej na terytorium Polski oraz udział w operacji obronnej poza obszarem kraju odpowiednio do zobowiązań sojusznicznych; • udział narodowych komponentów wojskowych w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego, realizowanych w celu opanowania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami; • udział sił obronnych w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych ONZ, NATO i UE, obejmujących militarne wsparcie wysiłków na rzecz tworzenia struktur państwowych opartych na zasadach demokracji, poszanowania bezpieczeństwa oraz rozwoju wolnorynkowej gospodarki; • udział w międzynarodowych operacjach mających na celu ochronę infrastruktury wydobywczej i dróg przesyłowych surowców energetycznych, w celu zapewnienia płynności dostaw tych surowców; • odstraszanie militarne; • prewencja dyplomatyczna.
7	Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego — zapewnienie warunków materialnych i finansowych koniecznych do przetrwania, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społeczeństwa, jak i sprawnego działania państwa i jego instytucji.	• zapewnienie stabilności finansów publicznych; • rozwój związków ekonomicznych z państwami Unii Europejskiej; • rozwój związków z międzynarodowymi instytucjami finansowymi; • współkształtowanie rynków finansowych; • zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego; • zapewnienie wystarczalności energetycznej; • zapewnienie bezpieczeństwa technologicznego; • zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego; • zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego; • ochrona przemysłu i handlu; • budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, tworzenie wykształconych zasobów osobowych oraz upowszechnienie innowacyjności i nowych technologii;	• przygotowanie do wprowadzenia waluty euro; • tworzenie i realizacja strategii, planów i programów rozwoju ekonomicznego państwa; • utrzymanie równowagi finansowej; • kontrola organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego i innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa; • prowadzenie kontroli skarbowej; • realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów; • rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wywozowania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe; • przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; • tworzenie kapitału intelektualnego państwa; • budowanie powiązań łączących krajowe środowisko akademickie z krajowymi i zagranicznymi przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi;

1	2	3	4
		• inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; • ochrona interesów ekonomicznych państwa; • podtrzymywanie (zapewnienie) oraz tworzenie warunków niezakłóconego rozwoju gospodarczego, a na tym tle społecznego w każdych warunkach jego funkcjonowania, tj. pokoju, kryzysu i wojny oraz ochrona bezpieczeństwa obywateli, niezakłóconego funkcjonowania administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców.	• zapewnienie dywersyfikacji bazy surowcowo-energetycznej; • tworzenie warunków dla rozwoju producentów, dystrybutorów i sieci przemysłowych, ale również największych użytkowników energii; • nadzór i wpływ na stan strategicznej infrastruktury energetycznej; • modernizacja i rozwój źródeł wytwórczych oraz krajowego systemu elektroenergetycznego; • budowa nowych połączeń transgranicznych i zwiększenie mocy przesyłowych; • racjonalne i zoptymalizowane tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych; • opracowanie oraz wdrożenie procedur i mechanizmów współpracy sektora publicznego i prywatnego w celu skutecznej, wielowymiarowej ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego; • wdrożenie mechanizmu prawnego kontroli, blokowania lub wstrzymywanie decyzji organów spółek, dotyczących problematyki m.in. wrogiego przejęcia, fuzji, czy też sprzedaży niektórych elementów infrastruktury, w szczególności uznanej za infrastrukturę bezpieczeństwa narodowego.
8	Zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego.	• wdrożenie nowoczesnych technologii informatycznych zarządzania państwem; • budowa nowoczesnej sieci teleinformatycznej do monitorowania eksploatacyjnego systemu elektroenergetycznego; • rozwój nowoczesnej publicznej administracji elektronicznej (e-administracja); • zapewnienie ochrony danych osobowych oraz prywatności jednostki; • zapewnianie adekwatnego do zagrożeń bezpieczeństwa i ochrony infrastruktury łączności i telekomunikacyjnej; • przygotowanie programu ochrony teleinformatycznej infrastruktury bezpieczeństwa przed zakłóceniami wywołanymi działaniami w przestrzeni wirtualnej.	• przeciwdziałanie atakom cybernetycznym; • przeciwdziałanie eksploatacji technologii przez elementy kryminogenne i wrogie; • kompleksowe zarządzanie posiadanymi aktywami informacyjnymi, infrastrukturą przeznaczoną do ich przetwarzania oraz ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa informacji; • określanie wymagań, oraz zasad inicjowania, wdrażania, utrzymania i poprawy zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacji; • stosowania zabezpieczeń w następujących obszarach zarządzania bezpieczeństwem informacji: polityka bezpieczeństwa informacji, organizacja bezpieczeństwa informacji, zarządzanie aktywami, bezpieczeństwo osobowe, bezpieczeństwo fizyczne i środowiskowe, zarządzanie systemami i sieciami, kontrola dostępu, uzyskiwanie, rozwój i utrzymanie systemów informacyjnych, zarządzanie incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji, zarządzanie ciągłością działania, zgodność.
9	Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, tj. zachowanie środowiska naturalnego w stanie niezakłóconym.	• ochrona środowiska naturalnego i przeciwdziałanie jego degradacji; • racjonalne wykorzystywanie zasobów przyrody; • odtwarzanie zasobów przyrody; • przeciwdziałanie skutkom zanieczyszczeń, jak i przywracanie właściwego stanu zniszczonym elementom środowiska naturalnego, gospodarowanie zasobami środowiska w sposób zrównoważony;	• prowadzenie edukacji ekologicznej i konsumenckiej oraz organizowanie i propagowanie eko- i agroturystyki; • opracowywanie raportów o stanie środowiska i planów ochrony środowiska, promowanie technik i nowych rozwiązań proekologicznych; • planowanie i realizacja projektów renaturalizacyjnych oraz rewitalizacyjnych; • wykonywanie zabiegów i rozwiązań chroniących oraz zwiększających różnorodność biologiczną; • prowadzenie badań oraz monitoring przyrodniczy; • ochrona i kształtowanie środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów; ochrona przyrody, oraz ochrona gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyń i innych tworów przyrody; • kontrola przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badanie stanu środowiska, leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych oraz łowiectwa;

1	2	3	4
		- wpływanie na poprawę stanu środowiska naturalnego Polski i świata, wspieranie ruchów ekologicznych, oddziaływanie na świadomość społeczeństwa, co do stanu środowiska naturalnego, popieranie badań naukowych zmierzających do poprawy stanu środowiska naturalnego; - ochrona przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu; - współtworzenie polityki państwa, troska o środowisko w Polsce i na świecie oraz wpływ na długofalowy, realizowany z poszanowaniem przyrody i praw człowieka rozwój kraju tak, aby uwzględnić potrzeby zarówno współcześnie żyjących ludzi, jak i przyszłych pokoleń; - przeciwdziałanie zmianom klimatycznym występującym w środowisku naturalnym; - ochrona prawna obiektów cennych przyrodniczo; - odpowiednie kształtowanie środowiska oraz reintrodukcja lub w uzasadnionych przypadkach introdukcja cennych gatunków.	- nadzór nad stosowaniem produktów i żywności genetycznie zmodyfikowanej, z wyjątkiem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami; - powoływanie i prowadzenie punktów informacyjnych oraz ośrodków edukacyjnych; - zrównoważone, racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami środowiska; - inicjowanie międzynarodowej współpracy sprzyjającej ochronie środowiska; - propagowanie, organizowanie i koordynowanie międzynarodowych przedsięwzięć proekologicznych; - propagowanie proekologicznych metod ograniczania ilości zanieczyszczeń i zagospodarowania odpadów; - zapobieganie i powstrzymywanie negatywnych dla środowiska naturalnego działań człowieka; - promocja ekologicznych metod ograniczania powodzi i zwiększania naturalnej retencji.
10	Zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego — kreowanie warunków egzystencji i rozwoju w środowisku międzynarodowym zgodnych z polskimi potrzebami i interesami narodowymi.	- kształtowanie architektury bezpieczeństwa międzynarodowego państwa; - kreowanie polityk organizacji międzynarodowych; - wpływanie na działalność podmiotów pozapaństwowych i pozarządowych; - rozwijanie bilateralnych i multilateralnych form współpracy międzynarodowej; - promocja i popieranie poszanowania praw człowieka, popieranie demokracji, zmniejszenie różnic rozwojowych; - rozwój środków budowy zaufania i bezpieczeństwa; - zapewnienie skuteczności stosowania reżimów międzynarodowych.	- przeciwdziałanie zmianom klimatycznym występującym w środowisku naturalnym; - zapewnianie skuteczności reżimów międzynarodowych w zakresie nieprolifracji broni masowego rażenia, środków ich przenoszenia i rozbrojenia; - zapewnianie skuteczności instytucji międzynarodowych w zakresie kontroli zbrojeń konwencjonalnych, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa; - aktywne członkostwo w NATO, Unii Europejskiej, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych; - monitorowanie i reagowanie na naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela; - wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz demokracji i zmniejszania różnic rozwojowych; - zwalczanie zjawisk terroryzmu i ekstremizmów; - niesienie pomocy humanitarnej.

Źródło: J. Gryz, W. Kitler, *Misje państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP...*, wyd. cyt., s. 45

1.2.2. Rola i miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa

Mając na względzie zapisy¹²⁶ aktualnej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa 2014 r.), w ramach powyżej prezentowanej problematyki systemu bezpieczeństwa narodowego, odniesiono się do istotnych kwestii zarządzania kryzysowego w Polsce, które pomimo tego, iż ciągle jest doskonałe, to jednak wciąż wymaga doprecyzowań, ponieważ z reguły nadal niezbyt koresponduje z tym, co jest oczekiwane od strony polskiej ze strony Unii Europejskiej i NATO.

Zmiany w Europie Środkowej, jakie nastąpiły po Okrągłym Stole w Polsce rozbudziły tendencje zbliżania tego regionu do rozwiązań zachodnich, chociaż w ćwierćwiecze wspomnianego powyżej faktu można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że nie dla wszystkich było i jest to nadal tak proste i oczywiste. Ponad dwie dekady temu nastąpił demontaż Paktu Warszawskiego i rozpad jego kręgosłupa, czyli Związku Sowieckiego, a wyzwolone spod dominacji sowieckiej państwa nadal nie mogą się odnaleźć w tej komfortowej dla nich sytuacji. Szczególne opory i trudności dostrzega się w bardzo wrażliwym obszarze aktywności i rozwiązań systemowych bezpieczeństwa.

Jest to o tyle ważne, że wydaje się różne dokumenty, strategie, raporty, analizy i inne — niemające niekiedy oparcia w rzeczywistości unijnej ani natowskiej. Treść aktów prawa *Białej Księgi...* i *Strategii bezpieczeństwa...* (2014) wprawdzie odwołuje się do terminologii sojuszniczej i unijnej, ale tę terminologię osadza się na paradygmatach „wschodnich”. Jednym z ewidentnych przykładów takiej polityki terminologicznego niedookreślenia jest wszystko to, co jest związane z bezpieczeństwem, a w tym z zarządzaniem kryzysowym.

Blisko dwie dekady temu nasi przyszli sojusznicy dokładnie zdawali sobie sprawę z naszego przygotowania i innych państw ubiegających się o przyjęcie do NATO, ale wyboru nie mieli. Przecież Polska i inne państwa tego regionu pozostawione same sobie wcześniej czy później znalazłyby się ponownie w uścisku odbudowanego imperium wschodniego. Członkowie NATO sprzed rozszerzenia byli gotowi na wielką improwizację, która trwa do dzisiaj, przy czym w Polsce jest ona najbardziej dostrzegalna.

Po pięciu latach „przygotowań” w ramach realizacji programu „Partnerstwa dla Pokoju”, pierwsze trzy państwa zostały przyjęte do struktur zachodnich. Ostatnia faza jednego z nich — Polski w drodze do NATO wyglądała następująco:

¹²⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.*, p. 16.

- 29 stycznia 1999 r. — sekretarz generalny NATO, J. Solana, wystosował do Polski, Czech i Węgier formalne zaproszenia do przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego.
- 17 lutego 1999 r. — Sejm, a następnie tego samego dnia Senat przyjęły ustawę o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku. W dniu 18 lutego 1999 r. ustawa została podpisana przez prezydenta; weszła w życie z dniem publikacji 19 lutego, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁷.
- Akt przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego został przesłany przez MSZ do Kancelarii Prezydenta **19 lutego 1999 r.**
- 26 lutego 1999 r. — prezydent podpisał, po uprzedniej kontrasygnacie premiera, akt przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Traktatu Północnoatlantyckiego.
- 12 marca 1999 r. — w Independence (stan Missouri — USA) minister spraw zagranicznych RP, prof. B. Geremek przekazał na ręce sekretarza stanu USA, p. M. Albright akt przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego. Z tą chwilą Polska stała się formalnie stroną Traktatu — członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale nie merytorycznie. Znalezione się w zachodniej *organizacji polityczno-militarnej* zobowiązywało Polskę do przyjęcia rozwiązań zachodnich w wielu obszarach aktywności w tym — bezpieczeństwa. Od stycznia 1994 roku Polska uczestniczyła w realizacji programu „Partnerstwo dla Pokoju”, który w większości poświęcony był **cywilnemu planowaniu kryzysowemu**¹²⁸ (CEP), w tym jego najważniejszym priorytetem: **zarządzaniu kryzysowemu**¹²⁹,

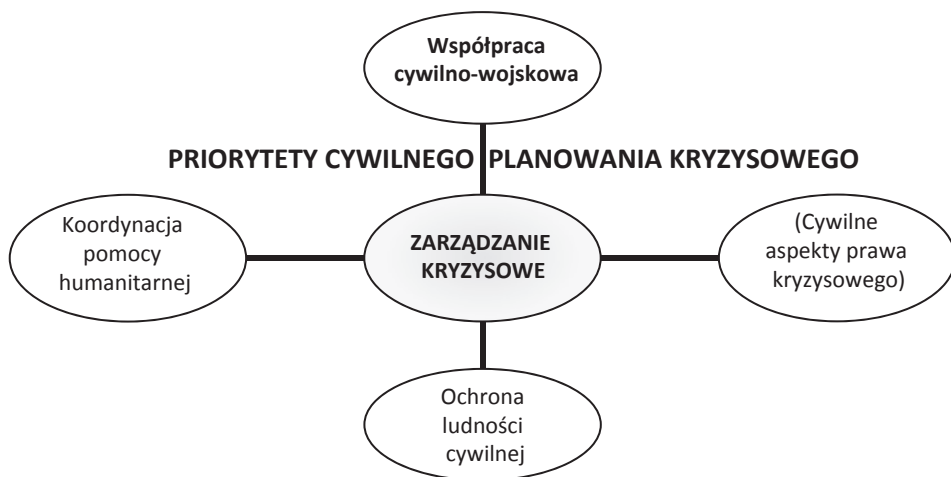
¹²⁷ Ustawa o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., DzU z 1999 r., nr 13, poz. 111.

¹²⁸ **Cywilne planowanie kryzysowe (CEP)** jest koncepcją realizacji zadań obronnych w obszarze cywilnym i obejmuje całokształt działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej i logistycznej wszystkich instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych. Ma na celu zapewnienie terminowego, adekwatnego, skutecznego i efektywnego zapobiegania zagrożeniom i kryzysom oraz sprostanie skutkom tych zdarzeń, których nie da się uniknąć, a także udzielenie skutecznej pomocy poszkodowanej ludności. Planowanie cywilne od początku do końca jest wyłącznie w kompetencjach władz narodowych i administracji cywilnej. J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, Kraków 2011, s. 338.

¹²⁹ **Zarządzanie kryzysowe** jest metodą rozwiązywania problemów trudnych, wymagających zmotywowanego, świadomego wysiłku, który zaczyna się w chwili uświadomienia sobie złożoności otoczenia, w którym żyjemy. Oznacza całokształt rozwiązań systemowych w państwie, związanych z zapewnieniem wysokich standardów bezpieczeństwa mieszkańcom, realizowanych przez władze publiczne

współpracy cywilno-wojskowej¹³⁰, ochronie ludności, koordynacji pomocy humanitarnej i cywilnym aspektom prawa kryzysowego. Później włączono do priorytetów współpracę regionalną i koordynację pomocy humanitarnej, a wyłączono cywilne aspekty prawa kryzysowego z uwagi na oczywistość tego zagadnienia¹³¹ (ryc. 2).

Ryc. 2. Usytuowanie zarządzania kryzysowego wśród priorytetów CEP



Źródło: opracowanie własne

wszystkich szczeblach, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, mających na celu: 1) przewidywanie rozwoju wydarzeń i **zapobieganie** zagrożeniom dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury; 2) **przygotowanie** systemu reagowania (gotowości kryzysowej); 3) w razie wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia kontrolowanie sytuacji i kształtowanie jej przebiegu zgodnie z założeniami, tzn. **reagowanie** w sposób zapewniający minimalizowanie strat i gwarantujący ofiarom przyzwoity poziom bezpieczeństwa; 4) zapewnienie w racjonalnym **terminie powrotu do normalności** (do stanu sprzed katastrofy). Zarządzanie kryzysowe to zarządzanie jakością w obszarze bezpieczeństwa.

¹³⁰ **Współpraca cywilno-wojskowa** polega na wspólnym działaniu, jest konstrukcją zbudowaną na solidnych fundamentach **stosunków partnerskich** i wsparta na mocnych filarach: dobrej woli obu partnerów; wspólnym celu; wspólnych jednakowo rozumianych priorytetach; wspólnym prawem; wysokich umiejętnościach (wysokiej gotowości cywilnej i militarnej); wysokiej autonomii obu partnerów. J. Gołębiewski, *Współpraca cywilno-wojskowa*, „Wojsko i Wychowanie” 2001, nr 4, s. 112–117.

¹³¹ W Polsce do dzisiaj nie ma **prawa kryzysowego**, a to co może być traktowane w ten sposób (ustawy o stanach nadzwyczajnych czy ustawa o zarządzaniu kryzysowym), nie spełniają podstawowych kryteriów i standardów prawa kryzysowego.

Ważną cechą cywilnego planowania kryzysowego i zarządzania kryzysowego w NATO jest fakt, że ta aktywność nie podlega integracji na zasadach zbliżonych do działalności w obszarze militarnym. Cywilne planowanie kryzysowe jest wyłącznie w gestii narodowej, co jest jego cechą pozytywną, ale również negatywną, ponieważ każde państwo może sobie urządzać ten obszar działań według własnych wyobrażeń, czasami (jak to ma miejsce w Polsce) nie robić nic lub budować coś na nieprzystających zasadach z minionej epoki.

Cywilne planowanie kryzysowe jest częścią zarówno planowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jak i obronnego. I jest fundamentem **gotowości cywilnej**¹³², jednej z dwóch części **gotowości obronnej państwa**¹³³ (ryc. 3).

Na szczęblu Rady NATO w zakresie cywilnego planowania kryzysowego wydaje się „wytyczne”, „podręczniki”, „kwestionariusze” i „analizy”. Ale są to dokumenty-drogowskazy. Wszystkie działania związane z **gotowością cywilną** (gotowością podsystemu cywilnego — niemilitarnego), są podejmowane w zakresie wewnętrznym państw członkowskich. W Polsce takiego prawa nie ma, nie ma cywilnego planowania kryzysowego, nie ma koordynatora krajowego tej aktywności, ale cały czas w posiedzeniach Wysokiego Komitetu Cywilnego Planowania Kryzysowego (SCEPC) i komitetów technicznych CEP ktoś uczestniczy. Pytanie brzmi, na jakiej podstawie?

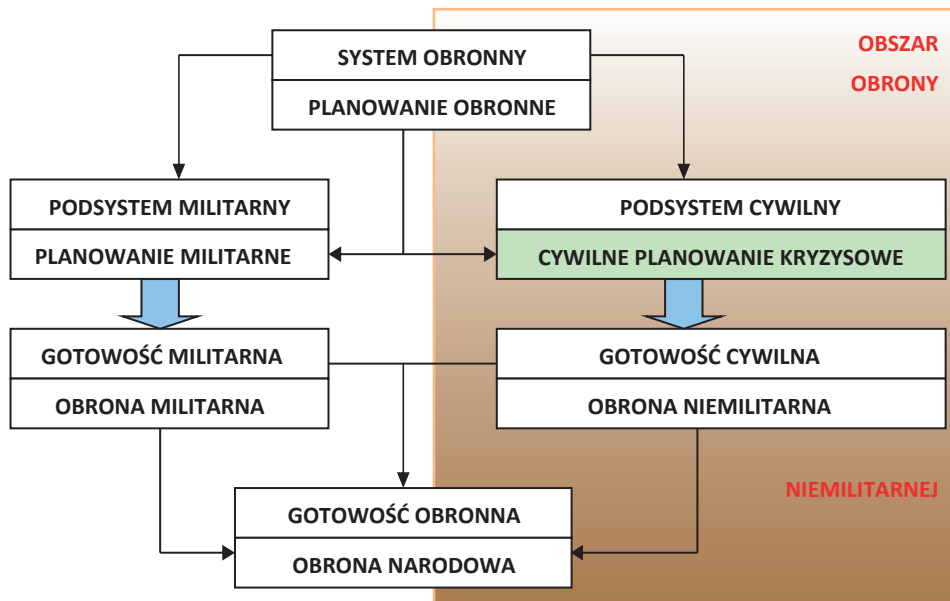
W Polsce wszystko rozbija się o brak spójnego systemu bezpieczeństwa (różne ośrodki mają różną świadomość na temat tego pojęcia-problemu — na co wskazują treści podrozdziału 1.2.1.), co znalazło się

¹³² **Gotowość cywilna** „oznacza stan zorganizowania społeczeństwa, jego determinację i możliwości pozwalające na podjęcie w określonym czasie, miejscu i zakresie zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania, zgodnie z przygotowanymi planami lub stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia”. Gotowość cywilna jest elementem struktury bezpieczeństwa, potrzebna zarówno **w czasie pokoju jak i wojny**. J. Gołębiwski, *Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa*, Warszawa 2002.

¹³³ **Gotowość obronna** to stan zorganizowania struktur państwa i społeczeństwa, jego wola, możliwości i uwarunkowania, pozwalające na podjęcie w określonym czasie, zakresie i miejscu, zorganizowanego, adekwatnego do zaistniałej sytuacji, efektywnego i skutecznego reagowania zgodnie z przygotowanymi planami lub stosownie do zaistniałego zagrożenia. Innymi słowy, gotowość obronna charakteryzują możliwości i zdecydowanie **systemu obronnego państwa** do wypełnienia jego powinności konstytucyjnych wobec społeczeństwa, na co składają się: chęci, warunki, możliwości, **zasoby i potencjał**. J. Gołębiwski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów...*, wyd. cyt., s. 339.

w raporcie ze strategicznego przeglądu bezpieczeństwa¹³⁴. Jest to sprawa trudna do zrozumienia z uwagi na to, że najbliższe nam państwa zarówno z północy jak i zachodu, bezpieczeństwo opierają na tzw. obronie totalnej (nie mylić z totalitarną. Niestety, **obrona totalna**¹³⁵, polegająca na włączeniu do systemu wszystkich podmiotów publicznych, prywatnych i całego społeczeństwa, jest bardzo trudna do zrozumienia dla teoretyków i praktyków bezpieczeństwa z mentalnością totalitarną.

Ryc. 3. Rola i miejsce podsystemu cywilnego w systemie obronnym (w Polsce takowego nie ma, za to proponuje się system ochrony i obrony, który jest nieudolną próbą adaptacji zachodnich systemów obronnych). W wydaniu krajowym część zaznaczona kolorem nie istnieje. Zatem rodzi się pytanie w ogóle o system obronny w Polsce



Źródło: opracowanie własne

¹³⁴ W *Białej Księdze* tego już nie ma.

¹³⁵ **Obrona totalna** to możliwość natychmiastowej odpowiedzi na niespodziewany atak strategiczny, wykonany bez żadnego ostrzeżenia. Obejmuje działania konieczne do przygotowania kraju do przeciwstawienia się zagrożeniom zewnętrznym oraz zorganizowania społeczeństwa do warunków okresu wojennego. System obrony totalnej obejmuje wszystkie funkcje publiczne, które są przewidziane do działań w stanie zagrożenia (nie tylko agresją zbrojną). *The Total Defense Concept in Civilian Defense*, Stockholm 1996, s. 21 i 22.