

2.4. Polskie koncepcje i strategie bezpieczeństwa

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w strefie wpływów Związku Radzieckiego, a zatem w Układzie Warszawskim i w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Specyfiką położenia Polski w okresie dwubiegunowego podziału świata było to, że jej terytorium znajdowało się wewnątrz tak zwanej strefy buforowej oddzielającej Związek Radziecki od potencjalnych zagrożeń z Zachodu. W strefie tej znalazły się dwie grupy państw: włączone do Związku Radzieckiego i poddane radzieckiej dominacji³¹⁸.

Koncepcje bezpieczeństwa Polski z lat 1945–1990 można dostrzec w doktrynie wojennej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nazywanej najczęściej doktryną obronną. Kształtowała się ona jako zbiór poglądów na zagrożenie militarne kraju i charakter ewentualnej wojny oraz zasad dotyczących przygotowania państwa, sił zbrojnych i społeczeństwa do jej prowadzenia, wyrażających się w konkretnych przedsięwzięciach o charakterze militarnym i pozamilitarnym realizowanych w czasie pokoju i ewentualnej wojny³¹⁹. Na kształtowanie doktryny wojennej PRL miało wpływ wiele czynników, a spośród nich zwłaszcza następujące:

- położenie strategiczno-militarne Polski po II wojnie światowej,
- ograniczona suwerenność Polski będącej w strefie wpływów Związku Radzieckiego oraz związany z tym ustrój polityczno-społeczny i gospodarczy,
- otwarty wciąż problem granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej,
- „zimna wojna” i towarzyszący jej wyścig zbrojeń, a także doktryny i koncepcje strategiczne wielkich mocarstw i przeciwstawnych paktów polityczno-militarnych,
- potencjał demograficzny i potencjał ekonomiczny Polski związany z RWPG – uzależniony od ZSRR.

Istotny wpływ na kształtowanie się doktryny wpływały także polskie doświadczenia okresu wojny i okupacji hitlerowskiej oraz ówczesne stosunki polsko-niemieckie, a zwłaszcza zjawiska odbierane jako przejaw rewizjonizmu i rewanżyzmu zachodnioniemieckiego. Łączy się z tym także bardzo ograniczone zaufanie do NRD spowodowane niepokojącymi stroną polską przejawami powrotu do pru-

³¹⁸ J. Skrzyp, G. Lach, *Geostrategiczne położenie Polski przed i po transformacji ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 58–59.

³¹⁹ Szerzej: B. Chocha, J. Kaczmarek, *Wojna i doktryny wojenne*, Warszawa 1980; B. Chocha, *Wybrane zagadnienia doktryny obronności PRL*, „Myśl Wojskowa” 1968, nr 10; F. Skibiński, *Wojna*, „Myśl Wojskowa” 1968, nr 12; J. Pawłowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit.; A. Fałkowski, *Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, Warszawa 1998; F. Puchała, *Sekrety Sztabu Generalnego pojałtańskiej Polski*, Warszawa 2011.

skich tradycji, swoistym wyścigiem o pozycję pierwszego sojusznika ZSRR oraz próbami podstępnej rewizji granic z Polską³²⁰.

Przyjmując, że strategia jest funkcją polityki, za cel strategiczny Polski w zaistniałym układzie sił uznano (...) obronę obecnego stanu posiadania w oparciu o sojusze z państwami sąsiednimi, a w szczególności o sojusz ze wschodnim sąsiadem dla zapewnienia sobie zaplecza i pomocy w razie ewentualnego odrodzenia się ekspansji niemieckiej³²¹. Jednocześnie uznawano, że nie zwalnia to Polski z obowiązku przygotowania obrony, która mogłaby wytrwać do czasu udzielenia jej skutecznej pomocy. Dopuszczano, że samodzielną obronę Polska mogłaby prowadzić tylko w ograniczonym czasie. Uważano też, że od początku ewentualnej wojny należy dążyć do przeniesienia jej na terytorium przeciwnika. Oceniano jednak, że w stosunku do Niemiec cel ten przekracza możliwości Polski i wymaga współdziałania zainteresowanych państw. Zakładano dążenie do (...) utrzymania zdolności do odtwarzania sił i środków w toku działań wojennych, jak również do utrzymania aktywnego życia państwowego, co w warunkach nowoczesnej wojny jest sprawą ważniejszą od stanu liczebnego sił zbrojnych i pokojowych zasobów materiałowych³²².

Od 1954 roku poglądy na zagrożenia bezpieczeństwa Polski i charakter ewentualnej wojny ulegały gruntownemu przewartościowaniu. Uważano odtąd powszechnie, że użycie broni jądrowej i innych nowych rodzajów broni zasadniczo zmieni oblicze przyszłej wojny. Rozwój broni jądrowej i środków jej przenoszenia, a zwłaszcza rakiet balistycznych w Stanach Zjednoczonych i Związku Radzieckim spowodował, że wizja przyszłej wojny zaczęła przybierać postać globalnej wojny jądrowej. Na tak istotną zmianę poglądów wpłynęło przekazanie kierownictwu Wojska Polskiego przez radziecki Sztab Generalny opracowań i materiałów dotyczących prób z bronią jądrową. Materiały te stanowiły naukowe uogólnienie kilkuletnich doświadczeń radzieckich dotyczących użycia tej broni oraz działań wojsk w warunkach atomowego pola walki.

Ukształtowana w latach 1955–1990 doktryna wojenna Polski była pod względem polityczno-ideologicznym niemal tożsama z doktryną Układu Warszawskiego. Wiele cech wspólnych miały poglądy w dziedzinie strategii i sztuki operacyjnej, a więc w obszarze dotyczącym tej części Wojska Polskiego, którą wydzielono do Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego na zachodnim teatrze działań wojennych. Występował też ściśle narodowy – zarówno teoretyczny, jak i praktyczny – element doktryny w postaci Obrony Terytorialnej Kraju (OTK).

³²⁰ F. Puchała, *Polska Ludowa a III Rzeczpospolita; różne uwarunkowania geopolityczne, różne koncepcje obronności i bezpieczeństwa*, <http://www.klubgeneralow.pl/wplyw-zmian-geopolitycznych-po-1945-i-1991roku-na-polskie-koncepcje-obronnosci-i-bezpieczenstwa/>, dostęp: 17.09.2014.

³²¹ A. Szaad, *Położenie strategiczne Polski po II wojnie światowej*, Warszawa 1947, Zeszyt 5–6, s. 422.

³²² Ibidem.

Aż do 1990 roku sojusz strategiczny z ZSRR miał być gwarantem granicy zachodniej i tak zwanych ziem odzyskanych. Stan niejednoznaczności postanowień w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej przesądzał o daleko idącej zależności politycznej, gospodarczej i wojskowej Polski od tego mocarstwa. System obrony państwa tworzono w ścisłym powiązaniu ze Związkiem Radzieckim i innymi krajami Układu Warszawskiego. Obszar Polski był częścią teatru działań wojennych, miejscem stacjonowania 65-tysięcznego zgrupowania wojsk radzieckich, baz materiałowych ze składami broni jądrowej włącznie, przepraw, rejonów przeładunkowych oraz dróg tranzytowych i linii łączności służących zabezpieczeniu 370-tysięcznego zgrupowania Armii Radzieckiej w NRD.

Już u zarania transformacji ustrojowej w Polsce, jednym z najpilniejszych zadań stało się więc poszukiwanie nowej, odpowiadającej zaistniałym przemianom, koncepcji bezpieczeństwa państwa. Oficjalnie obowiązującą stała się przyjęta przez Komitet Obrony Kraju 21 lutego 1990 roku *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*³²³. Był to pierwszy, w powojennej historii Polski, jawny dokument określający i deklarujący publicznie, wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie wytyczającym generalne kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Doktryna wskazuje, że nadrzędnym celem Polski jest przetrwanie państwa i narodu. Polityka bezpieczeństwa realizowana miała być na zasadzie pełnej suwerenności i integralności terytorialnej. Dokument zawiera zobowiązania, iż należy dążyć do współpracy międzynarodowej, opartej na pokojowym dialogu. Zawarto tam również szczegółowe uregulowania związane z siłami zbrojnymi RP, określając ich rodzaje i nakreślono sposób ich wykorzystania.

Znamienne jest to, iż *Doktryna* nie zawiera w żadnym miejscu sformułowań związanych z euroatlantyckim kierunkiem, to znaczy oparcia bezpieczeństwa Polski wprost o NATO. Podkreśla się natomiast, że ważną część polityki bezpieczeństwa RP stanowi przynależność do Układu Warszawskiego³²⁴.

Kilkustronicowy dokument odnosił się bardzo ogólnie do podstawowych kwestii strategicznych w dziedzinie obronności. Stanowił oficjalną wykładnię oceny możliwego zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał działania niezbędne do zapobiegania i przeciwstawiania się temu zagrożeniu. Jako cel nadrzędny w stosunku do funkcji obronnej państwa deklarował zagwarantowanie najżywotniejszych

³²³ Zob. M. P. nr 9, poz. 66 z 1990 r.

³²⁴ Zob. W. Gizicki. *Od układu do paktu. (R)ewolucyjna zmiana w polityce bezpieczeństwa polski*, Lublin 2011, s. 20. Szerzej: S. Koziej, *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Warszawa 2003.

interesów narodowych, wymieniając wśród nich: bezpieczeństwo, prawo do życia w pokoju, niepodległość i suwerenność państwa oraz całość i nienaruszalność jego terytorium³²⁵. Miał on przejściowy, tymczasowy charakter.

W dniu 2 listopada 1992 roku Komitet Obrony Kraju przyjął dwa kolejne ważne dla polityki bezpieczeństwa dokumenty: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*.

Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, sygnowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określają podstawowe zasady polityki naszego kraju w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Uznano, że Sojusz Północnoatlantycki pozostaje zasadniczym czynnikiem stabilności politycznej i pokoju w Europie, a Polska opowiada się za obecnością wojsk amerykańskich na naszym kontynencie. Strategicznym celem Polski staje się członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako podstawowym filarze europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego podjęto problem wzrostu zagrożeń wewnętrznych (polityczne i społeczno-ekonomiczne), które w znacznym stopniu osłabiają strukturę państwa i zwiększają jego podatność na presję zewnętrzną. Zaś zasadniczym sposobem ograniczania negatywnych skutków tych zjawisk jest powodzenie procesu prywatyzacji oraz skuteczności podjętej reformy administracyjnej, wzmacniającej strukturę kierowania państwem oraz podnoszącej efektywność funkcjonowania organów wymuszających stosowanie i przestrzeganie prawa³²⁶.

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej jest dokumentem rozwijającym i precyzującym powyższe zasady. Przedstawia zamierzenia i kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski, sprzyjających rozwojowi cywilizacyjnemu naszego kraju i wzrostowi jego pozycji w Europie.

W dokumencie podjęto charakterystykę zagrożeń, wskazując ich polityczne, społeczno-ekonomiczne i ekologiczne podłoże, które osłabiają państwo i zwiększają jego podatność na presję zewnętrzną i infiltrację. Zasadniczym środkiem przeciwstawiania się tym zagrożeniom jest maksymalne przyspieszenie procesu przemian i skracanie okresu przejściowego. W zakresie zewnętrznej polityki bezpieczeństwa skoncentrowano się przede wszystkim na następujących aspektach:

- rozbrojeniu – deklarując poparcie dla inicjatyw rozbrojeniowych, dążność do stworzenia w Europie nowego ładu wojskowego, który eliminowałby możliwość przeprowadzenia niespodziewanego ataku i działań ofensywnych na dużą

³²⁵ Szerzej: S. Koziej, *Ewolucja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl, dostęp: 18.09.2014.

³²⁶ Szerzej: S. Koziej, *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl, dostęp: 18.09.2014.

- skale, opowiadanie się za ścisłym przestrzeganiem zasady nieprolifracji broni jądrowej i redukcją arsenałów nuklearnych,
- współpracy międzynarodowej – zapowiadając udział w współkształtowaniu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, który będzie eliminował zagrożenia militarne i sprzyjał budowie równowagi interesów oraz współpracy w rozwiązywaniu globalnych problemów i wyzwań oraz działania na rzecz rozbudowy kooperatywnego systemu bezpieczeństwa,
 - dążeniu do uzyskania członkostwa w NATO poprzez kontynuowanie działań zmierzających do poszerzania kontaktów, współpracy i konsultacji politycznych z różnymi strukturami tej organizacji,
 - aktywności w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie uznając, iż jest to istotny mechanizm stabilizujący politycznie i militarnie nowe kraje członkowskie powstałe na obszarach byłego ZSRR,
 - porozumieniach regionalnych i sąsiedzkich koncentrując się na współpracy w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego i rozwoju przyjaznych stosunków z sąsiadami ze wschodu: Rosją, Ukrainą, Białorusią i Litwą oraz z Republiką Federalną Niemiec,
 - priorytetem polskiej polityki zagranicznej jest osiągnięcie członkostwa we Wspólnotach Europejskich jako najlepszym gwarantem zabezpieczenia polskich interesów politycznych i gospodarczych.

Podniesiono także aspekty gospodarczo-obronne wykazując, iż podstawowym zadaniem gospodarki jest zaspokajanie materialnych potrzeb obronnych państwa. Zaprezentowano konstytutywne założenia strategii obrony Rzeczypospolitej Polskiej, której celem jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Założono utrzymywanie systemu obronnego w czasie pokoju i rozwijanie go na czas zagrożenia i wojny, wskazując główne elementy: siły zbrojne, pozamilitarne ogniwa obronne, system kierowania obronnością³²⁷.

Opcja euroatlantycka, stale rozwijana i wprowadzana w życie z niesłabnącą konsekwencją, doprowadziła Polskę w roku 1999 do członkostwa w NATO. Stając się pełnoprawnym członkiem najpotężniejszej międzynarodowej organizacji gwarantującej bezpieczeństwo, należało przeformułować polską strategię bezpieczeństwa. W NATO obowiązuje zasada, iż pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowana na zasadzie consensusu, wspólna strategia sojusznicza.

Przyjęta w 2000 roku *Strategia bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej* koncentruje się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie za-

³²⁷ Ibidem.

groźnień i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiuje również podstawy strategii obronności, które następnie rozwinięte zostały w odrębnym dokumencie. Strategię tę, przygotowaną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, charakteryzuje pewna niekonsekwencja, jako że ogranicza się ona w zasadzie jedynie do dwóch dziedzin bezpieczeństwa państwa, a mianowicie polityki zagranicznej i obronności. Z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego³²⁸.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, zaliczając do nich:

- zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa,
- zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego,
- stworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju,
- wnoszenie wkładu w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie.

Stosownie do tych celów precyzuje podstawowe zasady polskiej polityki bezpieczeństwa, wymieniając:

- traktowanie bezpieczeństwa jako kompleks różnorodnych czynników politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, środowiskowych, energetycznych,
- realizację polityki bezpieczeństwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz dokumentami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,
- kierowanie się wartościami, ideałami i zasadami ujętymi w Traktacie Północnoatlantyckim i Traktatach Europejskich,
- realizację narodowych interesów bezpieczeństwa w ramach północnoatlantyckiego systemu sojuszniczego współdziałania i solidarności,
- użycie siły na arenie międzynarodowej jest wyłącznie realizacją prawa do obrony, przewidzianego w Karcie Narodów Zjednoczonych³²⁹.

W części dotyczącej zagrożeń wymienia się: istnienie nadmiernej koncentracji potencjału militarnego w niektórych regionach, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne (kwestie bezpieczeństwa energetycznego), niebezpieczeństwa nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje trans-

³²⁸ Zob. S. Koziej, *Strategia Bezpieczeństwa i Obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl, dostęp: 25.09.2014.

³²⁹ Ibidem.

graniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną oraz aktywność obcych służb specjalnych i sprawy ochrony informacji. Realizację polskiej polityki bezpieczeństwa *Strategia* ujmuje w czterech rodzajach aktywności, jakimi są:

- działania narodowe – koncentracja na rozwoju cywilizacyjnym i projekcji stabilności, aktywności dyplomacji w kształtowaniu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim i euroazjatyckim, kontroli eksportu w zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia, służbach specjalnych dla pozyskiwania i oceniania informacji istotnych dla bezpieczeństwa i interesów Polski,
- integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa wskazując dwa główne kierunki: integrację z NATO oraz Unią Europejską jako gwarant stabilności polityczno-wojskowej w Europie,
- zaangażowanie w działania międzynarodowe na rzecz rozwiązywania sytuacji niebezpiecznych poprzez aktywność w procesy bezpieczeństwa międzynarodowego realizowanego przez ONZ, OBWE,
- współdziałanie z innymi podmiotami międzynarodowymi w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez rozwijanie współpracy regionalnej i subregionalnej, współdziałanie z sąsiadami i z państwami pozaeuropejskimi³³⁰.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i daje podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Formułuje odpowiedzi na trzy główne rodzaje pytań: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki ich osiągnięcia; jakie są optymalne koncepcje (sposoby) osiągnięcia celów strategicznych oraz – jakie siły i środki winno wydzielić państwo do realizacji tych koncepcji?³³¹

Interesy narodowe determinują cele strategiczne w sferze obronności. Należą do nich: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i ochrona środowiska. Realizacja powyższych interesów narodowych jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. *Strategia* wymienia pięć grup celów szczegółowych:

- obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną,
- obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej,

³³⁰ Ibidem.

³³¹ Ibidem.

- udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO,
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących,
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

W warunkach członkostwa w NATO istotnym jest określenie podstawowych zasad, jakimi państwo kieruje się w praktyce strategicznej. Według *Strategii* należą do nich:

- zasada odpowiedzialności narodowej i powszechności obrony – podkreśla ona, że obronność jest sprawą narodową,
- elastyczność reagowania obronnego – zbudowanie systemu obronności, aby był on zdolny do prowadzenia działań o różnej skali, intensywności i charakterze, a także płynnego przechodzenia od funkcjonowania w warunkach pokojowych do warunków kryzysowych i wojennych,
- współpraca cywilno-wojskowa – konsekwencja wzrostu znaczenia czynników pozamilitarnych w sferze obronności; sformułowanie wymagań zarówno wobec sił zbrojnych, jak i ogniw pozamilitarnych,
- bilansowanie potrzeb obronnych i możliwości kraju – optymalizowanie relacji między wymaganiami wynikającymi z położenia strategicznego państwa, a jego możliwościami społeczno-gospodarczymi,
- odstraszenie i wiarygodność strategiczną – dążenie do utrzymania potencjału obronnego, a zwłaszcza sił zbrojnych, na takim poziomie jakościowym i ilościowym, aby zapewniał niezbędne odstraszenie strategiczne w stosunku do potencjalnych przeciwników i jednocześnie gwarantował jej oczekiwaną wiarygodność obronną w gronie sojuszników³³².

W *Strategii* występują zapisy stosowne do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu i wojny, i trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności. Są one następujące:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne – realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska międzynarodowego Polski,
- reagowanie kryzysowe – realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego i obejmujące zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowywania kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami,

³³² Ibidem.

- działania wojenne – prowadzone w razie agresji na Polskę lub sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych³³³.

Na uwagę zasługuje w *Strategii* zdefiniowanie istoty pozabrojnych działań wojennych, ściśle sprzężonych z działaniami wojsk obrony terytorialnej oraz kwestia dotycząca strategii i polityki nuklearnej. Wynika to z nowych warunków strategicznych. Polska jako państwo bezatomowe, jest członkiem sojuszu dysponującego bronią jądrową.

Strategia obronności precyzuje podejście do potencjału obronnego państwa. Zakłada, że Polska będzie utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Jest to ujęcie analogiczne do przyjętego w strategii z 1992 roku³³⁴.

Istotnego znaczenia w *Strategii obronności* odgrywają przygotowania obronne. Konkretyzują one zasady i przedsięwzięcia, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa. Głównym celem przygotowań obronnych realizowanych w czasie pokoju jest utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienie możliwości sprawnego osiągnięcia jej wyższych stanów oraz odpowiednie przygotowanie wszystkich elementów i ogniw systemu obronności, a także całego społeczeństwa, do sprawnego działania i przetrwania w nadzwyczajnych warunkach kryzysowych i wojennych³³⁵.

Strategia bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta w 2000 roku, oprócz kilku nowych kwestii, jest rozszerzeniem strategii poprzedniej. Z tego też względu, stawiany jest jej zarzut braku wyrazu samodzielności polskiej myśli strategicznej; członkostwo w NATO jest tylko środkiem do zwiększenia bezpieczeństwa państwa.

Na początku XXI wieku zasadniczo zmieniło się środowisko bezpieczeństwa na świecie. Znacznemu przewartościowaniu uległy zagrożenia bezpieczeństwa, pojawiły się nowe, groźne odmiany. Spektakularnym wydarzeniem stał się atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku, który wymusił na większości państw redefiniowanie swoich strategii bezpieczeństwa, w tym także i Polskę. Potrzeba przyjęcia nowej strategii bezpieczeństwa wynikała nie tylko z dużej dynamii-

³³³ Ibidem.

³³⁴ Ibidem.

³³⁵ Ibidem.

ki i skali zmian w sytuacji międzynarodowej po 2001 roku. Pojawiały się ciągle nowe wyzwania i zagrożenia, zmieniały się także uwarunkowania bezpieczeństwa.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 roku przetrwała zaledwie 3 lata. Jej nowelizację przygotowało Ministerstwo Spraw Zagranicznych przy współudziale wszystkich resortów³³⁶. Nowy dokument, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 roku, natomiast Prezydent złożył podpis 8 września 2003 roku.

Nowa *Strategia* traktowała bezpieczeństwo narodowe jako kategorię obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Stanowiła właściwą odpowiedź na zmiany, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach. Zacieranie się ostrych granic i przenikanie się różnych zjawisk w sferze bezpieczeństwa – to niewątpliwie najbardziej charakterystyczna jego cecha³³⁷.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzała przyjęte w poprzednich dokumentach strategicznych podstawowe cele polityki bezpieczeństwa państwa, podkreślając, że są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. *Strategia* zakładała, że polityka państwa służyć powinna zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego. Tak rozumiana polityka bezpieczeństwa narodowego zapewniać miała odpowiedni poziom bezpieczeństwa, oparty między innymi na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego³³⁸.

Istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega zatem na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Zagrożenia te mogą dotyczyć bezpieczeństwa naszych obywateli, obiektów oraz służb istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Wymagają one z naszej strony szczególnej uwagi. Nadal jednak ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odradzania się zagrożeń tradycyjnych³³⁹.

³³⁶ Por. T. Mitek, *Czas nowej strategii*, „Polska Zbrojna” 2006, nr 11, s. 12.

³³⁷ Szerzej: S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 roku*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl, dostęp: 21.09.2014.

³³⁸ M. Kulisz, *Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski w latach 1990–2007*, „DOCTRINA Studia Społeczno-Polityczne” nr 5, 2008, s. 6.

³³⁹ S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

W *Strategii* wskazuje się nowe zagrożenia, szczególnie niebezpieczne dla systemu międzynarodowego, jak i dla polskiej racji stanu. Są nimi:

- zorganizowany terroryzm międzynarodowy – jego działania wymierzone są między innymi w wartości, instytucje i interesy państw strefy euroatlantyckiej; przygotowywane są z użyciem nowoczesnych technik komunikacyjnych, wykorzystując łatwość przemieszczania się i prowadzenia operacji finansowych – mają bezwzględny charakter i obliczone są na maksimum destrukcji;
- niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia – aktywnie prowadzone, w kilku państwach, programy zmierzają do stworzenia potencjału broni masowego rażenia oraz programy systemów raketowych sprawiają, że terytorium Polski może znaleźć się w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy,
- nieprzewidywalna polityka reżimów autorytarnych, zjawisko tak zwanych „państw w stanie rozkładu”,
- zorganizowana przestępczość międzynarodowa – szczególnie dla naszego bezpieczeństwa wewnętrznego – przemyt broni, niebezpiecznych materiałów oraz ludzi, narkobiznes, a także korupcję, pranie brudnych pieniędzy, destabilizację systemu finansowego,
- wzrastające potencjalne zagrożenie, że obce służby specjalne, a także ugrupowania terrorystyczne, ekstremistyczne oraz zorganizowane grupy przestępcze mogą podejmować próby uzyskania nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych, w tym wymienianych w ramach współpracy sojuszniczej,
- zagrożenia w sferze teleinformatycznej; rosnące zagrożenie operacjami mającymi na celu dezorganizację kluczowych systemów informacyjnych instytucji rządowych oraz niektórych sfer sektora prywatnego, oddziałujących na system bezpieczeństwa państwa, a także operacjami związanymi z penetracją baz danych i prowadzeniem działań dezinformacyjnych.
- zagrożenia ekonomiczne, energetyczne, ekologiczne i demograficzne, które mogą w poważnym stopniu dezorganizować sektory funkcjonowania państwa.

W dalszej części *Strategii* potwierdza się wolę kontynuowania polskiej polityki aktywnego zaangażowania w utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej. W założeniach ogólnych stwierdza się także, że skuteczność realizacji strategii bezpieczeństwa zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy.

W zakresie przeciwdziałania nowym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, *Strategia* określała katalog zadań dla służb państwowych, w tym między innymi dla sił zbrojnych, które, jak podkreślono, poprzez rozwój współpracy wojskowej z in-

nymi państwami mogą włączać się w kształtowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, a nawet na terytorium całej Europy. Sprecyzowano zadania dla służb wywiadowczych, między innymi rozpoznawanie zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP oraz przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego. *Strategia* akcentowała również wzrost znaczenia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, którą tworzą wszystkie organy administracji publicznej oraz inne podmioty społeczne i gospodarcze, realizujące zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Nowością *Strategii* było założenie, że działania analityczne prowadzone w postaci tak zwanych strategicznych przeglądów obronnych powinny umożliwiać zdefiniowanie potrzeb obronnych państwa, a także adaptację charakteru i struktury sił zbrojnych do zmieniających się sytuacji i nowych wyzwań. Bardzo istotnym zapisem było również końcowe stwierdzenie, iż *Strategia bezpieczeństwa narodowego* stanowi podstawę i punkt wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa³⁴⁰.

Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2003 roku była dokumentem istotnym i potrzebnym. Jednak należy stwierdzić, iż w wymiarze strategicznym i teoretycznym dokonano niemal pełnej implementacji unijnej percepcji zagrożeń do polskiej strategii bezpieczeństwa³⁴¹. Pominięto braku zagrożenia zbrojnej agresji na Polskę lub naszych sojuszników oraz istotnych wewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego – bezpieczeństwo narodowe powinno obejmować całościowo wszystkie aspekty bezpieczeństwa państwa i obywateli. Zbyt mało uwagi poświęcono także wykorzystaniu szans jakie niosą nowe czasy.

Wielu założeń zawartych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2003 roku, niestety, nie udało się zrealizować. Przede wszystkim w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego nie stworzono kompleksowego systemu reagowania kryzysowego. Stąd też, na początku 2006 roku rozpoczęto prace nad nową strategią w rządzie premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Powierzono je zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej. 5 listopada 2007 roku Rada Ministrów przyjęła nową *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, a Prezydent kontrasygnował ten dokument 13 listopada 2007 roku.

Już we wstępie dokumentu daje zauważyć się nowe podejście do problemu bezpieczeństwa narodowego. Określa on interesy narodowe i formułuje cele strategiczne w zgodzie z Konstytucją RP. Jednocześnie informuje, iż *Strategia Bezpieczeństwa*

³⁴⁰ M. Kulisz, *Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski...*, op. cit., s. 7.

³⁴¹ Szerzej: A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, „Raporty i Analizy”, nr 1/05, Warszawa 2005.

Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest skorelowana ze strategiami sojuszniczymi – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa – stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych³⁴².

W pierwszym rozdziale sformułowane zostały interesy narodowe, które wynikały z fundamentalnych i niezmiennych wartości Polski, a ich realizacja stanowiła dla państwa i jego mieszkańców potrzebę nadrzędną. Należą do nich: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju. Interesy narodowe przedstawiono w trzech grupach:

- żywotne interesy RP – determinujące zapewnienie przetrwania państwa i jego obywateli (potrzeba zachowania niepodległości i suwerenności państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic oraz zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacnianie demokratycznego porządku prawnego),
- ważne interesy RP – gwarantujące trwałą i zrównoważony rozwój cywilizacyjny oraz gospodarczy kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu mieszkańców, do rozwoju nauki i techniki oraz do ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego,
- istotne interesy RP – związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej³⁴³.

Na szczególne podkreślenie zasługuje szczegółowy katalog celów strategicznych, wynikających z interesów bezpieczeństwa RP. Zawierał on następujące cele:

- zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP oraz suwerenności życia narodu, jego organizacji oraz ustroju państwa polskiego,
- stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, w tym zapewnienie stałego dostępu do strategicznych surowców energetycznych,
- zapewnienie konstytucyjnych wolności praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym,

³⁴² Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

³⁴³ Ibidem.

- aktywne kształtowanie stosunków w otoczeniu międzynarodowym i zdolności skutecznego działania poprzez obronę interesów narodowych RP w otoczeniu międzynarodowym i promowanie wizerunku Polski jako wiarygodnego uczestnika stosunków międzynarodowych, w tym realizacji zobowiązań sojusznicznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi poza granicami państwa oraz promocja polskiej gospodarki i wspieranie polskich przedsiębiorców w otoczeniu międzynarodowym,
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli RP, w szczególności w kontekście zagranicznych roszczeń majątkowych,
- ochrona duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej i społecznej,
- ochrona środowiska naturalnego oraz ochrona przed skutkami katastrof, klęsk przyrodniczych i cywilizacyjnych,
- zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, podniesienie poziomu edukacji narodowej oraz stworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego, połączonego z potencjałem wytwórczym poprawiającym konkurencyjność gospodarki³⁴⁴.

Cele określające całościową wizję bezpieczeństwa, odpowiadającą współczesnym realiom międzynarodowym oraz charakterowi współczesnych zagrożeń i wyzwań wymagały podjęcia przez Polskę wysiłków w każdej sferze życia społecznego. Rodziło to konieczność rozwoju zdolności do koordynacji i integracji wysiłków podejmowanych przez organy administracji publicznej.

W rozdziale drugim dokonano charakterystyki uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego wskazując, iż na bezpieczeństwo Polski oddziałują przede wszystkim procesy i zjawiska w regionie, w Europie i w ramach wspólnoty euroatlantyckiej. Sformułowano szanse dla bezpieczeństwa oraz wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa. Wśród szans wymieniono:

- dobre umocowanie w strukturach europejskich i euroatlantyckich,
- członkostwo w Unii Europejskiej stwarzające dogodne warunki polityczne i ekonomiczne do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju między Polską a czołowymi państwami zachodnimi,
- procesy demokratyzacji i transformacji gospodarczej w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowej oraz wola wielu państw tego regionu zbliżenia z Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Europejską drogą do umocnienia pokoju i stabilizacji na kontynencie europejskim.

³⁴⁴ Ibidem.

Natomiast wśród wyzwań dla bezpieczeństwa Polski *Strategia* wskazywała w szczególności na:

- zachodzące zmiany demograficzne w Polsce oraz skalę migracji ludności poszukującej, głównie na zachodzie Europy, lepszych warunków pracy i życia,
- zwiększające się różnice w zamożności i poziomie życia obywateli oraz dystans pomiędzy poszczególnymi regionami Polski,
- konieczność dokończenia transformacji polskiego systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności i wynikających z tego konsekwencji,
- słabość polskiej infrastruktury, w szczególności brak nowoczesnej sieci transportowej oraz niezadawalający stan systemów telekomunikacyjnych,
- brak dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych (ropy i gazu ziemnego)³⁴⁵.

W trzecim rozdziale *Strategii* stwierdzono, że warunkiem osiągnięcia celów strategicznych jest wykorzystanie całego zakresu dostępnych instrumentów i działań politycznych, gospodarczych, wojskowych i dyplomatycznych oraz maksymalnie wykorzystane szanse, jakie stwarza członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej oraz partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Jednocześnie przedstawiono koncepcję bezpieczeństwa narodowego, dokonując podziału bezpieczeństwa na: bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo obywatelskie, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo informacyjne i telekomunikacyjne, określając cele i zadania sektorowe.

Rozdział czwarty *Strategii* poświęcony został systemowi bezpieczeństwa narodowego. Za pilne zadanie uznano zbudowanie sprawnego, wydajnego i właściwie zorganizowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP jako w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości³⁴⁶. Powinien obejmować wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, w tym Parlament, Prezydent RP, Rada Ministrów i centralne organy administracji rządowej. Ważnymi elementami systemu bezpieczeństwa narodowego stały się siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także władze samorządowe oraz przedsiębiorcy tworzący potencjał przemysłowo-obronny. Taka struktura wymagała koordynacji i integracji wysiłków podejmowanych przez poszczególne organy, instytucje i służby państwowe, a służyć temu powinno wypracowanie mechanizmów kompleksowego i długofa-

³⁴⁵ Ibidem.

³⁴⁶ Ibidem.

lowego planowania rozwoju systemu bezpieczeństwa. Istotnym był zapis, który mówił o cyklicznym przeglądzie systemu służącym ocenie jego skuteczności, gotowości do działania.

Według *Strategii* system bezpieczeństwa narodowego tworzą:

- podsystem kierowania – wyspecjalizowane w dziedzinie bezpieczeństwa siły i środki państwa (dyplomacja, siły zbrojne, wywiad, kontrwywiad, policja, straż pożarna, straż graniczna, służby ratownicze itd.),
- podsystemy wykonawcze – pozostałe elementy struktury państwowej.

W skład podsystemu kierowania wchodzi organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Wśród głównych zadań podsystemu wyróżniono:

- zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa narodowego,
- monitorowanie zagrożeń,
- zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa w państwie i oraz poza granicami,
- kierowanie obroną narodową.

Z kolei podsystemy wykonawcze tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Głównym zadaniem podsystemów wykonawczych stało się wczesne rozpoznawanie wyzwań, zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa oraz przeciwdziałanie negatywnym następstwom.

Należy zauważyć, iż *Strategia* zaliczała do podsystemów wykonawczych niżej wymienione podmioty przypisując im priorytetowe zadania:

- sprawy zagraniczne – realizację skutecznej polityki zagranicznej,
- obronę narodową – zapewnienie zdolności państwa do obrony oraz utrzymanie gotowości do przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych,
- służby specjalne – uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa,
- administrację publiczną i sprawy wewnętrzne – działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego – szczebla centralnego, wojewódzkiego i organów samorządu terytorialnego (Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna, System Zarządzania Kryzysowego, System Ochrony Ludności),

- informatyzację i telekomunikację – powszechne wdrażanie rozwiązań podnoszących stan techniczny systemów i sieci teleinformatycznych oraz poziom świadczenia usług drogą elektroniczną,
- sprawiedliwość – troskę o ochronę bezpieczeństwa i spokoju obywateli (sądy, prokuratura, służba więzienna, współpraca pomiędzy polskimi i europejskimi organami sprawiedliwości),
- gospodarkę – utrzymanie równowagi finansowej, stabilizacji energetycznej i surowcowej oraz zdolności rozwojowych w przemyśle i usługach,
- gospodarkę morską – wzrost konkurencyjności floty transportowej, modernizacja i rozbudowa infrastruktury portowej i dostępu do portów od strony lądu i morza,
- budżet i finanse publiczne – poprawę stanu finansów oraz zarządzanie nimi, zwiększanie absorpcji funduszy unijnych i ich efektywnego wykorzystania, pobudzanie przedsiębiorczości (Służba Celna),
- skarb państwa – wpływ państwa na część infrastruktury gospodarczej oraz sprawowanie nadzoru nad majątkiem narodowym, procesami jego prywatyzacji i restrukturyzacji,
- transport – budowę nowoczesnego systemu transportowego (drogi publiczne, modernizacja kolei, portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych),
- budownictwo, gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową – przeciwdziałanie powstawaniu katastrof budowlanych, wywoływanych przez żywioły, wady konstrukcyjne budynków i zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych,
- rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne – zaspokajanie potrzeb żywnościowych społeczeństwa oraz zapewnianie dostaw bezpiecznej żywności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (stan wojenny, klęski żywiołowej, wyjątkowy),
- rozwój regionalny – zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczym regionów, zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej kraju,
- pracę, zabezpieczenie społeczne i sprawy rodziny – osiągnięcie porównywalnych z europejskimi standardów życia, obejmujących równy dostęp do praw społecznych, poprawa funkcjonowania rodzin oraz wsparcie grup i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- zdrowie – zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (utrzymanie rezerw państwowych produktów leczniczych i wyrobów medycznych, zestawów sprzętowo-lekowych),
- naukę i szkolnictwo wyższe – budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy i tworzenie wykształconych zasobów osobowych, upowszechnianie innowacyjności i nowych technologii w oparciu o potencjał środowisk naukowych i system szkolnictwa wyższego,

- oświatę i wychowanie – rozwijanie świadomości o powinnościach obywateli na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, kształtowanie postaw patriotycznych, nabywanie wiedzy i umiejętności skutecznego działania w czasie pokoju i stanach nadzwyczajnych,
- kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – rozwój kultury narodowej, zachowanie tożsamości narodowej, ochrona dziedzictwa kulturowego,
- środowisko – ochronę środowiska poprzez stosowanie prawa środowiskowego, edukacja proekologiczna społeczeństwa,
- terenowe organy administracji rządowej i samorządowej – monitorowanie i zapobieganie wszelkim zagrożeniom, dążenie do ich opanowania, likwidacji bądź minimalizacji powstałych skutków poprzez działalność planistyczną, organizacyjną i wykonawczą³⁴⁷.

W zakończeniu czytamy, iż *Strategia* zawiera oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych uwzględniającą zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych oraz jest skierowana do wszystkich organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku była pierwszym, tej rangi dokumentem, który w sposób merytoryczny integrował bezpieczeństwo narodowe. Jej mankamentem może być koncepcja dokumentu:

- kryterium podziału bezpieczeństwa i relacje zachodzące między poszczególnymi dziedzinami,
- problematyka systemu bezpieczeństwa narodowego w czwartym rozdziale nakładająca się z kwestiami operacyjnymi części trzeciej.

Należy także wymienić niedopracowanie kwestii związanych z tworzeniem zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP na poziomie instytucjonalnym. Zawarte kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego charakteryzuje duży poziom ogólności³⁴⁸.

Zarówno w świecie, jak i w otoczeniu Polski zaczęły pojawiać się nowe problemy, które w szybkim czasie mogły stać się zagrożeniami dla prawidłowego funkcjonowania państw i społeczeństw. W celu uwzględnienia potencjalnych wyzwań i zagrożeń, podjęto działania opracowania nowej koncepcji bezpieczeństwa państwa. Przyjęcie przez Radę Ministrów w 2009 roku nowych zasad prowadzenia polityki rozwoju umożliwiło zmianę dotychczasowego podejścia do polityki bezpieczeństwa państwa i połączenia ją z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego.

³⁴⁷ Ibidem.

³⁴⁸ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 33.

9 kwietnia 2013 roku Uchwałą Rady Ministrów przyjęto *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*³⁴⁹. Wynikała ona ze Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego³⁵⁰ przeprowadzonego na polecenie prezydenta w latach 2010–2012 i jego wniosków zawartych w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego³⁵¹ z 2013 roku. Na wstępie przyjęto następujące założenia:

- przeniesienie strategicznych priorytetów z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa,
- własny potencjał obronny stanowić powinien podstawowy filar oraz gwarancję bezpieczeństwa,
- Polską specjalizacją w NATO i Unii Europejskiej powinny być zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych,
- umacnianie swojej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej, poprzez aktywne uczestnictwo w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych³⁵².

Kierunki działań *Strategii* zorientowane zostały na dwie naczelne zasady: efektywności i spójności – stąd też, jej głównym celem stało się wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego.

Dokument składa się z pięciu ramowych rozdziałów charakteryzujących: diaognę systemu bezpieczeństwa narodowego, wyzwania, trendy rozwojowe i wizję rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, cele strategii i kierunki interwencji, system realizacji strategii oraz ramy finansowe strategii. Zawiera także wprowadzenie, bibliografię oraz wykaz skrótów, natomiast w załączniku przedstawiono sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych projektu strategii.

We wprowadzeniu czytamy, iż procesy zachodzące we współczesnym środowisku bezpieczeństwa cechują się dynamiką i złożonością zmian oraz występowaniem zagrożeń asymetrycznych, z których najgroźniejsze to: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, zagrożenia w cyberprzestrzeni. Potencjalnie mogą pojawić się także wyzwania, które – w przypadku braku reakcji na nie – mogą prze-

³⁴⁹ Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, BBN, Warszawa 2013.

³⁵⁰ *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, BBN, Warszawa 2012.

³⁵¹ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

³⁵² *Doktryna Komorowskiego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, file:///C:/Users/Andrze/Downloads/Doktryna_Komorowskiego_-_zalozenia.pdf, dostęp: 3.10.2014.

rodzić się w zagrożenia (destabilizacja systemu politycznego, źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, masowe naruszanie praw człowieka, zubożenie społeczeństw, małe zasoby wodne, degradacja środowiska naturalnego, klęski żywiołowe, rosnące zapotrzebowanie na energię połączone z utrudnionym dostępem do surowców energetycznych, wyczerpujące się zasoby metali rzadkich oraz problemy demograficzne). Aby przeciwdziałać owym potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa wymaga się posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy³⁵³.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej włączona została do dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozwiązanie to stworzyło szansę na wzmocnienie warstwy realizacyjnej strategii i nadanie nowego impulsu pracom związanym z budową zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. *Strategia* skorelowana została z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa³⁵⁴; została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno-gospodarczą kraju oraz w oparciu o metodologię umożliwiającą realizację zawartych w niej zamierzeń. Jej strukturę określiła ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵⁵, natomiast zakres merytoryczny *Strategii* został wskazany w przyjętym przez Radę Ministrów Planie uporządkowania strategii rozwoju³⁵⁶.

W rozdziale pierwszych przedstawiono diagnozę systemu bezpieczeństwa narodowego koncentrując się na uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Oceniono środowisko bezpieczeństwa Polski wskazując na właściwe wykorzystanie szans wynikających z członkostwa naszego kraju w organizacjach międzynarodowych. Głównym problemem dla społeczności międzynarodowej staje się transsektorowy i asymetryczny charakter współczesnych zagrożeń oraz ich nieprzewidywalność, a w wymiarze krajowym mało skuteczne rozwiązania integrujące bezpieczeństwo narodowe.

³⁵³ Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

³⁵⁴ *Koncepcja Strategiczna NATO* (przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie, w dniu 19 listopada 2010 r.), *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (przyjęta na spotkaniu szefów rządów w Brukseli, w dniu 12 grudnia 2003 r.).

³⁵⁵ Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658.

³⁵⁶ Zob. *Plan uporządkowania strategii rozwoju* – tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 roku reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, marzec 2010 roku, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznycy/documents/plan_uporzadkowania_strategii_rozwoju_reasumpcja_decyzji_rm_10032010.pdf, dostęp: 3.10.2014.

Wyzwania, trendy rozwojowe i wizja rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej stanowią drugi rozdział *Strategii*. Przewiduje się, że optymalizacja sił i środków bezpieczeństwa narodowego oznaczać będzie efektywne wykorzystanie potencjałów tkwiących w systemie obronnym państwa i systemie zarządzania kryzysowego. Wizja rozwoju systemu bezpieczeństwa zakłada, że do roku 2022 Polska będzie krajem o wysokim poziomie bezpieczeństwa, aktywnie kreującym politykę zagraniczną, dysponującym nowoczesną obroną narodową i skutecznymi służbami specjalnymi³⁵⁷.

Trzeci rozdział *Strategii* dotyczy celów i kierunków interwencji. Celem głównym staje się wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego, który powinien być zdolny do identyfikacji i eliminacji źródeł, przejawów oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Efektywność zostanie osiągnięta poprzez podnoszenie sprawności zasadniczych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, spójność – poprzez zwiększanie integracji między politykami publicznymi a polityką bezpieczeństwa oraz wzmacnianie współpracy i koordynacji, a docelowo osiągnięcie integracji wewnątrz systemu bezpieczeństwa narodowego.

Rozwinięciem celu głównego jest pięć celów operacyjnych odnoszących się do dziedzin, które uznano za kluczowe dla bezpieczeństwa:

- kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym przez pogłębianie współpracy międzynarodowej – priorytetem jest zwiększenie skuteczności realizacji polskich priorytetów w NATO i Unii Europejskiej, dbanie o sprawność mechanizmów sojuszniczych oraz podnoszenie efektywności współpracy dwustronnej i wielostronnej (z USA, w ramach Trójkąta Weimarskiego i Grupy Wyszehradzkiej),
- umacnianie zdolności państwa do obrony – priorytetem jest ochrona żywotnych interesów narodowych oraz silna pozycja na arenie międzynarodowej za sprawą profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP,
- rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym na sytuacje nadzwyczajne i nieprzewidziane zdarzenia – realizowany poprzez wzmocnioną ochronę infrastruktury krytycznej oraz budowę systemu rezerw strategicznych,
- zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa – jako działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmacniania realizacji celów polityki rozwoju oraz wykorzystanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa,
- tworzenie warunków rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – priorytetem jest doskonalenie systemu kierowania bezpieczeń-

³⁵⁷ Zob. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

stwem narodowym, a służyć temu będą cykliczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego³⁵⁸.

W rozdziale czwartym omówiono system realizacji założeń *Strategii*. Określone zostały obszary zadaniowe głównych podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację wymieniając: Ministra właściwego do spraw zagranicznych i spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Ministra Obrony Narodowej, Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra właściwego do spraw administracji publicznej, informatyzacji, łączności, Ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, Ministra właściwego do spraw transportu, gospodarki morskiej, budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, Ministra właściwego do spraw rolnictwa, rynków rolnych, rozwoju wsi, rybołówstwa, Ministra właściwego do spraw środowiska i gospodarki wodnej, Ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, pozostałych ministrów, kierowników urzędów centralnych i innych państwowych instytucji oraz urzędów centralnych, a także Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz wojewodów i organy samorządu terytorialnego. *Strategia* będzie podlegać okresowej aktualizacji, co najmniej raz na 4 lata, zaś koordynatorem wdrażania *Strategii* jest Minister Obrony Narodowej³⁵⁹.

Piąty rozdział to ramy finansowe *Strategii*, obrazujące zakres publicznych środków przeznaczonych na realizację przedstawionych celów. Finansowanie zadań z zakresu obronności realizowane będzie poprzez wykorzystanie środków pochodzących z budżetu państwa w ramach funkcji 11. (dokumentami realizującymi postanowienia *Strategii* są: Program rozwoju SZ RP w latach 2013–2022, Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych na lata 2013–2022 oraz Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2013–2022). Z kolei działania na rzecz stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa finansowane będą w ramach funkcji 15. budżetu państwa³⁶⁰.

Ocenia się, iż *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* napisana została w pozytywnym duchu³⁶¹. Jednak kryzys finansowy ostatnich lat spowodował, że realizacja części założeń będzie musiała być przesunięta w czasie.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ Ibidem.

³⁶⁰ Ibidem.

³⁶¹ Zob. P. Soloch, *Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej w „Strategii rozwoju systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (SRSBN RP)*, Instytut Sobieskiego, nr 58, 25 października 2013.

Wydarzenia ostatniego roku spowodowały poważne zaniepokojenie szczególnie w krajach w Europy Środkowo-Wschodniej. Odbudowywanie mocarstwowej pozycji Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilenie się polityki konfrontacyjnej ze strony Federacji Rosyjskiej, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu, negatywnie rzutują na stan bezpieczeństwa w regionie. W sąsiedztwie Polski pojawiło się ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, które mogą nas angażować pośrednio lub bezpośrednio. Stąd też, w odpowiedzi na zaistniałą sytuację zagrożenia, powstała, jako pierwsza w regionie, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, uwzględniająca wnioski z konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz związanego z nim obecnego kryzysu bezpieczeństwa.

5 listopada 2014 roku, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski zatwierdził *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument ten zastępuje *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydaną w 2007 roku. Składa się z czterech rozdziałów, opatrzonej jest wstępem i zakończeniem. W przygotowaniu *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wykorzystano wyniki *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* zakończonego w 2012 roku.

Już we wstępie czytamy, że *Strategia* w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Natomiast zapisy dokumentu są zbieżne ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju³⁶², w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju³⁶³ oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju³⁶⁴.

Rozdział pierwszy – Polska jako podmiot bezpieczeństwa – wskazuje i deklaruje aktywność państwa we współpracy międzynarodowej, rozwijaniu przyjaznych stosunków oraz we współpracy z państwami bliższego i dalszego sąsiedztwa między innymi z: NATO, Unią Europejską, Trójkątem Weimarskim, Grupą Wyszehradzką, Grupą Nordycką, Partnerstwem Wschodnim, a także ONZ i głównym partnerem pozaeuropejskim jakim są Stany Zjednoczone Ameryki. Zaprezentowane zostały najważniejsze interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, które są następujące:

³⁶² Zob. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658.

³⁶³ Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta 25 września 2012 r. przez Radę Ministrów, M.P. 2012, poz. 882.

³⁶⁴ Zob. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw,
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego,
- ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr,
- zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego,
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania.

Powyższe interesy narodowe determinują cele strategiczne, do których zalicza się przede wszystkim:

- utrzymywanie i demonstrowanie gotowości zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego,
- rozwój potencjału obronnego i ochronnego adekwatnego do potrzeb i możliwości państwa,
- wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony oraz spójności działań Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami,
- zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego poprzez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, systemu monitorowania, powiadamiania i ostrzegania oraz systemu zarządzania kryzysowego,
- ochronę granic Polski, stanowiących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej,
- przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia, zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni,
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa klimatycznego oraz ochrony środowiska,
- prowadzenie efektywnej polityki rodzinnej,
- pogłębianie świadomości społecznej w sferze bezpieczeństwa.

Realizacji interesów narodowych i osiągnięciu celów strategicznych służy potencjał bezpieczeństwa narodowego, który musi być ciągle wzmacniany. Na ów potencjał składają się:

- system bezpieczeństwa narodowego z podsystemem kierowania i podsystemami wykonawczymi,

- potencjał obronny, którego głównym elementem są Siły Zbrojne,
- potencjał ochronny tworzony przez: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, państwowe służby, straże i inspekcje, służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego, Straż Graniczna, Służba Celna, podmioty sektora prywatnego, organizacje pozarządowe, a także podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa cybernetycznego oraz za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu,
- potencjał społeczny, w tym kapitał ludzki warunkujący wzrost gospodarki narodowej, sprawność państwa, aktywność społeczeństwa obywatelskiego oraz ogólną poprawę jakości życia obywateli,
- potencjał gospodarczy z energetyką i systemem transportowym³⁶⁵.

Środowisko bezpieczeństwa Polski stanowi drugi rozdział *Strategii*, w którym stwierdza się, że bezpieczeństwo Polski będzie zależało od jej zdolności do efektywnej realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w obecnych i prognozowanych warunkach bezpieczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim wykorzystania szans i sprostania wyzwaniom w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym.

W wymiarze globalnym wskazuje się procesy globalizacyjne, które będą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i stabilności państw. Zaniepokojenie wywołują podważanie wiarygodności porozumień rozbrojeniowych, utrzymywanie się porządków autorytarnych i postaw konfrontacyjnych, międzynarodowy terroryzm i zorganizowana przestępczość, cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, różne formy ekstremizmu o podłożu politycznym, religijnym, etnicznym, społeczno-ekonomicznym. Wyzwaniem staje się wzrost zapotrzebowania na energię, żywność i wodę pitną.

W wymiarze regionalnym uznano, że bezpieczeństwo Europy będzie determinowane przez cztery główne podmioty: NATO, Unię Europejską, strategiczną obecność Stanów Zjednoczonych oraz relacje z Rosją. Poważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa europejskiego jest także sytuacja w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, jak również utrzymująca się niestabilność na Bałkanach.

Z kolei w wymiarze krajowym zasadniczymi wyzwaniami stają się przede wszystkim: sytuacja demograficzna, spowodowana malejącym przyrostem naturalnym i emigracją zarobkową, rozwarstwienie społeczne i nierówny dostęp do dóbr i usług, bezpieczeństwo powszechne i porządek publiczny, bezpieczne funkcjonowanie systemu teleinformatycznego Polski, bezpieczny system finansowy, bezpieczeństwo energetyczne. Swoistym zagrożeniem nadal jest terroryzm, jak również zwiększone zainteresowanie obcych służb wywiadowczych naszym krajem³⁶⁶.

³⁶⁵ Zob. *Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.

³⁶⁶ Ibidem.

W rozdziale trzecim – Koncepcja działań strategicznych. Koncepcja operacyjna – *Strategia* określa trzy priorytety polityki bezpieczeństwa. Pierwszym z nich jest zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych. Drugi to wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie. Trzecim priorytetem jest wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, a także reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu.

W ramach pierwszego priorytetu Polska skupiać się będzie na głównie na zapewnieniu bezpieczeństwa własnych obywateli oraz terytorium państwa, wsparciu obrony państw sojuszników zgodnie z przyjętymi umowami międzynarodowymi, a następnie na udziale w reagowaniu na zagrożenia poza terytorium sojuszników. W ramach drugiego priorytetu Polska będzie koncentrowała się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej, w tym strategicznemu wzmocnieniu wschodnich granic Unii Europejskiej, poprawie strategicznej współpracy między NATO a Unią Europejską oraz Stanami Zjednoczonymi Ameryki, a także aktywnym działaniu na rzecz wzmocnienia państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Z kolei trzeci priorytet wymaga podjęcia działań na rzecz wzmocnienia ONZ, kontynuacji starań o dokonanie przeglądu norm prawa międzynarodowego oraz wzmocnienia skuteczności reżimów i regulacji w obszarze kontroli zbrojeń i rozbrojenia, w tym środków budowy zaufania i bezpieczeństwa³⁶⁷.

Powyższe priorytety determinują szereg rodzajów działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, które *Strategia* dzieli na działania obronne, ochronne oraz w sferze bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego i szczegółowo je przedstawia.

Koncepcja przygotowań strategicznych. Strategia preparacyjna stanowi czwarty rozdział *Strategii*, który skupia się głównie na systemie bezpieczeństwa narodowego. Istotą jest połączenie, w systemie bezpieczeństwa narodowego, jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych. Działania te koncentrować się będą na realizacji trzech priorytetów preparacyjnych:

- stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych),
- powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

³⁶⁷ Ibidem.

Integrowanie kierowania bezpieczeństwem narodowym obejmuje niezbędne zmiany na płaszczyźnie instytucjonalnej, infrastrukturalnej, proceduralnej i legislacyjnej. Proces ten polegałby przede wszystkim na:

- instytucjonalnym wzmocnieniu Rady Ministrów w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym poprzez powołanie organu pomocniczego z zadaniem usprawnienia koordynacji służb specjalnych i nadzoru nad nimi,
- poprawie infrastruktury wykorzystywanej na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym, uporządkowaniu systemów teleinformatycznych oraz wprowadzeniu, na potrzeby najwyższych władz państwa, specjalnych środków transportu powietrznego,
- doskonaleniu procedur planowania, organizowania, koordynacji i nadzoru w sferze bezpieczeństwa, zapewnieniu spójności zarządzania kryzysowego z reagowaniem obronnym, wprowadzeniu ujednoliconego dokumentu planistycznego na wszystkich szczeblach kierowania, obejmującego sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,
- zmianach legislacyjnych integrujących kierowanie bezpieczeństwem narodowym.

Podsystem obronny to utrzymanie i jakościowa transformacja potencjału bezpieczeństwa narodowego w dziedzinie obronnej. Obejmuje rozwój dyplomacji, Sił Zbrojnych RP, służb specjalnych działających w sferze obronnej oraz przemysłowego potencjału obronnego. Profesjonalizacja tych podmiotów wpisuje się w wzmocnienie zdolności obronnych NATO, a także Unii Europejskiej.

Podsystemy ochronne to służby, straża oraz inne instytucje odpowiedzialne za ochronę ludności, porządek publiczny i zarządzanie kryzysowe, zapewniające swobodę korzystania z praw i wolności obywatelskich. Zalicza się do nich: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, instytucje przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu i ekstremizmu, instytucje właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa, instytucje ochrony informacji niejawnych, instytucje ochrony infrastruktury krytycznej, służby porządku publicznego, służby bezpieczeństwa powszechnego, służby graniczne, służby ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej, inne podsystemy ochronne włącznie z sektorem prywatnym.

Istotą podsystemów społecznych bezpieczeństwa narodowego jest zapewnienie ich efektywnego funkcjonowania w razie zagrożenia i wojny poprzez właściwe stosowanie procedur w realizacji zadań społecznego wsparcia operacyjnych podsystemów. Do tego potencjału *Strategia* zalicza: system ochrony dziedzictwa narodowego, instytucje edukacji dla bezpieczeństwa, media w systemie bezpieczeństwa narodowego, przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym, bezpieczeństwo socjalne osób i rodzin.

Natomiast celem podsystemów gospodarczych bezpieczeństwa narodowego jest opracowanie i wdrożenie odpowiednich strategii i programów zapewniania bezpiecznego funkcjonowania gospodarki państwa w czasie zagrożenia i wojny. Potencjał gospodarczy obejmuje: instytucje bezpieczeństwa finansowego, podmioty bezpieczeństwa energetycznego, system rezerw strategicznych, jednostki naukowe, bezpieczeństwo żywnościowe oraz podmioty ochrony środowiska naturalnego³⁶⁸.

Kwintesencją powyższych priorytetów jest kwestia odpowiedzialności za ich realizację. W zakończeniu stwierdza się, że za realizację postanowień niniejszej *Strategii* odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że *Strategia* jest pierwszym dokumentem, w którym tak szeroko postulowane jest całościowe podejście do spraw bezpieczeństwa. Uwzględnia zarówno klasyczny wymiar polityczno-militarny, jak i wymiary ochronny, społeczny i gospodarczy. Szczególną wagę zwraca także na zagrożenia dotyczące wszystkich tych wymiarów, czego najlepszym przykładem jest bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni.

2.5. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego i Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego – wnioski i rekomendacje

Współcześnie funkcjonujące strategie bezpieczeństwa podlegają transformacji, rozumianej jako permanentny proces doskonalenia organizacji, czyli osiągnięcia doskonałości systemowej. Transformacja bowiem powinna obejmować newralgiczne obszary planowania strategicznego w powiązaniu z praktyką. Ponadto, jak pokazują dotychczasowe wnioski i doświadczenia z podobnych działań w innych państwach, procesy transformacyjne powinny tworzyć podstawę dla wszystkich przedsięwzięć związanych z planowaniem strategicznym³⁶⁹.

Doświadczenia Francji czy Wielkiej Brytanii, które już przeprowadziły, bądź zainicjowały przeglądy strategii, wykazały ich dużą przydatność w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, choć nie miały one w pełni

³⁶⁸ Ibidem.

³⁶⁹ J. Pawłowski, *Procedura i metody organizowania i prowadzenia strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego: rola, struktura, procedury*, S. Koziej, J. Pawłowski, K. Sikorski (red.), Warszawa 2009, s. 21.