

Dariusz Łukowski
Lucjan Bełza
Sławomir Kita¹

WPŁYW ASPEKTÓW PRAWNYCH NA REALIZACJĘ ZADAŃ W OBSZARZE STRATEGICZNEGO PLANOWANIA OBRONNEGO

IMPACT OF LEGAL ASPECTS ON THE IMPLEMENTATION OF TASKS IN THE AREA OF STRATEGIC DEFENSE PLANNING

Abstrakt: Problemy prawne związane z realizacją zagadnień planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego znane są od około 30 lat. Na przestrzeni lat podejmowano szereg działań mających na celu prawne uregulowanie zagadnień planowania strategicznego, lecz większość nie wyszła nawet poza poziom koncepcyjny. Nie została też nigdy przedstawiona jednolita koncepcja prawnego uregulowania zagadnień planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa, a przyjmowano co najwyżej pojedyncze prawne regulacje. Na problem wskazywano od wielu lat w literaturze naukowej, w tym np. w odniesieniu do sposobu przygotowania oraz treści Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, w tym cyklu jej życia. Szczególnej uwagi wymagają dokumenty dotyczące planowania operacyjnego, jak np. Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna, plany użycia Sił Zbrojnych RP oraz Plan Reagowania Obronnego RP. Zidentyfikowane wątpliwości w sprawie stosowania prawa tworzą konieczność ustawowego uregulowania tych zagadnień, gdyż odnoszą się do kompetencji organów państwowych, a w swoich skutkach – w przypadku prowadzenia operacji wojskowej – także podmiotów gospodarczych i obywateli. Nieadekwatne lub niejasne przepisy prawne mogą skutecznie zdestabilizować działania przygotowawcze do

¹  <https://orcid.org/0000-0002-1894-761X>,  darekl2064@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0003-4724-1373>,  lucjanbelza@wp.pl
 skita@bbn.gov.pl

operacji obronnej oraz samo jej prowadzenie, tworzyć chaos kompetencyjny i paraliż decyzyjny. W obszarze planowania obronnego te sprawy dotyczą m.in. hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących, w tym w szczególności: wzajemnej zależności między Strategią Bezpieczeństwa Narodowego a średniookresową strategią rozwoju kraju oraz dokumentami wynikowymi; kryteriów zapewnienia ciągłości realizacji zadań w obszarze przygotowań obronnych państwa; przeprowadzania Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategicznego Przeglądu Obronnego; organizowania Krajowych ćwiczeń systemu obronnego; zasad wydawania rekomendacji Prezydenta RP do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz do przygotowań obronnych RP, a także ich zależności z innymi dokumentami.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, średniookresowa strategia rozwoju kraju, Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny, zagrożenia bezpieczeństwa państwa

Abstract: Legal issues related to the implementation of strategic planning in the field of national security have been known for about 30 years. Over the years, a number of measures have been taken to regulate strategic planning issues, but most of them have not even gone beyond the conceptual stage. No uniform concept for the legal regulation of strategic planning issues in the field of security has ever been presented, and at most, individual legal regulations have been adopted. This problem has been pointed out for many years in scientific literature, including, for example, in relation to the manner of preparation and content of the National Security Strategy, including its life cycle. Documents concerning operational planning, such as the Political-Strategic Defense Directive, plans for the use of the Polish Armed Forces, and the Polish Defense Response Plan, require particular attention. The identified doubts regarding the application of the law make it necessary to regulate these issues by statute, as they relate to the competences of state authorities and, in the event of military operations, also to economic entities and citizens. Inadequate or unclear legal provisions can effectively destabilize preparations for a defense operation and its conduct, creating chaos in terms of competences and paralyzing decision-making. In the area of defense planning, these issues concern, among other things, the hierarchy and interdependence

of strategic and planning documents, as well as the mechanisms for their implementation, including in particular: the interdependence between the National Security Strategy and the medium-term national development strategy and resulting documents; criteria for ensuring continuity in the implementation of tasks in the area of national defense preparations; the conduct of the Strategic National Security Review and the Strategic Defense Review; the organization of national defense system exercises; the rules for issuing recommendations by the President of the Republic of Poland to the National Security Strategy and to the defense preparations of the Republic of Poland, as well as their relationship with other documents.

Keywords: Strategic planning, National Security Strategy, medium-term national development strategy, Strategic National Security Review, Strategic Defense Review, threats to national security.

Problemy w stosowaniu prawa

Od około 30 lat identyfikowane są problemy z realizacją zagadnień planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego, zarówno na poziomie naukowym, ustawowym, wykonawczym, jak i politycznym. Te zagadnienia dotyczą kompetencji organów oraz praw podmiotowych, zgodnie z Konstytucją RP powinny być zatem uregulowane w drodze ustawy. Podejmowano szereg działań mających na celu prawne uregulowanie zagadnień dotyczących zarządzania bezpieczeństwem na poziomie strategicznym, a w szczególności planowania strategicznego. Większość nie wyszła jednak poza poziom koncepcyjny. Na przestrzeni lat pojawiały się pojedyncze regulacje prawne poszczególnych zagadnień z tego obszaru, jak np. stworzenie podstaw prawnych określających zasady przygotowania i wydania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego lub powiązanych z nią niektórych strategii sektorowych, podstaw wydawania Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (PSDO) czy też Planu Reagowania Obronnego RP (PRORP) oraz narodowego planu użycia sił zbrojnych (PUSZ). Nigdy nie przedstawiono jednak jednolitej koncepcji prawnego

uregulowania zagadnień planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego na poziomie państwa – nie mówiąc o zarządzaniu nim.

Rozróżnić przy tym należy zidentyfikowane niedomagania formalno-prawne (np. brak formalnej wynikalności pomiędzy różnymi strategiami i niektórymi dokumentami) oraz niedomagania organizacyjno-kompetencyjne (np. między różnymi organami w sprawach decyzyjnych) od istniejących zdolności Sił Zbrojnych RP do realizacji konstytucyjnych zadań.

Podczas analizy funkcjonującego w latach 2010–2015 systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Stanisław Koziej zidentyfikował jego istotne słabości. Stwierdził, że dla ich usunięcia konieczne są liczne zmiany i korekty w systemie, co w sumie składa się na potrzebę stworzenia całościowego programu długofalowej transformacji. Punktem wyjścia i jednocześnie koncepcyjnym fundamentem takiego programu musi być oczywiście racjonalna strategia. Stawia to bardzo konkretne wyzwania przed władzami państwa, zwłaszcza przed konstytucyjnie zobligowanymi do ścisłego współdziałania Prezydentem i Radą Ministrów. Dotychczasowe próby sprostania tym wyzwaniom S. Koziej uznał za niezadowalające. Władze państwowe z powodu braku owego współdziałania nie uczyniły istotnego kroku dla usunięcia kluczowych słabości, nawarstwiających się przez wiele lat. Przede wszystkim brakuje wyraźnie nakreślonej strategicznej wizji i spójnej myśli przewodniej naprawy stanu rzeczy. Przyjmowane dokumenty strategiczne albo nie są respektowane wzajemnie, albo też mają charakter fragmentaryczny, cząstkowy².

Na podstawie przeprowadzonych badań, w tym analizy literatury, analizy stanu prawnego, formalnej organizacji struktur realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz relacji zachodzących w sferze kompetencyjnej i funkcjonalnej, Marian Kulickowski stawia wręcz tezę, że w Polsce nie funkcjonuje system

² S. Koziej, *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2017, s. 199.

bezpieczeństwa narodowego spełniający definicyjne cechy „systemu”³. Należy przypomnieć, że z Konstytucji RP wynika, iż nie można domniemywać kompetencji organu administracji, a obowiązek prawny powstaje po stronie obywatela oraz podmiotu gospodarczego jedynie w przypadku istnienia wyraźnej podstawy prawnej⁴.

Niektóre problemy dotyczące stosowania prawa w zakresie planowania strategicznego z dziedziny obronności państwa są konsekwencją niejasnych zapisów w samej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, co powoduje wątpliwości co do stosowania niektórych przepisów zawartych w ustawach regulujących sprawy obronności oraz w rozporządzeniach wykonawczych. W Konstytucji RP uregulowano zasadnicze sprawy związane z bezpieczeństwem narodowym, jednak niektóre zapisy budzą wątpliwości na gruncie praktycznego ich stosowania. Przykładem może być stosowanie art. 136 Konstytucji RP. Ten artykuł określa zarówno kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej (zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych), jak i kompetencje Prezesa Rady Ministrów (składa wnioski o wydanie zarządzenia); określa też warunek, jaki musi zostać spełniony dla złożenia wniosku (bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie państwa) oraz tryb (złożenie wniosku, podjęcie decyzji o zarządzeniu mobilizacji i/lub użyciu Sił Zbrojnych). Brzmienie art. 136 Konstytucji nie przesądza jednak, że zarządzenie przez Prezydenta powszechnej mobilizacji łączy się bezwarunkowo z natychmiastowym użyciem Sił Zbrojnych, ponieważ daje ono tylko legitymację (prawo) użycia Sił Zbrojnych, ale faktyczne prowadzenie operacji obronnej należy do uprawnień Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, o ile zostanie on mianowany. W odniesieniu do mobilizacji treść art. 136 Konstytucji powoduje wątpliwość, czy jej zarządzenie (jako akt wykonawczy) dotyczy tylko do Sił Zbrojnych czy także do pozostałych

³ M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – miejsce i rola*, w: M. Kuliczkowski (red.), *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2018, s. 62.

⁴ L. Bełza, D. Ćwik, *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, t. 269, nr 4, s. 105.

⁵ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

podmiotów – osób fizycznych i prawnych w sytuacji potrzeby uruchomienia mobilizacji gospodarki.

Należy zwrócić uwagę na możliwą niespójność (rozbieżność) między postanowieniami art. 136 oraz treścią art. 229 Konstytucji. Pierwszy przewiduje obligatoryjne zarządzenie przez Prezydenta powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa (Prezydent zarządza), a art. 229, który także ma charakter materialny i proceduralny, stanowi o możliwości (fakultatywnej) wprowadzenia stanu wojennego na części albo na całym terytorium państwa w razie: zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (Prezydent może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa). O ile fakultatywna możliwość wprowadzenia stanu wojennego, wynikająca ze zobowiązania do wspólnej obrony oraz przy zewnętrznym zagrożeniu państwa, jest zrozumiała, to przy zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej część przepisu traktująca o fakultatywnej możliwości wprowadzenia stanu wojennego wydaje się niespójna, zwłaszcza że art. 136 Konstytucji stanowi o obligatoryjnym zarządzeniu mobilizacji już przy bezpośrednim zewnętrznym zagrożeniu bezpieczeństwa państwa, bez czekania na zbrojną napad.

W niektórych wątpliwych sprawach stosowania art. 136 Konstytucji wypowiadali się konstytucjoniści. Przykładowo w komentarzu do Konstytucji RP pod redakcją Piotra Tulei⁶ stwierdzono, że użycie Sił Zbrojnych może być rozumiane na dwa sposoby. Po pierwsze, jest to upoważnienie Sił Zbrojnych do podjęcia działań wojennych z użyciem różnych rodzajów broni. Po drugie, w szerszym ujęciu, jako podjęcie działań niemających charakteru walki zbrojnej, ale stanowiących bezpośrednie przygotowanie i osiągnięcie gotowości do podjęcia działań (gotowości do użycia broni). Użyte sformułowanie,

⁶ *Komentarz do art. 136 Konstytucji RP*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LexisNexis 2014, <http://10.254.10.16/#/commentary/587939393/736833/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 9 maja 2025 r.).

mające z założenia charakter niedookreślony, sugerowałoby, że warunkiem jest wcześniejsze lub jednoczesne wprowadzenie stanu wojennego, ponieważ art. 229 mówi o zewnętrznym zagrożeniu państwa jako uzasadnieniu stanu nadzwyczajnego. Oczywiście jest, że zagrożenie bezpośrednie to szczególna sytuacja ogólnie pojmowanego zagrożenia, a nie kategoria odrębna. Jednak z uwagi na to, że art. 229 zakłada tylko możliwość wprowadzenia stanu wojennego, a sformułowanie zawarte w art. 136 powinno być rozumiane jako obowiązek działania w opisanej w nim sytuacji, dopuścić należy (ale w charakterze wyjątku) możliwość zastosowania art. 136 (przede wszystkim w formie częściowej mobilizacji) bez wprowadzania stanu wojennego. Użyte w art. 136 pojęcie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa powinno być interpretowane rozszerzająco w tym znaczeniu, że objąć nim należy również sytuację, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przed agresją (art. 229). W komentarzu pod red. Moniki Haczkowskiej⁷ stwierdzono, że art. 136 Konstytucji RP przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej dwie kompetencje, które mogą być realizowane zarówno łącznie, jak i oddzielnie⁸. Ustrojodawca nie związał faktu zarządzenia mobilizacji z wprowadzeniem stanu wojennego, jakkolwiek w obydwu instytucjach występują istotne podobieństwa przesłanek⁹. Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Bogusława Banaszaka, że wprowadzenie mobilizacji może wyprzedzać stan wojenny i ukazywać determinację państwa, a w ten sposób „ostudzić niebezpieczne zamiary przeciw niej skierowane”¹⁰.

⁷ *Komentarz do art. 136 Konstytucji RP.*, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, <http://10.254.10.16/#/commentary/587599122/396562/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 9 maja 2025 r.).

⁸ Zob.: P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 100; M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 24; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 182.

⁹ Przeciwnie stanowisko w tej kwestii zajmuje M. Gąska. Zob.: M. Gąska, *Kompetencje organów władzy...*, op. cit., s. 23.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 671.

W obowiązujących przepisach prawa brakuje przepisu pozwalającego jakiemuś organowi na podnoszenie gotowości bojowej wybranych jednostek wojskowych w czasie pokoju bez wprowadzenia stanu wojennego i zmiany stanu gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent RP w czasie stanu wojennego m.in. postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP. Żadne inne przepisy nie regulują kwestii podnoszenia gotowości bojowej wybranych jednostek wojskowych w czasie pokoju (w stanie stałej gotowości obronnej państwa). Oczywiście w czasie pokoju musi istnieć możliwość stopniowego podnoszenia gotowości bojowej poszczególnych jednostek (nie całych Sił Zbrojnych). Kompetencję w tym zakresie można wywodzić dla Ministra Obrony Narodowej z art. 134 Konstytucji RP. Zgodnie z nim w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Drugie źródło to art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z którym do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych (w tym operacyjnej). Ta kwestia wymaga jednak ustawowego doregulowania.

W 2004 r. wydano szereg aktów wykonawczych do art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Mankamentem ówczesnego stanu prawnego było regulowanie planowania obronnego, w tym planowania operacyjnego i programowania obronnego, aktami prawnymi rangi rozporządzenia¹². Dodatkowo akty wykonawcze do ustawy o po-

¹¹ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1911 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. nr 98, poz. 978 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września

wszechnym obowiązku obrony RP miały wiele wad legislacyjnych. W upoważnieniu ustawowym dla 10 aktów wykonawczych, tj. rozporządzeń Rady Ministrów wynikających z art. 6 ust. 2 tej ustawy, nie było wytycznych, co nie spełniało wymogu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienia ustawowe miały charakter blankietowy, zabrakło bowiem przepisów materialnych (dotyczących np. systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym), których treści powinny być skonkretyzowane w rozporządzeniach wydanych na podstawie tego upoważnienia. Blankietowy charakter przepisów jest sprzeczny z Konstytucją RP (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 lub wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r., K 1/08). We wszystkich 10 rozporządzeniach Rady Ministrów znajdowały się też przepisy zawierające materię ustawową (dotyczące rodzajów m.in. stanów gotowości obronnej, warunków ich wprowadzania), co jest również sprzeczne z Konstytucją RP (np. wyrok TK z 22 lutego 2010 r., P16/09)¹³.

Zidentyfikowane na przestrzeni lat wątpliwości w sprawie stosowania prawa wymagają ustawowego uregulowania, gdyż odnoszą się do kompetencji organów państwowych, a w swoich skutkach także podmiotów gospodarczych i obywateli (w przypadku prowadzenia operacji wojskowej). Brakuje możliwości regulacji

2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. nr 219, poz. 2218.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. z 2003 r. nr 116, poz. 1090 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2006 r. nr 191, poz. 1415.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. nr 34, poz. 294.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz. U. z 2004 r. nr 180, poz. 1855 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. nr 143 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 150 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 151 ze zm.).

¹³ L. Bełza, D. Ćwik, *Dylematy..., op. cit.*, s. 113. Ustawa o obronie Ojczyzny nie wyeliminowała szeregu wskazanych wątpliwości legislacyjnych.

zidentyfikowanych wątpliwości systemowych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów lub Ministra Obrony Narodowej albo aktach niższego rzędu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sąd Najwyższy w postanowieniu 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r. (sygn. WK 22/04) stwierdził, że art. 7 Konstytucji zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażeniu określonej normie kompetencyjnej. O zasadzie praworządności wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarto sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”. Również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii (wyrok z 22 lutego 2010 r., P 16/09).

Na niedomagania w obszarze prawnym w sprawach obronności zwracał uwagę NIK w informacjach o wynikach kontroli, które przesyłano m.in. do Sejmu, Senatu oraz organów władzy wykonawczej. Były to w szczególności takie kontrole jak:

- wycofywanie z Sił Zbrojnych zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego zagospodarowanie¹⁴. W obrębie kontroli przeprowadzono m.in. analizę zapotrzebowania na środki bojowe w ramach potencjalnej operacji obronnej;
- realizacja wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP¹⁵, wzbogacona m.in. o analizę osiągania zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych w odniesieniu do założonych terminów;

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli z 18 kwietnia 2014 r. (kontrola nr P13/086).

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli z 31 stycznia 2017 r. (kontrola nr P15/040).

- przygotowanie i realizacja Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2013–2022¹⁶. Dokonano w niej m.in. oceny zdolności produkcyjnych przemysłu obronnego w kontekście przyjętych założeń planistycznych;
- przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP¹⁷, obejmujące m.in. analizę Polityczno-Strategiczną Dyrektywy Obronnej, wykonalności Planu Reagowania Obronnego RP w kontekście przyjętych założeń Systemu Reagowania Kryzysowego NATO¹⁸;
- osiąganie gotowości mobilizacyjnej i bojowej Sił Zbrojnych do realizacji zadań w czasie wojny¹⁹. Oceniono w niej stan przygotowania Sił Zbrojnych do działań na wypadek wojny.

Niedomagania w obszarze prawnym identyfikowano w ćwiczeniach, w tym dotyczących zagrożeń hybrydowych oraz działań podprogowych (poniżej progu wojny) w odniesieniu nie tylko do Polski, lecz także innych krajów Unii Europejskiej²⁰.

Na problemy prawne, decyzyjne i organizacyjne systemu bezpieczeństwa państwa zwracali uwagę byli żołnierze Sił Zbrojnych. „System bezpieczeństwa państwa jest w rozsypce” – ocenił w wywiadzie dla „Polityki” były szef Sztabu Generalnego WP gen. Mieczysław Gocuł. W listopadzie 2017 r. już jako emerytowany wojskowy napisał

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli z 28 lipca 2017 r. (kontrola P16/034).

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli z 15 stycznia 2020 r. (kontrola P18/034).

¹⁸ *NATO Crisis Response System*, NCRS.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli z 7 października 2022 r. (kontrola nr P21/037).

²⁰ Były to ćwiczenia cykliczne CMX oraz ZIMA. W związku z narastającym ryzykiem dla bezpieczeństwa w regionie w styczniu oraz maju 2023 r. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego po kilkumiesięcznych przygotowaniach przeprowadziło największe po 1989 r. ćwiczenie symulacyjne wysokiego szczebla TTX (Table Top Exercise) z udziałem Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałków Sejmu i Senatu, Szefów MON, MSZ i MSWiA, szefów służb specjalnych oraz najwyższych dowódców wojskowych. Miało one na celu sprawdzenie funkcjonowania struktur państwa na wypadek konfliktu zbrojnego, w tym przyjętych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Ćwiczenie wykazało, że bieżące warunki bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza intensyfikacja hybrydowych działań poniżej progu wojny skierowanych przeciwko Polsce, wymuszają dostosowanie i dookreślenie odpowiedzialności organów kierowania obroną państwa, a także usystematyzowanie i uszczegółowienie ich wzajemnych zależności oraz obszarów współdziałania. Praktyczne wnioski z ćwiczeń dotyczyły m.in. potrzeby optymalizacji procesów opracowania, zatwierdzania i aktualizacji kluczowych dokumentów planowania operacyjnego i programowania obronnego.

list w tej sprawie do prezydenta Andrzeja Dudy. Swoimi wątpliwościami podzielił się również w mediach. Wskazał w nim m.in. na brak strategicznych dokumentów. Nie ma systemu bezpieczeństwa, gdyż nie ma systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – stwierdził. „Obawiam się, że Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna, za którą idzie większość pieniędzy z 2 proc. PKB, jest przyjmowana bardziej na zasadzie nosa niż świadomości. Bo jej wydanie powinno być poprzedzone strategiczną grą obronną, po której Prezydent zatwierdza dyrektywę lub ją weryfikuje. (...) Żołnierze czasem nie mają nawet świadomości, dlaczego w danym roku są w pierwszym rzucie, a kiedy indziej w odwodzie, ale szkolą się zgodnie z planami. My wiemy, dlaczego tak ćwiczą. Ale jeśli nie przyjęto planów, to powstaje pytanie, do czego szkoli się wojsko?”²¹. Były Szef Sztabu Generalnego WP pytał o to, czy posiadamy obecnie zdolności do rozwinięcia mobilizacyjnego naszych Sił Zbrojnych²². „Mamy zdecydowanie mniej rezerwistów niż Ukraina. (...) W ostatnich latach zaniechano szkolenia rezerw osobowych, co było zdecydowanym błędem” – mówi gen. Gocuł. Czy rezygnacja z poboru była błędem politycznym? „Myślę, że tak, to jeden z wniosków w starciu Rosji z Ukrainą” stwierdził gen. Gocuł²³.

Wychodząc naprzeciw opisanym dylematom w obszarze planowania operacyjnego (wyniki ćwiczeń, wnioski z kontroli NIK, opinie

²¹ M. Świerczyński, *Gen. Mieczysław Gocuł o dramatycznym stanie polskiej armii*, Polityka, 10 lipca 2018 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755560,1,gen-mieczyslaw-gocul-o-dramatycznym-stanie-polskiej-armii.read> (dostęp: 9 maja 2025 r.). Zob. też: „Mnie już brakowało twarzy, żeby wytrzymać wstyd, jaki przynosili moi przełożeni za granicą”, TVN24, 12 lipca 2018 r., <https://tvn24.pl/polska/general-mieczyslaw-gocul-o-sys-temie-obronnym-polski-ra853216-2322588> (dostęp: 9 maja 2025 r.).

²² Ł. Maziewski, *Generał stracił cierpliwość: Nie jesteśmy w stanie wysłać na granicę pełnej brygady*, O2, 1 września 2023 r., <https://www.o2.pl/informacje/general-stracil-cierpliwosc-nie-jestesmy-w-stanie-wyslac-na-granice-pelnej-brygady-6936869315603072a> (dostęp: 9 maja 2025 r.).

²³ M. Tejchman, *Gen. Gocuł: W ostatnich latach zaniechano szkolenia rezerwistów. To był zdecydowany błąd*, RMF24, 18 marca 2022 r., https://www.rmf24.pl/tylko-w-rmf24/populudniowa-rozmowa/news-gen-gocul-w-ostatnich-latach-zaniechano-szkolenia-rezerwisto,Id,5901697#crp_state=1 (dostęp: 10 maja 2025 r.). 3 sierpnia 2008 r., podczas uroczystej przysięgi wojskowej w Krakowie ówczesny minister obrony narodowej Bogdan Klich ogłosił oficjalnie zaprzestanie przymusowego poboru do wojska. W 2009 r. i w latach następnych pobór nadal obowiązuje jako ocena przydatności młodych mężczyzn do służby wojskowej. Nie ma jednak już powołań do pełnienia zasadniczej służby wojskowej.

środowisk naukowych oraz praktyków wojskowych), w połowie sierpnia 2023 r. Prezydent RP podjął inicjatywę ustawodawczą i skierował do Marszałka Sejmu RP projekt ustawy w sprawie działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁴. Z uwagi na wybory parlamentarne jesienią 2023 r. oraz zasadę dyskontynuacji na początku maja 2024 r. Prezydent RP ponownie złożył do Marszałka Sejmu RP projekt ustawy²⁵. Zasadnicze obszary regulacji prezydenckiego projektu ustawy obejmowały:

1. Założenia i organizację systemu kierowania bezpieczeństwem państwa. Proponowane zmiany miały zapewnić m.in. skuteczne reagowanie na powstałe zagrożenia. W projektowanej ustawie określono zasady zarządzania bezpieczeństwem państwa, w tym kierowania obroną, co realizują organy władzy publicznej wraz z organami dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, a także Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu.
2. Ustalenie stanów gotowości obronnej państwa oraz wskazanie istotnych działań podejmowanych w ramach tych stanów (uruchamianie elementów systemu obronnego adekwatnych do zaistniałego zagrożenia).
3. Doprecyzowanie elementów systemu stałych dyżurów. Poza organami administracji rządowej i samorządowej w systemie stałych dyżurów ujęto: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – na potrzeby przekazywania informacji oraz decyzji pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Marszałkiem Sejmu, Marszałkiem Senatu, Prezesem Rady Ministrów oraz ministrami, Marszałka Sejmu – na potrzeby przekazywania informacji oraz decyzji pomiędzy Marszałkiem Sejmu a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkiem Senatu i Prezesem Rady Ministrów; Marszałka Senatu – na potrzeby przekazywania

²⁴ Pismo Prezydenta RP do Marszałka Sejmu z dnia 16 sierpnia 2023 r., Druk sejmowy nr 3605, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5EAAC2B2F08D58A1C1258A0E00307537/%24File/3605.pdf> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

²⁵ Pismo Prezydenta RP do Marszałka Sejmu RP z dnia 2 maja 2024 r., Druk sejmowy nr 405, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1DB023BEE0BD252BC1258B240056FD2C/%24File/405.pdf> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

informacji oraz decyzji pomiędzy Marszałkiem Senatu a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkiem Sejmu i Prezesem Rady Ministrów.

4. Określenie celu, struktury Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, trybu jej opracowywania, wydawania i wprowadzania ewentualnych zmian, a także organów właściwych do podejmowania określonych decyzji. Są to kluczowe sprawy dla właściwej realizacji zadań przewidzianych w Planie Reagowania Obronnego RP oraz w narodowych planach użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa.
5. Sprecyzowanie założeń Planu Reagowania Obronnego RP, w tym uwzględnienie założeń przyjętych w ramach przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego wynikającego z członkostwa Rzeczypospolitej Polski w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.
6. Sprecyzowanie zasad opracowywania narodowych planów użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa.
7. Doprecyzowanie i uszczegółowienie zasad reagowania obronnego na zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa.
8. Przyjęcie nowych rozwiązań w sprawie planów operacyjnego użycia Sił Zbrojnych. Założono, że z dniem wejścia w życie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzaniu mobilizacji lub użyciu Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej narodowy plan użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa przekształca się w plan operacji obronnej.
9. Wprowadzenie stałych planów obrony. Projekt wprowadza stałe plany obrony, które opracowuje się na wypadek zagrożeń, w tym zagrożeń hybrydowych, powstających nagle lub z krótkim czasem ostrzegania. Obejmują one m.in. przeciwdziałania niepożądanym działaniom w cyberprzestrzeni. W tym zakresie przedmiotowa regulacja stanowi odpowiedź na zagrożenia wynikające z wykorzystania nowoczesnych technologii w działaniach na szkodę państwa.
10. Doprecyzowanie założeń w obszarze programowania obronnego. W obszarze tym ujednolicono zadania Prezydenta RP oraz

Rady Ministrów w zakresie wydawania głównych i szczegółowych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Projekt nie obejmował zagadnień hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących.

Przeprowadzanie strategicznych przeglądów obronnych i strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego

Jak stwierdza Witold Pokruszyński, generalną zasadą w bezpieczeństwie jest konieczność uwzględniania najbardziej pesymistycznych albo trudno wyobrażalnych scenariuszy – nawet wtedy, kiedy prawdopodobieństwo ich zaistnienia jest niewielkie. Na pierwszym miejscu w systemie bezpieczeństwa wyznacza się zawsze zagrożenie polityczne, a dopiero inne w drugiej kolejności. Wywodzi się to z systemu stosunków międzynarodowych lub polityki państw sąsiadujących. Zagrożenia polityczne mają charakter niejako pierwotny, z nich mogą się zrodzić zagrożenia innej kategorii, np.: ekonomiczne, militarne, energetyczne, społeczne, ekologiczne, informacyjne i inne. Zagrożenia polityczne zwykle pochodzą ze środowiska zewnętrznego, jednak nie tylko – istnieją przykłady historyczne, gdy zagrożenie polityczne miało podłoże wewnętrzne²⁶.

Według Jacka Pawłowskiego rozpatrując kwestie znaczenia strategii bezpieczeństwa narodowego dla kształtowania bezpieczeństwa państwa, należy podkreślić konieczność stosowania kompleksowego podejścia nie tylko w samym dokumencie, lecz także w polityce państwa. Strategia winna być zmieniana i aktualizowana zwykle w ramach tzw. przeglądu strategicznego, który periodycznie weryfikuje założenia strategii: ogólnej, dziedzinowych i sektorowych²⁷. Przepisy prawne nie precyzują, jakie strategię mają charakter ogólny,

²⁶ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Józefów 2012, s. 20.

²⁷ J. Pawłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP wyznacznikiem roli administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych państwa*, w: M. Kulickowski (red.) *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2018, s. 50–51.

sektorowy lub dziedzinowy. Jedyna wzmianka jest zawarta w art. 9 pkt 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wynika z niego, że innymi strategiami rozwoju są dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego²⁸.

Jednym ze sposobów identyfikacji niedomagań systemu prawnego powinny być strategiczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego i strategiczne przeglądy obronne. Dotychczas Ministerstwo Obrony Narodowej przeprowadziło trzy Strategiczne Przeglądy Obronne (SPO), a za czasów prezydentury Bronisława Komorowskiego dokonano Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN). Należy zauważyć, że przeprowadzenie przeglądów obronnych oraz przeglądu bezpieczeństwa nie wynikało z przepisów prawnych. Pomimo ewidentnej luki prawnej zdecydowano się na ich dokonanie, biorąc pod uwagę doświadczenia i potrzeby identyfikowane na poziomie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi oraz zarządzania bezpieczeństwem narodowym na poziomie politycznym.

Pierwszy Strategiczny Przegląd Obronny został przeprowadzony w latach 2004–2006. W przeglądzie wskazano na potrzebę reformy Sił Zbrojnych²⁹. Rezultaty nie zostały jednak opublikowane, gdyż nadano im klauzulę niejawności³⁰. Wyniki tego przeglądu nie skutkowały jednak zmianami w koncepcji systemu bezpieczeństwa narodowego w wymiarze prawnym.

Kolejny przegląd obronny został przeprowadzony w latach 2009–2011. Jawny raport z tego przeglądu obronnego przedstawiono w kwietniu 2011 r., gdy funkcję ministra obrony pełnił Bogdan Klich. Prowadzone w ramach SPO analizy wskazały, że kluczowe znaczenie dla przyszłego kształtu Sił Zbrojnych RP będą miały programy

²⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 225.

²⁹ *Depesza Polskiej Agencji Prasowej z 2 marca br. dotycząca reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2 marca 2013 r., <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4445,PAP-Reforma-dowodztw-ujednoliczenie-struktur-na-czas-wojny-i-pokoju.html> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

³⁰ T. Dmítruk, *Strategiczny Przegląd Obronny 2016*, *Dziennik Zbrojny*, 31 maja 2017 r., <https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10585,armie-swiata,wojsko-polskie,strategiczny-przegląd-obronny-2016> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

operacyjne i programy uzbrojenia³¹. W toku prac nad SPO stwierdzono, że w Siłach Zbrojnych RP rzeczywistość najczęściej postrzegano w kontekście unikania ryzyka oraz doraźnego niwelowania słabych stron. Sugerowało to, że Siły Zbrojne RP były w zdecydowanie większym stopniu nastawione na swoje wnętrze niż na otoczenie. To z kolei mogło prowadzić do sytuacji, w której nie wykorzystuje się szans pojawiających się w otoczeniu. Przedstawione powyżej wnioski wskazują także na tendencję przedkładania strategii trwania (przetrwania) obarczonej mniejszym ryzykiem nad strategię dynamiczną, jednak z większym (ale nadal akceptowalnym) poziomem ryzyka. Takie minimalistyczne podejście mogło spowodować utratę lub ograniczenie korzyści z pojawiających się szans. Tym samym mogło to negatywnie wpłynąć na odniesienie sukcesu³². To bardzo istotna uwaga zwłaszcza w kontekście stwierdzenia, że coraz większa jest zależność przebiegu wojny od szeregu czynników pozamilitarnych, takich jak: polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, psychologiczne, kulturowe, a nawet religijne. Powoduje to, że Naczelny Dowódca musi je uwzględniać podczas planowania operacji militarnych. W celu przeprowadzenia kompleksowej analizy i oceny sytuacji przed podjęciem decyzji dowódca musi wnikliwie i szeroko korzystać z pomocy merytorycznej specjalistów danej dziedziny wiedzy (oprócz militarnej)³³.

W okresie prowadzenia SPO z 2011 r. powstała koncepcja, by na czele armii stanął szef obrony, któremu podlegaliby dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych (RSZ) i Szef Sztabu Generalnego – przekształconego w organ już nie dowodzenia, lecz planowania. Proponowano też, by – na wzór amerykański – powołać kolegium dowódców RSZ. Również wyniki SPO z 2011 r. nie skutkowały zmianami w wymiarze prawnym. Według S. Kozieja do głównych strategicznych zadań

³¹ *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, kwiecień 2011, s. 13, https://gdzie-wojsko.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/05/raport_spo_14042011.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

³² *Strategiczny Przegląd Obrony*, op. cit., s. 147.

³³ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 38.

preparacyjnych podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zalicza się m.in.:

- uporządkowanie systemu prawnego poprzez przyjęcie ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (lub ustawy o bezpieczeństwie narodowym) w celu zapewnienia strategicznej kontroli i sprawnego zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego RP na szczeblu polityczno-strategicznym;
- na poziomie organizacyjnym – zapewnienie jednolitej organizacji aparatu zarządzającego dotyczącego wszystkich stanów i okoliczności funkcjonowania państwa;
- utworzenie rządowego podmiotu koordynacyjnego (np. komitetu Rady Ministrów do spraw bezpieczeństwa narodowego z obsługującym go Rządowym Centrum Bezpieczeństwa o poszerzonych kompetencjach);
- uporządkowanie podziału kompetencyjnego w zakresie zarządzania kryzysowego po podziale MSWiA na dwa resorty;
- przygotowanie organów i obsługujących je urzędów do funkcjonowania w zintegrowanym systemie kierowania;
- przygotowanie infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania oraz zintegrowanie i uporządkowanie licznych podmiotów organizacyjnych i planistycznych;
- zbudowanie i zintegrowanie systemów telekomunikacyjnych oraz informatycznego wsparcia procesu decyzyjnego.

Z kolei doskonalenie podsystemów operacyjnych, ich transformacja i rozwój w podsystemie obronnym powinny dotyczyć:

- przyjęcia ustawy o obronności (powinnościach obronnych), zastępującej ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP, o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP;
- przyspieszenia procesu transformacji, w tym zwłaszcza konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej Sił Zbrojnych RP;
- reorganizacji (konsolidacji) systemu kierowania i dowodzenia na poziomie polityczno-strategicznym i operacyjnym;
- rozwoju potencjału wojsk operacyjnych (bojowych z uwzględnieniem priorytetów dla systemów informacyjnych, obrony

powietrznej, w tym przeciwrakietowej oraz mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowej);

- rozwijania zdolności do prowadzenia samodzielnych operacji przeciwwzaskoczeniowych, przyjęcia na terenie Polski sojusznicznych sił wzmocnienia oraz prowadzenia wspólnych operacji obronnych;
- doskonalenia systemu szkolenia, w tym konsolidacji systemu szkolnictwa wojskowego;
- utrzymania finansowania Sił Zbrojnych RP na poziomie nie niższym niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego;
- zapewnienia systemu łączności umożliwiającego współdziałanie Sił Zbrojnych RP ze służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego³⁴.

Na potrzebę zmian w systemie bezpieczeństwa zwrócono uwagę w 2013 r. w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej³⁵, w której stwierdzono m.in., że stosownie do nowych warunków musimy definiować nasze interesy i cele strategiczne oraz sposoby ich osiągnięcia, a także transformować cały system bezpieczeństwa narodowego, zmierzając do jego integracji³⁶. Zwrócono uwagę, że znaczący wpływ na treść interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa ma stan systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Obecnie jest to w istocie suma odrębnych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, z wewnątrznie mało spójnym podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, co utrudnia synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Taka sytuacja stwarza z jednej strony ryzyko powstawania luk kompetencyjnych, a z drugiej powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania

³⁴ S. Koziej, *Studia o bezpieczeństwie...*, op. cit., s. 222–223.

³⁵ Biała Księga była jawną prezentacją wyników SPBN.

³⁶ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 6, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu³⁷. Za prezydentury B. Komorowskiego nie udało się jednak dokonać ustalenia hierarchii i wzajemnej zależności dokumentów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa narodowego ani też opracowania projektów zmian w przepisach prawnych.

Prace nad kolejnym SPO zostały zainicjowane podczas konferencji, która miała miejsce 14 lipca 2016 r. Na decyzję o przeprowadzeniu SPO miały wpływ wyzwania związane z określeniem przyszłego charakteru Sił Zbrojnych RP, ich wielkości i struktury oraz wymagań co do ich zdolności³⁸. We wnioskach końcowych SPO wskazano m.in. na ogromną liczbę przepisów rozproszonych w wielu aktach prawnych; niespójność przepisów, procedur i terminologii odnoszących się do reagowania kryzysowego i reagowania obronnego; ograniczone możliwości adekwatnej, elastycznej reakcji systemu obronnego państwa na dynamicznie dokonujące się zmiany w środowisku bezpieczeństwa³⁹. W rezultacie przeprowadzenia SPO uznano, że „zmiany w systemie kierowania i dowodzenia są jedną z palących potrzeb Sił Zbrojnych RP, zaś efekty ich wdrożenia powinny uwidocznic się już od 2018 roku”⁴⁰. Przeprowadzona w tym zakresie diagnoza wskazała też m.in. na brak jednolitości systemu kierowania obroną państwa oraz jego nieprecyzyjność w miarę narastania konfliktu polityczno-militarnego; niesprecyzowaną rolę Szefa Sztabu Generalnego WP; triumwirat dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP⁴¹.

Niejawne wyniki SPO z 2016 r. stały się podstawą do opracowania i opublikowania w formie jawnej Koncepcji Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z 2017 r.⁴². W Koncepcji wskazano m.in., że Federacja Rosyjska dąży do wzmocnienia swojej pozycji w globalnym układzie sił

³⁷ *ibidem*, s. 9.

³⁸ T. Dmitruk, *op. cit.*

³⁹ *Strategiczny Przegląd Obrony*, Prezentacja pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. strategicznego przeglądu obronnego, s. 29, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przegląd-obronny> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

⁴⁰ *ibidem*.

⁴¹ T. Dmitruk, *op. cit.*

⁴² *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa maj 2017, https://zbrojni.blob.core.windows.net/pzdata2/TinyMceFiles/KORP_DRUK1.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

przy użyciu różnych metod. Wśród nich znajdują się m.in. łamanie prawa międzynarodowego, użycie siły i przymusu w relacjach z innymi państwami, a także próby destabilizacji zachodnich struktur integracyjnych. Stanowi to zagrożenie głównie dla Polski i innych państw regionu, ale też innych państw zainteresowanych stabilnym ładem międzynarodowym. Ostatecznym celem Rosji pozostaje zaprowadzenie nowego ładu międzynarodowego, opartego na tzw. koncercie mocarstw. Szczególny niepokój wzbudzają przypadki użycia przez Rosję sił zbrojnych do realizacji celów politycznych, czego przykładami są wojna z Gruzją w 2008 r. czy bezprawna aneksja Półwyspu Krymskiego i napaść na Ukrainę w 2014 r. Rosja jest gotowa destabilizować sytuację w innych państwach i podważać ich integralność terytorialną, jawnie łamiąc przy tym prawo międzynarodowe. Podejmowane przez nią działania są często maskowane i prowadzone poniżej progu wojny. Jednocześnie Rosja realizuje szeroko zakrojony plan modernizacji technicznej sił zbrojnych, prowadzi intensywny program ćwiczeń i militaryzuje społeczeństwo. Wydatki na cele militarne stanowią dla niej priorytet i zostaną utrzymane na wysokim poziomie nawet przy długotrwałej stagnacji gospodarczej. Rosyjska polityka jest wysoce skoordynowana z operacjami służb specjalnych, w tym ze środkami aktywnymi (np. działaniami dezinformacyjnymi), stosowanymi wobec innych państw. Moskwa wykorzystuje narzędzia pozwalające jej zmniejszać asymetrię sił w stosunku do NATO, takie jak ataki w cyberprzestrzeni czy groźby użycia siły wobec wybranych państw, w tym taktycznej broni nuklearnej wobec państw, które nie dysponują potencjałem jądrowym⁴³. Ta diagnoza z 2017 r. okazała się bardzo trafna po uderzeniu Rosji na Ukrainę w 2022 r. w ramach tzw. specjalnej operacji wojskowej. Wojnę, która wybuchła 24 lutego 2022 r., należy postrzegać jako kontynuację konfliktu rozpoczętego osiem lat wcześniej, w lutym 2014 r. Zajęcie Krymu i próba oderwania od Ukrainy Donbasu były bowiem preludium do niczym nie sprovokowanego, pełnoskalowego etapu rosyjskiej agresji⁴⁴.

⁴³ *ibidem*, s. 21–22.

⁴⁴ A. Charuk, *Plan, który runął. Koncepcja i założenia specjalnej operacji wojskowej w Ukrainie*, Magnum-x, <https://www.magnum-x.pl/arttykul/plan-ktory-runal-koncepcja-i-zalozenia-specjalnej-operacji-wojskowej-w-ukrainie> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

Znaczenie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP w systemie bezpieczeństwa narodowego

Na początek należy zwrócić uwagę na oczywisty fakt, że prowadzenie operacji obronnej to nie jest tylko problem Sił Zbrojnych, lecz także zadanie całego państwa. Oczywiście rola Sił Zbrojnych ma decydujące znaczenie w momencie rozpoczęcia agresji zbrojnej. Jednak aby operacja wojskowa była skuteczna, muszą zostać podjęte działania wyprzedzające przez cały system obronny państwa. Te działania mogą być realizowane tylko na bazie spójnego porządku prawnego, w tym wypracowanych i przećwiczonych wcześniej procedur działania, na które nie będzie czasu w okresie kryzysu polityczno-militarnego lub w czasie wojny, gdy sytuacja międzynarodowa wymusza szybkość w podejmowaniu decyzji i działań. Jak zauważa W. Pokruszyński, sytuacja międzynarodowa jest bardziej złożona niż możliwości systematyzowania jej przejawów i poczynąń, zwłaszcza w sytuacjach nieprzewidywalności. Permanentnej ewolucji podlega porządek międzynarodowy⁴⁵. Tym większe znaczenie powinien mieć porządek prawny jako element stabilizacji. Nieadekwatne lub niejasne przepisy prawne mogą skutecznie zdestabilizować działania przygotowawcze do operacji obronnej oraz samo jej prowadzenie, stworzyć chaos kompetencyjny i paraliż decyzyjny. W tym kontekście niewłaściwy porządek prawny będzie działał na korzyść przeciwnika i może być równie groźny jak jego armia.

Brak przepisów prawnych powoduje, że na poziomie wykonawczym mogą być różnie interpretowane i przyjmowane metodyki oraz strategie działania. Dotyczy to m.in. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. S. Koziej, zwracał uwagę, że Strategię Bezpieczeństwa Narodowego należy przyjąć po przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego na początku cyklu strategicznego. Na jej podstawie powinny być podejmowane różne ważne decyzje strategiczne dotyczące bezpieczeństwa, jak np. zmiany w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej, ustanowienie Głównych Kierunków Rozwoju Sił Zbrojnych i wieloletniego programu ich

⁴⁵ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 20.

rozwoju, zmiany w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, tworzenie nowych rodzajów Sił Zbrojnych. Strategia powinna odzwierciedlać logikę czteroetapowego cyklu strategicznego:

1. Identyfikacja interesów narodowych jako punkt wyjścia dalszych analiz.
2. Ocena i prognoza środowiska bezpieczeństwa (dla określenia tego, co może przeszkadzać, a co może pomagać w realizacji tych interesów).
3. Określenie strategii operacyjnej, czyli sposobów zapewnienia realizacji interesów narodowych w konkretnych warunkach środowiska bezpieczeństwa.
4. Określenie strategii preparacyjnej, czyli sposobów przygotowania własnego systemu bezpieczeństwa do realizacji wyżej określonych zadań operacyjnych.

Według S. Kozieja strategia w takim układzie stanowi dobrą podstawę do opracowania (uaktualnienia) Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej⁴⁶. Zdaniem W. Pokruszyńskiego brak regulacji prawnych i odpowiedniej organizacji organu zarządzającego w tym zakresie wiąże się z tym, że w zasadzie kierowanie bezpieczeństwem narodowym jest regulowane „rozproszonym” prawem, a organizacja zarządzania jest niedoskonała i nieracjonalna. Brakuje odpowiednich, podstawowych elementów, głównie na szczeblu centralnym, a także ustaw regulujących szczegółowo dziedziny bezpieczeństwa, tj. wszystkie kategorie bezpieczeństwa narodowego. Z powodu nieodokreślonych norm prawnych uwidacznia się brak racjonalnego systemu bezpieczeństwa i nieścisłości, które powstały pomiędzy elementami systemu⁴⁷.

Jak zauważa Waldemar Kitler, bezpieczeństwo narodowe w ciągu kilkunastu ostatnich lat ulegało stopniowej ewolucji wraz z dostrzeżeniem szerszej płaszczyzny zabiegów służących ochronie i obronie społeczeństwa, jego dóbr i środowiska oraz państwa

⁴⁶ S. Koziej, *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, 26 maja 2020 r., <https://pulaski.pl/pulaski-policy-paper-s-koziej-braki-strategii-bezpieczenstwa-narodowego-2020-bez-koncepcji-operacyjnej-i-priorytetow-preparacyjnych/> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

⁴⁷ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo*, op. cit., s. 86.

jako instytucji politycznej, terytorialnej, przymusowej i społecznej. Nowoczesne technologie, sztuczna inteligencja, wykorzystanie czynników kulturowych, literatury, mass mediów, filmu i innych środków nieoręcznych pozwalają na stosowanie niekinetycznych ataków i przemocy przyjmujących postać restrykcji, dezorganizacji rynków finansowych i gospodarki, inwigilacji i korupcji, wymuszania ustępstw, szpiegostwa, blokady systemów kierowania i sterowania procesami decyzyjnymi, ataków w cyberprzestrzeni, wspierania nielegalnej migracji, walki o władzę, manipulacji opinią publiczną i nastrojami społecznymi. Skutki tych działań dotyczą zewnętrznej, a nade wszystko wewnętrznej aktywności państwa, jego ładu i porządku prawnego, bytu i rozwoju narodowego, życia i zdrowia ludzi, dóbr materialnych, środowiska naturalnego, sfery rynkowej, a zatem bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, społecznego, kulturowego, ekologicznego, publicznego, powszechnego, informacyjnego i w cyberprzestrzeni. Z tego i wielu innych względów myślenie o bezpieczeństwie narodowym, w tym o jego aspektach wewnętrznych – bezpieczeństwie wewnętrznym, nie może być „skażone” powielaniem doświadczeń historycznych. Traktowanie bezpieczeństwa wewnętrznego jako dziedziny działalności państwa polegającej na zapewnianiu niezagrożonego porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego (lub porządku publicznego) i bezpieczeństwa ludzi (ich życia i zdrowia) to zdecydowanie za mało jak na współczesną naturę bezpieczeństwa narodowego⁴⁸.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. została przyjęta po przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego na początku cyklu strategicznego i odzwierciedlała logikę czteroetapowego cyklu strategicznego. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. stwierdzono, że konieczne jest doskonalenie procedur planowania, organizowania, koordynacji i nadzoru w sferze bezpieczeństwa, zapewniających spójność kierowania bezpieczeństwem narodowym z systemem zarządzania rozwojem kraju. Wynika to z nierozłączności i wzajemnej zależności rozwoju

⁴⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, „Wiedza Obronna” 2023, t. 282, nr 1, s. 120–121, 123.

i bezpieczeństwa oraz potrzeby kompleksowego i zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa. Wskazano, że istotne też powinno być zapewnienie spójności zarządzania kryzysowego z reagowaniem obronnym poprzez określenie wspólnych obszarów ujętych w planach zarządzania kryzysowego i planach operacyjnych wszystkich szczebli. Należy dążyć do wprowadzenia na wszystkich szczeblach administracji publicznej jednego dokumentu planistycznego obejmującego sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wdrożenie nowych rozwiązań integrujących kierowanie bezpieczeństwem narodowym może wymagać zmian legislacyjnych, które precyzyjnie określałyby rolę władz i instytucji państwowych w systemie bezpieczeństwa narodowego, narzędzia, jakimi one dysponują oraz zasady koordynacji działań⁴⁹.

Aneksja Krymu w 2014 r., oparta na niestandardowych metodach agresji i nielegalnych formach działania w kontekście prawa międzynarodowego oraz obecnie prowadzone przez Rosję działania wojenne w Ukrainie w ramach „specjalnej operacji wojskowej” potwierdziły pilną potrzebę zmian w obowiązującym porządku prawnym, w tym opracowania przepisów adekwatnych do nowych zagrożeń oraz form i metod oddziaływania. Jak zauważył W. Pokruszyński, najlepszą drogą do zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest zastosowanie norm prawa międzynarodowego, chociaż mamy wiele przykładów, wobec których prawo międzynarodowe nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do niektórych wydarzeń w świecie. Obecny stan prawny nie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie, jakie są i jakie powinny być konsekwencje prawne oraz polityczne wobec organizacji i państw, które przyznają sobie w dowolny sposób prawo do stosowania samoobrony poza granicami własnych państw, oraz prewencyjnych, wyprzedzających ataków wobec domniemyanych agresorów⁵⁰.

⁴⁹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r., s. 44; <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

⁵⁰ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo*, op. cit., s. 54.

Przyjęcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.⁵¹ nie było poprzedzone Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego, ale rekomendacjami do opracowania Strategii, co później znalazło usankcjonowanie prawne w ramach Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (art. 24 ust. 1 pkt 1). Brak przeprowadzenia Przeglądu spotkał się z krytyką m.in. S. Kozieja, w którego ocenie Strategia została przyjęta bez szerszej debaty z udziałem pozarządowych, niezależnych ekspertów i przedstawicieli różnych sił politycznych⁵². Strategia posiadała też inny układ niż ta z 2014 r. Strategia z 2020 r. w części zadaniowej jest strategią preparacyjną. Wskazuje na potrzebę systemowych zmian w obszarze bezpieczeństwa narodowego, w tym w zakresie poprawy zarządzania bezpieczeństwem narodowym (adekwatnie do współczesnych wyzwań i zagrożeń) poprzez m.in. zintegrowanie wielu rozproszonych, funkcjonujących obok siebie rozwiązań⁵³. Wskazano w niej na konieczność dokonania przeglądu, ustalenia hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Założono też – w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej – spójność planowania cywilnego oraz planowania obronnego, a także możliwość selektywnej realizacji zadań stosownie do potrzeb. Do realizacji powyższych działań miała zostać opracowana ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym⁵⁴. Z uwagi na brak podstaw prawnych, aby założenia przyjęte w Strategii były obligatoryjnie ujmowane w innych dokumentach rządowych o charakterze strategicznym, w Strategii wyrażono oczekiwanie, że treści zawarte w SBN powinny znaleźć swoje rozwinięcie i odzwier-

⁵¹ 12 maja 2020 r. Prezydent RP zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP, która zastąpiła strategię z 2014 r.. Por.: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

⁵² *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op. cit.*

⁵³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., *op. cit.*, s. 9.

⁵⁴ *ibidem*, s. 14.

ciędlenie w krajowych dokumentach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski⁵⁵.

W marcu 2024 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej Władysław Kosiniak-Kamysz przesłał do Prezydenta RP pismo w sprawie wydania przez Prezydenta RP rekomendacji do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w trybie art. 24 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁵⁶. Opracowanie rekomendacji nie było poprzedzone Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego. Rekomendacje do nowej Strategii zostały przesłane przez Prezydenta RP do Prezesa Rady Ministrów w lipcu 2024 r. na podstawie analiz eksperckich⁵⁷. Podjęcie prac nad nową Strategią nie było poprzedzone Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego ani też Strategicznym Przeglądem Obronnym. Nie było też przeprowadzonych ćwiczeń, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 5 Ustawy o obronie Ojczyzny. Zgodnie z tym przepisem Prezydent RP zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem.

Z punktu widzenia dotychczasowej praktyki planistycznej powstała trudna do realizacji sytuacja. Wydanie nowej PSDO (stosownie do wniosku z listopada 2024 r.) powinno uruchomić proces opracowania nowych planów użycia Sił Zbrojnych oraz Planu Reagowania Obronnego RP. Szczególnym problemem jest tu PRORP, który w praktyce aktywuje bardzo długi cykl planistyczny w obszarze planowania operacyjnego w administracji (ok. 28 miesięcy)⁵⁸. Prace nad nową strategią (stosownie do zarządzenia z grudnia 2024 r.) mogą trwać około roku. Ich konsekwencją powinno być wydanie kolejnej PSDO oraz nowych planów użycia Sił Zbrojnych i nowego PRORP. Uwzględniając czas opracowywania tych dokumentów, w 2026 r.

⁵⁵ *ibidem*, s. 5.

⁵⁶ Pismo nr DSiPO-WS.0300.1.2024 z dnia 1 marca 2024 r.

⁵⁷ Pismo nr 548/BBN/24 z dnia 4 lipca 2024 r.

⁵⁸ Zob. uwagi do dalszej części artykułu „Podjęcie próby hierarchizacji oraz ustalenia wzajemnej zależności dokumentów o charakterze strategicznym w obszarze bezpieczeństwa narodowego”.

dojdzie do nałożenia się cykli planistycznych w obszarze planowania operacyjnego w administracji. Wymusi to konieczność podjęcia nie-standardowych działań po stronie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, aby nie doszło do dublowania przedsięwzięć lub, co gorsza, do realizacji zadań na niższych poziomach kompetencyjnych (np. administracji samorządowej), które będą pozostawały w sprzeczności z nowymi przedsięwzięciami realizowanymi już np. na poziomie ministrów lub wojewodów. Wskazane okoliczności są konsekwencją braku przepisów prawnych, które określałyby wzajemną wynikalność dokumentów i które nakazywałyby przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przed opracowaniem rekomendacji do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz regulowałyby wzajemne zależności pomiędzy dokumentami strategicznymi.

Z art. 24 ust. 1 pkt 4 Ustawy o obronie Ojczyzny wynika, że Polityczno--Strategiczna Dyrektywa Obronna RP jest wydawana przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, jako dokument wykonawczy do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Brakuje prawnego (ustawowego, na poziomie rozporządzeń) związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy PSDO a planami użycia Sił Zbrojnych RP, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2a Ustawy o obronie Ojczyzny w związku z kompetencją Prezydenta RP z art. 136 Konstytucji RP do zarządzenia na wniosek Prezesa Rady Ministrów powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Związek logiczny pomiędzy PSDO a planami użycia Sił Zbrojnych jest wywodzony (interpretowany) w ramach praktyki stosowania prawa (na poziomie doktrynalnym i instrukcyjnym) oraz na poziomie naukowym. Ten związek wyraża się w ocenie, że plany użycia Sił Zbrojnych powinny opierać się na założeniach politycznych, przyjętych w PSDO oraz być opracowywane dla sytuacji planistycznych określonych w PSDO.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że umowa międzynarodowa

ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Tym samym instrukcje, decyzje lub zarządzenia wewnętrzne resortu obrony narodowej nie mogą narzucać konstytucyjnym organom państwa obowiązku przyjmowania rozwiązań naukowych lub doktrynalnych, dotyczących związku pomiędzy PSDO a planami użycia Sił Zbrojnych RP. Te rozwiązania w żaden sposób nie mogą ograniczać kompetencji organów do stosowania obowiązującego prawa w zakresie dotyczącym opracowania narodowych planów użycia Sił Zbrojnych, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2a ustawy o obronie Ojczyzny. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP nakłada na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady „co nie jest zakazane, to jest dozwolone”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził. Przepisy prawne nie tworzą obowiązku podpisania PUSZ na bazie PSDO, a takie działanie wynika jedynie z „dobrej praktyki”. Skoro nie ma przepisów powszechnie obowiązujących, dotyczących zakresu regulacji PSDO, brak tym samym obowiązku prawnego, aby wstrzymywać się z opracowaniem i zatwierdzeniem PUSZ, jeżeli są okoliczności ograniczające możliwość opracowania i podpisania nowej PSDO. W obecnym stanie prawnym wystarczającą przesłanką prawną do podpisania PUSZ jest zapewnienie ich wewnętrznej spójności, wynikającej z zaistnienia zmian pod względem prawnym, operacyjnym i międzynarodowym. Ten wariant oczywiście nie ogranicza działań nad opracowaniem PSDO po podpisaniu PUSZ – pod warunkiem zapewniania wzajemnej spójności merytorycznej obu dokumentów.

Wychodząc naprzeciw wskazanym dylematom, na przełomie 2023 i 2024 r. w BBN opracowano rozwiązania prawne, które regulują problematykę hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów o charakterze strategicznym w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Podjęcie próby hierarchizacji oraz ustalenia wzajemnej zależności dokumentów o charakterze strategicznym w obszarze bezpieczeństwa narodowego

Mając na względzie wyzwania i zagrożenia, każde państwo posiada swoją politykę i strategię bezpieczeństwa. Według W. Pokruszyńskiego model kreowania polityki bezpieczeństwa zwykle zawiera trzy poziomy oddziaływania strategicznego na elementy zarządzania bezpieczeństwem narodowym: parlament i prezydent, rząd i ośrodek analityczno-projektowy. Modele mogą się wprawdzie różnić, lecz każdy z nich ma uwzględniać podstawowy cel – zapewnienie żywotnych interesów narodu, tj. bezpieczeństwa, niepodległości i suwerenności państwa, nienaruszalności terytorialnej, a także prawa do życia i rozwoju w warunkach pokoju i stabilizacji. W konkluzji tej bardzo ważnej kwestii i ostatecznego zamknięcia interpretacji dotyczącej polityki i racji stanu oraz strategii w hierarchii wartości należałoby widzieć je w takiej oto kolejności: na pierwszym miejscu rację stanu, na drugim politykę, na trzecim strategię. Takie usytuowanie podstawowych pojęć (wartości) daje możliwość poprawnego, nie tylko formalnego, rozpatrywania wszystkich kategorii bezpieczeństwa narodowego, regionalnego i międzynarodowego⁵⁹.

Unormowanie podstaw prawnych do wydawania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego nastąpiło dopiero w 2002 r. w wyniku zmiany Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Jak stwierdza J. Pawłowski, przepis art. 4a ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy zawiera wskazania co do sposobu przyjęcia strategii, nie formułuje natomiast poglądu co do znaczenia dokumentu w polskim systemie prawnym. W związku z powyższym trudno jednoznacznie ocenić rangę dokumentu lub dokumentów – strategii bezpieczeństwa, obronności i wojskowej⁶¹.

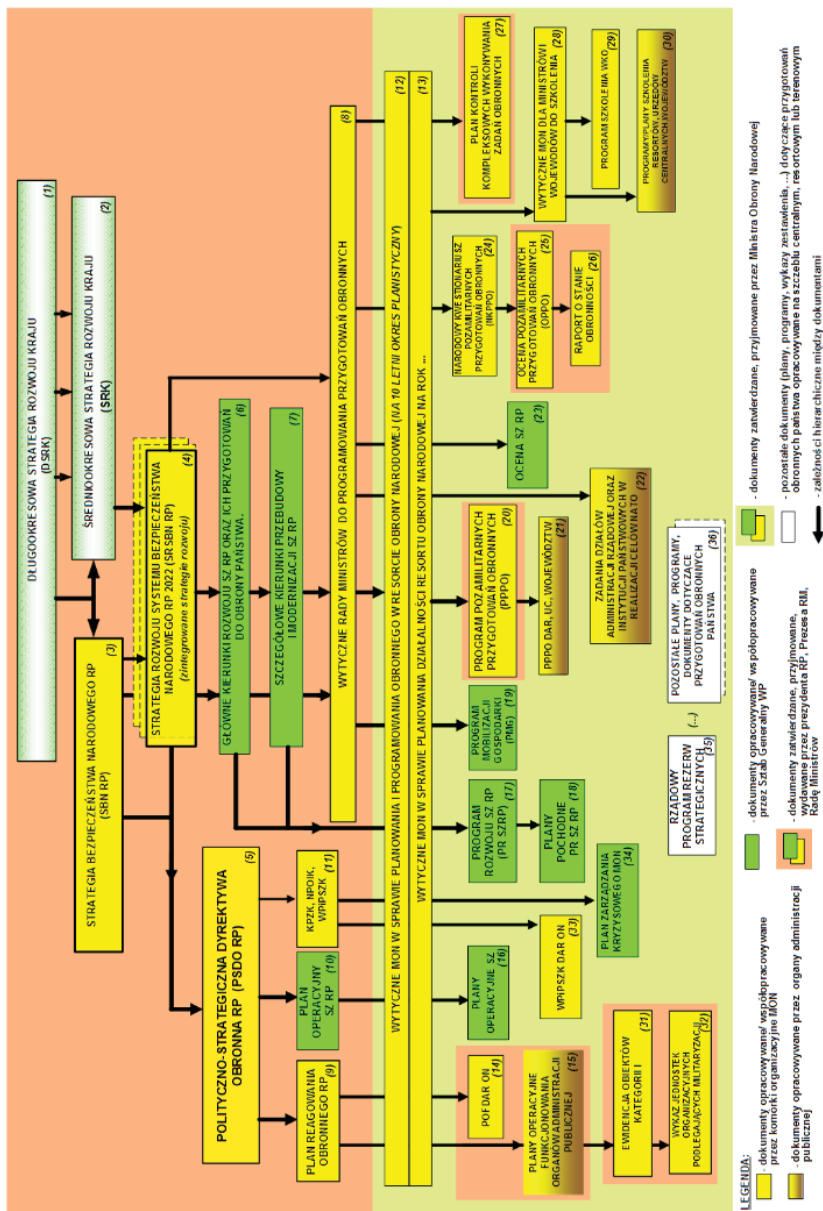
⁵⁹ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo*, op. cit., s. 33–34.

⁶⁰ Art. 35 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301.

⁶¹ J. Pawłowski, *Strategia...*, op. cit., s. 52.

Rys. 1. Opracowanie DSiPO MON.

HIERARCHIA ZASADNICZYCH, NARODOWYCH DOKUMENTÓW DOTYCZĄCYCH OBRONNOŚCI



Źródło: oprac. na podstawie zasobu archiwalnego Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Pierwszej próby hierarchizacji dokumentów strategicznych dotyczących obronności dokonano w DSiPO MON w 2012 r., prawdopodobnie w związku z prowadzonym przez BBN Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego⁶².

Na schemacie przedstawiono propozycje wzajemnych zależności dokumentów z obszaru programowania obronnego oraz planowania operacyjnego w odniesieniu do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Zależności mają charakter powiązań logicznych (wynikających z analiz naukowych oraz praktyki wojskowej) bez identyfikacji wynikalności i współzależności prawnej.

Zadaniami określonymi w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.⁶³ były dokonanie przeglądu, ustalenie hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (pkt 1.6 SBN). W toku prac analitycznych w 2023 r. w BBN przyjęto, że proponowane kierunki hierarchizacji dokumentów należy dokonywać w trzech wymiarach:

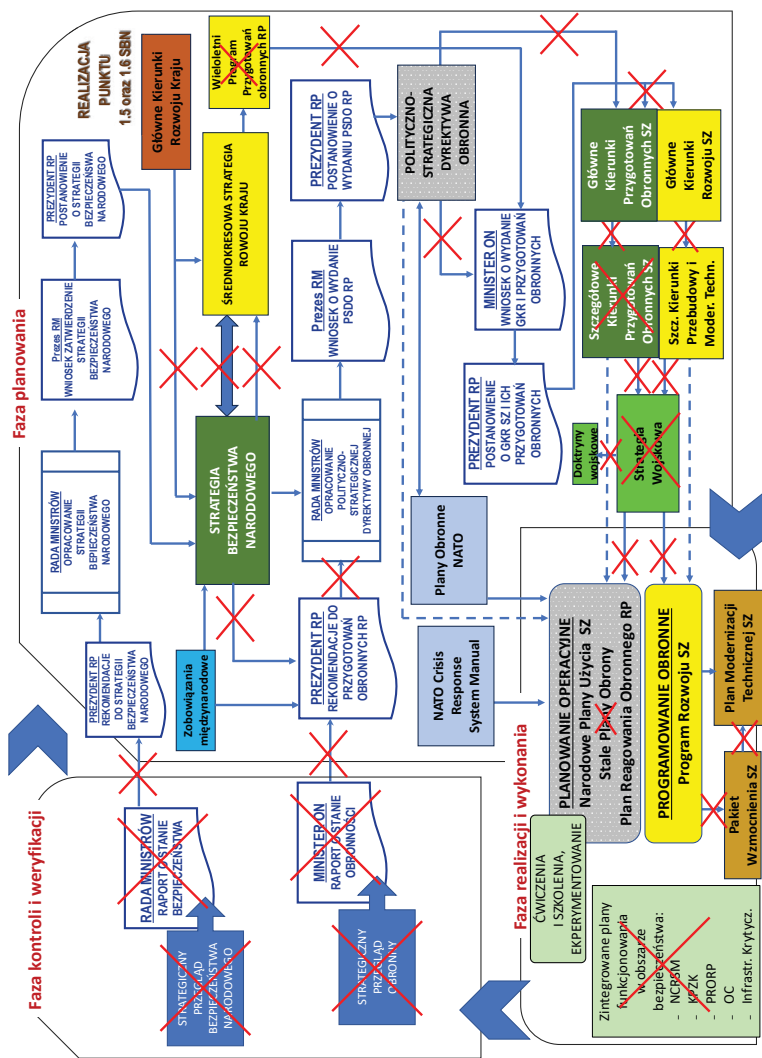
1. Pod względem wynikalności i współzależności prawnej lub stwierdzenia braku takiej zależności.
2. Pod względem wynikalności i współzależności merytorycznej.
3. Powiązania dokumentów na osi czasu w zakresie ich opracowania i aktualizacji.

Jako założenie przyjęto zasadę, że każdy dokument o znaczeniu strategicznym musi mieć umocowanie prawne w akcie rangi ustawowej. Z ustawy bowiem mogą wynikać kompetencje do wydania dokumentu, który będzie tworzył określone prawa i obowiązki dla innych organów administracji publicznej. Dokumenty, które mają tylko znaczenie wewnątrzresortowe, nie muszą mieć umocowania prawnego, ale też nie mogą być oznaczane jako strategiczne.

⁶² Taki wniosek można wyciągnąć z komentarza do schematu, w którym odnosi się do zarządzenia Prezydenta RP z 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz planu opublikowania Białej Księgi do końca 2012 r.

⁶³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., *op. cit.*

Rys. 2. Schemat wzajemnej możliwej wykonalności dokumentów na poziomie strategicznym w cyklu planowania obron-
nego.



Legenda:

Przekreślenia strzałek oznaczają brak prawnej wykonalności między dokumentami.

Przekreślenia nazw dokumentów oznaczają brak podstaw prawnych do opracowania dokumentu z uwagi na brak określonej kompetencji organu.

Źródło: oprac. własne.

Na rys. 2 przedstawiono schemat cyklu strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym na poziomie strategicznym z uwzględnieniem niektórych dokumentów strategicznych, ze wskazaniem braku związków przyczynowo-skutkowych na poziomie prawnym oraz luk kompetencyjnych.

Analiza aktów prawnych wykazała, że istnieje ok. 30 dokumentów, które mają znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa narodowego i powinny być powiązane w systemie prawnym. Stwierdzono, że część dokumentów straciła podstawę prawną do ich opracowania (np. Program Mobilizacji Gospodarki), a dla opracowania niektórych brakowało podstawy prawnej (np. Strategii Wojskowej) albo dotychczas pewne dokumenty nie zostały wydane (np. Rekomendacje do przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej) lub ich wydanie nie było kontynuowane (np. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej). Niezwykle istotne jest powiązanie dokumentów narodowych z procesami wynikającymi z umów i porozumień międzynarodowych. Współcześnie bezpieczeństwo międzynarodowe rozwiązuje problemy nie tylko militarne, co było domeną w poprzednim okresie, lecz także inne, nie mniej ważne, takie jak: geopolityczne, ekonomiczne, demograficzne, instytucjonalne, energetyczne, informacyjne, kulturowe i społeczne. Dzieje się tak z jednej strony za sprawą nowych wyzwań i zagrożeń dla pokoju i stabilności w świecie, z drugiej zaś za sprawą nowych zjawisk i procesów, jakie nasiliły się w końcu XX w. Można do nich zaliczyć m.in.: rozpad świata bipolarnego i nowy porządek międzynarodowy; globalizację jako zjawisko obiektywne i integrację; postęp naukowo-techniczny; rewolucję informacyjną; terroryzm światowy i jego erupcję; przestępczość zorganizowaną; konflikty etniczne; zagrożenia klimatyczne; łamanie praw człowieka. To oznacza, że XXI w. stawia przed ludzkością nie tylko wyzwania, lecz także wymagania oraz odpowiedzialność w każdej dziedzinie. Z tego powodu profesjonalizm i przygotowanie polityka do pełnienia odpowiedzialnych funkcji w państwie muszą być kryterium podstawowym – bez względu na jego poglądy polityczne czy inne. To powinno być niepodważalne⁶⁴.

⁶⁴ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 71–72.

Przykładowe istotne dokumenty o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego, które wymagają wzajemnego powiązania pod kątem wynikalności (merytorycznej zależności) lub kompetencji organów, to:

- Koncepcja rozwoju kraju, o której mowa w art. 8a Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju;
- Średniookresowa strategia rozwoju kraju, o której mowa w art. 9 pkt 2 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne strategie sektorowe, które należy odnieść do art. 9 pkt 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- Strategia Wojskowa (brak podstaw prawnych do jej opracowania);
- Rekomendacje do przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Cele planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wynikające z Koncepcji Strategicznej NATO⁶⁵, przyjmowane na różnych szczytach NATO;

⁶⁵ Zob. np.: *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie 20 listopada 2010 r.*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja_strategiczna_nato_tlumaczenie.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.). W dniach 29–30 czerwca 2022 r. odbył się szczyt NATO w Madrycie, na którym została przyjęta nowa koncepcja strategiczna NATO. Sojusznicy potwierdzili w niej gwarancję zbiorowej obrony przed wszelkimi zagrożeniami, podkreślając, że NATO jest zdecydowane chronić bezpieczeństwa sojuszników. Za najważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa Sojuszu uznano agresywną politykę Rosji, aktywność Chin, zagrożenia w cyberprzestrzeni, terroryzm, przestępczość zorganizowaną, proliferację broni masowego rażenia (BMR) oraz zagrożenia płynące z Bliskiego Wschodu, Afryki, Sahelu i Korei Północnej. Zapowiedziano także zwiększenie inwestycji na nowe technologie.

- Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a) Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP, o którym mowa w art. 36 ust. 2 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Pakiet Wzmocnienia Sił Zbrojnych RP na lata 2023–2025, o którym mowa w art. 794 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- Zintegrowane plany funkcjonowania w obszarze bezpieczeństwa (brak regulacji prawnej).

Koncepcja rozwoju kraju, o której mowa w art. 8a Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju, nie jest strategią. Nie wyznacza skwantyfikowanych celów oraz ścieżki ich osiągnięcia. Wskazuje wyzwania rozwojowe Polski – możliwe bariery i potencjały w perspektywie kilkudziesięciu lat (do 30 lat) na bazie zidentyfikowanych trendów, które w największym stopniu będą wpływały na Polskę. Koncepcja pokazuje sposoby łączenia tych podstawowych wymiarów (społecznego, gospodarczego, przestrzennego) i dodatkowo wymiaru instytucjonalnego oraz środowiskowego, by działania polityk mogły osiągnąć efekt synergii. Jednym z narzędzi umożliwiających połączenie wymiarów i lepsze wykorzystanie potencjału poszczególnych polityk, ale także terytoriów, będzie model struktury funkcjonalno-przestrzennej jako efekt zintegrowanego podejścia, wypracowany w ramach prac nad Koncepcją⁶⁶. W Koncepcji nie wyodrębniono sfery bezpieczeństwa. Analizy przeprowadzone w BBN wykazały, że nie można oddzielać bezpieczeństwa narodowego od pozostałych sfer funkcjonowania państwa. W Unii Europejskiej nie ma sformalizowanych zasad budowy strategii, w tym identyfikacji potrzeb, niezbędnych środków finansowych i źródeł ich

⁶⁶ *Koncepcja rozwoju kraju 2050*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, https://irmir.pl/wp-content/uploads/2022/09/Zalacznik-nr-3.-KRK2050_Uwarunkowania_istota_organizacja-prac_23.09.2022.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

zabezpieczenia. W Polsce te zasady są określone w Ustawie z 2006 r. o zasadach polityki rozwoju, ale nie dotyczą jednak strategii opracowywanych na podstawie innych regulacji prawnych, w tym Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Jest to istotny problem, gdyż aby strategia była wykonalna, autorzy strategii powinni przyjąć określone zasady jej budowy i rozliczania, w tym m.in. określenie wskaźników prognozowania, przypisanie poszczególnych obszarów odpowiedzialności, określenie szacowanych kosztów i źródeł finansowania, przyjęcie metodyki monitorowania i rozliczania.

Rozważając problematykę hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów o charakterze strategicznym w obszarze bezpieczeństwa narodowego, należy przywołać art. 5 Konstytucji RP, określający podstawowe interesy narodowe (wartości) RP. Ten przepis stanowi, że RP strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak końcowa część tego przepisu (rodzaj wytycznych), traktująca o obowiązku kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przez władze państwowe w trakcie realizacji tych interesów. Zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter dobra chronionego konstytucyjnie, a ponadto odnosi się do wszystkich sfer stosunków społecznych charakteryzowanych przepisami konstytucyjnymi (w tym m.in. wskazanymi w art. 5 Konstytucji), do których odnosi się termin „rozwój” bądź „zrównoważony rozwój”. Zrównoważony rozwój powinien polegać na takim prowadzeniu wszelkich procesów rozwojowych, żeby zachować równowagę między regionami, ludzkimi potrzebami a aspiracjami ludzi oraz między podejmowanymi inwestycjami a ograniczeniami, które mogą one spowodować. W tym celu właściwe organy państwa opracowują stosowne strategie, mające służyć podejmowaniu i realizowaniu działań w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia

nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej w ramach prowadzonej polityki rozwoju.

W zakresie planowania średniookresowego obecnie obowiązuje Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) będąca aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, zgodnie z wymogami Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 9 pkt 2). Jest ona główną krajową strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Należy podkreślić, że SOR odnosi się także do problematyki bezpieczeństwa narodowego, zarówno w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego. W szczególności zawiera diagnozę środowiska bezpieczeństwa, cele i oczekiwane efekty działań, wskaźniki (m.in. wydatki obronne), kierunki interwencji i projekty strategiczne.

Równolegle funkcjonuje Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN) opracowana przez Radę Ministrów i zatwierdzana przez Prezydenta RP w trybie przepisów Ustawy o obronie Ojczyzny. Ten dokument określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego RP we wszystkich jego wymiarach, lecz bez wyraźnego odniesienia czasowego. Mamy zatem do czynienia ze swego rodzaju sprzężeniem zwrotnym, SOR oddziałuje bowiem na SBN, a SBN na SOR, zwłaszcza że SOR ma charakter dyrektywny i dlatego jest przewidywany do wykonania w określonym przedziale czasowym (15 lat z aktualizacjami). SOR ma określone wskaźniki, źródła finansowania, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych obszarów (programów, projektów). Przepisy prawne nie regulują kwestii zależności między tymi dokumentami. Tym samym należy wskazać, że brak jednoznacznych przesłanek do uznania, że jedna z tych strategii ma charakter nadrzędny, a druga podrzędny. Treść obu dokumentów wskazuje raczej na konieczność zachowania ich spójności i zgodności. Ważne znaczenie dla procesu planowania i programowania ma właściwe ustawienie cykli strategicznych. Odnosząc się do konieczności powiązania dokumentów na osi czasu w zakresie ich opracowania i aktualizacji, stworzono w BBN schemat ideowy wskazujący na logikę planistyczną w obszarze Strategii

Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno--Strategicznej Dyrektywy Obronnej, Planów użycia Sił Zbrojnych oraz Planu Reagowania Obronnego RP. Istotne znaczenie ma kadencyjność organów władzy, o których mowa w art. 10 konstytucji RP, tj. Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Jako punkt odniesienia przyjęto 5-letnią kadencję Prezydenta RP, z uwagi na ograniczenie czasowe kadencji Rady Ministrów (kadencja Rady Ministrów związana jest z 4-letnim cyklem wyborów parlamentarnych). Kompetencje Prezydenta RP obejmują m.in.:

1. Przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem.
2. Zatwierdzenie w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.
3. Przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Wydanie w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.
5. Zatwierdzenie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kierowanie ich przebiegiem.
6. Określenie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa.
7. Zatwierdzenie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia: narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi⁶⁷. Wskazane kompetencje są krytyczne dla właściwej realizacji zadań w ramach cyklu strategicznego.

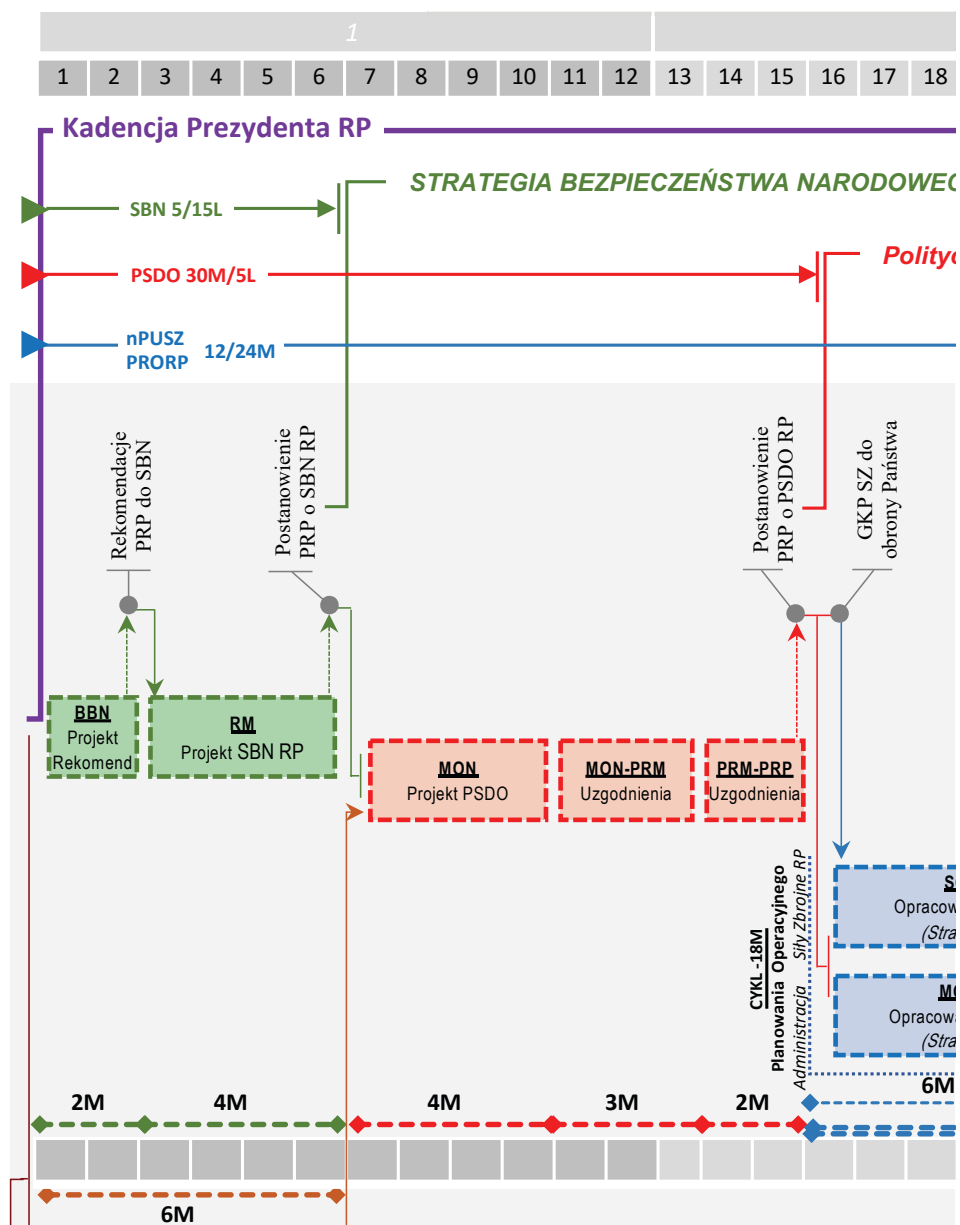
Poniżej przedstawiony został schemat dotyczący ujęcia na osi czasu planowania operacyjnego (pełny cykl).

⁶⁷ Art. 24 i 25 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Jak widać na schemacie, analizując tylko cztery najważniejsze dokumenty z obszaru bezpieczeństwa narodowego (Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną, narodowe Plany Użycia Sił Zbrojnych oraz Plan Reagowania Obronnego RP wraz z dokumentami wykonawczymi) oraz dwa procesy (Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategiczny Przegląd Obronny), zamknięcie cyklu weryfikacji, planowania i ćwiczenia obejmuje okres ok. 60 miesięcy, czyli całą kadencję Prezydenta RP.

Celem przyspieszenia procesów decyzyjnych w ramach cyklu planistycznego założono, że wyniki Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, przeprowadzanego pod koniec urzędowania poprzedniego Prezydenta RP, mogłyby stanowić dla nowego Prezydenta RP materiał analityczny. Takie rozwiązanie wynika z doświadczeń prowadzenia SPBN za prezydentury B. Komorowskiego. SPBN rozpoczęto na początku jego prezydentury, lecz sfinalizowano dopiero po dwóch latach. Dlatego w ocenie autorów optymalnym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie SPBN pod koniec prezydentury, tak aby nowy Prezydent RP miał na wstępie dokument analityczny, na podstawie którego mógłby np. wydać rekomendacje do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, oczywiście w ściślejszej współpracy z administracją rządową. Ten proces można byłoby powiązać z przeprowadzeniem Strategicznego Przeglądu Obronnego już pod rządami nowego Prezydenta RP. Wydanie nowej SBN na początku prezydentury pozwoliłoby na aktywowanie nowego cyklu planistycznego. Innym rozwiązaniem jest uniezależnienie cyklu planistycznego od zmian na szczeblu politycznym, ale wiąże się to z ryzykiem, że nowa władza, dążąc do wprowadzenia własnych rozwiązań, może blokować rozpoczęte już procesy, co stwarza zagrożenie chaosem planistycznym z uwagi na brak możliwości dokończenia działań planistycznych na niższych poziomach kompetencyjnych. Poniżej przedstawiony został schemat dotyczący ujęcia na osi czasu Strategicznego Przeglądu Obronnego, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz PSDO.

Rys. 4. Schemat wzajemnej możliwej wynikalności dokumentów strategicznych na osi czasu w pierwszej fazie cyklu (rekomendacje, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego).



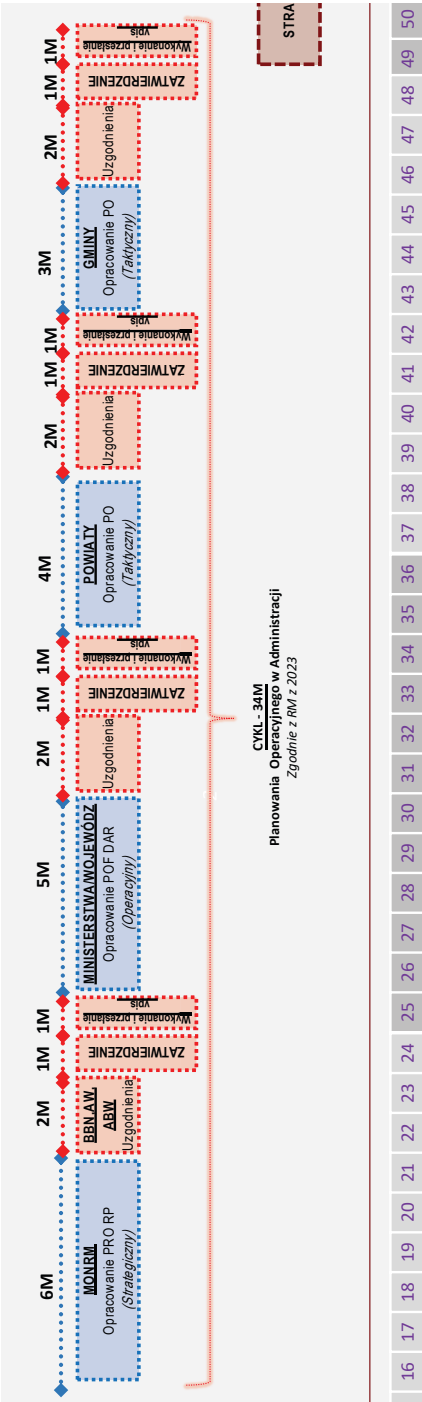
Źródło: oprac. własne.

Jak widać powyżej, już w szóstym miesiącu urzędowania Prezydent RP mógłby zatwierdzić Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, po upływie około roku wydać Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną RP, a najdalej w dwudziestym miesiącu urzędowania zatwierdzić narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Wydanie PSDO pozwoliłoby też na aktywowanie działań w ramach planowania operacyjnego w administracji publicznej w powiązaniu z procesem planowania operacyjnego w Siłach Zbrojnych RP. Na rys. 5 przedstawiony został schemat dotyczący ujęcia na osi czasu planowania operacyjnego w administracji cywilnej (pełny cykl).

Pomimo że schemat ma charakter ideowy (poglądowy), to pokazuje, iż istotnym problemem jest bardzo długi czas opracowywania dokumentów wynikowych do Planu Reagowania Obronnego RP (ok. 34 miesiące). Wiąże się to z założeniami organizacyjnymi przyjętymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. 2025 poz. 73). Długi cykl planistyczny ma krytyczne i negatywne znaczenie dla prawidłowego planowania operacyjnego. W ocenie BBN możliwe jest skrócenie cyklu planistycznego na poziomie administracji rządowej i samorządowej, co automatycznie wpłynie na powiązania tych zadań z założeniami i celami planów wojskowych – a w szczególności zidentyfikowanych potrzeb sił zbrojnych.

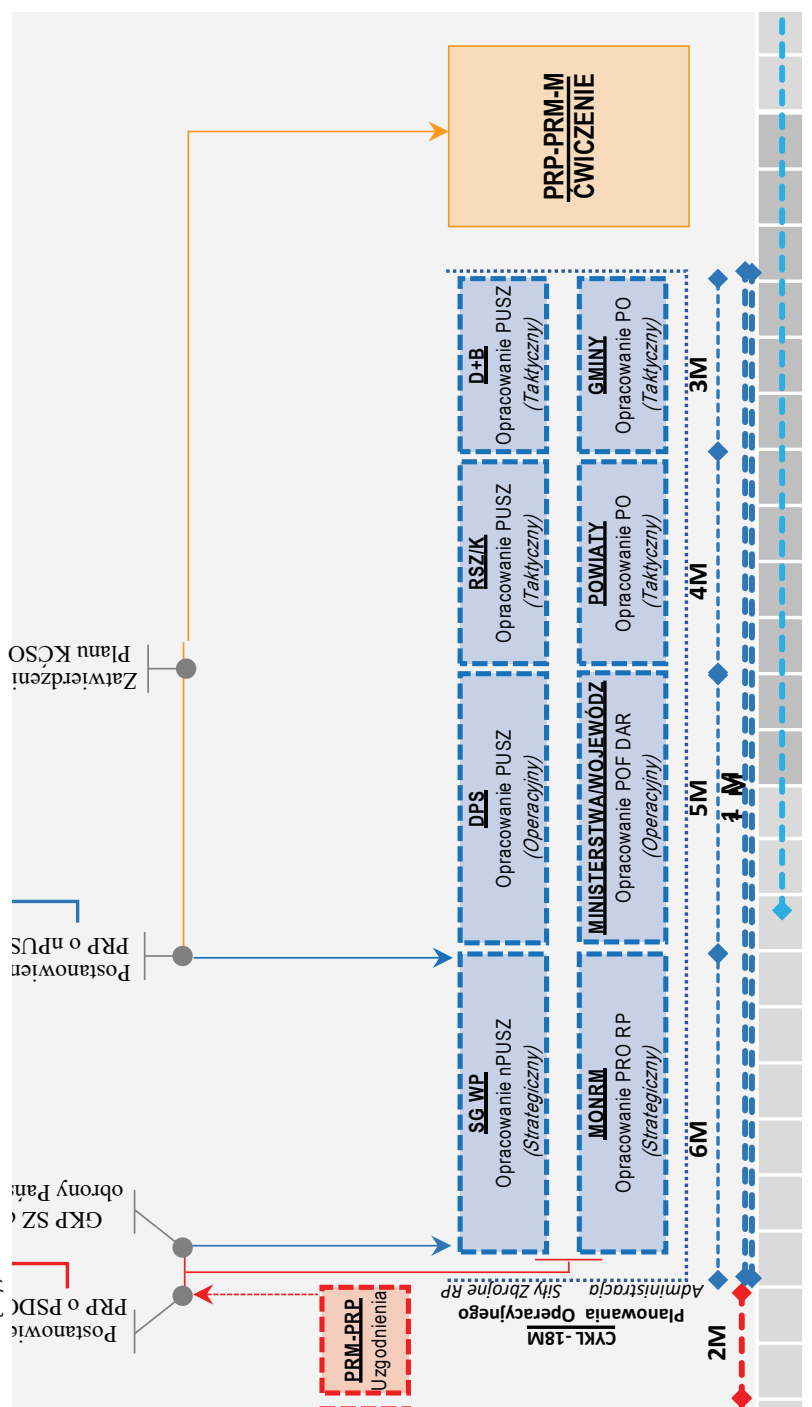
Na rys. 6 zaprezentowano schemat ideowy powiązania dokumentów strategicznych na osi czasu z propozycją ograniczenia czasu opracowania dokumentów planowania operacyjnego w administracji rządowej i samorządowej do 18 miesięcy poprzez skrócenie procesu uzgodnień i zatwierdzania dokumentów.

Rys. 5. Schemat wzajemnej możliwej wynikalności dokumentów strategicznych na osi czasu w drugiej fazie cyklu (planowanie operacyjne w administracji – pełny cykl, 34 miesiące).



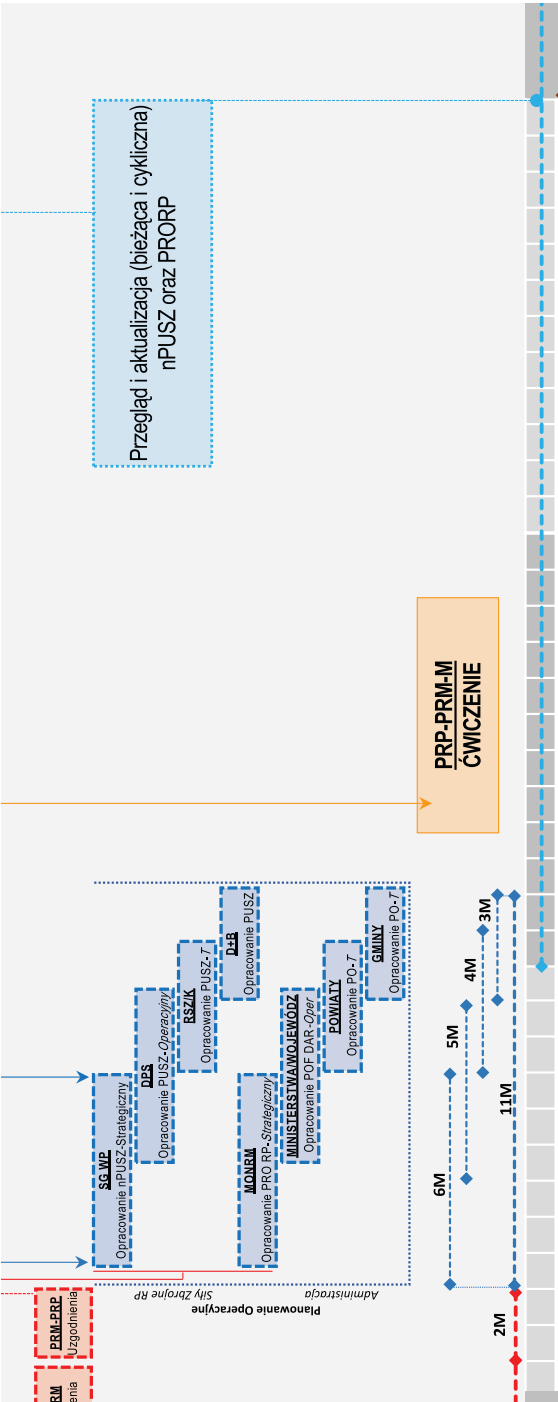
Źródło: oprac. własne.

Rys. 6. Schemat dotyczący ujęcia na osi czasu planowania operacyjnego w administracji cywilnej (skrócony cykl – wariant 18 miesięcy).



Źródło: oprac. własne.

Rys. 7. Schemat dotyczący ujęcia na osi czasu planowania obronnego obejmującego planowanie operacyjne w administracji cywilnej (skrócony cykl – wariant 11 miesięcy) oraz trzecią fazę cyklu (ćwiczenia i przeglądy).



Źródło: oprac. własne.

Analiza procesów wskazuje, że istnieje możliwość jeszcze większego skrócenia procesu planowania operacyjnego w administracji publicznej (do 11 miesięcy) poprzez koncepcję równoległego wykonywania określonych czynności na poszczególnych szczeblach kompetencyjnych. Rys. 7 przedstawia schemat dotyczący ujęcia na osi czasu planowania operacyjnego w administracji cywilnej (skrócony cykl – do 11 miesięcy).

Istotnym elementem realizacji zadań w ramach planowania obronnego są krajowe ćwiczenia systemu obronnego. Prezydent RP zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem. Celem ćwiczeń powinna być weryfikacja przyjętych założeń planistycznych oraz wykazanie ewentualnych niedociągnięć w przygotowaniach obronnych państwa. Ćwiczenia mogą zamykać cykl planistyczny i poprzedzać przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Jak wcześniej wskazano, przeprowadzenie SPBN może być powiązane z przeprowadzeniem SPO.

Dokonane analizy stanowiły podstawę dla BBN do opracowania projektów rozwiązań prawnych regulujących wzajemne zależności między SBN a średniookresową strategią rozwoju kraju oraz dokumentami wynikowymi. Nowe rozwiązania prawne obejmują przykładowo:

- zdefiniowanie celów SBN, filarów bezpieczeństwa narodowego RP oraz obszarów współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi zadania na rzecz odporności państwa;
- wskazanie podstaw opracowania SBN (koncepcja rozwoju kraju; zobowiązania wynikające z przynależności Polski do NATO, Unii Europejskiej oraz umów międzynarodowych; rekomendacje Prezydenta RP do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego);
- wskazanie zależności między SBN a PSDO (w obszarze planowania operacyjnego) oraz między SBN a średniookresową strategią rozwoju kraju (w obszarze programowania obronnego);

- wskazanie dokumentów wykonawczych do SBN oraz miejsce programów rozwoju w relacji do strategii sektorowych i dziedzinowych;
- proces monitorowania wdrażania SBN;
- założenia cykli planistycznych;
- kryteria zapewnienia ciągłości realizacji zadań w obszarze przygotowań obronnych państwa, w tym zasady aktualizacji SBN, PSDO, Planu Reagowania Obronnego RP;
- zasady przeprowadzania Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego;
- zasady organizowania Krajowych ćwiczeń systemu obronnego;
- zasady przeprowadzania Strategicznego przeglądu obronnego oraz opracowania i implementacji strategii obronności;
- cele i zasady wydawania rekomendacji Prezydenta RP do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz do przygotowań obronnych RP, a także ich zależności z innymi dokumentami;
- rolę i cele Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa oraz ich zależności z innymi dokumentami;
- założenia i cele Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP;
- założenia i cele Strategii Wojskowej;
- zadania i organizację Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Opracowane rozwiązania prawne zostały przekazane w trybie roboczym w maju 2024 r. Ministrowi Obrony Narodowej przez Szefa BBN. Ten temat był poruszony przez Prezydenta RP podczas odprawy Kierowniczej Kadry MON i Sił Zbrojnych RP 5 lutego 2025 r.

Podsumowanie

Zadania obronne w państwie są realizowane nie tylko przez Siły Zbrojne RP, lecz także w zakresie wynikającym z norm prawa przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców oraz obywateli. Analizy wskazują, że niektóre rozwiązania prawne (proceduralne)

mogą utrudniać prowadzenie operacji obronnej. Luki prawne potrafią skutecznie destabilizować działania przygotowawcze do operacji obronnej oraz samo jej prowadzenie, tworzą chaos kompetencyjny i paraliż decyzyjny. Zidentyfikowane wątpliwości w sprawie stosowania prawa wymagają ustawowego uregulowania, gdyż odnoszą się do kompetencji organów państwowych, a w swoich skutkach – w przypadku prowadzenia operacji wojskowej – także podmiotów gospodarczych i obywateli. Jednym ze sposobów identyfikacji niedomagań systemu prawnego powinny być strategiczne przeglądy bezpieczeństwa narodowego i strategiczne przeglądy obronne. Brakuje możliwości regulacji zidentyfikowanych wątpliwości systemowych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów lub Ministra Obrony Narodowej albo aktach niższego rzędu. Jeżeli wątpliwości lub luki prawne dotyczą kompetencji organów, regulacje powinny mieć charakter ustawowy.

Piśmiennictwo

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.
- Bełza L., Ćwik D., *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, t. 269, nr 4.
- Charuk A., *Plan, który runął. Koncepcja i założenia specjalnej operacji wojskowej w Ukrainie*, Magnum-x, <https://www.magnum-x.pl/artukul/plan-ktory-runal-koncepcja-i-zalozenia-specjalnej-operacji-wojskowej-w-ukrainie> (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Depesza Polskiej Agencji Prasowej z 2 marca br. dotycząca reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2 marca 2013 r., <https://www.bbn.gov.pl/pl/>

- wydarzenia/4445,PAP-Reforma-dowodztw-ujednoczenie-struktur-na-czas-wojny-i-pokoju.html (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Dmitruk T., *Strategiczny Przegląd Obrony 2016*, <https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10585,armie-swiata,wojsko-polskie,strategiczny-przeglad-obronny-2016> (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, „Wiedza Obronna” 2023, t. 282, nr 1.
- Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa maj 2017, https://zbrojni.blob.core.windows.net/pzdata2/TinyMceFiles/KORP_DRUK1.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie 20 listopada 2010 r.*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja_strategiczna_nato_tlumaczenie.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Koncepcja rozwoju kraju 2050*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, https://irmir.pl/wp-content/uploads/2022/09/Zalacznik-nr-3-KRK2050_Uwarunkowania_istota_organizacja-prac_23.09.2022.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Koziej S., *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, 26 maja 2020 r., <https://pulaski.pl/pulaski-policy-paper-s-koziej-braki-strategii-bezpieczenstwa-narodowego-2020-bez-koncepcji-operacyjnej-i-priorytetow-preparacyjnych/> (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Koziej S., *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2017.
- Kulickowski M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – miejsce i rola*, w: Kulickowski M. (red.), *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2018.

- Maziewski Ł., *General stracił cierpliwość: Nie jesteśmy w stanie wysłać na granicę pełnej brygady*, O2, 1 września 2023 r., <https://www.o2.pl/informacje/general-stracil-cierpliwosc-nie-jestesmy-w-stanie-wyslac-na-granice-pelnej-brygady-6936869315603072a> (dostęp: 9 maja 2025 r.).
- „Mnie już brakowało twarzy, żeby wytrzymać wstyd, jaki przynosili moi przełożeni za granicą”, TVN24, 12 lipca 2018 r., <https://tvn24.pl/polska/general-mieczyslaw-gocul-o-systemie-obronnym-polski-ra853216-2322588> (dostęp: 9 maja 2025 r.).
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Pawłowski J., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP wyznacznikiem roli administracji publicznej w procesie przygotowań obronnych państwa*, w: Kuliczkowski M. (red.), *Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2018.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Józefów 2012.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Strategiczny Przegląd Obronny. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, kwiecień 2011, https://gdziewojско.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/05/raport_spo_14042011.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Strategiczny Przegląd Obronny*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przegląd-obronny> (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Świerczyński M., *Gen. Mieczysław Gocul o dramatycznym stanie polskiej armii*, Polityka, 10 lipca 2018 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755560,1,gen-mieczyslaw-gocul-o-dramatycznym-stanie-polskiej-armii.read> (dostęp: 9 maja 2025 r.).
- Tejchman M., *Gen. Gocul: W ostatnich latach zaniechano szkolenia rezerwistów. To był zdecydowany błąd*, https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/populudniowa-rozmowa/news-gen-gocul-w-ostatnich-latach-zaniechano-szkolenia-rezerwisto,nId,5901697#crp_state=1 (dostęp: 10 maja 2025 r.).

Źródła

Informacja o wynikach kontroli z 18 kwietnia 2014 r., kontrola nr P13/086 (niepublikowana).

Informacja o wynikach kontroli z 31 stycznia 2017 r., kontrola nr P15/040 (niepublikowana).

Informacja o wynikach kontroli z 28 lipca 2017 r., kontrola P16/034 (niepublikowana).

Informacja o wynikach kontroli z 15 stycznia 2020 r., kontrola P18/034 (niepublikowana).

Informacja o wynikach kontroli z 7 października 2022 r. kontrola nr P21/037 (niepublikowana).

Komentarz do art. 136 Konstytucji RP, w: P. Tuleja(red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LexisNexis 2014, <http://10.254.10.16/#/commentary/587939393/736833/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 9 maja 2025 r.).

Komentarz do art. 136 Konstytucji RP., w: Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, <http://10.254.10.16/#/commentary/587599122/396562/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm. *NATO Crisis Response System*, NCRS (niepublikowane).

Pismo nr DSIPO-WS.0300.1.2024 z dnia 1 marca 2024 r.

Pismo nr 548/BBN/24 z dnia 4 lipca 2024 r.

Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk nr 405), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=405> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk nr 3605), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3605> (dostęp: 10 maja 2025 r.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1911 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. nr 98, poz. 978 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. nr 219, poz. 2218.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. z 2003 r. nr 116, poz. 1090 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2006 r. nr 191, poz. 1415.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. nr 34, poz. 294.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz. U. z 2004 r. nr 180, poz. 1855 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. nr 143 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 150 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 151 ze zm.).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r., <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 10 maja 2025 r.).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (dostęp: 10 maja 2025 r.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301.

Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, M.P. z 2024 r., poz. 1038.

Copyright (c) 2025 Dariusz Łukowski, Lucjan Bełza, Sławomir Kita.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share-Alike 4.0 International License.