

**Stanisław Koziej**

## **UWAGI DO PRAC**

### **nad Strategią Bezpieczeństwa Narodowego**

(wybrane fragmenty szerszej publikacji: <https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf>)

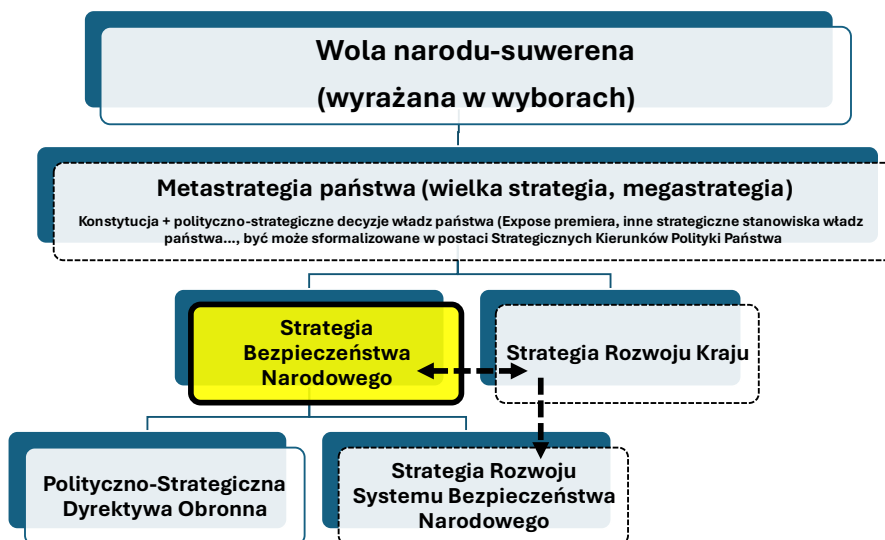
(...)

## **1. Rola i miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego wśród innych strategicznych dokumentów państwa**

Dobrze, że Prezydent swoimi rekomendacjami rozpoczyna pracę nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. Chociaż szkoda, że tak późno. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w 2022 roku była mocnym argumentem na rzecz szybkiej aktualizacji strategii z 2020 roku. Ale lepiej późno niż wcale. Szkoda też, że *Rekomendacje* nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem kolejnego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego z zaangażowaniem nie tylko instytucji państwa, ale całego środowiska analitycznego, eksperckiego, akademickiego, jak zrobiliśmy to w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego w pierwszym strategicznym przeglądzie w latach 2010-2012. To było minimum, co powinno zostać zrobione dla nowelizacji strategii.

Minimum, bo problem inicjowania i opracowywania strategii i jej miejsca oraz roli w całym systemie strategicznego funkcjonowania państwa jest dużo szerszy. Zanim zatem przejdziemy do wewnętrznych aspektów procesu, struktury i treści strategii, spójrzmy na nią jak na „czarną skrzynkę”, analizując jej wejścia i wyjścia, jej zewnętrzne relacje podrzędności, współrzędności i nadrzędności w stosunku do innych tego typu procesów i dokumentów doktrynalnych w państwie (szkic nr 1).

#### Miejsce Strategii bezpieczeństwa Narodowego na „strategicznej mapie” państwa



Szkic nr 1

Zauważmy, że obecnie na wejściu strategia bezpieczeństwa formalnie nie ma swojej nadrzędnej koncepcji, jakiejś „strategii matki”, która stanowiłaby dla niej podstawę. Nie wiadomo skąd ona czerpie swoje główne przesłanie, swoje treści, gdzie ma swoje korzenie. Jeśli do tego jeszcze nie przeprowadzi się wcześniej strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego – jak mamy w tym przypadku – to spada ona w państwową rzeczywistość jak... duch z nieba z łaski prezydenckich rekomendacji. Nie ma bowiem prawnego obowiązku uruchomienia prac i nie ma merytorycznych, doktrynalnych podstaw dla jej treści. To jest słabość polskiego systemu planowania strategicznego.

Co może zatem stanowić ową metastrategię (wielką strategię, megastrategię, prestrategię, nadstrategię...) państwa? O jej fundamentach i generalnych założeniach decyduje oczywiście suweren, który swoją wolę wyraża w demokratycznych wyborach w stosunku do projektowanych i proponowanych mu programów politycznych i ich wykonawców. To z jego woli formułowane są fundamenty prawne, z Konstytucją na czele, oraz główne treści polityki państwa obejmującej klasycznie dwie podstawowe dziedziny: bezpieczeństwo i rozwój.

Dzisiaj owa metastrategia istnieje w formie rozproszonej, ujętej przede wszystkim w Konstytucji i innych aktach prawnych oraz strategicznych (długo- i średniookresowych) decyzjach politycznych władz państwa. Najważniejszym zbiorem tych decyzji jest z pewnością przedstawiane Sejmowi expose premiera rządu rozpoczynającego swoją

kadencję, uzupełniane przez expose ministra spraw zagranicznych i inne decyzje oraz oficjalne stanowiska władz państwa w różnych kwestiach (np. uchwały Sejmu i Senatu). Można sobie wyobrazić także ustanowienie obowiązku formułowania zwartej wersji takiej metastrategii, np. w postaci **Strategicznych Kierunków Polityki (Bezpieczeństwa i Rozwoju) Państwa**, przyjmowanych i co jakiś czas aktualizowanych albo przez samą Radę Ministrów, albo dodatkowo akceptowanych w formie uchwały Sejmu.

Niezależnie jednak od tego w jakiej formie – rozproszonej czy zwartej – będzie istnieć metastrategia bezpieczeństwa i rozwoju państwa, warto rozważyć ustanowienie profesjonalnej instytucji (np. Rządowe Centrum Analiz Strategicznych) odpowiedzialnej za analizy i projekty strategiczne na potrzeby najwyższych władz państwa, czyli za pilnowanie strategiczności podejścia do kierowania państwem.

Skoro podstawowymi dziedzinami funkcjonowania państwa są bezpieczeństwo i rozwój, to realizacyjnymi koncepcjami w stosunku do metastrategii są właśnie strategia bezpieczeństwa narodowego i strategia rozwoju kraju. Na dzisiaj są to *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku* oraz wydana w 2017 roku *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Obydwie wymagają uaktualnienia. Ponieważ obie wzajemnie się warunkują, dobrze byłoby równoległe prowadzić prace nad nimi.

Ale kto o tym ma pomyśleć i to proponować, gdy w rządzie nie ma takiej ponadresortowej, ogólnorządowej, a nie tylko resortowej, instytucji, która powinna za takie całościowe, strategiczne podejście odpowiadać i przedkładać je do decyzji Rady Ministrów prowadzącej całą (zagraniczną i wewnętrzną) politykę państwa. Zanim taka instytucja się pojawi, jeśli w ogóle się pojawi (w postaci np. wspomnianego wcześniej Rządowego Centrum Analiz Strategicznych), to mam nadzieję, że przynajmniej teoretyczną i inspirującą rolę w tym zakresie będzie mogła wkrótce odgrywać obecna Akademia Sztuki Wojennej, przeorganizowana w Akademię Bezpieczeństwa Narodowego, najlepiej w uczelnię ogólnorządową, a nie tylko resortową.

Na poziomie wykonawczym w stosunku do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego znajdują się Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna oraz Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Tutaj panuje ogromny chaos i bałagan, jakie zafundowały nam rządy PiS. Pomieszanie z poplątaniem.

Co do pierwszego dokumentu, który jest najważniejszym wykonawczym dokumentem strategii operacyjnej, to określa on scenariusze

zagrożeń i sytuacje planistyczne oraz zadania do działania w nich wszystkich struktur państwa na czas zagrożenia i wojny.

(...)

Warto zwrócić uwagę, że geneza Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej wywodzi się z czasów, kiedy w praktycznej działalności państwa nie istniało jeszcze zintegrowane bezpieczeństwo narodowe, ani też system bezpieczeństwa narodowego, a jego treść praktyczna (realizacyjna) sprowadzała się w zasadzie do obronności i systemu obronnego, czyli odpierania zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych przez siły zbrojne i wspierające je struktury pozamilitarne. Dlatego dyrektywa nosi nazwę „obronna”. Dzisiaj, w erze bezpieczeństwa zintegrowanego i strategicznego zajmowania się nie tylko zagrożeniami militarnymi, warto jednak rozważyć w ślad za zmianą (wzbogaceniem) jej treści także zmianę jej nazwy na **Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Bezpieczeństwa Narodowego (Państwa)**.

O ile w stosunku do zadań struktur państwa realizowanych w razie zagrożenia, kryzysu i wojny mamy względną jasność co do nadrzędnego dokumentu planistycznego, jakim jest omawiana wyżej dyrektywa, to gorzej jest z zadaniami przygotowawczymi do takich działań, tj. określającymi kierunki i priorytety rozwoju, transformacji (organizacyjnej, kadrowej, technicznej, doktrynalnej itp.) systemu bezpieczeństwa narodowego i jego elementów stosownie do wymagań operacyjnych. Co prawda na poziomie koncepcji akurat ten dział strategii jest w miarę dobrze rozbudowany zarówno w obowiązującym dokumencie z 2020 roku, jak i w obecnych prezydenckich rekomendacjach w postaci tzw. czterech filarów bezpieczeństwa, to już gorzej jest z poziomem wykonawczym.

Dzisiaj wciąż najwyższym dokumentem w tym nurcie strategicznym (przygotowania strategiczne, transformacja strategiczna) jest **Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych**. Sam biorę „na klatę” odpowiedzialność za system i nazewnictwo poszczególnych strategicznych dokumentów planistycznych, w tym i za ten, ale – o czym wspominałem wyżej - podobnie jak w stosunku do dyrektywy także tutaj jest to rozwiązanie z „ery obronności państwa” (i zajmowania się systemem obronnym), gdy dzisiaj żyjemy już w szerszej „erze zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego” (i tym samym potrzeby zajmowania się systemem bezpieczeństwa narodowego, a nie tylko obronnym). Dlatego strategiczne ukierunkowywanie i regulowanie tylko pozamilitarnych przygotowań obronnych to za mało, jest za wąskie w stosunku do potrzeb.

Należy zauważyć, że już dekadę temu pojawiła się próba wyjścia naprzeciw tym potrzebom. Wtedy to po uzgodnieniach z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego Ministerstwo Obrony Narodowej opracowało i Rada Ministrów przyjęła w 2013 roku [Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego](#) obowiązującą do 2022 roku. Szkoda, że nie kontynuowano tej praktyki i nie opracowano kolejnej takiej strategii. Myślę, że należałoby to podjąć teraz, ustanawiając jednocześnie ją jako dokument formalnie (prawnie) obowiązujący. Przy okazji warto zmienić istotę i nazwę tego dokumentu: nie strategia, lecz program. Strategie są dokumentami koncepcyjnymi, natomiast na poziomie wykonawczym muszą być już formułowane nie koncepcje, tylko konkretne zadania dla wykonawców, ujmowane w takich dokumentach, jak plany, programy, dyrektywy. W tym przypadku zatem proponuję, aby to był wieloletni **Program Przygotowań (rozwoju, transformacji...) Systemu Bezpieczeństwa Narodowego (Państwa)**.

(...)

#### **A. Współdziałanie władz państwa**

Podobnie jak w dowodzeniu wojskowym, tak i w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym na szczeblu państwa konieczne jest zapewnienie jego ciągłości w czasie pokoju, kryzysu (w tym zagrożenia hybrydowego) i wojny. Jednym z istotnych tego warunków jest tożsamość organizacyjna i funkcjonalna systemu kierowania w tych sytuacjach, dla której punktem wyjścia powinna być konieczna i optymalna struktura organizacyjna w warunkach najtrudniejszych, czyli w czasie wojny (WSKBN - Wojenny System Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym).

Nie ulega wątpliwości, że priorytetowym problemem w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym jest stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych do sprawnego i skutecznego współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów w tym procesie (szkic nr 10). Dlatego należałoby podjąć inicjatywę prawnego „zagospodarowania” konstytucyjnego organu, jakim jest Rada Gabinetowa, na potrzeby koordynacji działania Prezydenta i Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, jako sprawach „szczególnej wagi”, o jakich mówi Konstytucja. Jest to tym bardziej istotne, że Rada Gabinetowa jest organem prezydencko-rządowym

i najlepiej do takiej koordynacji (choć oczywiście nie decyzyjności) mogłaby się nadawać.

## Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa



- **Rada Gabinetowa jako konstytucyjne forum współdziałania PRP-RM. Jej szczególna rola w czasie wojny**
- **Rada Ministrów na cz. W (w ramach Rady Gabinetowej razem z PRP: jako Wojenna Rada Gabinetowa/Gabinet Wojenny)**

### *Szkic nr 10*

Jednym z najbardziej skomplikowanych problemów jest sprawne kierowanie obroną państwa w czasie wojny przez Prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów. Rada Gabinetowa mogłaby być naturalnym forum (formułą) takiego współdziałania. Konstytucja nadaje Prezydentowi kompetencje wydawania w czasie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy, jeśli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Być może takie rozporządzenia („dekrety”) mógłby Prezydent wydawać na posiedzeniach (wojennej) Rady Gabinetowej.

Z powyższym wiąże się kolejny problem. Rada Ministrów w czasie pokoju jest z reguły dość licznie rozbudowanym organem (co najmniej kilkunastu ministrów). W czasie wojny też zapewne trudnym do szybkiego zebrania się i mało operatywnym. Ponadto do kierowania obroną państwa nie są potrzebni wszyscy ministrowie. Dlatego warto rozważyć rekomendację ustawowej regulacji o dokonaniu na czas wojny przez Prezydenta na wniosek premiera takich zmian w składzie Rady Ministrów, aby maksymalnie ograniczyć jej liczebność do niezbędnych ministrów (każdy odpowiedzialny mógłby być za większą liczbę działów administracji rządowej). Taka Rada Ministrów wraz z Prezydentem stanowiłaby w istocie **wojenną Radę Gabinetową**, bardziej adekwatną do warunków kierowania państwem w czasie wojny, w tym obroną państwa.

Do rozważenia jest także ewentualne prawne wprowadzenie takiego sposobu korzystania przez Prezydenta z konstytucyjnego organu pomocniczego, jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, by stanowiła ona rzeczywiste forum uzyskiwania konsensusu wszystkich parlamentarnych sił politycznych w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.

(...)

### **A. Integracja systemu kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem**

Bezpieczeństwo Polski jest wciąż kierowane „resortowo”. Istnieją odrębne systemy planowania i zarządzania reagowaniem obronnym oraz kryzysowym sięgające od centrali, przez resorty, województwa, aż do samorządów (odrębne plany i programy obronne, kryzysowe, obrony cywilnej). Brakuje zintegrowanego oraz kompleksowego podejścia (comprehensive approach). Dzieje się to w warunkach, gdy coraz więcej dziedzin bezpieczeństwa ma charakter transsektorowy (np. cyberbezpieczeństwo, ochrona ludności, przemysł obronny...), co wymaga ujednoliconego kierowania i zarządzania nimi. Dlatego istnieje potrzeba konsolidacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach państwa – od Rady Ministrów do poziomu samorządowego – według modelu: decydent, kolegiálny organ doradczy, organ sztabowy.

Na szczeblu centralnym po słusznym ustanowieniu Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego warto wzmocnić strukturę sztabową obsługującą ten komitet, jaką powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wzmocnione kompetencyjnie o sprawy kryzysów polityczno-militarnych oraz rozwinięte organizacyjnie w **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego**. Pozwoliłoby to jednocześnie dostosować zarządzanie kryzysowe na szczeblu państwa do zintegrowanego (cywilno-wojskowego) kierowania reagowaniem kryzysowym w NATO. W ministerstwach, województwach i samorządach należałoby także przeprowadzić stosowną integrację struktur odpowiedzialnych za różne sektory bezpieczeństwa.

Wskazane byłoby również merytorycznie zintegrować główne dokumenty strategiczne w państwie dotyczące bezpieczeństwa. Na przykład – o czym już uprzednio wspominałem – zamiast obecnej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, regulującej jedynie sprawy obronne,

można byłoby rozważyć wydawanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Bezpieczeństwa Narodowego, regulującej działania (operacje) państwa we wszystkich obszarach bezpieczeństwa. W konsekwencji wskazane byłoby także ustanowienie na wszystkich szczeblach struktury państwa zintegrowanych planów bezpieczeństwa (resortu, województwa, samorządu) obejmujących problematykę planowania i programowania obronnego, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Integrowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wymaga oczywiście uporządkowania przepisów prawnych, co można osiągnąć poprzez przygotowanie kompleksowej ustawy dotyczącej kierowania bezpieczeństwem narodowym (lub stosownego znowelizowania ustawy o obronie Ojczyzny).

Dla zapewnienia zintegrowanego podejścia do współczesnego bezpieczeństwa narodowego konieczne jest adekwatne do takich warunków i potrzeb przygotowywanie kadr kierowniczych, dowódczych, administracyjnych i sztabowych. Zasadne jest zatem opracowanie i wdrożenie stosownej koncepcji szkolenia, studiów i kursów z zakresu zintegrowanego bezpieczeństwa na różnych szczeblach struktury państwa. Celowe byłoby zatem m.in. odpowiednie ukierunkowanie naukowe i dydaktyczne na ten cel najbardziej do tego predystynowanej dzisiaj uczelni, jaką jest Akademia Sztuki Wojennej, z zasadnością przekształcenia jej – co sygnalizowałem także już wcześniej - wręcz w **Akademię Bezpieczeństwa Narodowego**.

*Dla szerszego przestudiowania sygnalizowanych tutaj kwestii zapraszam na <https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf>*

=====