

Niniejsze opracowanie zawiera wyłącznie indywidualne poglądy autora, które niekoniecznie muszą odzwierciedlać oficjalne stanowisko Ministerstwa Obrony Narodowej lub innych organów państwowych.

Gen. bryg. prof. dr hab. Stanisław Koziej

TEZY I KOMENTARZE
DO PRAC NAD STRATEGIĄ BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Tbilisi - Marzec - 1998

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	3
I. AKT USTANAWIAJĄCY STRATEGIĘ	4
II. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ORAZ STRATEGIA OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ) RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ .	5
WSTĘP	5
1. PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	7
1.1. Polska - jako podmiot i przedmiot bezpieczeństwa	7
1.2. Polskie interesy narodowe i strategiczne cele w dziedzinie bezpieczeństwa	9
1.3. Ogólne zasady organizacji bezpieczeństwa państwa	11
2. ZEWNĘTRZNE WARUNKI BEZPIECZEŃSTWA POLSKI	14
2.1. Państwa sąsiednie	14
2.2. Organizacje międzynarodowe	17
2.3. Transnarodowe zjawiska i struktury nieformalne	19
3. STRATEGICZNE KONCEPCJE OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ)	20
3.1. Strategia prewencyjna	20
3.2. Strategia antykryzysowa	22
3.3. Strategia wojenna	23
4. SYSTEM OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ)	26
4.1. Naczelne organy kierowania obronnością (obroną narodową)	26
4.2. Siły zbrojne	31
4.3. Pozamilitarne ogniwa obronne	33
4.4. Przygotowania obronne	34
ZAKOŃCZENIE	36
III. KOMENTARZE	37
IV. ZAŁĄCZNIKI	
1. „Tarcza” bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)	
2. Struktura strategii bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)	
3. Treść współczesnej obronności (obrony narodowej)	
4. System bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)	
5. Dziedziny strategii obronności (obrony narodowej)	
6. System obronności (obrony narodowej)	
7. Organy kierowania obronnością (obroną narodową)	
8. Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie wojny	
9. Przygotowania obronne	

WPROWADZENIE

Nowa sytuacja strategiczna Polski po wstąpieniu do NATO wymaga przyjęcia nowej koncepcji bezpieczeństwa, a zwłaszcza bezpieczeństwa zewnętrznego, w tym strategii obronności (obrony narodowej). Dotychczasowe założenia - przygotowane dla przejściowych warunków samodzielności strategicznej Polski - spełniły swą rolę w latach dziewięćdziesiątych i obecnie muszą być zastąpione przez koncepcję odpowiadającą radykalnie zmienionej sytuacji i warunkom bezpieczeństwa koalicyjnego w ramach NATO. Nieodzowność modyfikacji niektórych praktycznych (realizacyjnych) rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym obronności, wiąże się także z wejściem w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejsze opracowanie - zawierające wyłącznie indywidualne poglądy i propozycje autora - ma na celu przedłożenie do dyskusji wyjściowych tez do takich prac. Składa się z czterech - oprócz wprowadzenia - części:

1) zarysu tekstu stosownego aktu (uchwały Sejmu) wprowadzającego w życie nowe założenia i koncepcje strategiczne;

2) tezowych założeń i koncepcji strategicznych w postaci projektu dokumentu pt. „Podstawowe założenia bezpieczeństwa oraz strategia obronności (obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej”;

3) komentarzy sygnalizujących kontrowersyjne kwestie merytoryczne i formalne oraz ukazujących szersze tło lub uzasadnienia proponowanych ustaleń i rozwiązań;

4) załączników ilustrujących niektóre zagadnienia omawiane w komentarzach.

Odsyłacze umieszczone w tekście /1,2.../ oznaczają numer komentarza umieszczonego w trzeciej części opracowania.

I.

AKT USTANAWIAJĄCY STRATEGIĘ

Zarys tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie „Podstawowych założeń bezpieczeństwa oraz strategii obronności (obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej”/1/

Wolą i siłą Narodu Polskiego - uzewnętrznioną przed około 20 laty w sposób szczególnie w posłannictwie i inspiracjach jego najwybitniejszego od wieków syna, Jana Pawła II oraz w moralnej sile fenomenu „Solidarności” - zapoczątkowane zostały na progu lat osiemdziesiątych wielkie i powszechne przemiany świadomościowe, polityczne, społeczne i ekonomiczne, które objęły nie tylko Polskę, ale i cały obszar Europy Środkowej i Wschodniej. Ich to logiczną konsekwencją jest historyczna, o epokowym wręcz znaczeniu, zmiana warunków bezpieczeństwa naszego kraju w wyniku rozpadu imperium radzieckiego, wstąpienia Polski do NATO oraz zapoczątkowania poszerzania tego sojuszu także o inne państwa. W rezultacie tych zmian sytuacja bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej u progu XXI wieku może być po raz pierwszy od czasów Polski Jagiellonów charakteryzowana z przewagą czynników pozytywnych nad negatywnymi, z przewagą szans nad niebezpieczeństwami.

Nie zwalnia to oczywiście nas, obecnego pokolenia, z troski o bezpieczeństwo narodu i państwa. Wręcz przeciwnie - zobowiązuje do szczególnej koncentracji, aby nie zaprzepaścić tego osiągnięcia, aby nie zmarnować historycznej szansy wypracowanej takim wysiłkiem. Taka też myśl przewodnia przyświeca obecnej polskiej polityce obronnej - kultywować, umacniać i rozwijać to, co osiągnęliśmy, aby pozostawić następnym pokoleniom jeszcze pewniejsze poczucie bezpieczeństwa, niż to, które jest naszym udziałem. Co i w jaki sposób zamierzamy robić w najbliższych latach w dziedzinie obronności, aby tak właśnie się stało - przedstawiają niniejsze „Podstawowe założenia bezpieczeństwa oraz strategia obronności (obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej”, które uchwała się jako formalnie obowiązującą (doktrynalną) wykładnię polskich celów i zadań strategicznych oraz ukierunkowanie co do sposobów i środków niezbędnych do ich realizacji. /2/

II.

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA BEZPIECZEŃSTWA
ORAZ STRATEGIA OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ)
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

WSTĘP

Konstytucyjnie bezpieczeństwo państwa (bezpieczeństwo narodowe) dzieli się na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne./3/ Niniejszy dokument formułuje jedynie podstawowe (ogólne) założenia całościowo rozumianego bezpieczeństwa państwa,/4/ koncentrując się na strategii obronności (obrony narodowej). Zawiera on oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych oraz określa cele strategiczne, podstawowe założenia i zasady organizacji bezpieczeństwa państwa w nowej sytuacji strategicznej po wstąpieniu do NATO. Na podstawie oceny zewnętrznych warunków realizacji interesów narodowych (z zaakcentowaniem szans, wyzwań i zagrożeń) oraz stosownie do celów strategicznych ustala obowiązującą (doktrynalną) koncepcję strategiczną w dziedzinie obronności (obrony narodowej), z określeniem sił i środków wydzielonych do bezpośredniej realizacji zadań sprecyzowanych w tej koncepcji, czyli ustaleniem składu, struktury i zasad utrzymywania systemu obronności (obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej./5/

Podstawowymi kategoriami pojęciowymi, przesądzającymi o całej aparaturze pojęciowej niniejszego dokumentu, są: interesy narodowe oraz konstytucyjne terminy - bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, obronność, a także odnoszące się do nich odpowiednio pojęcia strategii i systemu bezpieczeństwa (obronności). Rozumiane są one następująco:

a) *interesy narodowe* - to najistotniejsze i historycznie trwałe (niezmienne) determinanty fizycznego istnienia oraz zgodnego z własnymi dążeniami, godnego w wymiarze duchowym i materialnym życia narodu i suwerennego funkcjonowania jego państwa;

b) *bezpieczeństwo państwa* (w dotychczasowej literaturze, a także w praktyce strategicznej szeregu innych państw, bardziej powszechny jest termin „bezpieczeństwo narodowe”) - to dziedzina działania państwa obejmująca przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom dla interesów narodowych oraz kształtowanie jak najkorzystniejszych warunków do realizacji tych interesów;

c) *bezpieczeństwo zewnętrzne (wewnętrzne) państwa* - to dziedzina bezpieczeństwa państwa obejmująca przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom zewnętrznym (wewnętrznym) dla interesów narodowych oraz kształtowanie jak najkorzystniejszych zewnętrznych (wewnętrznych) warunków realizacji tych interesów;

d) *obronność* (w literaturze i praktyce występuje także równoznaczny termin „obrona narodowa” albo „bezpieczeństwo militarne”) - to dziedzina bezpieczeństwa zewnętrznego obejmująca wszelkie działania państwa w zakresie przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) szczególnym rodzajom zagrożeń, jakimi są zagrożenia polityczno-militarne, w tym zagrożenia kryzysowe i wojenne; /6/

e) *strategia bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)* - i analogicznie jej działy: strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, zewnętrznego i obronności (lub obrony narodowej) - to przyjęta do realizacji koncepcja zawierająca określenie najistotniejszych (strategicznych) potrzeb i celów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (obronności), optymalnych w danych warunkach sposobów osiągnięcia tych celów oraz niezbędnych do tego sił i środków;

f) *system bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)* i -odpowiednio - system obronności (obrony narodowej) - to całość sił i środków przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa (obronności), odpowiednio do tych zadań zorganizowana, utrzymywana i przygotowywana. Bezpieczeństwo państwa i jego obronność zapewnia się w wyniku ciągłego, bieżącego i sprawnego funkcjonowania jego systemu bezpieczeństwa (obronności), przy angażowaniu w nadzwyczajnych sytuacjach krytycznych całego potencjału narodowego (całego narodu i wszystkich zasobów oraz struktur jego państwa).

1. PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1.1. Polska - jako podmiot i przedmiot bezpieczeństwa/7/

Państwowość polska ma ponad tysiącletnią historię. Cała historia Polski znaczone była zmaganiem o niepodległość i suwerenność z dwoma potężnymi sąsiadami - Rosją i Niemcami. Pod koniec XVIII wieku utraciliśmy niepodległość w wyniku skoordynowanej akcji trzech największych mocarstw ówczesnej Europy - Rosji, Prus i Austrii, aby jednak na początku XX wieku odzyskać ją ponownie, dzięki determinacji, wytrwałości, żywotności i walce całego narodu w warunkach rozbiorów. Bohaterska walka i przetrwanie II wojny światowej oraz ostateczne przełamanie dominacji radzieckiej zaowocowało pełną suwerennością pod koniec wieku XX.

Polska jest obecnie państwem średniej wielkości, leżącym w samym centrum Europy. Pod względem liczby ludności zajmujemy 27, a pod względem terytorium 68 miejsce wśród państw świata. Jesteśmy członkiem ONZ, OBWE i NATO. W niedługim czasie staniemy się członkiem UE i UZE. Graniczymy bezpośrednio z 7 państwami, w tym z dwoma potęgami europejskimi Niemcami i Rosją.

Ludność Polski liczy około 40 milionów mieszkańców. Jesteśmy narodem niemal jednolitym pod względem etnicznym. Mniejszości narodowe są nieliczne: niemiecka - ok. 1,3%, ukraińska - ok. 0,6% i białoruska - ok. 0,5%. Poza granicami żyje około 10 milionów obywateli innych państw pochodzenia polskiego. Nie mamy żadnych problemów na tle narodowościowym. Dominującą religią jest religia katolicka (ok. 95% ludności). Liczba ludności w wieku produkcyjnym wynosi ok. 18 milionów. Ponad 60% ludności żyje w miastach. Gęstość zaludnienia - ponad 120 mieszkańców na km². Terytorium Polski liczy ponad 300 tys.km². Długość granic - ponad 3000 km, w tym ok. 500 km granicy morskiej. 75% terytorium - to niziny. Dwie główne rzeki, w których zlewisku znajduje się prawie całe terytorium Polski - to Wisła i Odra. Główne bogactwa naturalne - węgiel kamienny, siarka, miedź.

Polska leży w szczególnie ważnym strategicznie miejscu Europy. W sensie politycznym jest to styk NATO z jego dwoma najważniejszymi partnerami strategicznymi - Rosją i Ukrainą. W znaczącej mierze właśnie przez Polskę przechodzą

zarówno pozytywne (konstruktywne), jak i negatywne (destruktywne) wzajemne oddziaływania NATO z tymi partnerami. Stanowisko polityczne Polski jest zatem niezmiernie istotne dla kształtowania się strategicznych relacji na linii Wschód-Zachód, w tym dla zapobiegania i rozwiązywania ewentualnych spornych kwestii.

Geograficzne położenie w centrum Europy oraz na przewężeniu między Bałtykiem i Karpatami powoduje, że z punktu widzenia militarnego terytorium Polski stanowi obszar o specjalnym znaczeniu strategicznym na europejskiej linii Wschód-Zachód, co dla samej Polski zawsze oznaczało tragiczne konsekwencje w okresach wielkich konfrontacji zbrojnych w Europie. W razie wojny na teatrze europejskim panowanie nad terytorium Polski ma kluczowe znaczenie dla swobody strategicznej obydwu przeciwstawnych stron.

Również z punktu widzenia ekonomicznego Polska jest ważnym łącznikiem między zaawansowaną gospodarczo Europą Zachodnią i borykającą się z trudnościami, ale o olbrzymich możliwościach rozwoju Europą Wschodnią. Jest z jednej strony swego rodzaju „filtrem” przed negatywnym oddziaływaniem na Europę Zachodnią skutków rozregulowanej gospodarki wschodniej, z drugiej zaś dobrą bazą wyjściową do ekspansji ekonomicznej gospodarki zachodniej na rozległe i chłonne przestrzenie Europy Wschodniej.

Společnie Polska pod koniec XX wieku stała się ważnym wzorcem przekształceń demokratycznych na obszarze byłej dominacji radzieckiej. „Solidarność”, pokojowe metody rozwiązywania wewnętrznych problemów, konsekwentne i pomyślne przeprowadzanie reform wewnętrznych, ułożenie normalnych, przyjaznych stosunków z historycznymi przeciwnikami - narodami niemieckim i ukraińskim - to pozamaterialny potencjał strategiczny Polski nadający jej szczególną rolę w Europie Środkowej i Wschodniej.

1.2. Polskie interesy narodowe i strategiczne cele w dziedzinie bezpieczeństwa/8/

Polska ma dwa rodzaje interesów narodowych. Pierwszy - to interesy bezwzględne, egzystencjalne (życiowe), związane z bezpośrednim bezpieczeństwem fizycznym życia obywateli oraz istnienia narodu i państwa. Są to interesy niestopniowalne, jednowymiarowe, nienegocjowalne, „zero-jedynkowe”. Drugi rodzaj - to interesy względne, jakościowe, związane z jakością życia obywateli, istnienia narodu i funkcjonowania państwa. W przeciwieństwie do pierwszych są stopniowalne, wielowymiarowe, pozostawiają pewien margines „negocjowalności”. Można ponadto wśród nich wyróżnić dwie grupy:

- a) bezpośrednie - dotyczące wprost obywateli, narodu i państwa polskiego oraz
- b) pośrednie, związane z ogólniejszymi wartościami i dotyczące szeroko rozumianego otoczenia międzynarodowego, ale mające znaczenie dla naszych obywateli, narodu i państwa.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (Art. 5.) państwo jest zobowiązane strzec następujących podstawowych wartości, które odzwierciedlają najważniejsze interesy i cele narodowe. Są to:

- niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli,
- dziedzictwo narodowe,
- ochrona środowiska

Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są priorytetowymi, egzystencjalnymi interesami narodowymi, zapewnienie których ma charakter bezwzględnego imperatywu, implikującego zastosowanie wszelkich dostępnych sposobów, sił i środków, z wojennymi włącznie. Możliwość godnego i godziwego życia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, przy swobodnym korzystaniu z dorobku i kultywowaniu całego dziedzictwa narodowego oraz w normalnym (nie zdewastowanym) środowisku - to grupa ważnych, bezpośrednich interesów jakościowych, dla zapewnienia których naród

i jego państwo gotowe są do najwyższych w granicach swych możliwości - ale bez ryzykowania swego istnienia - wysiłków i poświęceń. Wreszcie pośrednio w polskim interesie narodowym leży realizacja wszystkich powyższych wartości również przez inne narody i ich państwa, zwłaszcza znajdujące się w naszym sąsiedztwie, a także sprawne funkcjonowanie struktur międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Nasze zaangażowanie się na rzecz tych interesów nie może jednak w żadnym wypadku odbywać się kosztem lub narażać na ryzyko dwóch pierwszych grup interesów bezpośrednich.

Ochrona powyższych interesów przed wszelkimi zagrożeniami oraz kształtowanie bezpiecznych warunków ich realizacji jest najogólniejszym celem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej w ramach spełniania jednej z jej podstawowych funkcji, jaką jest zapewnianie bezpieczeństwa państwa (narodowego). Cel ten obejmuje następujące główne grupy celów strategicznych:

- ochrona życia i zapewnienie codziennego (bieżącego) bezpieczeństwa wszystkich obywateli zarówno na terytorium Polski, jak i za granicą;
- zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- zapewnienie suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu i organizacji oraz zasadach funkcjonowania (ustroju) państwa polskiego;
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela;
- tworzenie bezpiecznych warunków do godziwego - w wymiarze materialnym i duchowym - życia obywateli;
- ochrona struktur państwowych i innych instytucji oraz zapewnienie możliwości ich bezpiecznego i zgodnego z prawem funkcjonowania;
- ochrona materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych oraz majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej i społecznej;

- ochrona duchowego dziedzictwa narodowego, w tym wyznawanych przez obywateli i naród norm i wartości, przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz zapewnienie możliwości jego swobodnego kultywowania;
- wspieranie wysiłków na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez wkład w kształtowanie i zapewnianie wszechstronnego bezpieczeństwa indywidualnego (praw i wolności) obywateli i narodów innych państw, a także autorytetu i skutecznego funkcjonowania organizacji międzynarodowych;
- ochrona środowiska naturalnego;
- ochrona przed skutkami katastrof i klęsk przyrodniczych i cywilizacyjnych.

1.3. Ogólne zasady organizacji bezpieczeństwa państwa

Podstawy działań państwa mających na celu ochronę interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej określa Konstytucja, a zasady wykonywania zadań w tym zakresie, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności, ustanawiane są w ustawach, a także w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Zgodnie z Konstytucją za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego odpowiedzialna jest Rada Ministrów, która w związku z tym określa szczegółowe sposoby wykonywania zadań ustawowych oraz wydziela niezbędne do tego siły i środki w ramach prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej.

Dla osiągnięcia strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczypospolita Polska organizuje i utrzymuje, odpowiadający potrzebom i zgodny z możliwościami, system bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego). System ten funkcjonuje ciągle, przeciwstawiając się wszelkim pojawiającym się na bieżąco zagrożeniom dla interesów narodowych oraz utrzymując potrzebną zdolność i gotowość do rozwinięcia się w razie potrzeby przeciwstawiania się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych./9/ Składa się on z trzech podstawowych elementów:

a) *naczelne organy kierowania* - są to konstytucyjne organy władzy wykonawczej w państwie: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów./10/ Naczelne organy kierowania sprzężone funkcjonalnie i informacyjnie z pozostałymi organami kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej (resorty, województwa, jednostki samorządowe i kierownictwa innych podmiotów państwowych oraz organy dowodzenia sił zbrojnych) - w których kompetencjach znajdują się bezpośrednio lub na mocy zlecenia kwestie bezpieczeństwa indywidualnego obywateli, bezpieczeństwa zbiorowego społeczności lokalnych i bezpieczeństwa państwa w całości - tworzą w sumie system kierowania bezpieczeństwem państwa (bezpieczeństwem narodowym). System ten funkcjonuje na podstawie i zgodnie z prawem ustanowionym przez władzę ustawodawczą (Sejm i Senat), na straży czego stoją organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały);

b) *podstawowe* (wyspecjalizowane, główne) *ogniwa bezpieczeństwa państwa* - są to siły i środki powołane i utworzone wyłącznie lub głównie w celu zapewniania zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Należą do nich w całości resorty (rozumiane jako ministerstwa wraz z podległymi im siłami i środkami) spraw zagranicznych (dyplomacja), obrony narodowej (siły zbrojne), spraw wewnętrznych i administracji (policja, straż graniczna, straż pożarna, Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe), sprawiedliwości (prokuratura, więziennictwo), ochrony środowiska, Urząd Ochrony Państwa (wywiad, kontrwywiad) oraz formacje obrony cywilnej;

c) *uzupełniające* (ogólne, wspomagające) *ogniwa bezpieczeństwa państwa* - są to wszystkie pozostałe siły i środki państwa, na które dodatkowo (oprócz ich podstawowych funkcji) nakładane są lub też są im zlecane zadania dotyczące bądź to bezpośredniego udziału w różnej formie i w różnym wymiarze w zapewnianiu bezpieczeństwa, bądź też pośredniego wsparcia i zabezpieczenia działań innych sił wykonujących zadania bezpośrednio. W tej grupie sił i środków wyróżnia się - ze względu na ich charakter - trzy rodzaje ogniw wspomagających: ochronne - część sił i środków resortów powołanych do wykonywania różnych funkcji ochronno-usługowych (w tym zwłaszcza zdrowia i opieki społecznej, zasobów naturalnych i leśnictwa), wszelkiego rodzaju wewnątrzresortowe, lokalne, samorządowe itp. straże i służby ochronne; gospodarcze - część sił i środków resortów gospodarczych, wszelkie

lokalne, samorządowe i indywidualne podmioty gospodarcze, na które nałożone są lub którym zlecane są zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa; informacyjne - część resortów działających w sferze szeroko rozumianej informacji (oświata, kultura, nauka), instytucje państwowe, samorządowe i prywatne zajmujące się specjalistycznie zbieraniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji (agencje informacyjne, media, wydawnictwa), na które nałożone są lub którym zlecane są zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Odpowiednio do postanowień konstytucyjnych system bezpieczeństwa państwa obejmuje dwa podsystemy funkcjonalne: bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Różnią ich przede wszystkim spełniane funkcje (zadania) oraz skład i struktura ogniw podstawowych. W systemie bezpieczeństwa zewnętrznego podstawowymi ogniwami są resorty spraw zagranicznych, obrony narodowej i Urząd Ochrony Państwa. Resorty spraw wewnętrznych i administracji, sprawiedliwości, ochrony środowiska spełniają razem z wszystkimi pozostałymi siłami i środkami państwa funkcje wspomagające. Natomiast w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego one właśnie, wspólnie z Urzędem Ochrony Państwa, spełniają główną rolę, podczas gdy resorty spraw zagranicznych i obrony narodowej wykonują funkcje pomocnicze i uzupełniające. Częścią systemu bezpieczeństwa zewnętrznego, wyspecjalizowaną w przeciwdziałaniu (zapobieganiu i przeciwstawianiu się) zagrożeniom polityczno-militarnym (kryzysowym i wojennym), jest system obronności (obrony narodowej), w którym wiodącą rolę odgrywają siły i środki resortu obrony narodowej (siły zbrojne).

2. ZEWNĘTRZNE WARUNKI BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

Z punktu widzenia bezpieczeństwa wzajemne relacje z otoczeniem międzynarodowym, które determinują zewnętrzne potrzeby strategiczne Polski w dziedzinie obronności, mają dwojaki charakter. Są to wyzwania - w postaci sytuacji wymagających podejmowania decyzji strategicznych w celu koniecznego dostosowania się do zmieniających się warunków międzynarodowych, w tym sprostania wymaganiom bądź wykorzystania szans stwarzanych przez partnerów, i zagrożenia - w postaci istniejących obiektywnie możliwości destrukcyjnego (niszczącego, obezwładniającego, zakłócającego) oddziaływania polityczno-militarnego ze strony innych podmiotów środowiska międzynarodowego. Polska uwzględnia w swych ocenach strategicznych zarówno zagrożenia kryzysowe - wynikające z możliwości zaistnienia w jej otoczeniu niebezpiecznych sytuacji polityczno-militarnych (z konfliktami militarnymi włącznie) albo mające charakter transnarodowych zagrożeń paramilitarnych lub pozamilitarnych, będących następstwem różnorodnych wynaturzeń i degeneracji rozwoju społeczno-cywilizacyjnego współczesnego świata (terroryzm, zorganizowana przestępczość, niekontrolowane i nielegalne rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, dewastacja środowiska itp.) - jak i zagrożenia wojenne, przedstawiające sobą groźbę agresji zbrojnej wymierzonej bezpośrednio przeciwko niej lub jej sojusznikom.

Charakter, skala i intensywność owych wyzwań i zagrożeń ze strony poszczególnych podmiotów środowiska międzynarodowego zależy od ich interesów oraz usytuowania w bliższym (bezpośrednim) lub dalszym (pośrednim) otoczeniu międzynarodowym Polski. W otoczeniu tym wyróżnia się trzy rodzaje czynników: państwa sąsiednie, organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem, oraz transnarodowe zjawiska i struktury nieformalne. /11/

2.1. Państwa sąsiednie

Tradycyjnie sąsiedzi są podstawowym wyznacznikiem potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa każdego państwa. Największym sąsiadem Polski wpływającym decydująco na nasze bezpieczeństwo jest *Rosja*. Rozwój sytuacji w Rosji determinuje stan bezpieczeństwa nie tylko w regionie i w wymiarze europejskim, ale także w skali globalnej. Rosja jest źródłem zarówno największych wyzwań, jak i obszarem, gdzie mogą pojawić się szczególnie niebezpieczne dla Polski zagrożenia.

Wyzwania wiążą się z ogromną szansą na zbudowanie wspólnym wysiłkiem Rosji i NATO systemu wspólnego (wzajemnego) bezpieczeństwa euroatlantyckiego, co byłoby szczególnie korzystne dla bezpieczeństwa Polski. Ukształtowanie cechujących się wzajemnym zrozumieniem, brakiem uprzedzeń, równoprawnych stosunków polsko-rosyjskich we wszystkich sferach aktywności naszych państw i narodów jest również historycznym wyzwaniem dla obecnego pokolenia Rosjan i Polaków, wyzwaniem na miarę znaczenia ustanowienia analogicznych stosunków polsko-niemieckich oraz obecnego kształtowania takichże stosunków polsko-ukraińskich i polsko-litewskich.

Potencjalne źródła zagrożeń tkwią w niebezpieczeństwie załamania się procesu przekształceń ustrojowych, społecznych i ekonomicznych w Rosji (przejście od państwa imperialnego do demokratycznego, wprowadzanie gospodarki wolnorynkowej), co doprowadziłoby do sytuacji kryzysowej - mającej charakter „wielkiego” (na miarę wielkości Rosji) kryzysu, o rozmiarach i konsekwencjach o wiele większych od znanych dotychczas kryzysów (np. bałkańskiego) - w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, który mógłby przerodzić się w skrajnym wypadku także w bezpośrednie (być może nawet nie zamierzone) zagrożenie wojenne. W tym kontekście za potencjalnie niebezpieczny dla Polski uznajemy duży stopień militaryzacji Obwodu Kaliningradzkiego.

Drugim szczególnie ważnym z punktu widzenia bezpieczeństwa sąsiadem Polski jest *Ukraina*. Pozytywny rozwój stosunków polsko-ukraińskich - oparty na historycznym pojednaniu narodowym, zaniechaniu jakichkolwiek roszczeń terytorialnych i współpracy w zgodnym ze standardami międzynarodowymi rozstrzyganiu problemów mniejszości narodowych - jest czynnikiem istotnie wzmacniającym bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo w Europie w ogóle.

Jednocześnie Ukraina jest potencjalnym źródłem analogicznych jak Rosja wyzwań, a w razie niepowodzenia przemian może być także obszarem pojawienia się pośrednich zagrożeń kryzysowych o dużych rozmiarach i trudnych do opanowania konsekwencjach.

Pozostałe państwa „nienatowskie” - *Litwa, Białoruś i Słowacja* - nie są potencjalnym źródłem szczególnych, o skali strategicznej, wyzwań ani też zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski. Rozwój dobrosąsiedzkich stosunków z tymi państwami, oparty na podobnych podstawach, jak w odniesieniu do Ukrainy, wpływa stabilizująco na bezpieczeństwo w tym regionie Europy. Brak przesłanek do oceny, aby te relacje i tendencje mogły ulec jakiemuś dramatycznemu załamaniu. Pewną niewiadomą stanowić może jedynie rozwój sytuacji na Białorusi.

Czechy i Niemcy są naszymi partnerami w NATO, co wzmacnia nasze poczucie bezpieczeństwa i - co najważniejsze w odniesieniu do partnerstwa z Niemcami - zmienia radykalnie sytuację strategiczną Polski, eliminując tradycyjne wielowiekowe zagrożenia z zachodu. Zacieśnianie więzów współpracy i przyjaźni z Niemcami jest wyzwaniem o historycznym wymiarze dla obecnego i następnych pokoleń Polaków. Odzywanie i nie przeciwstawianie się w porę tendencjom ultranacjonalistycznym po obu stronach Odry może bowiem jednak rodzić w następstwie także potencjalne źródła niepokojów i zagrożeń.

Dania, Szwecja i Finlandia - nasi pośredni sąsiedzi na Bałtyku - nie tylko że nie dają jakichkolwiek powodów do obaw lub zagrożeń, ale swoją polityką wzmacniają kształtowanie bezpiecznej przestrzeni na kierunku północnym. Dwaj pozostali pośredni sąsiedzi na Bałtyku - *Łotwa i Estonia* - mają trudności w uregulowaniu problemów z mniejszością rosyjską, co może być źródłem potencjalnych zagrożeń kryzysowych w tym regionie.

2.2. Organizacje międzynarodowe

Najbardziej znaczącym, o wręcz historycznym znaczeniu, czynnikiem rzutującym na strategiczne warunki bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku jest wstąpienie do *NATO*. Polska znalazła się w strukturach najefektywniejszego od wieków systemu obronnego. Poszerzenie NATO, wyraźnie pomniejszając „szarą strefę bezpieczeństwa” w centrum Europy, przyczyniło się do wzrostu poczucia stabilności, pewności bezpiecznego rozwoju Polski i innych państw członkowskich tego regionu oraz zapoczątkowało w praktyce ogólniejszy proces budowy przyszłościowego euroatlantyckiego systemu wspólnego (wzajemnego) bezpieczeństwa. Wstąpienie do NATO daje nam wielką szansę wzmocnienia naszego bezpieczeństwa. Rodzi jednocześnie szereg wyzwań, którym musimy sprostać, aby owe szanse w pełni wykorzystać. Wyzwania te dotyczą zwłaszcza konieczności dostosowania naszego potencjału obronnego, szczególnie sił zbrojnych, do standardów NATO. Chodzi o osiągnięcie interoperacyjności w wymiarze sprawnościowym, zapewniającej możliwość skutecznego funkcjonowania w operacyjnych strukturach wielonarodowych, i kompatybilności organizacyjno-technicznej, włącznie z kompatybilnością potrzebnej do wspólnego działania infrastruktury na terytorium Polski.

Strategiczne usytuowanie Polski w strukturach NATO rodzi z kolei innego rodzaju wyzwanie. Znajdujemy się na głównym kierunku strategicznym sojuszu i w obszarze jego bezpośredniego styku z najważniejszymi partnerami, jakimi są Rosja i Ukraina. Bezpieczeństwo Polski jest w związku z tym w przeważającej mierze funkcją relacji między NATO i tymi dwoma partnerami strategicznymi sojuszu. Wyzwaniem dla naszej strategii bezpieczeństwa jest zatem taki udział w kształtowaniu owych relacji, aby eliminować - a co najmniej minimalizować - możliwe napięcia i promować współdziałanie, zwłaszcza w budowaniu poszerzonego systemu wspólnego (wzajemnego) bezpieczeństwa.

Polska jest państwem kresowym (granicznym) NATO, co oczywiście ma swoje konsekwencje dla naszego bezpieczeństwa. Możemy być obiektem oddziaływań różnorodnych zagrożeń nie tylko skierowanych przeciwko Polsce jako takiej, ale także przeciwko innym państwom NATO usytuowanym w głębi strategicznej. Zwłaszcza w razie wojny koalicyjnej Polska, jako państwo frontowe, byłaby narażona na szczególnie intensywne i niszczące oddziaływania agresora. Taka funkcja swego

rodzaju „tarczy” strategicznej jest elementem wnoszącym nowy wymiar do naszych zagrożeń. Jednocześnie stawia przed nami ważne wyzwanie działania na rzecz dalszego poszerzania NATO, co minimalizowałoby ujemne strony kresowego położenia i takiejże funkcji Polski.

Polska jako członek NATO będzie dodatkowo pod presją wyzwań i zagrożeń ponadnarodowych, odnoszących się do wspólnoty sojuszniczej jako całości. Oznacza to konieczność ponoszenia dodatkowych obciążeń na rzecz uczestnictwa w różnorodnych działaniach zbrojnych i niebrojnych poza własnym terytorium - bądź to w ramach wspólnej obrony przed agresją na któregoś z partnerów, bądź też w ramach koalicyjnego reagowania kryzysowego. Udział Polski w tego typu operacjach może wiązać się ze wzrostem zagrożeń pośrednich w formie akcji odwetowych skierowanych przeciwko naszym obywatelom i obiektom zarówno na terytorium kraju, jak i poza jego granicami.

Polska jest członkiem *OBWE* i *ONZ*, co nie tylko daje konkretne korzyści polityczne, ale stawia nasz kraj także w obliczu pewnych wyzwań, a w określonych sytuacjach wiąże się również z koniecznością ponoszenia ryzyka dodatkowych zagrożeń. Są one w swej istocie podobne do omówionych wyżej wyzwań i zagrożeń ponadnarodowych wiążących się z członkostwem w NATO - konieczność sprostania standardom i normom tych organizacji, udział we wspólnych operacjach w różnych miejscach Europy i świata, ponoszenie ryzyka dodatkowych zagrożeń pośrednich w postaci akcji odwetowych. Jest to typowa dla członkostwa we wszystkich organizacjach międzynarodowych swego rodzaju cena płacona za uzyskiwane korzyści w dziedzinie bezpieczeństwa.

2.3. Transnarodowe zjawiska i struktury nieformalne

Terroryzm, zorganizowana przestępczość, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, dewastacja oraz zagrożenia środowiska w wyniku klęsk przyrodniczych i katastrof cywilizacyjnych, nielegalna emigracja, epidemie i dewiacje społeczne itp. - to zjawiska transnarodowe, niezależne od struktury narodowej i państwowej współczesnego świata, rodzące wspólne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa wszystkich podmiotów politycznych. Włączenie się w międzynarodowe przeciwstawianie się tym niebezpiecznym zjawiskom jest istotnym wyzwaniem dla wszystkich państw, w tym także dla Polski. Rozległe transformacje strukturalne, narodowościowe i ustrojowe w Europie Środkowej i Wschodniej powodują, że Polska jest nie tylko pośrednio, ale także bezpośrednio narażona na ich oddziaływanie. Dotyczy to szczególnie zorganizowanej przestępczości, dewastacji i zagrożeń środowiska oraz nielegalnej emigracji. /12/

3. STRATEGICZNE KONCEPCJE OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ)

Polska strategia obronności (obrony narodowej) kieruje się nadrzędnym celem narodowym zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, narodu i jego państwa. Wszystkie działania podejmowane w jej ramach - włącznie z członkostwem w NATO - są jedynie środkami do tego celu. Rzeczpospolita Polska w obronie swoich interesów zdecydowana jest użyć - w zależności od potrzeby - cały swój potencjał narodowy. Wzmocnieniu siły obronnej Polski służy nasz wkład we wspólny potencjał strategiczny NATO.

Stosownie do strategicznych celów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz charakteru zewnętrznych wyzwań i zagrożeń strategia obronności (obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje trzy główne działy (koncepcje strategiczne) - /13/:

- *strategia prewencyjna* (zapobieganie konfliktom i kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski);

- *strategia antykryzysowa* (opanowywanie kryzysów i osłona przed ich skutkami);

- *strategia wojenna* (prowadzenie działań wojennych).

Koncepcje te, traktując nadrzędnie polskie interesy narodowe oraz uwzględniając w pełni naszą specyfikę warunków ich realizacji, są jednocześnie odpowiednio skorelowane ze strategią koalicyjną NATO. Zgodność polskiej strategii narodowej ze strategią NATO jest jednym z podstawowych warunków jej skuteczności i wiarygodności. /14/

3.1. Strategia prewencyjna

Istotą strategii prewencyjnej jest wczesne rozpoznanie wyzwań strategicznych oraz potencjalnych źródeł zagrożeń i podjęcie działań dla sprostania owym wyzwaniom oraz profilaktycznego likwidowania możliwości przerodzenia się zagrożeń potencjalnych w realny konflikt. Strategia prewencyjna ma, we współczesnym świecie wielorakich powiązań i wzajemnych uzależnień, coraz większe znaczenie i wzrastające

szanse skuteczności. Ten dział polskiej strategii bezpieczeństwa jest integralnym elementem szerszej strategii międzynarodowych wysiłków w tym względzie, podejmowanych zwłaszcza w ramach NATO, OBWE i ONZ.

W ramach strategii prewencyjnej Polska - działając zarówno samodzielnie, jak i w ramach NATO oraz innych organizacji międzynarodowych - realizuje następujące główne zadania strategiczne:

- aktywne formowanie (kształtowanie) bezpiecznego środowiska międzynarodowego w otoczeniu Polski - poprzez wspólne z innymi partnerami opracowywanie i wdrażanie mechanizmów i struktur wzajemnego bezpieczeństwa, w tym działanie na rzecz kontynuacji procesu poszerzania NATO, jako głównego składnika przyszłego systemu wzajemnego bezpieczeństwa;

- budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski - poprzez rozwijanie konstruktywnego współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa ze wszystkimi sąsiadami, ze skoncentrowaniem wysiłku na sąsiadach nie będących członkami NATO;

- wspieranie wysiłków swych partnerów w bliższym i dalszym otoczeniu w bezkonfliktowym przeprowadzaniu transformacji ustrojowych, zwłaszcza w przekształcaniu struktur wojskowych - poprzez pomoc militarną, w tym tworzenie wspólnych, wielonarodowych formacji wojskowych;

- stałe monitorowanie sytuacji w szczególnie konfliktogennych rejonach i neutralizowanie źródeł potencjalnych zagrożeń - poprzez uczestniczenie w międzynarodowych prewencyjnych misjach pokojowych;

- odstraszanie militarne - poprzez utrzymywanie na poziomie adekwatnym do potrzeb i możliwości państwa sił zbrojnych - zarówno wydzielanych do struktur koalicyjnych NATO, jak i pozostających w wyłącznej dyspozycji narodowej - oraz demonstrowanie ich gotowości i sprawności operacyjnej do użycia w warunkach kryzysu i wojny.

3.2. Strategia antykryzysowa

Strategia reagowania kryzysowego /15/ ma przede wszystkim wymiar międzynarodowy. Polska jest zdecydowana wnieść konieczny wkład do międzynarodowych wysiłków w tej dziedzinie, a zwłaszcza aktywnie uczestniczyć w opanowywaniu kryzysów w jej bliższym i dalszym otoczeniu, a także w reagowaniu na paramilitarne i pozamilitarne zagrożenia kryzysowe o transnarodowym wymiarze.

W ramach strategii antykryzysowej Polska jest gotowa - wspólnie z innymi partnerami międzynarodowymi - uczestniczyć w realizacji następujących zadań strategicznych:

- lokalizowanie pojawiającego się kryzysu i stymulowanie jego jak najszybszego rozwiązania - poprzez izolowanie rejonów objętych konfliktem oraz presję militarną i pozamilitarną (ekonomiczną, informacyjną, psychologiczną itp.) na strony konfliktu;

- wsparcie militarne i pozamilitarne wysiłków stron konfliktu na rzecz jego rozwiązania i utrzymania pokoju - poprzez pomoc ekonomiczną, organizacyjną, humanitarną, doradczą itp. oraz przeprowadzanie wojskowych operacji utrzymywania pokoju;

- bezpośrednie zaprowadzanie pokoju - poprzez przeprowadzenie interwencyjnych operacji militarnych i rozbicie lub rozbrojenie formacji zbrojnych skonfliktowanych stron;

- strategiczna osłona przed skutkami kryzysu na dużą skalę (regionalnego lub ponadregionalnego) - poprzez zorganizowanie i przeprowadzenie kompleksowej (zbrojnej i pozazbrojnej) operacji osłonowej;

przeciwdziałanie transnarodowym paramilitarnym i pozamilitarnym zagrożeniom kryzysowym - poprzez zwalczanie transnarodowych grup i organizacji przestępczych oraz likwidowanie skutków sytuacji kryzysowych spowodowanych ich działalnością lub też będących następstwem wielkich katastrof bądź klęsk przyrodniczo-cywilizacyjnych.

3.3. Strategia wojenna /16/

Nasze członkostwo w NATO powoduje, że jedyną odmianą wojny, jaka może dotknąć Polskę, jest wojna koalicyjna. Z punktu widzenia polskiej strategii obronności można wyróżnić trzy jej rodzaje: odparcie agresji na NATO obejmującej bezpośrednio terytorium Polski; udział w odparciu agresji na NATO poza terytorium Polski; udział w wojnie interwencyjnej (ekspedycyjnej) poza terytorium NATO.

Największe obciążenia i wysiłki Polska musiałaby ponosić w razie *wojny obronnej na własnym terytorium*. W tym wypadku angażowany byłby cały potencjał obronny państwa - militarny i pozamilitarny. Strategiczna myśl przewodnia działań obronnych państwa zakłada w takich warunkach skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski potencjału koalicyjnego NATO w celu rozbicia agresora i takiego zniszczenia całego jego potencjału ofensywnego, aby uniemożliwić mu podjęcie w przyszłości ponownej próby agresji - przy jednoczesnym maksymalnym uchronieniu własnej ludności i majątku narodowego od strat i zniszczeń.

Zbrojne działania wojenne na terytorium Polski - w zależności od ich skali - miałyby charakter jednej lub kilku koalicyjnych kampanii obronnych i zaczepnych, składających się z równoczesnych lub kolejnych operacji i bitew na lądzie, morzu i w powietrzu, z wykorzystaniem także koalicyjnych środków kosmicznych oraz sprzężonych z regularnymi i nieregularnymi działaniami narodowych sił obrony terytorialnej. W ramach tych działań realizowane byłyby następujące główne zadania strategiczne:

- zatrzymanie i osłabienie zgrupowania inwazyjnego przeciwnika umożliwiające przejęcie inicjatywy strategicznej - poprzez przeprowadzenie operacji obronnych w początkowym okresie wojny;

- stworzenie przewagi strategicznej - poprzez strategiczne rozwinięcie sił głównych na teatrze wojny (mobilizacja i przegrupowanie sił narodowych oraz koalicyjnych odwodów strategicznych z głębi);

- rozbicie zgrupowania inwazyjnego i zniszczenie potencjału ofensywnego przeciwnika - poprzez zorganizowanie i wykonanie przeciwnatarcia strategicznego.

Jako istotne dla ukierunkowania przygotowania naszych sił zbrojnych właściwości modelu koalicyjnych operacji zbrojnych przyjmuje się ich wielonarodowy charakter oraz dominujące znaczenie czynników manewru, informacji i precyzyjnego rażenia. Operacje te będą ściśle sprzężone z działaniami narodowych sił obrony terytorialnej, które przygotowane są do wykonywania dwojakiego rodzaju zadań strategicznych:

- ochrona i zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania różnych obiektów infrastruktury, ważnych z punktu widzenia swobody manewru i przepływu informacji oraz niezbędnych do logistycznego wsparcia i obsługi operacyjnych zgrupowań koalicyjnych;

- dezorganizowanie operacji przeciwnika poprzez przeprowadzanie zakrojonych na szeroką skalę różnorodnych działań nieregularnych na tyłach i w ugrupowaniu jego wojsk, w tym także w ramach funkcjonowania i walki czynnej struktur państwa podziemnego na terytoriach czasowo okupowanych przez agresora.

Działania wojsk obrony terytorialnej łączą jednocześnie operacje zgrupowań koalicyjnych z obronnym funkcjonowaniem całej struktury pozamilitarnej państwa w czasie wojny. Pozazbrojne działania wojenne obejmują realizację dwóch podstawowych zadań strategicznych:

- pośrednie osłabianie siły wojennej przeciwnika - poprzez organizowanie nacisków dyplomatycznych i publicznej presji środowiska międzynarodowego, destrukcyjne oddziaływanie informacyjne i psychologiczne na ludność i struktury państwowe przeciwnika, organizowanie sankcji ekonomicznych, akcje sił specjalnych itp.;

- podtrzymywanie i umacnianie własnego potencjału obronnego - poprzez ochronę ludności, majątku narodowego i struktur państwowych oraz koalicyjnych, organizowanie zaspokajania podstawowych (materialnych i duchowych) potrzeb ludności w warunkach wojennych, wszechstronne pozamilitarne wsparcie sił zbrojnych (uzupełnianie, zaopatrywanie, wsparcie moralne).

W razie udziału w *koalicyjnej wojnie obronnej poza terytorium własnego kraju* Polska realizowałaby następujące główne zadania strategiczne:

- udział wydzielonych zgrupowań wojsk operacyjnych w koalicyjnych kampaniach i operacjach militarnych na teatrze wojny;

- udział w pozamilitarnym (zwłaszcza dyplomatycznym, informacyjnym, ekonomicznym) oddziaływaniu na przeciwnika;

- wsparcie pozamilitarne własnych wojsk operujących na teatrze wojny;

- wszechstronną (zbrojną i pozazbrojną) osłonę strategiczną własnego terytorium.

Ewentualny udział w wojnie interwencyjnej (*ekspedycyjnej*) NATO organizowanej przez ONZ bądź OBWE obejmowałby realizację następujących zadań strategicznych /17/:

- wydzielenie kontyngentu wojskowego w skład wielonarodowego zgrupowania ekspedycyjnego i przemieszczenie go na teatr wojny;

- udział polskiego kontyngentu w przeprowadzanej tam międzynarodowej kampanii lub operacji zgodnie z celem politycznym wojny;

- systematyczne wszechstronne wspieranie i zabezpieczanie działań własnego kontyngentu wojskowego;

- ochrona obywateli i ważnych obiektów państwowych poza granicami oraz osłona strategiczna terytorium kraju przed ewentualnymi akcjami odwetowymi;

- powrót kontyngentu po wykonaniu zadania i przejęcie go z rozformowanego zgrupowania ekspedycyjnego.

4. SYSTEM OBRONNOŚCI (OBRONY NARODOWEJ)

Dla realizacji strategicznych zadań prewencyjnych, antykryzysowych i wojennych Rzeczypospolita Polska utrzymuje na bieżąco i odpowiednio przygotowuje do działania w sytuacjach nadzwyczajnych system obronności (obrony narodowej), który składa się z trzech podstawowych elementów /18/:

- *naczelne organy kierowania obronnością* (obroną narodową),
- *siły zbrojne* (jako podstawowe, wyspecjalizowane, specjalnie dla potrzeb obronności utrzymywane siły i środki państwa),
- *pozamilitarne ogniwa obronne* (jako dodatkowe, wspierające, uzupełniające siły i środki państwa, na które nakłada się lub którym zleca się zadania w dziedzinie obronności).

System obronności (obrony narodowej) funkcjonuje na bieżąco realizując zadania strategiczne czasu pokoju w ramach strategii prewencyjnej oraz jest przygotowywany i utrzymywany w ciągłej gotowości do stosownego rozwinięcia - zależnie od potrzeb: częściowego lub pełnego - i skutecznego działania w razie zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych (kryzysu lub wojny). Bazuje na całym potencjale narodowym Rzeczypospolitej Polskiej i jest ściśle sprzężony z koalicyjnym systemem bezpieczeństwa NATO, zwłaszcza w wymiarze militarnym, gdzie występują dwa podsystemy: narodowy i koalicyjny.

4.1. Naczelne organy kierowania obronnością (obroną narodową)

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów - jako organy sprawujące władzę wykonawczą - są naczelnymi organami kierowania obronnością (obroną narodową) Rzeczypospolitej Polskiej /19/. Organy te wykonują swoje zadania w zakresie obronności na podstawie ustanowionego przez władzę ustawodawczą (Sejm i Senat) prawa zawartego w Konstytucji i innych ustawach, a za ich realizację

indywidualni reprezentanci tych organów ponoszą osobistą odpowiedzialność przed władzą sadowniczą (sądami i trybunałami).

Zgodnie z Konstytucją Prezydent jest zobligowany do stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jego organem doradczym w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Rada Ministrów prowadząc politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Organem pomocniczym Rady Ministrów w tym zakresie jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Sprawy szczególnej wagi w dziedzinie obronności mogą być rozpatrywane przez Radę Gabinetową. Realizację polityki Rady Ministrów w zakresie obronności zapewnia Prezes Rady Ministrów, określając jednocześnie sposoby jej wykonania.

Głównymi centralnymi organami inicjowania, planowania, organizowania i kierowania wykonywaniem decyzji państwowych (naczelnym organem kierowania) w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego, w tym obronności, są ministrowie spraw zagranicznych i obrony narodowej.^{/20/} *Minister Spraw Zagranicznych* kieruje wykonywaniem zadań obronnych przez resort spraw zagranicznych, w tym w szczególności przez struktury dyplomacji, oraz uczestniczy bezpośrednio w przygotowywaniu i koordynowaniu realizacji decyzji państwowych, spełniając zwłaszcza wiodącą rolę w zakresie strategii prewencyjnej i antykryzysowej. *Minister Obrony Narodowej* - jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności - kieruje resortem obrony narodowej, w tym w szczególności całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz przygotowuje założenia obronne państwa i projekty stosownych decyzji państwowych w dziedzinie obronności, a także koordynuje i sprawuje - z ramienia Rady Ministrów - ogólny nadzór nad ich realizacją przez pozostałe ogniwa struktury państwowej. Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej.

Realizację decyzji naczelnym organom kierowania obronnością zapewniają *organa kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej* - centralnym

(resortowym) i lokalnym (wojewódzkim, samorządowym), w tym organa dowodzenia sił zbrojnych - stosownie do swych kompetencji, stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając - stosownie do odpowiednich procedur prawnych - zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa. Całość organów kierowania realizujących zadania obronne, powiązana informacyjnie i pozostająca w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych - wraz z ich aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą (w tym infrastrukturą na potrzeby kierowania w stanach nadzwyczajnych) - stanowi w sumie *system kierowania obronnością* (obroną narodową). System ten jest odpowiednio przygotowywany do wielowariantowego rozwinięcia na czas kryzysu lub wojny.

Bieżące (pokojowe) kierowanie obronnością państwa - obejmujące kierowanie przygotowaniem obronnym oraz realizację bieżących strategicznych zadań prewencyjnych - sprawuje, współdziałając z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów w ramach prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej, działając pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów wedle normalnych procedur regulaminowych. Podstawowymi organami administracji państwowej zajmującymi się przygotowaniem i wykonywaniem decyzji Rady Ministrów są Minister Obrony Narodowej (w zakresie przygotowań obronnych) i Minister Spraw Zagranicznych (w zakresie realizacji strategii prewencyjnej) ze swoimi ministerstwami, a funkcje głównego rządowego forum konsultacyjnego i koordynacyjnego w sprawach obronności spełnia Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. W razie konieczności realizacji zadań szczególnych - wynikających bądź to z potrzeb wyłącznie narodowych bądź też wykonywanych w ramach działań koalicyjnych NATO lub innych organizacji międzynarodowych - mogą być wprowadzone dodatkowe procedury i tworzone doraźne struktury operacyjne (zespoły, komisje, pełnomocnicy itp.).

Całością sił zbrojnych, włącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi już w czasie pokoju do struktur koalicyjnych NATO, kieruje Minister Obrony Narodowej, w którego imieniu dowództwo nad nimi sprawuje szef Sztabu Generalnego WP.

W razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych w otoczeniu Polski, stwarzających pośrednie zagrożenia dla jej bezpieczeństwa, nie wprowadza się nadzwyczajnych zmian w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchamiane zostają dodatkowe środki i procedury *kierowania reagowaniem kryzysowym*.

Na potrzeby naczelnych organów kierowania obronnością rozwija się Krajowe Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym./21/ Centrum to jest przygotowywane zawczasu i utrzymywane w bieżącej sprawności technicznej i operacyjnej. W ramach rozwijania go na czas kryzysu jego pokojową obsadę etatową uzupełnia się grupami operacyjnymi z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Kancelarii Premiera oraz - w zależności od potrzeb - przedstawicielami innych resortów i instytucji państwowych, w tym w szczególności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Centrum gromadzi potrzebne zasoby informacji oraz zapewnia infrastrukturę organizacyjno-techniczną dla głównego decydenta państwowego - niezbędną do prowadzenia analiz i ocen, przygotowywania projektów decyzji, przekazywania zadań zawartych w tych decyzjach do wykonawczych ogniw systemu obronności oraz koordynowania i nadzorowania ich realizacji, jak również do utrzymywania współdziałania z odpowiednimi strukturami reagowania kryzysowego NATO, innych państw i organizacji międzynarodowych. Podobne centra reagowania kryzysowego mogą być - w zależności od potrzeb - rozwijane na niższych szczeblach struktury państwowej (w resortach, w tym w siłach zbrojnych, województwach, ogniwach terenowych itp.).

Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się wedle procedur kierowania bieżącego (pokojowego), tzn. w imieniu Ministra Obrony Narodowej dowodzi nimi szef Sztabu Generalnego WP. Wojskami wydzielonymi do międzynarodowych zgrupowań reagowania kryzysowego (antykrizysowych) dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgrupowań. Wojska te pozostają jednak w pełnej pozaoperacyjnej podległości dowództwa narodowego.

Szczególnych rozwiązań wymagać będzie *kierowanie działaniami wojennymi* (zbrojnymi i pozazbrojnymi). W nadzwyczajnych warunkach wojennych - wymagających operatywnego i szybkiego, niekiedy natychmiastowego, reagowania na

ekstremalnie niebezpieczne dla narodu i państwa sytuacje strategiczne, co utrudnia, a niekiedy uniemożliwia sprawne funkcjonowanie kolegialnych organów kierowania - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje, jeśli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, funkcję organu ustawodawczego wydając, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzenia z mocą ustawy, w tym dotyczące w szczególności spraw prowadzenia działań wojennych. Prezes Rady Ministrów jest w czasie wojny decydem państwowym w zakresie kierowania działaniami wojennymi, zapewniając realizację polityki Rady Ministrów w tej dziedzinie i określając sposoby jej wykonania. Polityczno-strategicznym forum - na którym rozpatrywane są oceny sytuacji wojennej, projekty najważniejszych państwowych i militarnych decyzji strategicznych oraz koordynowane sposoby ich wykonania - jest Gabinet Wojenny, który tworzy Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów pod bezpośrednim kierownictwem Prezesa Rady Ministrów, obradujący pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej jest głównym organem sztabowym Prezesa Rady Ministrów w zakresie kierowania działaniami wojennymi. /22/

Na potrzeby naczelných organów kierowania obronnością rozwija się Centralne Stanowisko Kierowania Wojennego, przygotowane w czasie pokoju na bazie Krajowego Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym. W razie bezpośredniej groźby opanowania stolicy przez przeciwnika następuje przemieszczenie naczelných organów kierowania obronnością do rejonu zapasowego, gdzie organizuje się zapasowe stanowiska kierowania dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów.

Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie wojny sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Prezes Rady Ministrów przy pomocy Ministra Obrony Narodowej. Odbywa się ono dwoma kanałami: koalicyjnym i narodowym. Całością wojsk wydzielonych do sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa koalicyjne, na których decyzje władze polskie mają wpływ poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO. Ponadto wojska te pozostają w pełnym pozaoperacyjnym podporządkowaniu narodowych dowództw rodzajów sił zbrojnych, które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej. Dla usprawnienia operacyjnego dowodzenia komponentem sił zbrojnych pozostających w wyłącznie

narodowym podporządkowaniu i wykonujących wyłącznie narodowe zadania strategiczne - w szczególności sił działających w ramach struktur państwa podziemnego na terytorium czasowo okupowanym przez agresora - Prezes Rady Ministrów może wystąpić z wnioskiem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Naczelnny Dowódca podlega Prezesowi Rady Ministrów poprzez Ministra Obrony Narodowej i sprawuje dowodzenie operacyjne nad wojskami wydzielonymi do jego dyspozycji z poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

/23/

4.2. Siły zbrojne

Siły zbrojne są podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności (obrony narodowej). Służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Wykonują zadania przewidziane dla nich w niniejszej koncepcji strategicznej oraz skonkretyzowane w stosownych planach reagowania kryzysowego i obrony państwa.

W skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi wojska lądowe, siły powietrzne i marynarka wojenna. Dzielą się na wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej. Wojska operacyjne są przygotowane do działania w wielonarodowych strukturach NATO.

Państwo zapewnia *nakłady budżetowe* na utrzymanie sił zbrojnych na poziomie gwarantującym niezbędną bieżącą gotowość i zdolność bojową oraz możliwość ich sukcesywnego doskonalenia jakościowego, w celu stworzenia warunków do jak najszybszego osiągnięcia pełnej interoperacyjności wojsk operacyjnych ze strukturami NATO oraz stopniowego dostosowywania ich do organizacyjno-technicznych standardów sojuszu. Mając to na uwadze, w programach rozwojowych priorytetowo traktuje się modernizację techniczną, dążąc do przeznaczania na ten cel ok. 30% nakładów budżetowych, oraz pełną realizację procesów szkoleniowych, zapewniającą osiąganie wymaganych normatywów sprawnościowych, a także poprawę warunków

życia i służby żołnierzy. Wielkość sił zbrojnych jest pochodną powyższych wymagań jakościowych i możliwości społeczno-ekonomicznych kraju. /24/

Skład i struktura wojsk operacyjnych dostosowane są przede wszystkim do wymagań wynikających z potrzeby wspólnego działania w ramach wielonarodowych formacji NATO. W tym celu priorytetowo traktuje się przystosowywanie do wymagań koalicyjnych systemów dowodzenia, rozpoznania i łączności oraz - na poziomie operacyjnym - odpowiednie przygotowanie i wydzielenie kadry do pracy w wielonarodowych koalicyjnych dowództwach i sztabach operacyjno-strategicznym i operacyjnych, a na poziomie taktycznym - posiadanie związków taktycznych i oddziałów porównywalnych pod względem potencjału i sprawności bojowej do odpowiednich formacji innych państw NATO, zwłaszcza tych, z którymi będziemy w większości tworzyli wspólne zgrupowania operacyjne. /25/

Wojska obrony terytorialnej przygotowywane są przede wszystkim do wykonywania lokalnych zadań obronnych w ścisłym współdziałaniu z pozamilitarnymi ogniwami struktury państwowej, co osiąga się poprzez maksymalne dostosowanie ich składu i struktury organizacyjnej do ustroju i podziału terytorialnego państwa oraz lokalnych potrzeb i warunków. /26/

Rzeczpospolita Polska utrzymuje mieszany *system służby wojskowej* - około 50% stanu osobowego sił zbrojnych stanowią żołnierze zawodowi i kontraktowi. W czasie pokoju siły zbrojne utrzymują niezbędny *potencjał mobilizacyjny*, zapewniający możliwość ich rozwinięcia w razie potrzeby do trzykrotnej wielkości czasu pokojowego. Około 50% sił zbrojnych czasu wojennego stanowią wojska obrony terytorialnej.

Łańcuch dowodzenia siłami zbrojnymi przebiega od ogniw strategicznego, którym jest Minister Obrony Narodowej i sprawujący w jego imieniu dowódzenie szef Sztabu Generalnego WP, poprzez ogniw operacyjne, jakimi są dowódcy rodzajów sił zbrojnych, a w czasie wojny także Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych i ogniw taktycznych w postaci dowódców związków taktycznych, oddziałów i pododdziałów. Dowódców rodzajów sił zbrojnych podlegają zarówno formacje wojsk operacyjnych, jak i obrony terytorialnej. W wojskach lądowych formacje wojsk obrony terytorialnej podlegają dowódcy poprzez dowódców okręgów wojskowych (szefów wojewódzkich sztabów

wojskowych), będących ogniwami operacyjno-taktycznymi, odpowiedzialnymi ponadto za lokalne współdziałanie z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi.

4.3. Pozamilitarne ogniwa obronne

Wszystkie pozostałe, poza siłami zbrojnymi, elementy struktury państwowej, na które nakładane są lub którym zlecane są zadania obronne, stanowią pozamilitarne ogniwa obronne państwa. Spełniają one funkcje uzupełniające i wspierające w stosunku do działań sił zbrojnych. Dzielią się na trzy grupy: informacyjne, ochronne i gospodarcze.

Informacyjne ogniwa obronne realizują zadania mające na celu ochronę i propagowanie polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjne osłabianie przeciwnika oraz umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach wojennych poprzez informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania całego systemu obronności (obrony narodowej) oraz informacyjne oddziaływanie zarówno na przeciwnika, jak i własne społeczeństwo. Główną rolę w sferze wysiłków informacyjnych w zakresie obronnym odgrywa dyplomacja (Ministerstwo Spraw Zagranicznych), wywiad i kontrwywiad (Urząd Ochrony Państwa), agencje informacyjne, media (telewizja, radio, prasa), jednostki organizacyjne w sferze kultury, oświaty, nauki i szkolnictwa, ściśle współdziałające z pozarządowymi organizacjami i instytucjami, w tym kościołami, stowarzyszeniami, związkami zawodowymi itp.

Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i zasobów narodowych przed skutkami zbrojnych i pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Główną rolę w tym zakresie spełniają siły i środki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Policja, Straż Graniczna, Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe, Państwowa Straż Pożarna), formacje obrony cywilnej, jednostki organizacyjne resortów: sprawiedliwości, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, zdrowia i opieki społecznej, Państwowa Agencja Atomistyki.

Gospodarcze ogniwa obronne mają na celu zapewnienie materialnych warunków funkcjonowania systemu obronnego oraz przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny. Główną rolę w tym względzie spełniają resorty finansów, gospodarki, skarbu państwa, transportu i gospodarki morskiej, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, łączności oraz niepaństwowe podmioty gospodarcze, na które nałożone są lub którym zlecone są zadania obronne.

4.4. Przygotowania obronne

Przygotowania obronne mają na celu utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienie możliwości sprawnego osiągnięcia jej wyższych stanów oraz odpowiednie przygotowanie wszystkich elementów i ogniw systemu obronności (obrony narodowej), a także ludności do sprawnego działania i przetrwania w nadzwyczajnych warunkach kryzysowych i wojennych. Składają się nań: planowanie obronne, utrzymywanie potencjału obronnego oraz szkolenie obronne.

Planowanie obronne ma na celu szczegółowe ustalenie sposobów realizacji polityki obronnej państwa stosownie do zadań zawartych w strategii obronności i zgodnie z obowiązującymi zasadami i procedurami prawnymi. Planowanie obronne obejmuje dwa rodzaje przedsięwzięć:

a) planowanie strategiczne (kryzysowe i wojenne), czyli planowanie rozwijania (osiągania wyższych stanów gotowości obronnej) i działania systemu obronności (obrony narodowej) oraz jego poszczególnych elementów i ogniw w czasie kryzysu i wojny;

b) programowanie i budżetowanie obronne, czyli opracowywanie wieloletnich i rocznych programów rozwoju organizacyjno-technicznego i doskonalenia sprawnościowego systemu obronności (obrony narodowej), wraz z odpowiednio do celów i zadań ustrukturyzowanym budżetem obronnym. W planowaniu obronnym wykorzystuje się rezultaty prognozowania obronnego, czyli naukowego rozpoznawania przyszłego kształtowania się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań obronności państwa. W planowaniu obronnym uczestniczą wszystkie organy władzy i administracji

państwowej, a jego koordynatorem z ramienia Rady Ministrów jest Minister Obrony Narodowej. /27/

Utrzymywanie potencjału obronnego ma na celu zapewnienie niezbędnej bazy materialnej systemu obronności (obrony narodowej) i obejmuje utrzymywanie i rozwój organizacyjno-techniczny sił zbrojnych oraz gospodarkę obronną, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania przemysłu obronnego, utrzymywania zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej, utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej. Koordynatorem działalności gospodarczo-obronnej państwa jest z ramienia Rady Ministrów Minister Gospodarki. /28/.

Szkolenie obronne ma na celu zapewnienie sprawności operacyjnej zarówno całego systemu obronności (obrony narodowej), jak i jego poszczególnych elementów i ogniw oraz przygotowanie ludności do działania w nadzwyczajnych warunkach kryzysowych i wojennych, a także sprawdzenie (kontrolę) realizacji zadań obronnych, w tym utrzymywania gotowości obronnej, oraz weryfikację przyjmowanych koncepcji i rozwiązań organizacyjno-technicznych w sferze obronności. W tym celu przeprowadza się cyklicznie, na wszystkich szczeblach struktury państwowej, zarówno ogólnoobronne, jak i specjalistyczne, w tym militarne, gry i ćwiczenia strategiczne, operacyjne i taktyczne dotyczące działania w warunkach kryzysowych i wojennych oraz uczestniczy w analogicznych przedsięwzięciach koalicyjnych w wymiarze międzynarodowym. Szczególne miejsce w przygotowaniach obronnych zajmuje powszechna edukacja obronna społeczeństwa. Koordynatorem szkolenia obronnego z ramienia Rady Ministrów jest Minister Obrony Narodowej. /29/

ZAKOŃCZENIE

Szczegółowe zadania realizacyjne wynikające z niniejszej strategii Rada Ministrów ustala i precyzuje w odpowiednich planach strategicznych reagowania kryzysowego i obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz w programach rozwoju i doskonalenia systemu obronności (obrony narodowej). Projekty planów i programów przygotowuje Minister Obrony Narodowej.

Prezes Rady Ministrów corocznie, przed rozpoczęciem prac nad budżetem na następny rok, informuje Sejm o realizacji zadań zawartych w niniejszej strategii. /30/

KOMENTARZE

/1/

Wydaje się zasadne, aby doktrynalne ukierunkowanie działań państwa w dziedzinie obronności zostało dokonane przez Parlament w formie uchwały przyjmującej - przygotowany przez Rząd wspólnie z Prezydentem - stosowny dokument, który proponuje się zatytułować: „Podstawowe założenia bezpieczeństwa oraz strategia obronności (lub - alternatywnie - obrony narodowej) Rzeczypospolitej Polskiej”. Przedkładany tekst mógłby stanowić treść uchwały przyjmującej ów dokument, którego proponowane tezy przedstawia się w kolejnej części niniejszego opracowania.

Przyjmowanie strategii przez Parlament zapewniłoby i ułatwiłoby niezbędną powszechną dyskusję o sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa. We wszystkich państwach demokratycznych szeroko rozpowszechniane są do publicznej dyskusji na wszystkich etapach prac nie tylko generalne, polityczno-strategiczne kwestie bezpieczeństwa i obronności, ale także nawet bardzo konkretne zagadnienia organizacyjne i funkcjonalne. Wymownych przykładów w tym względzie dostarcza np. obserwowanie dyskusji, jaka toczy się w Internecie nad regulaminem operacyjnym wojsk lądowych lub reorganizacja Departamentu Obrony USA, nie mówiąc już o pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego, strategią militarną lub corocznych raportach na temat obronności dla Kongresu.

Zupełnie na marginesie tego komentarza warto zauważyć, że jednym z czynników najbardziej rewolucjonizująco wpływających na reorganizację amerykańskiego Departamentu Obrony jest właśnie decyzja o powszechnym wprowadzeniu Internetu do wszelkich prac nie tylko administracyjno-biurowych, ale także merytorycznych i zastąpieniu nim dotychczasowych, tradycyjnych technik i procedur informacyjnych.

/2/

Na samym początku należy też rozstrzygnąć problem wiążący się z brakiem adekwatnych do obecnej rzeczywistości ustaleń ustawowych dotyczących zwłaszcza rozwiązań kompetencyjnych w dziedzinie obronności, nowych zasad spełniania powinności obronnych oraz zasad funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych, w szczególności w stanie wojennym. Czy w związku z tym czekać na przyjęcie stosownych ustaw i dopiero po tym opracowywać i przyjmować założenia strategiczne w dziedzinie obronności (obrony narodowej).

Teoretycznie byłoby to możliwe i nawet wygodne. W praktyce jednak, wobec niewątpliwie długiego jeszcze procesu ustanawiania nowego „prawa obronnego”, nie mielibyśmy nowej strategii na czas wstąpienia do NATO, co nie wydaje się być sytuacją do przyjęcia z wielu, raczej oczywistych, powodów. Dlatego właściwszy powinien okazać się wariant - w ramach którego mieści się właśnie przedkładana propozycja - równoległej pracy nad strategią i poszczególnymi ustawami dotyczącymi bezpieczeństwa i obronności. Tym bardziej, że w strategii trzeba będzie uwzględnić tylko podstawowe kwestie przyszłościowych uregulowań prawnych, bez wnikania w wiele trudnych do uzgodnienia szczegółowych rozwiązań legislacyjnych. Oczywiście w tym stanie rzeczy w strategii mogą być odzwierciedlone tylko te koncepcje, co do których osiągnięta jest już zgodność poglądów w chwili jej przyjmowania. Przyjęcie strategii przez Sejm i tym samym akceptacja niektórych generalnych rozwiązań obronnych oznaczałaby jednocześnie ukierunkowanie trwających prac nad szczegółowymi regulacjami ustawowymi.

/3/

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia terminologiczna: czy posługiwać się bardziej rozpowszechnionym terminem „bezpieczeństwo narodowe”, czy też rzadko do tej pory używanym terminem „bezpieczeństwo państwa”. Ponieważ ten drugi ma umocowanie konstytucyjne, zasadniejsze jednak wydaje się wprowadzanie go systematycznie do dokumentów o charakterze normatywnym, w tym także do ustaleń strategicznych, przy zachowaniu możliwości alternatywnego posługiwania się także pierwszym terminem. Tym bardziej, że pośrednio umożliwia to także Konstytucja,

mówiąc o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, która właśnie ma się zajmować kwestiami bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Podobnie należałoby także preferować pojęcie obronności, które również jest terminem konstytucyjnym, a ponadto występuje w ustawie o Ministrze Obrony Narodowej. Umożliwia to jednocześnie skorygowanie używanych dotychczas pojęć „strategia obronna” lub „system obronny”, które nie są w pełni poprawne z merytorycznego punktu widzenia. Należałoby zatem wykorzystać tę szansę do zastąpienia ich bardziej oddającymi istotę rzeczy pojęciami „strategia obronności” i „system obronności”. Warto również rozważyć możliwość alternatywnego (zamiennego) posługiwania się terminami „obronność kraju (państwa)” i „obrona narodowa”, podobnie jak w odniesieniu do dwóch pierwszych terminów - „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo narodowe”.

/4/

Obecna rzeczywistość i przewidywane warunki przyszłościowe wskazują na wzrastającą rolę zintegrowanego podejścia do kwestii bezpieczeństwa, obejmowania nim wszystkich niemal sfer funkcjonowania państwa. Mówi się więc o bezpieczeństwie ekonomicznym, militarnym, ekologicznym, informacyjnym, publicznym, socjalnym, prawnym itp. Niewątpliwie pojęcie bezpieczeństwa państwa musi obejmować wszystkie tego typu dziedziny. Można jednak wśród nich wyróżnić dziedziny bezpieczeństwa w ścisłym, pierwotnym znaczeniu tego słowa - tzn. przeciwstawianie się bezpośredniemu, fizycznemu zagrożeniu, noszącemu charakter celowego i bezpośredniego użycia przez inny podmiot wyspecjalizowanych środków przemocy. Taki charakter ma bezpieczeństwo publiczne, czyli ochrona przed przestępczością (agresją) wewnętrzną oraz obronność (obrona narodowa), czyli obrona przed agresją z zewnątrz. Te dwie dziedziny są więc głównymi elementami dwóch stron „tarczy” bezpieczeństwa państwa (zob. zał. 1) - jedna bezpieczeństwa wewnętrznego, druga - bezpieczeństwa zewnętrznego.

/5/

W niektórych państwach (np. USA, Rosja) istnieją odrębne dokumenty rangi państwowej formułujące strategię bezpieczeństwa narodowego i strategię obronności (obrony, militarną). U nas również można byłoby przyjąć takie rozwiązanie i opracować oraz wprowadzić w życie w pierwszej kolejności strategię bezpieczeństwa w pełnym wymiarze i dopiero po tym zająć się strategiami niższego rzędu, w tym strategią obronności i strategią militarną. Ponieważ jednak prace koncepcyjne nad całościową strategią bezpieczeństwa państwa - łączącą w sobie aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego itp. - nie wydają się być zaawansowane, mało zasadne byłoby oczekiwanie na ich zakończenie i rozpoczęcie prac nad strategią obronności (obrony narodowej). Dlatego w niniejszych tezach proponuje się przyjęcie obecnie jednego, zintegrowanego dokumentu, formułującego w odniesieniu do strategii bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) jedynie jego podstawowe założenia, będące konieczną ale jednocześnie wystarczającą bazą dla formułowania w jego głównej części rozwiązań strategicznych w dziedzinie obronności (obrony narodowej).

Załącznik nr 2 ilustruje, jakie miejsce na „mapie” struktury strategicznej bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) zajmuje problematyka objęta niniejszym dokumentem, co jednocześnie unaocznia, jakie prace są jeszcze konieczne, aby móc opracować całościową strategię bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazuje jednocześnie na konieczność podjęcia prac nad strategiami wykonawczymi (realizacyjnymi) niższego rzędu, tj. poszczególnych elementów struktury państwowej, w tym m.in. strategii militarnej (sił zbrojnych), określającej sposoby użycia i działania sił zbrojnych w realizacji zadań sformułowanych w niniejszej strategii obronności.

Konieczne jest również doprecyzowanie relacji i różnic między pojęciami bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności (obrony narodowej) poprzez podkreślenie, że bezpieczeństwo zewnętrzne obejmuje obronność (obronę narodową) oraz zewnętrzne

aspekty wszystkich pozostałych - z wyjątkiem wewnętrznego bezpieczeństwa publicznego - dziedzin bezpieczeństwa państwa (ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego, socjalnego itp.). Obronność (obrona narodowa) jest zatem integralną, aczkolwiek nie jedyną dziedziną bezpieczeństwa zewnętrznego.

Zauważmy jednocześnie, że samo pojęcie obronności (obrony narodowej) ulega w ostatnim okresie istotnemu poszerzeniu. Tradycyjnie obejmowało ono problematykę przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) państwa zagrożeniom wojennym, użycie przez państwo wszystkich dostępnych środków (militarnych i pozamilitarnych) w obronie przed agresją wojenną. Strategia obronności była więc w praktyce tożsama ze strategią wojenną, strategią prowadzenia działań wojennych (zbrojnych i pozazbrojnych). Obecnie coraz większego znaczenia i skuteczności nabierają różnorodne działania prewencyjne oraz reagowanie na bardzo zróżnicowane zewnętrzne zagrożenia kryzysowe (poniżej progu wojny). Zapobieganie konfliktom i opanowywanie kryzysów stały się pierwszoplanowymi funkcjami strategicznymi. Dlatego też zakres pojęciowy współczesnej obronności (obrony narodowej) obejmować musi trzy obszary aktywności państwa w przeciwdziałaniu zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym (zał. 3) - zapobieganie konfliktom, reagowanie kryzysowe (opanowywanie kryzysów i ochrona przed ich skutkami) oraz prowadzenie działań wojennych. Odpowiednio do tego możemy wyróżnić trzy działy strategii obronności (obrony narodowej) - strategie: prewencyjną, antykryzysową i wojenną.

/7/

Zasadne wydaje się rozpoczęcie strategii od syntetycznej konstatacji na temat samego podmiotu owej strategii, czyli w tym wypadku Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie istotne bowiem dla przyjmowanych potem rozwiązań strategicznych ma samookreślenie się podmiotu zarówno w kontekście swojego „wnętrza” (kim jesteśmy i dlaczego - „skąd przychodzimy”), jak i miejsca i roli w otoczeniu zewnętrznym („gdzie jesteśmy”).

/8/

Identyfikacja interesów narodowych i wynikających z nich strategicznych celów w zakresie bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) ma kluczowe znaczenie dla sformułowania właściwej strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane byłoby zatem szczególne skoncentrowanie się w pierwszej fazie prac na tej właśnie problematyce. Wydaje się, że jedynym właściwym źródłem bazowym dla formułowania interesów narodowych powinna być Konstytucja. Wszelkie inne źródła teoretyczne mogą co najwyżej stanowić pomoc metodologiczną, ale nie merytoryczną.

/9/

W związku z przeobrażeniami w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz zmienionymi ustaleniami konstytucyjnymi potrzebne jest nowe podejście do strukturalnego i funkcjonalnego zorganizowania sił i środków przeznaczonych do realizacji zadań bezpieczeństwa, w tym obronności. Nie wystarcza już ograniczenie się jedynie do rozumianego w dotychczasowym ujęciu doktrynalnym systemu obronnego (obronności). Konieczne jest utrzymywanie systemu bezpieczeństwa państwa zdolnego także do bieżącego (codziennego) przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, a nie tylko utrzymującego gotowość do przeciwstawienia się co prawda najniebezpieczniejszym, ale nie jedynym w wymiarze zewnętrznym potencjalnym zagrożeniom wojennym. Również sam dotychczasowy system obronny (obronności) państwa należy wzbogacić (uzupełnić) o nowe zadania, funkcje i elementy związane z podejmowaniem wyzwań oraz przeciwstawianiem się nowym rodzajom zagrożeń zewnętrznych, zwłaszcza kryzysowych. Koncepcje nowego podejścia do tego problemu ilustruje załącznik nr 4.

/10/

W sensie najogólniejszym bezpieczeństwem państwa kierują, wpływając w różny sposób na jego kształtowanie, wszystkie organa władzy - ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W sensie bardziej konkretnym i praktycznym bezpośrednie kierowanie sprawują organa władzy wykonawczej na podstawie prawa ustanawianego

przez władzę ustawodawczą i podlegając osądowi władzy sadowniczej. Dlatego mówiąc o kierowaniu bezpieczeństwem (i obronnością) państwa celowe i pragmatyczne wydaje się ograniczenie do organów władzy wykonawczej, którymi - zgodnie z Konstytucją - są Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Proponuje się określać ich mianem naczelných (centralnych, strategicznych) organów kierowania bezpieczeństwem (i obronnością), jako że zajmują się bezpieczeństwem (obronnością) na najwyższym szczeblu, w skali całego państwa, spełniając funkcję nadrzędną w stosunku do innych, administracyjnych, organów kierowania, odpowiedzialnych bądź to za określone dziedziny bezpieczeństwa i obronności, bądź też sprawujących kierowanie w skali lokalnej. Pewnym uzasadnieniem dla preferowania raczej terminu „naczelne” może być analogia do ustawowego określenia Ministra Obrony Narodowej jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności. Wydaje się, że terminy „centralne” i „strategiczne” są mniej precyzyjne i odpowiednie, aczkolwiek warte również rozważenia.

/11/

Być może właściwszy byłby inny układ tego rozdziału. Zamiast tradycyjnego podmiotowego przedstawienia warunków bezpieczeństwa, tzn. oceny wpływu poszczególnych podmiotów w otoczeniu państwa (poszczególnych państw, organizacji) na jego bezpieczeństwo, można przyjąć wariant oceny funkcjonalnej, tzn. przedstawić te warunki według rodzajów oddziaływań na bezpieczeństwo państwa - czyli wyzwań, zagrożeń kryzysowych i zagrożeń wojennych. Wydaje się, że przyjęty w tych tezach wariant pierwszy jest bardziej konkretny i praktyczny. Wariant funkcjonalny mógłby okazać się zbyt ogólny i teoretyczny. Aczkolwiek - z drugiej strony - sprawą otwartą pozostaje, na ile konkretnie i szczegółowo powinny być prezentowane kwestie strategii państwa w tego typu dokumencie, przy uwzględnieniu, że będą one następnie i tak konkretyzowane i rozwijane w niejawnych wykonawczych planach strategicznych.

/12/

Problemem do rozstrzygnięcia jest kwestia tzw. transnarodowych zagrożeń paramilitarnych i pozamilitarnych. Czy powinny być one przedmiotem zainteresowania

strategii obronności (obrony narodowej), czy też powinny być wyłączone do jakiegoś odrębnego potraktowania w ramach strategii bezpieczeństwa narodowego? Ze względu na ich źródła, charakter oraz skutki znajdują się one w obszarze zainteresowania zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Wydaje się zatem, że powinny być one również obiektem zainteresowania strategii obronności, aczkolwiek nie tylko jej i nie głównie w ramach obronności powinno być organizowane przeciwdziałanie tego typu zagrożeniom.

/13/

Zgodnie z istotą współczesnych wyzwań i zagrożeń konieczne jest wyróżnianie adekwatnych do nich działów strategii obronności (obrony narodowej), związanych z zapobieganiem konfliktom i promowaniem bezpiecznego otoczenia międzynarodowego Polski (strategia prewencyjna); reagowaniem kryzysowym, czyli opanowywaniem sytuacji kryzysowych i ochroną przed ich skutkami oraz likwidacją tych skutków (strategia antykryzysowa); prowadzeniem działań wojennych (strategia wojenna) - zob. zał. nr 5.

/14/

Szczególnie istotną kwestią jest wyważenie relacji między narodowymi i koalicyjnymi koncepcjami, założeniami i rozwiązaniami strategicznymi. Na ile strategia narodowa ma być nadrzędna w stosunku do koalicyjnej, a w jakim zakresie powinna uwzględniać wspólnie przyjęte ustalenia koalicyjne? Czy w strategii narodowej powtarzać te wszystkie elementy koalicyjnej koncepcji strategicznej, którymi zamierzamy się kierować w sprawach obronności, czy też skwitować je ogólną akceptacją strategii koalicyjnej i skoncentrować się na rozwinięciu jedynie specyficznych problemów narodowych?

W niniejszych tezach przyjęto wyjście pośrednie, co umożliwi pełne zilustrowanie stanowiska państwa w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Zauważmy bowiem, że relacje między koalicyjną i narodową strategią powinny być dwutorowe. Na najwyższym politycznym szczeblu, gdy rzecz idzie o najistotniejszych narodowych interesach, narodowy wzgląd strategiczny musi przeważać nad koalicyjnym; nie jest możliwe zaakceptowanie żadnego koalicyjnego założenia strategicznego, jeśli byłoby

ono w sprzeczności z żywotnym, egzystencjalnym interesem narodowym. Po prostu z takiej koalicji trzeba byłoby zrezygnować. Dlatego w stosunku do najwyższych założeń strategicznych (gdy mowa jest o interesach, celach i zadaniach strategicznych), pierwotna musi być strategia narodowa; strategia koalicyjna jest w tym wymiarze pochodną strategii narodowych jej członków. Odwrotnie natomiast przedstawia się sytuacja na niższych ‘piętrach’ strategii, w sferze wykonawczej. Tutaj, gdy określa się strategiczne koncepcje (sposoby) realizacji wspólnie przyjętych zadań, niewątpliwie nadrzędne powinny być racje koalicyjne. Strategia narodowa musi się dostosować do rozwiązań koalicyjnych, jeśli nie chce być awanturnicza lub po prostu nieefektywna bądź wręcz nierealna. Te dwa rodzaje relacji między strategią narodową i koalicyjną należy odpowiednio uwzględniać w pracy nad naszą strategią.

/15/

Pewnego komentarza wymaga pojęcie reagowania kryzysowego. Zaczniemy od uwagi, że niestety upowszechnione zostało niezbyt szczęśliwie przetłumaczone na język polski angielskie „crisis management” jako „zarządzanie kryzysowe”. Tymczasem w istocie nie chodzi tu o żadne zarządzanie (jak zresztą można zarządzać kryzysem?), ale o „management” jako radzenie sobie, umiejętne postępowanie w sytuacji kryzysowej, jako poskramianie, opanowywanie kryzysu. Dlatego najwłaściwszym terminem dla oznaczania działalności mającej na celu rozwiązanie sytuacji kryzysowej, zlikwidowanie kryzysu wydaje się być termin „opanowywanie kryzysów”. Ale to nie wyczerpuje całej problematyki „borykania się” z kryzysami. Oprócz aktywnego opanowywania kryzysu należy mieć na uwadze także działania polegające na ochronie przed skutkami kryzysu oraz (lub) likwidacji tychże skutków. Przy czym działania te mogą występować łącznie z opanowywaniem kryzysu, ale mogą też być w określonej sytuacji jedyną formą reagowania na kryzys, bez aktywnego włączania się w jego rozwiązywanie. Dlatego zasadne jest wprowadzenie i posługiwanie się ogólniejszym jeszcze pojęciem, jakim jest reagowanie kryzysowe. W niniejszych tezach tak właśnie proponuje się rozumieć i wprowadzić do naszego słownictwa strategicznego pojęcia reagowania kryzysowego i opanowywania kryzysów.

Kontrowersyjny może być powrót do pojęcia strategii wojennej, po latach posługiwania się niemal wyłącznie (bardziej ze względów propagandowych niż merytorycznych) pojęciem strategii obronnej. Jednakże obecnie racje merytoryczne łącznie z racjami logicznymi przemawiają za „powrotem do klasyki”. Z jednej strony pojęcie obronności musi być bowiem widziane nieco szerzej niż tylko w kontekście działań wojennych. Z drugiej zaś - udział w sojuszu NATO, a także gotowość do realizacji zadań militarnych pod egidą ONZ lub OBWE sprawia, że Polska może uczestniczyć nie tylko w wojnie obronnej na własnym terytorium. Lepiej więc „rzeczy nazywać po imieniu”. To co jest wojną (niezależnie, czy wojną obronną na własnym terytorium, czy też wojną poza granicami kraju, np. wojną ekspedycyjną) nazywać wojną, a termin „obronność” używać w szerszym, nadrzędnym znaczeniu.

Kontrowersje może wzbudzać również problematyka udziału w wojnie interwencyjnej (ekspedycyjnej) NATO poza jego obszarem. Zależy to zresztą ostatecznie od tego, czy kwestia taka - niekoniecznie oczywiście tak nazwana - znajdzie się w strategii sojuszu. Realna rzeczywistość i logika podpowiada, że tak powinno być, że NATO nie będzie się mogło uchylać w przyszłości od takiego wyzwania strategicznego i może być zmuszone do przeprowadzenia „wyprawy” (ekspedycji) wojennej w celu interwencji w toczącą się już wojnę np. na Bliskim Wschodzie lub na Bałkanach. Podkreślmy bowiem wyraźnie, że nie chodzi tu o żadną interwencję w pokojowe sprawy innych państw, ale o interwencję w toczącą się już wojnę poza obszarem NATO, wojnę istotnie oddziałującą na bezpieczeństwo członków NATO. Zauważmy, że taki właśnie charakter mają w swojej istocie operacje wymuszania, czy też zaprowadzania pokoju. Wydaje się, że chociaż NATO samo nie może podejmować takich działań, to jednak może prowadzić je z mandatu ONZ lub OBWE i w związku z tym w swej strategii powinno uwzględniać taką ewentualność. W konsekwencji my również nie będziemy mogli uchylić się od podjęcia tej kwestii w naszej strategii.

Analogicznie do całego systemu bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) również w systemie obronności (obrony narodowej) możemy wyróżnić trzy główne elementy: naczelne organy kierowania obronnością, siły zbrojne - jako podstawowa, wyspecjalizowana w sprawach obronnych część struktury państwowej oraz pozamilitarne ogniwa obronne, jako siły i środki wspomagające i uzupełniające (zał. nr 6). Wśród sił i środków wspomagających możemy wyróżnić ogniwa ochronne, informacyjne i gospodarczo-obronne, aczkolwiek ta typologia ma raczej tylko porządkowy, a nie strukturalny charakter. Tym nie mniej warto te rozróżnienia mieć na uwadze, jako że są one przydatne w organizowaniu pracy planistycznej i koordynacyjnej.

/19/

Kluczowe znaczenie ma ustalenie spraw kierowania obronnością, w tym relacji między poszczególnymi organami kierowania (zał. nr 7). Nie ulega wątpliwości, że w świetle Konstytucji podstawowym organem kierowania obronnością na szczeblu państwa jest Rada Ministrów z Prezesem Rady Ministrów, który kieruje jej pracami oraz zapewnia wykonywanie i określa sposoby realizacji polityki obronnej Rady Ministrów. Jednocześnie drugi organ władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, ma także prerogatywy konstytucyjne w tym względzie i dlatego w konstruowaniu systemu kierowania obronnością oraz ustalaniu zasad jego funkcjonowania musi być uwzględnione współdziałanie obydwu organów władzy wykonawczej. Oczywiście jest to materia ustawowa i nie może być rozstrzygnięta w tej strategii, która byłaby przyjmowana jedynie mocą uchwały parlamentarnej. Z tego względu strategia - zwłaszcza na obecnym etapie jej formułowania, przed przyjęciem tzw. ustawy kompetencyjnej - może jedynie ograniczyć się do stwierdzenia konstytucyjnej reguły współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów w zakresie kierowania obronnością (obroną narodową) oraz zasygnalizować pożądane kierunki rozwiązań ustawowych w tym względzie, zwłaszcza co do kierowania w stanach nadzwyczajnych.

/20/

Na poziomie administracji rządowej szczególną rolę w kierowaniu obronnością odgrywają ministrowie obrony narodowej i spraw zagranicznych. Przy czym w odniesieniu do zadań strategii prewencyjnej wiodąca rola przypada Ministrowi Spraw Zagranicznych, a w odniesieniu do zadań strategii wojennej - Ministrowi Obrony Narodowej. Natomiast w zakresie reagowania kryzysowego obydwie te organy powinny stanowić swego rodzaju wyważoną jedność strategiczną. Doskonałym przykładem ilustrującym tę zasadę (sądzę, że może on przejść wręcz do klasyki w tym względzie) było spektakularne wspólne działanie duetu sekretarzy stanu i obrony USA (M. Albright i W. Cohena) w czasie ostatniego kryzysu irackiego, co w zewnętrznym wymiarze praktycznym można było „na żywo” obserwować za pośrednictwem CNN.

/21/

Istotnym problemem jest przygotowanie odpowiednio oprzyrządowanych, obsługiwanych i wzajemnie sprzężonych informacyjnie miejsc pracy organów kierowania na czas kryzysu i wojny. Na potrzeby reagowania kryzysowego mogą to być jedynie dodatkowe - w stosunku do normalnych, pokojowych warunków pracy - centra (ośrodki) kierowania, natomiast na czas wojny potrzebne są bardziej rozbudowane, odpowiadające szczególnym wymaganiom stanowiska kierowania. Nie oznacza to oczywiście konieczności posiadania lub budowania jakichś specjalnych dodatkowych obiektów wyłącznie na potrzeby stanowisk kierowania. W praktyce centrum kryzysowe powinno być jednocześnie załączkiem wojennego stanowiska kierowania.

Zgodnie z powyższym dla naczelnych organów kierowania celowe jest przygotowanie Krajowego Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym, które jednocześnie byłoby załączkiem Centralnego Stanowiska Kierowania Wojennego. Do rozstrzygnięcia jest kwestia, gdzie powinno być ono usytuowane. Logika wskazuje, że należałoby go zorganizować na bazie infrastruktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Byłoby to z punktu widzenia funkcjonalnego rozwiązanie optymalne, pozwalające ponadto na wykorzystanie go także na potrzeby kierowania reagowaniem na pozamilitarne sytuacje kryzysowe w wymiarze wewnętrznym (w czasie stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej). Na drodze do takiego docelowego modelu czasowo przyjęte może być rozwiązanie pośrednie (etapowe) zakładające

wykorzystywanie przez naczelne organy kierowania (Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów) resortowych centrów kryzysowych i wojennych stanowisk kierowania Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych (a w odniesieniu do wewnętrznych kryzysów pozamilitarnych - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji). Podkreślić należy pilność rozstrzygnięć w tym względzie, zarówno z uwagi na konieczność uniknięcia zbytecznych kosztów, jak i szybkiego wmontowania krajowego centrum w międzynarodowy system reagowania kryzysowego, w tym zwłaszcza funkcjonujący w NATO.

/22/

Szczególnego rozważenia wymaga zorganizowanie systemu kierowania wojennego na najwyższym szczeblu państwowym. Dwa niejako przeciwstawne aspekty tej samej kwestii warto mieć na uwadze. Pierwszy - to ograniczone możliwości skutecznego funkcjonowania wszelkich organów kolegialnych, co wymaga przeniesienia ciężaru odpowiedzialności i uprawnień na organy jednoosobowe - Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów. Drugi - to konieczność zapewnienia tym jednoosobowym decydentom możliwości konsultowania i omawiania spraw najwyższej wagi państwowej, radzenia się, szukania najzwyczajniej ludzkiego wsparcia w arcytrudnym i wielce odpowiedzialnym podejmowaniu decyzji wojennych. Wskazuje to na zasadność funkcjonowania w czasie wojny instytucji, którą proponuje się nazwać Gabinetem Wojennym i który byłby właśnie owym forum najbardziej kompetentnych w sprawach obronności osób funkcyjnych w państwie. Logika podpowiada, że powinien to być Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów na czele z Prezesem Rady Ministrów i zbierający się pod kierownictwem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce byłaby to zmniejszona do potrzeb wojennych, „ściśła” (termin używany w przedwojennych rozwiązaniach ustrojowych) Rada Gabinetowa. Być może nawet warto ją tak nazwać - Wojenną Radą Gabinetową albo Ścisłą Radą Gabinetową. Nie miałyby ona żadnych - podobnie jak Rada Gabinetowa - uprawnień władczych (decyzyjnych), ale byłaby jedynie forum, na którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie podejmowałiby najważniejsze decyzje strategiczne w państwie dotyczące zbrojnych

i pozazbrojnych działań wojennych (funkcjonowania państwa w czasie wojny) oraz ustalane byłyby węzłowe kwestie związane z koordynacją realizacji owych decyzji.

/23/

Wnikliwego rozważenia nie tylko formalnego, ale przede wszystkim merytorycznego, tj. w kontekście konkretnych warunków wojennych, wymaga problem powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Niestety w toku prac nad projektem Konstytucji nie uwzględniona została propozycja zastąpienia zapisu „Prezydent...mianuje...” zapisem „...może mianować...” Wydaje się uprawnione rozumowanie, że konstytucyjna funkcja Naczelnego Dowódcy oznacza strategicznego dowódcę wojskowego, a nie zwierzchnika politycznego, co wynika z intencji ustawodawcy, który wszakże zmienił poprzednią konstytucyjną nazwę „Naczelnny Wódz” - właśnie „wódz” w polskiej tradycji oznaczał funkcję łączącą w sobie kompetencje zarówno dowodzenia wojskiem, jak i kierowania państwem, czyli funkcję polityczno-militarną - na nazwę „Naczelnny Dowódca”.

Nie ulega wątpliwości, że tak rozumiana funkcja Naczelnego Dowódcy jest potrzebna w razie prowadzenia wojny samodzielnie, a więc miała ona pełne uzasadnienie w warunkach samodzielności obronnej Polski lat dziewięćdziesiątych. Natomiast w razie wojny koalicyjnej - a to jest wszakże jedyny wariant wojny, z jakim możemy mieć do czynienia będąc członkiem NATO - Polska nie będzie samodzielnie prowadzić działań strategicznych całością swoich sił zbrojnych (co jest istotą „naczelnego dowodzenia”), ponieważ ich większość znajdzie się po prostu w składzie różnych wielonarodowych formacji koalicyjnych, którymi dowodzenie na polu walki sprawować będą operacyjne, operacyjno-strategiczne i strategiczne dowództwa NATO. W takiej sytuacji pozaoperacyjne kierowanie całością sił zbrojnych na najwyższym szczeblu państwowym może być z powodzeniem realizowane w funkcjonujących już strukturach kierowania polityczno-strategicznego - tzn. Prezydent i Rząd oraz Minister Obrony Narodowej i Szef Sztabu Generalnego WP. Naczelnny Dowódca jako strategiczny dowódca całości sił zbrojnych byłby jedynie raczej zbędnym „kwiatkiem do kożucha”, bardziej komplikującym niż usprawniającym dowodzenie w czasie wojny. Nie można sobie także wyobrazić w czasie koalicyjnych działań

wojennych na terytorium Polski scentralizowanego dowodzenia operacyjnego całością wojsk polskich pozostających w wyłącznym narodowym podporządkowaniu, tzn. głównie wojskami obrony terytorialnej. Po pierwsze bowiem w strefie bezpośrednich działań wojennych koordynatorem wykorzystania wszystkich sił na danym obszarze będzie zawsze dowódca operacyjny (w czasie wojny koalicyjnej będzie to dowódca koalicyjny, być może w polskim mundurze, ale to nie zmienia istoty rzeczy); czyniąc to - w stosunku do naszych wojsk obrony terytorialnej - poprzez lokalnego dowódcę tych wojsk, jako przedstawiciela przy danym koalicyjnym dowództwie operacyjnym. Po drugie istotą wojsk obrony terytorialnej jest ich lokalne, a nie scentralizowane wykorzystanie i dlatego nawet poza strefą bezpośrednich działań wojennych trudno zakładać scentralizowane dowodzenie operacyjnym użyciem poszczególnych formacji tych wojsk, wystarczy ich normalna, pozaoperacyjna podległość dowódcom rodzajów sił zbrojnych.

Biorąc to wszystko pod uwagę, w niniejszych tezach proponuje się potraktowanie konstytucyjnej funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych jako ewentualnego dowódcy tych polskich formacji, które rzeczywiście wykonywałyby samodzielnie wyłącznie narodowe zadania strategiczne - a więc wojsk prowadzących działania zbrojne na terenach czasowo okupowanych przez przeciwnika, w tym zwłaszcza w ramach walki czynnej struktur państwa podziemnego. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów występowałby z wnioskiem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Mianowanie Naczelnego Dowódcy zależałoby zatem od oceny sytuacji przez Prezesa Rady Ministrów. Idee kierowania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny ilustruje zał. nr 8.

/24/

Strategia obronności powinna odnieść się do problemu finansowania sił zbrojnych, jako że jest to jedna z kluczowych kwestii kształtowania potencjału obronnego państwa. Przy czym chodzi tu nie tyle - lub raczej nie tylko - o wielkość nakładów na siły zbrojne, bo ta będzie, co jest oczywiste, zawsze pochodną kondycji ekonomicznej państwa, ale o wewnętrzną strukturę budżetu obronnego. Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych zadań strategicznych na najbliższe lata jest

dokonanie zmiany tej struktury, bo to jest w zasadzie jedyny - typowy dla państw demokratycznych i o gospodarce wolnorynkowej - środek realnego stymulowania przemian wojska, zapewnienia możliwości jego modernizacji technicznej i poprawy potencjału jakościowego.

U nas przez dziesięciolecia utarła się pewna filozofia budżetowania, którą skrótowo można określić następująco: „jakie wojsko, taki budżet”. Budżet stał na samym końcu wszelkiego myślenia o wojsku, spełniał rolę usługową, nie odgrywając żadnej kreatywnej roli. Utrzymywanie takiej filozofii w nowych warunkach oznacza nic innego, jak zamrażanie istniejącego - wiemy, że nie zadawalającego - stanu rzeczy. Budżet przykrawa się do wadliwej struktury wojska, do złych, istniejących zasad jego funkcjonowania itp. W sumie budżet jedynie odzwierciedla kondycję wojska, a że ona nie jest najlepsza, to i struktura budżetu jest wadliwa. Wydaje się zasadne zaproponowanie radykalnej zmiany owej filozofii na „jaki budżet, takie wojsko”. Wszędzie w normalnie funkcjonujących państwach decydenci strategiczni (polityczni) za pomocą odpowiedniej struktury budżetu wymuszają realizację swoich decyzji. Wszystko rozpoczyna się od budżetu, a nie na budżecie kończy. Dlatego sprawa ustalenia właściwej do przyszłościowych potrzeb struktury budżetu obronnego jest jednym z najważniejszych zadań strategicznych, przesądzających o kierunkach i tempie koniecznych zmian w siłach zbrojnych. Z tego też powodu nie może być pominięta w strategii obronności

/25/

W odniesieniu do wojsk operacyjnych strategia winna eksponować długofalowe zadanie ich dostosowania do standardów NATO. Zadaniem o szczególnej ważności jest przeprowadzenie reorganizacji naszych struktur taktycznych w wojskach lądowych. To co mamy w tej chwili przeczy klasycznym zasadom tworzenia takich struktur. Zgodnie z żelaznymi kanonami sztuki podstawową jednostką organizacyjną na szczeblach taktycznych jest oddział, tzn. jednostka organizacyjna utworzona z uwzględnieniem optymalizacji dwóch parametrów: samodzielności bojowej i wielkości. Oddział jest możliwie małą jednostką posiadającą jednakże zdolności bojowe do samodzielnego

działania na polu walki. W większości armii oddziałami są silne, usamodzielnione bojowo bataliony (u nas w poprzedniej strukturze były to pułki, aczkolwiek były to duże oddziały, dostosowane do potrzeb ówczesnej doktryny uderzeniowej i w związku z tym konieczna była ich reorganizacja). Obecnie nasza armia - w wyniku wdrożenia wadliwej koncepcji restrukturyzacyjnej - po prostu nie ma oddziałów. Bataliony są pododdziałami, tzn. jednostkami jednego rodzaju wojsk, niezdolnymi do samodzielnego (bez każdorazowego wzmocnienia) wykonywania zadań bojowych. W konsekwencji nasze brygady i dywizje również odbiegają od współczesnych standardów. Brygady są, z jednej strony, zbyt dużymi i ociążalymi formacjami, aby być oddziałami, z drugiej zaś - nie dysponują wystarczającym potencjałem taktycznym i - co najważniejsze - nie składają się z usamodzielnionych bojowo komponentów (batalionów), by być związkami taktycznymi w normalnym znaczeniu tego słowa, tzn. formacjami dysponującymi samodzielnością taktyczną.

Z tego względu sprawą pilnej wagi jest konsolidacja naszych - rozdrobnionych obecnie, rozbudowanych ilościowo, ale „pustych” wewnętrznie i przez to pozbawionych możliwości skutecznego działania w składzie formacji wielonarodowych - struktur taktycznych w wojskach lądowych tak, aby posiadać: silne, usamodzielnione bojowo bataliony - jako oddziały; usamodzielnione taktycznie brygady - jako związki taktyczne i wreszcie - samodzielne pod względem operacyjnym dywizje, jako wyższe związki taktyczne, mogące stanowić silne narodowe komponenty w wielonarodowych formacjach operacyjnych (korpusach) NATO.

/26/

Ważnym zadaniem jest dostosowanie wojsk obrony terytorialnej do struktury administracji państwowej, jako że w razie działań wojennych będą one wykorzystywane głównie lokalnie i wspólnie z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi. Mija się z celem tworzenie dużych terytorialnych dowództw wojskowych ponad strukturą administracyjną, mających w zamyśle dowodzić jakimiś wielkimi formacjami i zgrupowaniami wojsk obrony terytorialnej (co nie ma uzasadnienia z punktu widzenia sztuki wojennej) oraz koordynować działania na obszarze kilku województw. Zamyśl ten jest w praktyce nie do zrealizowania w obecnych konstytucyjnych warunkach

ustrojowych, jako że trudno zakładać powierzenie organom wojskowym funkcji koordynowania działań wojewodów (nawet w czasie wojny) - jako organów administracji państwowej.

Dlatego - podobnie jak to jest w innych państwach (np. w Niemczech) - terytorialna struktura wojskowa powinna być tożsama z podziałem administracyjnym kraju i w związku z tym obecne dowództwa okręgów wojskowych (po przejściu formacji wojsk operacyjnych w bezpośrednie podporządkowanie Dowództwa Wojsk Lądowych) powinny być zastąpione - po reformie administracyjnej - dowództwami czy też sztabami istniejącymi w każdym województwie. Mogą się one nazywać dowództwami okręgów wojskowych, okręgów obrony terytorialnej lub prościej - wojewódzkimi sztabami wojskowymi, będąc podstawowymi ogniwami terenowej administracji wojskowej oraz organami dowodzenia wojskami obrony terytorialnej, a w czasie wojny spełniając rolę wojskowego organu kierowania obroną województwa przez wojewodę.

/27/

Strategia winna zaakcentować sprawy przygotowań obronnych (zał. nr 9), jako że mają one podstawowe znaczenie dla utrzymywania realnej gotowości obronnej państwa, a także jego wiarygodności obronnej zarówno w oczach partnerów, jak i ewentualnych potencjalnych przeciwników. W odniesieniu do planowania obronnego warto podkreślić konieczność dostosowania jego zasad i procedur do rozwiązań przyjętych w państwach NATO, w tym zwłaszcza wprowadzenia tzw. systemu PPB (Planning, Programming, Budgeting). W tym duchu sformułowane zostały tezy niniejszych założeń strategicznych.

/28/

Sprawy gospodarczo-obronne nie mają u nas od pewnego czasu klarownie określonego „gospodarza”, co fatalnie odbija się na przygotowaniach obronnych w tej dziedzinie. Poprzednio koordynował je CUP, ale - co zrozumiale - również jedynie bardziej w sferze programowania, niż realizacji. Wydaje się, że jednoznaczne powierzenie całościowo tego zadania Ministrowi Gospodarki, co proponuje się w tezach, powinno być racjonalnym rozwiązaniem.

Szkolenie obronne jest również tą dziedziną przygotowań obronnych, o której kondycji w ostatnich latach trudno mówić w tonie optymistycznym. Poza uruchomionymi wysiłkiem Ministerstwa Obrony Narodowej Wyższymi Kursami Obronnymi w Akademii Obrony Narodowej, które jednakowoż mają wyłącznie charakter przeszkoleń teoretycznych, szkolenie obronne na najwyższych szczeblach strategicznych w państwie oraz w sferze pozamilitarnej praktycznie zamarło. Nie ma strategicznych gier decyzyjnych na najwyższym szczeblu państwowym, które mogłyby dać okazję do przeglądu i weryfikacji koncepcji strategicznych oraz rozwiązań systemowych w dziedzinie obronności. Nie ma regionalnych gier i ćwiczeń obronnych (gry - to przedsięwzięcia szkoleniowe z udziałem tylko organów kierowania; ćwiczenia - angażują także siły i środki wykonawcze) zgrywających poszczególne segmenty systemu obronności w różnych obszarach i wariantach zagrożeń. Brak nawyków sprawia nam trudności w normalnym włączeniu się w strategiczne gry i ćwiczenia międzynarodowe. Warto dodać, że szkolenie obronne jest nie tylko opanowywaniem i doskonaleniem umiejętności i sprawności, ale także jest jedną z podstawowych form weryfikacji przyjmowanych rozwiązań, sprawdzania (kontroli) przygotowań obronnych, a w tym zwłaszcza kontroli gotowości obronnej państwa. Bez wniosków ze szkolenia obronnego trudno sobie wyobrazić racjonalnie uzasadnione działania w zakresie doskonalenia obronności (obrony narodowej) państwa. Dlatego proponuje się, aby niniejsza strategia dała silny impuls do poprawy sytuacji w dziedzinie szkolenia obronnego.

Wprowadzenie zasady przedstawiania Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów sprawozdania strategicznego spowoduje uruchomienie koniecznej procedury bieżącego przeglądu założeń strategicznych, sukcesywnego wprowadzania ewentualnych korekt oraz zapewni parlamentarzystom merytoryczną podstawę do prac nad sprawami obronności, w tym szczególnie do prac nad budżetem obronnym. Zauważmy, że takie procedury obowiązujące w innych państwach NATO