

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym

PODSYSTEM KIEROWANIA

Podsystem kierowania jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Stanowi on część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczoną do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmującą organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Ma on żywotne znaczenie dla całego systemu bezpieczeństwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zapewnia uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach i ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań.

Można wyodrębnić cztery strategiczne obszary zadaniowe podsystemu kierowania. Pierwszym jest monitorowanie zagrożeń, z uwzględnieniem ich skali, rodzaju i miejsca występowania. Drugi dotyczy zapobiegania powstawaniu zagrożeń, zarówno na terytorium kraju, jak i poza jego granicami. Trzeci obejmuje działania związane z usuwaniem skutków zagrożeń, gdy nie udało się im zapobiec. Ostatni obszar obejmuje kierowanie obroną państwa w razie bezpośredniej agresji militarnej. Dla realizacji tych zadań konieczne są odpowiednie warunki planistyczne, organizacyjne, finansowe czy techniczne. Ich zapewnieniu służą uregulowania prawne, dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz przygotowania systemu stanowisk kierowania dla poszczególnych organów administracji publicznej, w tym Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa.

Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Wyróżnia się ich dwa rodzaje: operacyjne oraz wsparcia.

Podsystemy operacyjne tworzą: podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym – oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) – przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym).

Podsystemy wsparcia to podmioty społeczne i gospodarcze przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze społecznym i gospodarczym, a także do społecznego i gospodarczego zasilania operacyjnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

POTENCJAŁ KIEROWANIA

Osnowę podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowią uwarunkowania ustrojowo-polityczne państwa, których prawne fundamenty określa Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. W tym zakresie kluczową rolę odgrywa art. 5

określający podstawowe funkcje państwa.

Zgodnie z jego treścią, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium (państwo jako polityczna organizacja narodowa), zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (obywatel jako unitarny element narodu), strzeże dziedzictwa narodowego (potencjał niematerialny, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo kulturowe i historyczne) oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (potencjał materialny, budowany w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniającego potrzebę ochrony środowiska). Z funkcji tych wynikają określone kompetencje i zadania organów państwowych. Stanie na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa – chociażby z uwagi na systematykę ustawy zasadniczej – jest kluczową funkcją państwa, której realizacja pozwala na wykonywanie pozostałych funkcji, określonych przez art. 5 jako podstawowe.

Z treścią przywołanego art. 5 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym utrwalania niepodległości, nienaruszalności terytorium i bezpieczeństwa narodowego, koresponduje ściśle norma ujęta w jej art. 26 ust. 1, określająca ustrojową pozycję Sił Zbrojnych RP. Poprzez nadanie SZ RP roli czynnika służącego ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz bezpieczeństwu i nienaruszalności jego granic Konstytucja RP powierza SZ RP rolę podstawowego realizatora najistotniejszej funkcji państwa. W ramach uwarunkowań ustrojowo-politycznych Konstytucja RP zawiera przepisy określające zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczególnie istotne są w tym obszarze zasady: demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; unitarnego charakteru państwa; zwierzchnictwa narodu; zrównoważonego rozwoju; dostępu do narodowego dziedzictwa kulturowego; praworządności; trójpodziału i równowagi władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej); pluralizmu politycznego; wolności zrzeszania się; wolności prasy i innych środków społecznego przekazu; decentralizacji; społecznej gospodarki rynkowej i wolności gospodarczej; neutralności Sił Zbrojnych RP w sprawach politycznych, a także ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli.

Uwarunkowania instytucjonalne i funkcjonalne w sferze bezpieczeństwa wyznacza konstytucyjna zasada podziału i równowagi władz – ustawodawczej (sprawowanej przez Sejm i Senat), wykonawczej (sprawowanej przez prezydenta RP i Radę Ministrów) i sądowniczej (sprawowanej przez sądy i trybunały). Dla kształtowania rozwiązań w systemie bezpieczeństwa podstawowe znaczenie ma struktura władzy wykonawczej w państwie.

Pozycja prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa jest określona przede wszystkim przez art. 126 Konstytucji RP, zgodnie z którym prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Funkcje prezydenta RP nawiązują zatem do treści omawianego art. 5 Konstytucji RP, czyniąc z głowy państwa strażnika najbardziej podstawowych wartości państwa, jakimi są suwerenność, integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Istotnego znaczenia nabiera przy tym norma art. 134 Konstytucji RP, która – powierzając Siły Zbrojne RP najwyższemu zwierzchnictwu prezydenta RP – określa pozycję głowy państwa w stosunku do aparatu powołanego do realizacji najistotniejszej funkcji państwa.

Pozycję prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa państwa potwierdza treść art. 135 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Kompetencje i instrumenty działania prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa – z wyłączeniem stanów nadzwyczajnych – mieszczą się w ramach generalnych uprawnień przewidzianych w normach konstytucyjnych i ustawowych. Istotne dla wykonywania konstytucyjnych kompetencji prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa są jego uprawnienia do: zatwierdzania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i wydawania, również na wniosek prezesa Rady Ministrów w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP. Dodatkowo prezydent RP w drodze postanowienia, na wniosek ministra obrony narodowej, określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, a na wniosek Rady Ministrów wydaje postanowienia o użyciu polskich kontyngentów wojskowych w operacjach poza granicami kraju.

Podkreślenia wymaga, że określoną w art. 5 Konstytucji RP funkcję państwa w dziedzinie bezpieczeństwa przenosi na

kompetencje Rady Ministrów norma art. 146 ust. 1 ustawy zasadniczej. W świetle postanowień tego przepisu Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród szczegółowych celów działania Rady Ministrów, które wskazano w samej Konstytucji RP, a tym samym uznano za szczególnie ważne, znalazło się zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP), zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8) oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11).

Dla kształtowania koncepcji strategicznej oraz systemu bezpieczeństwa narodowego ważną wytyczną są konstytucyjne zasady państwa prawa, nadrzędności i bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP oraz przestrzeganie przez Polskę prawa międzynarodowego. Działania organów władzy publicznej odbywać się muszą na podstawie i w granicach prawa.

Ramy dla definiowania celów oraz rozwiązań systemowych w dziedzinie bezpieczeństwa wyznacza treść konstytucyjnego katalogu praw i wolności oraz obowiązków człowieka i obywatela.

System partyjny.

Podstawy ustrojowe systemu partyjnego wyznaczają konstytucyjne zasady państwa demokratycznego oraz pluralizmu politycznego. Granice dla systemu partyjnego określa konstytucyjny zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach oraz działaniu do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Dla bezpieczeństwa politycznego istotne znaczenie ma konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych. Scena polityczna ma charakter wielopartyjny i cecha ta ma znamiona trwałości. W płaszczyźnie programowej tradycyjny podział na lewicę i prawicę jest już – i będzie w przyszłości – w dużym stopniu dopełniany (czy wręcz równoważony) przez nakładający się nań częściowo podział na zwolenników rozwiązań podporządkowanych tradycyjnie rozumianym interesom państwa narodowego oraz po drugiej stronie, opowiadających się za najszerzą współpracą międzypaństwową i ponadpaństwową, w tym w ramach procesu integracji europejskiej. Unia Europejska, a szczególnie jej instytucjonalne i funkcjonalne wzmocnienie, staje się w tych warunkach przedmiotem sporu między zwolennikami integracji a eurosceptykami, co kształtuje nową architekturę sceny politycznej.

Samorząd terytorialny.

Istotną okolicznością przy kształtowaniu strategii bezpieczeństwa jest, zgodnie z konstytucyjną zasadą decentralizacji, uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przy wykonywaniu przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych.

Zadania związane z bezpieczeństwem publicznym, w tym porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, realizuje samorząd terytorialny na poziomie gmin i powiatów jako zadania własne. Tym samym koordynacja i wyznaczanie zadań w tej dziedzinie może się odbywać wyłącznie w trybie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Silna pozycja samorządu terytorialnego, szczególnie na poziomie gminy i powiatu, stanowiących jednostki terytorialne, w których funkcjonują wyłącznie samorządowe organy administracji publicznej o właściwości ogólnej, jest wzmacniana przez zasadę zespolenia terytorialnego administracji. Nadzór ze strony administracji rządowej nad działalnością samorządu terytorialnego jest z zasady, pomijając sytuację stanów nadzwyczajnych, ograniczony przepisami Konstytucji RP do kryterium legalności.

Organizacje pozarządowe.

Elementem przestrzeni publicznej, który do pewnego stopnia wpływa na system bezpieczeństwa narodowego, są organizacje pozarządowe. Zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się, funkcjonują związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie oraz inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje. Na podstawie ustaw funkcjonują samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Największą szansą, jaką dla systemu

bezpieczeństwa narodowego stanowi istnienie organizacji pozarządowych, jest sam fakt ich oddolnego, spontanicznego powstawania, funkcjonowania i wypełniania założeń statutowych, a co za tym idzie – tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie czują się współodpowiedzialni za sprawy ważne, czy to w skali społeczności lokalnych, czy to w skali państwa.

Polskie doświadczenia wynikające z działalności organizacji pozarządowych nie są na tyle długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją. Oznacza to, że mimo wdrażania rozwiązań z zakresu pożytku publicznego, w zbyt małym stopniu są one włączane w realizację zadań publicznych, w tym w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Nade wszystko chodzi jednak o to, że trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniona jest jego rola w codziennej działalności.

Aktywność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa przejawia się zarówno jako zaangażowanie w działania **bezpośrednio umacniające bezpieczeństwo** narodowe (np. w przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych, dla których w systemie bezpieczeństwa narodowego przewidziano funkcje ochronne, interwencyjne, edukacyjne i kulturalne), jak i **zaangażowanie pośrednie** (np. *think-tanki* sugerujące kierunki działania w polityce bezpieczeństwa Polski, organizacje przeciwdziałające zjawiskom patologicznym – np. korupcji, fundacje wspierające rodzinę, zdrowie, edukację itp.).

Mechanizmy kontrolne władzy.

W systemie ustrojowo-prawnym przewidziano rozwiązania mające na celu zapewnienie kontroli działań władz publicznych, a także dające tym władzom niezbędne narzędzia do prowadzenia działań kontrolnych. Obowiązujące regulacje pozwalają na ustalenie, także w obszarze spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym, relacji między stanem istniejącym a zakładanym lub dopuszczalnym, ustalenie przyczyn rozbieżności, kształtowanie wniosków (dla kontrolowanej instytucji i innych organów państwa) oraz poprawę mechanizmów wspomagania zarządzania.

Na rozwiązania te składają się mechanizmy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w ramach struktur administracyjnych oraz kontroli prowadzonej przez instytucje państwowe (w tym Najwyższą Izbę Kontroli), a także kontrola prokuratorska i sądowa. Istotne znaczenie ma kontrola polityczna wykonywana przez podmioty legislatywy (wykorzystujące takie narzędzia jak interpelacja, zapytanie, dezyderat, absolutorium, dochodzenie, działania komisji parlamentarnych, w tym komisji śledczych) oraz bezpośrednio przez obywateli (m.in. poprzez wybory i dostęp do dokumentów publicznych).

Ważna jest funkcja kontrolna ze strony mediów. W coraz większej liczbie przypadków, objętych przepisami prawa międzynarodowego i umów międzypaństwowych, ma miejsce kontrola wykonywana przez podmioty zewnętrzne (w tym przede wszystkim przez organy Unii Europejskiej i Rady Europy).

Źródło: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, 2013*

[Tweetnij](#)