

# Marek Kulisz

---

## Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski w latach 1990-2007

---

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 5, 99-111

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Marek Kulisz**

Ministerstwo Środowiska, Warszawa

## **Analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski w latach 1990–2007**

Przemiany polityczno-militarne, jakie dokonały się w Europie Środkowo-Wschodniej pod koniec XX wieku zmieniły nie tylko rozkład sił w relacjach międzynarodowych, ale również wymusiły na poszczególnych państwach – w tym również na Polsce – nowelizację dokumentów strategicznych regulujących kwestie zapewnienia bezpieczeństwa państwa w nowych uwarunkowaniach. Warto więc prześledzić, jakie zmiany zaszły w polskiej myśli strategicznej od czasu przynależności do Układu Warszawskiego, aż po współczesny proces planowania strategicznego bezpieczeństwa Polski – członka NATO.

W okresie powojennym, dwubiegunowego podziału Europy i naszej przynależności do Układu Warszawskiego (UW), nie posiadaliśmy samodzielnej strategii bezpieczeństwa narodowego. Wszelkie dokumenty, które Polska posiadała jako podmiot stosunków międzynarodowych, były jedynie dokumentami wykonawczymi kolejnych wersji doktryn wojennych Układu Warszawskiego<sup>1</sup>.

Nic więc dziwnego, że polska myśl strategiczna nie była rozwijana w kierunku samodzielnego rozwiązywania koncepcji strategicznych, a jeśli już jakiegokolwiek próby były dokonywane, to były związane jedynie z postrzeganiem jednego zagrożenia – nienaruszalności granic ze strony państw Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). Sytuacja diametralnie się zmieniła w okresie tzw. pierestrojki i przyjęcia nowych podstawowych zasad doktryny wojennej Układu Warszawskiego<sup>2</sup>. Był to pierwszy dokument, w którym państwa strony UW zaproponowały otwarcie państwom członkowskim NATO dokonanie wspólnych analiz posiadanych doktryn oraz wspólnego zastanowienia się nad kierunkami ich dalszej ewolucji w kierunku odprężenia we wzajemnych stosunkach i ograniczenia zbrojeń. Dokument ten dawał szansę na pewne ożywienie myśli strategicznej, ale nadal w ramach struktur polityczno-militarnych Układu Warszawskiego.

Wprawdzie już w lipcu 1989 r. na szczycie UW w Bukareszcie uznano, że każde państwo ma prawo do niezależnego kształtowania własnej polityki, co

---

<sup>1</sup> Dokumentami wykonawczymi tych doktryn były kolejne tajne wersje dokumentów pt. „Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Ostatnia edycja tego dokumentu była przyjęta w 1987 r.

<sup>2</sup> Dokument pt. „O doktrynie wojennej państw-stron Układu Warszawskiego” został podpisany przez Doradczy Komitet Polityczny Układu Warszawskiego podczas posiedzenia w Berlinie w dniach 28–29 maja 1987 r.

oznaczało definitywne odejście ZSRR od „doktryny Breżniewa”<sup>3</sup>, ale dopiero wybory parlamentarne w 1989 r. przyniosły Polsce pełną polityczną niezależność. Podjęto wówczas pospieszną próbę stworzenia dokumentu o charakterze doktrynalnym, który określałby zasady postępowania we wszystkich dziedzinach związanych z samodzielnym bytem na arenie międzynarodowej. Efektem tych prac było ogłoszenie 21 lutego 1990 r. „Doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>4</sup>. Była to pierwsza powojenna próba jawnego określenia oraz publicznej deklaracji podstawowych elementów narodowej strategii w zakresie obronności państwa polskiego.

Dokument ten zakładał jako nadrzędny cel Rzeczypospolitej Polskiej – zagwarantowanie najżywoźniejszych interesów narodu polskiego, tzn. bezpieczeństwa, prawa do życia w pokoju, niepodległości i suwerenności państwa oraz całkowitej nienaruszalności terytorialnej, jako podstawowych elementów wynikających z naszej racji stanu<sup>5</sup>. Zgodnie z duchem doktryny UW przyjętej w Berlinie w 1987 r., „Doktryna obronna RP” miała charakter wybitnie obronny, a największe zagrożenie dla Polski postrzegano w konflikcie pomiędzy Układem Warszawskim a NATO. Pomimo iż jasno wskazano, że w razie konfliktu Polska nie czuje się zobowiązana do wsparcia Układu Warszawskiego – to nadal podstawowym założeniem doktryny był udział Polski w jego strukturach na wypadek wojny.

Na mocy zarządzenia Prezydenta RP z 5 sierpnia 1991 r. prace nad nową doktryną bezpieczeństwa powierzono Międzyresortowemu Zespołowi pod kierownictwem Jerzego Milewskiego, ówczesnego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>6</sup>. Efektem pracy zespołu było przedstawienie pod obrady Komitetu Obrony Kraju dwóch dokumentów: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”

---

<sup>3</sup> Doktryna Breżniewa, znana także w literaturze pod nazwą „Doktryna o ograniczonej suwerenności”, została ogłoszona przez ministra spraw zagranicznych ZSRR, Andrieja Gromkę na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1968 r. jako reakcja na próbę usamodzielnienia się Czechosłowacji. Jej nazwa pochodzi od nazwiska ówczesnego I sekretarza generalnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Leonida Breżniewa. Ideą doktryny była możliwość interwencji (nawet interwencji zbrojnej) innych państw socjalistycznych, w tym ZSRR, w razie gdyby zostały naruszone tzw. podstawy ustroju socjalistycznego, w którymś z państw członkowskich Układu Warszawskiego. Idea ta stała się swoistą „normą prawną” sankcjonującą całkowite uzależnienie państw socjalistycznych od ZSRR. Zasada ta nie została uznana przez demokratyczne państwa zachodnie oraz niektóre państwa socjalistyczne niezależne od ZSRR (Chiny, Albanii i Jugosławii). Niestety w 1968 r. zasada ta została czynnie zastosowana wobec Czechosłowacji, a w latach 1980–1981 stanowiła ona także pewną formę zastraszenia w stosunku do Polski (koncentracja wojsk radzieckich w 1980 r. na granicy z Polską oraz w 1981 r. – manewry wojsk Układu Warszawskiego „Sojusz”). Szerzej zob.: J. Stańczyk, *Zmiany doktrynalne po drugiej wojnie światowej a ewolucja systemu bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Wojskowa” 2004, nr 3, s. 36–37.

<sup>4</sup> *Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Monitor Polski” 199, nr 9, poz. 66.

<sup>5</sup> Przez rację stanu należy rozumieć nadrzędny interes państwowy, wspólny dla większości obywateli i organizacji działających w państwie, mający charakter długofalowy i wynikający z pozycji państwa w środowisku międzynarodowym. Racja stanu stanowi o wyższości interesu państwa nad innymi interesami i normami. Szerzej zob.: K. Łastawski, *Racja stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.

<sup>6</sup> S. Koziej, *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Warszawa 2003, s. 88.

oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>7</sup> (por. rys. 1).

Dokumenty te w swej istocie zawierały główne elementy należne strategii bezpieczeństwa narodowego. Swoistym znakiem dynamiki ówczesnych zmian polityczno-militarnych w otoczeniu RP było jednoczesne przyjęcie obu dokumentów, zawierających również zapisy strategii obronności państwa.

Na uwagę zasługuje przyjęcie w „Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa” podstawy definicyjnej samego bezpieczeństwa państwa, gdyż po raz pierwszy oficjalnie zaliczono do tego obszaru nie tylko kwestie polityczno-militarne, ale również aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne<sup>8</sup>.

Rewolucyjnym zapisem była także myśl o pełnej integracji z państwami ukształtowanymi demokracji Europy Zachodniej i to we wszystkich sferach wymienionego bezpieczeństwa państwa. Podkreślono wręcz, że tylko poprzez szybkie i skuteczne włączenie Polski do procesu integracji zachodnioeuropejskiej (zarówno w sferze współpracy politycznej, militarnej, jak i gospodarczej), nasz kraj może nadrobić wieloletnie opóźnienia cywilizacyjne i stać się równorzędnym partnerem dla państw rozwiniętych Europy Zachodniej<sup>9</sup>.

W sposób jasny sformułowano również polską wizję międzynarodowego systemu bezpieczeństwa, uznając NATO za zasadniczy czynnik stabilności politycznej, gwarantującej pokój w Europie. Wskazano także na współpracę z Konferencją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jako regionalnej organizacji działającej w imię Karty Narodów Zjednoczonych na rzecz zapobiegania i rozwiązywania konfliktów oraz sprzyjaniu procesowi redukcji i kontroli zbrojeń, a także powoływania pokojowych misji wojskowych. W tym aspekcie zwrócono także uwagę na nowy wymiar współpracy regionalnej, w tym m.in. współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej, podkreślając, że taka współpraca utrwala poczucie bezpieczeństwa i stabilności w regionie.

Okazało się, że tak sformułowane priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, oparte na wnikliwej analizie strategicznej sytuacji polityczno-militarnej Europy Środkowo-Wschodniej, pozostały przez lata budowania III Rzeczypospolitej wciąż aktualne i niezmiennie, tworząc solidne podstawy do kolejnych wersji dokumentów strategicznych w ramach polskiej polityki bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

---

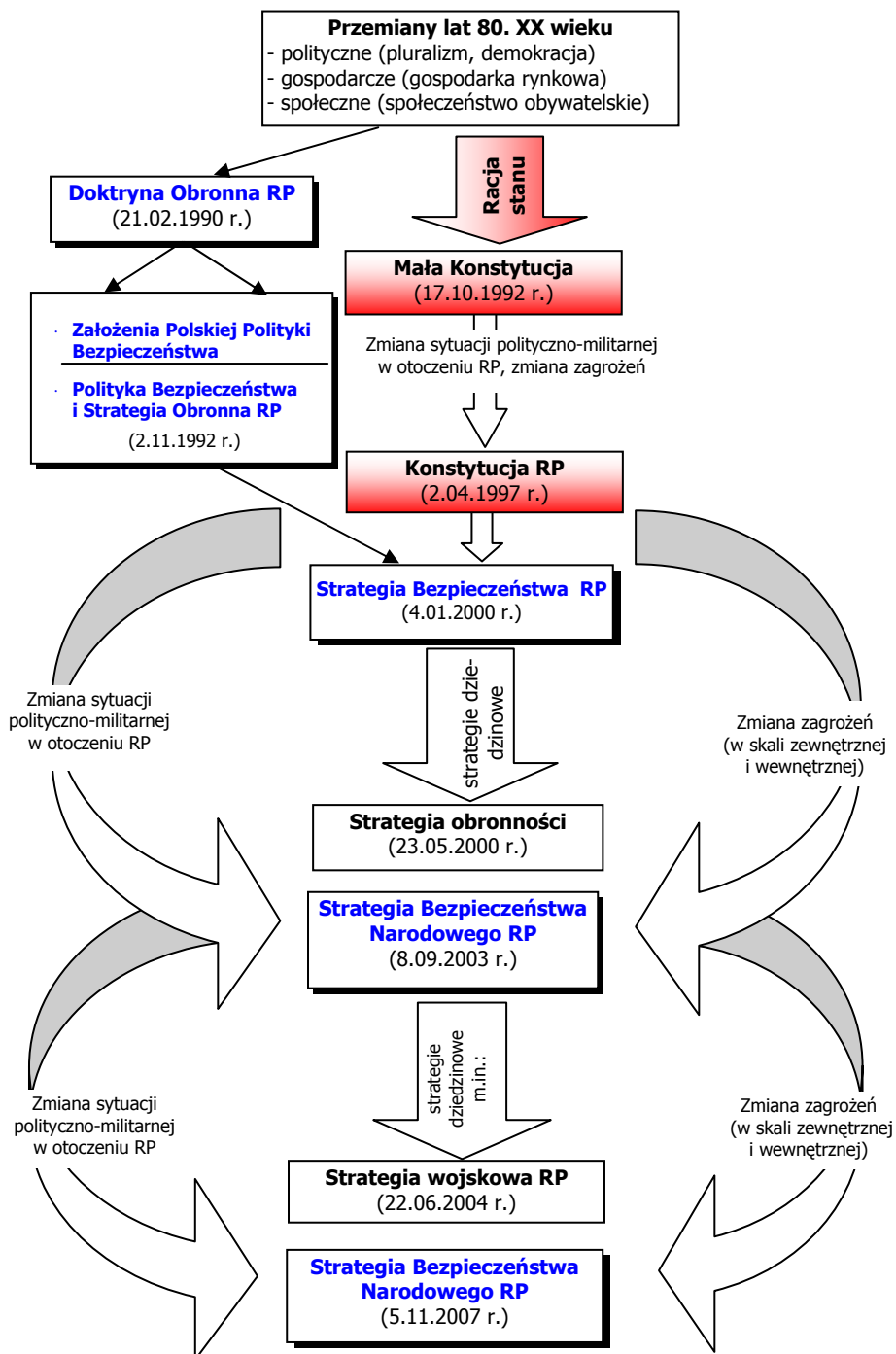
<sup>7</sup> Oba dokumenty zostały przyjęte przez Komitet Obrony Kraju i zatwierdzone przez prezydenta Lecha Wałęsę 2 listopada 1991 r.

<sup>8</sup> „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, pkt 1: Założenia podstawowe.

<sup>9</sup> Szerzej: J. Stańczyk, *Wyznaczniki i kierunki polskiej polityki bezpieczeństwa* (1989–2003), „Atheneum” 2004, nr 12, s. 13.

<sup>10</sup> Szerzej zob.: J. Stańczyk, *Podstawy polskiej polityki bezpieczeństwa*, [w:] *Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo*, Warszawa 2002, s. 233–240.

Rys. 1. Proces opracowywania dokumentów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności w Polsce w latach 1990–2007



Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując te dwa dokumenty, można pokusić się o tezę, że była to pierwsza tak odważnie sformułowana polska myśl strategiczna, która wskazywała jakże istotne cele w dziedzinie bezpieczeństwa państwa – zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. W warunkach dynamicznych przeobrażeń politycznych, gospodarczych i społecznych lat dziewięćdziesiątych XX wieku, dokumenty te przetrwały aż do 2000 r., a ich niewątpliwym sukcesem było osiągnięcie podstawowego celu strategicznego w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa państwa w ramach przynależności do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>11</sup>. Było to o tyle istotne, że udział w NATO postrzegano nie tylko jako uwolnienie się od uciążliwej samowystarczalności obronnej i uzyskania gwarancji bezpieczeństwa Sojuszu, ale także jako możliwość realnego wpływu na kształt nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego<sup>12</sup>.

Zmiana zagrożeń w środowisku polityczno-militarnego otoczenia Polski (bliższego, jak i dalszego) oraz wstąpienie do NATO stały się przyczynkiem do podjęcia prac nad nowymi założeniami polskiej polityki bezpieczeństwa – owocem tych prac była „Strategia bezpieczeństwa RP”<sup>13</sup> przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 r.

Dokument ten jest typowym zapisem doktryny bezpieczeństwa państwa – członka NATO. Słabością tego dokumentu był jego wymiar formalny. Zarówno strategia bezpieczeństwa, jak i wynikająca z niej strategia obronności<sup>14</sup> były jedynie dokumentami rządowymi. O ile w sprawie wstąpienia do NATO wykazaliśmy się ogólnonarodowym i ponadpartyjnym konsensusem, to w przypadku opracowania koncepcji strategicznego działania w tej perspektywie brakło zarówno ogólnospołecznej debaty na ten temat, debaty na forum parlamentu na temat wizji polskiego bezpieczeństwa, jak i kontrasygnaty Prezydenta RP na tym dokumencie<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Już w październiku 1991 r. na spotkaniu Grupy Wyszehradzkiej w Krakowie prezydenci Polski, Czechosłowacji i Węgier wyrazili wolę swych państw uczestniczenia w działalności NATO. W marcu 1992 r. sekretarz generalny NATO Manfred Wörner podczas wizyty w Polsce oświadczył, że „drzwi do NATO są otwarte”. Rok później prezydent Lech Wałęsa w liście wystosowanym do sekretarza generalnego NATO stwierdził, że członkostwo w NATO jest jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. W 1994 r. Polska jako pierwszy kraj z Grupy Wyszehradzkiej przyjęła „Indywidualny program partnerstwa z Sojuszem”, co pozwoliło we wrześniu 1997 r. rozpocząć oficjalne rozmowy akcesyjne. 29 stycznia 1999 r. sekretarz generalny NATO, Javier Solana, wystosował do Polski, Czech i Węgier formalne zaproszenia do przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego. Już 17 lutego 1999 r. Sejm (a następnego dnia Senat) przyjął ustawę o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r. Po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawa weszła w życie 19 lutego 1999 r. (Dz. U. nr 13, poz. 111). 26 lutego 1999 r. prezydent Lech Wałęsa podpisał, po uprzedniej kontrasygnacie Premiera Jerzego Buzka, akt przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Traktatu Północnoatlantyckiego, a 12 marca 1999 r. w Independence (stan Missouri, USA) minister spraw zagranicznych RP, prof. Bronisław Geremek przekazał go na ręce sekretarza stanu USA, pani Madeleine Albright. 12 marca 1999 r. Rzeczpospolita Polska stała się formalnie stroną Traktatu – członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego.

<sup>12</sup> Szerzej: J. Stańczyk, *Przystąpienie Polski do NATO – proces integracji*, „Atheneum” 2000, nr 5, s. 6–23.

<sup>13</sup> Opracowanie nowego dokumentu powierzono międzyresortowemu zespołowi pod kierownictwem ministra spraw zagranicznych.

<sup>14</sup> Strategia obronności została przyjęta przez Radę Ministrów 23 maja 2000 r.

<sup>15</sup> Oficjalną podstawą działania międzyresortowego zespołu, powołanego do przygotowania projektu strategii bezpieczeństwa RP oraz przyjęcia strategii jedynie na forum rządu był zapis Konstytucji o tym, że to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.

„Strategia Bezpieczeństwa RP” przetrwała zaledwie 3 lata. Jej nowelizację przygotowało Ministerstwo Spraw Zagranicznych przy współudziale wszystkich resortów<sup>16</sup>. Nowy dokument – „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (SBN RP) – przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów (RM) 22 lipca 2003 r. natomiast Prezydent podpisał strategię 8 września 2003 r.<sup>17</sup>.

„Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” potwierdzała przyjęte w poprzednich dokumentach strategicznych<sup>18</sup> podstawowe cele polityki bezpieczeństwa państwa, podkreślając, że są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Strategia zakładała, że polityka państwa służyć powinna zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego<sup>19</sup>. Tak rozumiana polityka bezpieczeństwa narodowego zapewniać miała odpowiedni poziom bezpieczeństwa, oparty m.in. na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Strategia w zakresie przeciwdziałania nowym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa określała katalog zadań dla służb państwowych, w tym m.in. dla sił zbrojnych, które – jak podkreślono – poprzez rozwój współpracy wojskowej z innymi państwami mogą włączać się w kształtowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, a nawet na terytorium całej Europy<sup>20</sup>. W tym ob-

<sup>16</sup> Taki tryb przygotowania strategii sprawił, że w dokumencie tym położono większy nacisk na kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, a dopiero na drugim planie wskazano na krajowe potrzeby w zakresie wymogów bezpieczeństwa państwa. Por. T. Mitek, *Czas nowej strategii*, „Polska Zbrojna” 2006, nr 11, s. 12.

<sup>17</sup> Na mocy znowelizowanej ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, do zadań Rady Ministrów w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego i przedstawianie go Prezydentowi RP do zatwierdzenia. Zaniechano tym samym złej praktyki z 2000 r., gdy przyjętej przez rząd „Strategię bezpieczeństwa RP” nie przedstawiono Prezydentowi do podpisu, co w konsekwencji sprawiło, że dokument ten pozostał tylko jednym z wielu dokumentów rządowych.

<sup>18</sup> SBN RP była kontynuacją działań RP zawartych w „Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej RP” z 2 listopada 1992 r., a także „Strategii bezpieczeństwa RP” z 4 stycznia 2000 r.

<sup>19</sup> Pomimo takiego zapisu, od początku powstania tej strategii, analitycy myśli strategicznej wskazywali na jej słabość, gdyż nie zdefiniowała w sposób dostatecznie precyzyjny polskich interesów i celów strategicznych. W konsekwencji strategia rozpatruje bezpieczeństwo Polski nieomal wyłącznie z perspektywy bezpieczeństwa sojuszniczego. Uwagę na to zwracał także minister obrony narodowej podczas posiedzenia Komisji Obrony Narodowej 15 lutego 2006 r., przedstawiając informację na temat aktualnych problemów obronności oraz planów działania Ministerstwa Obrony Narodowej w zakresie nowelizacji strategii.

<sup>20</sup> Zadaniem sił zbrojnych (na mocy art. 26 Konstytucji RP) jest zapewnienie bezpieczeństwa Polski oraz pomocy sojuszniczej zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a także ochrona polskich interesów oraz budowa pozycji Polski w NATO i UE. Dlatego też Siły Zbrojne RP uczestniczą w utrwalaniu porządku międzynarodowego poprzez udział w militarnych działaniach stabilizacyjnych, głównie w ramach operacji prowadzonych przez ONZ, OBWE, NATO i UE, a także doraźnie zawieranych koalicji (misja stabilizacyjna w Iraku).

szarze strategia – również jako *novum* – sprecyzowała zadania dla służb wywiadowczych, w tym m.in. rozpoznawanie zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP oraz przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego.

Nowością tej strategii było także założenie, że działania analityczne prowadzone w postaci tzw. strategicznych przeglądów obronnych powinny umożliwiać zdefiniowanie potrzeb obronnych państwa, a także adaptację charakteru i struktury sił zbrojnych do zmieniających się sytuacji i nowych wyzwań<sup>21</sup>.

Bardzo istotnym zapisem było końcowe stwierdzenie, iż „Strategia bezpieczeństwa narodowego” stanowi podstawę i punkt wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>22</sup>.

Po 4 latach funkcjonowania strategii, z jej założeń niestety nie udało się wszystkiego zrealizować. Przede wszystkim w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego nie stworzono kompleksowego systemu reagowania kryzysowego, a ustawa o zarządzaniu kryzysowym po kilku latach doczekała się uchwalenia dopiero 26 kwietnia 2007 r. Stworzono – co prawda – w miarę spójny system obronności, jako ważny element zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, ale strategia nakazywała stworzenie systemu obronnego państwa, co wprowadziło niepotrzebny chaos pojęciowy, nawet wśród politologów na co dzień zajmujących się aspektami bezpieczeństwa.

5 listopada 2007 r. Rada Ministrów przyjęła nową „Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>23</sup>. Strategia już na wstępie określiła, że jest wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego. Wśród wyzwań dla bezpieczeństwa Polski strategia wskazuje w szczególności na:

- zachodzące zmiany demograficzne w Polsce oraz skalę migracji ludności poszukującej głównie na zachodzie Europy lepszych warunków pracy i życia;
- zwiększające się różnice w zamożności i poziomie życia obywateli oraz dystans pomiędzy poszczególnymi regionami Polski;
- konieczność dokończenia transformacji polskiego systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności i wynikających z tego konsekwencji;

<sup>21</sup> Decyzje o przeprowadzeniu pierwszego „Strategicznego przeglądu obronnego” podjęto w MON w marcu 2004 r., ale dopiero w październiku 2005 r. rozpoczął pracę specjalny zespół pod kierownictwem dr. Andrzeja Karkoszki.

<sup>22</sup> Niestety, zapis ten okazał się niezobowiązujący dla większości resortów. Wytyczne tej strategii posłużyły jedynie do opracowania przez Ministerstwo Obrony Narodowej nowej „Strategii Wojskowej RP”, przyjętej przez Radę Ministrów 22 czerwca 2004 r. SBN RP stanowiła również podstawę do nowego spojrzenia na politykę energetyczną Polski. Ministerstwo Gospodarki i Pracy przygotowało pod koniec 2004 r. pakiet działań, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności gospodarki, jej efektywności energetycznej oraz ochrony środowiska. Efektem tych prac było przyjęcie 4 stycznia 2005 r. przez Radę Ministrów dokumentu pt. „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”.

<sup>23</sup> Prezydent kontrasygnował ten dokument 13 listopada 2007 r.



- słabość polskiej infrastruktury, w szczególności brak nowoczesnej sieci transportowej oraz niezadowalający stan systemów telekomunikacyjnych;
- brak dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych (ropy i gazu ziemnego).

Strategia podkreśla, że sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, członkostwo w Unii Europejskiej (UE) oraz NATO zapewniły Polsce wysoki poziom bezpieczeństwa w wielu wymiarach i stały się jednym z podstawowych gwarantów pozycji Polski na arenie międzynarodowej oraz rozwoju wewnętrznego kraju. Dlatego też podstawowe interesy narodowe<sup>24</sup> pozostają niezmiennie. Przy czym strategia szczególnie podkreśla znaczenie naszego członkostwa w UE jako impulsu sprzyjającemu rozwojowi gospodarstwu, postępowi cywilizacyjnemu oraz zwiększającemu bezpieczeństwo naszego kraju, zaznaczając jednocześnie, że tylko silna i solidarna UE daje szansę na stworzenie korzystnego środowiska do realizacji naszych interesów narodowych.

Jako *novum*, SBN RP przedstawia interesy narodowe w trzech grupach:

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

Na szczególne podkreślenie zasługuje szczegółowy katalog celów strategicznych, wynikających z interesów bezpieczeństwa RP. Zawiera on następujące cele<sup>25</sup>:

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

<sup>24</sup> Strategia określa, że podstawowe interesy narodowe Polski wynikają z fundamentalnych i niezmiennych wartości Polski, których realizacja stanowi dla państwa i jego mieszkańców potrzebę nadrzędną. Zgodnie z Konstytucją należą do nich: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju.

<sup>25</sup> „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP”, pkt 16, s. 5–6.

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

Cele określające całościową wizję bezpieczeństwa, odpowiadającą współczesnym realiom międzynarodowym oraz charakterowi współczesnych zagrożeń i wyzwań wymagają podjęcia przez Polskę wysiłków w każdej sferze życia społecznego. Rodzi to konieczność rozwoju zdolności do koordynacji i integracji wysiłków podejmowanych przez organy administracji publicznej. Dlatego też jako pilne zadanie uznano zbudowanie sprawnego, wydajnego i właściwie zorganizowanego „Systemu bezpieczeństwa narodowego RP” jako w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości<sup>26</sup>.

Charakterystyczne jest to, że strategia definiuje podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym i wydawać by się mogło, że w tym zakresie jest to nowy element tego systemu, gdy tymczasem problematyka ta została szczegółowo określona już w rozporządzeniu Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. nr 98, poz. 978)<sup>27</sup>.

Z kolei do podsystemu wykonawczego strategia zalicza siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów ad-

<sup>26</sup> Tamże, pkt 83–84, s. 21.

<sup>27</sup> Rozporządzenie stwierdza w § 3, że system kierowania przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym:

- monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń;
- zapobiegania powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami;
- zapobiegania skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwania;
- kierowania obroną państwa.

W skład zaś systemu kierowania wchodzi organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym.

ministracji samorządowej oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez wyraźnego powiązania z wcześniej wymienionymi sektorami bezpieczeństwa (zewnętrznego, militarnego, wewnętrznego, obywatelskiego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego i telekomunikacyjnego).

Zatem z jednej strony strategia zalicza do podsystemów wykonawczych: sprawy zagraniczne; obronę narodową; służby specjalne; administrację publiczną i sprawy wewnętrzne; informatyzację i telekomunikację; sprawiedliwość; gospodarkę; gospodarkę morską; budżet i finanse publiczne; skarb państwa; transport; budownictwo, gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową; rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne; rozwój regionalny; pracę, zabezpieczenie społeczne i sprawy rodziny; zdrowie; naukę i szkolnictwo wyższe; oświatę i wychowanie; kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego; środowisko oraz terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, które pokrywają się idealnie z działami administracji rządowej przypisanej poszczególnym ministrom – członkom Rady Ministrów (poza organami terenowymi). Z drugiej strony zaprezentowana definicja podsystemu wykonawczego ujmuje jeszcze inne podmioty zaangażowane w realizację zadań z obszaru bezpieczeństwa państwa, o których nie wspomina już podczas charakterystyki poszczególnych elementów wykonawczych. Tymczasem istotną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa będą odgrywać podmioty gospodarcze realizujące zadania z obszaru bezpieczeństwa państwa. Tak zorganizowany system bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w układzie wykonawczym, *de facto* niczym nie różniłby się od struktury i funkcjonowania Rady Ministrów (poza brakiem działu sport).

Analizując założenia strategii dotyczące struktury systemu bezpieczeństwa narodowego RP, mam nieodparte wrażenie, że stanowi ona swoistą próbę dopasowania zadań gwarantujących osiągnięcie założonych celów strategicznych do obecnej struktury administracji publicznej. Wydaje się, że doświadczenia MON w trakcie przeobrażeń systemu obronnego państwa i tworzenie systemu obronności z całym dorobkiem planistyczno-realizacyjnym oraz przyjętymi rozwiązaniami w zakresie kontroli realizacji zadań obronnych powinny być tutaj idealnym wzorcem do naśladowania. Niestety, autorzy strategii przyjęli inny sposób spojrzenia na system bezpieczeństwa, w którym zapewnienie pełnej integracji elementów systemu będzie bardzo trudne nawet przy zapowiadanych zmianach prawnych<sup>28</sup>.

Strategia kończy się zapisem nakładającym na poszczególne organy administracji publicznej oraz inne podmioty, którym ustawowo powierzono uprawnienia i obowiązki w obszarze bezpieczeństwa narodowego, obowiązek wdrożenia postanowień niniejszej strategii oraz opracowanie lub skorygowanie strategii sektorowych dla poszczególnych działów oraz strategii działania dla poszczególnych instytucji, którym powierzono zadania w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>28</sup> W pkt 84 strategia stwierdza, że skuteczna integracja systemu bezpieczeństwa będzie wymagać modyfikacji niektórych rozwiązań prawnych, co powinno prowadzić do uporządkowania jego konstrukcji, precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych jego składników, w tym organów kierujących, oraz zwiększenia możliwości współdziałania międzyresortowego.

Warto zauważyć, że podobny zapis – mówiący o tym, iż postanowienia „Strategii bezpieczeństwa narodowego” są podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa – był już zawarty w poprzedniej strategii. Niestety, na mocy tego zapisu powstała jedynie „Strategia wojskowa RP” oraz „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”, brak było bowiem formalnego zapisu legislacyjnego o konieczności nowelizacji lub opracowania strategii działania w danej dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Brak jasnego podejścia do tej kwestii<sup>29</sup> sprawia, że w dziedzinie zarządzania procesem zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz kontroli realizacji zadań strategicznych zapewne niewiele się zmieni, a obecna strategia w tym zakresie pozostanie kolejnym martwym dokumentem.

\* \* \*

Reasumując, dotychczasowa analiza procesu planowania strategicznego bezpieczeństwa państwa wykazała, iż w okresie powojennym i przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie posiadała samodzielnej strategii bezpieczeństwa narodowego. Ożywienie w tej kwestii nastąpiło dopiero po rozwiązaniu Układu Warszawskiego. Zmiany w systemie politycznym oraz społeczno-gospodarczym kraju po 1989 r. (budowanie państwa demokratycznego oraz odejście od gospodarki nakazowo-rozdzielczej i stopniowe przechodzenie do modelu gospodarki rynkowej) wymusiły inne spojrzenie na proces opracowywania podstawowych dokumentów strategicznych z dziedziny obronności państwa.

Cele strategiczne polskiej polityki bezpieczeństwa określone w dokumentach strategicznych przyjętych przez prezydenta Lecha Wałęsę („Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”) w 1991 r. pozostały niezmiennie przez okres dekady lat dziewięćdziesiątych, tworząc solidne podstawy nie tylko do integracji z NATO (cele polityczno-militarne), ale również naszej akcesji do UE (cele ekonomiczne, społeczne, i ekologiczne).

Dynamika zmian w środowisku polityczno-militarnego otoczenia Polski (zarówno bliższego, jak i dalszego) wymusiła konieczność nowelizacji strategii bezpieczeństwa narodowego w 2000, 2003 oraz w 2007 r. (por. rys. 1). Z drugiej jednak strony, zmiany te nie zawsze były dokonywane na czas. Przykładem może tu być koniec lat dziewięćdziesiątych, gdy Polska wstępowała do Sojuszu z dokumentami strategicznymi dotyczącymi swojego bezpieczeństwa z początku lat dziewięćdziesiątych. Błędem tego nie popełniono już podczas negocjacji z UE, ponieważ już w 2003 r. przyjęliśmy nową „Strategię bezpieczeństwa narodowego RP”, określającą cele strategiczne bezpieczeństwa Polski w kontekście pełnego członkostwa w UE. Nowelizacja z 2007 r. dotyczy nowego spojrzenia na aspekty bezpieczeństwa Polski z pozycji pełnego członkostwa

---

<sup>29</sup> Strategia stwierdza jedynie, że konieczne jest wypracowanie mechanizmów kompleksowego i długofalowego planowania rozwoju systemu bezpieczeństwa, opierającego się na celach i potrzebach wspólnych dla wszystkich jego składników oraz wynikających z całościowo ujmowanych interesów narodowych („Strategia Bezpieczeństwa Narodowego”, pkt 84, s. 21).

w NATO i UE, zwłaszcza w świetle dynamicznie zmieniających się zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Kończąc chciałbym stwierdzić, że z mojego doświadczenia w zakresie analiz procesu planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej<sup>30</sup> wynika, iż na szczeblu państwa funkcjonuje system planowania i programowania obronnego. W systemie tym uczestniczą podmioty pozamilitarnych ogniw obronnych (resorty współuczestniczące w realizacji zadań obronnych), a funkcjonowanie całego systemu obronności państwa koordynuje minister obrony narodowej. Nieco odmiennie sytuacja wygląda z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym obszarze brak jest jasno zdefiniowanych elementów tego podsystemu, a brak jasno określonych wytycznych Rady Ministrów do planowania cywilnego na poziomie państwa znacznie utrudnia skoordynowanie wszelkich działań podejmowanych przez różne podmioty w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Taki stan rzeczy sprawia, że na szczeblu państwa nie ma też koordynacji działań w ramach jednolitego systemu bezpieczeństwa państwa, a Rada Ministrów (konstytucyjnie odpowiedzialna za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa) podejmuje doraźne rozwiązania w zakresie rozwiązywania naglących problemów, gdy pojawią się konkretne zagrożenia.

„Światelkiem w tunelu” są zapisy SBN RP z 2007 r., gdzie po raz pierwszy podjęto próbę formalnego określenia systemu bezpieczeństwa narodowego. Problemem pozostaje wprowadzenie w życie haseł dotyczących zbudowania takowego systemu oraz jego sprawności działania, w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy.

Marek Kulisz

### **The strategic planning process study of security of Poland from 1990 to 2007**

#### Summary

Changes which happened in social-economical system after 1989 (passing to market economy) caused total changes in working out basic strategic papers about defence and security of country – which had big influence on the shape of defence planning system.

On the 2nd November 1991 President Lech Wałęsa signed two papers: "Conditions of Polish security politics" and "Politics of security and defence strategy for Poland". The priorities of country security which were included in those papers were still actual and permanent after years of building the third Republic of Poland. There were created solid bases for new versions of strategic papers regarding Polish security politics.

---

<sup>30</sup> M.Z. Kulisz, *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Radom 2007.

Dynamics of changes in political and military environmental of Polish surrounding caused necessity of amendment national security strategy in 2000, 2003 and 2007. The decrease of differences between inner and outer sights of security caused total attitude to national security, which is in accordance with international reality and the character of nowadays dangers and challenges. This total vision of country security needs a hard try in every area of social life to be taken as uniform National Security System.