

*Stanisława BUKOWICKA*  
Departament Strategii i Planowania Obronnego  
Ministerstwa Obrony Narodowej

## **MIEJSCE I ROLA MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ W SYSTEMIE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM – SPRAWOZDANIE Z SYMPOZJUM**

Departament Strategii i Planowania Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej zorganizował w dniach 23-24 października 2012 roku symposium naukowe nt. miejsce i rola Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Głównym celem tego przedsięwzięcia było stworzenie warunków do otwartej wymiany opinii i stanowisk ekspertów wojskowych i urzędników administracji państwowej oraz przedstawicieli środowisk akademickich i naukowych. Do udziału w tym spotkaniu zostali zaproszeni przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej i Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wojskowej Akademii Technicznej, Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej, Katedry Bezpieczeństwa Narodowego Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych. Ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej w symposium udział wzięli przedstawiciele Sekretarza Stanu i Podsekretarzy Stanu, Dyrektora Generalnego, Departamentu Prawnego, Departamentu Strategii i Planowania Obronnego oraz Zarządu Planowania Operacyjnego, Zarządu Planowania Systemów Dowodzenia i Łączności oraz Zarządu Planowania Logistyki Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SG WP).

Problemem, który wywołał to przedsięwzięcie, był artykuł 11 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U.1996.10.56 z późn. zm.) zapowiadający uregulowanie, w odrębnej ustawie, zakresu działania Ministra Obrony Narodowej w czasie wojny. Należy w tym miejscu dodać, że ustawa ta została uchwalona w roku 1995, a więc przed przyjęciem zarówno Konstytucji (1997), jak i przed uchwaleniem ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2002.156.1301). Powyższe akty w warstwie ustawowej regulują zagadnienia zadań organów administracji państwowej w czasie wojny, a dodatkowo kwestia przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym została określona rozporządzeniem Rady Ministrów (Dz.U.2004.98.978).

Praktycznie istnieje zgodność opinii co do tego, że celowe jest uregulowanie w jednej ustawie zadań Ministra Obrony Narodowej na czas pokoju, kryzysu i na czas wojny. Zatem nie jest planowane wprowadzenie kolejnej ustawy do systemu prawnego, a tylko dokonanie niezbędnych zmian w regulacjach istniejących. Należy oczekiwać, że aktualnie procedowane założenia nowej ustawy, a w swoim czasie i sama ustawa, o urzędzie Ministra Obrony Narodowej rozwiążą powyższe kwestie kompleksowo. Zgodnie zresztą z zapisem art. 9 ustawy o stanie wojennym, który stanowi, że „w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji”. W tym samym duchu został sformułowany § 2. 3 wspomnianego rozporządzenia RM, a mianowicie: „organy uczestniczą w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym w granicach kompetencji określonych w odrębnych przepisach, z wykorzystaniem obsługujących ich urzędów oraz niezbędnej infrastruktury”. Określenie „odrębne przepisy”, to między innymi uregulowania kompetencyjne czasu pokoju, które wyznaczają relacje pomiędzy organami władzy państwowej.

Zapis powyższy jest praktyczną wskazówką, aby przy kształtowaniu struktury danego urzędu uwzględnić i odzwierciedlić zadania realizowane przez dany organ w czasie pokoju, ale także w czasie kryzysu i wojny. Jedną z różnic w zadaniach można prześledzić na przykładzie zapisów ustawy o stanie wojennym, które określają organ właściwy w zakresie wprowadzenia ograniczenia swobód obywatelskich (art. 3 ujmuje właściwość Prezydenta, art. 11 – Rady Ministrów, art. 13 – wojewody), a jednocześnie normują zakres tych ograniczeń (rozdział 4, artykuły 18-30). Przy czym regulacje powyższe mają umocowanie konstytucyjne. Należy tu przytoczyć art. 228, ust. 3: „zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa”. A także art. 31, ust. 3, który stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa”.

Uwzględniając powyższe przesłanki, faktyczny temat sympozjum został określony w taki sposób, aby pozwalał na wyjście dyskusji poza zadania ministra w czasie wojny i objęcie całości Ministerstwa Obrony Narodowej w kontekście problematyki bezpieczeństwa i obrony, a jednocześnie by skupiał uwagę na konkretnym zagadnieniu, a mianowicie systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Stąd temat główny sympozjum: miejsce i rola Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, który z kolei został podzielony na trzy panele: a) kluczowe aspekty funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym; b) rola i miejsce oraz zadania Ministra Obrony Narodowej w ramach Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa; c) organizacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w wymiarze legislacyjnym i w aspekcie efektywności.

Pierwszego dnia dyskutowano zagadnienia wzajemnych relacji organów administracji państwowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, w szczególności obroną państwa. Żywą wymianę opinii wzbudziły kwestie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Prezydenta i Radę Ministrów oraz aspekty ustrojowej pozycji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ) i zasad jego podległości konstytucyjnym organom pań-

stwa. Dużo miejsca poświęcono roli i zadaniom Ministra Obrony Narodowej, w szczególności problematyce związanej z przekazywaniem zadań Ministra Obrony Narodowej Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych – jaka część, jakie zadania, kiedy przekazywane<sup>1</sup>.

Podczas dyskusji została postawiona teza, że norma konstytucyjna mówiąca o mianowaniu ND SZ przez Prezydenta, używając wyrażenia „na czas wojny” może być zinterpretowana jako dająca podstawę do powołania ND SZ jeszcze przed „czasem wojny” i przed „stanem wojennym”, bowiem „na czas wojny” oznacza przygotowanie na ten czas, a więc podjęcie przygotowań musi być, i może być podjęte zawczasu. Takie stanowisko w odniesieniu do kwestii powołania ND SZ budzi oczywiście wiele wątpliwości. Po pierwsze, prawodawca nie użył określenia „zawczasu na czas wojny”, a zatem nie było jego intencją mianowanie ND SZ z wyprzedzeniem. Po drugie, słownik języka polskiego podziela stanowisko nierozszerzania zakresu pojęcia „na czas”, ponieważ podając wyjaśnienie wyrażenia „na czas czegoś” używa opisu: „w czasie określonym jakąś miarą, w okresie, np. na czas remontu”.

W panelu popołudniowym dyskutowano rolę i miejsce oraz zadania Ministra Obrony Narodowej w ramach Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (w skrócie CSKOP)<sup>2</sup>. Podczas dyskusji zagadnienia związane z CSKOP zostały przedstawione pod kątem współdziałania pomiędzy MON i MSW. Zostały omówione zadania związane z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym realizowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz przez inne organy w uzgodnieniu z Ministrem SW. A także poddano pod dyskusję rolę i zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie zabezpieczenia funkcjonowania zapasowych stanowisk kierowania określonych organów oraz współdziałanie Ministra ON z Ministrem SW i innymi organami.

Następnie został omówiony temat miejsca i zadań Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w strukturze CSKOP oraz relacji współdziałania pomiędzy Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych a innymi organami systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w szczególności Prezydentem *Rzeczypospolitej Polskiej* oraz Ministrem Obrony Narodowej. Przy czym uwaga dyskutujących skupiona była na zagadnieniach kierowania i dowodzenia SZ RP oraz współpracy organu dowodzenia ND SZ z innymi organami, w ramach Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa oraz operacji wspólnej obrony NATO. Najgorętszą dyskusję wzbudzała jednak kwestia związana z przejęciem przez Naczelnego Dowódcę części zadań Ministra Obrony Narodowej, w szczególności charakter zadań, które zostaną przy Ministrze ON. Zagadnienia te były przedstawione

---

<sup>1</sup> Konstytucja Art. 134, ust. 2 mówi: „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra obrony Narodowej.” Natomiast w ust. 4 – „Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych”.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U.04.98.978) w § 13. 1 stanowi: „stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, tworzą Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa”. Natomiast § 3 wyjaśnia, że „system kierowania przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego”.

w aspekcie połączonej operacji obronnej w wymiarze narodowym i sojuszniczym. Stąd i zadania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zostały zróżnicowane w kontekście strategicznego dowodzenia siłami narodowymi oraz współdziałania z sojuszniczymi siłami wsparcia.

W obszarze sojuszniczym dyskusja obejmowała między innymi kwestie procedur krajowych na wypadek uruchomienia przedsięwzięć związanych z przywołaniem artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego (TW). Temat ten pojawił się w roku 2011 podczas ćwiczenia NATO Crisis Management Exercises (CMX). Zespół ćwiczący natknął się na pewną lukę w regulacjach prawnych. Nie było pełnej jasności co do procedury postępowania i uruchamiania działań podejmowanych w kraju w przypadku zastosowania artykułu 5 TW na wniosek innego państwa członkowskiego, odległego geograficznie. Problem ten okazał się mieć głównie wymiar terminologiczny, bowiem angielskie słowa „declare” (deklarować), „invoke” (przywołać) oraz „im play” (zastosować) używane podczas ćwiczeń zamiennie jako synonimy, wzbudzały wątpliwości ćwiczących, czy rzeczywiście oznaczają one dokładnie to samo, czy też odzwierciedlają pewne stopniowanie zaangażowania. Niemniej, ćwiczący byli przekonani o celowości takiego stopniowania oraz sygnalizowali potrzebę sformalizowania procedur postępowania organów państwowych RP na ewentualność odwołania się do art. 5 TW, w odpowiedzi na wniosek innego państwa członkowskiego.

Drugi dzień sympozjum poświęcony był sprawom organizacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w wymiarze legislacyjnym oraz kwestii efektywności finansowania. Propozycje zmian w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym zostały przedstawione na podstawie dotychczasowych doświadczeń. Jednym z wariantów doskonalenia systemu byłaby integracja zarządzania kryzysowego i kierowania obroną państwa, w szczególności w aspekcie zapewnienia jednolitych reguł ciągłości funkcjonowania państwa, w czasie pokoju oraz na czas kryzysu i wojny. Drugi obszar kluczowych zmian to doskonalenie systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP oraz określenie, na bazie czego będzie tworzony organ dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – Sztabu Generalnego WP czy Dowództwa Operacyjnego. Trzeci kierunek zmian został zarysowany w prezentacji na temat finansowania zadań obronnych w państwie: skuteczność i efektywność a ryzyko. Zalecenia natury ekonomicznej obejmowały cztery punkty. Po pierwsze, finansowanie zadań obronnych musi wpisywać się w koordynację ogólnej polityki gospodarczej państwa. Po drugie, efekty gospodarcze powinny być uwzględniane w planowaniu zadań z zakresu obronności. Po trzecie, wdrażając programy oszczędnościowe zawsze trzeba mieć świadomość możliwości wystąpienia zamienności pomiędzy efektywnością i skutecznością, kiedy pewne działania, pomimo że będą nadal efektywne, mogą okazać się nieskuteczne w realizacji założonego celu. Po czwarte, zarządzanie ryzykiem należy prowadzić na poziomie „governance” oraz na poziomie administracji publicznej; na wszystkich niższych poziomach.

W czasie dwudniowej dyskusji wiele miejsca poświęcono kwestiom terminologicznym. Przy czym dominowały dwie kategorie. Pierwsza to terminologia z zakresu zarządzania kryzysowego. Otóż w języku polskim określenie „zarządzanie kryzysowe” często obejmuje dwie różne sytuacje, które w języku angielskim mają dwa odmienne znaczenia,

a mianowicie: „civil emergency” oraz „crisis management”. Używanie w języku polskim tylko jednego określenia na obie te „rzeczywistości” powoduje wiele nieporozumień, również w odniesieniu do tworzonych struktur i określania ich zadań z zakresu obu obszarów zarządzania kryzysowego.

Druga kwestia terminologiczna, to wspomniane już wyżej określenie czas wojny oraz stan wojny i stan wojenny, które w mowie potocznej używane są jako pojęcia równoważne. Niemniej jednak w aspekcie skutków prawnych istnieje zasadnicza różnica znaczeniowa pomiędzy nimi. Przy czym właściwe rozumienie tych kategorii stanowi warunek konieczny swobodnego operowania tymi pojęciami. Myślę, że łatwiej będzie dostrzec ich różnice znaczeniowe, gdy do tego trzejelementowego zbioru dodamy jeszcze jedno określenie, a mianowicie „czas pokoju” – taki paradoks, więcej pojęć a łatwiej zrozumieć. Niech nasz zbiór zawiera cztery określenia: stan wojenny, stan wojny, czas wojny, czas pokoju. Dwa ostatnie mają w sobie słowo „czas”, które można zastąpić innym słowem „okres”. Okres wojny, tak jak okres pokoju, odnosi się do faktycznych zdarzeń, które mają cechę wojny albo pokoju. Natomiast dwa pierwsze określenia z naszego zbioru zawierają słowo „stan” i odnoszą się do czynników, które powodują taki właśnie stan. Niestety w obu przypadkach przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego i stanu wojny są bardzo podobne, co utrudnia ich rozróżnienie. Niemniej słowo „stan” otwiera nasze myślenie na skutki, jakie dany stan pociąga lub powoduje. I tutaj wyraźnie widać różnicę pomiędzy obu określeniami. Otóż, stan wojenny powoduje skutki wewnątrz państwa, a jego wprowadzenie pozwala na stosowanie ograniczenia swobód obywatelskich i demokratycznych, oczywiście w zakresie określonym w ustawie (o czym była mowa wyżej). Co się tyczy stanu wojny, to powoduje on skutki w stosunkach międzynarodowych. Mówimy, że jedno państwo pozostaje z innym państwem w stanie wojny.

Podsumowując, symposium nt. miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym było ważnym wydarzeniem. Zgromadziło ekspertów wojskowych i cywilnych, urzędników i naukowców. Było okazją do otwartej dyskusji, w wyniku której zostały zarysowane granice zasadniczych problemów w obszarze systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i obroną państwa. Zostały postawione ciekawe tezy, zweryfikowanie których może znacząco przyczynić się do rozwoju holistycznego rozumienia problematyki obrony państwa i bezpieczeństwa narodowego, a także wskazać narzędzia i instrumenty kształtowania polityki bezpieczeństwa i obrony.

Nieco oddzielną, acz istotną kwestią jest potrzeba uporządkowania terminologii i nazewnictwa z zakresu obronności i bezpieczeństwa narodowego. W szczególności należy konsekwentnie stosować zasadę nazywania różnych rzeczy różnymi określeniami, a takich samych – tym samym określeniem. W dyskusji wielokrotnie zwracano uwagę na ten aspekt nazewnictwa.