

**dr Jacek Siewiera<sup>1</sup>**

Sekretarz Stanu, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego,  
Warszawa, Polska

**Lucjan Bełza<sup>2</sup>**

Doradca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego,  
Warszawa, Polska

**PREZYDENCKA USTAWA STRATEGICZNA.  
ODPOWIEDŹ PAŃSTWA NA ZAGROŻENIA  
HYBRYDOWE, PODPROGOWE I KONWENCJONALNE**


**PRESIDENTIAL STRATEGIC LAW.  
STATE RESPONSE TO HYBRID, BELOW THE THRESHOLD  
OF WAR AND CONVENTIONAL THREATS**

**Abstrakt:**

W związku ze wzrostem zewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa spowodowanych działaniami Federacji Rosyjskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego na przełomie 2022/2023 roku na polecenie Prezydenta RP Andrzeja Dudy prowadziło prace nad określeniem głównych obszarów w systemie bezpieczeństwa państwa wymagających zmian oraz dostosowania do nowych zagrożeń. Po przeprowadzeniu w styczniu 2023 r. największych po 1989 r. ćwiczeń symulacyjnych z udziałem naczelnych władz państwowych, analizie działań wojennych na Ukrainie, a także związanych z nimi sytuacji kryzysowych, do których doszło na terytorium Polski, Prezydent RP za priorytetowe uznał dokonanie reform w systemie kierowania bezpieczeństwem państwa, planowaniu obronnym oraz kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi RP. Propozycje regulacji zawarte zostały w projekcie ustawy o kierunkach działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa opublikowanym 16 sierpnia 2023 r. Jednym z zasadniczych celów projektowanej reformy jest dostosowanie systemu bezpieczeństwa do zagrożeń konwencjonalnych, hybrydowych i podprogowych, poprawienie elastyczności i szybkości reagowania na nie, a także maksymalne zbliżenie struktur i procedur czasu wojny i pokoju. Wystąpienie Prezydenta RP

---

<sup>1</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-0028-0052>

<sup>2</sup>  <https://orcid.org/0000-0003-4724-1373>

z strategiczną inicjatywą ustawodawczą podyktowane jest konstytucyjną rolą jaką pełni Głowa Państwa prowadzącą się do stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium Rzeczypospolitej, w tym szczególnymi kompetencjami Prezydenta RP, jako kierującemu obroną państwa w czasie wojny.

**Słowa kluczowe:**

System kierowania bezpieczeństwem państwa, planowanie obronne, system kierowania i dowodzenia, odporność państwa, zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa

**Abstract:**

Due to increased external threats to the security of the state, caused by the actions of the Russian Federation, the National Security Bureau was tasked by the President of the Republic of Poland Andrzej Duda to work on defining the main areas within the national security system which required changes and adaptation to new threats. Such work was carried out by the Bureau in late 2022 and early 2023. After conducting, in January 2023, the biggest simulation exercises after 1989, with the participation of the highest states authorities, and following the analysis of the hostilities in Ukraine, as well as the emergency situations related to them which occurred in the Polish territory, the President of the Republic of Poland concluded that the priority areas requiring reforms were: state security management system, defense planning, command and control of the Polish Armed Forces. The proposed regulations were included in the draft law on the directions of action of the state authorities in case of an external threat to the state, published on August 16, 2023. One of the main goals of the draft law is to ensure the adaptation of the security system to conventional, hybrid and sub-threshold threats, the improvement of flexibility and speed of response to them, as well as the maximum alignment of the structures and procedures applied in time of war and in time of peace. Submitting a strategic legislative initiative by the President of the Republic of Poland is dictated by the constitutional role performed by the Head of State which boils down to guarding the sovereignty and security as well as inviolability and indivisibility of the territory of the Republic of Poland, including special competences of the President of Poland as the one who directs the defense of state in time of war.

**Keywords:**

State security system, defense planning, command and control system, state resilience, external threats to state security

## Wstęp

16 sierpnia 2023 r. na stronie Sejmu RP został opublikowany prezydencki projekt ustawy o kierunkach działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa<sup>3</sup>. Dokument przygotowany w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego i konsultowany z Ministerstwem Obrony Narodowej, przewiduje wprowadzenie zmian w obszarze militarnym oraz pozamilitarnym, mających wzmocnić zdolności państwa polskiego w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, podprogowym oraz konwencjonalnej agresji zbrojnej. Szczegółowe rozwiązania prezydenckiego projektu obejmują zmiany w systemie kierowania bezpieczeństwem państwa, wzmocnienie systemu planowania obronnego oraz reformę systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

Inicjatywa Prezydenta RP Andrzeja Dudy jest zarazem pierwszym etapem zmian w narodowym systemie bezpieczeństwa, wdrażającym wnioski i doświadczenia z kilkunastu miesięcy funkcjonowania państwa w warunkach zagrożeń, z jakimi Rzeczypospolita nie była zmuszona mierzyć się od dekad. Tym samym na projekt ustawy należy patrzeć przez pryzmat strategicznego zamiaru Prezydenta RP, jakim jest kompleksowe uregulowanie kwestii formalnych bezpieczeństwa państwa.

## Rola Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa narodowego

Przedstawienie przez Prezydenta projektu ustawy wiąże się ze szczególną rolą w sprawach bezpieczeństwa narodowego, jaką w polskim ustroju pełni Prezydent RP, najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych. Należy zaznaczyć, że o ile ciężar kompetencji dotyczących bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju przesunięty jest w kierunku struktur rządowych, o tyle w czasie wojny Prezydent RP, z chwilą mianowania

<sup>3</sup> *Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=75B50FD22641C88FC1258A0E0031A281>, dostęp: (5 września 2023 r.).

Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, kieruje obroną państwa, współdziałając z Radą Ministrów.

Kluczowe uprawnienie Głowy Państwa wyraża art. 136 Konstytucji RP, zgodnie z którym w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony państwa<sup>4</sup>.

Wszelkim decyzjom o użyciu i mobilizacji Sił Zbrojnych, mającym kluczowe znaczenie dla obrony państwa, musi towarzyszyć szereg wcześniejszych działań przygotowawczych w sferze militarnej i pozamilitarnej. Stąd przypisanie do kompetencji Prezydenta RP takich uprawnień, jak:

- przekazywanie Radzie Ministrów rekomendacji do projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, a następnie jej zatwierdzanie, będącej głównym dokumentem w państwie określającym jego interesy, cele strategiczne, a także sposoby ich realizacji;
- wydawanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, określającej zadania struktur państwa na czas wojny;
- określanie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, określających priorytety w piętnastoletniej perspektywie planistycznej;
- zatwierdzanie narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;
- wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny;
- zatwierdzanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz kierowanie ich przebiegiem;
- postanawianie o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;

---

<sup>4</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, (5 września 2023 r.).

- postanawianie, w razie konieczności obrony państwa, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny oraz dniu, w którym kończy się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>.

Powyższe uprawnienia dają Prezydentowi RP szczególny mandat do formułowania oczekiwań w zakresie rozwiązań legislacyjnych, które już w czasie pokoju muszą być projektowane pod kątem „oprzyrządowania” urzędu Prezydenta RP i stworzenia warunków do skutecznego realizowania jego kompetencji w czasie kryzysu.

## **Wzrost zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa państwa**

Bezpośrednią przesłanką do zainicjowania propozycji zmian organizacyjnych, doktrynalnych oraz opracowania przepisów adekwatnych do nowych form zagrożeń były analizy agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej, poczynszy od aneksji Krymu w 2014 r., po nielegalną agresję na Ukrainę w ramach „specjalnej operacji wojskowej” przeprowadzonej 24 lutego 2022 r. Na potrzebę systemowych zmian zwrócono uwagę już w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP zatwierdzonej przez Prezydenta RP w 2020 r., gdzie wskazano na postępującą dekompozycję otoczenia międzynarodowego, a także podkreślono potrzebę wprowadzenia spójnych, kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa<sup>6</sup>. Jednocześnie, jeszcze przed pełnoskalową agresją na Ukrainę, analizy rosyjskich działań wskazywały na rozbudowę ofensywnego potencjału wojskowego na zachodnim kierunku strategicznym, rozwijanie systemów antydoświadczalnych m.in. w regionie Morza Bałtyckiego, w tym w obwodzie królewieckim, oraz prowadzenie ćwiczeń na dużą skalę w oparciu

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>, (5 września 2023 r.).

<sup>6</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020*, s. 9, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj\\_6J3exZOBaxWHJxAIHfL.uDPAQFnoECBwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bbn.gov.pl%2Fftp%2Fdokumenty%2FStrategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf&usq=A0vVaw34R\\_KDorppr0YEHRRJ1SBG&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_6J3exZOBaxWHJxAIHfL.uDPAQFnoECBwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bbn.gov.pl%2Fftp%2Fdokumenty%2FStrategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf&usq=A0vVaw34R_KDorppr0YEHRRJ1SBG&opi=89978449), (5 września 2023 r.).

o scenariusze zakładające szybki przerzut dużych zgrupowań wojsk i konflikt z państwami NATO, aż po użycie broni jądrowej<sup>7</sup>.

Systematycznie wzrasta również groźba rosyjskich działań hybrydowych i działań poniżej progu wojny, niosących ryzyko wybuchu regionalnego konfliktu. Rosja podejmuje także wszechstronne i kompleksowe przedsięwzięcia w obszarze pozamilitarnym, mające na celu destabilizację struktur państw i społeczeństw zachodnich oraz wywoływanie podziałów wśród państw NATO i UE. Należy założyć, że wraz z wyczerpywaniem się rosyjskiego potencjału militarnego, najbardziej prawdopodobnym scenariuszem, który musi być uwzględniany przez polskie władze, będzie dalsze nasilenie działań hybrydowych wobec Ukrainy, ale i państw zachodnich.

Z tego powodu przedmiotem analiz Biura Bezpieczeństwa Narodowego były również sytuacje o znamionach kryzysu bezpieczeństwa na terytorium RP, wiążące się bezpośrednio z konfliktem na Ukrainie, które uwidocznily potrzebę zmian w polskim systemie prawnym i organizacyjnym. Do takich incydentów należały m.in. tragiczne wydarzenia w Przewodowie<sup>8</sup>, ale także prowokacje realizowane z inspiracji Rosji przy granicy Polski z Białorusią. Dla Prezydenta RP kluczowym zagadnieniem była kompleksowa analiza sytuacji i opracowanie wniosków, które mogą być przekładane na cywilne i wojskowe procedury.

## **Ćwiczenia symulacyjne wysokiego szczebla**

W związku z narastającym ryzykiem dla bezpieczeństwa w regionie, w styczniu oraz maju 2023 r. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, po kilkumiesięcznych przygotowaniach, przeprowadziło największe po 1989 r. ćwiczenia symulacyjne wysokiego szczebla TTX (Table Top Exercise) z udziałem Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów,

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>8</sup> 15 listopada 2022 r. na terenie wsi Przewodów (powiat hrubieszowski, województwo lubelskie), leżącej niedaleko od granicy z Ukrainą, spadł pocisk raketowy wystrzelony przez ukraińską obronę przeciwlotniczą odpierającą rosyjski atak powietrzny. W wyniku eksplozji śmierć poniosło dwóch polskich obywateli.

Marszałków Sejmu i Senatu, Szefów MON, MSZ i MSWiA, szefów służb specjalnych oraz najwyższych dowódców wojskowych. Miały one na celu sprawdzenie funkcjonowania struktur państwa na wypadek konfliktu zbrojnego.

Ćwiczenia wykazały, że bieżące warunki bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza intensyfikacja hybrydowych działań poniżej progu wojny skierowanych przeciwko Polsce, wymuszają dostosowanie i dookreślenie odpowiedzialności organów kierowania obroną państwa, a także usystematyzowanie i uszczegółowienie ich wzajemnych zależności oraz obszarów współdziałania. Ćwiczenia uwiarykowały również, że w obliczu szybkich zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa oraz nowych form oddziaływania przeciwnika, podejmowanie decyzji w zakresie użycia narzędzi militarnych i niemilitarnych przez organy władzy państwowej jest warunkowane wysoką presją czasu, zaś cały proces jest hamowany niedookreślonym zakresem kompetencji wynikających z obowiązujących aktów normatywnych.

Praktyczne wnioski z ćwiczeń, które mogą zostać podane do wiadomości publicznej, dotyczyły między innymi:

- potrzeby optymalizacji procesów opracowania, zatwierdzania i aktualizacji kluczowych dokumentów planowania operacyjnego, a w szczególności Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej i narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa;
- zaangażowania kluczowych organów kierowania obroną państwa w proces planowania operacyjnego w Siłach Zbrojnych już na etapie opracowania koncepcji operacji, w tym narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa;
- potrzeby włączenia Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu w system stałych dyżurów oraz stanowisk kierowania obroną państwa, zapewniając im utrzymanie pełnej świadomości sytuacyjnej.

## **Obszary obronności państwa wymagające nowych regulacji prawnych**

W oparciu o wnioski z ćwiczeń, kontroli, analiz dokumentów doktrynalnych Federacji Rosyjskiej oraz prowadzonych na Ukrainie działań wojennych, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego od lutego do maja 2023 r. prowadziło prace nad zidentyfikowaniem kluczowych obszarów wymagających zmian lub nowych regulacji ustawowych w zakresie obronności państwa. Należą do nich między innymi:

- opracowanie strategii obronnych oraz zasad ich realizacji;
- wypracowywanie strategicznych decyzji przez organy władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- zasady strategicznego użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa;
- reforma systemu kierowania i dowodzenia w kontekście funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia;
- dowodzenie operacją obronną przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych w sytuacji, gdy jednocześnie na terytorium RP będzie odbywać się operacja sojusznicza po uruchomieniu art. 5 traktatu północnoatlantyckiego;
- wzmocnienie odporności państwa, w tym zabezpieczenie działań przedsiębiorców w warunkach postępującego kryzysu polityczno-militarnego oraz w trakcie działań wojennych;
- zagrożenia społeczne, dotyczące ochrony ludności, w tym obrony cywilnej oraz rozwiązań związanych z krajowym systemem ratownictwa.
- Uwzględniając sytuację geopolityczną, za priorytetowe w obszarze prac legislacyjnych Prezydent RP uznał: potrzebę regulacji działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, doprecyzowanie zasad planowania i strategicznego użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa oraz reformę systemu kierowania i dowodzenia armią.

Z kolei w pozostałych obszarach Biuro Bezpieczeństwa Narodowego będzie opracowywać kolejne rekomendacje oraz propozycje zmian



legislacyjnych, składające się na całościową koncepcję dostosowania narodowego systemu bezpieczeństwa do współczesnych wyzwań. Zmiany te będą jednocześnie systemowym uzupełnieniem reformy umożliwiającej skokową modernizację oraz rozbudowę zasobów kadrowych Sił Zbrojnych RP, tak fundamentalnej dla ich funkcjonowania, a wprowadzonej ustawą o obronie Ojczyzny z 11 marca 2022 r.<sup>9</sup>

### **Założenia do prac nad regulacjami prawnymi**

Zgodnie z wnioskami systemowymi wypracowanymi w BBN, generalne założenia prac nad projektem ustawy o kierunkach działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa dotyczyły: oparcia kompetencji organów, ich decyzji i zasad działania na procesach charakteryzujących się wysoką elastycznością oraz logiką; zapewnienia ekonomiki działań w wymiarze czasowym, osobowym i finansowym; określenia odpowiedzialności opartej na zasadzie: „planujesz, szkolisz, dowodzisz, odpowiadasz” w ramach reformy kierowania i dowodzenia; maksymalnego zbliżenia struktur czasu „P” i czasu „W”, zarówno w systemie kierowania, jak i dowodzenia; a także szczególnego uwzględnienia potrzeby ochrony ludności cywilnej oraz funkcjonowania przedsiębiorców w działaniach obronnych.

Założono również, że proponowane zmiany powinny mieć na celu zlikwidowanie wszelkich niejasności w obszarach kompetencyjnych organów władzy publicznej i wojskowych oraz likwidację obszarów uznaniowości w procesach decyzyjnych, a tym samym zapewnienie przestrzegania art. 26 ust. 2 Konstytucji RP i jego właściwą realizację, mówiącego o zachowaniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią oraz zachowaniu przez wojsko neutralności w sprawach politycznych<sup>10</sup>. Konieczne było także doprecyzowane istniejących rozwiązań celem zapewnienia jednoznacznego rozumienia spraw będących przedmiotem prawnych regulacji, co wsparłoby proces

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ..., *op.cit.*

<sup>10</sup> Konstytucja ..., *op.cit.*

szybkiego podejmowania decyzji w przypadku powstania zagrożeń w stanie stałej gotowości obronnej państwa.

W ramach prac nad projektem zauważono także, że stopniowe i proporcjonalne reagowanie na zagrożenia powinno następować poprzez selektywne uruchamianie systemu obronnego, bez niepotrzebnego ograniczania praw podmiotowych i angażowania gospodarki w procesy obronne. Przystawienie państwa na tory działań wojennych, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym, to konieczność, jaka powstanie dopiero w stanie pełnej gotowości obronnej państwa. Zgodnie z tym, wszelkie działania przygotowawcze, odpieranie zagrożeń hybrydowych, rozwijanie systemów obronnych, w tym wojennych, powinny następować w stanie stałej gotowości obronnej państwa.

Kluczowe było także uwzględnienie faktu podatności systemu bezpieczeństwa na działania podprogowe, wykorzystujące nieprecyzyjne regulacje prawne, wątpliwości kompetencyjne, rozbieżne oceny, opinie oraz spory instytucjonalne, które mogą skutkować wątpliwościami w sferze decyzyjnej lub prowadzić do niewłaściwych decyzji. Ich istotą w wymiarze militarnym jest m.in. inicjowanie przez siły zewnętrzne działań utrudniających ocenę ryzyka wystąpienia konfliktu w kontekście przesłanek prawnych do podjęcia określonych decyzji w ramach prawa krajowego i umów międzynarodowych. Poprzez precyzyjne uregulowania projekt ustawy zakłada minimalizację wrogich oddziaływań w obszarze planowania i reagowania obronnego.

## **Szczegółowy zakres regulacji projektu prezydenckiej ustawy**

Zasadnicze rozwiązania zawarte w projekcie ustawy zostały ujęte w dziesięciu następujących obszarach:

- 1) **Organizacja systemu kierowania bezpieczeństwem państwa.** W projektowanej ustawie określono zasady zarządzania bezpieczeństwem państwa mające zapewnić m.in. skuteczne reagowanie na powstałe zagrożenia. Podkreślono konieczność

zachowania zdolności organów do kierowania bezpieczeństwem państwa poprzez utworzenie zarówno głównych, jak i zapasowych stanowisk kierowania. W ramach tego działania założono podjęcie działań przygotowawczych umożliwiających niezakłócone przejście na zapasowe stanowiska kierowania. Mając na uwadze rolę Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu w systemie konstytucyjnym, w odniesieniu do czasowego wykonywania przez nich obowiązków Prezydenta RP, a także konieczność zachowania ciągłości kierowania państwem (rolę Sejmu i Senatu w stanie wojennym i czasie wojny), ujęto te organy w systemie kierowania bezpieczeństwem państwa.

- 2) **Ustalenie stanów gotowości obronnej państwa oraz wskazywanie istotnych działań podejmowanych w ramach tych stanów.** To jedna z podstawowych kwestii w odniesieniu do możliwości uruchamiania elementów systemu obronnego adekwatnych do zagrożenia. Obecnie brakuje tego typu regulacji na poziomie ustawowym, a istniejące rozwiązania w aktach wykonawczych są niedostosowane do obecnych zagrożeń, w tym również tych o charakterze hybrydowym. Według nowych regulacji ustala się stan stałej gotowości obronnej państwa oraz stan pełnej gotowości obronnej państwa. Wprowadzono także istotne założenie, odnoszące się w praktyce do zagrożeń hybrydowych, zgodnie z którym w stanie stałej gotowości obronnej państwa mogą być podjęte przygotowania do rozwinięcia wojennego systemu dowodzenia w zakresie wynikającym z dokumentów zatwierdzonych przez Prezydenta RP. W stanie pełnej gotowości obronnej państwa można realizować zadania umożliwiające pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej.
- 3) **Doprecyzowanie systemu stałych dyżurów.** Poza organami administracji rządowej i samorządowej w systemie stałych dyżurów ujęto także Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Przyjęto również, że Prezes Rady Ministrów będzie przekazywał niezwłocznie Prezydentowi RP informacje: o zidentyfikowanych zagrożeniach,

mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, a także o zidentyfikowanych zagrożeniach mogących mieć istotne znaczenie dla międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

- 4) **Określenie celu i struktury Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej.** Określenie trybu opracowywania, wprowadzania oraz zmiany Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej jest kluczowe dla właściwej realizacji zadań przewidzianych w Planie Reagowania Obronnego RP oraz w narodowych planach użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Do teraz problematyka Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP nie była uregulowana, mimo że Dyrektywa jest dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i stanowi podstawę do opracowania innych dokumentów strategicznych. W proponowanych rozwiązaniach określono zakres regulacji Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, który obejmuje m.in.: strategiczną analizę środowiska bezpieczeństwa i jego charakterystykę; główne zagrożenia bezpieczeństwa państwa; sytuacje planistyczne z zamiarem reagowania obronnego uwzględniającego układ militarny i pozamilitarny; cele polityczne precyzujące dążenia wynikające z interesów narodowych i celów strategicznych; a także polityczny, pożądany stan końcowy zakończenia operacji, biorący pod uwagę uwarunkowania dyplomatyczne, ekonomiczne, socjalne i humanitarne.
- 5) **Doprecyzowanie założeń Planu Reagowania Obronnego RP.** Kluczową rolę w tym zakresie będzie odgrywać korelacja między Planem Reagowania Obronnego RP a układem i założeniami przyjętymi w ramach przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego, a wynikającymi z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. W proponowanych rozwiązaniach przyjęto, że Plan Reagowania Obronnego RP sporządza Minister Obrony Narodowej na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii

Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP, w uzgodnieniu ze wskazanymi przez Prezesa Rady Ministrów organami, stosownie do ich kompetencji, a także z Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefem Agencji Wywiadu. Uruchomienie zadań wynikających z Planu Reagowania Obronnego RP następuje na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów.

- 6) **Doprecyzowanie zasad uruchamiania narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa.** Projektowana ustawa reguluje kwestie reagowania na zewnątrz zagrożenia państwa, które do tej pory jedynie w sposób ogólny wynikały z Konstytucji RP w odniesieniu do użycia Sił Zbrojnych. Uwzględniając obecne realia, w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, konieczna jest rezygnacja z planu operacyjnego użycia Sił Zbrojnych, jako bytu odrębnego od narodowych planów użycia Sił Zbrojnych, i zastąpienie go planem operacji obronnej. Wyniki krajowych ćwiczeń oraz doświadczenia z wojny prowadzonej na Ukrainie wyraźnie wskazują, że najważniejszą sprawą jest czas i elastyczność działania. Niewłaściwa jest więc regulacja wymagająca opracowywania planu operacyjnego użycia wojsk dopiero po mianowaniu Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który może zostać mianowany po wprowadzeniu stanu wojennego<sup>11</sup>. Układ militarny oraz pozamilitarny muszą reagować na zagrożenia na bazie istniejących dokumentów i przeciwczonych sytuacji. Z tego względu Prezydent RP, już w postanowieniu o użyciu Sił Zbrojnych, może wskazywać jeden z narodowych planów użycia Sił Zbrojnych, na podstawie którego będą prowadzone

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021561301>, (5 września 2023 r.).

działania umożliwiające przeciwstawienie się zagrożeniom zewnętrznym. Z chwilą wydania przez Prezydenta RP tego postanowienia, jeden z narodowych planów użycia Sił Zbrojnych będzie stawać się planem operacji obronnej.

- 7) **Wprowadzenie stałych planów obrony.** Projekt wprowadza nowe rozwiązanie w postaci stałych planów obrony, które opracowuje się na wypadek zagrożeń powstających nagle lub z krótkim czasem ostrzegania, w tym również tych o naturze hybrydowej. Dotyczy to m.in. działań w celu przeciwdziałania niepożądanym działaniom w cyberprzestrzeni. W stałych planach obrony określa się w szczególności wydzielone siły oraz zadania Sił Zbrojnych, podejmowane w ramach operacji wojskowych. Została ograniczona także wielkość wydzielanych sił do poziomu oddziałów i pododdziałów. Ważne jest również założenie, że w ramach stałych planów obrony nie prowadzi się mobilizacji, a wydzielenie i użycie Sił Zbrojnych nie może zagrozić utrzymaniu zdolności bojowej jednostek przewidzianych do użycia w ramach narodowych planów użycia Sił Zbrojnych. Przyjęto, że Siłami Zbrojnymi wydzielonymi w stałych planach obrony dowodzi osoba wskazana przez Ministra Obrony Narodowej. Przewidziano również tryb niecierpiący zwłoki. W trybie tym Minister Obrony Narodowej może podjąć decyzję o użyciu Sił Zbrojnych RP i niezwłocznie powiadamia o niej Prezesa Rady Ministrów oraz występuje z wnioskiem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej zatwierdzenie. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu powyższej decyzji. Przewidziano także możliwość opracowania stałego planu obrony dla Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni w zakresie aktywnej obrony elementów i zasobów cyberprzestrzeni kluczowych z punktu widzenia Sił Zbrojnych.
- 8) **Uszczegółowienie zasad korzystania z broni, uzbrojenia i środków przymusu bezpośredniego przez Siły Zbrojne w stanie stałej gotowości obronnej państwa.** Do ustawy o obronie Ojczyzny wprowadzono katalog uprawnień związanych z użyciem

broni, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego i innego uzbrojenia. Doprecyzowanie tych kwestii pozwoli zachować jasność i jednoznaczność co do uprawnień posiadanych przez żołnierzy biorących udział w działaniach wojskowych. Przyjęto, że żołnierze mają prawo do wyprzedzającego stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni, innego uzbrojenia oraz wszelkich innych dozwolonych prawem międzynarodowym środków dla zapewnienia samoobrony, ochrony sprzętu i miejsca stacjonowania. W działaniach oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycie broni i innego uzbrojenia może nastąpić tylko na rozkaz dowódcy jako szczególny i ostateczny środek. Użycie broni i innego uzbrojenia powinno następować w sposób i z natężeniem proporcjonalnym do zagrożenia, wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę i nie narażający innych osób, a w szczególności osób postronnych, na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia. O ile sytuacja na to pozwala oraz nie wynika to wprost z celu realizacji zadania, użycie broni i innego uzbrojenia przeciwko osobie nie powinno zmierzać do pozbawienia jej życia.

- 9) **Doprecyzowanie założeń w obszarze programowania obronnego.** W obszarze tym ujednoczono zadania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w zakresie wydawania głównych i szczegółowych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych. W ramach proponowanego rozwiązania szczegółowe wytyczne Rady Ministrów będą miały analogiczny zakres, jak główne kierunki wydawane przez Prezydenta RP, przez co zapewnione zostanie właściwe stosowanie art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.
- 10) **Dokonanie zmian organizacyjnych najwyższych struktur dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.** Zakłada się przekształcenie Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych w Dowództwo Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych. Jednocześnie utworzone zostaną: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych i Dowództwo Marynarki Wojennej. Ustawa zakłada również podporządkowanie Wojsk Obrony Terytorialnej pod

Dowódcę Sił Połączonych oraz utworzenie Wojsk Medycznych, jako specjalistycznego komponentu właściwego dla zabezpieczenia medycznego wojsk.

Rozwiązania w zakresie zmian organizacyjnych najwyższych struktur dowodzenia przyjęte w projekcie przez BBN oraz MON zostały oparte m.in. na wynikach prowadzonych ćwiczeń ZIMA-17 i ZIMA-20 oraz na całościowej analizie systemu bezpieczeństwa, zakończonych ćwiczeniami TTX w styczniu i maju 2023 r. Celem ćwiczeń ZIMA-17 było m.in. sprawdzenie systemu kierowania i dowodzenia armią<sup>12</sup>. Biorąc pod uwagę problemy kompetencyjne w relacjach między Szefem Sztabu Generalnego WP, Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, podczas ćwiczenia nastąpiła weryfikacja wstępnych założeń nowego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. W ramach ćwiczeń ZIMA-20 sprawdzano struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi czasu pokoju i wojny oraz przetestowano wszystkie procedury dotyczące sytuacji strategicznej obrony kraju<sup>13</sup>.

Przeprowadzenie zmian było również sygnalizowane w poprzednich latach przez Prezydenta RP podczas odpraw kierowniczej kadry MON oraz Sił Zbrojnych RP, na których Prezydent polecił prowadzenie analiz pod kątem doskonalenia systemu kierowania i dowodzenia. Także Minister Obrony Narodowej podczas wprowadzania zmian w systemie dowodzenia w 2018 r. zapowiadał przywrócenie dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych<sup>14</sup>.

W związku z powyższymi wnioskami, w projekcie ustawy proponowano nowe stanowisko Dowódcy Sił Połączonych, do zakresu działania którego miałyby należeć przede wszystkim: udział w procesie planowania operacyjnego na poziomie strategicznym

---

<sup>12</sup> M. Kowalska-Sendek, „Zima-17”: sprawdzian nowego systemu dowodzenia armią, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/21872?t=-Zima-17-sprawdzian-nowego-systemu-dowodzenia-armia>, (7 września 2023 r.).

<sup>13</sup> Prezydent RP wziął udział w podsumowaniu ćwiczeń sztabowych „ZIMA-20”, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-rp-wzial-udzial-w-podsumowaniu-cwiczen-sztabowych,2028>, (5 września 2023 r.).

<sup>14</sup> Nowy System Kierowania i Dowodzenia już obowiązuje, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/nowy-system-kierowania-i-dowodzenia-juz-obowiazuje>, (7 września 2023 r.).



oraz opracowaniu organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi; przekształcanie zamiarów i celów strategicznych (w ramach opracowywanych koncepcji i planów na poziomie operacyjnym) w cele i zadania operacyjne dla sił podległych i podporządkowanych; planowanie i organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił podległych i podporządkowanych; zapewnienie i nadzór nad utrzymywaniem zdolności operacyjnych oraz wymaganych wskaźników gotowości mobilizacyjnej i bojowej w podległych związkach organizacyjnych i jednostkach wojskowych; organizacja zadań z obszaru logistyki wojskowej w podległych związkach organizacyjnych i jednostkach wojskowych; planowanie, organizowanie i prowadzenie działań połączonych oraz dowodzenie siłami podległymi i podporządkowanymi; przygotowanie stanowiska Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Utrzymanie obecnego stanu prawnego w odniesieniu do statusu Dowódcy Wojsk Specjalnych zrodziło pewne wątpliwości – wojska specjalne są rodzajem Sił Zbrojnych, ale ich dowódca nie jest dowódcą rodzajów sił. Przyjęto więc, że dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych zostali uznani dowódcy sił mający możliwość prowadzenia samodzielnej operacji w poszczególnych domenach (lądowej – Dowódca Wojsk Lądowych i Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej w tylnej strefie działań; Powietrznej – Dowódca Sił Powietrznych; Morskiej – Dowódca Marynki Wojennej). Komponent Wojsk Specjalnych byłby wówczas użyty do wsparcia operacji Dowódcy Połączonego, a także rodzajów wojsk. W czasie pokoju Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych ma podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej (podobnie Dowódca Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni oraz Dowódca Komponentu Wojsk Medycznych). Po mianowaniu i przejęciu dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych mają mu bezpośrednio podlegać: Dowódca Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz wcześniej wymienieni dowódcy podporządkowani w czasie pokoju Ministrowi Obrony Narodowej.

## Zakończenie

Wszelkie oceny wskazują dziś na utrzymanie w polityce międzynarodowej wysokiego poziomu napięcia z narastającym ryzykiem eskalacji zagrożeń o charakterze hybrydowym, skierowanych w pierwszej kolejności przeciwko Polsce oraz państwom regionu. Z tej perspektywy przyjęcie proponowanych w ustawie rozwiązań, adaptujących system bezpieczeństwa do wskazanych obszarów ryzyka jest kluczowe dla zapewnienia zdolności Sił Zbrojnych do odpowiedniego reagowania na zagrożenia i traktowane jest przez Prezydenta RP w sposób priorytetowy.

Należy podkreślić, że realizacja wskazanych zmian systemowych jest jednocześnie najbardziej optymalnym kosztowo sposobem zwiększenia bezpieczeństwa państwa i powinna równolegle towarzyszyć modernizacji technicznej armii, obejmującej wszystkie domeny jej funkcjonowania. Zmiany systemowe powinniśmy traktować także jako element polityki odstraszenia, będący skuteczną manifestacją determinacji do obrony Rzeczypospolitej.

## Bibliografia

### References List

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, (5 września 2023 r.).
- Kowalska-Sendek M., „Zima-17”: sprawdzian nowego systemu dowodzenia armią, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/21872?t=-Zima-17-sprawdzian-nowego-systemu-dowodzenia-armia>, (7 września 2023 r.).
- Nowy System Kierowania i Dowodzenia już obowiązuje*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/nowy-system-kierowania-i-dowodzenia-juz-obowiazuje>, (7 września 2023 r.).
- Prezydent RP wziął udział w podsumowaniu ćwiczeń sztabowych „ZIMA-20”*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-rp-wzial-udzial-w-podsumowaniu-cwiczen-sztabowych,2028>, (5 września 2023 r.).

*Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=75B50FD22641C88FC1258A0E0031A281>, dostęp: (5 września 2023 r.).

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020*, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj\\_6J3exZOBaxWHJxAIHfLuDPAQFnoECB-wQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bbn.gov.pl%2Fftp%2Fdokumenty%2FStrategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf&usq=AOvVaw34R\\_KDorppr0YEHRRJ1SBG&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_6J3exZOBaxWHJxAIHfLuDPAQFnoECB-wQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bbn.gov.pl%2Fftp%2Fdokumenty%2FStrategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf&usq=AOvVaw34R_KDorppr0YEHRRJ1SBG&opi=89978449), (5 września 2023 r.).

*Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>, (5 września 2023 r.).

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021561301>, (5 września 2023 r.).

© Copyright 2023 Jacek Siewiera, Lucjan Bełza

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

