

Andrzej Ostas

Akademickie Centrum Analiz Strategicznych

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

a.ostas@akademia.mil.pl

Nowe rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez Siły Zbrojne RP operacji wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju

Streszczenie

Zmiana zakresu odpowiedzialności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przez ustanowienie nowej formy działania – operacji wojskowej na terytorium Polski w czasie pokoju, jest zasadniczą zmianą ustawowego zakresu i form działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, co w szczególności ma wpływ na organizację i odpowiedzialność Ministra Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP. Zmiana jest konsekwencją potrzeby adaptacji państwa oraz kryzysu wynikającego z działań Białorusi (na granicy Polski) i Rosji (testowanie systemu bezpieczeństwa Polski; następstwa wojny na Ukrainie). Konieczność wsparcia Straży Granicznej przez Siły Zbrojne RP w ochronie granicy lądowej wymusiła zmiany dotyczące działania Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju. Wyzwaniem pozostaje kwestia uzyskania przez nie zdolności do samodzielnego wykonywania (z zachowaniem zasad państwa prawa) zadań przypisanych dotychczas ustawowo służbom bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony granic państwa.

Słowa kluczowe

Siły Zbrojne RP, operacje wojskowe, obronność, bezpieczeństwo

Wstęp

Zadaniem państwa jest zaspokajanie potrzeb wspólnych obywateli, dlatego organizacja jego struktur (organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, sądownictwo, aparat egzekucji) powinna umożliwiać podejmowanie decyzji (ciągłość kierowania), stanowienie prawa (samodzielne) i egzekucję odpowiedzialności (konsekwencje). Wypracowany po II wojnie światowej model funkcjonowania państwa oraz rozwój społeczny – będący skutkiem tego modelu, są poddawane weryfikacji (wynikającej ze zmian cywilizacyjnych) oraz rewizji – zgodnie z intencją i interesami podmiotów globalnej polityki (najważniejsze państwa – zasadniczo: posiadacze broni atomowej; globalne koncerny, oligarchowie XXI w.).

Szczególnie istotnym zadaniem państwa jest przeciwdziałanie dezintegracji (państwa, narodowej) przez zachowanie warunków zapewniających zdolność do działania (ciągłość państwa) i bezpieczeństwo narodowe (trwałość wspólnoty). Żeby można było mówić o produkcji określonego dobra przez aparat państwa, w tym wypadku mówimy o bezpieczeństwie i poczuciu bezpieczeństwa, należy stosować mierniki wykonania oraz zasady egzekucji odpowiedzialności (za wykonanie lub niewykonanie) za realizację zadań przypisanych prawem.

Zachodzące procesy zmiany odpowiedzialności powodują, że decydenci danej odpowiedzialności (strategii, polityki, doktryny, działu państwa) powinni (muszą we własnej organizacji i we współdziałaniu) coraz sprawniej łączyć logiki funkcjonowania różnych systemów i reagować (także wyprzedzająco).

Rodzaje relacji pomiędzy SZ RP, jako zasadniczym producentem bezpieczeństwa państwa, administracją i służbami państwa (służby porządku publicznego, ochrony granic, specjalne) a obywatelem – konsumentem zobowiązany solidarnie, wymagają świadomości. Świadomość jest skutkiem połączenia edukacji i doświadczenia, dlatego ich poziom stanowi o świadomości (pożądaney) lub jej braku.

Obserwowane zmiany wymagają przewartościowania dotychczas obowiązujących pojęć i przede wszystkim zmiany słownika. Okazuje się, że istniejące pojęcia są niewystarczające, żeby opisać zachodzące procesy, a tym bardziej, żeby zaplanować optymalne działania, np. SZ RP (w reakcji lub w ramach przygotowania do wykonywania zadań).

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. To Konstytucja RP wskazuje, że SZ RP służą: 1) ochronie niepodległości państwa; 2) ochronie niepodzielności jego terytorium; 3) zapewnieniu bezpieczeństwa (państwa); 4) nienaruszalności jego (państwa) granic¹.

Zwierzchnikiem SZ RP jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi – za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej². Siły Zbrojne RP, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, uczestniczą w czasie pokoju w zapobieganiu i likwidacji skutków zagrożeń, w tym tych o cechach kryzysu niemilitarnego. Do zadań SZ RP z zakresu zarządzania kryzysowego należy:

- 1) współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 26, par. 1. Zob. także: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 152–154; E. Tkaczyk, *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1, s. 42–43; M. Domżański, *Call up for Professional Military Service*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2, s. 45.

2 Konstytucja..., art. 134, par. 1, 2. Zob. także: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 292; J. Dolny, *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 62.

9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń zakażeń biologicznych;

12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;

13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;

14) współdziałanie w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;

15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych³.

Doświadczenia ostatnich lat związane z presją migracyjną (zorganizowana przez służby Białorusi i Rosji operacja na północno-wschodniej granicy Polski) czy katastrofami naturalnymi (skutki zmian klimatu) pokazały konieczność adaptacji do zmieniających się warunków otoczenia, dlatego są wprowadzane nowe rozwiązania dotyczące działania SZ RP w czasie pokoju.

Prowadzenie operacji SZ RP na terenie Polski w trakcie pokoju (w każdym obszarze oraz środowisku) wymaga doprecyzowania prawnego i wdrożenia (szkolenie, kontrola) procedur współdziałania i koordynacji działań ze służbami reagowania (Policją, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną, służbami specjalnymi) oraz administracją publiczną – w odniesieniu do granic oraz przestrzeni w domenach: lądowej, morskiej, powietrznej oraz w cyberprzestrzeni.

Najważniejszym zadaniem Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa, zwłaszcza granicy z Białorusią, Rosją i terytorium przygranicznego. Wzrost zagrożenia bezpieczeństwa Polski wynika m.in. z planowanych ćwiczeń sił zbrojnych Rosji na terenie Białorusi i być może przejściowego, ale jednak zmniejszonego wsparcia kierowanego do Ukrainy.

Należy także pamiętać, że obowiązujące przepisy oraz rozwiązania narodowe zostały przygotowane pod kątem realiów sprzed wielu lat i nie przystają do obecnych potrzeb i sytuacji bezpieczeństwa Polski oraz aktualnego stanu bezpieczeństwa międzynarodowego.

3 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, art. 25, par. 3.

Nowa forma działania Sił Zbrojnych RP

Zgodnie z ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa operacją wojskową prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju należy rozumieć jako:

„a) zorganizowane działanie Sił Zbrojnych prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, niebędące szkoleniem lub ćwiczeniem,
b) działanie wojsk obcych w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub wojsk Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 807 oraz z 2024 r. poz. 1248) – podejmowane, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania, w szczególności w sytuacjach zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, w tym przypadku, gdy siły i środki służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych mogą okazać się nieadekwatne ze względu na charakter zagrożenia”⁴.

Nową formą działania SZ RP jest operacja wojskowa na terytorium RP w czasie pokoju. Analiza zdania: „operacja wojskowa na terytorium RP, w czasie pokoju, [...] w celu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa”, prowadzi do ograniczeń – w związku ze znaczeniem i terminologią wynikającą z aktów prawnych, aktów wewnętrznego kierowania (nie tylko SZ RP), a także aktów dotyczących kierowania państwem (w czasie pokoju i nie tylko).

Wykluczając zamiar wyłączenia cyberprzestrzeni (w której SZ RP faktycznie dominują pod względem zdolności i potencjału do działań ochronnych/obronnych, w tym wyprzedzających), należy rozważać działania SZ RP i wojsk

4 Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Dz.U. 2024, poz. 1248, art. 8, par. 1.

obcych w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych RP także w zakresie skutków aktywności w cyberprzestrzeni RP.

Analiza aktów prawnych związanych i wymagających uwzględnienia pod kątem skutków – po wprowadzeniu nowej formy działań SZ RP (operacja wojskowa w czasie pokoju na terytorium Polski), wykazuje konieczność (pilnego) dostosowania aktów prawnych regulujących kwestie koordynacji i zakresu odpowiedzialności zarówno w działaniach połączonych, jak i realizowanych samodzielnie w celu dekonfliktacji.

Jednym z najistotniejszych wyzwań stojących obecnie przed wszystkimi zaangażowanymi w proces adaptacji aparatu państwa jest kwestia koordynacji. Polityka bezpieczeństwa zawsze była, a w dobie działań połączonych jest bardzo złożonym wyzwaniem organizacyjnym, funkcjonalnym i zależnym (jak nigdy!) od technologii.

Uwzględniając istniejące rozwiązania prawne dotyczące procedur aktywacji SZ RP w czasie pokoju, za niezbędne uważam dokonanie przeglądu pod kątem wdrożenia zmian zasad kierowania SZ RP do działań i dezaktywacji koordynacji i dowodzenia w działaniach bezpośrednich oraz planowania działań⁵.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o obronie Ojczyzny⁶, zwłaszcza art. 11a ust. 14, który wskazuje, że to „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, dla każdej operacji wojskowej prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, wytyczne w zakresie użycia przez żołnierzy, w tym członków załóg okrętów wojennych Marynarki Wojennej, zgodnie z ust. 1–3 oraz 8–13, broni lub innego uzbrojenia, uwzględniając wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz międzynarodowe prawo zwyczajowe, lub w razie potrzeby w zakresie ograniczeń co do ich użycia, mając na uwadze cel tej operacji oraz konieczność zapewnienia żołnierzom niezbywalnego prawa do samoobrony” – jest oczywiste, że planowanie jest najważniejsze.

Planowanie operacji wojskowej SZ RP prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju wymaga także zaplanowania zasad wsparcia SZ RP przez działanie wojsk obcych w ramach wzmocnienia wojskowego

5 Na przykład w razie przejścia od szkolenia albo od operacji pokojowej do stosowania siły zbrojnej w realnej operacji.

6 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j., Dz.U. 2024, poz. 248.

Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, na przykładzie działania poza granicami kraju⁷. Istotna wydaje się tu kwestia szczegółowego określenia zasad działania wojsk obcych w ramach wzmocnienia wojskowego⁸ Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, ustalenie uprawnień i odpowiedzialności oraz określenie procedur cywilnej/narodowej kontroli i dezaktywacji.

Szczególne znaczenie mają zakres i formy cywilnej kontroli nad wsparciem wojsk obcych lub (wsparciem) wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego (wydaje się, że udział Rady Ministrów i/lub premiera poza MON i Prezydentem RP mają tu zasadnicze znaczenie), ale rozważenia wymaga zakres udziału parlamentu RP.

Ciekawym przykładem zmiany form działania SZ RP jest formowanie Korpusu Ochrony Pogranicza (KOP SZ RP), którego skutkiem ma być utworzenie formacji zabezpieczenia granicy. Wyznaczenie przygranicznym jednostkom WOT zadań wsparcia Straży Granicznej – przeznaczona ustawowo formacja do ochrony granicy, utrzymania zdolności ochronnych oraz zabezpieczenia sił zaangażowanych w budowę infrastruktury ochronnej – w ramach Narodowego Programu Odstraszania i Obrony pt. „Tarcza Wschód” wymaga szczególnego nadzoru państwa.

Prowadzenie samodzielnej operacji SZ RP na terenie kraju w czasie pokoju komplikuje kwestie koordynacji, zwłaszcza w sytuacji nawarstwienia kryzysów (efekty: krótkiej kołdry, kuli śnieżnej i powielania zasobów przez różne podsystemy).

Operacja SZ RP w czasie pokoju, jako bliska formą do działania SZ RP w obronie granicy (lądowej, morskiej, powietrznej, w cyberprzestrzeni),

7 Zasady użycia sił zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy. Zob. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym, ibidem 2023, poz. 807, art. 117.

8 Inne znaczenie ma wsparcie w postaci skierowania okrętu wojennego, a inne – w ramach przeciwdziałania – w cyberprzestrzeni.

powinna podlegać szczególnym formom cywilnej kontroli. Należy zauważyć, że aktualny stan prawny opisujący funkcjonowanie państwa w czasie pokoju wymaga ponownej analizy zależności, jakie zachodzą, a przede wszystkim, jakie powinny zachodzić w celu dekonfliktacji między Ministrem Obrony Narodowej a wojewodą oraz Ministrem Obrony Narodowej a ministrem właściwym ds. wewnętrznych. Samodzielna operacja SZ RP w czasie pokoju na terenie kraju wymaga najbardziej skomplikowanej, bezpośredniej, ścisłej współpracy z organami administracji (rządowej i samorządowej), służbami, instytucjami czy bezpośrednio z mieszkańcami, i dlatego wymaga sprawnej komunikacji (nie tylko punktowo, lecz także w przestrzeni ogólnej).

Zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny to Minister Obrony Narodowej określa zarządzeniem wytyczne dotyczące użycia przez żołnierzy, w tym członków załóg okrętów wojennych Marynarki Wojennej, broni lub innego uzbrojenia dla każdej operacji wojskowej prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju.

W znowelizowanej ustawie o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono także przepis określający organ właściwy do wskazania uprawnień Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, które będą przysługiwać wojskom obcym w czasie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego⁹.

Zgodnie z art. 25 ustawy o obronie Ojczyzny to na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanego na wniosek Rady Ministrów, może być i jest prowadzona operacja wojskowa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju. Wniosek Rady Ministrów powinien zawierać: 1) określenie składu Sił Zbrojnych, które mają być użyte w operacji, ich zadań i liczebności; 2) określenie obszaru, na jakim Siły Zbrojne będą wykonywały zadania, i czas ich wykonywania; 3) projekt wytycznych Ministra Obrony Narodowej¹⁰; 4) uzasadnienie określające w szczególności przyczyny prowadzenia tej operacji oraz cel użycia Sił Zbrojnych w jej ramach.

⁹ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych..., art. 3a, ust. 3.

¹⁰ „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, dla każdej operacji wojskowej prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju wytyczne w zakresie użycia przez żołnierzy, w tym członków załóg okrętów wojennych Marynarki Wojennej, zgodnie z ust. 1–3 oraz 8–13, broni lub innego uzbrojenia,

Postanowienie Prezydenta RP określa: 1) skład sił zbrojnych, które mają być użyte w operacji, oraz ich zadania i liczebność; 2) obszar, na jakim Siły Zbrojne będą wykonywały zadania, oraz czas prowadzenia operacji wojskowej nie dłuższy niż 60 dni.

Zgodnie z ustawą o ochronie granicy państwowej¹¹ minister właściwy do spraw wewnętrznych¹² odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, a Minister Obrony Narodowej¹³ za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej. Straż Graniczna współdziała z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w ochronie granicy państwowej na lądzie, w przestrzeni powietrznej oraz na morzu.

Należy podkreślić, że polskie prawodawstwo nie określa kompleksowo zasad bezpieczeństwa na polskich akwenach morskich niebędących wodami terytorialnymi. Żeby można było użyć SZ RP do ochrony infrastruktury krytycznej położonej poza wodami terytorialnymi, na polskich akwenach morskich, musiałoby dojść do przestępstwa o charakterze terrorystycznym¹⁴. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym jest ustanowiony obowiązek ochrony morskich instalacji jako infrastruktury krytycznej. Z kolei ustawa o ochronie osób i mienia stanowi, że obowiązek ochrony może być realizowany przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne (SUFO), które nie mają ustawowego prawa ani obowiązku niszczenia (zatrzymania) systemów bezzałogowych naruszających przestrzeń IK.

Należałoby rozważyć zmianę prawa, tj. zdefiniować ustawowo pojęcie „atak (akt) terrorystyczny”, co pozwoliłoby opracować procedury decyzji

uwzględniając wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz międzynarodowe prawo zwyczajowe, lub w razie potrzeby w zakresie ograniczeń co do ich użycia, mając na uwadze cel tej operacji oraz konieczność zapewnienia żołnierzom niezbywalnego prawa do samoobrony” – Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny..., art. 11a, ust. 14.

- 11 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U. 2024, poz. 388, z późn. zm.
- 12 Zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej.
- 13 Zadania Ministra Obrony Narodowej ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje dowódca operacyjny RSZ z pomocą dyżurnego dowódcy OP.
- 14 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2018, poz. 1600, art. 115.

(dotyczących SZ RP i kierownictwa państwa) o użyciu siły wojskowej do ochrony IK, ale także wprowadzić prawo dające możliwość zniszczenia (zatrzymania) przez SUFO systemów bezzałogowych (lądowych, latających, pływających), które wykonują misje w obszarze IK.

Straż Graniczna, pomimo że posiada takie uprawnienia, nie jest w stanie faktycznie wymusić zatrzymanie statku ze względu na brak sprzętu i brak zdolności¹⁵. Potrzebne są zatem przepisy zawierające ujednolicone nie tylko w Polsce, ale także uzgodnione międzynarodowo, np.: przez państwa basenu Morza Bałtyckiego, obejmujące problematykę ochrony morskiej infrastruktury krytycznej (urządzenia produkcji prądu, kable energetyczne i transmisji danych, infrastruktura „wydobywcza”), w tym nadające konkretne uprawnienia¹⁶ także na wodach nienależących do państwa polskiego.

Mając na uwadze sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju przez Radę Ministrów, uzasadnione jest uszczegółowienie operacji wojskowej SZ RP na terytorium RP w czasie pokoju, np. przez wydanie wytycznych Rady Ministrów (aktualizacja, jeżeli są niejawnie). Ponieważ to Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej „obrona narodowa” (oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent RP sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi), więc to on powinien podnieść kwestię opracowania/aktualizacji wytycznych Rady Ministrów, np. na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa narodowego.

Przyznanie nowych uprawnień Siłom Zbrojnym RP wymaga przygotowania kompetentnych kadr, dlatego należy rozważyć zorganizowanie odpowiedniego kursu dla przewidywanych do dowodzenia wojskowymi zgrupowaniami zadaniowymi (WZZ) w ramach operacji SZ na terenie kraju w czasie pokoju oraz dowodzenia/działania w komórkach wydzielonych w WZZ (kursy przeznaczone dla średniej kadry dowódczej oraz operatorów).

Każdy kurs powinien kończyć się uzyskaniem certyfikatu potwierdzającego zdolności (umiejętności) i wiedzę na temat wykonywania zadań własnych

15 Policja jest gotowa do działań kontrterrorystycznych głównie z wykorzystaniem śmigłowców.

16 Uwaga na inicjatywę wzmocnienia kontroli na Bałtyku (wzorowana na systemie Air Policing, czyli ochrony przestrzeni powietrznej NATO), we współpracy z NATO oraz państwami Morza Bałtyckiego.

oraz należących do wojewody, Straży Granicznej oraz Policji, np. prowadzonych samodzielnie działań kontrterrorystycznych, zarządzania kryzysowego zgodnie z przedsięwzięciami i procedurami systemu zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz ochrony żeglugi i portów morskich¹⁷.

Należy wykorzystać wcześniejsze doświadczenia wyniesione z operacji SZ RP na granicy z Białorusią („Gryf”, „Rengaw”), gdzie zadania wykonywali żołnierze wszystkich rodzajów sił zbrojnych wspólnie z policjantami i strażnikami granicznymi. Dowódca WZZ SZ RP odpowiadał wówczas za działanie operacyjne (także za operacyjne współdziałanie z administracją i służbami MSWiA) oraz za szkolenie w ramach „wysuniętej działalności szkoleniowej sił zbrojnych”¹⁸.

Zakończenie

Wprowadzenie nowej formy działania SZ RP w czasie pokoju jest efektem potrzeb bezpieczeństwa państwa. Proces transformacji systemu obronnego i obrony cywilnej RP nie został zakończony¹⁹, dlatego jest ważne wydanie aktów wykonawczych (rozporządzenia) także w odniesieniu do operacji SZ RP na terenie kraju w czasie pokoju²⁰ oraz zmiany prawa, np. w zakresie uprawnień do działania SZ RP na polskich akwenach morskich niebędących wodami terytorialnymi RP. Jeżeli chodzi o zachowanie cywilnej kontroli nad SZ RP, to najważniejsze jest kierowanie się interesem bezpieczeństwa państwa

17 Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich, Dz.U. 2024, poz. 597.

18 Szkolenie żołnierzy odbywa się głównie w obiektach wojskowych, ale z powodu zagrożenia na wschodniej i północnej granicy państwa w latach poprzednich wprowadzono szkolenie w terenie przygodnym czterech województw (zgodne z zasięgiem operacji prowadzonej przez WZZ).

19 Zob. akty wykonawcze do ustaw o obronie Ojczyzny oraz o ochronie ludności i obronie cywilnej, ale także projekt ustawy (prezydencki) o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

20 Ustawa nie zawiera delegacji do wydania takiego rozporządzenia, dlatego należy rozważyć ścieżkę odrębną (odpowiedzialność Rady Ministrów, z przewodnią rolą Ministra Obrony Narodowej).

– wprowadzenie stałych mechanizmów kontroli i zarządzania (w MON, SZ RP, ale także w MSWiA, w tym wojewody).

Należy podkreślić, że warunkiem sprawności zarządzania jest stosowanie zasady jednoosobowego kierowania (dowodzenia), dlatego szczególnie ważne jest potwierdzenie²¹ zdolności (ćwiczenia, testy) współdziałania WZZ SZ RP ze służbami bezpieczeństwa państwa i administracją (także w ramach kontroli cywilnej nad SZ RP). W planach szkoleń zatwierdzonych na rok 2025 należy pilnie uwzględnić zmiany form działania SZ RP.

Należy rozważyć utworzenie strategicznego centrum monitorowania sytuacji państwa (monitorowanie bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, w tym stanu gotowości obronnej), którego celem byłoby utrzymywanie świadomości stanu i zagrożeń bezpieczeństwa nie tylko kierownictwa państwa, lecz także kierownictwa administracji, służb (MSWiA²² i specjalne²³) i MON (SG WP i SZ RP).

Ze względu na wzrost obciążenia SZ RP w zakresie logistycznego zabezpieczenia, pomocy w zarządzaniu kryzysowym, logistycznej pomocy służbom MSWiA oraz wsparcia logistycznego sił zbrojnych państw trzecich stacjonujących na terenie RP jest uzasadnione dokonanie analizy potrzeb i utworzenie nowych komórek logistycznych i inżynierskich SZ RP. Przed zmianą aktów prawnych regulujących sferę bezpieczeństwa państwa należy dokonać analizy konwencji i umów międzynarodowych (traktaty, protokoły), zwłaszcza prawo morza²⁴, umowy o wykorzystaniu obszarów podbiegunowych (Antarktyka²⁵ i Arktyka) oraz regulacji dotyczących przestrzeni kosmicznej i obiektów

21 Należy określić zasady certyfikacji, np. przez wskazanie warunków, jakie powinni spełniać dowódcy przewidywani na stanowiska kierownicze WZZ SZ RP, ale także żołnierze SZ RP.

22 Należy wykorzystać także dane „Biuletynu Dziennego” MSWiA i MON.

23 Zob. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709, art. 19; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ibidem 2002, nr 74, poz. 676, art. 18.

24 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., ibidem, nr 59, poz. 543.

25 Umowy międzynarodowe, które wspólnie tworzą tzw. system układu antarktycznego (ang. *Antarctic Treaty System* – ATS), oraz budowa przez Polskę Stacji im. Henryka Arctowskiego.

kosmicznych pod kątem możliwości (potrzeb) wykorzystania lub zmiany zawartych tam rozwiązań.

Jednakże niezbędne i najważniejsze jest jak najszybsze przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego RP, określenie polityk sektorowych i rozważenie dalszych zmian prawa, co pozwoliłoby otworzyć obszary analiz i uzgodnień oraz określić aktualne interesy i cele narodowe, przede wszystkim dotyczące działania SZ RP i budowy odporności państwa.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dolny J., *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1.
- Domżański M., *Call up for Professional Military Service*, „Ius et Securitas” 2024, nr 2.
- Tkaczyk E., *Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

New Legal Solutions Concerning the Conduct of Military Operations by the Polish Armed Forces on the Territory of the Republic of Poland in Times of Peace

Abstract

The change in the scope of responsibility of the Polish Armed Forces by establishing a new form of action: military operation on the territory of Poland in times of peace is a fundamental change in the statutory scope and forms of action of the Polish Armed Forces, which in particular affects the organisation and responsibility of the Ministry of National Defence and the Polish Armed Forces. The change is a consequence of the need for the state to adapt and the crisis resulting from the actions of Belarus (on the Polish border) and Russia (testing the Polish security system; consequences of the war in Ukraine). The need for the Polish Armed Forces to support the Border Guard in protecting the land border forced changes in the operation of the Polish Armed Forces in times of peace. The challenge, of course, remains the issue of the Polish Armed Forces gaining the ability to independently carry out (while maintaining the principles of the rule of law) the tasks previously assigned by law to the internal security services and the protection of the state's borders.

Keywords

Polish Armed Forces, Military operations, defense, security