

WALDEMAR KITLER\*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska



## PRZYGOTOWANIE SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RP: ZADANIA I ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ SZCZEBLA CENTRALNEGO

### PREPARATION OF THE POLISH NATIONAL SECURITY MANAGEMENT SYSTEM: TASKS AND ORGANIZATION OF THE CENTRAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

**ABSTRAKT:** Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie koncepcji organów zarządzających bezpieczeństwem narodowym na szczeblu rady ministrów i ministrów kierowników działów administracji rządowej. Odpowiedzi wymagają następujące pytania: Jaką organizację aparatu zarządzającego bezpieczeństwem należałoby przyjąć, by był nie tylko złożonym zbiorem różnych organów administracji publicznej, przygotowanych dla nich stanowisk kierowania oraz planów działania, ale był też zespołem organizacyjnie i merytorycznie przygotowanym do zawiadywania całościowo sprawami bezpieczeństwa narodowego? Jakie powinny być zadania naczelnych organów administracji rządowej, ich organów doradczych i organów sztabowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego? Realizując badania, autor korzystał z różnych metod badawczych, pośród których wymienić należy metody: podejścia systemowego, formalno-prawną, analizę instytucjonalną, wykładnię celowościową, metodę analizy tekstu prawnego, wnioskowania, analogii i abstrahowania oraz metodę porównawczą.

---

\* prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-4466-6384>  [w.kitler@akademia.mil.pl](mailto:w.kitler@akademia.mil.pl)

Copyright (c) 2022 Waldemar Kitler. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

**SŁOWA KLUCZOWE:** kierowanie bezpieczeństwem narodowym, organizacja organów zarządzających, organy opiniotawczo-doradcze i sztabowe.

**ABSTRACT:** The purpose of this study is to present the concept of national security management bodies at the level of the Council of Ministers and Ministers of the Heads of Government Departments. The following questions need to be answered: What kind of organisation of the security management apparatus should be adopted to be not only a complex set of different public administrations, management posts and action plans prepared for them, but also an organisationally and substantively prepared team to report national security matters as a whole? What should be the tasks of the chief government, their advisory bodies and staff bodies in the field of national security? In carrying out the research, the author used various research methods, including methods such as systemic, formal and legal approaches, institutional analysis, advisable interpretation, method of analysis of legal text, inference, analogy and abstraction, and comparative method.

**KEYWORDS:** managing national security, organization of management bodies, opinion-making advisory and staff bodies.

## WPROWADZENIE

W każdym państwie misja zapewnienia bezpiecznych warunków bytu i rozwoju narodowego przynależna jest przede wszystkim podmiotom bezpośrednio sprawującym władzę publiczną. Opiera się ona bowiem na autorytecie instytucjonalnym tych organów, wynikającym ze zwierzchnictwa nad innymi, podległymi prawu danego państwa, na możliwości stosowania przymusu (w sytuacjach ekstraordynaryjnych) i rozległego systemu zachęt. Dzięki tym atutom władza publiczna może, w stosunku do wewnętrznych podmiotów systemu politycznego, a także wobec zewnętrznych uczestników stosunków międzynarodowych kształtować przyszłe, oczekiwane stany rzeczy. Jedną ze spraw należących do bezpośrednich podmiotów władzy publicznej, a nade wszystko ich części wykonawczej jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Twardym atrybutom władzy (przymus, zachęcanie) muszą towarzyszyć kompetencje (wiedza, doświadczenie i umiejętności, komunikatywność i dynamizm działania), cechy przywódcze i charyzma liderów oraz poszanowanie dla historycznie ukształtowanego ustroju władzy i reguł jej sprawowania. To z kolei stanowi niezbędną bazę do dobrego urzędowania

sprawnie działającego aparatu administracyjnego, odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa narodowego.

Szczególny przejaw sprawowania funkcji władczej, w warstwie podmiotowej i przedmiotowej, którego misja polega na zintegrowanym zawiadywaniu sprawami bezpieczeństwa określany jest jako kierowanie bezpieczeństwem narodowym.

Do kluczowych, tzw. „strategicznych obszarów zadaniowych” Systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (SKBN), Rada Ministrów zaliczyła (Dz.U. 2004, nr 98, poz. 978, §3): monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń; zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami; zapobieganie skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwanie oraz kierowanie obroną państwa.

Tytułowe przygotowanie SKBN to innymi słowy planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających określonym organom władzy publicznej i jednostkom organizacyjnym oraz organom dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZRP) wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny<sup>1</sup>. Chociaż powołane rozporządzenie dość precyzyjnie określa materię działań przygotowawczych, to jednak nie znajdziemy w nim norm ustalających reguły zorganizowania aparatu zarządzającego bezpieczeństwem narodowym RP.

Ważne są ustalenia, co do organizacji i trybu szkolenia obronnego organów i kadr aparatu administracyjnego w tym zakresie, wielką wagę przywiązuje się do przygotowania infrastruktury kierowania, a także do wykonywania planów operacyjnych i programów obronnych. Jest jednak jedna dziedzina przygotowań systemu kierowania, której prawodawca formalny nie nadaje należytego znaczenia, jest nią przygotowanie organizacyjne aparatu zarządzającego bezpieczeństwem narodowym. Aparat ten należy rozumieć jako celowo wyodrębniony zbiór wzajemnie powiązanych organów i jednostek organizacyjnych oraz obsługujących je w tym zakresie urzędów administracyjnych<sup>2</sup>, zdolny do sprawnego zarządzania bezpieczeństwem narodowym, przez podejmowanie działań o charakterze planistycznym,

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978), §4 ust. 1.

<sup>2</sup> W przypadku organów dowodzenia SZ RP – dowództw, sztabów, komend, inspektoratów itd..

konceptyjnym, organizacyjnym, kierowniczym (koordynacyjnym, dowódczym) i kontrolnym. Tenże celowo ukształtowany aparat zarządzający w nomenklaturze prawa bezpieczeństwa, w tym prawa obronnego RP, a także w doktrynie nosi nazwę *Systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*.

Misje w zakresie bezpieczeństwa narodowego są rozległe, i to one ustalają kompetencje, zadania i strukturę organizacyjną SKBN RP, a w tym organizację organów zarządzających. Nadrzędną pośród nich jest zapewnianie istnienia suwerennego i niepodległego narodu i państwa w nienaruszalnych granicach. To zapewnienie rzeczywistego stanu stabilności wewnętrznej, przez posiadanie i wykorzystywanie realnych zdolności do ochrony i obrony terytorium, społeczeństwa, władzy politycznej, utrzymywania i kreowania warunków rozwoju oraz układu stosunków zewnętrznych gwarantujących trwanie i przetrwanie w środowisku międzynarodowym.

Z kolei misje szczegółowe obejmują głównie zapewnianie<sup>3</sup>:

1. bezpieczeństwa politycznego, tj. suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego,
2. bezpieczeństwa publicznego, przez niezakłócone panowanie porządku publicznego oraz stabilność społeczeństwa,
3. zintegrowane zapewnianie bezpieczeństwa i ochronę granicy państwowej,
4. bezpieczeństwa powszechnego, a w tym zakresie ochrona życia i zdrowia obywateli, oraz mienia, przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych oraz konsekwencji działania człowieka (celowego lub przez zaniedbanie),
5. bezpieczeństwa społecznego, w tym socjalnego, określającego warunki egzystencji i rozwoju indywidualnego i zbiorowego na zasadach wynikających z istoty i natury osoby ludzkiej oraz społeczeństwa,
6. bezpieczeństwa kulturowego, polegającego na utrwalaniu i pielęgnowaniu wartości decydujących o tożsamości narodowej i państwowej oraz czerpaniu z doświadczeń i osiągnięć innych narodów,
7. bezpieczeństwa militarnego, tj. umacniania obronności RP, przygotowania ludności i

---

<sup>3</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: Teoria i praktyka*, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020, s. 119-132.

mienia narodowego na czas wojny<sup>4</sup>, ochrony i obrony terytorium państwa oraz przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom państwa i napaści zbrojnej<sup>5</sup> (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 229),

8. bezpieczeństwa ekonomicznego, obejmującego kreowanie warunków materialnych i finansowych koniecznych do przetrwania, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społeczeństwa, jak i sprawnego działania państwa i jego instytucji,

9. bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego (w tym w cyberprzestrzeni), t.j. zapewniania wolnego od zakłóceń funkcjonowania i rozwoju państwa, władzy publicznej i społeczeństwa, podmiotów rynkowych, pozarządowych i obywateli w przestrzeni informacyjnej, w tym w cyberprzestrzeni, przez swobodny dostęp do informacji, ochronę przed negatywnymi jego skutkami, ochronę zasobów i systemów informacyjnych przed wrogimi działaniami innych podmiotów lub skutkami działania sił natury i awarii technicznych, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do informacyjnego oddziaływania na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i krajowych,

10. bezpieczeństwa ekologicznego, polegające na realizacji zrównoważonego rozwoju oraz zachowaniu środowiska naturalnego w stanie niezakłóconym,

11. bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez kreowanie warunków pokojowej egzystencji i rozwoju w środowisku międzynarodowym, zgodnych z potrzebami i interesami narodowymi.

Powyższe sprawia, że realizacja określonych potrzeb i celów w wyżej wymienionym zakresie wymaga instytucjonalizacji działań, a zatem istnienia formalnej, celowo utworzonej organizacji, podziału funkcji między jej składniki elementarne na kierownicze i wykonawcze, a także określenia realizacji porządkujących między nimi.

Polski prawodawca, konstytucyjny i zwykły, mając na względzie konieczność realizacji wielu misji, celów i zadań szczegółowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, powierzył w tym zakresie różne role licznym podmiotom, do których zalicza organy władzy i administracji publicznej<sup>6</sup>, inne organy państwowe, siły zbrojne, przedsiębiorców i inne jednostki

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2021 r. poz. 372, 1728), art. 2.

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 229.

<sup>6</sup> W ramach administracji publicznej mamy na uwadze jej kluczowe elementy wykonawcze tj. strażę, służby i inspekcje, zarówno wchodzące w skład działów administracji rządowej (m.in. działy: klimat, rolnictwo, sprawy wewnętrzne, transport, zdrowie) jak i podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów (służby specjalne).

organizacyjne, organizacje pozarządowe i obywateli wykonujących zadania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W rezultacie powstaje zbiór wewnętrznie skoordynowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych elementów za pomocą relacji porządkujących, ze względu na realizowaną misję, którą jest obrona i ochrona państwa, zapewnienie wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju jednostek i całego społeczeństwa oraz ochrona życia i zdrowia ludzi, ich dóbr i środowiska naturalnego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (w czasie normalnym, w tym w czasie kryzysu oraz w stanach nadzwyczajnych). Zbiorem tym, tą organizacją celową jest bez wątpienia, budowany z różnymi oporami, System bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>.

Z kolei, aby system ten mógł sprawnie i efektywnie funkcjonować, kluczowym jego elementem jest system kierowania (SKBN RP). Stanowi on element systemu bezpieczeństwa narodowego obejmujący organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania, system łączności).

## **PODSTAWY KONCEPCJI ORGANIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO**

Podejmując się ustalenia koncepcji przygotowania organizacyjnego urzędów administracyjnych do zarządzania realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego należy wyraźnie podkreślić, iż konieczne jest całościowe podejście do przedmiotowej problematyki. Dzięki temu można dostrzec kierunki koniecznych zmian natury prawno-organizacyjnej, funkcjonalnej i kadrowej. Zmian prowadzących do osiągnięcia zdolności planistycznych, organizacyjnych, koordynacyjnych i kontrolnych przez organy administracji publicznej w omawianej dziedzinie. Zawsze należy przy tym mieć na uwadze, iż tę dziedzinę charakteryzuje fakt istnienia wielu szczegółowych systemów na rzecz realizacji rozległych i specjalistycznych misji i zadań na rzecz zapewnienia istnienia, w nienaruszalnych granicach,

---

<sup>7</sup> Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia "Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022" (M.P. 2013, poz. 377).

suwerennego, wolnego od wszelkich zagrożeń bytu i rozwoju, niepodległego i demokratycznego narodu zorganizowanego w państwo<sup>8</sup>.

Przygotowanie organizacyjne aparatu administracyjnego, w tym urzędów administracyjnych, obsługujących doradczo i sztabowo organy administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, powinno zapewnić tym organom zdolność do kierowania (zarządzania, koordynowania, dowodzenia) działaniami w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i przeciwstawiania się (reagowania) wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego i przywracania stanu normalnego (odbudowy), m.in. w zakresie:

1) planowania, organizowania i koordynowania działań w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania, reagowania i odbudowy,

2) monitorowania i analizowania wyzwań oraz zagrożeń bezpieczeństwa narodowego o charakterze niemilitarnym i militarnym<sup>9</sup> (w zależności od ich źródeł, symptomów, rodzajów, powagi<sup>10</sup> i intensywności<sup>11</sup>),

3) zapobiegania ich powstawaniu, czyli przeciwdziałania ich źródłom,

4) przeciwdziałania i przeciwstawiania się tym zagrożeniom w razie ich wystąpienia (reagowania na zagrożenia),

5) zapobiegania ich skutkom, a także ich usuwania oraz przywracania normalnego stanu w wymiarze wewnętrznym i w zakresie stosunków z zewnętrznymi podmiotami stosunków międzynarodowych,

6) obrony państwa, w razie konieczności reagowania na zewnętrzne zagrożenia państwa i napaść zbrojną, a inaczej rzecz ujmując: w razie agresji, zgodnie z jej definicją w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 267-277.

<sup>9</sup> Zob. A. Glen, *Key Challenges and Threats to National Security: The Polish Perspective*, „Connections The Quarterly Journal”, nr 11(3), s. 53-65.

<sup>10</sup> Powaga zagrożenia to rozmiar i bliskość zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów oraz celów strategicznych strony zagrożonej lub znajdującej się w stanie zagrożenia.

<sup>11</sup> Intensywność zagrożenia zależy od jakości i wielkości sił i środków zaangażowanych w reagowaniu na nie.

<sup>12</sup> Poprawki do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2018, poz. 1753), art. 8 bis.

Model organu zarządzającego<sup>13</sup> opiera się na trzech członach funkcjonalnych, tj. organie decyzyjnym, organie opiniodawczo-doradczym i organie sztabowym (analityczno-planistyczno-koncepcyjnym).

Organ decyzyjny w tym wypadku to organ administracji publicznej oddziałujący na cały, podlegający mu system organizacyjny. W polskim ustroju administracji publicznej, w SKBN RP możemy wyróżnić: nadrzędny podsystem decyzyjny, centralny, regionalny (wojewódzki) i lokalny szczebel decyzyjny. Rolę tę pełnią, odpowiednio: Prezydent RP, Rada Ministrów (i premier w określonych sytuacjach), we współdziałaniu i samodzielnie; ministrowie, centralne organy administracji publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych podlegli lub nadzorowani przez ministrów; wojewodowie i marszałkowie wojewódzcy, starostowie oraz wójtowie (prezydenci miast i burmistrzowie).

Organ opiniodawczo-doradczy to celowo wyodrębniona grupa osób, która z punktu widzenia potrzeb zarządzania bezpieczeństwem pełni funkcje trojakiemu rodzaju: jest organem pomocniczym organu administracji publicznej, służąc pomocą w podejmowaniu decyzji, przez wyrażanie opinii i uzgadnianie rozwiązań – wspiera moralnie i merytorycznie decyzje organu władzy; zapewnia współdziałanie i komunikację (przepływ informacji) między poszczególnymi członami wielopoziomowej struktury aparatu zarządzającego; zaspokaja potrzeby informacyjne otoczenia i podległych elementów wykonawczych. W skład organu opiniodawczo-doradczego, zależnie od poziomu zarządzania, powinni wchodzić liderzy administracji, osoby piastujące stanowiska kierownicze w urzędach obsługujących organy władzy publicznej i inne osoby (eksperti), których obecność jest niezbędna.

Organ sztabowy (komórka sztabowa) służy pozyskiwaniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji, a także ich ocenie i przygotowaniu decyzji w postaci wariantów działania lub możliwych sposobów rozwiązania problemów. Pełni on funkcję analityczną, planistyczną i koncepcyjną na rzecz decydentów, służąc opracowywaniu planów i wariantów działania, a także ocenie warunków i możliwości ich realizacji. Nie ma on uprawnień decyzyjnych wobec niższych szczebli zarządzania, lecz w sferze realizacyjnej może pełnić funkcję koordynacyjną w relacjach poziomych, skośnych i pionowych.

Rola organu sztabowego w dziedzinie bezpieczeństwa najogólniej polega na: analizowaniu i syntetyzowaniu wyników monitoringu zagrożeń napływających od różnych podmiotów

---

<sup>13</sup> Aparat zarządzający składa się z setek (tysięcy?) organów zarządzających, w różnym stopniu wzajemnie ze sobą powiązanych.



podporządkowanego systemu, od przełożonego i sąsiadów; analizie, ocenie i wymianie informacji; planowaniu działań w zakresie właściwości danego organu<sup>14</sup>; przygotowywaniu wariantów różnych decyzji i propozycji najlepszych sposobów rozwiązań; ułatwianiu wdrożenia decyzji w życie; uruchamianiu procedur związanych z reagowaniem na zagrożenia; zapewnianiu funkcjonowania organów kierowania na stanowiskach kierowania; zapewnianiu koordynacji działań różnych podmiotów sfery wykonawczej; pobudzaniu i motywowaniu do działania; kontrolowaniu, z upoważnienia organów władzy, działalności podległych mu struktur i przez niego nadzorowanych.

Wiele argumentów przemawia za tym, by brać pod uwagę konieczność funkcjonowania specjalnie powołanych organów doradczych i komórek sztabowych, zajmujących się sprawami bezpieczeństwa narodowego u boku, i na rzecz danego organu administracji publicznej, jeśli uczestniczy on w wykonywaniu zadań z tego zakresu.

Temu wymogowi towarzyszy konieczność wprowadzenia jednolitych reguł w ich organizacji niemal we wszystkich równorzędnych urzędach administracji publicznej, w tym rządowej i samorządowej oraz wprowadzenie warunku posiadania kwalifikacji z zakresu bezpieczeństwa narodowego na stanowiskach służbowych w organach sztabowych ds. bezpieczeństwa i obronności państwa.

## **SZCZEBEL NADRZĘDNY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ: RADA MINISTRÓW I PREZES RADY MINISTRÓW, ORGAN OPINIODAWCZO-DORADCZY I SZTABOWY**

### **a) Rada Ministrów**

Rada Ministrów jest organem wiodącym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa, której ustrojodawca powierzył prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP oraz kierowanie całością administracji. Zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Do jej zadań o charakterze wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należą przedsięwzięcia związane m.in. z: opracowywaniem strategii bezpieczeństwa narodowego; przygotowaniem obronnymi

---

<sup>14</sup> Np. według obliczeń autora, wojewoda realizuje zadania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego na podstawie co najmniej 73 ustaw i setek aktów wykonawczych.

państwa na wypadek zewnętrznego zagrożenia i wojny, przygotowywaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; utrzymywaniem stałej gotowości obronnej państwa, jej podwyższaniem oraz obniżaniem stosownie do stopnia zagrożenia; przygotowaniem i ochroną obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności; przygotowaniem i utrzymywaniem w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowaniem systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny; wykorzystaniem gospodarki narodowej na potrzeby obronne państwa, a także jej ochroną w czasie wojny; zapewnianiem funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz prowadzeniem kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na jego terytorium lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Rada Ministrów może się zwrócić do Prezydenta RP z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego. Zaś w czasie jego obowiązywania, w szczególności: zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej; określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych i przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w tej strefie. Od wniosku Rady Ministrów zależy postanawianie Prezydenta o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, o podwyższaniu stanów gotowości bojowej SZ RP i ich obniżaniu oraz o zadaniach sił zbrojnych. Na jej wniosek Prezydent decyduje o użyciu sił zbrojnych do udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom. To na wniosek Rady Ministrów, w razie konieczności obrony państwa, Prezydent postanawia o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP, a także w tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny się kończy. W świetle obowiązujących przepisów, Prezydent RP kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. Wiele zatem kompetencji Prezydenta RP uzależnionych jest od czynnego udziału Rady Ministrów.

b) Premier

Premier pełni jedną z kluczowych ról w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności). Mimo ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w różnych dziedzinach działalności państwa, premierowi przyznaje się bardziej szczegółowe uprawnienia, czasem nawet w jej zastępstwie, m.in. w stanie wojennym, jeżeli Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów<sup>15</sup>. W przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonuje Prezes RM. W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, Prezes RM może również zwrócić się do Prezydenta RP z wnioskiem o postanowienie o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane<sup>16</sup>. W tym samym trybie, w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, na mocy art. 18 ust. 1 i 3 ustawy o Policji, Prezes Rady Ministrów kieruje do Prezydenta RP wnioskiem o postanowienie o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające. Do premiera należy również uprawnienie w zakresie użycia uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Również do premiera należą kompetencje w zakresie użycia Żandarmerii Wojskowej dla wsparcia Policji, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, oczywiście pod warunkiem, że siły Policji są niewystarczające.

Premier pełni wiodącą rolę w relacjach z Prezydentem RP, m.in. ze względu na to, że zwraca się do niego z wnioskiem: o zatwierdzenie strategii bezpieczeństwa narodowego; o wydanie, w drodze postanowienia Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP oraz innych dokumentów wykonawczych do tej strategii; o zatwierdzenie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierowanie ich przebiegiem; o postanowienie o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa. Premier oddziałuje na innych

---

<sup>15</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. z 2002 r., nr 156, poz. 1301, ze zm.), art. 11 ust. 2.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 1928), art. 11 ust. 1.

ministrów, którzy zgodnie z konstytucją kierują działami administracji rządowej i wykonują inne zadania wyznaczone przez Prezesa RM, który może również zwracać się do RM o uchylenie rozporządzenia lub zarządzenia ministra. Na mocy ustawy o działach administracji rządowej premierowi podlegają, m.in.: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Główny Urząd Statystyczny; Komisja Nadzoru Finansowego; Polski Komitet Normalizacyjny; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; Rządowe Centrum Legislacji oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. W konsekwencji, przepisy ustaw regulujących dziedziny działalności tych podmiotów nadają premierowi wiele uprawnień władczych wobec nich i zakresu ich działania. Premier sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a w razie rażącego naruszenia Konstytucji<sup>17</sup> lub ustawy przez organ stanowiący samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Sejmu o jego rozwiązanie. Uprawnienia premiera wobec samorządu terytorialnego wzmocniają się w stanach nadzwyczajnych, a głównie wyjątkowego i wojennego. Jeżeli bowiem organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (wojennego), Prezes RM, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego (wojennego) lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

Ustalone w ustawach i rozporządzeniach RM oraz domniemane kompetencje premiera pozwalają stwierdzić, że niemal wszystko, co się dzieje w administracji rządowej, a w mniejszym stopniu samorządowej, podlega jego kierowniczemu, koordynacyjnemu lub kontrolnemu oddziaływaniu.

#### c) Organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów

Przy Radzie Ministrów dopiero niedawno<sup>18</sup>, i to tylko na mocy zrządzenia<sup>19</sup> Prezesa Rady Ministrów<sup>20</sup>, powołano Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych (dalej - Komitet). Jest on organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady

---

<sup>17</sup> Mamy tu na względzie bezpieczeństwo ustrojowe.

<sup>18</sup> Propozycję utworzenia takiego komitetu zgłaszano już przed niemal dwudziestu laty.

<sup>19</sup> A powinno się to stać na mocy ustawy o bezpieczeństwie narodowym lub o kierowaniu (zarządzaniu) bezpieczeństwem narodowym.

<sup>20</sup> Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych (M.P. 2020 poz. 918).

Ministrów. Do jego zadań należy „zapewnienie koordynacji przygotowań, działań oraz sprawnego podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa oraz rekomendowanie Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów propozycji w tym zakresie, w szczególności<sup>21</sup>: 1) dokonywanie analiz w zakresie dotyczącym spraw wewnętrznych, porządku publicznego, obronności oraz wymiaru sprawiedliwości, w tym dotyczących praworządności podejmowanych decyzji; 2) zapewnienie koordynacji wykonywania przez Radę Ministrów i inne organy administracji rządowej zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa; 3) rozpatrywanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych o istotnym wpływie na zagadnienia bezpieczeństwa i obrony państwa; 4) zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej mających na celu przygotowanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych dotyczących bezpieczeństwa i obrony państwa, a także rozpatrywanie rozbieżności powstałych w toku uzgadniania projektów tych dokumentów oraz przygotowywanie projektów rozstrzygnięć tych rozbieżności; 5) zlecenie Rządowemu Centrum Legislacji sporządzania stanowisk prawno-legislacyjnych dotyczących projektów aktów prawnych w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa; 6) analizowanie rządowej polityki bezpieczeństwa i obrony państwa, w tym inicjatyw wymagających współpracy między-resortowej, oraz wypracowywanie rozwiązań w zakresie spójności tej polityki i przedstawianie ich Radzie Ministrów; 7) wypracowywanie projektów rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących bezpieczeństwa i obrony państwa; 8) przygotowywanie propozycji działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie strategicznym, w tym w zakresie: rozwoju zdolności operacyjnych służb mundurowych, pozyskiwania uzbrojenia i innych produktów, rozwoju przemysłu obronnego, działalności badawczo-rozwojowej na potrzeby bezpieczeństwa i obronności, mobilizacji zasobów oraz rezerw strategicznych na potrzeby bezpieczeństwa i obronności; 9) analizowanie i wypracowywanie propozycji udoskonalania systemu zarządzania bezpieczeństwem”. Pracami Komitetu kieruje przewodniczący – wiceprezes Rady Ministrów wskazany przez Prezesa Rady Ministrów, a w skład wchodzi: Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów oraz minister właściwy do spraw zagranicznych<sup>22</sup>. Ważne jest przy tym, że obsługę organizacyjną i merytoryczną Komitetu

---

<sup>21</sup> Tamże, §2.

<sup>22</sup> §3.

ma zapewnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, co sugeruje, iż w KPRM powinien zapewnić spełnianie roli sztabowej w zakresie bezpieczeństwa narodowego, na rzecz Rady Ministrów i tego Komitetu.

Rozwiązanie to budzi nadzieję, iż Komitet należycie zastąpi rolę przepisowaną w tym zakresie Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego (RZZK), często – zdaniem autora - wbrew obowiązującym w tym zakresie przepisom. Jest jednak jeden warunek, przewodniczącym Komitetu, jak wskazuje praktyka innych państw, powinien być premier. A ponadto w składzie Komitetu mogliby się jeszcze znaleźć ministrowie właściwi ds.: gospodarki; finansów, a w razie potrzeby - inni ministrowie do spraw podlegających ich kompetencji, a także z głosem doradczym np.: szef SG WP, szefowie AW i ABW. Przewodniczący Komitetu mógłby ponadto wezwać na posiedzenie planowe lub doraźne inne osoby, ze względu na rozpatrywane sprawy i posiadane kompetencje.

Komitet nie może być postrzegany jako zespół ds. zarządzania o charakterze operacyjnym. W tym aspekcie warto się zastanowić nad skonkretyzowaniem roli RZZK, który w określonej postaci powinien się stać wyspecjalizowaną agendą Komitetu.

#### d) Organ sztabowy przy Radzie Ministrów

Jeśli zaś chodzi o organ sztabowy, to autor stoi na stanowisku, że na poziomie Rady Ministrów nie ma nadal takiej komórki, która by spełniła wymagania stojące przed nią na poziomie strategicznym. Utworzenie silnego krajowego centrum, analityczno-planistyczno-koncepcyjnego, które wzięłoby na siebie rolę sztabową na rzecz Rady Ministrów (także premiera i Komitetu) jest koniecznością pilną. Skoro powołane wyżej zarządzenie przewiduje, że obsługę organizacyjną i merytoryczną ma zapewnić KPRM, to należy domniemać, iż roli tej nie może pełnić Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Jest ono, bez wątpienia, dobrym krokiem w tym kierunku, lecz jego zadania wywodzą się z ducha ustawy o zarządzaniu kryzysowym, którego zasadniczym przesłaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska. Jest to ważna, ale tylko część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Organ sztabowy przy Radzie Ministrów musi zapewnić realizację funkcji analityczno-planistyczno-koncepcyjnych z zakresu kompetencji Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w ogóle.

Organ sztabowy przy Radzie Ministrów, który autor określał dotąd w swoich propozycjach jako „Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego” (RCBN), chociaż mogą być i inne

rozwiązania, powinien zapewniać obsługę koordynacji spójnych, niezakłóconych i ciągłych działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego z poziomu rządu i premiera. Kluczowe dziedziny, w które RCBN powinno być zaangażować to: zapewnienie premierowi i Radzie Ministrów merytorycznej obsługi w zakresie bezpieczeństwa narodowego - przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności państwa; pełnienie roli merytorycznego łącznika między administracją rządową a administracją Prezydenta RP (BBN), przez zapewnianie wraz z BBN spójności współpracy merytorycznej i organizacyjnej na rzecz egzekutywy; analiza, ocena i prognozowanie warunków bezpieczeństwa państwa, w tym zagrożeń interesów narodowych; sprawowanie roli krajowego koordynatora prac analitycznych administracji publicznej w zakresie identyfikacji wyzwań i zagrożeń oraz sił i słabości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa; koordynowanie międzyresortowej polityki bezpieczeństwa i obrony; obsługa merytoryczna (w tym pełnienie roli sekretariatu) prac Komitetu; wsparcie merytoryczne innych organów pomocniczych Rady Ministrów w zakresie swoich właściwości (m.in. w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, przestępczości zorganizowanej i gospodarczej, zagrożeń terrorystycznych, nielegalnego rozprzestrzeniania broni masowego rażenia); zapewnianie (pod względem organizacyjnym, technicznym, funkcjonalnym) Radzie Ministrów, premierowi i Komitetowi warunków do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego; czuwanie nad interesami państwa w sferze przemysłu zbrojeniowego i nowoczesnych technologii; koordynacja planowania w wymiarze ogólnokrajowym (np. Planu Reagowania Obronnego RP, Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego RP<sup>23</sup>); koordynacja ćwiczeń i gier w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronnych, w skali międzynarodowej i krajowej; inicjacja z poziomu Rady Ministrów działań w sytuacjach kryzysowych oraz wsparcie premiera w kierowaniu politycznym i strategicznym w tych okolicznościach<sup>24</sup>; koordynacja wraz z BBN prac nad organizowaniem i rozwijaniem Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa w wymaganym zakresie; monitorowanie zagadnień bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej; koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa o charakterze

---

<sup>23</sup> RCBN powinno zapewniać naczelnym organom administracji rządowej możliwość bieżącej oceny i prognozy konfliktów i kryzysów międzynarodowych, a w konsekwencji monitorowania zdarzeń, które mogłyby je wywoływać.

<sup>24</sup> To m.in.: uruchomienie planów rządowych w zakresie reagowania; propozycje działań ad hoc; koordynacja inicjatyw UE i NATO. To wymaga jednak zmiany istoty podejścia do zarządzania kryzysowego w Polsce.

międzyresortowym; koordynacja zadań służb specjalnych, porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych w tym zakresie<sup>25</sup>; koordynacja opracowywania dokumentów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym w dziedzinie obronnej; koordynacja działań na rzecz ochrony tajemnicy w dziedzinie obronnej i bezpieczeństwa narodowego; zapewnianie współdziałania i koordynacja, w wymaganym zakresie, działalności komórek organizacyjnych (departamentów, biur, wydziałów) zarządzania bezpieczeństwem narodowym na poziomie centralnym, wojewódzkim i lokalnym; koordynowanie badań naukowych i projektów technologicznych w zakresie bezpieczeństwa i obrony, uwzględniając w szczególności ochronę narodowych interesów strategicznych w tej dziedzinie; koordynowanie polityki bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni; przygotowanie i uruchamianie, w przypadku zaistnienia zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, procedur związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym; uruchamianie procedur reagowania kryzysowego na sytuację kryzysową o charakterze niemilitarnym i militarnym, na poziomie krajowym; współdziałanie i koordynacja przygotowywania projektów (założeń) porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa; współdziałanie z organami i instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich państwami członkowskimi w zakresie swoich właściwości; ścisła współpraca z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego oraz właściwymi departamentami w ministerstwach i urzędach podległych lub nadzorowanych przez premiera; koordynacja i realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.

Powyższa koncepcja wymaga reorganizacji w zakresie dotychczas funkcjonującego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, którego część zadań powinna się znaleźć we właściwości innych jednostek o charakterze sztabowym.

Powyższe zadania wskazują, iż w składzie RCBN, poza kierownictwem, powinny funkcjonować komórki organizacyjne ds.: administracyjno-finansowych (zarządzanie zasobami, finanse, kadry); prawnych; monitoringu i analiz wyzwań i zagrożeń; planowania obronnego; planowania cywilnego; planowania bezpieczeństwa i ochrony państwa (ochrona infrastruktury bezpieczeństwa narodowego, ochrona informacji niejawnych, ds. międzynarodowych i nowoczesnych technologii (proliferacja BMR, technologie specjalne); bezpieczeństwa informacyjnego (polityka bezpieczeństwa informacyjnego, bezpieczeństwo w

---

<sup>25</sup> Tę funkcję może nadal pełnić Departament Bezpieczeństwa Narodowego w KPRM jako wydzielona agenda sztabu rządowego (RCBN).



cyberprzestrzeni); systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (stanowiska kierowania, obsada, infrastruktura i łączność kierowania); szkolenia i ćwiczeń.

W jego składzie powinno funkcjonować stałe, całodobowe centrum operacyjne (sytuacyjne), określane obecnie jako centrum zarządzania kryzysowego. Jednak i w tym wypadku nie byłoby to centrum zajmujące się stanem pogody, temperatura powietrza, ilością zachorowań itp.

## MINISTROWIE, ICH ORGANY DORADCZE I SZTABOWE

### a) Minister

Zadania ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego są rozproszone w wielu aktach prawnych, jednak jest kilka stałych, wyraźnie określonych ustawowo dziedzin, które mogą wskazywać na konieczność stałej organizacyjnej gotowości ministrów do działania w tym zakresie. Są to m.in.: obronność państwa, w tym przygotowania obronne i obrona państwa; zarządzanie kryzysowe; ochrona państwa i jego porządku konstytucyjnego, ochrona informacji niejawnych; ochrona danych osobowych; przygotowanie i funkcjonowanie państwa w stanach nadzwyczajnych; ochrona ludności i ratownictwo (obrona cywilna w czasie wojny<sup>26</sup>); bezpieczeństwo informacyjne oraz cyberbezpieczeństwo.

Ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej, każdy w zakresie swoich kompetencji, realizują zadania m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, ekologicznego, społecznego, kulturowego, powszechnego i publicznego, informacyjnego i w cyberprzestrzeni. W różnym stopniu, ale każdy z ministrów kierujących działami administracji rządowej uczestniczy w realizowaniu przedsięwzięć z zakresu: monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń, szans, ryzyka oraz wyzwań w ramach działu administracji, którym kierują; zapobiegania powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, zarówno na terytorium RP, jak i poza jej granicami przez koordynację działań prowadzonych w danym dziale administracji rządowej; reagowania kryzysowego i obronnego oraz zapobiegania skutkom pojawiających się zagrożeń oraz ich

---

<sup>26</sup> „...określenie <<obrona cywilna>> oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych (...), mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania”. Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.* (Dz.U. 1992, poz. 41, nr 175), art. 61.

usuwania, w tym także kierowania w ramach działów, które im podlegają; przygotowania koncepcji polityki rządu w zakresie swojego działania, wnosząc odpowiednie projekty aktów normatywnych pod obrady rządu, reprezentując przyjęte przez rząd określone polityki działania państwa; realizacji zadań w ramach Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa; kierowania przygotowaniem z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa; tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych w ramach działu(ów) administracji rządowej, a w tym w stosunku podległych i nadzorowanych organów centralnych organów administracji i jednostek organizacyjnych; zapewnienia współpracy z BBN, sztabem rządowym, urzędami i jednostkami organizacyjnymi innych działów administracji rządowej oraz wojewodami; organizowanie realizacji zadań z zakresu ochrony „Infrastruktury Bezpieczeństwa Narodowego”<sup>27</sup>; uruchamiania elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; udziału w realizacji zobowiązań wynikających z procesu planowania obronnego NATO i UE; udziału w pracach Rady Ministrów i jej organów kolegialnych, w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa; organizowania szkolenia i ćwiczeń działowych i kompleksowych w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa; koordynowania realizacji zadań na rzecz SZ RP i wojsk sojuszniczych; koordynowania programów i planów operacyjnych oraz rezerw strategicznych w zakresie swoich właściwości.

Kluczową rolę w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego pełnią ministrowie właściwi ds. obrony narodowej, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, do spraw koordynowania działalności służb specjalnych oraz spraw zagranicznych. Są to ministrowie, w których gestii znajdują się najważniejsze podmioty podsystemu operacyjnego SBN RP. Ale system bezpieczeństwa narodowego postrzegamy o wiele szerzej, niż tylko w domenie operacyjnej, doceniając przy tym rolę jego podsystemów społecznych i gospodarczych<sup>28</sup>.

b) Organ opiniodawczo-doradczy ministra

W obecnie obowiązującym stanie rzeczy funkcje organu opiniodawczo-doradczego przy ministrze przypisuje się zespołowi zarządzania kryzysowego ministra. Nie jest to jednak takie oczywiste, bowiem ministrowie powołują wiele organów, którym powierzają misje doradcze

---

<sup>27</sup> Infrastruktura bezpieczeństwa narodowego to ogół elementów (obiektów, urządzeń, obszarów, systemów), celowo wyodrębnionych spośród infrastruktury państwa, które z uwagi na swoją użyteczność dla bytu i rozwoju narodowego oraz zagrożenia, jakie ich funkcjonowanie wywołuje, oddziałują na bezpieczeństwo i obronność państwa, życie i zdrowie ludzi, mienie i środowisko, gospodarkę narodową, rozwój gospodarczy i dziedzictwo historyczno-kulturowe.

<sup>28</sup> Zob.: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 191-234; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: Teoria i praktyka...*, s. 199-270.

lub konkretne zadania do zrealizowania w różnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Nie ma więc jednego organu opiniodawczo-doradczego ministra w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Wyniki badań<sup>29</sup> przekonują jednak, że oprócz różnych zespołów *ad hoc* lub tworzonych na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przy ministrze powinien funkcjonować jeden stały zespół np. Komitetu (Zespół) ds. bezpieczeństwa narodowego, którego zadania obejmowałyby: doradzanie w zakresie koordynacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego podejmowanych w ramach działu administracji rządowej; przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych w razie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w czasie wojny i w stanach nadzwyczajnych, czy doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w zaistniałej sytuacji; opiniowanie projektów decyzji (możliwych wariantów działania) ministra kierującego działem administracji rządowej; zapewnienie komunikacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami (organami) wykonującymi zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego w dziale administracji rządowej; zaspokajanie potrzeb informacyjnych otoczenia oraz podległych elementów (podmiotów) wykonawczych.

W skład tego komitetu (zespołu) powinni wchodzić: minister – przewodniczący; wskazani przez ministra wiceministrowie, dyrektor Departamentu ds. bezpieczeństwa i spraw obronnych – sekretarz; dyrektor generalny; centralne organy administracji rządowej i kierownicy jednostek organizacyjnych podlegli lub nadzorowani przez ministra, dyrektorzy departamentów w ministerstwie, inne osoby w/g potrzeb.

c) Organ sztabowy ministra

Organizacja ministerstwa w omawianym zakresie powinna zapewnić osiągnięcie gotowości do realizacji w/w kompetencji ministra - kierownika działu administracji rządowej, zaś powoływana w tym celu komórka organizacyjna np. Departament ds. bezpieczeństwa i spraw obronnych<sup>30</sup> realizowałaby zadania wynikające z powyższego obszaru. Co prawda nie wszystko, co się mieści w pojęciu bezpieczeństwa narodowego powinno (może) się znaleźć we właściwości takiego departamentu. Z tego też względu zakres jego kompetencji, a także

---

<sup>29</sup> W. Kitler (kier. nauk.), *Struktura organizacyjna Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. Podsystemy wykonawcze SBN RP w ujęciu wertykalnym*, część II, projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju pt. System bezpieczeństwa narodowego RP, kier. projektu W. Kitler, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014..

<sup>30</sup> Por. N. Moch, *Podsystem kierowania na szczeblu centralnym – resortowym* [w:] *Struktura organizacyjna Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. Podsystemy wykonawcze SBN RP w ujęciu wertykalnym*, część II, kier. nauk. W. Kitler, projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa ..., s. 313-327.

organizacja powinna obejmować głównie dziedziny: obronną; kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa; bezpieczeństwa i porządku publicznego; bezpieczeństwa powszechnego; ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego; ochrony osób i mienia; ochrony informacji niejawnych i danych osobowych; bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni; ochrony ludności i ratownictwa obrony cywilnej na czas wojny). Stałym elementem powinno też być całodobowe centrum operacyjne (sytuacyjne), w miejsce obecnego centrum zarządzania kryzysowego.

Do zadań departamentu należałoby głównie<sup>31</sup>: zapewnienie, we współdziałaniu z innymi komórkami ministerstwa, funkcjonowania ministra właściwego w dziale administracji rządowej na stanowiskach kierowania; przygotowanie i utrzymanie systemów łączności na potrzeby zarządzania kierowania bezpieczeństwem narodowym; obsługa techniczno-organizacyjna Komitetu (Zespołu) ds. bezpieczeństwa narodowego w dziale/działach administracji rządowej; przygotowywanie projektów opinii i wniosków dla w/w *komitetu*; organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa narodowego w dziale administracji rządowej; inicjowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie dotyczącym planowania operacyjnego i programowania obronnego w dziale administracji rządowej; opracowywanie i wdrażanie kompleksowej dokumentacji planistyczno-obronnej na czas pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; udział w tworzeniu i przygotowaniu warunków organizacyjno-technicznych do planowania i realizacji zadań obronnych, dokumentacji Stałego Dyżuru oraz dokumentacji Stanowisk Kierowania, a także instrukcji, planów i harmonogramów wykonywania zadań obronnych; koordynowanie przeglądów obronnych (w przyszłości: przeglądów bezpieczeństwa i obronności państwa) w dziale administracji rządowej, a w tym opracowywania dokumentacji w ramach przeglądów obronnych; inicjowanie i koordynowanie działalności komórek organizacyjnych ministerstwa oraz organów i jednostek podległych lub nadzorowanych, dotyczących realizacji zadań w ramach przygotowań obronnych państwa w zakresie działu administracji rządowej; prowadzenie spraw dotyczących planowania zadań w zakresie przygotowania i wykorzystania struktur podległych i nadzorowanych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach; organizowanie i nadzorowanie wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa; koordynowanie i wykonywanie przedsięwzięć w ramach zadań działu administracji rządowej w realizacji Celów

---

<sup>31</sup> W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 324-327.

NATO dla RP oraz podejmowanie działań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza; wykonywanie przedsięwzięć organizacyjno-mobilizacyjnych w zakresie dotyczącym ministerstwa; planowanie i wnioskowanie w sprawach świadczeń osobistych i rzeczowych, przeznaczonych na uzupełnienie etatowych i doraźnych potrzeb ministerstwa przewidzianych do wykorzystania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; udział w kontrolach wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronnych w dziale administracji rządowej; udział w realizacji zadań związanych z Rządowym Programem Rezerw Strategicznych; prowadzenie spraw dotyczących planowania, tworzenia oraz udostępniania rezerw strategicznych; prowadzenie spraw związanych z Programem Mobilizacji Gospodarki w zakresie możliwości produkcyjno-usługowych; koordynowanie realizacji zadań na potrzeby zarządzania kryzysowego w obszarze ministra; prowadzenie spraw w zakresie planów zarządzania kryzysowego; koordynacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego (głównie: ochrona obowiązkowa osób i mienia, szczególna ochrona obiektów, ochrona infrastruktury krytycznej); prowadzenie spraw wynikających z wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego; koordynowanie prac w zakresie raportów o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego; realizowanie zadań Centrum Operacyjnego (obecnie Centrum Zarządzania Kryzysowego); realizowanie zadań wynikających z nadzoru ministra nad podległym podsystemem wykonawczym Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP; zapewnienie ochrony informacji niejawnych; nadzorowanie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych; koordynowanie i nadzór nad realizacją zadań ministerstwa oraz organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi lub przez niego nadzorowanych związanych w szczególności z osiągnięciem gotowości obronnej państwa, szkoleniem obronnym oraz przygotowaniem obronnymi w zakresie spraw organizacyjno – mobilizacyjnych i militaryzacji; współdziałanie z BBN, sztabem rządowym i odpowiednimi komórkami organizacyjnymi innych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich; prowadzenie innych spraw związanych z właściwością działu administracji.

## **WNIOSKI**

Mimo usilnych starań przedstawicieli administracji publicznej, nietrudno zauważyć, że organizacja aparatu zarządzającego bezpieczeństwem narodowym w Polsce wymaga nieustannych prac konstrukcyjnych. Zważywszy na rozległą domenę bezpieczeństwa narodowego, i powierzone w tym zakresie kompetencje naczelnym organom administracji

rządowej, nadal zauważa się liczne braki w tym zakresie. Jeśli nie ma większych zastrzeżeń do zakresu kompetencji organów administracji, to poważne braki dostrzega się w materii opiniodawczo-doradczej oraz sztabowej (analityczno-planistyczno-koncepcyjnej). Polskie ustawodawstwo nie nadąża za szybkim i zmiennym biegiem wydarzeń w środowisku bezpieczeństwa RP. Działania doraźne, prowizoryczne nie wystarczają. Organy naczelne administracji rządowej muszą posiadać możliwość wykonywania swych kompetencji z zakresu bezpieczeństwa narodowego przy wsparciu celowo do tego powołanych organów doradczych i komórek organizacyjnych w urzędach administracyjnych. Te organy i komórki powinny posiadać prawno-organizacyjne, merytoryczne i funkcjonalne możliwości do obsługi ról tych organów decyzyjnych, określone na mocy ustaw i aktów wykonawczych. Póki co nie ma w ustawach i aktach niższego rzędu, a nawet w dokumentach strategicznych żadnych ku temu wskazówek. Z kolei ustalenia zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie mogą stanowić wystarczającej podstawy oczekiwanego stanu rzeczy. Domena tej ustawy dotyczy bowiem działalności na rzecz zapewniania bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska. Bezpieczeństwo narodowe obejmuje jednak wiele spraw, a przy tym zarządzanie kryzysowe, jako takie, to też o wiele więcej spraw niż te regulowane ustawą.

Badania potwierdzają hipotezę, iż konieczne są działania doskonalące organizację aparatu administracyjnego, zapewniające osiągnięcie zdolności do wypełniania przez jego elementy funkcji decyzyjnych, opiniodawczo-doradczych oraz analityczno-planistyczno-koncepcyjnych (sztabowych). Stan rzeczy w tym zakresie nie jest najlepszy, a co ważne dotyczy to także szczebla naczelnych organów administracji rządowej. Czynione ostatnio kroki w tym zakresie przynoszą pewien postęp, ale nadal istnieją niedociągnięcia. Przy Radzie Ministrów od 2020 r., i to bez znaczących rezultatów, działa Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. Rząd nie ma nadal krajowego organu sztabowego do prowadzenia prac analityczno-planistyczno-koncepcyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, który spinałby sztabowo wszystkie działania o charakterze strategicznym. Przy ministrach działają zespoły zarządzania kryzysowego, którym niesłusznie przypisuje się kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, brakuje zaś właściwych w tym zakresie organów opiniodawczo-doradczych. W ślad za tym w ministerstwach z oporami podejmowane są działania na rzecz zbudowania dobrze przygotowanego, merytorycznie sprawnego aparatu sztabowego. Niniejsza publikacja podejmuje tę problematykę, przedstawiając model możliwych rozwiązań i usprawnienia podjętych w ostatnich latach działań.

## BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Glen A., (2012), *Key Challenges and Threats to National Security: The Polish Perspective*, „Connections The Quarterly Journal”, nr 11(3).

Kitler W., (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

Kitler W., (2018), *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Kitler W., (2020), *Bezpieczeństwo narodowe: Teoria i praktyka*, Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.

Kitler W., (kier. nauk.), (2014) *Struktura organizacyjna Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. Podsystemy wykonawcze SBN RP w ujęciu wertykalnym, część II*, kier. nauk., projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju pt. System bezpieczeństwa narodowego RP, kier. projektu W. Kitler, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

Moch N., (2014), *Podsystem kierowania na szczeblu centralnym – resortowym [w:] Struktura organizacyjna Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. Podsystemy wykonawcze SBN RP w ujęciu wertykalnym, część II*, kier. nauk. W. Kitler, projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju pt. System bezpieczeństwa narodowego RP, kier. projektu W. Kitler, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

Poprawki do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 r., Dz. U. 2018, poz. 1753.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia "Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022", M.P. 2013, poz. 377.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. Dz. U. z 2017, poz. 1928.

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. z 2002 r., nr 156, poz. 1301, ze zm..

Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, M.P. 2020 poz. 918.



Copyright (c) 2022 WALDEMAR KITLER



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

Share Alike 4.0 International License.