

Redakcja naukowa
Tomasz Kośmider



**Organy doradcze głowy państwa
właściwe w sprawach
bezpieczeństwa narodowego**

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**ORGANY DORADCZE GŁOWY PAŃSTWA
WŁAŚCIWE W SPRAWACH
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO**

**GENEZA, DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI
DLA TWORZENIA ZINTEGROWANEGO
SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Redakcja naukowa
Tomasz KOŚMIDER

WARSZAWA 2015

SPIS TREŚCI

WSTĘP (Tomasz Kośmider)	7
1. PODSYSTEM KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (Waldemar Kitler)	11
1.1. Struktura podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	11
1.2. Struktura podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie kryzysu	25
1.3. Struktura podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie stanu wojennego	32
2. MIEJSCE I ROLA PREZYDENTA W SYSTEMIE POLITYCZNYM PAŃSTWA POLSKIEGO (Tomasz Kośmider)	36
2.1. Głowa państwa w systemie konstytucyjnym Drugiej Rzeczypospolitej	36
2.2. Urząd prezydenta w Polsce Ludowej	46
2.3. Przywrócenie instytucji prezydenta w 1989 roku	51
2.4. Podstawowe zadania i kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego	58
3. INSTYTUCJE DORADCZE PREZYDENTA FUNKCJONUJĄCE W OKRESIE DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ (Tomasz Kośmider)	63
3.1. Rada Wojenna	63
3.2. Rozwiązania wprowadzone po przewrocie majowym	74
3.3. Działalność w uwarunkowaniach emigracyjnych	85
4. INSTYTUCJE ZAJMUJĄCE SIĘ PROBLEMATYKĄ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W OKRESIE POLSKI LUDOWEJ (Krzysztof Gąsiorek)	89
4.1. Uwarunkowania prowadzonych przygotowań obronnych	89
4.2. Komitet Obrony Kraju – ewolucja organizacji i funkcjonowania	93
4.3. Komitet Obrony Kraju w okresie transformacji ustrojowej	109
5. ROZWIĄZANIA FUNKCJONUJĄCE W INNYCH KRAJACH W ZAKRESIE ORGANÓW DORADCZYCH GŁOWY PAŃSTWA	112
5.1. Stany Zjednoczone Ameryki (Malwina Kołodziejczak)	112
5.2. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Malwina Kołodziejczak)	118
5.3. Republika Francuska (Natalia Moch)	122
5.4. Republika Federalna Niemiec (Natalia Moch)	129

5.5. Federacja Rosyjska (Marek Żyła)	134
5.6. Ukraina (Marek Żyła)	142
6. INSTYTUCJE DORADCZE I SZTABOWE GŁOWY PAŃSTWA POLSKIEGO ZAJMUJĄCE SIĘ PROBLEMATYKĄ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO (Krzysztof Gąsiorek, Tomasz Kośmider, Jacek Pawłowski)	151
6.1. Działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego	151
6.2. Utworzenie i funkcjonowanie Biura Bezpieczeństwa Narodowego	160
6.3. Próba podsumowania – wnioski i rekomendacje	171
SUMMARY	178
BIBLIOGRAFIA	183
INFORMACJE O AUTORACH	197
INDEKS NAZWISK	198

6. INSTYTUCJE DORADCZE I SZTABOWE GŁOWY PAŃSTWA POLSKIEGO ZAJMUJĄCE SIĘ PROBLEMATYKĄ BEZPIECZEŃSTWA

Streszczenie

Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego wymaga udoskonalenia podsystemu kierowania bezpieczeństwem na wszystkich szczeblach organizacji państwa. Jednym z kluczowych problemów wymagających pilnego rozwiązania jest zdefiniowanie roli Prezydenta RP i jego aparatu wykonawczego. Przyjmując za podstawę regulacje konstytucyjne sytuujące prezydenta w systemie władzy państwowej, konieczne wydaje się zredefiniowanie roli Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która jako organ o charakterze doradczym nie w pełni zapewniała głowie państwa realizację konstytucyjnych prerogatyw w zakresie bezpieczeństwa. Stąd też, na podstawie analizy doświadczeń historycznych i rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, uznano za konieczne przedstawienie propozycji takich zmian Rady, które gwarantowałyby osiągnięcie konsensusu politycznego i wypracowanie strategicznych decyzji dotyczących bezpieczeństwa Polski. Stanie się to możliwe, gdy w skład Rady będą powoływani: premier, najważniejsi ze względu na problem bezpieczeństwa narodowego ministrowie, liderzy partii politycznych reprezentowanych w parlamencie, przedstawiciele świata nauki, gospodarki oraz sektora pozarządowego. Zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności Prezydent RP wykonuje przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

6.1. DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

W ustawie konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 r., zwanej małą konstytucją, zapisano (art. 34), że „Prezydent RP sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa”, a jego organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa

Narodowego¹. Uprawnienia te utrzymała konstytucja z 1997 r. (art. 135), choć należy dodać, że prezydent na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej utracił to kierownictwo na rzecz Rady Ministrów.

Konstytucjonalizacja organu doradczego w zakresie bezpieczeństwa, na co zwraca uwagę Paweł Kuczma, podkreśla wagę tego obszaru zainteresowań i potencjalnych działań prezydenta RP². Niemniej pytanie o sens konstytucjonalizacji RBN wzbudza wątpliwości niemal od początku pojawienia się takiego zapisu w Małej Konstytucji. Głowa państwa może bowiem dowolnie powoływać organy doradcze konieczne dla wypełnienia jego misji. Jeżeli jednak mamy do czynienia z zakotwiczeniem Rady Bezpieczeństwa Narodowego w normach ustawy zasadniczej, to na prezydencie ciąży obowiązek powołania takiego organu (art. 144 ust. 3, pkt. 26 konstytucji) – dodajmy: bez kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i kreacji jego składu osobowego³.

Konstytucja nie określa kwalifikacji merytorycznych członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego ani wielkości tego organu. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rada stanowić powinna instytucję nie tylko wspierającą prezydenta, ale też wspomagającą współpracę między różnymi instytucjami państwowymi w sferze bezpieczeństwa narodowego. Osoby zaś wchodzące w jej skład muszą cieszyć się zaufaniem głowy państwa. Prezydent w tej kwestii ma pełną swobodę działania. Trudno wyobrazić sobie skuteczność funkcjonowania RBN, gdyby o jej składzie decydował wyłącznie określony *klucz polityczny*, uzależniający członkowstwo od sprawowania danego stanowiska w państwie, tym bardziej gdy dotyczy to osób reprezentujących odmienne opcje polityczne⁴. W istniejących w Polsce uwarunkowaniach i poziomie prowadzonego dyskursu publicznego taki stan bardziej prowadziłby do sporów niż służył merytorycznej, eksperckiej dyskusji. Z drugiej strony trudno wyobrazić sobie skuteczność Rady, gdyby budowana była wyłącznie w oparciu o *zaplecze prezydenckie*, z pominięciem innych podmiotów działających w przestrzeni publicznej, w tym osób odpowiedzialnych w państwie za prowadzenie i definiowanie priorytetów w zakresie strategii i polityki⁵.

¹ Ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r., art. 34.

² P. Kuczma, op. cit., s. 13.

³ P. Sarnecki, *Art. 135 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz*, red. nauk. L. Galicki, t. I, Warszawa 1999, s. 1–2.

⁴ S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Skrypt internetowy*, http://www.koziej.pl/files/1202914064_kierowanie_bezpieczenstwem.doc.

⁵ P. Kuczma, op. cit., s. 14.

Zdaniem wielu analityków trudno wręcz wyobrazić sobie zbudowanie „spójnego, nowoczesnego i całościowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym bez istnienia kolektywnej instytucji, będącej forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi tego systemu”⁶. Bogate dzieje tej instytucji pokazują, że jej aktywność i znaczenie były różne i wynikały z „filozofii działania” poszczególnych prezydentów oraz składu osobowego tworzącego Radę. Ta zmienność w postrzeganiu roli i znaczenia RBN wynika z wielu uwarunkowań, ale niewątpliwie jedną z ważniejszych kwestii wpływających na ten stan rzeczy jest to, że Rada nie posiada żadnych władczych uprawnień. Z tego względu można byłoby nawet zaryzykować twierdzenie, że jest to instytucja, dla której konstytucyjna legitymizacja jest nieuprawniona z powodu dość ograniczonej możliwości oddziaływania w sferę bezpieczeństwa narodowego. Oszczędna regulacja konstytucyjna nie pozwala przy tym nadać Radzie Bezpieczeństwa Narodowego większego znaczenia i wyjść poza funkcje doradzania głowie państwa. Jednocześnie wszelkie rozstrzygnięcia w tym zakresie i tak obciążają prezydenta, bez względu na to, kto jest inspiratorem. Prezydent nie może też scedować swoich uprawnień na RBN, podobnie jak Rada nie może wejść w kompetencje głowy państwa. Jednak aby mogła skutecznie doradzać, musi dysponować odpowiednią wiedzą, budowaną w oparciu o opinie ekspertów, stosowne raporty i analizy⁷. Nie ma prawnych przeciwwskazań, na co zwraca uwagę Paweł Sarnecki, „aby Rada prowadziła samodzielnie analizę poszczególnych zagadnień i samodzielnie występowała do” prezydenta z odpowiednimi sugestiami czy inspiracjami. Z uwagi na fakt konstytucyjnego umocowania RBN, „należy też przyjąć dopuszczalność jej uprawnień do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych, oczywiście w zakresie działania RBN i przy okazji opracowywania konkretnej sprawy”⁸. Problematyczne przy obowiązujących unormowaniach byłoby jedynie pozyskiwanie informacji objętych tajemnicą państwową.

Formalne powołanie do życia Rady Bezpieczeństwa Narodowego miało miejsce 20 stycznia 1998 r. w wyniku decyzji podjętej przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Zadaniem Rady, zwoływanej z inicjatywy głowy państwa, stało się rozpatrywanie kwestii i wyrażanie opinii dotyczących bezpieczeństwa narodowego, w tym przede wszystkim:

⁶ S. Kamiński, *Zarys historii utworzenia i funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2011, s. 13.

⁷ P. Kuczma, op. cit., s. 18–22.

⁸ P. Sarnecki, op. cit., s. 2–3.

- generalnych założeń bezpieczeństwa państwa;
- założeń i kierunków polityki zagranicznej;
- kierunków rozwoju sił zbrojnych;
- problemów bezpieczeństwa zewnętrznego;
- zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i środków przeciwdziałania im.

Pierwszy skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego tworzyli: marszałek Sejmu Maciej Płażyński, marszałek Senatu Alicja Grześkowiak, prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek, wiceprezesa Rady Ministrów, a jednocześnie ministrowie: finansów Leszek Bałcerowicz oraz spraw wewnętrznych i administracji Janusz Tomaszewski, minister obrony narodowej Janusz Onyszkiewicz, minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek, prezes Narodowego Banku Polskiego Hanna Gronkiewicz-Waltz oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a jednocześnie sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego Marek Siwiec. Należy dodać, że sekretarz Rady, który odpowiada za „koordynowanie przygotowania materiałów i też na posiedzenia rady oraz opracowanie komunikatu prasowego i wniosków z posiedzeń Rady”, nie jest jej członkiem z mocy prawa⁹.

Zamiarem prezydenta było, aby Rada funkcjonowała jako instytucja o charakterze koordynująco-konsultacyjnym, szczególnie na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, gwarantując trwałość oraz harmonię współpracy między instytucjami państwowymi. RBN miała stanowić forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi systemu obronnego państwa. W końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w warunkach kohabitacji politycznej taka formuła działania RBN nie została zaakceptowana. Marszałek Sejmu Maciej Płażyński oraz marszałek Senatu Alicja Grześkowiak wystosowali listy do prezydenta RP informujące, że zasada rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej uniemożliwia im udział w posiedzeniach RBN w charakterze marszałków izb parlamentu. Nie wykluczyli oni udziału w posiedzeniach Rady, ale wyłącznie w charakterze osób prywatnych¹⁰. W tej sytuacji prezydent zawiesił funkcjonowanie Rady¹¹.

Na początku drugiej kadencji prezydent Aleksander Kwaśniewski podjął wysiłki mające na celu przywrócenie działalności Rady Bezpie-

⁹ Zarządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego z 24 V 2010 r., s. 2.

¹⁰ Wobec braku uprawnień władczych RBN argumentacja ta wydaje się dość wątpliwa.

¹¹ S. Kamiński, op. cit., s. 14; P. Kuczma, op. cit., s. 15.

czeństwa Narodowego. Przyjęto, że RBN powinna mieć formułę ekspercką, chociaż niektórzy członkowie pełnili w tym czasie ważne funkcje państwowe. Powołani członkowie reprezentowali orientację polityczną zbieżną z prezydencką. Praktyka ta stanie się odtąd normą.

Członkami Rady Bezpieczeństwa Narodowego od 23 grudnia 2000 r. zostali: Marek Siwiec, Ryszard Kalisz, Marek Belka, Adam Daniel Rotfeld, Henryk Szumski oraz Bogusław Strzelecki. We wrześniu 2003 r. nominacje na członka RBN z rąk prezydenta odebrał admirał floty Ryszard Łukasik, półtora roku później, w marcu 2005 r., szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Jerzy Bahr. 22 grudnia 2005 r. ustępujący ze stanowiska prezydent Aleksander Kwaśniewski odwołał wszystkich członków Rady.

Główne zadania Rady Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2000–2005, która odbyła 13 posiedzeń (cztery posiedzenia w 2001 r. – 18 stycznia, 22 lutego, 7 czerwca, 19 września; trzy posiedzenia w 2002 r. – 11 stycznia, 4 kwietnia, 5 września; trzy posiedzenia w 2003 r. – 19 lutego, 25 marca, 8 września; trzy posiedzenia w 2004 r. – 16 stycznia, 18 marca, 24 maja), koncentrowały się wokół kwestii związanych z określeniem niezbędnych działań państwa w zakresie: poprawy bezpieczeństwa obywateli, wpływu polskiego członkostwa w NATO i procesu integracji z Unią Europejską na bezpieczeństwo kraju oraz wyzwań, przed którymi stało państwo polskie w związku z zachodzącymi procesami globalizacji oraz nietradycyjnymi zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi (zwłaszcza zagrożeniem terroryzmem). Tematyka posiedzeń dotyczyła też problemów modernizacji armii, regionalnej polityki bezpieczeństwa, a także oceny sytuacji międzynarodowej po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. na Stany Zjednoczone. Omawiano również inne problemy będące przedmiotem zainteresowania prezydenta RP lub członków Rady. Na niektóre posiedzenia RBN prezydent zapraszał ministrów oraz szefów służb specjalnych, którzy referowali zagadnienia będące przedmiotem ich zainteresowania¹².

2 stycznia 2006 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego powołanej przez prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, które dotyczyło spraw bezpieczeństwa energetycznego kraju w związku z „kryzysem gazowym” na Ukrainie. Rada Bezpieczeństwa Narodowego zarekomendowała prezydentowi pilne podjęcie prac nad kwestią infrastruktury krytycznej oraz zakończenie prac nad ustawą o zarządzaniu kryzysowym i bezpieczeństwie obywateli. Rada wskazała

¹² <<http://www.bbn.gov.pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady>>, dostęp 7.04.2015.

również na konieczność bezzwłocznego podjęcia decyzji o budowie gazoportu oraz rozpoczęcia działań dotyczących dywersyfikacji dostaw gazu do Polski, a także zaleciła pilne zwiększenie wydobycia gazu z zasobów krajowych.

Z nominacji prezydenta Lecha Kaczyńskiego w skład RBN weszli: Jarosław Kaczyński, Bogdan Borusewicz (do 31 października 2007 r.), Ludwik Dorn (do 5 lutego 2008 r.), Marek Jurek (do 21 sierpnia 2007 r.), Kazimierz Marcinkiewicz (do 21 sierpnia 2007 r.), Radosław Sikorski (do 18 września 2007 r.). Członkami Rady Bezpieczeństwa Narodowego byli też: Stefan Meller – od 20 lutego 2006 r. do 14 marca 2007 r., Janusz Kaczmarek – od 14 marca do 21 sierpnia 2007 r., Władysław Stasiak – od 24 sierpnia 2006 r. do 8 sierpnia 2007 r., a następnie od 19 listopada 2007 r. do 15 stycznia 2009 r., Aleksander Szczygło – szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, sekretarz Rady od 15 stycznia 2009 r., członek RBN od 14 marca 2007 r. do 10 kwietnia 2010 r., oraz Anna Fotyga od 7 września 2006 r. do 20 maja 2010 r.

Kolejne posiedzenia RBN miały miejsce 22 maja i 8 września 2006 r. (sprawy bieżące związane z bezpieczeństwem państwa) oraz 27 marca 2007 r. (omówienie amerykańskiej propozycji rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej elementów systemu obrony przeciwraкетowej). Aż do tragicznej śmierci w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. Lech Kaczyński nie zwoływał już Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Pierwsze posiedzenie RBN zwołane przez marszałka Sejmu wykonującego obowiązki prezydenta RP Bronisława Komorowskiego odbyło się 20 maja 2010 r. w Belwederze. Bezpośrednio przed spotkaniem akty powołania otrzymali nowi członkowie RBN. Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią Bronisława Komorowskiego, skład Rady miał odzwierciedlać ważne role w państwie i układ sił politycznych w kraju, aby uczynić ją wiarygodnym forum wymiany myśli i poglądów na tematy dotyczące bezpieczeństwa i obronności. W założeniu członkami Rady powinni być przedstawiciele rządu i parlamentu oraz reprezentanci najważniejszych, koalicyjnych i opozycyjnych, sił politycznych w kraju. W konsekwencji w skład Rady weszli: marszałek Senatu Bogdan Borusewicz, premier Donald Tusk (od 6 października 2014 r. Ewa Kopacz), wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak (od 11 grudnia 2012 r. Janusz Piechociński), minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski (od 6 października 2014 r. Grzegorz Schetyna), minister obrony narodowej Bogdan Klich (od 2 września 2011 r. Tomasz Siemoniak), minister spraw wewnętrznych i administracji Jerzy Miller (od 27 grudnia 2011 r. Jacek

Cichocki – jako minister spraw wewnętrznych, od 27 lutego 2013 r. Bartłomiej Sienkiewicz, od 6 października 2014 r. Teresa Piotrowska), przewodniczący Sojuszu Lewicy Demokratycznej Grzegorz Napieralski (od 27 grudnia 2011 r. Leszek Miller), prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński (9 listopada 2010 r. oficjalnie zrezygnował z członkostwa w RBN) oraz sekretarz RBN – szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej. 29 września 2010 r. członkiem RBN został marszałek Sejmu Grzegorz Schetyna (od 27 grudnia 2011 r. Ewa Kopacz, od 20 maja 2014 r. Radosław Sikorski), 6 września 2012 r. minister administracji i cyfryzacji Michał Boni (do 28 listopada 2013 r.), a 6 października 2014 r. szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jacek Cichocki. W składzie Rady znaleźli się też liderzy innych partii politycznych mających swe reprezentacje w Sejmie, a mianowicie: Polska Jest Najważniejsza (Joanna Kluzik-Rostkowska – 28 kwietnia–15 czerwca 2011 r.; Paweł Kowal – 7 września–27 grudnia 2011 r.), Solidarna Polska (Zbigniew Ziobro – od 6 września 2012 r. do 30 maja 2014 r.), Ruch Palikota (Janusz Palikot – od 27 grudnia 2011 r. do 9 marca 2015 r.) oraz Polska Razem (Jarosław Gowin – od 3 września 2014 r.). Od 9 marca 2015 r. Rada Bezpieczeństwa Narodowego liczy 11 osób¹³.

Na pierwszym posiedzeniu Rada Bezpieczeństwa Narodowego zajęła się dwoma tematami: sytuacją powodziową w kraju oraz ustaleniami organizacyjnymi co do sposobu działania Rady. Wewnętrzny tryb działania Rady został ustalony po 13 latach obowiązywania konstytucji, z dniem 24 maja 2010 r., w drodze zarządzenia marszałka Sejmu wykonującego obowiązki prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego¹⁴.

Zgodnie z tym zarządzeniem Rada obraduje na posiedzeniach, które zwołuje głowa państwa, określając jednocześnie ich tematykę. Prezydent również przewodniczy posiedzeniom Rady, a w razie jego nieobecności kompetencje te przejmuje wskazany przez niego członek Rady. Posiedzenia odbywają się w siedzibie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, chyba że Prezydent postanowi inaczej. BBN zapewnia Radzie obsługę organizacyjną, techniczną i finansową. Posiedzenia Rady przygotowuje sekretarz Rady, którym z mocy zarządzenia jest szef Biura Bezpieczeństwa

¹³ <http://bbn.gov.pl/pl/rbn/o-rbn/18Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego>, dostęp 1.04.2015.

¹⁴ Zarządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z 24 V 2010 r., s. 1–3.

Narodowego. O ile prezydent nie zarządzi inaczej, posiedzenia Rady są niejawnie¹⁵.

W posiedzeniach Rady uczestniczą jej członkowie, a także, na zaproszenie prezydenta RP, byli prezydenci i prezesi Rady Ministrów oraz osoby, których udział jest wskazany z uwagi na przedmiot rozpatrywanych spraw.

Do zakresu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego należą wszystkie problemy zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a w szczególności rozpatrywanie i opiniowanie:

- generalnych założeń bezpieczeństwa RP;
- założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczących zewnętrznego bezpieczeństwa państwa;
- strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności interesów narodowych, zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa, operacyjnych i preparacyjnych koncepcji bezpieczeństwa;
- projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP;
- zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- problemów pozamilitarnych przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego¹⁶.

Kolejne posiedzenia RBN odbyły się 27 maja (sytuacja powodziowa w Polsce), 1 czerwca (nadzwyczajne posiedzenie poświęcone zapoznaniu się z informacjami zapisanymi na rejestratorach pokładowych prezydenckiego samolotu Tu-154M, który rozbił się pod Smoleńskiem 10 kwietnia) oraz 24 czerwca 2010 r. (przedyskutowano sojusznicze i narodowe aspekty polskiej strategii wobec misji w Afganistanie).

Pierwsze po zaprzysiężeniu Bronisława Komorowskiego na urząd Prezydenta RP posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego odbyło się 29 września 2010 r. W czasie spotkania omówiona została treść opracowanego przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego raportu dotyczącego zasad i procedur bezpieczeństwa przewozu powietrznego osób zajmują-

¹⁵ Ibidem, s. 1; *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. nauk. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 145.

¹⁶ Zarządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z 24 V 2010 r., s. 2–3

cych ważne stanowiska państwowe. 24 listopada 2010 r. odbyło się posiedzenie RBN z udziałem byłych prezydentów i premierów. Okazją do tego spotkania była zaplanowana na grudzień tego roku wizyta w Polsce prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa. W czasie kolejnych posiedzeń RBN, których do 18 marca 2015 r. prezydent RP Bronisław Komorowski zwołał 30, podejmowano szereg ważnych kwestii związanych z bezpieczeństwem narodowym. Analizowano zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego (24 marca i 15 września 2011 r.), problematykę dotyczącą energetyki jądrowej i cyberbezpieczeństwa (28 kwietnia i 30 maja 2011 r., 12 stycznia 2015 r.), zapewnienie bezpieczeństwa podczas Euro 2012 (19 stycznia i 16 maja 2012 r.), problem reformy systemu dowodzenia i szkolenia Sił Zbrojnych RP (3 kwietnia 2012 r.), reformy systemu kierowania i dowodzenia SZ RP (16 stycznia 2013 r.), wyposażenia SZ RP w samoloty zapewniające mobilność najwyższych organów kierowania państwem oraz reformę służb specjalnych (17 czerwca 2013 r.), kwestię koncepcji obrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej RP (12 września 2012 r.), planu ewentualnościowego NATO dla Polski (20 stycznia 2011 r.), wyzwania związane ze Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego (8 listopada 2012 r.), Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (30 maja 2011 r., 4 marca i 20 listopada 2013 r.), założenia opracowywanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (16 października 2013 r.). Tematem posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego była ocena i konsekwencje szczytów NATO w Lizbonie, Chicago i New Port (9 listopada 2010 r., 15 marca 2012 r., 16 maja 2012 r., 9 września 2014 r.), wyniki prowadzonego śledztwa w sprawie katastrofy smoleńskiej (19 grudnia 2012 r.). Wiele uwagi poświęcono wypracowaniu polskiego stanowiska w sprawie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego (2 grudnia 2013 r., 22 stycznia 2014 r., 26 lutego 2014 r., 3 marca 2014 r., 18 lutego 2015 r.), a także koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego RP (22 października i 10 grudnia 2014 r.). Zainteresowanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego zwołanej 18 marca 2015 r. koncentrowało się na doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej i wnioskach, jakie płyną dla systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zmianą priorytetów przyjętych przez naszego wschodniego sąsiada w zakresie polityki i strategii¹⁷.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego wraz z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, co potwierdza ich bogata historia, gwarantują nie tylko do-

¹⁷ <http://www.bbn.gov.pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady>, dostęp 7.04.2015.

radztwo Prezydentowi RP, ale także niezbędną trwałość i harmonię współpracy organów państwowych w wymiarze polityczno-strategicznym. Trudno dziś wyobrazić sobie istnienie spójnego, nowoczesnego i holistycznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – funkcjonującego nie tylko w czasie pokoju, ale także w sytuacji zagrożenia – bez tego typu instytucji.

6.2. UTWORZENIE I FUNKCJONOWANIE BIURA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Powołanie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, „pierwszej – zdaniem Andrzeja Urbańskiego – instytucji nowego państwa”, miało swoje głębokie podłoże w przeobrażeniach ustrojowych dokonujących się w kraju oraz w dynamicznych zmianach w bezpośrednim otoczeniu państwa polskiego¹⁸. W 1989 r. na mocy *noweli kwietniowej* został przywrócony urząd Prezydenta RP. Dwa lata później powierzono mu funkcję przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju.

Przyznanie głowie państwa szerokich uprawnień w sprawach związanych z funkcjonowaniem Sił Zbrojnych RP oraz powierzenie kompetencji w zakresie bezpieczeństwa narodowego wymuszało konieczność powołania odpowiedniego organu pomocniczego, realizującego jednocześnie zadania sekretarza Komitetu Obrony Kraju. Tą instytucją stało się Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, funkcjonujące przy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Powstało ono z przekształcenia Sekretariatu KOK²⁰. Formalno-prawne podstawy funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego stworzyło zarządzenie nr 3/91 prezydenta RP Lecha Wałęsy z 31 stycznia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju, „organu kolegialnego, właściwego w

¹⁸ *Wystąpienie Andrzeja Urbańskiego [w:] Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków. Doświadczenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego i strategiczne wyzwania. Konferencja z okazji dwudziestolecia BBN, Warszawa 2011, s. 29* (tekst dostępny pod adresem: <http://www.bbn.gov.pl/download/1/7110/Bezpieczenstwo_narodowe_Rzeczypospolitej_Polskiej_na_przelomie_wiekow_Doświadczce.pdf>, dostęp 11.06.2015).

¹⁹ Po ustanowieniu BBN w 1991 r., jego siedziba mieściła się w Warszawie przy Al. Ujazdowskich 5, w latach 2003–2004 przy ul. Królewskiej 1, a od 2004 r. przy ul. Karowej 10. W latach 1991–2009 komórki organizacyjne BBN znajdowały się także przy ul. Olszewskiej 14/20, Bacciarlego 4/5 oraz Wiejskiej 10.

²⁰ *Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego [w:] Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków..., s. 9–10.*

sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa polskiego”, kierowanego przez głowę państwa²¹.

Na podstawie przywołanych przepisów funkcję organu wykonawczego Komitetu Obrony Kraju powierzono sekretarzowi Komitetu, który wykonywał swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Bezpieczeństwa Narodowego, kierowanego przez szefa Biura powoływanego przez prezydenta RP na wniosek sekretarza Komitetu. 8 lutego 1991 r. stanowisko szefa BBN objął Jerzy Milewski. Po nim funkcję tę piastowali: Henryk Goryszewski (14 czerwca 1994 r. – 22 grudnia 1995 r.), Jerzy Milewski (3 stycznia 1996 r. – 10 lutego 1997 r.), Marek Siwiec (19 lutego 1997 r. – 17 czerwca 2004 r.), gen. dyw. Tadeusz Bałachowicz (18 czerwca 2004 r. – 28 lutego 2005 r.), Jerzy Bahr (1 marca–22 grudnia 2005 r.), adm. floty Ryszard Łukasik (23 grudnia 2005 r. – 12 stycznia 2006 r.), Andrzej Urbański (13 stycznia–24 sierpnia 2006 r.), Władysław Stasiak (24 sierpnia 2006 r. – 8 sierpnia 2007 r.), gen. dyw. Roman Polko (9 sierpnia–15 listopada 2007 r.), Władysław Stasiak (16 listopada 2007 r. – 15 stycznia 2009 r.), Aleksander Szczygło (15 stycznia 2009 r. – 10 kwietnia 2010 r.). Od 13 kwietnia 2010 r. obowiązki szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego pełni Stanisław Koziej.

Do zakresu działania Biura należało organizowanie i zapewnianie realizacji zadań przypisanych sekretarzowi Komitetu oraz wykonywanie czynności związanych z realizacją szerokich kompetencji prezydenta RP w sprawie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia Biuro Bezpieczeństwa Narodowego realizowało swoje zadania za pomocą następujących komórek organizacyjnych: Gabinetu Ministra Stanu; Sekretariatu Sekretarza KOK; Sekretariatu Szefa Biura; Departamentu Wojskowego; Departamentu Systemu Obronnego; Departamentu Prawno-Organizacyjnego; Departamentu Analiz i Prognoz; oraz Departamentu Zagrożeń.

Szczegółowe zasady funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego wprowadzone zostały mocą rozporządzenia nr 1/91 z 13 maja 1991 r. ministra stanu do spraw bezpieczeństwa narodowego Lecha Kaczyńskiego, odpowiedzialnego wówczas za działalność BBN. Przyjęty regulamin określał zasadniczy zakres działań Biura, do których zaliczono:

²¹ Zarządzenie Prezydenta RP nr 3/91 z 31 I 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju.

- informowanie prezydenta RP i członków Komitetu Obrony Kraju o stanie bezpieczeństwa narodowego;
- monitorowanie i analizowanie uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego;
- opracowanie założeń kierowania obroną państwa w sytuacjach zagrożenia i wojny;
- podejmowanie działań mających na celu koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa narodowego;
- organizowanie działalności badawczej, informacyjnej i popularyzatorskiej w zakresie problematyki dotyczącej bezpieczeństwa narodowego;
- obsługę merytoryczną posiedzeń Komitetu Obrony Kraju i Kolegium doradczego sekretarza KOK;
- nadzór realizacji decyzji Komitetu Obrony Kraju;
- współpracę z agendami parlamentarnymi i rządowymi oraz organami terenowej administracji państwowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa narodowego;
- redagowanie i wydawanie Dziennika Urzędowego KOK²².

Sposób i zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego został potwierdzony ustawą z 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw. W tym akcie normatywnym znalazł się zapis, zgodnie z którym Komitet Obrony Kraju wykonywał swoje zadania przy pomocy BBN. Organizacja oraz zakres działania BBN były w gestii głowy państwa²³.

Nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, na mocy której Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zostało usytuowane w akcie prawnym rangi ustawy, spowodowało konieczność wprowadzenia nowej regulacji dotyczącej struktury organizacyjnej Biura oraz zakresu działania jego komórek. Istniejące wcześniej rozwiązania miały charakter wewnętrzny i „przestały odpowiadać aktualnemu brzmieniu odnośnej ustawy”. Potrzeba nowych unormowań wynikała też ze zmiany zadań Biura,

²² Regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego – rozporządzenia Ministra Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego z 13 V 1991 r.

²³ Ustawa z 25 X 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw, DzU z 1991 nr 113 poz. 491.

określonych w zarządzeniu Prezydenta RP z 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego²⁴.

2 kwietnia 1992 r. prezydent RP na mocy ustawowego upoważnienia wydał zarządzenie, w którym określił nową organizację Biura Bezpieczeństwa Narodowego: „urzędu państwowego utworzonego na mocy art. 10 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (regulamin BBN)”, uchylając jednocześnie regulamin z 13 maja 1991 r. Biuro – organ Komitetu Obrony Kraju – tworzyły następujące komórki organizacyjne: Gabinet Sekretarza Komitetu Obrony Kraju (Sekretariat, Dział Prawny, Dział Zabezpieczenia, Tajna Kancelaria i Ośrodek Informatyczny); Departament Wojskowy; Departament Systemu Obronnego; Departament Informacji; Departament Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli²⁵.

12 lipca 1994 r. prezydent RP, nowelizując zarządzenie w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego, dokonał zmiany jego struktury wewnętrznej, polegającej na utworzeniu następujących komórek organizacyjnych: Gabinetu Sekretarza Komitetu Obrony Kraju; Zespołu Ekspertów; Departamentu Spraw Obronnych Państwa; Departamentu Analiz i Prognoz. Zmiana ta miała na celu utworzenie w Biurze zespołu ekspertów w dziedzinach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz powołanie dwóch departamentów merytorycznych.

Kolejnej zmiany struktury organizacyjnej Biura dokonano 24 maja 1996 r. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, wydając na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1992 r. nr 4 poz. 16 ze zm.) zarządzenie w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego (regulamin BBN), określił, iż „Biuro organizuje i zapewnia realizację zadań należących do właściwości Komitetu Obrony Kraju oraz powierzonych Sekretarzowi tego Komitetu, a także wykonuje zadania związane ze sprawowaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”²⁶.

W rezultacie w Biurze utworzono następujące komórki organizacyjne: Gabinet Szefa Biura, będącego jednocześnie Sekretarzem KOK; De-

²⁴ Zarządzenie Prezydenta RP nr 16/91 z 2 IV 1992 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

²⁵ *XX-lecie Biura Bezpieczeństwa Narodowego 1991–2011*, Warszawa 2011, s. 82.

²⁶ Zarządzenie Prezydenta RP z 24 V 1996 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

partament Gotowości Obronnej; Departament Analiz Strategicznych; Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Zespół Obsługi Techniczno-Finansowej. Szef BBN mógł też powoływać stałe lub doraźne zespoły do spraw określonych zadań.

Zasadniczymi przedsięwzięciami, będącymi w zakresie działania Departamentu Gotowości Obronnej, było realizowanie zadań związanych z tworzeniem warunków do sprawnego uruchamiania i realizacji procesu podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania przez prezydenta obroną państwa w czasie wojny.

Do kompetencji Departamentu Analiz Strategicznych należało w szczególności: gromadzenie i analizowanie informacji o sytuacji politycznej i militarnej na arenie międzynarodowej oraz w kraju, opracowywanie prognoz zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, monitorowanie głównych tendencji polityki militarnej na świecie, współdziałanie z właściwymi instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką bezpieczeństwa, a także inspirowanie działalności badawczej, informacyjnej i popularyzatorskiej w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego gromadził informacje o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego, monitorował tendencje w zakresie najbardziej niebezpiecznych przestępstw, opracowywał metody i formy usuwania lub zmniejszania zagrożeń, a także miał za zadanie inspirować działalność badawczą, informacyjną i popularyzatorską w zakresie problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zarządzeniem z 3 marca 1997 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego (regulamin BBN) prezydent RP dokonał kolejnej zmiany w funkcjonowaniu Biura. Na podstawie postanowień tego zarządzenia w Biurze powołano cztery departamenty merytoryczne: Departament Integracji z NATO; Departament Analiz Zagrożeń; Departament Zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi; Departament Obsługi Komitetu Obrony Kraju²⁷.

Zadania realizowane przez przywołane departamenty odnosiły się do konstytucyjnych kompetencji prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego i sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz do uprawnień Komitetu Obrony Kraju i prezydenta jako przewodniczącego tego Komitetu. Obejmowały one w szczególności:

²⁷ Zarządzenie Prezydenta RP z 3 III 1997 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

- monitorowanie przebiegu procesu dostosowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów członkostwa w NATO, umocnienia cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, adaptacji polskich przepisów prawa zgodnie z potrzebami członkostwa w NATO, dostosowania struktur administracji do potrzeb integracji z NATO, gwarantowania środków finansowych niezbędnych z punktu widzenia integracji z NATO, przebiegu negocjacji z NATO oraz ratyfikacji protokołu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Sojuszu;
- realizowanie zadań związanych z obserwowaniem wydarzeń i tendencji w polityce międzynarodowej oraz w kraju pod kątem ich konsekwencji dla bezpieczeństwa i interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz formułowanie ocen i propozycji przeznaczonych dla prezydenta oraz członków Komitetu Obrony Kraju;
- gromadzenie informacji oraz formułowanie wniosków dotyczących stanu i funkcjonowania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, realizowanie zadań związanych z procesem podwyższania gotowości obronnej i kierowania przez prezydenta obroną państwa w okresie wojny, opracowanie koncepcji rozwoju sił zbrojnych, przygotowanie założeń wojennego systemu kierowania państwem, wykonywanie zadań związanych z uprawnieniami prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP;
- zapewnienie merytorycznej i organizacyjno-technicznej obsługi Komitetu Obrony Kraju, prowadzenie monitoringu wykonywania decyzji Komitetu i jego przewodniczącego, sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez wojewodów jako przewodniczących Wojewódzkich Komitetów Obrony zadań obronnych i kontrolowanie działalności sekretariatów tych komitetów, prowadzenie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej, dokonywanie ocen funkcjonowania pozamilitarnego układu obronnego²⁸.

W związku z powołaniem 20 stycznia 1998 r. Rady Bezpieczeństwa Narodowego, 4 lutego tego roku prezydent RP wydał zarządzenie nr 7 w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego (regulamin BBN), uwzględniając dokonane zmiany w podsystemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Statutowym działaniem Biura stało się organizowanie i zapewnienie realizacji zadań należących do właściwości Ko-

²⁸ Ibidem.

mitetu Obrony Kraju oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego, a także zadań powierzonych sekretarzowi Komitetu i sekretarzowi Rady oraz wykonywanie innych zadań związanych z konstytucyjnymi i ustawowymi uprawnieniami i obowiązkami prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jak również zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Ponadto Biuro stało się Sekretariatem Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W skład Biura weszły następujące komórki organizacyjne: Gabinet Szefa Biura; Departament Zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi; Departament Obsługi Rady Bezpieczeństwa Narodowego²⁹.

17 grudnia 2004 r. w strukturze Biura, zarządzeniem szefa BBN, powołany został: Zespół Analiz oraz Zespół do Spraw Zarządzania Kryzysowego Państwa. Wprowadzenie nowych rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych podyktowane zostało, jak zapisano w dokumencie, koniecznością dostosowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego do wprowadzonych „istotnych zmian ustawowych regulujących kwestie bezpieczeństwa i obronności państwa. (...) Szczególne znaczenie dla nowego usytuowania Biura i jego roli w strukturach organizacyjnych państwa miały przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, wprowadzone do systemu prawnego ustawą z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP. (...) w wyniku takiego rozstrzygnięcia ustawowego Biuro Bezpieczeństwa Narodowego stało się, z mocy prawa, aparatem pomocniczym Prezydenta RP w realizacji nałożonych na Prezydenta zadań i wykonywania kompetencji w kluczowych dla funkcjonowania państwa obszarów”³⁰.

29 września 2006 r. prezydent RP Lech Kaczyński wydał zarządzenie nr 4 w sprawie organizacji oraz zakresu działania BBN. W załączniku do niego zawarto Tymczasowy Regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego, określający jego strukturę organizacyjną oraz zadania. Odtąd Biuro składało się z: Gabinetu Szefa Biura; Departamentu Systemu Obronnego; Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego; Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych³¹. Trzy lata później zarządzeniem nr 2 prezydenta RP z 6 lute-

²⁹ Zarządzenie nr 7 Prezydenta RP z 4 II 1998 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

³⁰ Zarządzenie nr 1 Prezydenta RP z 17 XII 2004 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego, s. 9.

³¹ Zarządzenie Prezydenta RP z 29 IX 2006 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

go 2009 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego jego struktura organizacyjna została rozszerzona o Departament Komunikacji Społecznej³².

Kolejna zmiana nastąpiła w wyniku zarządzenia nr 2 prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z 11 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Regulamin BBN, będący załącznikiem przywołanego rozporządzenia, stanowił, że do zakresu jego działania wchodzi:

- zadania z zakresu bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu głowy państwa;
- merytoryczna i organizacyjna obsługa Rady Bezpieczeństwa Narodowego;
- monitorowanie i analizowanie uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków dla prezydenta RP;
- opracowanie i opiniowanie dokumentów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego;
- monitorowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP, perspektywicznych programów rozwojowych oraz planów operacyjnych ich użycia – w ramach zwierzchnictwa prezydenta RP;
- monitorowanie i współpraca z organami władzy publicznej oraz organizacjami społecznymi w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego;
- opiniowanie i opracowywanie z upoważnienia prezydenta RP projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego³³.

16 sierpnia 2010 r. Szef BBN wydał zarządzenie nr 13/2010 dotyczące komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Na ich podstawie z dniem 1 września 2010 r. w składzie BBN znajdowały się następujące komórki organizacyjne: Gabinet Szefa Biura; Departament Analiz Strategicznych; Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbroj-

³² Zarządzenie Prezydenta RP z 6 II 2009 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

³³ *XX-lecie Biura Bezpieczeństwa Narodowego ...*, s. 13.

nymi; Departament Bezpieczeństwa Pozamilitarnego; Departament Prawno-Organizacyjny oraz Pion Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych.

Uwzględniając konstytucyjne kompetencje prezydenta RP jako organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, można uznać za zasadne, aby aktywnie uczestniczył on we współdziałaniu z Radą Ministrów, prezesem Rady Ministrów, poszczególnymi ministrami oraz innymi właściwymi organami państwowymi w procesie kreowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego. W tym celu wydaje się konieczne, aby głowa państwa dysponowała odpowiednim aparatem, zdolnym nie tylko do monitorowania i analizy bieżącej sytuacji, ale również do wypracowywania koncepcji o charakterze strategicznym. Z tych też względów utworzono nową komórkę – Departament Analiz Strategicznych. Założeniem wdrożonych zmian było zbudowanie zespołu specjalistów, zdolnego do realizacji zadań w zakresie analiz bieżących i długofalowych oraz projektowania koncepcji strategicznych odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa narodowego w wymiarze krajowym i międzynarodowym. W następstwie wydanej regulacji szef BBN, zarządzeniem nr 2/2011 z 11 stycznia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego, sprecyzował zakres ich zadań. Zredefiniowano też zadania Pionu Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych.

Ostatnie zmiany w organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego wprowadzone zostały 30 stycznia 2012 r. i polegały na likwidacji Departamentu Prawno-Organizacyjnego oraz Departamentu Bezpieczeństwa Pozamilitarnego i utworzeniu nowego Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Uznano „za celowe, aby w zakresie działalności analitycznej, dotyczącej bezpieczeństwa pozamilitarnego, nastąpiło wyraźne wzmocnienie działania o charakterze prawnym”. Przewidziano też w przyszłości możliwość utworzenia Centrum Sytuacyjnego w celu bieżącego monitorowania zagrożeń i ryzyk dla bezpieczeństwa państwa oraz prowadzenie prac związanych z przygotowaniem Stanowiska Kierownika Prezydenta RP³⁴.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego służy głowie państwa pomocą, wspierając ją w wykonywaniu konstytucyjnych uprawnień w obszarze bezpieczeństwa, w tym dotyczących obsługi Rady Bezpieczeństwa Naro-

³⁴ Zarządzenie nr 1 Prezydenta RP z 30 I 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

dowego. Zadania prezydenta wynikają z jego określonej w ustawie zasadniczej roli jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, a także organu władzy czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji, stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zadania Biura wynikają również z konstytucyjnej funkcji prezydenta RP, który jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. Egzemplifikacje podejmowanych działań stanowią przeprowadzone w latach 2010–2012 nowatorskie przedsięwzięcia analityczno-organizacyjne w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Główne rezultaty przeglądu zawarte zostały w niejawnym raporcie, na podstawie którego powstała *Biała Księga Bezpieczeństwa*³⁵. Zresztą już w 1992 r. pod kierunkiem szefa BBN Jerzego Milewskiego zostały opracowane *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*, jeden z ważniejszych dokumentów polskiej transformacji, podejmujący istotne problemy bezpieczeństwa państwa, w tym kwestie przystąpienia Polski do NATO. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego ma też swój udział w opracowywanych kolejnych Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego³⁶.

Wyrazem aktywności Biura jest opublikowany 18 listopada 2010 r. raport dotyczący bezpieczeństwa lotów najważniejszych osób w państwie, a także znaczny wkład w przygotowanie projektu prezydenckiej nowelizacji ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP z 25 maja 2001 r., zakładającego wprowadzenie zasady wiązania nakładów na wyposażenie Sił Zbrojnych RP w środki obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej ze wzrostem PKB. BBN brało aktywny udział w pracach nad reformą systemu kierowania i dowodzenia SZ RP, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r., a także ustawą o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz niektórych innych ustaw, usprawniającą kierowanie obroną państwa w czasie wojny i dostosowującą ją do dynamicznie zmieniających się warunków bezpieczeństwa (podpisana przez prezydenta 1 kwietnia 2015 r.), koncepcją NSR, Narodowym Programem Systemów Bezzałogowych, strategiczną odpornością kraju na agresję oraz doktryną cyberbezpieczeństwa RP³⁷.

BBN podejmuje działania na rzecz bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego, czego przykładem mogą być różnorodne formy

³⁵ *Biała Księga...*, s. 6.

³⁶ *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków...*, s. 12.

³⁷ <www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy>, dostęp 11.06.2015.

dialogu prowadzonego z państwami Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej oraz państwami bałtyckimi. Nie ulega wątpliwości, że prowadzone konsultacje mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia polskiej racji stanu, ale także mogą przyczynić się do ukształtowania korzystnego klimatu politycznego podczas konsultowania Raportu Wysokiego Przedstawiciela przed najbliższym Szczytem Rady Europejskiej. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego nie uchylało się od podejmowania inicjatyw mających na celu zacieśnienie współpracy ze wschodnimi sąsiadami. Temu służyć miały organizowane w ciągu ostatniej dekady spotkania z przedstawicielami Sekretariatów Rad Bezpieczeństwa Rosji, Ukrainy i Białorusi, a także z sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Białorusi oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy.

Na przestrzeni minionego ćwierćwiecza Biuro Bezpieczeństwa Narodowego wykazało się znaczną aktywnością, inicjując i partycypując w wielu przedsięwzięciach mających na celu budowanie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, a przy tym udowadniając, że potrafi reagować na wyzwania i zagrożenia, i proponując różne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego³⁸.

Obowiązujący stan prawny legitymizuje funkcjonowanie Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucji państwowej działającej w sferze zapewnienia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Zmiany w jego strukturze i kompetencjach były wypadkową kilku zasadniczych elementów, przede wszystkim: uprawnień konstytucyjnych i ustawowych prezydenta RP w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz prerogatyw głowy państwa jako zwierzchnika Sił Zbrojnych RP (nowa konstytucja, nowelizacje ustawowe), a także oczekiwań prezydenta wobec szefa BBN jako doradcy do spraw bezpieczeństwa.

6.3. PRÓBA PODSUMOWANIA – WNIOSKI I REKOMENDACJE

Z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie, że istnieje w Polsce konieczność tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w którym ważne miejsce przysługuje głowie państwa. Istniejące rozwiązania można ocenić jako niezadowalające i częstokroć nieodpowiadające uwarunkowaniom natury formalno-prawnej i organizacyjnej. Określenie właściwego kształtu organu doradczego Prezydenta

³⁸ *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków...*, s. 10.

Rzeczypospolitej Polskiej, zwierzchnika Sił Zbrojnych, przy wykorzystaniu rozwiązań stosowanych w innych państwach oraz doświadczeń, jakich dostarcza historia, staje się koniecznością.

Celowe wydaje się zbudowanie modelu conceptualnego organizacji i funkcjonowania organu doradczego głowy państwa polskiego, przy założeniu konstytucyjnego wymogu współdziałania organów władzy wykonawczej w kwestiach bezpieczeństwa narodowego, oczywiście z poszanowaniem konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP. Punktem wyjścia do podjęcia tego typu działań jest określenie pozycji prawnoustrojowej głowy państwa w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz zdefiniowanie zasad jej współdziałania z Radą Ministrów. Nie należy przy tym zapominać, że problematyki organizacji i funkcjonowania organu doradczego głowy państwa nie można rozpatrywać jako problemu autonomicznego, niepowiązanego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Musi być on rozważany w kontekście skuteczności działania naczelnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, który powinien być przystosowany do realizacji wyzwań i zadań we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, to jest pokoju, kryzysu i wojny.

Nie ulega wątpliwości, że żaden ze stanów bezpieczeństwa nie pojawia się nagle. Może być następstwem poprzednich, przy czym kolejność następstw traktować należy wielowariantowo. Zasadniczym więc warunkiem sprawnego funkcjonowania naczelnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i całego systemu bezpieczeństwa narodowego jest dysponowanie sprawnym systemem pozyskiwania i przetwarzania informacji, umożliwiającym antycypowanie kierunków i zakresu zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa, i to nawet tych *nieprzewidywanych*, które mogą pojawić się dość nagle i niespodziewanie dla organu zarządzającego. Doskonałą egzemplifikację tego typu zmian stanowią chociażby ostatnie wydarzenia na Ukrainie.

W sytuacjach kryzysowych naczelną podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym musi mieć możliwość wykorzystania potencjału, którym dysponuje cały system bezpieczeństwa narodowego RP, naturalnie z zachowaniem wszelkich zasad funkcjonowania państwa wedle reguł stanu normalnego. Organy egzekutywy także zobowiązane są działać w tym samym trybie. Można zatem przyjąć, że modyfikacja systemu bezpieczeństwa narodowego, której dokona system kierowania, nastąpi głównie na poziomie wykonawczym. W sferze operacyjnej powinno dojść do większej integracji systemu obronnego państwa i podsystemów ochronnych, które będą tworzyć część operacyjną systemu reagowania

kryzysowego państwa, wykraczającego zdecydowanie poza wymiar jedynie klęsk naturalnych i katastrof (awarii) technicznych. Tym samym dostrzega się konieczność utrzymania gotowości organów decyzyjnych, a głównie sztabowych do strategicznej koordynacji działań operacyjnej części systemu reagowania kryzysowego, a w określonych sytuacjach także systemu reagowania kryzysowego w części społeczno-gospodarczej.

Jednym z najtrudniejszych do zaplanowania i zorganizowania przedsięwzięć, które w dużej części podlega koordynacji organów wchodzących w skład naczelnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jest funkcjonowanie państwa w warunkach stanu wojennego – tym bardziej że obecnie nie dysponujemy odpowiednim centrum analityczno-planistyczno-koordynacyjnym na szczycie państwa, zajmującym się monitorowaniem zagrożeń wpływających na stan bezpieczeństwa, w tym obronności państwa. W okresie tym naczelny podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym nie powinien być jedynie odpowiednikiem systemu kierowania obroną państwa, który tworzą organicznie Prezydent RP oraz Rada Ministrów, ale powinien odpowiadać przede wszystkim za kierowanie obroną państwa, nie zaniedbując przy tym odpowiedzialności za pozostałe dziedziny funkcjonowania państwa i społeczeństwa, z którymi silnie powiązany jest czynnik bezpieczeństwa. Stan wojenny i wynikająca stąd specyfika kierowania państwem, a nade wszystko jego obroną narzuca konieczność przyjęcia zasady jednoosobowego kierownictwa i ponoszenia jednoosobowej odpowiedzialności. Niestety, w obecnie obowiązującym w państwie polskim stanie rzeczy stanowi to poważny dylemat. Bez nowelizacji konstytucji zawłości tej nie sposób ostatecznie rozwiązać, choć – na co zwrócił uwagę w rozdziale pierwszym Waldemar Kitler – racjonalnie działający ustawodawca może przyjąć ustawę o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, nowelizując przy tym ustawę o stanie wojennym. Konstytucja RP nie określa bowiem, do kogo należy sprawowanie kierownictwa w tym obszarze.

Interesujących wniosków dostarczają doświadczenia historyczne. Pewne podstawy instytucjonalnego wsparcia głowy państwa w wymiarze prowadzenia przygotowań obronnych stworzyła Rada Obrony Państwa, działająca na podstawie ustawy z 1 lipca 1920 r., jednak instytucją sensu stricto mającą współdziałać z głową państwa w obszarze szeroko rozumianych przygotowań obronnych była powołana w styczniu 1921 r. dwustopniowa Rada Wojenna.

W 1926 r. pojawił się nowy organ – Komitet Obrony Państwa. Do jego obsługi merytorycznej, organizacyjnej i technicznej powołane zostało

Biuro dla prac Komitetu Obrony Państwa. Rozwiązanie to uruchomiło etap instytucjonalnego wymiaru funkcjonowania organu doradczego głowy państwa polskiego. Od 1936 r. w miejsce Komitetu Obrony Państwa ustanowiony został Komitet Obrony Rzeczypospolitej. Na wychodźstwie mamy zaś znów do czynienia z Komitetem Obrony Państwa.

Przywołane instytucje, jak już wspomniano, działały w różnych uwarunkowaniach i rozwiązaniach konstytucyjnych. Generalnie nie pracowały systematycznie, pozostając organami bez poważniejszego wpływu na problematykę polityczno-strategiczną. Przyczyn tego zjawiska szukać należałoby przede wszystkim w praktyce wypracowywania decyzji w zakresie spraw obronnych przez najwyższe gremia kierownicze międzywojennej Polski.

Na uwagę zasługuje fakt znacznej aktywności Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej, który stał się w rzeczywistości głównym ogniwem organizacji polskich przygotowań obronnych. Rola czynników wojskowych w procesach decyzyjnych odnośnie do potencjału wojenno-ekonomicznego okresu międzywojnia była rozstrzygająca. Należy mieć przy tym świadomość, że odpowiedzialność za przygotowania do wojny, obejmowały wówczas „zasadniczo wszystkie zagadnienia z dziedziny wojskowej”³⁹.

W okresie Polski Ludowej dużą aktywnością wykazał się Komitet Obrony Kraju. Jego działalność nie zakończyła się wraz z zachodzącymi procesami transformacji społeczno-politycznej – po 1989 r. KOK funkcjonował dalej, podporządkowany prezydentowi RP, formalnie do 2003 r., ustępując miejsca Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Na podstawie przeprowadzonej analizy organizacyjno-funkcjonalnej Komitetu Obrony Kraju należy zauważyć, że w rzeczywistości pełnił on funkcję organu planistycznego, koordynacyjnego, a także sprawował bezpośrednie kierownictwo nad procesem przygotowań obronnych w skali państwa.

Uchwały Komitetu Obrony Kraju posiadały moc prawną w odniesieniu do wszystkich organów państwowych. Jego usytuowanie prawno-ustrojowe i kompetencje powodowały, że zajmował ważne miejsce w systemie przygotowań obronnych państwa. Jego działalność z punktu widzenia przyjętego problemu badawczego należy ocenić wysoko. Wadą tej struktury było jednak upartyjnienie, a także koncentracja uprawnień i *wyręczanie* organów władzy oraz kolegialne podejmowanie decyzji, *rozpraszające* odpowiedzialność i pozostające w sprzeczności z fundamen-

³⁹ Opracowanie Biura Ścisłej Rady Wojennej [b.d.] dotyczące zasad funkcjonowania Rady Wojennej..., k. 3.

talną zasadą jednoosobowej odpowiedzialności za kierowanie bezpieczeństwem państwa.

Zmiana uwarunkowań społeczno-politycznych oraz przyjęcie nowych standardów w zakresie polityki i strategii po 1989 r. nie pozwoliły na utrzymanie tego organu, nawet po poddaniu gruntownej rewizji zasad jego działania. Komitetowi Obrony Kraju nie służyła też opinia o jego rzekomo szerokiej aktywności w czasie stanu wojennego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że przez cały okres funkcjonowania Polski Ludowej nie wypracowano systemu kształcenia kierowniczych kadr administracji państwowej, profesjonalnie przygotowanych do rozwiązywania i realizowania zadań obronnych. Stąd główny ciężar bieżących prac organizacyjnych, podobnie jak przed II wojną światową, spoczywał na żołnierzach zawodowych, którzy stanowili trzon merytoryczny kadr w administracji państwowej, resortach i szczególnie ważnych ze względu na bezpieczeństwo państwa dziedzinach gospodarki narodowej. Istotne zmiany jakościowe w tym zakresie wymusiła transformacja ustrojowa.

Dla potrzeb przygotowania kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa w 1995 r. na mocy uchwały Rady Ministrów z 10 października 1994 r. uruchomiono w Akademii Obrony Narodowej Wyższe Kursy Obronne. Ostatecznie kwestię systemowego ujęcia szkolenia obronnego osób odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych uregulowało rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego.

Sprawne kierowanie bezpieczeństwem narodowym uwarunkowane jest istnieniem odpowiedniej struktury organizacyjnej, określonej relacjami łączącymi organy decyzyjne, opiniodawczo-doradcze oraz sztabowe, tak wewnątrz naczelnego podsystemu kierowania, między nadrzędnym systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym a całą sferą wykonawczą (podsystemami wykonawczymi), jak i z całym otoczeniem politycznym, społecznym, gospodarczym, kulturowym, itd. systemu bezpieczeństwa narodowego.

Chodzi o zbudowanie modelu organizacyjno-funkcjonalnego organu doradczego głowy państwa, koordynującego wysiłki władzy wykonawczej w kwestiach bezpieczeństwa narodowego, przy poszanowaniu konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP.

Występowanie dwóch organów władzy wykonawczej, to jest Prezydenta RP i Rady Ministrów, sprawia, że model ten musi uwzględniać dwa organy zarządzające. Przy Radzie Ministrów konieczne wydaje się powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Naro-

dowego, czy też Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego. Instytucje doradcze funkcjonujące przy Prezydencie RP i Radzie Ministrów wraz z organami sztabowymi wspólnie tworzyć powinny nową wartość organizacyjną i funkcjonalną, określoną mianem naczelnego (nadrzędnego) podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, odznaczającą się zdolnością organizacyjną do zarządzania złożonymi procesami z zakresu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

W proponowanej konstrukcji istnienia przywoływanych już dwóch organów kolegialnych, podejmujących wyzwania z zakresu bezpieczeństwa, zachodzi potrzeba ścisłego ich współdziałania. Kooperacja ta będzie skuteczna tylko wówczas, gdy organy te niezależnie od ich reprezentacji politycznej będą zorientowane na realizację celu bezpieczeństwa państwa jako nadrzędnego, wynikającego z racji stanu. Problem ten ma charakter nie tylko prawny, ale także dotyka szeroko rozumianej kultury sprawowania władzy i myślenia kategoriami państwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy funkcjonowania organu doradczego głowy państwa, jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, wynika, że instytucja ta powinna skupiać osoby odpowiedzialne za definiowanie standardów w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a mianowicie przedstawiciele najwyższych władz państwowych, liderów partii politycznych mających swych przedstawicieli w parlamencie, a także reprezentantów najważniejszych organizacji pozarządowych. Gremium to powinno swoją uwagę koncentrować przede wszystkim wokół kwestii budowania konsensusu politycznego w odniesieniu do fundamentalnych kwestii bezpieczeństwa narodowego i określenia priorytetów państwa w tym zakresie.

Próby tworzenia organu doradczego funkcjonującego przy Prezydencie RP, który miałby wyłącznie charakter zespołu eksperckiego, skazane są na niepowodzenie ze względu na konsultacyjny wymiar i przez to małą skuteczność takiego ciała. Przy obowiązujących w Polsce rozwiązaniach konstytucyjnych taka instytucja nie mogłaby zostać liczącym się partnerem w zakresie kreowania architektury bezpieczeństwa. Należy jednak zwrócić uwagę, że w konstytucyjnej konstrukcji funkcjonowania dualistycznej władzy wykonawczej prezydentowi powierzono szczególne obowiązki. Zawiera to artykuł 126 Konstytucji RP. Formułując podstawowe funkcje ustrojowe prezydenta, stanowi, że jest on najwyższym przedstawicielem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Nie należy przy tym zapominać, że to do Prezydenta RP należy obowiązek kierowania obroną państwa „z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia” – zgodnie art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw – we współdziałaniu z Radą Ministrów. Na gruncie obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych należałoby więc wzmocnić rolę Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zresztą za takim rozwiązaniem opowiada się wielu uczestników życia publicznego w Polsce, niezależnie od proveniencji politycznej. Organ ten, gromadząc głównych przedstawicieli władzy państwowej, umożliwiłby wypracowywanie decyzji politycznych, akceptowanych przez przywoływane już oba ośrodki władzy wykonawczej⁴⁰.

Za przyjęciem takiego scenariusza przemawiają też rozwiązania funkcjonujące w innych krajach. Szczególnie interesujące i warte rozważenia wydają się być standardy stosowane w tym zakresie przede wszystkim we Francji, a także w Rosji, czy na Ukrainie. Prezydenci tych krajów w realizacji swoich kompetencji związanych z kierowaniem bezpieczeństwem i obroną narodową, mają do dyspozycji organy doradcze i sztabowe, które składają się z szerokiego grona ekspertów reprezentujących różne dziedziny. Opinie przez nich wypracowane w czasie debat ułatwiają podejmowanie strategicznych decyzji.

Rozwiązań stosowanych w tych krajach naturalnie nie sposób przenieść na grunt polski w sposób automatyczny ze względu chociażby na inne rozwiązania ustrojowo-konstytucyjne. Mogą stanowić jednak ważną inspirację w procesie budowania w Polsce zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego ze względu na skuteczność rozwiązań na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i nie budzący wątpliwości podział kompetencji w organach władzy.

Ze względu na rangę problemów dotyczących bezpieczeństwa narodowego i konieczność koordynacji działań w tej kwestii wszystkich organów państwowych pożądane jest, aby w składzie organu doradczego głowy państwa znajdowali się jako stali jej członkowie: prezes Rady Ministrów, szefowie najważniejszych resortów, liderzy partii politycznych mających reprezentację w parlamencie, a także szerokie grono ekspertów, reprezentujących także sektor pozarządowy.

Co do bieżącej realizacji przedsięwzięć podejmowanych przez Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa, to wykonuje je organ sztabowy, jakim jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Należy podkreślić, że po

⁴⁰ H. Goryszewski, *Podsumowanie pierwszej części panelu [w:] Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków...*, s. 40.

licznych zmianach organizacyjnych w ostatecznie ukształtowanej strukturze realizuje ono przypisane mu zadania, wykazując się znaczną aktywnością.