

Małgorzata Kuczera

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5384-0984

PRZYGOTOWANIE SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM – ANALIZA ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH

Bezpieczeństwo narodowe – wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ wielokrotnie odnosi się do kwestii związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem w obrębie różnorodnych materii konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego bezpieczeństwo rozumiane jest jako kategoria normatywna wchodząca w zakres nienazwanych zasad konstytucyjnych i istotna wartość konstytucyjna², której ochrona jest jedną z podstawowych funkcji państwa, realizowaną przez wszystkie segmenty władzy publicznej³. Konstytucja RP dookreśla bezpieczeństwo zarówno podmiotowo (bezpieczeństwo obywateli, państwa, konsumentów, użytkowników i najemców), jak i przedmiotowo (bezpieczeństwo ekologiczne, warunków pracy, wewnętrzne, zewnętrzne). Należy jednak zauważyć, że termin *bezpieczeństwo narodowe* pojawia się na gruncie ustawy zasadniczej tylko raz, w kontekście konstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego będącej organem pomocniczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Ustrojodawca natomiast wielokrotnie posługuje się terminem *bezpieczeństwo państwa*, które podobnie jak i bezpieczeństwo narodowe nie posiada definicji legalnej. Bezpieczeństwo narodowe jest często utożsamiane z bezpieczeństwem państwa⁴, jednak jak słusznie zauważa W. Kitler, z wielu powodów należy być

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483; 2001, nr 28, poz. 319; 2006, nr 200, poz. 1471; 2009, nr 114, poz. 946.

² A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24), s. 12 i 15. Zob. też: K. Walczuk [w:] *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Karpiuk, P. Sobczyk, Olsztyn 2018.

³ Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10, s. 49.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 14.

ostrożnym przy utożsamianiu tych pojęć mimo istnienia silnego pokrewieństwa, a w określonych przypadkach nawet i tożsamości⁵. Także i K. Dunaj podkreśla, że znak równości postawiony między tymi terminami mógłby spowodować ograniczenie pojęcia *bezpieczeństwo narodowe*⁶. Bezpieczeństwo narodowe rozszerza istotę bezpieczeństwa państwa o wartości i potrzeby bliskie jednostce i różnym grupom społecznym. Obejmuje wszystko to, co można zakwalifikować do klasycznej domeny bezpieczeństwa państwa, a ponadto działania mające na celu zabezpieczenie warunków bytu i rozwoju jednostek oraz grup społecznych⁷.

Nie ulega wątpliwości, że współczesne czasy mierzą się z dynamiką zmian, w tym w architekturze bezpieczeństwa. Zmianom tym można się biernie poddawać lub aktywnie wpływać na ich przebieg, posiadając m.in. określoną strategię działania w sprawach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego⁸.

Strategia bezpieczeństwa narodowego

Dynamicznie zmieniające się warunki bezpieczeństwa, wielowymiarowość, złożoność i zmienność zagrożeń wymuszają konieczność ciągłej aktualizacji strategii bezpieczeństwa narodowego⁹ (SBN), która powinna efektywnie odpowiadać na nowe wyzwania i dążyć do zagwarantowania stabilności państwa, trafna ocena środowiska bezpieczeństwa stanowi bowiem istotny jej fundament. Od dnia wejścia w życie Konstytucji RP opublikowano pięć SBN (w 2000, 2003, 2007, 2014 i 2020 r.)¹⁰. Należy podkreślić, że wszystkie one kształtowały się w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim, a od 2004 r. także w Unii Europejskiej.

⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, s. 30.

⁶ K. Dunaj, *Istota bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, J. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Olsztyn 2016, s. 21.

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 31–32.

⁸ P. Soroka, *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005, s. 7. Zob. też: S. Kamiński, *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Warszawa 2015; W. Winkler, *Założenia organizacyjne, funkcjonalne i uwarunkowania prawne systemu bezpieczeństwa RP*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 3, s. 27–42.

⁹ Strategia bezpieczeństwa narodowego nie posiada definicji legalnej, niemniej warto przywołać definicję zawartą w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP, zgodnie z którą to „obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)”. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/6815,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (20.06.2025), s. 249.

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat strategii w latach 2000–2014: S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze* [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.

SBN zostały wydane na podstawie art. 4a ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, która zgodnie z art. 824 w zw. z art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹² utraciła moc 23 kwietnia 2022 r.

Ustawa o obronie Ojczyzny¹³ powtórzyła konieczność współdziałania organów władzy wykonawczej w wydawaniu SBN oraz uzupełniła katalog zadań Prezydenta RP o przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do SBN przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem. Niestety prócz wskazania, że Prezydent RP rekomendacje wydaje, ustawa o obronie Ojczyzny nie zawiera żadnych przepisów merytorycznych w tym zakresie. Nie określa ani charakteru prawnego rekomendacji, ani elementów, które powinny zostać w nich zamieszczone. Nie wskazuje także żadnego terminu przedłożenia rekomendacji ani też terminu ich ewentualnego rozpatrzenia czy odniesienia się do nich przez Radę Ministrów.

Zawarte w ustawie o obronie Ojczyzny rozwiązania odnoszące się do SBN są lakoniczne. Na poziomie ustawy został uregulowany wyłącznie tryb projektowania i zatwierdzania strategii. Opracowanie projektu SBN należy do Rady Ministrów, zaś jej zatwierdzanie do Prezydenta RP. Prezydent RP nie działa jednak z urzędu, lecz na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ponadto postanowienie Prezydenta RP w sprawie zatwierdzenia SBN wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Ustawa o obronie Ojczyzny zawiera również podstawę do wydania przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (PSDO) oraz innych dokumentów wykonawczych do SBN. Natomiast ustawa w żaden sposób nie precyzuje, o jakich innych dokumentach wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego mowa.

Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców¹⁴ wykonywanie zadań w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, w zakresie planowania operacyjnego, następuje w drodze sporządzenia w ramach

¹¹ Dz.U. 2021, poz. 372 i 1728 (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony).

¹² Dz.U. 2025, poz. 825 (dalej: ustawa o obronie Ojczyzny).

¹³ Ustawa o obronie Ojczyzny została uchwalona 11 marca 2022 r., kilka dni po rosyjskiej agresji na Ukrainę, która miała miejsce 24 lutego 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 450 posłów, przeciw tylko 5 posłów, zaś żaden poseł nie wstrzymał się od głosu. Analiza poszczególnych przepisów ustawy zob. m.in. *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj, Warszawa 2025; *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023.

¹⁴ Dz.U. poz. 73.

nowego cyklu planistycznego Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustaleń przyjętych w SBN i PSDO, po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w części dotyczącej zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie postanowienia o wydaniu PSDO. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ostatnia PSDO została wprowadzona na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 uchylonej ustawy o powszechnym obowiązku obrony, stanowiąc załącznik do postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Z powyższego wynika, że do dziś Minister Obrony Narodowej nie sporządził w ramach nowego cyklu planistycznego Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie ulega wątpliwości, że od czasu zatwierdzenia ostatniej SBN w 2020 r.¹⁶ pojawiły się przesłanki wskazujące na potrzebę opracowania nowej SBN¹⁷, wydaje się jednak, że uruchomienie przez organy władzy wykonawczej nowego cyklu prac strategicznych nastąpiło z opóźnieniem. Minister Obrony Narodowej 1 marca 2024 r. zwrócił się do Prezydenta RP z prośbą o przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do opracowania nowej SBN w celu usystematyzowania wydawania dokumentów strategicznych w ramach zarządzania systemem obronnym państwa. Prezydent RP rekomendacje wydał 4 lipca 2024 r.¹⁸, natomiast Rada Ministrów nie przedstawiała dotychczas wniosku o zatwierdzenie nowej SBN. Należy jednak zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów 17 grudnia 2025 r. powołał zespół ds. opracowania projektu SBN¹⁹.

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 15.

¹⁶ Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. poz. 413). Rozważania na temat SBN z 2020 r. zob. m.in. S. Koziej, *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, „Pułaski Policy Paper” 2020, nr 4; P. Orłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62), s. 1–5, J. Sobczak, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „CyberSecurity and Law” 2020, nr 4, s. 7–33.

¹⁷ Potrzeba opracowania nowej SBN wynika z dwóch podstawowych przesłanek: 1) negatywnych zmian środowiska międzynarodowego, które zaszły w środowisku bezpieczeństwa Polski, jak pandemia COVID-19 (od 2020 r.), eskalacja działań hybrydowych na granicy polsko-białoruskiej (2021) i rozpoczęcie przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie (2022), a także pozytywnych zmiany, związanych m.in. z rozszerzeniem Sojuszu Północnoatlantyckiego o Szwecję i Finlandię; 2) potrzeby dokonania ponownej analizy i uaktualnienia katalogu działań i przygotowań strategicznych realizowanych przez władze Polski, ujętych w obowiązującej SBN. Zob. Rekomendacje Prezydenta RP, s. 4.

¹⁸ Rekomendacje Prezydenta RP do SBN, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/9928,Rekomendacje-do-Strategii-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (20.06.2025).

¹⁹ Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1038).

Zgodnie z SBN z 2020 r. interesy narodowe obejmują cztery filary. Jednym z celów strategicznych w ramach filaru I – *Bezpieczeństwo państwa i obywateli* jest zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, oraz budowanie zdolności adaptacyjnych. W zakończeniu SBN z 2020 r. wskazano, że mechanizmy realizacji jej postanowień określone zostaną w ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, zaś do czasu wejścia w życie ustawy strategia będzie wdrażana w ramach obowiązujących przepisów prawa. Projekt ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem niestety nie został opracowany. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, Prezes Rady Ministrów powołał zespół ds. opracowania projektu ustawy o zarządzaniu, jednak odbyło tylko jedno posiedzenie organizacyjne i został on zniesiony²⁰.

Zgodnie z rekomendacjami Prezydenta RP nowa SBN powinna podtrzymać interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zawarte w SBN z 2020 r. W rekomendacjach w ramach filaru I *Bezpieczeństwo państwa i obywateli* wyszczególnione zostało kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w zakresie którego rekomenduje się: kontynuowanie działań mających na celu budowę zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń, doskonalenie koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym w zakresie powiązania zadań Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego z innymi organami, wdrożenie działań mających na celu włączenie Marszałków Sejmu i Senatu w przygotowania do kierowania bezpieczeństwem narodowym, wdrożenie działań mających na celu skuteczną wymianę informacji między organami wchodzącymi w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, kontynuowanie działań na rzecz dostosowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego, kontynuowanie działań mających na celu ustalenie wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, jak również dokonanie pilnego wyboru systemu łączności i wdrożenie go na potrzeby zintegrowanego systemu łączności do kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa²¹.

Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Dokonując analizy przebiegu rządowego procesu legislacyjnego w sprawie wydania rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem

²⁰ Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi, KPB.430.002.2023, nr ewid. 16/2023/P/22/029/KPB, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Najwyższa Izba Kontroli, 29.06.2023, s. 16.

²¹ Rekomendacje Prezydenta RP do SBN, s. 19–22.

narodowym, należy zwrócić uwagę na jego wyjątkowo długotrwały charakter. Przewlekłość prac legislacyjnych w obszarze o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego może rodzić wątpliwość co do zdolności organów administracji rządowej do sprawnego reagowania na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania w obszarze bezpieczeństwa, tym bardziej że rozporządzenie dotyczy organizacji i trybu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, sposobu realizacji zadań przez organy władzy publicznej w tych sprawach oraz ich funkcjonowania na stanowiskach kierowania.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju przez Radę Ministrów polega na przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Natomiast delegacja ustawowa do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym została zawarta w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny. W ustawie o obronie Ojczyzny znajduje się przepis przejściowy, zgodnie z którym dotychczasowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²² zachowa moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, czyli do 23 października 2023 r. Rozporządzenia jednak w tym okresie nie wydano. Niemniej należy podkreślić, że na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny został zamieszczony projekt rozporządzenia (nr z wykazu: RD682), który 17 kwietnia 2023 r. skierowano do uzgodnień. Niestety na tym etapie prace nad projektem rozporządzenia zakończono.

Natomiast na mocy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw²³ ustawodawca zdecydował o dalszym utrzymaniu w mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r., nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do 29 marca 2025 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia dotyczące czasochłonności związanej z procedowaniem projektów aktów normatywnych w tym zakresie oraz mając na uwadze fakt, że przedmiotem tych regulacji są sprawy wysoce istotne z punktu widzenia obronności państwa (...) powstała konieczność utrzymania w mocy przepisów wykonawczych obecnie obowiązujących”²⁴.

²² Dz.U. poz. 978; 2016, poz. 917; 2018, poz. 474.

²³ Dz.U. poz. 1872.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3409, 2023/IX kad. Sejmu), s. 45.

Należy podkreślić, że na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zamieszczono pięć wersji projektu rozporządzenia (nr z wykazu: RD69). W ramach uzgodnień do projektów zgłoszono liczne stanowiska, uwagi, postulaty. Odbyły się dwie konferencje uzgodnieniowe. Ostatecznie rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów 25 marca 2025 r. i weszło w życie 29 marca 2025 r.²⁵ W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, że „materia bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowania systemu obronnego państwa jest materią złożoną, której regulacja będzie czasochłonna. Natomiast system obronny państwa musi funkcjonować w sposób ciągły. Dlatego też niezbędnym było odpowiednie rozszerzenie zakresu upoważnienia i utrzymanie dotychczas uzgodnionych przepisów, do czasu wprowadzenia nowych mechanizmów ustawowych”²⁶. Oczywiście trzeba zgodzić się, że zagadnienia związane z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinny zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Brak regulacji na poziomie ustawowym oznacza całkowitą dowolność w kształtowaniu materii projektowanego rozporządzenia. Uwagi w tym zakresie zostały zgłoszone podczas rządowego procesu legislacyjnego m.in. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rządowe Centrum Legislacji. Nie ulega wątpliwości, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny ma charakter blankietowy. Projektodawca uznał jednak tę uwagę za wniosek o charakterze *de lege ferenda*. Natomiast wydaje się, że okres utrzymania w mocy rozporządzenia z 2004 r. był wystarczający do szerokiej analizy i uregulowania zagadnień merytorycznych na poziomie ustawowym.

Dokonując analizy rozporządzenia z 2025 r., można zauważyć, że większość rozwiązań została wprost zaadaptowana z rozporządzenia z 2004 r. Niemniej pozytywnie trzeba ocenić, wszakże nieliczne, ale jakże potrzebne nowe rozwiązania. Po pierwsze, projektodawca dostrzegł rolę Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w kontekście wystąpienia okoliczności częściowej lub trwałej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. Potrzeba włączenia tych organów konstytucyjnych do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w celu zapewnienia ciągłości kierowania obroną państwa była zawarta w SBN z 2020 r., w rekomendacjach Prezydenta RP z 2024 r. do nowej SBN, jak również w projektach ustaw prezydenckich²⁷.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. poz. 407).

²⁶ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (nr z wykazu: RD69), s. 1.

²⁷ Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Zob. druk sejmowy nr 3605 (2023/IX kad. Sejm), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=75B50FD22641C88FC1258A0E0031A281> (20.06.2024) oraz

Po drugie, umożliwiono włączenie w skład systemu kierowania innych organów. Po trzecie, w miejsce „zapasowego miejsca pracy” słusznie wprowadzono określenie *rezerwowe miejsce pracy*, co pozwoli na uniknięcie pomyłek i problemów z nazewnictwem, gdyż rozporządzenie wyróżnia główne i zapasowe stanowisko kierowania. Po czwarte, wprowadzono możliwości przystosowania na określone stanowiska kierowania pomieszczeń lub części budynku, bez konieczności przygotowywania całego budynku. Po piąte, określono oddzielne wymagania dotyczące przygotowania głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Po szóste, analogicznie do rozwiązania przyjętego w przypadku głównych stanowisk kierowania, wskazano, że zapasowe stanowisko kierowania obroną państwa tworzą stanowiska kierowania Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Pomimo powyższych trafnych rozwiązań rozporządzenie zawiera liczne uchybienia i nieprawidłowości, które mogą rodzić wątpliwości zarówno na gruncie zgodności z Konstytucją RP, jak i w zakresie jego prawidłowego stosowania. Po pierwsze, art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, będący podstawą prawną do wydania rozporządzenia, stanowi upoważnienie blankietowe. Ustawa nie zawiera żadnych przepisów merytorycznych, z wyjątkiem art. 27 ust. 1 pkt 3, regulujących funkcjonowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W istocie rozporządzenie nie jest aktem wykonawczym, a aktem normatywnym o charakterze samoistnym, co rodzi wątpliwość w świetle jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadne byłoby uregulowanie tych kwestii na poziomie ustawowym, dokonanie korekty przepisu upoważniającego zawartego w ustawie o obronie Ojczyzny i wydanie nowego rozporządzenia. Po drugie, rozporządzenie nie zawiera żadnych prawnych środków mających na celu zapewnienie zachowania się przez adresatów zgodnie z ich dyspozycją. Nie zawiera także żadnych przepisów dostosowujących. Pożądane byłoby zawarcie rozwiązań mających na celu weryfikację podjętych działań. Po trzecie, prawdopodobnie wiele zadań wskazanych w rozporządzeniu w praktyce okaże się niemożliwymi do wykonania. Zasadne byłoby doprecyzowanie rozwiązań dotyczących przedsięwzięć, które mają podjąć kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych odpowiedzialni za wdrożenie i realizację procedur opisanych w projekcie, oraz metod i sposobów ich realizacji. Po czwarte, w dobie ataków hybrydowych i cyberbezpieczeństwa rozporządzenie powierzchownie odnosi się do bardzo wrażliwej kwestii, tj. wykorzystania środków łączności w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Należy jednak podkreślić, że projektodawca wskazał w uzasadnieniu, że „widzi się potrzebę, aby w ramach implementacji przepisów

ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907) dokonać stosowanych regulacji związanych z włączeniem systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP) oraz doprecyzowaniem zadań i roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organizatora i operatora systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP), w system kierowania bezpieczeństwem narodowym”²⁸. Analiza aktualnych wyzwań wskazuje na pilną potrzebę stworzenia jednolitego krajowego systemu teleinformatycznego umożliwiającego wymianę informacji niejawnych pomiędzy najważniejszymi organami państwowymi.

Podsumowanie

Jednym z kluczowych działań organów władzy publicznej powinno być kompleksowe określenie organizacji i trybu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, sposobu realizacji przez nie zadań w systemie kierowania oraz ich funkcjonowania na stanowiskach kierowania w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i obrony cywilnej w czasie wojny.

Prace nad kluczowymi aktami prawnymi, w tym nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, były wielokrotnie przesuwane, co wskazuje na brak priorytetu nadawanego kwestiom bezpieczeństwa narodowego. Rozporządzenie wyznacza w sposób bardzo ogólny pewne ramy i kierunki działań mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, powiela rozwiązania z 2004 r., stanowiąc „placebo legislacyjne”. Ponadto należy podkreślić, że do dziś nie została uchwalona ani ustawa o zarządzeniu bezpieczeństwem narodowym, której uchwalenie postulowane było przez SBN z 2020 r., ani nowa SBN, która zgodnie z rekomendacjami Prezydenta RP z 2024 r. powinna zostać zatwierdzona przed 24 lutego 2025 r., tj. przed trzecią rocznicą pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę.

Bibliografia

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2013, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/6815,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (20.06.2025).
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24).
- Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, J. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Olsztyn 2016.

²⁸ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (nr z wykazu: RD69), s. 3.

- Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10.
- Kamiński S., *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Warszawa 2015.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.
- Koziej S., *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, „Pułaski Policy Paper” 2020, nr 4.
- Koziej S., Brzozowski A., *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze [w:] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.
- Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023.
- Orłowski P., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62).
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Sobczak J., *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „CyberSecurity and Law” 2020, nr 4.
- Soroka P., *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005.
- Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj, Warszawa 2025.
- Walczuk K. [w:] *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Karpiuk, P. Sobczyk, Olsztyn 2018.
- Winkler W., *Założenia organizacyjne, funkcjonalne i uwarunkowania prawne systemu bezpieczeństwa RP*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 3.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza współdziałania pomiędzy dwoma członami egzekutywy w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, zidentyfikowanie procesów decyzyjnych bezpieczeństwa państwa oraz analiza rozwiązań normatywnych dotyczących przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, ze szczególnym uwzględnieniem procesu legislacyjnego. Główny problem badawczy zawarto w pytaniu: Czy obowiązujące akty prawne umożliwiają sprawne i skuteczne działanie organów władzy publicznej w sytuacjach nagłych zagrożeń, w warunkach funkcjonowania na stanowiskach kierowania? Prace nad kluczowymi aktami prawnymi, w tym nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, były wielokrotnie przesuwane, zaś wydane w 2025 r. rozporządzenie w zasadzie powieliło rozwiązania zawarte w rozporządzeniu z 2004 r., co wskazuje na wyraźny deficyt koncepcyjny oraz trudności systemowe w wypracowaniu spójnych i efektywnych rozwiązań umożliwiających adekwatne reagowanie na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, kierowanie bezpieczeństwem narodowym, strategia bezpieczeństwa narodowego

PREPARATION OF THE NATIONAL SECURITY MANAGEMENT SYSTEM – ANALYSIS OF NORMATIVE SOLUTIONS

Summary

The purpose of this article is to analyze the cooperation between two executive authorities in ensuring national security, identify decision-making processes related to national security and

analyze the normative solutions for the preparation of the national security management system, with a particular focus on the legislative process. The main research question is: Do current legal regulations allow public authorities to act efficiently and effectively in crisis situations and in management positions? Work on key legal acts, including the regulation of the Council of Ministers on the preparation of the national security management system, has been repeatedly postponed, while the regulation issued in 2025 basically duplicates the solutions contained in the 2004 regulation, which indicates a clear conceptual deficit and systemic difficulties in developing coherent and effective solutions enabling adequate response to contemporary threats to state security.

Keywords: national security, managing national security, national security strategy