

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

dr hab. inż. Waldemar KITLER

FUNKCJE I ZADANIA WŁADZY WYKONAWCZEJ SZCZEBŁA CENTRALNEGO W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Jeśli można się zgodzić z poglądem, że organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i kontrolnej są częścią składową szeroko pojętej organizacji bezpieczeństwa narodowego, spełniają w nim funkcje władcze, a w pewnym zakresie uczestniczą w procesie kierowania bezpieczeństwem narodowym (głównie Sejm, a w pewnym zakresie i Senat), m.in. przez ustalanie ogólnych norm postępowania, to bez wątpienia główną rolę w materii kierowania spełnia władza wykonawcza. Jej właśnie przynależne są kompetencje władcze, właściwe istocie zarządzania, w myśl Monteskiuszowskiej zasady wprowadzania prawa w życie przez władzę wykonawczą. Praktycznym przejawem tego stanu rzeczy jest wskazanie w wielu ustawach, z konstytucją na czele, prezydenta RP i organów administracji publicznej jako podmiotów sprawujących funkcje zarządzające w szeroko pojętej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Ukoronowaniem tego stanu rzeczy jest ustawa o stanie wojennym, w której wskazano na prezydenta i radę ministrów jako organy współdziałające w kierowaniu obroną państwa.

Organy władzy wykonawczej sprawują kluczową rolę w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, nie tylko przez wpływanie na zachowanie innych oraz sprawowanie nadzoru nad ich działaniem, lecz także przez podejmowanie określonych środków, dysponowanie narzędziami i gospodarowanie dobrami związanymi z osiągnięciem celów bezpieczeństwa narodowego i realizacji wynikających z nich interesów.

W gronie organów władzy wykonawczej nietrudno odróżnić te, które pełnią zwierzchnią rolę kierowniczą od tych, które odpowiadają za koordynację poczynań całej sfery wykonawczej bezpieczeństwa. Pierwszą grupę reprezentują prezydent RP oraz Rada Ministrów i Prezes RM. Drugą zaś, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej wchodzący lub niewchodzący w skład tych działów, a także wojewodowie, terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz organy samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie kompetencji organów władzy wykonawczej szczebla centralnego w dziedzinie szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego, a jednocześnie wskazanie zasadniczych dylematów, z którymi trzeba się będzie uporać w najbliższym czasie.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Kompetencje prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego wynikają wprost z postanowień konstytucji, a także z ustaw o stanach nadzwyczajnych, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy regulującej zasady użycia i pobytu SZ RP poza granicami kraju oraz wielu innych ustaw zwykłych. Na dziedzinę bezpieczeństwa narodowego oddziałują niemal wszystkie kompetencje tego naczelnego organu władzy wykonawczej. A dotyczą one:

- *organów władzy ustawodawczej* (m.in.: zarządza wybory parlamentarne; posiada prawo skrócenia kadencji sejmu, w sytuacjach określonych przez konstytucję; inicjatywy ustawodawczej oraz prawa weta zawieszającego w stosunku do projektów ustaw; podpisuje ustawy);
- *władzy sądowniczej* (powołuje sędziów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; powoływanie prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego)¹;
- *Rady Ministrów* (powoływanie składu rządu; desygnowanie premiera; przyjmowanie dymisji Rady Ministrów; wniosek do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka rady ministrów; odwołanie ministra, wobec którego sejm wyraził wotum nieufności, zwoływanie Rady Gabinetowej);
- *innych organów państwowych* (wniosek do Sejmu o powołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego, powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej, powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zwoływanie Rady Gabinetowej); *spraw zagranicznych* (razem z premierem i ministrem praw zagranicznych reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje ambasadorów Polski).

¹ Można z tym powiązać również prawo łaski.

Najpowszechniej jednak znane są kompetencje rezydenta dotyczące bezpośrednio tzw. problematyki „bezpieczeństwa i obronności państwa”. Przepis art. 126 ust. 2 konstytucji stanowi, iż „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. W zależności od charakteru i stopnia zagrożenia zewnętrznego państwa prezydent może zarządzić, na wniosek prezesa RM, powszechną lub częściową mobilizację i użycie SZ do obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 136 konstytucji). Kolejną, istotną prerogatywę głowy państwa zawiera art. 234 konstytucji stanowiący, że: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5”. Ta norma konstytucyjna daje szczególne uprawnienia prezydentowi do dysponowania, w określonej sytuacji zaistniałej w państwie i w ściśle określonym czasie, uprawnieniami przynależnymi zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Podkreślić należy, iż tylko ten organ został wyposażony w takie kompetencje, co potwierdza jego wiodącą rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego. Na uwagę zasługuje również szczególna kompetencja konstytucyjna prezydenta, związana z postanowieniem o stanie wojny, w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, jednak tylko wówczas, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (art. 116 ust. 2). Choć konstytucja nie przewiduje kompetencji do postanawiania o zawarciu pokoju, należy domniemywać, że przynależy ona również głowie państwa, z zachowaniem warunków, jak przy postanowieniu o stanie wojny.

Ponadto, na podstawie postanowień konstytucji, prezydent RP: nadaje – na wniosek ministra obrony narodowej – określone w ustawach stopnie wojskowe (art. 134 ust. 5); w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić stan wojenny na części, albo na całym terytorium państwa (art. 229); w razie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 90 dni, stan wyjątkowy na części, albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1). W tym samym trybie znosi stan wyjątkowy, a także może go przedłużyć na okres nie dłuższy niż 60 dni. W czasie trwania stanu wyjątkowego, prezydent RP, na wniosek prezesa RM, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do przywróce-

nia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane².

Kompetencje prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa zostały również określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięcie ogólnej normy konstytucyjnej, zawartej w przepisie art. 126 ust 2 konstytucji, zostało dokonane w tej ustawie, gdzie zgodnie z zapisem art. 4a ust.1 ustawy, prezydent: zatwierdza, na wniosek prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, na wniosek prezesa RM, w drodze postanowienia, Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów – plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia – na wniosek prezesa RM – o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa; inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie. Omawiana ustawa określa również zasady sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Na wniosek ministra obrony narodowej, prezydent określa główne kierunki ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa (art. 5 pkt 1), a także może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry MON i SZ RP (art. 5 pkt 2). Ponadto, na mocy postanowień ustawy regulującej kwestie użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa, prezydent, na wniosek Rady Ministrów lub prezesa RM, decyduje o użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju. Dotyczy to udziału w: konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych; misji pokojowej; akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom³. Ustawa określa też, że o podjętym postanowieniu prezydent RP niezwłocznie informuje marszałków Sejmu i Senatu⁴.

Specyfika kierowania obroną państwa wymaga przyjęcia zasady jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia jednoosobowej odpowiedzialności. Jednak w okresie obowiązywania stanu wojennego, prezydent kieruje obroną państwa we współ-

² Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, art. 11 ust. 1, DzU 2002, nr 113, poz. 985, z późn. zm.

³ Zob. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, art. 2 pkt 1; art. 3 ust. 1, DzU 1998, nr 162, poz. 1117, z późn. zm.

⁴ Tamże, art. 3 ust. 2.

działaniu z Radą Ministrów. Reguluje to przepis art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym o treści: „Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”.

W czasie obowiązywania stanu wojennego kompetencje prezydenta są wyraźnie doprecyzowane. Prezydent w szczególności: postanawia – na wniosek RM – o przejęciu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; postanawia – na wniosek RM – o stanach gotowości bojowej SZ RP; określa – na wniosek RM – zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego; może mianować – na wniosek prezesa RM – naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych (ND SZ); zatwierdza – na wniosek ND SZ – plany operacyjnego użycia SZ; uznaje – na wniosek ND SZ – określone obszary RP za strefy bezpośrednich działań wojennych⁵.

Kompetencje prezydenta RP w zakresie *bezpieczeństwa publicznego* lub *porządku publicznego*⁶, poza ustawą o stanie wyjątkowym, określono również w ustawie o Policji. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały SZ RP – na podstawie postanowienia prezydenta RP – wydanego na wniosek prezesa RM⁷. Ustawa przewiduje również, że w przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu takiej pomocy podejmuje minister ON, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁸. Jednak i w tym wypadku ustawodawca zachował zwierzchnią funkcję prezydenta nad siłami zbrojnymi przez wprowadzenie warunku zawiadomienia go o tym fakcie przez ministra ON⁹, a co istotne – prezydent może zatwierdzić lub uchylić tę decyzję, niezwłocznie wydając postanowienie w przedmiotowej sprawie¹⁰.

Z powyższego wynika, że prezydent RP posiada szerokie kompetencje, zwłaszcza odnoszące się do pełnienia straży nad suwerennością i bezpieczeństwem państwa oraz nienaruszalnością i niepodzielnością jego terytorium. A co istotne, to fakt, że owe kompetencje nabierają wyrazistego kształtu w sytuacjach nadzwyczaj-

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 10 ust. 2 pkt 1–6, DzU 2002, nr 156, poz. 1301, z późn. zm.

⁶ Określenia odrębnie użyte w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, art. 18 ust. 1, DzU 1990, nr 30, poz. 179, z późn. zm.

⁷ Zob. tamże, art. 18 ust. 1 i 3.

⁸ Art. 18 ust. 5.

⁹ Tamże.

¹⁰ Art. 18 ust. 6.

nych o charakterze stanu wyjątkowego, a w szczególności wojennego, a więc wówczas, gdy pojawia się potrzeba przywrócenia zasady jednoosobowego kierowania państwem, w rozumieniu ustawy o stanie wojennym¹¹. Co szczególne, jak nietrudno zauważyć, kompetencje prezydenta wiążą się przede wszystkim z tym, co w bezpieczeństwie narodowym (a ściślej w bezpieczeństwie państwa) od wieków najważniejsze – z tradycyjnymi jego równoważnikami: nienaruszalnością granic; niepodzielnością terytorium państwa; zachowaniem suwerennej władzy; przetrwaniem narodu, tożsamością narodową i państwową oraz ładem wewnętrznym.

2. Administracja rządowa

Najbardziej rozbudowany i aktywny element władzy publicznej, administracja publiczna, obejmuje struktury organizacyjne pojmowane jako grupy i zespoły sprawujące funkcję zarządzania sprawami publicznymi. W nauce administracji, jak stwierdza E. Radziszewski, „[...] może być rozumiana zarówno jako aparat wykonawczy państwa, czyli odpowiednie struktury powołane do realizacji zadań państwa lub jego funkcji, jak i działania mające na celu organizowanie warunków oraz zasad kształtowania stosunków społecznych, realizowanych przy zastosowaniu obowiązujących procedur prawnych. Połączenie obu wskazanych form administracji publicznej daje pełny jej obraz”¹². Powszechność administracji, wyrażająca się również w rozroście jej zasięgu organizacyjnego i sfery aktywności, zdaniem J.S. Langroda, spowodowana została koniecznością podejmowania szeregu „[...] nowych zadań w dziedzinach pozostawianych odwiecznie wyłącznej sferze przedsiębiorczości prywatnej. Obejmuje coraz to nowe dziedziny w zakresie produkcji przemysłowej, wymiany, urzeczywistniania planów gospodarczych (...). Bierze w opiekę, pod swój nadzór albo wręcz we własny zarząd coraz nowy zakres stosunków ludzkich”¹³.

Administracja publiczna jest najbardziej dynamicznym elementem władzy publicznej, bowiem w zakresie jej właściwości leży wdrażanie w życie norm porządku prawnego ustalonego przez konstytucję i ustawy. Zajmuje się zarządzaniem (nie rządzeniem), czyli działalnością planistyczną, organizatorską i kontrolną w pań-

¹¹ Kierowanie przez prezydenta obroną państwa we współdziałaniu z radą ministrów, w czasie stanu wojennego, nie jest – w ocenie autora – najlepszym rozwiązaniem pod względem funkcjonalnym i organizacyjnym.

¹² E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 9.

¹³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2003, s. 33.

stwie i na rzecz państwa (w zakresie określonym ustawami), realizowaną przy pomocy aparatu urzędniczego, i obejmującą zakres spraw o charakterze publicznym, regulowany przez ogólne normy prawne. Z tego też względu, działanie tej części władzy wykonawczej, związane z realizacją zadań publicznych, podporządkowane jest regułom prawa administracyjnego i silnie powiązane z prawem konstytucyjnym i innymi gałęziami prawa.

Wobec różnych ujęć administracji publicznej, za podstawę jej podziału przyjmujemy przepisy ustaw o Radzie Ministrów, o działach administracji rządowej i kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji, do organów administracji publicznej zaliczymy: Radę Ministrów; prezesa RM; ministrów; przewodniczących komitetów wchodzących w skład rady ministrów; centralne organy administracji rządowej (oraz urzędy centralne, osoby prawne, państwowe jednostki budżetowe) nadzorowane przez prezesa RM oraz podległe lub nadzorowane przez ministrów kierowników działów administracji rządowej¹⁴; wojewodów oraz działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolejonej), organy samorządu terytorialnego (marszałka województwa, starostę, wójta, burmistrza, prezydenta miasta)¹⁵.

(Niewątpliwie) administracji publicznej możemy przyznać prymat w dziedzinie wykonawczej bezpieczeństwa narodowego z uwagi na spełnianie przez nią zasadniczych funkcji zarządzania w tej materii, a mianowicie najważniejszych z nich tj. planowania¹⁶ i wykonawczo-organizatorskiej, a także motywowania (przewodzenia), nadzoru i kontrolowania.

Kompetencje organów administracji publicznej należy rozpatrywać przez pryzmat regulacji prawnych w poszczególnych rodzajach bezpieczeństwa narodowego, rozpatrując je zarówno rozdzielnie, dla szczegółowej penetracji problematyki, jak i łącznie zarazem, dla wykrycia prawidłowości natury ogólnej, i wspólnej dla

¹⁴ A więc, odpowiednio: nieobjęte lub objęte zakresem działów administracji rządowej.

¹⁵ Por. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 5 § 2 pkt 3, DzU 1960, nr 30, poz. 168. Przepisy ustawy, ze względu na to, że regulują sprawy postępowania administracyjnego, dotyczącego załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, wprowadzają pojęcie „organów jednostek samorządu terytorialnego”, które oznacza organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

¹⁶ Chodzi tu m.in. o ustalanie sposobów wykonywania zadań przez wykonawców oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, a także o decydowanie o podjęciu działań zorientowanych na wywołanie zjawisk, które nie zaistniałyby samoistnie.

wszystkich. Ważne jest przy tym dostrzeżenie specyfiki funkcjonowania i kompetencji zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Tymczasem główną uwagę skupimy na administracji rządowej szczebla centralnego.

2.1. Rada Ministrów

Liderem pośród administracji publicznej jest Rada Ministrów. To jej konstytucja powierzyła prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP, i kierowanie całością administracji, zaś w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach, Rada Ministrów w szczególności: zapewnia wykonanie ustaw; wydaje rozporządzenia; kontroluje i koordynuje pracę organów administracji rządowej; chroni interesy Skarbu Państwa; uchwała projekt budżetu państwa; kieruje wykonaniem budżetu oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu; sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe; zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny; zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa; sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej¹⁷.

Jednym z aktów prawnych określających nowy rodzaj kompetencji RM w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z jej postanowieniem, Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. To ona przyjmuje, w drodze uchwały, „Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”; określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i terminy jego opracowywania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego¹⁹. Przyjmuje też, w drodze uchwały, „Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej” oraz określi, w drodze rozporządzenia, sposób realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie przedmiotowego programu przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej oraz innymi organami i służbami publicznymi, bio-

¹⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1997 roku*, art. 146 ust. 4.

¹⁸ Ustawa z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, art. 7 ust. 1, tekst jednolity na dzień 01.05.2010 r.

¹⁹ Tamże, art. 5a ust. 4 i 6.

rać pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej²⁰. Jej powierzono również obowiązek wydania rozporządzenia określającego sposób tworzenia, aktualizacji oraz strukturę planów ochrony infrastruktury krytycznej, a także warunków i trybu uznania spełnienia obowiązku posiadania planu odpowiadającego wymogom w/w planu²¹.

Rada Ministrów – w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia – może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Zaś w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do prezydenta wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Klasyczne, obronne kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, konkretyzuje ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. Wedle postanowień ustawy do jej zadań wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżenie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego

²⁰ Art. 5b ust. 1 i 9.

²¹ Art. 6 ust. 7.

w państwie; prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie²². W drodze rozporządzenia Rada Ministrów określa również tryb realizacji zadań, o których mowa wyżej²³.

Z kolei, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, rada ministrów może się zwrócić do prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego. Rada Ministrów w czasie obowiązywania tego stanu w szczególności: zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa; zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej; określa, na wniosek ND SZ zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych²⁴. W stanie wojennym niektóre postanowienia prezydenta wymagają wniosku Rady Ministrów, a mianowicie dotyczące przejścia organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, stanów gotowości bojowej SZ RP oraz ich zadań w czasie stanu wojennego²⁵. Kompetencje Rady Ministrów w czasie stanu wojennego ściśle wynikają z faktu, iż jeżeli w czasie tego stanu wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów.

Wymieniono wyżej kluczowe kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Myliłby się jednak ten, kto uznałby, że nie ma ich więcej²⁶. Bez wątplenia właściwości tego organu w interesującej nas dziedzinie, mają

²² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 pkt 1–10, DzU 2004, nr 241, poz. 2416

²³ Zob. art. 6 ust. 2 pkt 1–10.

²⁴ Tamże, art. 11 ust. 1.

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym..., art. 10 ust. 2 pkt 2.

²⁶ Zgodnie z ustawą *Prawo ochrony środowiska* politykę ekologiczną państwa uchwała Sejm w wniosek Rady Ministrów, która co 4 lata przedkłada Sejmowi raport o stanie jej realizacji. RM określa w drodze rozporządzenia przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, stawki opłat za korzystanie ze środowiska, wielkość zasobów wodnych możliwych do wykorzystania w poszczególnych dorzeczach oraz koszt uzyskania wód z tych zasobów, dostępność zasobów środowiska, wymogi ochrony środowiska i stopień degradacji poszczególnych obszarów i zasobów, wynikające z dotychczasowych form korzystania ze środowiska, uciążliwość gazów, pyłów, substancji lub energii zawartych w ściekach oraz odpadów dla środowiska, potrzebę zapewnienia szczególnej ochrony zasobów wód

cechę właściwą specyficznie szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego. Jedne z nich, podobnie jak w przypadku prezydenta RP, wiążą się z tradycyjnymi równoważnikami bezpieczeństwa, inne zaś dotyczą realizacji tych potrzeb, które nie przesądzają o losach (przetrwaniu) państwa i narodu, lecz związane z nimi wartości są szczególnie bliskie każdej jednostce i grupie społecznej oraz państwu jako instytucji politycznej (jak choćby: prawa i wolności człowieka i obywatela; jakość życia; akceptowalne warunki bytu i rozwoju społecznego; bezpieczne środowisko naturalne; życie i zdrowie, porządek publiczny, kultura i zwyczaj).

2.2. Prezes Rady Ministrów

Jednoosobowym, odrębnym organem administracji publicznej, który bez wątpienia odgrywa jedną z kluczowych ról w dziedzinie bezpieczeństwa, a jednocześnie przewodzi Radzie Ministrów²⁷, jest Prezes RM. Jeśli w wielu ustawach wskazuje się na ogólne kierownictwo Rady Ministrów, to jej Prezesowi przyznaje się bardziej szczegółowe uprawnienia, czasem nawet jakby w jej zastępstwie. Świadczy o tym dobitnie postanowienie ustawy o stanie wojennym o treści: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów”²⁸. Wedle ustaleń ustawy o stanie wyjątkowym, działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, wykonuje prezes RM – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym

podziemnych i wód jezior, możliwości techniczne lub technologiczne oraz ekologiczną lub ekonomiczną racjonalność odzysku odpadów. Zgodnie z postanowieniem, ustawy o ABW oraz AW, Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowy tryb i zasady funkcjonowania Kolegium ds. Służb Specjalnych, rodzaje środków przymusu bezpośredniego oraz przypadki i sposób ich użycia, sposób postępowania przy użyciu broni palnej. Ustawa o ochronie informacji niejawnych nakłada na RM obowiązek wydania rozporządzenia określającego, m.in.: podstawowe kryteria i sposób określania poziomu zagrożeń oraz dobór środków bezpieczeństwa fizycznego odpowiednich do wskazanego poziomu zagrożeń; wymagania w zakresie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych; rodzaje zagrożeń, które należy uwzględnić przy określaniu poziomu zagrożeń; podstawowe elementy, które powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych etc, etc. To tylko trzy przykłady ustaw, które należy brać jeszcze pod uwagę rozpatrując problematykę kompetencji RM w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. A są ich dziesiątki, jeśli nie setki.

²⁷ Sprawuje wobec niej kompetencje kierownicze, koordynacyjne i kontrolne.

²⁸ Tamże, art. 11 ust. 2.

niz obszar jednego województwa²⁹. Na nim też spoczywa obowiązek informowania na bieżąco prezydenta RP o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa³⁰.

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, prezes RM może również zwrócić się do prezydenta RP z wnioskiem o postanowienie o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane³¹. W tym samym trybie, choć z powodu innych przesłanek³², w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego³³, na mocy art. 18 ust. 1 i 3 ustawy o Policji, prezes RM kieruje do prezydenta RP wnioskiem o postanowienie o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające. Jeśli zaś w identycznych okolicznościach rzecz dotyczy użycia uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji, to kom-

²⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, art. 9 pkt 1.

³⁰ Art. 10.

³¹ Art. 11 ust. 1.

³² Rzecz w tym, że w stanie wyjątkowym generalna przesłanka dotyczy przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, gdy dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, zaś w ustawie o Policji – zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, przy czym zachowany musi być warunek, iż dotyczy to pomocy udzielanej uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające. Widzimy więc, że ustawodawca w ustawie o stanie wyjątkowym nie określa rodzaju „dotychczas zastosowanych sił i środków”, w ustawie o Policji wskazuje się wyraźnie na tę formację, nie żadną inną.

³³ Zwłaszcza poprzez sprowadzenie: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach; bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4; zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego. Przywoływany wyżej art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji odnosi się do prawa użycia broni palnej w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, na siedziby naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, na obiekty gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także na obiekty dozorowane przez uzbrojona formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów. Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji...*, odpowiednio art.: art. 18 ust. 1 i 3 oraz art. 17 ust. 1 pkt 4.

petencja w zakresie decydowania o tym należy do prezes RM, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Również do premiera należą kompetencje w zakresie użycia Żandarmerii Wojskowej dla wsparcia Policji. Na mocy art. 18a ust. 1 omawianej ustawy „W razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające, do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji”.

Role premiera wyraźnie podkreśla Konstytucja RP w art. 148. Prezes RM: reprezentuje Radę Ministrów; kieruje jej pracami; wydaje rozporządzenia³⁴; zapewnia wykonywanie polityki RM i określa sposoby jej wykonywania; koordynuje i kontroluje pracę ministrów i pozostałych członków RM; sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach; jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Jako organ administracji publicznej posiada kompetencje generalne co oznacza, że do jego zadań, na zasadzie domniemania, należy wszystko to, co nie jest zastrzeżone dla innych organów. Nadzoruje organy centralne i terenowe administracji rządowej.

Uprawnienia premiera można rozpatrywać pod kątem regulacji prawnych w poszczególnych rodzajach bezpieczeństwa narodowego, a jednocześnie przez strukturę relacji łączących ten organ z innymi organami państwowymi. W efekcie uzyskujemy, że premier, w dziedzinie bezpieczeństwa, pełni wiodącą rolę w relacjach z prezydentem, m.in. ze względu na to, że zwraca się do niego z wnioskiem o: zatwierdzenie strategii bezpieczeństwa narodowego; o wydanie, w drodze postanowienia Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej RP oraz innych dokumentów wykonawczych do tej strategii; o zatwierdzenie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierowanie ich przebiegiem; o postanowienie o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa. Premier oddziałuje na działanie innych ministrów, którzy zgodnie z konstytucją kierują działami administracji rządowej i wykonują inne zadania wyznaczone przez prezesa RM, który może również zwracać się do RM o uchylenie rozporządzenia lub zarządzenia ministra³⁵.

Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej premierowi podlegają, m.in.: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Główny Urząd Statystyczny; Komisja Nadzoru Finansowego; Polski Komitet Normalizacyjny; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; Rządowe Cen-

³⁴ Także zarządzenia.

³⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 149 ust. 1 i 2.

trum Legislacji oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. W konsekwencji, przepisy ustaw regulujących dziedzinę działalności tych podmiotów nadają premierowi wiele uprawnień władczych wobec nich i zakresu ich działania. Prezes RM jest organem sprawującym nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a w razie rażącego naruszenia konstytucji lub ustawy przez organ stanowiący samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Sejmu o jego rozwiązanie. Uprawnienia premiera wobec samorządu terytorialnego wzmacniają się w stanach nadzwyczajnych, a głównie wyjątkowego i wojennego. Jeżeli bowiem organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (wojennego), prezes RM, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić³⁶ te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego (wojennego) lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisarza sprawowany przez komisarza rządowego³⁷.

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

2.3. *Ministrowie*

Ministrowie, jako kierownicy działów administracji rządowej, którym podlegają lub są przez nich nadzorowane podmioty wchodzące w skład organizacji bezpieczeństwa narodowego, realizują zadania w ramach swoich kompetencji. Ich rola nie jest w tym zakresie jednakowa, do najważniejszych pośród nich należy zaliczyć ministrów kierujących działami administracji rządowej: architektura i budownictwo; budżet; finanse publiczne; instytucje finansowe; gospodarka; gospodarka morska; gospodarka wodna; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; kultura fizyczna i sport; łączność; gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; nauka; obrona narodowa; oświata i wychowanie; praca; rolnictwo; rozwój wsi; rozwój regionalny; rynki rolne; Skarb Państwa; sprawiedliwość; szkolnictwo wyższe; transport; środowisko; sprawy wewnętrzne; sprawy zagraniczne; zabezpieczenie społeczne; zdrowie. Pośród nich można jeszcze wyróżnić tradycyjnie ukształtowaną, ścisłą grupę, którą stanowią ministrowie ds. zagranicznych, obrony narodowej, wewnętrznych,

³⁶ Pamiętać przy tym należy, że rozwiązanie przez Sejm organ stanowiącego samorządu terytorialnego nie jest tożsame z ich zawieszeniem przez Prezesa RM.

³⁷ Odpowiednio: ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*..., art. 12 ust. 1 oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym*..., art. 14 ust. 1.

gospodarki oraz łącznie budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (formalnie – minister finansów).

W obecnym systemie prawnym trudno odnaleźć bezpośrednie odniesienia do kompetencji i zadań ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Nietrudno jednak dociec, że ministrowie sprawują swoje kompetencje w poszczególnych działach administracji rządowej na rzecz wielu rodzajów bezpieczeństwa narodowego. Obecne rozwiązania prawne, dotyczące kompetencji ministrów np. w obszarze obronności określa art. 18 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przepis ten jest ogólny i nie precyzuje zadań obronnych ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej, wskazując jedynie sposób realizacji tych zadań, przez stwierdzenie, że ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi³⁸. Z kolei przepisy ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wskazują na ministrów wykonujących prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa (co najmniej 50%) w spółkach handlowych, jako właściwych do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, wykonywanych przez przedsiębiorcę³⁹. Ponadto, w punkcie trzecim przywoływanego artykułu ustawa daje podstawę do tego, by w drodze rozporządzenia RM rozszerzyć oddziaływanie ministrów na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, których działalność związana jest z: eksploatacją lotnisk i portów morskich; kolportażem; nadawaniem programów radiowych i telewizyjnych; produkcją, transportem i magazynowanie produktów naftowych; produkcją, remontem lub modernizacją uzbrojenia i sprzętu wojskowego; realizacją obrotu specjalnego; transportem; usługami pocztowymi; usługami telekomunikacyjnymi; wytwarzaniem, dystrybucją i przesyłaniem gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej⁴⁰. Wydane na podstawie ustawy rozporządzenie RM ustala, że organem organizującym i nadzorującym wykonywanie zadań na

³⁸ Zgodnie się podkreśla, że niezbędne jest przyjęcie nowych regulacji ustawowych wyraźnie określających do jakich działań w obszarze obronności są zobowiązani ministrowie kierujący poszczególnymi działami oraz wynikające z tych obowiązków kompetencje w stosunku do innych podmiotów (podległych, podporządkowanych, nadzorowanych).

³⁹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, art. 5 pkt 1, DzU 2001, nr 122, poz. 1320 oraz DzU 2002, nr 188, poz. 1571.

⁴⁰ Tamże, art. 5 pkt 3 i art. 3 pkt 1–10.

rzecz obronności państwa⁴¹ jest: minister właściwy do spraw gospodarki; minister właściwy do spraw Skarbu Państwa; minister właściwy do spraw gospodarki morskiej; minister właściwy do spraw transportu; minister właściwy do spraw łączności; minister obrony narodowej; minister właściwy do spraw zdrowia⁴².

W art. 37 ustawy o działach administracji rządowej stwierdza się, że: „Minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa Państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych”, co wyraźnie świadczy o szerszym ujęciu właściwości ministrów w interesującej nas dziedzinie. Także w ustawie o stanie klęski żywiołowej wskazuje się na ministra właściwego ds. wewnętrznych lub innego ministra do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski lub ich usuwanie, jako organ kierujący działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej⁴³. Ważną rolę ministrów dostrzegamy również w regulacjach ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Organy te uczestniczą w sporządzeniu „Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”, a także realizują inne zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

Wiele kompetencji i zadań ministrów w zakresie bezpieczeństwa wynika wprost lub pośrednio z treści ustaw i aktów wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, ekologicznego, społecznego, kulturowego, powszechnego i publicznego, których prezentacji, w znaczącej części, dokonano w poprzednim rozdziale. Kierując się potrzebą syntetycznego ujęcia kompetencji i zadań ministrów można przyjąć, że istnieje jakaś główna grupa zadań wspólnych dla ministrów – realizowanych na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Obejmują one:

- monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń oraz wyzwań w ramach kierowanego działu administracji;
- zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium RP oraz poza jej granicami przez koordynację określonych zadań w danym dziale administracji rządowej;

⁴¹ W rozumieniu art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*.

⁴² Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*, § 2 pkt 1–7, DzU 2010, nr 198, poz. 1314 oraz załącznik „WYKAZ PRZEDSIĘBIORCÓW O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU GOSPODARCZO-OBRONNYM”.

⁴³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski...*, art. 8 pkt 4.

- zapobieganie skutkom tych zagrożeń oraz ich usuwanie, z udziałem w kierowaniu obroną państwa włącznie.

Powyższe funkcje ministrowie realizują przygotowując koncepcje polityki rządu w zakresie swojego działania, wnosząc odpowiednie projekty aktów normatywnych pod obrady rządu, reprezentując przyjęte przez rząd określone polityki działania państwa. W rezultacie, ministrowie określają zasady, metody i sposoby działania administracji w kierowanych działach. Nadzorują organizowanie i wykonywanie zadań w podległych lub nadzorowanych przez nich urzędach i jednostkach organizacyjnych, a jednocześnie przygotowują je do funkcjonowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny, w tym do działania na stanowiskach kierowania. Powinni zapewnić organizowanie współpracy w realizacji zadań podległych im urzędów i jednostek organizacyjnych z urzędami i jednostkami organizacyjnymi innych działów administracji rządowej, opracowywać stosowne plany funkcjonowania kierowanego działu, w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny oraz nadzorować opracowywanie planów podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych urzędów i jednostek organizacyjnych. Do ministrów należy planowanie wydatków budżetowych na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa, organizowanie szkolenia oraz sprawowanie nadzoru i koordynowanie zadań przez podległe lub nadzorowane organy, urzędy i jednostki organizacyjne oraz prowadzenie działalności kontrolnej i sprawozdawczej w tym zakresie.

2.4. Centralne organy administracji rządowej (oraz urzędy centralne, osoby prawne, państwowe jednostki budżetowe) nadzorowane przez Prezesa RM oraz podległe lub nadzorowane przez ministrów kierowników działów administracji rządowej

Sfera wykonawcza w obszarze działania administracji rządowej, to w zasadzie cały kompleks różnego typu straży, służb i inspekcji raz innych podmiotów państwowych, które są nadzorowane przez prezesa RM albo podlegają lub są nadzorowane przez poszczególnych ministrów. Poprzedni rozdział prezentuje złożony zakres prawnych regulacji bezpieczeństwa narodowego, wskazując jednocześnie na organy administracji publicznej i podległe im instytucje, które uczestniczą w realizacji celów narodowych w tej dziedzinie. Łatwo dostrzec, że niektóre z nich (umownie – grupa I) zostały powołane rozmyślnie, obok sił zbrojnych, jako wyspecjalizowane narzędzia państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (w jego ochronie, utrzymaniu i tworzeniu), jak straże, służby, inspekcje i inne podmioty⁴⁴. Inne zaś (grupa II), prze-

⁴⁴ To m.in.: służby specjalne; policja; straż graniczna; służba więzienna; straż pożarna; obrona cywilna; służba celna; inspekcja sanitarna, weterynaryjna, farmaceutyczna, handlowa, nadzoru budowlanego, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, jakości handlowej

znaczone do zadań innej natury, związanych z przejmowaniem przez państwo funkcji władczych, w tym wykonawczych, organizatorskich, i kontrolnych nad różnymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego, z biegiem czasu zaprzężone zostały do dzieła, które określamy tworzeniem bezpieczeństwa narodowego⁴⁵. Nietrudno też zauważyć, że w grupie pierwszej są takie instytucje, które uczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego w klasycznym jego znaczeniu, a więc bezpieczeństwa państwa. Tych jest znacznie mniej (Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Straż Graniczna, Policja, Centralne Biuro Antykorupcyjne)⁴⁶, większość zaś, to narzędzia, które powołano do zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie, który nie przesądza o losach państwa, jego ładzie wewnętrznym, lecz wpływa na wytwarzanie i ochronę wartości rozszerzających dziedzinę bezpieczeństwa, jak to prezentowano we wcześniejszych rozdziałach (inne niż w/w służby, inspekcje i straże oraz jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, z samorządowymi włącznie). Powyższe ustalenia mają silny związek z przyjętą na samym początku istotą *bezpieczeństwa narodowego*, które jest zjawiskiem (i pojęciem) szerszym aniżeli *bezpieczeństwo państwa*.

Szczegółowe omawianie zadań, zarówno jednej, jak i drugiej grupy podmiotów, wymaga oddzielnej publikacji, niniejszym więc zaprezentowane zostaną kluczowe misje w poszczególnych grupach podmiotów.

W grupie I centralnych organów administracji rządowej, jako wyspecjalizowanych narzędzi państwa w dziedzinie bezpieczeństwa kluczową rolę od lat (często wieków) spełniają służby specjalne⁴⁷. Ich misja wiąże się głównie z zapewnieniem

artykułów rolno-spożywczych, transportu drogowego; nadzór geodezyjny i kartograficzny, służba ochrony zabytków; kontrola skarbowa oraz posiadające status jednolitej, umundurowanej i uzbrojonej formacji Biuro Ochrony Rządu.

⁴⁵ Są to m.in.: Urząd Dozoru Technicznego; Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; Urząd Transportu Kolejowego; urzędy morskie; Główny Urząd Statystyczny; Polski Komitet Normalizacyjny, Główny Urząd Miar; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych; Urząd Regulacji Energetyki; Transportowy Dozór Techniczny; Komisja Papierów Wartościowych i Giełd; Komisja Nadzoru Finansowego; Zakład Ubezpieczeń Społecznych; Agencja Rezerw Materiałowych; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej; Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej; Urząd Lotnictwa Cywilnego; Państwowa Agencja Atomistyki; Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

⁴⁶ Nie bierzemy tu pod uwagę dyplomacji i sił zbrojnych, traktując je jako odrębne instytucje (organy państwa) niewchodzące w skład administracji publicznej.

⁴⁷ Określa się często, że służby specjalne prowadzą działania niejawne na terenie kraju, zaś te które działają poza jego granicami, to służby tajne. Jednak i tak najczęściej w publi-

bezpieczeństwa politycznego, ekonomicznego i militarnego, a także publicznego, szczególnie w zakresie ochrony panującego w państwie ładu prawnego oraz porządku publicznego. Ich działania często wiążą się z pozostałymi rodzajami bezpieczeństwa narodowego. Zajmują się pozyskiwaniem informacji, w tym rozpoznawaniem zagrożeń często o kluczowym znaczeniu dla interesów państwa, ich zwalczaniem, jeśli to należy do zakresu ich właściwości oraz dezinformowaniem analogicznych służb innych państw. Ich zadania obejmują, m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa; uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie informacji mogących mieć znaczenie dla obronności, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ RP; rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie niektórych przestępstw; realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych; uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego; prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej⁴⁸. To także zadania związane z: uzyskiwaniem, analizowaniem, przetwarzaniem i przekazywaniem właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego, obronnego, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP, oraz warunków realizacji przez nie zadań poza granicami państwa; rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP; ochroną zagranicznych przedstawicielstw RP i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom RP; rozpoznawaniem międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej; rozpoznawaniem

kacjach i codziennej działalności, jedno i drugie opatruje się wspólnym określeniem służby specjalne, co się potwierdza w działalności Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych lub Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

⁴⁸ To głównie zadania przewidziane dla służb kontrwywiadowczych. Zob.: ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, art. 5 ust. 1, DzU 2002, nr 74 poz. 676, z późn. zm.; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego*, art. 5, DzU 2006, nr 104, poz. 709, z późn. zm.

międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawaniem międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z jej rozprzestrzenianiem oraz środków jej przenoszenia; rozpoznawaniem i analizowaniem zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, obronność państwa i zdolność bojową SZ RP oraz podejmowaniem działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń⁴⁹.

Najnowszą z powołanych w Polsce służb (w 2006 roku) jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), jako służba specjalna przeznaczona do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa⁵⁰. Do jej zadań należy m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonego rodzaju przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, obowiązkowi podatkowemu i rozliczeniu z tytułu dotacji i subwencji, w zakresie określonym ustawami, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa; finansowaniu partii politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją oraz ściganie ich sprawców; ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵¹.

Pozostałe podmioty wykonawcze I grupy, straża, służby i inspekcje oraz podmioty niemające takiego statusu (np. BOR), również celowo utworzone na rzecz realizacji misji w zakresie bezpieczeństwa, wykonują również szereg ważnych zadań w wymiarze wewnętrznym, a w określonych wypadkach i zewnętrznym. Część z nich to formacje umundurowane i uzbrojone, które mogą stosować środki przymusu w wykonywaniu swoich obowiązków. To dość liczna część podmiotów grupy I wykonuje zadania służące realizacji misji państwa w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego, kulturowego, społecznego, powszechnego oraz publicznego. W wielu wypadkach jej działania mają silny związek z zapewnieniem bezpieczeństwa politycznego,

⁴⁹ To zadania wywiadu. Zob. także, odpowiednio w obydwu ustawach art. 6 i art. 6.

⁵⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, art. 1 ust. 1, DzU nr 104, poz. 708, z późn. zm.

⁵¹ Tamże, szczegółowe zadania art. 2.

ekonomicznego i militarnego, może nie decydujący, ale bez wątpienia wypełniający przedmiotową treść tych rodzajów bezpieczeństwa.

Druga grupa centralnych organów administracji rządowej oraz urzędów centralnych, osób prawnych, państwowych jednostek budżetowych, ze względu na charakter swojej działalności wspiera grupę I. Ta liczna grupa podmiotów realizuje rozległe zdania, z których wiele, nawet pośrednio, oddziałuje na tworzenie, monitorowanie, rozpoznawanie, analizowanie i nadzorowanie materialnych, organizacyjnych, technicznych i technologicznych, infrastrukturalnych i informacyjnych warunków realizacji misji bezpieczeństwa narodowego.