

PIOTR BLICHARZ \*

Departament Analiz Przygotowań Obronnych Administracji Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, Polska

## RELACJE NORMATYWNE PORZĄDKUJĄCE WSPÓŁDZIAŁANIE EGZEKUTYWY NA NACZELNYM POZIOMIE SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RP W OKREŚLONYCH, NADZWYCZAJNYCH STANACH FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA



**Executive in normative relations ordering the top level of national security management system in certain conditions operation of the state**

**ABSTRAKT:** Niniejszy artykuł jest próbą wskazania relacji normatywnych między członami władzy wykonawczej, którą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują prezydent i Rada Ministrów. Relacje porządkujące SKBN, w skład którego wchodzi m.in. wzmiankowana dwuczłonowa egzekutywa, muszą być tak określone, żeby system funkcjonował optymalnie. Ponieważ jednym z zadań realizowanych przez SKBN, zapewniający ciągłość podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, jest realizowanie czynności związanych z kierowaniem obroną państwa, w niniejszym opracowaniu wskazano relacje normatywne zachodzące między prezydentem, a Radą Ministrów, w tych stanach funkcjonowania państwa, w których współpraca między tymi organami uwypukla się najwyraźniej. W związku z tym, że wyraźnie, konstytucyjnie określoną kompetencją Prezydenta dotyczącą bezpośrednio bezpieczeństwa państwa jest także wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego, to na tych dwóch stanach skupiono się w niniejszym opracowaniu. W opracowaniu wskazano także na możliwość – w sytuacji braku transparentnie określonych relacji – pojawiania się sporów kompetencyjnych i zawłości (negatywnie wpływających na optymalne funkcjonowanie SKBN, związanych ze sprawowaniem władzy wykonawczej przez dwa „niezależne” organy konstytucyjne).

**SŁOWA KLUCZOWE:** system, kierowanie, relacje, władza wykonawcza

---

\* dr inż. Piotr Blicharz, Administration Defence Preparations Analysis Department of the Chancellery of the Prime Minister, Warsaw, Poland.

 <https://orcid.org/0000-0003-2569-9770>  [piterblicharz@gmail.com](mailto:piterblicharz@gmail.com)

Copyright (c) 2019 Piotr Blicharz. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

**ABSTRACT:** This article is an attempt to identify the normative relations between the decision-making members of executive power, which is based in the Republic of Poland on the Polish President and the Council of Ministers. Relations ordering national security management system (NSMS), which includes the mentioned two-man executive must be so defined that the system functioned optimally. One of the tasks performed by NSMS, to ensure continuity of decisions and actions for the maintenance of national security, is to pursue activities related to management of state defense. Therefore, in this article was noted, normative relations between the president and the Council of Ministers, in the state of functioning of the state, during which (depending on circumstances) president cooperates with the other member of the dualistic executive (martial law). Constitutionally defined competence of the president regarding the direct security of the state is also introducing a state of emergency. These two states devoted predominant part of the article, a "starting point" for discussion was the "guardian of sovereignty." It should be clear that the two above-mentioned states of emergency relating directly to the cooperation of president with other authorities. In this study it was also an attempt to present the possibility - in the absence of transparently specific relationship - the appearance of conflicts of competence and complexities (negatively affecting the optimal functioning of NSMS, related to the exercise of executive power by the two "independent" constitutional bodies).

**KEYWORDS:** system, management, relations, executive power

## WPROWADZENIE

W niniejszym opracowaniu podjęto problematykę relacji normatywnych<sup>1</sup> zachodzących między dwoma naczelnymi organami władzy wykonawczej: Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej (prezydentem) i Radą Ministrów (wraz z Prezesem Rady Ministrów)<sup>2</sup>, w tych nadzwyczajnych stanach funkcjonowania państwa, których wprowadzanie wymaga wzajemnej kooperacji między nimi. Obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązanie ustrojowe, w którym władzę wykonawczą sprawują dwa niezależne organy konstytucyjne, z jednej strony uniemożliwia koncentrację całości władzy w „jednej ręce”, z drugiej zaś generuje potrzebę współpracy, w celu – najogólniej mówiąc – ratowania bytu państwa.

---

<sup>1</sup> Relacjami normatywnymi określono te sprzężenia zachodzące między elementami systemu, które stanowią o ich hierarchii, podporządkowaniu i zwierzchności (tu: elementów naczelnego poziomu SKBN RP). Ich odzwierciedleniem są kompetencje poszczególnych organów do podejmowania określonych działań adekwatnie do przypisanych ról w systemie. Normują również kwestie tworzenia źródeł prawa „niższego rzędu” na podstawie delegacji prawnych zawartych w aktach „wyższego rzędu”. Szerzej o relacjach porządkujących naczelną poziom SKBN w: P. Blicharz, *Relacje porządkujące naczelną poziom systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej*, rozprawa doktorska, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 10.

Sankcjonowany rozporządzeniem<sup>3</sup> Rady Ministrów (RM) System Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym (SKBN), przygotowywany „[...] w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym [...] kierowania obroną państwa”<sup>4</sup>, musi być określony na podstawie relacji, które zapewnią jego optymalne<sup>5</sup> działanie we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Innymi słowy, jeżeli SKBN ma funkcjonować w sposób optymalny, musi stanowić „[...] spójną i uporządkowaną całość, tworzoną przez zbiór elementów, połączonych relacjami porządkującymi, dającymi możliwość pełnej realizacji funkcji kierowania [...] w oparciu o zunifikowane rozwiązania legislacyjne, organizacyjne, a także zdolność do sprawnego porozumiewania się (komunikowania)”<sup>6</sup>.

Spektrum i złożoność problematyki związanej z Systemem Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) i SKBN wraz z „jego” swoistym (sub)systemem relacji porządkujących, implikowały konieczność skupienia się na relacjach normatywnych określających współdziałanie naczelných organów władzy wykonawczej w określonych, nadzwyczajnych stanach funkcjonowania państwa. W związku z powyższym, kwestie m.in. formalno-prawne związane z SBN (który do dziś nie został ustawowo „zalegalizowany”<sup>7</sup>) i SKBN (sankcjonowanym aktem prawnym półtorej dekady temu, który do chwili obecnej pozostaje w obiegu prawnym bez gruntownej nowelizacji – mimo pojawiających się nowych typów zagrożeń, w szczególności

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, (Dz.U. 2004, poz. 978, ze zm).

<sup>4</sup> *Ibidem*, § 3. Mimo, iż zakres przedmiotowy rozporządzenia RM w § 1 pkt. 1 literalnie wskazuje „kierowanie obroną państwa” (co wskazuje na obronny charakter rozporządzenia, chociaż w swojej treści uwzględnia ono również kierowanie bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, czy w razie wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego), należy mieć na uwadze, że SKBN przygotowywany jest w celu: zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań utrzymujących bezpieczeństwo narodowe w tym: monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków, a także skali zagrożeń; zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami; zapobieganie skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwania; kierowanie obroną państwa. *Vide: Ibidem*, § 3 pkt 1-4.

<sup>5</sup> Za warunek optymalny współdziałania podmiotów, należy uznać kooperację polegającą na tym, że jeżeli w danej grupie współdziałających wyróżniamy elementy, zawsze któryś z nich „pomaga” elementowi funkcjonującemu poza obrębem grupy do której należy lub jest wspomagany przez element spoza swojej grupy. *Vide: T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 89-90.

<sup>6</sup> *Vide: W. Kitler, Pojęcie i struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP w ujęciu procesualnym i teoretycznym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP wybrane problemy*, AON, Warszawa 2013, s. 12.

<sup>7</sup> SBN nie doczekał się do dnia dzisiejszego uregulowania formalno-prawnego, więc podejmowane dotychczas działania, które mają na celu integrację wysiłków poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, wypełniają doraźnie, w zależności od potrzeb, pojawiające się luki lecz nie wprowadzają kompleksowych rozwiązań w skali instytucji państwa. W sensie prawnym system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej. Por. *Strategia Rozwoju Systemy Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 14.

hybrydowych, czy asymetrycznych), przedstawiono w takim zakresie, aby możliwe było zrozumienie istoty rozpatrywanych zagadnień. Niezależnie od powyższego należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że konieczność funkcjonalizacji SKBN jest kwestią konsekwentnie podnoszoną w dokumentach strategicznych. I mowa tu o dokumentach opracowywanych na podstawie dwóch równolegle obowiązujących „reżimów” prawnych dotyczących opracowywania strategii, czyli ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>, z której wywodzi swój rodowód Strategia Bezpieczeństwa Narodowego<sup>9</sup> oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>10</sup>, która stanowiła podstawę do opracowania Strategii Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>11</sup>. Mimo, iż w przywołanych dokumentach dostrzega się konieczność usprawnienia SKBN m.in. „poprzez doprecyzowanie kompetencji organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą”<sup>12</sup>, w dalszym ciągu są to („tylko”) zapisy nie znajdujące odzwierciedlenia w działaniach, które przyczyniłyby się do formalno-prawnego sankcjonowania SBN<sup>13</sup> i uczyniłyby SKBN bardziej funkcjonalnym.

Powracając do kwestii dualistycznej egzekutywy, należy bezwzględnie podkreślić, iż w celu uniknięcia sporów kompetencyjnych, wydłużających proces decyzyjny w normalnym stanie funkcjonowania państwa, ale przede wszystkim przy wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych (które wymagają zdecydowanego i szybkiego działania), zasadniczą kwestią

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2019 r., poz. 1541), art. 4a, ust. 1, pkt 1.

<sup>9</sup> Zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r., „kluczowe zadania wiążą się z ustanowieniem podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wdrożeniem zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania bezpieczeństwem narodowym, jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa”. *Vide: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 43.*

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295), art. 4.

<sup>11</sup> *Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017 r.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 357.

<sup>13</sup> Pojęcie SBN RP „wprowadziła” *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007*, zgodnie z którą, niniejszy system stanowiły: podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (zapewniający ciągłość podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa) oraz podsystemy wykonawcze. Zgodnie z zapisami SBN 2007, na przedmiotowy system składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych. W. Kitler podkreśla, że uznano wówczas za wyjątkowo pilną kwestię mi poprawy skuteczności i możliwości współdziałania międzyresortowego, a także usprawnienia komunikacji między wszystkimi elementami systemu. *Vide: W. Kitler, Pojęcie i struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP..., op. cit., s. 23.*

jest precyzyjne określenie uprawnień, obowiązków oraz zakresu odpowiedzialności poszczególnych organów. Kompetencje oraz relacje między prezydentem czuwającym nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium<sup>14</sup>, a RM, zapewniającą bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz sprawującą ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju<sup>15</sup>, powinny tak porządkować SKBN, aby działał w sposób optymalny.

Celem artykułu jest egzemplifikacja<sup>16</sup> relacji (tu: normatywnych) zachodzących między dwoma członami egzekutywy przy wprowadzaniu określonych, nadzwyczajnych stanów funkcjonowania państwa. Obowiązujący model (naczelnej) władzy wykonawczej generuje potrzebę określenia relacji między poszczególnymi jej organami (elementami naczelnego SKBN) w sposób możliwie „idealny”<sup>17</sup>.

## **(POD)SYSTEM KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM W UJĘCIU FORMALNO - PRAWNYM**

(Pod)system kierowania bezpieczeństwem narodowym, jako element (podsystem) SBN przeznaczony do kierowania nim, obejmuje organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP, wraz z Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, z chwilą jego mianowania)<sup>18</sup>. Mając na względzie, że jest on przygotowywany dla zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań w celu utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym kierowania obroną państwa<sup>19</sup>, nie ma wątpliwości, że ma on żywotne znaczenie dla całego SBN, dla polskiej racji stanu<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Por. Konstytucja..., art. 126.

<sup>15</sup> Por. *Ibidem*, art. 146.

<sup>16</sup> Vide: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1978, s. 206. Ponadto, *Słownik języka polskiego*, stanowi, iż egzemplifikacja oznacza zilustrowanie czegoś przykładami; też: przykład ilustrujący coś. Vide: *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

<sup>17</sup> Vide: Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 24.

<sup>18</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania..., § 2 ust. 1 i 2.

<sup>19</sup> Vide: *Ibidem*, § 3 pkt 4.

<sup>20</sup> W opinii W. Kitlera racja stanu jest szczególnym przypadkiem interesów państwa (narodowych), tych nadrzędnych, znajdując się ponadto na samym wierzchołku ich hierarchicznego porządku i stanowiących system najżywoźniejszych – wewnętrznych i zewnętrznych – interesów państwa preferowanych w jego działalności. Vide: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2013, s. 93.

Biorąc pod uwagę, iż możliwe jest wyróżnienie wzmiankowanego podsystemu z rzeczywistości, rozpatrywanie go jako całości tworzonej przez zbiór elementów i relacji między nimi, celowo zorientowanej i zorganizowanej, znajduje uzasadnienie określenie go mianem systemu<sup>21</sup> – SKBN (co znajduje swoje odzwierciedlenie w źródłach powszechnie obowiązującego prawa).

W związku z tym, że istotę kierowania stanowi oddziaływanie informacyjno-decyzyjne aparatu kierującego (decydenta) na komórki organizacyjne tak, aby jeden obiekt oddziaływał na inny, i które zmierza do tego, aby obiekt kierowany zachowywał się (działał, funkcjonował) w kierunku postawionego przed nim celu<sup>22</sup>, uzasadnione będzie stwierdzenie, iż funkcję naczelnego aparatu kierowniczego, decydenta politycznego w sprawach kierowania bezpieczeństwem narodowym, pełnią wspólnie – jako organy władzy wykonawczej – prezydent

i RM (wraz z Prezesem RM). Przywołując zasygnalizowaną na wstępie ustrojową specyfikę władzy wykonawczej, bez głębszych analiz można stwierdzić, że przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązanie stanowi duże wyzwanie dla kierowania bezpieczeństwem narodowym, a wężiej i przede wszystkim dla kierowania obroną państwa, bowiem wówczas najwyraźniej uwypukla się współpraca organów władzy wykonawczej. Współzależności wynikające z konstytucyjnych prerogatyw prezydenta i RM w dziedzinie kierowania bezpieczeństwem narodowym (kierowania SBN) oraz zbyt ogólny, niedoprecyzowany charakter treści ustaw (w tym m.in. blankietowy charakter delegacji ustawowej, stanowiącej dla RM podstawę do określenia zadań wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności<sup>23</sup>), może powodować

---

<sup>21</sup> Vide: P. Sienkiewicz, *Analiza Systemowa. Podstawy i zastosowania*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994, s. 268.

<sup>22</sup> Por. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 185, 201-203.

<sup>23</sup> Vide: Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., *op. cit.*, art. 6. Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji..., *op. cit.*, „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Ogólny charakter upoważnienia dla organu administracji publicznej zawarty w ustawie o powszechnym obowiązku obrony... sprawia, że organ jest zmuszony samodzielnie ustalić treść rozstrzygnięcia znajdującego swoje odzwierciedlenie w rozporządzeniu (organ samodzielnie określa sposób w jaki skorzysta z udzielonego upoważnienia i ustala jaki konkretny cel ma osiągnąć). Vide: również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt K 1/08 (dot. zgodności art. 35a ust. 5 ustawy o Policji – treść nie określa wytycznych dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia wykonawczego – z art. 92 ust. 1 Konstytucji...), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/08>. (dostęp: 30.06.2019)

różnorodne interpretacje, w konsekwencji utrudniając sprawne współdziałanie. Dlatego tak ważna jest konieczność zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa<sup>24</sup> oraz „doskonalenie mechanizmu koordynacji działań i współpracy podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego”<sup>25</sup>.

Mając na względzie, iż na SBN składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich<sup>26</sup>, to bez wątpienia – w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym – to władza wykonawcza (prezydent oraz RM z Prezesem RM i związana z nimi administracja publiczną), pełni rolę lidera, który ma możliwość realizowania czterech zasadniczych funkcji kierowania<sup>27</sup>. Kompetencje do podejmowania kluczowych decyzji (politycznych), a co za tym idzie inicjowania działań (procesów) w obszarze bezpieczeństwa narodowego, umieszczają egzekutywę na poziomie nadrzędnym w hierarchii SKBN.

Na konieczność wyodrębnienia naczelnego poziomu SKBN, ze względu na funkcję (kompetencje) dualistycznej egzekutywy, realizującej działania na rzecz całego SBN wskazuje Waldemar Kitler. Podkreśla bowiem, że „na tym poziomie zapadają bowiem najważniejsze akty władcze dotyczące funkcjonowania SBN, przesądzające o zachowaniach, sposobach i formach działania całej sfery wykonawczej”<sup>28</sup>.

Analizując poszczególne naczelne elementy<sup>29</sup> SKBN przez pryzmat oddziaływań, które między nimi zachodzą w związku z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym, rozważania nad relacjami porządkującymi przedmiotowy system skoncentrowały się na prezydencie RP oraz RM (wraz z Prezesem RM), na którą ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>30</sup> deleguje obowiązek przygotowywania SKBN.

---

<sup>24</sup> *Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, *op. cit.*, s. 357.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, pkt 83.

<sup>27</sup> Vide: W. Kitler (red.) *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych ...*, *op. cit.*, s. 37.

<sup>28</sup> W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 267.

<sup>29</sup> Naczelnym poziomem kierowania bezpieczeństwem narodowym RP, wraz z władzą wykonawczą (decydującym politycznym w sprawach kierowania bezpieczeństwem narodowym RP) stanowią: władza ustawodawcza (Sejm i Senat wraz z Marszałkami Sejmu i Senatu, jako potencjalnymi następcami Prezydenta RP) oraz władza sędziowska (Sądy i Trybunały).

<sup>30</sup> Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., *op. cit.*, art. 6 ust. 1 pkt 3.

W opinii Bogusława Banaszaka, „jedyną, wyraźnie konstytucyjnie określoną kompetencją prezydenta dotyczącą bezpośrednio bezpieczeństwa państwa jest wprowadzanie stanu wojennego i stanu wyjątkowego”<sup>31</sup>. Mając powyższe na względzie oraz to, że przygotowanie SKBN wiąże się z realizacją przedsięwzięć zapewniających organom (tu: naczelnym) wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym<sup>32</sup>, uzasadnione jest wskazanie tych relacji zachodzących między elementami naczelnego poziomu SKBN, które zostały zdefiniowane przez przepisy prawa powszechnego, określające swoim zakresem przedmiotowym tryb wprowadzania i znoszenia ww. stanów<sup>33</sup>.

Biorąc pod uwagę wyróżnione w ustawie zasadniczej trzy stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej, wprowadzane w przypadku gdy do przewyższenia szczególnych zagrożeń zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, dwa pierwsze wymagają współdziałania prezydenta i RM (wraz z Prezesem RM).

#### **RELACJE NORMATYWNE PORZĄDKUJĄCE WSPÓŁDZIAŁANIE EGZEKUTYWY NA NACZELNYM POZIOMIE SKBN – STAN WOJENNY**

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek RM może (zasadnym jest zwrócenie uwagi na fakultatywność działania – przypis P.B.) wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”<sup>34</sup>. Należy dodać, że „Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia”<sup>35</sup>. Przy wprowadzeniu omawianego stanu nadzwyczajnego mamy zatem do czynienia z koniecznością współdziałania dwóch organów władzy wykonawczej, a wraz z tym z wymogiem podpisu wzmiankowanego rozporządzenia przez Prezesa RM, który

---

<sup>31</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz 2. Wydanie*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 732.

<sup>32</sup> W czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym, w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny. *Vide*: Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu ..., *op. cit.*, § 4 ust. 1.

<sup>33</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932, tj. oraz ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym Dz.U. z 2017 r. poz. 1928, ze zm.

<sup>34</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, art. 229.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 228, ust. 2.



kontrasygnując je, ponosi odpowiedzialność przed Sejmem<sup>36</sup>. W przypadku niekontrasygnowania przedmiotowego aktu prawnego, stan wojenny nie zostanie wprowadzony<sup>37</sup>.

Krzysztof Prokop zwraca uwagę na to, że niedopuszczalne jest wprowadzenie stanu wojennego przez prezydenta działającego „z urzędu”, podkreślając tym samym prerogatywę RM i Prezesa RM<sup>38</sup>.

Bogusław Banaszak komentuje, iż wniosek o którym mowa powyżej, może wywoływać różnice poglądów co do obszaru obowiązywania omawianego stanu nadzwyczajnego (innymi słowy wniosek zbyt daleko idący może wiązać się z ograniczeniem zakresu terytorialnego, z kolei konsekwencją niedoszacowania zagrożeń może być rozszerzenie tego zakresu), wskazując jednocześnie na możliwość niepodpisania przez Prezesa RM przedmiotowego rozporządzenia. Jeżeli jednak Prezes RM, dokonując kontrasygnaty zastrzeże, iż czyni to działając w stanie wyższej konieczności (dbając o dobro państwa, nie chce uniemożliwić przeciwdziałania zagrożeniom), całą odpowiedzialność za wprowadzenie środków nadmiernych do zaistniałej sytuacji ponosi prezydent (podlegając ocenie – po przywróceniu stanu normalnego – przez Trybunał Stanu)<sup>39</sup>.

Prezydent znosi stan wojenny na wniosek RM, po ustaniu przyczyn, przez które został wprowadzony. W tym przypadku jednak, nie może być tu mowy o fakultatywności w podjęciu decyzji. Nie może on nie uwzględnić niniejszego wniosku i w konsekwencji jest zobligowany do wydania rozporządzenia (również podpisywanego przez Prezesa RM). Zasadnym jest zwrócenie uwagi na możliwość znoszenia stanu wojennego – w odniesieniu do zakresu terytorialnego – sukcesywnie, na części lub całym terytorium państwa, stosownie do „likwidacji” zagrożenia<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, art. 144, ust. 2.

<sup>37</sup> Należy dodać, że dopiero podpis Prezesa RM czyni akt urzędowy prezydenta wywołującym odpowiedni skutek w systemie prawnym. Do tego czasu można jedynie mówić o projekcie takiego aktu, który nie wywiera żadnego skutku prawnego. Vide: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxlrsqgydami> (dostęp: 30.06.2019)

<sup>38</sup> Vide: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2005, s. 61-62.

<sup>39</sup> por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 1097.

<sup>40</sup> Vide: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 204 oraz K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, *op. cit.*, s. 72-73.

Nawiązując do kwestii kierowania obroną państwa<sup>41</sup>, należy przywołać relację normatywną stanowiącą, iż z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych („podległego” bezpośrednio prezydentowi i będącego w istocie jego organem wykonawczym w tym obszarze) oraz przejęcia przez niego dowodzenia, kierowanie obroną państwa jest właściwością prezydenta (dwie czynności uprawniające), we współdziałaniu<sup>42</sup> z RM. Ustawodawca określił, że to prezydent (jednoosobowy organ) kieruje obroną państwa, a nie RM (organ kolegialny), zarządzająca uruchomienie systemu kierowania obroną państwa<sup>43</sup>. Podkreślenia wymaga, że mimo, iż jest to kompetencja prezydenta, to realizuje ją współdziałając z RM (z Prezesem RM na czele). Mając powyższe na względzie należy zaznaczyć, że podejmowane przez prezydenta działania na rzecz kierowania obroną państwa muszą zawierać w sobie kompetencje RM przysługujące jej w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju<sup>44</sup>.

Bogusław Banaszak zwraca uwagę na fakt, iż ustrojodawca nie połączył funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych z dowodzeniem nimi w czasie wojny, co uzasadnia mianowaniem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ) przez prezydenta na czas wojny, na wniosek Prezesa RM (bądź możliwością mianowania w czasie stanu wojennego – przyp. P.B.). W opinii autora mimo, iż prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych to należy jednak brać pod uwagę to, że stanowiąca o tym norma konstytucyjna nie oznacza przyznania

---

<sup>41</sup> Zasadnym jest podniesienie tej kwestii, bowiem, jak wspomniano wyżej, SKBN (jak wspomniano na wstępie), w myśl obowiązujących regulacji prawnych, przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym kierowania obroną państwa. Vide: Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu ..., *op. cit.*, § 3 pkt 4. Należy również dodać, że kompetencja prezydenta do kierowania obroną państwa została w 2015 r. „przeniesiona” ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 529, z ustawy o stanie wojennym..., („Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów” – art. 10 ust. 1), do ustawy o powszechnym obowiązku obrony..., *op. cit.* („Prezydent [...] kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia” – art. 4a ust. 1 pkt 4a).

<sup>42</sup> B. Banaszak wskazuje, iż „zasada współdziałania władz nakłada na wszystkie [...] władze obowiązek wspólnej realizacji zadań publicznych, wzajemnej pomocy, informowania się o podjętych przez siebie przedsięwzięciach. Oznacza to również wzajemne oddziaływanie władz [...]. Współdziałanie władz ma na celu zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych – tzn. zapewnienie ich działania zgodnie ze współczesnymi wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary, a także w sposób zdolny do wykonywania powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki”. Vide: B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym..., *op. cit.*, art. 11, ust. 1 pkt 1).

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 9. Vide: ustawa o stanie wyjątkowym, art. 8, która stanowi, iż w czasie trwania niniejszych stanów nadzwyczajnych „[...] organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”.

mu uprawnień dowódczych połączonych z wydawaniem rozkazów np. jednostkom bojowym, lecz jedynie zwierzchnictwo ogólne (bowiem zarówno w normalnym czasie funkcjonowania państwa<sup>45</sup> jak i w czasie wojny<sup>46</sup>, najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych nie dowodzi siłami zbrojnymi). Autor wyraża również pogląd, że prezydent pełni ideowe dowództwo i dodaje, że jego charakter wynika z korespondowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ze ściśle cywilnym charakterem instytucji prezydenta w państwie<sup>47</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się Martin Bożek stwierdzając, że „prezydent – w efekcie uzyskania kompetencji kierowania obroną państwa – nie staje się na wypadek konieczności podjęcia takiej obrony szefem władzy wykonawczej”<sup>48</sup>. Wyszczególnione powyżej prerogatywy prezydenta mogą zafunkcjonować wyłącznie w ramach współdziałania z RM. Ponadto, należy mieć na uwadze i ponownie podkreślić, że to RM (a nie prezydent) zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa i przejście organów władzy publicznej na wojenne zasady działania.

Skierowanie przez Prezesa RM do prezydenta wniosku w sprawie mianowania ND SZ jest relacją, która tylko z pozoru wydaje się być transparentną. Prezydent, posiadający jako jedyny kompetencję mianowania ND SZ, może odrzucić przedmiotowy wniosek, jednak nie może to być kwestia jego swobodnego uznania. To RM bowiem zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnątrz państwa, a prezydent może, a w konkretnych okolicznościach musi ND SZ wyznaczyć<sup>49</sup>. Należy podkreślić, że to co w Konstytucji RP wydaje się być obligatoryjną relacją porządkującą SKBN (na czas wojny prezydent mianuje ND SZ, na wniosek Prezesa RM), nie zostało tak kategorycznie uregulowane ustawowo (w czasie stanu wojennego prezydent może mianować ND SZ, na wniosek Prezesa RM). W tym przypadku bowiem, ustawodawca przewidział fakultatywność, która sprawia, że prezydent może ze swojego uprawnienia nie skorzystać, z kolei Prezes RM może, ale nie musi składać przedmiotowego wniosku prezydentowi, nawet w obliczu zagrożenia.

---

<sup>45</sup> W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. *Vide*: Konstytucja..., *op. cit.*, art. 134 ust. 2.

<sup>46</sup> Zgodnie z ustawą *o powszechnym obowiązku obrony...*, „prezydent [...] kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia” Ustawa *o powszechnym obowiązku...*, art. 4a, ust. 1, pkt 4b.

<sup>47</sup> Por. B. Banaszak, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 751 i 756. Z tego też względu

<sup>48</sup> M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy”, 2011, t. 103, nr 2, s. 98.

<sup>49</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, odpowiednio art. 146, ust. 4 oraz art. 134 ust. 4.

Kończąc wątek stanu wojennego, zasadnym jest przywołanie jeszcze dwóch relacji normatywnych, sankcjonowanych odpowiednio *Konstytucją RP* i *ustawą o stanie wojennym*.

W odniesieniu do ustawy zasadniczej mowa tu o uprawnieniu prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (na wniosek RM)<sup>50</sup>. Rozporządzenie podlega kontrasygnacie przez Prezesa RM. W opinii Waldemara Kitlera norma ta „[...] daje prezydentowi szczególne uprawnienia do dysponowania, w określonej sytuacji zaistniałej w państwie i ściśle określonym czasie, uprawnieniami przynależnymi władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej”<sup>51</sup>. Kontrola Sejmu nad rozporządzeniem z mocą ustawy, wyrażająca się jego zatwierdzeniem na najbliższym posiedzeniu jest o tyle istotna, że ustawa zasadnicza nie odnosi się do zakresu przedmiotowego aktu prawnego (nie narzuca i nie ogranicza treści).

Krzysztof Prokop zwraca jednak uwagę na to, że prezydent wydaje rozporządzenie z mocą ustawy na wniosek RM, więc to inicjatywa rządu jest warunkiem jego wydania. Prezydent i w tym przypadku nie ma tu możliwości działania „z urzędu”. W opinii autora przyjęć należy, że wniosek RM powinien określać nie tylko postulat wydania rozporządzenia, ale także proponowaną jego treść<sup>52</sup>. Poza tym podkreślić należy, że przywołana kompetencja prezydenta może być wykonywana również przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu<sup>53</sup>.

Z kolei w odniesieniu do ustawy *o stanie wojennym...*, na uwagę zasługuje kwestia normy, określonej w jej art. 11 – odnoszącej się do kompetencji RM – zgodnie z którą, „jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów”<sup>54</sup>.

Niniejszą sytuację wydaje się trafnie komentować Michał Brzeziński, zauważając, że wystąpienie z wnioskiem do prezydenta oraz wydanie rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego może nastąpić podczas posiedzenia zwołanej w tym celu Rady Gabinetowej<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*. W myśl ustawy zasadniczej „[...] jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy [...] rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”. Art. 234 ust. 1.

<sup>51</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, *op. cit.*, s. 208.

<sup>52</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, *op. cit.*, s. 184-185.

<sup>53</sup> Należy przywołać normę konstytucyjną, stanowiącą, że „jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej [...] Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu. *Vide*: Konstytucja..., *op. cit.*, art. 131 ust. 1 i 3.

<sup>54</sup> Ustawa o stanie wojennym..., *op. cit.*, art. 11 ust. 2.

<sup>55</sup> *Vide*: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne ...*, *op. cit.*, s. 184.

Mimo, iż Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje RM, a sama nie ma żadnych konstytucyjnie określonych kompetencji własnych, niewątpliwie stanowi ona płaszczyznę dla rozwiązywania bądź konfliktów między organami dualistycznej egzekutywy, bądź dla wzajemnego wyjaśnienia sobie stanowisk<sup>56</sup>.

## RELACJE NORMATYWNE PORZĄDKUJĄCE WSPÓLDZIAŁANIE EGZEKUTYWY NA NACZELNYM POZIOMIE SKBN – STAN WYJĄTKOWY

Zgodnie z art. 230 Konstytucji RP „W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek RM może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa”<sup>57</sup>. Z kolei ustawa dedykowana przedmiotowemu stanowi nadzwyczajnemu rozstrzyga, iż „w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych”<sup>58</sup>. Mając powyższe na względzie, wprowadzenie stanu wyjątkowego jest konsekwencją relacji jaka zachodzi między RM, a prezydentem, w związku ze skierowaniem do prezydenta wniosku w tej sprawie (po podjęciu przez RM uchwały), a źródłem wszystkich przesłanek jego wprowadzenia są zagrożenia o charakterze wewnętrznym. W odróżnieniu od ustawy o *stanie wojennym...*, nie uwzględniono jednak sytuacji, gdy skutek działań, które uzasadniają wprowadzenie stanu wyjątkowego, RM nie ma możliwości zebrania się na posiedzeniu, aby wystąpić z wnioskiem do prezydenta<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Zasadnym jest zwrócenie uwagi na to, że Konstytucja RP nie określa – w sposób bezpośredni – form instytucjonalnych, w oparciu o które współpraca między prezydentem i RM miałby zostać nawiązana i być utrzymywana (tu: w kwestii kierowania bezpieczeństwem narodowym, a węższej problematyki związanej z kierowaniem obroną państwa). Nie byłoby zatem błędem stwierdzenie, że to właśnie Rada Gabinetowa mogłaby stanowić forum dla kooperacji, wypracowywania wspólnego stanowiska w sytuacji kohabitacji wewnątrz władzy wykonawczej. *Vide*: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqalrsgu4tsoa> (dostęp: 30.06.2019). Należy także dodać, że „[...] jest to jedyna forma, poza nieoficjalnymi konsultacjami, w ramach której głowa państwa może spotkać się z kolegium ministrów lub poszczególnymi jego członkami w celu omówienia najistotniejszych spraw”. *Vide*: A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 138–143.

<sup>57</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, art. 230.

<sup>58</sup> Ustawa o *stanie wyjątkowym...*, *op. cit.*, art. 2 ust. 1.

<sup>59</sup> W opinii Krzysztofa Prokopa, Prezes RM powinien przedstawić taki wniosek prezydentowi, a w sytuacji jeżeli nie byłoby możliwe także uzyskanie tego wniosku, prezydent powinien wprowadzić stan wyjątkowy

Przyznanie kompetencji do wprowadzenia stanu wyjątkowego prezydentowi komentuje m.in. Michał Brzeziński. Zwraca uwagę, że na gruncie Konstytucji RP, prezydent nie jest organem sprawującym ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Podkreśla jednocześnie, że jedynie przesłanka (szczególnego) zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa powoduje istnienie ścisłego związku między kompetencją prezydenta do wprowadzenia stanu wyjątkowego a jego funkcją czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP<sup>60</sup>. Nie jest zatem i w tym przypadku dopuszczalne wprowadzenie omawianego stanu nadzwyczajnego przez prezydenta działającego „z urzędu”.

Ustawa o stanie wyjątkowym wskazuje, że zasada współdziałania obu organów władzy wykonawczej jest analogiczna jak w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, z tą różnicą, że ustawodawca dookreślił możliwość przedłużenia stanu wyjątkowego<sup>61</sup>. Na uwagę zasługuje również, że to Prezes RM (a nie prezydent wprowadzający stan wyjątkowy) wykonuje działania zmierzające do przywrócenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego (na obszarze większym niż jedno województwo)<sup>62</sup>. Należy ponadto wspomnieć o obowiązku informowania prezydenta, przez Prezesa RM (na bieżąco) o skutkach wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego, a także rodzaju podejmowanych działań dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa oraz o rezultatach tych poczynań<sup>63</sup>.

W sytuacji gdy wyczerpane zostały zastosowane siły i środki, a mimo to przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego nie ustały oraz nie został przywrócony normalny stan funkcjonowania państwa, ustawa przewiduje użycie sił zbrojnych w drodze postanowienia prezydenta. Wydanie wzmiankowanego postanowienia jest konsekwencją współdziałania prezydentem i Prezesa RM. Na wniosek bowiem tego drugiego, głowa państwa może

---

z własnej inicjatywy, powołując się na stan wyższej konieczności. *Vide*: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, *op. cit.*, s. 92.

<sup>60</sup> Por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne ...*, *op. cit.*, s. 205 i 212.

<sup>61</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, art. 230. Po zakończeniu maksymalnego czasu na jaki może zostać wprowadzony tj. 90 dni. Proces prolongowania przedmiotowego stanu nadzwyczajnego przebiega według relacji: wniosek RM – prezydent – rozpatrzenie wniosku przez Sejm na posiedzeniu. Konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia wniosku, jest wydanie rozporządzenia prezydenta (przedłużenie stanu wyjątkowego, zgodnie z normą art. 230 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się do okresu nie dłuższego aniżeli 60 dni i może nastąpić tylko raz). Należy wskazać, że w omawianym przypadku pojawia się także relacja legislatywa – egzekutywa, w kontekście zachowania zdolności do sprawowania przez Sejm kontroli nad władzą wykonawczą. Brak zgody Sejmu, który nie ma możliwości modyfikacji wzmiankowanego wniosku, implikuje zakończenie stanu nadzwyczajnego (nieprzedłużenie trwania).

<sup>62</sup> Ustawa o stanie wyjątkowym..., *op. cit.*, art. 9 pkt 1. Na obszarze lub części obszaru jednego województwa – wojewoda. *Ibidem*, art. 9 pkt 2.

<sup>63</sup> *Ibidem*, art. 10.

postanowić o użyciu tego kluczowego instrumentu przeznaczonego do realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa, o ile nie zagraża to jego zdolnościom do realizowania zadań konstytucyjnych i międzynarodowych umów ratyfikowanych<sup>64</sup>.

W sytuacji ustania przesłanek będących podstawą wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego, prezydent znosi go w drodze rozporządzenia, na wniosek RM.

Mając powyższe na względzie, wprowadzanie przywołanych stanów nadzwyczajnych jest uprawnieniem prezydenta, co podkreśla jego pozycję ustrojową. Biorąc jednak pod uwagę, że nie jest dopuszczalne, aby prezydent wprowadził stan wyjątkowy działając „z urzędu”, z tego uprawnienia może skorzystać na podstawie wniosku RM. Nie może więc wątpliwości budzić stwierdzenie, że inicjatywa przysługuje RM. Martin Bożek stwierdza, że skoro w relacji między RM, a prezydentem, to organ kolegialny posiada kompetencję do sporządzenia przedmiotowego wniosku, to i w jego gestii „leży ocena i kwalifikacja zachodzących zdarzeń jako okoliczności wymagających wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego”<sup>65</sup> (monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń). Zaznacza również, że prezydent pełniący rolę „strażnika” ogólnopaństwowych interesów i wartości (suwerenności, nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa i jego bezpieczeństwa) może zwołać Radę Gabinetową i jako jej przewodniczący, oceniający sytuację, ma możliwość domagania się złożenia wzmiankowanego wniosku (w formie perswazji, bez znaczenia formalnego). RM punkt widzenia prezydenta może podzielić lub nie i w konsekwencji potraktować argumentację za niewystarczającą do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Autor dodaje, że ujmując „rzecz” z drugiej strony, głowa państwa nie ma obowiązku realizowania postulatu RM<sup>66</sup>.

Kompetencja Prezydenta RP ma charakter fakultatywny, gdyż konstytucyjna norma stanowi, iż „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek RM może wprowadzić”<sup>67</sup>. Innymi słowy, prezydent nie jest związany wnioskiem RM, a więc m.in. zawartą w nim oceną sytuacji oraz samodzielnie dokonuje oceny przesłanki, która uzasadnia wprowadzenie przedmiotowego stanu nadzwyczajnego.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, art. 11. Siły Zbrojne RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. *Ibidem*, art. 11 ust. 3.

<sup>65</sup> M. Bożek, *Współdziałanie...*, *op. cit.*, s. 91.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 93.

<sup>67</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, art. 230 ust. 1.

Powyższe rozważania upoważniają do stwierdzenia, że warunkiem *sine qua non*, umożliwiającym, najogólniej mówiąc, ratowanie bytu państwa, jest pozytywna kooperacja między prezydentem i RM (wraz z Prezesem RM), rozumiana jako działanie wielopodmiotowe, którego uczestnicy wzajemnie sobie pomagają, współpracują, współdziałają<sup>68</sup>, w przeciwieństwie do kooperacji negatywnej, w której dominuje rywalizacja i współzawodnictwo. Dlatego tak ważne jest, aby organy analityczne i koordynacyjne (sztabowe) oraz opiniodawczo-doradcze obu członków egzekutywy (przy założeniu, że takie funkcjonują<sup>69</sup>), definiowały ocenę rzeczywistości (zobrazowywały ją) w ścisłej współpracy.

---

<sup>68</sup> Vide: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii...*, op. cit., s. 273.

<sup>69</sup> Kwestia organów działających „na rzecz” prezydenta wydaje się być oczywista. Mowa tu o Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (swoistym, ustawowym organie sztabowym) przy pomocy którego prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności, do zakresu którego m.in. należy realizowanie powierzonych przez niego zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego SKBN, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Vide: Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej polskiej w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 10 czerwca 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 585). Prezydent dysponuje również konstytucyjnym organem doradczym w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa tj. Radą Bezpieczeństwa Narodowego. Vide: Art. 135 Konstytucji RP. Należy dodać, że ujęcie w ustawie zasadniczej normy dotyczącej organu mającego doradzać prezydentowi w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa wskazuje na wagę, jaką ustrojodawca przywiązuje do prawidłowego realizowania przez prezydenta zadań odnoszących się do tej materii. Vide: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxa1rsgu4tsmq> (dostęp: 30.06.2019) „Problem” pozostaje „po stronie” RM. Niezrozumiałym jest bowiem traktowanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego, mającego swój „rodowód” Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 tj., jako organu opiniodawczo-doradczego RM (w art. 8 wzmiankowanej ustawy jest on wskazany jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, które ustawodawca określił jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym). Nadużyciem jest również przypisywanie roli organu sztabowego Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa (RCB), którego zadania zostały zdefiniowane również w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Na dzień dzisiejszy RCB – jako krajowe centrum zarządzania kryzysowego – wykonuje zadania z obszaru zarządzania kryzysowego, w rozumieniu kryzysu niemilitarnego oraz militarnego, bowiem zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, realizuje m.in. zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa (zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują: uruchamianie, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, a także przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa. Vide: Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa z dnia 21 września 2004 r., Dz.U. Nr 219, poz. 2218, § 8 ust. 3 pkt 1 i 2 – rozporządzenie mające swój „rodowód” w ustawie o powszechnym obowiązku obrony..., za „pomocą” którego RM wykonuje swoje zadania w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju). Poza tym, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 13 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, RCB przygotowuje projekt zarządzenia Prezesa RM, stanowiącego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchamianie. Mając powyższe na uwadze, bez „głębszej” analizy można zauważyć brak przejrzystych relacji między zarządzaniem kryzysowym (tym niemilitarnym), a obronnością (na poziomie narodowym) i między postrzeganiem sytuacji kryzysowej (zarządzania kryzysowego) na poziomie narodowym i sojuszniczym (System Reagowania Kryzysowego NATO ma zastosowanie zarówno w przypadku operacji



Ponownie należy zaznaczyć, że ustrojodawca dokonał rozgraniczenia na sytuacje, w których prezydent wykonuje swoje prerogatywy samodzielnie oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe prezydenta wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Trwałe zobowiązanie do współdziałania – w realizacji zadań – między prezydentem i RM (wraz z Prezesem RM, czy bezpośrednio, z właściwym ministrem), które nie są objęte zakresami ich właściwości w ustawie zasadniczej, wynikają (powinny wynikać) z aktów prawa niższego rzędu. Uzasadnione jest więc traktowanie przedmiotowego współdziałania jako ciągu czynności podejmowanych tak z inicjatywy prezydenta jak i RM oraz Prezesa RM, w sferze wyznaczonej konstytucją, bądź ustawą<sup>70</sup>. Należy mieć przy tym na uwadze, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”<sup>71</sup>, tak więc kompetencje wyżej wskazanych organów dualistycznej egzekutywy powinny opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Warto podkreślić, że jeżeli są to kwestie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego (a niewątpliwie taką kwestią są zadania realizowane w ramach SKBN, w tym obroną państwa), powinny być wyraźnie wskazane w akcie prawnym rangi ustawy.

Bogusław Banaszak komentuje, że „kompetencja (realizująca ją działalność) każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza (a z taką

---

prowadzonej

z mocy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego jak również w przypadku operacji spoza art. 5. *Vide*: <https://rcb.gov.pl/wspolpraca-w-ramach-nato/> (dostęp: 30.06.2019)). Zasadnym jest więc redefinicja potrzeb „instytucjonalnych” RM – w kontekście zarządzania sytuacją kryzysową o charakterze niemilitarnym i militarnym, w tym m.in. podjęcie próby utworzenia wewnętrznego, kolegialnego organu RM, zapewniającego realizację i koordynację zadań rządu w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, mającego na celu szybkie, adekwatne do potrzeb reagowanie i koordynowanie zadań w obszarze obrony państwa (w tym kierowania tą obroną). Należy dodać, że taka struktura już funkcjonowała. Mowa tu o Komitecie Spraw Obronnych Rady Ministrów (powołanego do życia uchwałą Nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, M.P. Nr 18, poz. 220, ze zm.). Do zadań Komitetu należało m.in. zapewnienie koordynacji działań organów administracji państwowej mających na celu przygotowanie, do decyzji RM, projektów dokumentów rządowych dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, rozpatrywanie i rekomendowanie RM stanowisk lub projektów rozstrzygnięć w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także wypracowywanie projektów rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych dotyczących systemu obronnego państwa oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania (*Vide*: Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, § 2 pkt 1-4).

<sup>70</sup> Por. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris Spółka z o.o., Poznań 2012, s. 127, 131-133. Autorzy zwracają również uwagę na kwestię kontroli działalności RM przez Sejm. Wskazują przy tym, iż drugi prezydent nie podlega kontroli Sejmu i nie ponosi przed nim również odpowiedzialności – w całym zakresie działania, a na funkcjonowanie RM w znacznej mierze Sejm oddziałuje, wyrażając m.in. zarówno całej RM jaki i poszczególnym ministrom wotum nieufności.

<sup>71</sup> Konstytucja..., *op. cit.*, art. 7.

mamy do czynienia na naczelnym poziomie SKBN – przypis P.B.<sup>72)</sup> wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania [...] sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję pozbawia taki organ legitymacji działania<sup>73</sup>.

Należy również dodać, że „z art. 7 Konstytucji RP wynika [...] obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania”<sup>74</sup>.

Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia obszaru pozostającego we właściwościach SKBN i specyfiki związanej m.in. z kierowaniem obroną państwa.

## PODSUMOWANIE

Rola decydenta politycznego w sprawach kierowania bezpieczeństwem narodowym przypada dualistycznej egzekutywie. Takie rozwiązanie ustrojowe generuje potrzebę możliwie idealnego, jednoznacznego określenia relacji (tu: normatywnych) porządkujących naczelną poziom SKBN, w celu zapewnienia jego optymalnego funkcjonowania. Dlatego tak ważne jest, aby sprzężenia między naczelnymi organami władzy wykonawczej kompleksowo regulowały oddziaływania zachodzące między nimi – szczególnie w sytuacji konieczności wprowadzania nadzwyczajnych stanów funkcjonowania państwa – nie ograniczając się jedynie do kwestii „pierwszeństwa” występowania z wnioskiem (inicjatywą), innymi słowy nadrzędności w działaniu, czy podporządkowaniem.

---

<sup>72</sup> Bowiern naczelną SKBN RP funkcjonuje na tej zasadzie, że powierzona mu misję przeobraża w decyzje administracyjne, które w konsekwencji prowadzą do rozdzielania zadań dla organów kierowania bezpieczeństwem podlegających jego władcemu oddziaływaniami. *Vide*: W. Kitler, *Obrona Narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, AON, Warszawa 2002, s. 247.

<sup>73</sup> B. Banaszak, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 78. Autor dodaje, że „konsekwencją tak rozumianej zasady legalizmu jest też prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji albo też w aktach prawnych podjętych na jej podstawie, właściwych do przydzielania w jakimś zakresie kompetencji”. *Ibidem*.

<sup>74</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsqu4dmni> (dostęp: 30.06.2019)

Swoisty (sub)system relacji porządkujących naczelny poziom SKBN<sup>75</sup>, w tym m.in. relacje normatywne, które znajdują swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych, powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniał optymalne funkcjonowanie przedmiotowego systemu, zapobiegając zakłóceniom w funkcjonowaniu państwa i jego organów, szczególnie w razie zewnętrznego zagrożenia państwa<sup>76</sup> i w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego<sup>77</sup>. Określając relacje między naczelnymi organami władzy wykonawczej, ustawodawca nie może dopuścić do sytuacji, w której konieczność ratowania bytu państwa będzie obciążona ryzykiem konkurencji organów w wykonywaniu danej kompetencji, bądź – co chyba gorsze – wystąpienia zjawiska odwrotnego, czyli bezczynności organu. Nawet jeżeli ustawa zasadnicza w pewnych obszarach nie wskazuje precyzyjnie relacji między naczelnymi organami władzy wykonawczej (tu: w konkretnych, specyficznych sytuacjach, nadzwyczajnych stanach funkcjonowania państwa), po stronie ustawodawcy pozostaje obowiązek takiego określenia relacji porządkujących (tu: na naczelnym poziomie SKBN), aby żaden z organów dualistycznej egzekutywy nie uzurpował sobie kompetencji, bowiem „kompetencji organu nie można domniemywać i to nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych”<sup>78</sup>. Poszczególne kompetencje powinny być od siebie wyraźnie odgraniczone, tak by nie nakładały się na siebie, bowiem grozi to paraliżem działania państwa, m.in. w sytuacji konieczności kierowania jego obroną.

Oprócz kwestii formalno-prawnej na podniesienie zasługuje również ta, dotycząca roli, jaką w kierowniczym procesie informacyjno-decyzyjnym, realizowanym na naczelnym poziomie kierowania bezpieczeństwem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej, odgrywają – usytuowane przy decydencie – organy opiniodawczo-doradcze<sup>79</sup> oraz sztabowe<sup>80</sup> sfery kierowania<sup>81</sup>. Kwestia ta nie ma bynajmniej drugorzędного znaczenia, bowiem wspomniane

---

<sup>75</sup> Oprócz relacji normatywnych, mowa tu o relacjach decyzyjnych, informacyjnych, funkcjonalnych i finansowych jako tych, które porządkując naczelny SKBN RP zapewnią jego optymalne funkcjonowanie. Szerzej o typach relacji w: P. Blicharz, *Relacje porządkujące...*, *op. cit.*

<sup>76</sup> Przesłanka wprowadzenia stanu wojennego. *Vide*: Ustawa o stanie wojennym..., *op. cit.*, art. 2 ust. 1.

<sup>77</sup> Przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego. *Vide*: Ustawa o stanie wyjątkowym, *op. cit.*, art. 2 ust. 1.

<sup>78</sup> B. Banaszak, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 78.

<sup>79</sup> Organy pozyskujące, gromadzące i przetwarzające informacje. *Vide*: L. Krzyżanowski, *Podstawy...*, *op. cit.* s. 194.

<sup>80</sup> Organy oceniające informację i przygotowujące decyzje w postaci opracowanych wariantów działania lub możliwych optymalnych sposobów rozwiązań problemów. *Vide*: *Ibidem*.

<sup>81</sup> Zasadnym jest przywołanie opinii Leszka Krzyżanowskiego, który traktując o strukturze aparatu zarządzającego na najwyższym poziomie zarządzania w organizacji stwierdził, iż naczelny członek kierowniczy dysponuje zwykle

wyżej organy wspomagające, „wyposażają” decydenta w przetworzoną i skonfrontowaną (z uczestnikami procesu kierowania) informację.

Nowe wyzwania dla bezpieczeństwa państwa powodują, że niezbędne jest kompleksowe podejścia do kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. W sytuacji gdy w dalszym ciągu „skupimy się” na wypełnianiu luk ad hoc, SKBN i cały SBN w ogóle borykał się będzie z problem ograniczonej użyteczności. Nieprzewidywalność sytuacji dnia dzisiejszego, a co za tym idzie procesów mających na nie reagować powoduje, że każdy przypadek usiłuje się doregulowywać aktami oprawnymi co wpływa na wzrost liczby regulacji formalno-prawnych. Niestety rozwiązanie takie nie ułatwia (tu: naczelnym organom władzy wykonawczej) funkcjonowania, bowiem ma to swoje konsekwencje w rozpraszaniu odpowiedzialności, za podjęcie i wykonanie poszczególnych działań.

W niniejszym opracowaniu starano się wskazać układ relacji normatywnych porządkujących naczelną SKBN w świetle współpracy dualistycznej egzekutywy, w określonych, nadzwyczajnych stanach funkcjonowania państwa. Wnioskowanie jednego organu do drugiego w sprawach dotyczących kierowania bezpieczeństwem narodowym niewątpliwie komplikuje podejmowanie decyzji, a w konsekwencji i działanie systemu. W optymalnie funkcjonującym SKBN nie może być mowy o elementach odrębnie działających i jednocześnie do realizacji tych samych zadań przewidzianych (dublujących kompetencje). Niedopuszczalną sytuacją jest gdy mamy do czynienia z niedookreślonymi relacjami między elementami systemu lub gdy ich brak powoduje, że działają one w oderwaniu od siebie, bez wiedzy o podejmowanych działaniach.

## **BIBLIOGRAFIA** **REFERENCES LIST**

### **PIŚMIENNICTWO** **LITERATURE**

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz 2. Wydanie*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2012.

Blicharz P, *Relacje porządkujące naczelną poziom systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej*, rozprawa doktorska, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2016.

---

najszerzej rozbudowanymi elementami (organami) wspomagającymi, a ich status zależy od zadań jakie określono im do realizacji oraz roli jaką mają odgrywać w kierowniczym procesie informacyjno-decyzyjnym. *Vide: Ibidem.*

- Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris Spółka z o.o., Poznań 2012.
- Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy”, 2011 t. 103, nr 2.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP wybrane problemy*, red. Kitler W., AON, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Obrona Narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, AON, Warszawa 2002.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2005.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1978.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. Safjan M., Bosek L., Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. Safjan M., Bosek L., Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016.
- Sienkiewicz P., *Analiza Systemowa. Podstawy i zastosowania*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994.
- Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

## **ŹRÓDŁA SOURCES**

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2017 r., poz. 1932).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2019 r., poz. 1541).

Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2015 r. poz. 529).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, (Dz.U. 2004 poz. 978, ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa z dnia 21 września 2004 r., (Dz.U. Nr 219, poz. 2218).

Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, (M.P. Nr 18, poz. 220, ze zm.).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej polskiej w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 10 czerwca 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 585).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Strategia Rozwoju Systemy Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Warszawa 2013 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.

Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017 r.



Copyright (c) 2019 Piotr Blicharz



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