Joanna Juchniewicz¹

Rada Bezpieczeństwa Narodowego²

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, prezydent

Keywords: national security, the President

Streszczenie

Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym prezydenta w sprawach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Organ ten nie został wyposażony w jakiegokolwiek uprawnienia o władczym charakterze, jego rola koncentruje się na doradzaniu prezydentowi w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa. Konstytucja nie precyzuje, kto może być członkiem Rady, pozostawiając decyzje w przedmiocie składu RBN wyłącznie w gestii głowy państwa. Faktyczna rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego determinowana jest aktywnością prezydenta, który zwołuje posiedzenia tego organu, a także określa tematykę spotkań.

Summary

National Security Council

National Security Council is an advisory body to the President of Poland on issues relating to internal and external security of the country. This body is not equipped with any

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Mail: asia.juchniewicz@gmail.com.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na X Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń, 16–18 września 2014 r.

powers of a governing nature, its role is focused on advising the President on matters of national security. The Constitution does not specify who may be a member of the Council, leaving decisions on the composition of RBN to sole discretion of the head of state. The actual role of the National Security Council is determined by the activity of the President, who convenes sessions of that body, and also sets themes for such meetings.

Bezpieczeństwo państwa jest jedną z najistotniejszych wartości, na straży której powinny stać organy państwowe. Mając to na uwadze, twórcy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.³ w art. 126 ujęli bezpieczeństwo państwa pośród wartości, których zarówno realizacja, jak i ochrona winny być dla głowy państwa istotą sprawowania urzędu⁴. Zgodnie z dyspozycją wskazanego artykułu prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego, a także czuwa nad przestrzeganiem konstytucji. Wymienione wartości nie tylko na poziomie deklaratywnym określają sposób, w jaki powinien być pełniony urząd, ale przede wszystkim wyznaczają kierunek działań prezydenta, a w sytuacjach pojawiających się wątpliwości, jakie działania powinien podjąć, stanowią najważniejszą wskazówkę interpretacyjną⁵.

Chroniąc powyższe wartości, prezydent korzysta z szeregu kompetencji realizowanych w różnych sferach aktywności głowy państwa, związanych zarówno z prowadzeniem polityki zagranicznej (np. ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych), jak i ściśle związanych z obronnością (np. zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji). Konstytucja wyposaża głowę państwa w ciało doradcze w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa – Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN).

³ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 670.

⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3.

Genezy utworzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy poszukiwać w Komitecie Obrony Kraju (KOK), którego powstanie datuje się na 1967 r. Uchwalona dnia 21 listopada 1967 r. ustawa o powszechnym obowiązku obrony⁶, w art. 5 przewidywała utworzenie Komitetu Obrony Kraju jako komitetu Rady Ministrów do spraw obronności. Wśród zadań KOK ustawa wymieniała ustalanie generalnych założeń obrony państwa, kierowanie całokształtem spraw dotyczących obronności kraju, ustalanie założeń organizacji Sił Zbrojnych i samoobrony ludności, koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronności kraju. Komitet miał również rozpatrywać zagadnienia dotyczące obronności kraju i wytyczać kierunki działań w obszarze obronności⁷.

Struktura organizacyjna Komitetu Obrony Kraju obejmowała przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, sekretarza oraz członków. Stanowisko przewodniczącego ustawa powierzała prezesowi Rady Ministrów. Jednym z jego zastępców – zastępcą do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego – był minister obrony narodowej. Pozostali zastępcy przewodniczącego, członkowie oraz sekretarz Komitetu Obrony Kraju powoływani byli przez Radę Ministrów (art. 6 u.p.o.). Zasady i tryb działania Komitetu Obrony Kraju, w szczególności podział funkcji między wiceprzewodniczących KOK, określenie organów wykonawczych Komitetu i zasad ich działania określać miała Rada Ministrów. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony podkreślała kolegialność działań KOK, który mógł podejmować uchwały, wydawać zalecenia i formułować wytyczne. Natomiast wydawanie zarządzeń w sprawach należących do kompetencji Komitetu powierzone zostało przewodniczącemu KOK.

Pracami Komitetu Obrony Kraju kierował przewodniczący, do którego należało również realizowanie założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów i Komitetu w sprawach dotyczących obronności. Ustawa nakładała również na ministra obrony narodowej, będącego zastępcą przewodniczącego ds. Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego, obowiązek realizowania generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju. Analogiczne obowiązki ciążyły na pozostałych członkach KOK, ponad-

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. Nr 44, poz. 220), dalej u.p.o.o.

⁷ Art. 5 ust. 2 u.p.o.o.

to sprawować mieli kierownictwo nad realizacją zadań obronnych w określonych działach administracji państwowej i gospodarki narodowej.

Obok powołanego Komitetu Obrony Kraju ustawa przewidywała hierarchiczną strukturę organów odpowiedzialnych za obronność państwa. Na terenie województw działać miały wojewódzkie komitety obrony, które w szczególnych przypadkach mogły być również powoływane w poszczególnych miastach. Wojewódzkie komitety obrony mogły powoływać powiatowe, miejskie, dzielnicowe, osiedlowe, gromadzkie i zakładowe komitety obrony.

Zmiana statusu Komitetu Obrony Kraju, a także rozszerzenie jego zadań nastąpiły w 1983 r.⁸ Komitet przestał być komitetem Rady Ministrów. W świetle znowelizowanego art. 5 ust. 1⁹ zerwane zostało instytucjonalne powiązanie z Radą Ministrów. Ponadto rozszerzony został zakres zadań KOK, który miał być organem właściwym nie tylko w sprawach obronności państwa, ale również bezpieczeństwa. Komitet zachował dotychczasowe uprawnienia w sferze obronności, nadal należało do niego ustalanie generalnych założeń dotyczących obrony państwa, rozpatrywanie głównych założeń dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, wytyczanie kierunków działań w tej sferze, ustalanie założeń organizacyjnych Sił Zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych, zadań związanych z podnoszeniem gotowości obronnej państwa oraz nadzorowanie ich wykonywania, koordynowanie działalności naczelnych i centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej i gospodarki narodowej w zakresie obronności państwa, sprawowanie nadzoru i kontroli zadań z zakresu obronności realizowanych przez inne organy i jednostki. Nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony Komitet uzyskał dodatkowe uprawnienia – mógł występować z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny, a w przypadku wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego KOK sprawował funkcje administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania wymienionych stanów, na zasadach określonych w odrębnych przepisach ustawowych. Mimo

⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 61, poz. 278).

⁹ „Ustanawia się Komitet Obrony Kraju właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa Państwa”.

iż Komitet przestał być organem RM, to ustawodawca zastrzegł, że zadania KOK wykonuje w zgodzie z ustaleniami Rady Ministrów, podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Zmianie uległa również struktura organizacyjna Komitetu. Nadal w jego skład wchodzić mieli przewodniczący, zastępcy przewodniczącego, członkowie oraz sekretarz, jednak wobec faktu, iż przestał on być komitetem Rady Ministrów, funkcja przewodniczącego przestała być przypisana *ex lege* prezesowi Rady Ministrów. Odtąd przewodniczącego wybierać miał Sejm, który uzyskał także prawo jego odwoływania. Pierwszym zastępcą przewodniczącego został minister obrony narodowej, natomiast pozostałych zastępców przewodniczącego powoływać miała Rada Państwa.

Rada Państwa, w porozumieniu z Radą Ministrów, określać miała zasady i tryb działania Komitetu Obrony Kraju, a także zasady i tryb powoływania oraz zakres działania jego organów wykonawczych, oraz zasady i tryb powoływania i odwoływania członków i sekretarza Komitetu Obrony Kraju i jego Prezydium, a także zadania i uprawnienia osób wchodzących w skład Komitetu. Nowelizacja z 1983 r. wprowadziła jeszcze jedną istotną zmianę. Odtąd zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi PRL sprawować miał przewodniczący KOK. Do niego należało między innymi określać na wniosek ministra obrony narodowej główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych PRL oraz przygotowanie do obrony państwa, opiniowanie kandydata na stanowisko ministra obrony narodowej, a także, na wniosek ministra obrony narodowej, mianowanie i zwalnianie szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych.

Kolejne zmiany w pozycji Komitetu przyniosła zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa. Kluczowe znaczenie miało przywrócenie urzędu prezydenta i powierzenie mu zadania stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym¹⁰ doszło do zmiany na stanowisku przewodniczącego KOK. Od tej pory stanowisko to zostało powierzone prezydentowi, który przejął dotychczasowe uprawnienie

¹⁰ Dz.U. Nr 34, poz. 178.

nia Rady Państwa do powoływania zastępców przewodniczącego. Formalnie jednak Komitet pozostawał nadal organem niezależnym, usytuowanym poza strukturą Rady Ministrów, jednak realizującym ustawowe zadania w zgodzie z ustaleniami poczynionymi przez rząd. W konsekwencji KOK stał się strukturą o niejednoznacznej pozycji wobec specyficznego powiązania go z dwoma podmiotami dualistycznej egzekutywy. Prezydent przewodniczył Komitetowi, ale realizacja zadań, jakie ustawodawca wiązał z jego działalnością, musiała być spójna z założeniami rządu.

Nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony z dnia 25 października 1991 r.¹¹ doszło do powstania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Przyjęte rozwiązania nie były zbyt rozbudowane. Ustawa określała BBN jako ciało o charakterze pomocniczym wobec Komitetu, przy pomocy którego KOK wykonywać miał swoje zadania. Pracami Biura kierował sekretarz Komitetu Obrony Kraju, a Biuro pozostawało w pewnej zależności od głowy państwa, bowiem organizację i zakres działania BBN określał prezydent. Również działalność Biura miała być finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta.

Wykonaniem dyspozycji ustawy o powszechnym obowiązku obrony było zarządzenie prezydenta RP z dnia 13 grudnia 1991 r.¹², określające skład, zasady i tryb działania Komitetu Obrony Narodowej oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z zarządzeniem w skład KOK wchodzić mieli, obok prezydenta stojącego na jego czele, dwaj zastępcy przewodniczącego – pierwszy zastępca, którym był prezes Rady Ministrów, oraz zastępca przewodniczącego – minister obrony narodowej. Do grona członków KOK weszli marszałek Sejmu, marszałek Senatu, minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister finansów oraz szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Ponadto prezydent powoływał i odwoływał sekretarza Komitetu, a w miarę potrzeby, jak ujął to ustawodawca, do KOK wchodził jeden z sekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta RP.

Zarządzenie prezydenta precyzowało sposób realizacji przez Komitet określonych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony zadań. W tym celu KOK miał rozpatrywać sprawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego,

¹¹ Dz.U. Nr 113, poz. 491.

¹² M. P. Nr 47, poz. 332.

obronności i bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli. Kwestie bezpieczeństwa zostały określone w sposób niezwykle szeroki, ale jednocześnie zostały wskazane sfery, na które w sposób szczególny powinien zwrócić uwagę w swojej działalności Komitet. W aspekcie formalnym do Komitetu należało wydawanie wytycznych i zaleceń w sprawach należących do jego właściwości oraz podejmowanie uchwał, a także określanie terminów i osób odpowiedzialnych za realizację zadań i dokonywanie oceny ich wykonania.

Podstawową formą procedowania KOK były posiedzenia, odbywane nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu, a w razie potrzeby, zgodnie z zarządzeniem prezydenta, posiedzenia mogły być zwoływane w każdym czasie. Dopuszczalne było również rozpatrywanie spraw w drodze korespondencyjnego uzgadniania stanowisk.

Organem wykonawczym Komitetu Obrony Kraju miało być Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jego pracami kierował sekretarz KOK, podlegający bezpośrednio prezydentowi RP. Tak jak szeroko zostały zakreślone zadania Komitetu, tak i zakres spraw pozostających w gestii Biura został określony w sposób szeroki. Do BBN-u należeć miało gromadzenie i przedstawianie informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego przewodniczącemu Komitetu i osobom wchodzącym w skład Komitetu, definiowanie zagrożeń bezpieczeństwa oraz opracowywanie propozycji sposobów ich usunięcia lub zmniejszenia. Ponadto Biuro miało organizować działalność badawczą, informacyjną i popularyzatorską w zakresie problematyki bezpieczeństwa narodowego, współpracować z agendami parlamentu i rządu oraz z organami terenowej administracji państwowej i samorządowej w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Do Biura należała obsługa merytoryczna i organizacyjna posiedzeń Komitetu, a także nadzór nad realizacją decyzji Komitetu i jego przewodniczącego oraz wykonywanie zadań ustalonych przez Komitet i jego przewodniczącego.

Szczególną pozycję i znaczenie Biura podkreślało rozwiązanie, zgodnie z którym sekretarz KOK był upoważniony przez prezydenta RP do żądania i otrzymywania od wszystkich organów administracji państwowej i samorządowej informacji tajnych i innych materiałów istotnych ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Sekretarz Komitetu mógł ponadto uczestniczyć, w charakterze przedstawiciela prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

w sprawach dotyczących obronności i bezpieczeństwa, w posiedzeniach Rady Ministrów, a także w innych zebraniach na szczęblu rządu, ministerstw oraz innych urzędów i instytucji państwowych.

Komitet Obrony Kraju, jako organ powstały i działający w czasach, z którymi po wejściu na drogę transformacji ustrojowej chciano zerwać, nie budził ani zaufania społecznego, ani zaufania nowych władz państwa polskiego. Komitet zbyt silnie kojarzył się z minionym okresem, dlatego też już na początku swojej prezydentury Lech Wałęsa podejmował działania zmierzające do jego likwidacji¹³. Prace nad zastąpieniem Komitetu Radą Bezpieczeństwa Narodowego prowadzone w Kancelarii Prezydenta nie zostały zakończone sukcesem i dopiero w 1992 r., wraz z uchwaleniem Małej konstytucji¹⁴, doszło do utworzenia i konstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jednakże Komitet Obrony Kraju został zlikwidowany dopiero 10 lat później¹⁵. Artykuł 34 Małej konstytucji stanowił, iż ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa sprawować miał prezydent, a jego organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Obecnie podstawę istnienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego stanowi art. 135 Konstytucji, w którego myśl Rada jest organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Twórcy Konstytucji z 1997 r. utrzymali rozwiązanie przyjęte w Małej konstytucji, wpisując Radę Bezpieczeństwa Narodowego w system konstytucyjnych organów państwa, czego skutkiem jest nie tylko podniesienie rangi i pozycji RBN, ale także obowiązek, ciążyący na głowie państwa, powołania Rady¹⁶. Konstytucjonalizację Rady można rozumieć również jako podkreśle-

¹³ W. Fehler, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ państwowy*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012, s. 234.

¹⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

¹⁵ Likwidację Komitetu Obrony Kraju przewidywała 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. Nr 156, poz. 1301).

¹⁶ Także P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1–2.

nie wagi, jaką ustrojodawca wiąże z problematyką bezpieczeństwa, i wzmocnienie roli prezydenta w tym obszarze funkcjonowania państwa.

Prezydent RP ma swobodę w tworzeniu różnego rodzaju organów doradczych. Obowiązujące przepisy rangi konstytucyjnej i ustawowej nie precyzują ani charakteru tych ciał, ani zakresu spraw, jakie znajdą się w sferze ich zainteresowania. Prezydent może zatem tworzyć gremia o charakterze *stricto* merytorycznym, gdzie kryterium powołania do tego gremium będzie posiadana wiedza merytoryczna, może również tworzyć organy doradcze, opierając się na kryteriach politycznych. Decyzja, czy i jakie ciała doradcze zostaną powołane, jest zatem w pełni dyskrejonalną decyzją prezydenta. Wyjątkiem od swobody kształtowania organów doradczych jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W tym przypadku swoboda głowy państwa przekształca się w obowiązek powołania Rady, a brak wykonania tego obowiązku musiałby być uznany za naruszenie ustawy zasadniczej.

Ustrojodawca regulacje poświęcone Radzie Bezpieczeństwa Narodowego ograniczył jedynie do wskazania, iż jest ona organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Rada nie posiada żadnych władczych uprawnień, wyrażenie przez nią opinii nie jest warunkiem koniecznym dla skorzystania przez prezydenta RP z określonych prawem kompetencji czy realizacji ciążących na nim obowiązków. Tym niemniej Rada może stanowić ważną platformę wymiany myśli, forum prowadzenia pogłębionych analiz wszechstronnego spojrzenia na problemy bezpieczeństwa państwa. Szczególnie w sytuacjach wymagających od prezydenta podjęcia określonych działań, np. podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego czy zarządzenia mobilizacji.

Sfera bezpieczeństwa, w jakiej Rada może pełnić rolę doradczą, została określona szeroko i na tyle ogólnikowo, że w zasadzie każde zagadnienie może stać się przedmiotem jej prac, o ile oczywiście chociażby w minimalnym stopniu powiązane jest z kwestią bezpieczeństwa państwa¹⁷. Wynika to z wieloaspektowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa, ale z drugiej strony wymusza na głowie państwa zachowanie pewnej wstrzemięźliwości

¹⁷ Ciekawie na temat rozumienia pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne, jego aspektów i polityki bezpieczeństwa pisze W. Fehler, *O pojęciu polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 23, s. 203–213.

w określaniu spraw objętych pracami Rady, tak by aktywność prezydenta nie wkraczała w kwestie, których prowadzenie należy do Rady Ministrów.

Konstytucja z 1997 r. nie reguluje sposobu funkcjonowania Rady, nie określa również sposobu doboru osób wchodzących w jej skład ani warunków, jakie ewentualni członkowie Rady muszą spełniać. Wyłączną kompetencję do określenia zarówno sposobu procedowania Rady, jak również do powołania i odwoływania jej członków ma prezydent RP. Powoływanie członków RBN jest uprawnieniem osobistym głowy państwa, niewymagającym kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, czego konsekwencją jest brak konieczności uzgadniania członków RBN z szefem rządu czy z jakimikolwiek innymi podmiotami.

Mimo iż już Mała konstytucja przewidywała utworzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, a w ślad za nią Konstytucja z 1997 r., do powołania pierwszego składu Rady doszło dopiero w 1998 r. W dniu 20 stycznia decyzją prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w składzie Rady zasiedli Jerzy Buzek – prezes Rady Ministrów, Leszek Balcerowicz – wiceprezes Rady Ministrów i minister finansów, Maciej Płażyński – marszałek Sejmu, Alicja Grześkowiak – marszałek Senatu, Bronisław Geremek – minister spraw zagranicznych, Janusz Tomaszewski – wiceprezes RM, minister spraw wewnętrznych i administracji, Janusz Onyszkiewicz – minister obrony narodowej, Hanna Gronkiewicz-Waltz – prezes Narodowego Banku Polskiego, Marek Siwiec – szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego¹⁸. Rada miała być zatem organem opiniodawczym skupiającym osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe, związane z bezpieczeństwem państwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że głównym obszarem zainteresowania Rady miały być sprawy dotyczące bezpieczeństwa, kierunków polityki zagranicznej dotyczących bezpieczeństwa państwa oraz kierunków rozwoju sił zbrojnych. Mimo formalnego powołania określonych osób w skład Rady w okresie pierwszej kadencji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego Rada obradowała tylko jeden raz – dnia 20 lutego 1998 r. Trzeba także zwrócić uwagę na fakt, iż marszałkowie Sejmu i Senatu odmówili udziału w posiedzeniach Rady, twierdząc, iż prowadziłoby to do naruszenia zasady podziału władzy¹⁹.

¹⁸ www.bbn.gov.pl (31.12.2014).

¹⁹ W. Fehler, *Rada...*, s. 238.

Przystępując do sprawowania drugiej kadencji, Aleksander Kwaśniewski zmienił skład Rady, powołując do niej: Marka Belkę, Ryszarda Kalisza, Adama Daniela Rotfelda, Marka Siwca, Bogusława Strzeleckiego (były komendant policji w Krakowie), Henryka Szumskiego (były szef sztabu generalnego WP), Ryszarda Łukasika (były dowódca Marynarki Wojennej) i Jerzego Bahra – szefa BBN od dnia 1 marca 2005 r. Nastąpiło odejście od Rady skupiającej osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe na rzecz Rady o składzie eksperckim, w skład której znalazły się osoby wykazujące się wiedzą w obszarze bezpieczeństwa. W tym „eksperskim” składzie Rada obradowała do końca kadencji prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który wprowadził praktykę zapraszania na posiedzenia Rady także członków rządu, jeżeli przemawiała za tym poruszana problematyka.

Sytuacja zmieniła się wraz z objęciem urzędu przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego. W 2005 r. do RBN powołani zostali Bogdan Borusewicz – pełniący funkcję marszałka Senatu, Marek Jurek – pełniący funkcję marszałka Sejmu, Kazimierz Marcinkiewicz – prezes Rady Ministrów, Ludwik Dorn – minister spraw wewnętrznych i administracji, Radosław Sikorski – minister obrony narodowej, Jarosław Kaczyński, będący szefem partii popierającej prezydenta. Powyższy skład nawiązywał do pierwszego składu RBN-u, jednakże już rok później, w 2006 r., prezydent rozszerzył Radę o osoby Stefana Mellera i Annę Fotyę. W 2007 r. zostali powołani Janusz Kaczmarek i Aleksander Szczygło, który pełnił funkcję szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W drugiej połowie 2007 r. ze składu Rady zostali odwołani wszyscy jej członkowie poza Ludwikiem Dornem (który pełnił funkcję członka BBN-u do lutego 2008 r.), Jarosławem Kaczyńskim, Anną Fotyą oraz Aleksandrem Szczygło. W ostatnich dwóch latach prezydentury Lecha Kaczyńskiego Rada miała 3-osobowy skład – Anna Fotyga, Jarosław Kaczyński i Aleksander Szczygło. Trzeba nadmienić, że częstotliwość zmian w składzie Rady Bezpieczeństwa Narodowego nie przekładała się na częstotliwość spotkań tego gremium, które w latach 2005–2010 odbyło 4 posiedzenia – wszystkie w 2006 i 2007 r. Uprawnione wydaje się wobec powyższego twierdzenie, iż prezydent Lech Kaczyński wykonał konstytucyjny obowiązek powołania Rady, jednakże było to ciało martwe.

Zmiany w charakterze oraz aktywności Rady Bezpieczeństwa Narodowego można zaobserwować od 2010 r. Bronisław Komorowski, jeszcze peł-

niąc obowiązki prezydenta RP, powołał w skład RBN Bogdana Borusewicza pełniącego urząd marszałka Senatu, Donalda Tuska – prezesa RM, Waldemara Pawlaka – wiceprezesa RM i przewodniczącego PSL, Radosława Sikorskiego – ministra spraw zagranicznych, Bogdana Klicha – ministra obrony narodowej, Jerzego Millera – ministra spraw wewnętrznych i administracji, Jarosława Kaczyńskiego – przewodniczącego Prawa i Sprawiedliwości²⁰ i Grzegorza Napieralskiego reprezentującego Sojusz Lewicy Demokratycznej.

Prezydent Bronisław Komorowski przyjął model Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w której składzie zasiadają osoby zajmujące ważne funkcje państwowe (marszałkowie Sejmu i Senatu, prezes Rady Ministrów, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej) oraz przedstawiciele sił politycznych tworzących kluby poselskie w Sejmie²¹. Rada ma zatem bardzo pluralistyczny charakter, co można ocenić pozytywnie, bowiem pozwala prezydentowi RP w ważnych dla bezpieczeństwa państwa polskich kwestiach poznać stanowisko nie tylko większości rządzącej, ale i ugrupowań opozycyjnych reprezentowanych w Sejmie RP²². Co istotne, w posiedzeniach RBN mogą uczestniczyć członkowie jedynie osobiście, nie ma możliwości zastępowania członka przez inną, wskazaną przez niego osobę. W okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego można również zauważyć praktykę (którą należy w pełni zaaprobować) zapraszania na posiedzenia RBN osób, które mogą służyć swoją wiedzą praktyczną przy rozpatrywaniu objętych posiedzeniami spraw, udzielać wyjaśnień²³. Należy też

²⁰ Jarosław Kaczyński zrezygnował z członkostwa w Radzie dnia 9 listopada 2010 r. Na zaproszenie prezydenta RP uczestniczył w nadzwyczajnym posiedzeniu RBN dnia 3 marca 2014 r., którego tematem było polskie stanowisko wobec narastającego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, www.bbn.gov.pl (31.12.2014).

²¹ W RBN nie jest reprezentowany jedynie Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości w związku z rezygnacją Jarosława Kaczyńskiego (stan na dzień 31 grudnia 2014 r.).

²² Analizując posiedzenia RBN, można zauważyć, iż przedstawiciele sił politycznych aktywnie w nich uczestniczą. Wyjątkiem był jedynie Jarosław Kaczyński, który odmawiał osobistego uczestniczenia w posiedzeniach, co było uzasadnione m.in. tym, iż Rada nie ma żadnych uprawnień, jest ciałem fasadowym, służącym jedynie promowaniu się przez prezydenta, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Jaroslaw-Kaczynski-nie-przyjdzie-na-obrady-RBN,wid,16219223> (31.12.2014).

²³ W posiedzeniu dnia 19 grudnia 2012 r., które poświęcone było śledztwu w sprawie „katastrofy smoleńskiej”, uczestniczył prokurator generalny Andrzej Seremet, w po-

odnotować posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego dnia 24 listopada 2010 r., w którym uczestniczyli byli premierzy i prezydenci, a którego tematyka poświęcona była stosunkom polsko-rosyjskim i wizycie prezydenta Federacji Rosyjskiej w Polsce. Jak widać, nie ukształtował się dotąd jeden model obsadzania Rady Bezpieczeństwa Narodowego i faktycznie o tym, kto będzie zasiadał w Radzie, przesądza pomysł i koncepcja głowy państwa na pracę tego organu. I tylko w gestii głowy państwa jest decyzja, czy Rada będzie miała charakter „eksperycki”, apolityczny, czy będzie ciałem o silnym politycznym zabarwieniu, czy będą w niej połączone elementy merytoryczne i polityczne.

Analizując zagadnienia składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, można postawić pytanie o członkowstwo w niej marszałków Sejmu i Senatu, zwłaszcza w kontekście odmowy uczestniczenia w pracach tego organu marszałków Płażyńskiego i Grześkowiak. Wielokrotnie już był sygnalizowany brak jakichkolwiek przepisów określających skład tego organu, co pozostawia głowie państwa daleko idącą swobodę. Swoboda ta może zostać ograniczona konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny²⁴, na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej można mówić o odejściu od statystycznego ujęcia zasady na rzecz „ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny”, wyrażający się w równoważeniu władz, przez co TK rozumie oddziaływanie na siebie, uzupełnianie swoich funkcji, a także współpracę i kontrolę. W podobnym tonie wypowiedział się Paweł Sarnecki, zdaniem którego współczesne rozumienie zasady podziału władz wymaga położenia nacisku na współdziałanie organów legislatywy i egzekutywy²⁵. Mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądy przedstawicieli doktryny, w kontekście kreowania przez głowę państwa składu RBN-u można stwierdzić, iż naruszeniem zasady podziału i równowagi władzy byłoby powołanie przez prezydenta w skład Rady osób funkcjonujących w sferze władzy sądowniczej, która

siedzeniu dnia 15 września 2011 r., którego przedmiotem było bezpieczeństwo energetyczne RP i budowa rurociągu Odessa–Brody–Płock, wzięli udział obok członków RBN minister skarbu Mikołaj Budzanowski oraz prezes PERN S.A. Robert Soszyński.

²⁴ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

²⁵ Szerzej P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K. B. Jankowski, Toruń 1992, s. 22–23.

ze swojej istoty winna zachować niezależność od pozostałych władz. Natomiast w odniesieniu do relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, gdzie mechanizmy równowagi są rozbudowane, powołanie marszałków Sejmu i Senatu nie powinno być traktowane jako naruszenie wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady. Przyjęcie innego stanowiska musiałoby prowadzić do konstatacji, iż również w odniesieniu do posłów nie można byłoby mówić o ich udziale w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Skutkiem tego prezydent mógłby zostać pozbawiony ważnego głosu w kwestiach bezpieczeństwa, głosu przedstawicieli władzy ustawodawczej²⁶.

Inną kwestią jest możliwość rezygnacji z członkostwa w Radzie. Problem ten ma jedynie polityczny charakter wobec sygnalizowanego wielokrotnie braku normatywnych podstaw powoływania, a co za tym idzie, również odwoływania członków Rady. Ponowną konstatacją winno być uznanie dyskrejonalnego charakteru decyzji głowy państwa w tej materii. Należy przyjąć, że decyzja prezydenta poprzedzona jest oceną kandydata pod kątem możliwości uczestniczenia przez niego w pracach tego gremium doradczego, zaś sam fakt powołania ma nobilitujący charakter. Wydaje się również, iż należy dopuścić możliwość rezygnacji z członkostwa wobec zaistnienia okoliczności, które obiektywnie uniemożliwiają udział w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Natomiast z uwagi na powagę urzędu prezydenta RP, jego rolę w państwie, jego konstytucyjnie określone funkcje, nie powinny uzasadniać odmowy uczestniczenia w pracach RBN przyczyny *stricto* polityczne, pozamerytoryczne czy osobisty stosunek do głowy państwa. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera kultura polityczna i poszanowanie dla obowiązujących zasad funkcjonowania państwa.

Sposób funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa Narodowego określa zarządzenie prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego²⁷. RBN, będąc organem kolegialnym, obraduje na posiedzeniach. Wyłączną kompetencję zwoływania posiedzeń RBN posiada prezydent RP, do którego należy również określanie tematyki posiedzenia. Co do zasady, miejscem posiedzeń Rady jest siedziba Biura Bez-

²⁶ W odniesieniu do władzy wykonawczej prezydent może zwołać Radę Gabinetową i na tym forum poruszać problemy istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

²⁷ www.bbn.gov.pl (15.09.2014).

pieczeństwa Narodowego, jednakże z inicjatywy głowy państwa mogą odbyć się w innym miejscu. Posiedzeniom RBN przewodniczy prezydent RP. W przypadku jego nieobecności przewodnictwo przekazywane jest członkowi Rady wskazanemu przez prezydenta. Posiedzenia Rady mają charakter niejawnny, chyba że prezydent zarządzi inaczej.

W zarządzeniu został określony zakres działań Rady. I tak w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa do zadań Rady należy w szczególności rozpatrywanie i opiniowanie generalnych założeń bezpieczeństwa państwa, założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczącej zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności interesów narodowych, zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa operacyjnych i preparacyjnych koncepcji bezpieczeństwa, projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, kierunku rozwoju Sił Zbrojnych RP, zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom, problemów pozamilitarnych przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego. Wskazany katalog nie ma charakteru zamkniętego i o tym, jakie kwestie staną się przedmiotem obrad, decyduje prezydent, do którego, jak zostało już wspomniane, należy określanie tematyki spotkań. Można zatem uznać, iż inne, niewymienione w zarządzeniu sprawy, a w sposób istotny dotyczące bezpieczeństwa państwa polskiego zewnętrznego i wewnętrznego, mogą stać się przedmiotem prac Rady.

Obsługę posiedzeń Rady zapewnia sekretarz Rady, którym jest szef BBN. Jego zadania obejmują m.in. pozyskiwanie od organów władzy publicznej informacji, dokumentów i innych materiałów dotyczących wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, koordynowanie przygotowania materiałów i też na posiedzenia rady oraz opracowanie komunikatu prasowego i wniosków z posiedzeń Rady, przekazania członkom Rady porządku oraz dokumentów i innych materiałów dotyczących spraw objętych porządkiem Rady, zapewnienie obsługi protokolarnej posiedzeń.

Od 2001 r. RBN zbierała się 48 razy²⁸. Częstotliwość posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego kształtowała się różnie na przestrzeni sprawowa-

²⁸ Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

nia urzędu przez kolejnych prezydentów. Prezydent Aleksander Kwaśniewski zwołał 13 posiedzeń Rady, prezydent Lech Kaczyński 4 posiedzenia, najwięcej, bo jak do tej pory 31, posiedzeń RBN-u miało miejsce w czasie sprawowania urzędu przez Bronisława Komorowskiego. I tak jak różnie kształtowała się częstotliwość posiedzeń tego organu doradczego, tak też zróżnicowana była ich tematyka. Bardzo często temat posiedzenia był konsekwencją określonych wydarzeń i nie tylko wydarzeń mających miejsce w państwie polskim, ale również wydarzeń o zasięgu międzynarodowym. Przykładem tego mogą być posiedzenia Rady zwoływane przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego po ataku na WTC, które poświęcane były problematyce międzynarodowego terroryzmu, czy posiedzenia, których przedmiotem był kryzys rosyjsko-ukraiński czy iracki. Często tematyka posiedzeń determinowana jest aktywnością głowy państwa w płaszczyźnie międzynarodowej, np. posiedzenie Rady zwołane przed wizytą prezydenta Rosji czy przed spotkaniem prezydentów Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Ważnym problemem omawianym w ramach spotkań Rady jest bezpieczeństwo energetyczne Polski, o czym świadczyć może fakt, iż każdy z urzędujących prezydentów zagadnienie to umieszczał w agendzie posiedzeń Rady³⁰.

Istnienie i ocena działalności Rady Bezpieczeństwa Narodowego, obligatoryjnie tworzonego przez prezydenta RP organu o doradczym charakterze, wymyka się jednoznacznym ocenom. Wynika to w dużej mierze z faktu, iż jest to organ pozbawiony jakichkolwiek uprawnień władczych, a przez to uznawany przez niektórych polityków za organ fasadowy, niemający faktycznie żadnego znaczenia. Ponadto aktywność RBN zależy od prezydenta, który jako jedyny podmiot decyduje o częstotliwości posiedzeń i ich przedmiocie. Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, iż faktyczna rola Rady determinowana jest sposobem sprawowania prezydentury i zaangażowaniem głowy państwa w sprawy związane z bezpieczeństwem państwa polskiego. Można uznać, iż wpisując RBN najpierw do Małej konstytucji

²⁹ Poświęcone było temu posiedzenie RBN z dnia 7 czerwca 2001 r.

³⁰ Rada Bezpieczeństwa Narodowego zajmowała się również problematyką bezpieczeństwa podczas EURO 2012 r. czy kwestią zakupu samolotów do przewozów VIP-ów, szerzej <http://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady.html> (31.12.2014).

z 1992 r., a następnie do Konstytucji z 1997 r., ustawodawca konstytucyjny chciał podkreślić, jak doniosłą rolę w sferze bezpieczeństwa państwa polskiego odgrywa prezydent RP i jak wielka odpowiedzialność na nim ciąży.

Literatura

- Sarnecki P., *Komentarz do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Fehler W., *O pojęciu polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, „*Studia Prawno-ustrojowe*” 2014, nr 23.
- Fehler W., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ państwowy*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 135 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.