

Paweł Kuczma

Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Utrzymywanie bezpieczeństwa narodowego należy zaliczyć w poczet najstarszych zadań stawianych organom władzy publicznej, stanowi ono nieodłączny element powstania i trwania władzy państwowej. Z tego też względu stanie na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium jest, także obecnie, obowiązkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5). „W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę Konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególnie ważną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane. Dopuszczalność ograniczeń podyktowanych takimi względami jest powszechnie przyjęta w państwach demokratycznych (por. wyrok TK z 16 lutego 1999 r. w sprawie SK 11/98, OTK z 1999 r., cz. I, poz. 5)”¹.

Konstytucja wymaga od wszystkich organów władzy publicznej „podejmowania różnego rodzaju działań mających służyć utrzymaniu pełnej suwerenności RP i przeciwdziałających jakimkolwiek zamachom na jej terytorium. Działania te powinny służyć realizacji celów określonych konstytucyjnie nie tylko bezpośrednio, a więc chodzi nie tylko środki o charakterze militarnym, ale także i pośrednio – np. środki o charakterze gospodarczym, politycznym (w tym polityka zagraniczna)”². W szczególny sposób obowiązek dbałości o bezpieczeństwo państwa mają realizować dwa człony władzy wykonawczej,

¹ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r. (K 3/01), Z.U. 2001/5/125.

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 50.

tj. Prezydent (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7–8 Konstytucji), które winny ze sobą w tym zakresie współdziałać. Pierwszą z płaszczyzn takiej współpracy jest możliwość powołania Rady Gabinetowej w sprawach szczególnej wagi, a zatem także w sprawach obronności, niepodległości i strzeżenia terytorium państwa. Drugą taką platformą może stać się działalność w ramach Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), na posiedzenia której mogą zostać zaproszeni także członkowie rządu.

O „bezpieczeństwie” jest mowa na gruncie licznych aktów normatywnych obowiązujących w RP. Termin ten już w samej Konstytucji pojawia się z licznymi przymiotnikami: „bezpieczeństwo publiczne” (art. 31 ust. 3), bezpieczeństwo „państwa” (art. 45 ust. 2 i art. 126 ust. 2), „bezpieczeństwo wewnętrzne i „zewnętrzne” (art. 135, art. 146 ust. 4 pkt 7–8) czy też „bezpieczeństwo obywateli” (art. 230 ust. 1). Nie występuje w niej jednak wyrażenie „bezpieczeństwo narodowe”.

Z. Jagiełło, charakteryzując termin „bezpieczeństwo narodowe”, położył nacisk na jego aspekt międzynarodowy, wskazując, że jest to „poczucie pewności państwa w środowisku międzynarodowym, brak jego zagrożenia oraz ochrona przed zagrożeniem [...]”³. Znacznie lepiej jednak istotę tego terminu oddaje E. Nowak, przypominając, że „tradycyjne bezpieczeństwo narodowe (państw) było utożsamiane głównie z siłą wojskową według prostego schematu: zagrożenie to agresja (wojna), a bezpieczeństwo to obrona militarna. W rzeczywistości od niepamiętnych czasów bezpieczeństwo kształtowały również inne niż militarne czynniki. Obecnie – obok aspektów wojskowych i politycznych – wyróżniane są czynniki gospodarcze (ekonomiczne) i technologiczne, zasoby surowcowe oraz polityka w dziedzinie ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych. Ponadto koncepcje bezpieczeństwa obejmują sprawy związane z zachowaniem tożsamości narodowej oraz zapewnieniem udziału poszczególnych narodów (państwa) w rozwoju cywilizacyjnym współczesnego świata. Zyskał na znaczeniu ludzki wymiar bezpieczeństwa, czyli poszanowanie podstawowych praw i swobód obywatelskich”⁴. Innymi słowy, obecnie termin „bezpieczeństwo narodowe” należy utożsamiać z bezpieczeństwem obywateli (narodu) zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i w sferze wewnętrzpaństwowej, o czym stanowi wprost art. 135 Konstytucji, kreując Radę Bezpieczeństwa Narodowego właściwą w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

³ Z. Jagiełło, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państw, narodów oraz społeczności lokalnych na początku XXI wieku*, Wałbrzych 2008, s. 391.

⁴ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 11.

Głównymi przesłankami, w oparciu o które powołano do życia nieznaną w polskiej tradycji ustrojowej instytucję Rady Bezpieczeństwa Narodowego, była restytucja urzędu Prezydenta dokonana na mocy Małej Konstytucji z 1992 r. i przyznanie głowie państwa poważnych uprawnień w sferze militarnej, tj. obronności i bezpieczeństwa państwa⁵. Jej art. 34 stanowił, że „Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. Konstytucja z 1997 r. utrzymała przy Prezydencie uprawnienie do powołania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, stanowiąc, że jest ona organem doradczym głowy państwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 135 Konstytucji)⁶. „Konstytucjonalizacja organu doradczego w zakresie bezpieczeństwa państwa bardzo wymownie podkreśla wagę tego pola zainteresowań i ewentualnych działań Prezydenta. Zauważmy, że nie występuje bowiem ani konstytucjonalizacja (czyli wymóg powołania) organów doradczych co do przestrzegania konstytucji, co do rozwoju pomyślności obywateli (to z roty przysięgi), czy co do gwarantowania ciągłości władzy państwowej itd., choć niewątpliwie i takiego rodzaju organy doradcze mogą w praktyce funkcjonować”⁷.

Pytanie o sens konstytucjonalizacji RBN budził wątpliwości jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji i pozostaje aktualny po dzień dzisiejszy. „Jest dyskusyjne, czy dla ustanawiania organów doradczych Prezydenta niezbędny jest aż tak wysoki poziom karty konstytucyjnej. Wszak Prezydent zawsze może powołać niezbędne mu organy doradcze”⁸. Z tego też względu umieszczanie regulacji dotyczących organów doradczych w ustawach zasadniczych zdarza się niezwykle rzadko. Zakotwiczenie w normach Konstytucji RBN wywołuje jednak po stronie Prezydenta konieczność zrealizowania dwóch obowiązków: po pierwsze powołania takiego organu, a po drugie – kreacji jego składu personalnego⁹. Natomiast częstotliwość spotkań Rady czy zwoływanie jej posiedzeń uzależnione jest już wyłącznie od woli głowy państwa. Może więc zdarzyć się i tak, że organ zostanie stworzony, lecz w praktyce nie będzie podejmował żadnych działań. Będzie zatem organem niejako „martwym” w sensie wypełniania jego zadań.

⁵ S. Kamiński, *Zarys historii utworzenia i funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2011, s. 1–2.

⁶ Warto w tym miejscu przypomnieć, że Prezydent, na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej, utracił kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa na rzecz RM, która to ma je „zapewniać”.

⁷ P. Sarnecki, *Art. 135*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 1.

⁸ J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo*, s. 223–224.

⁹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2.

1. Skład Rady

Konstytucja nie wspomina o kwalifikacjach merytorycznych członków RBN, pozostawiając rozstrzygnięcie w tym zakresie Prezydentowi. Takie rozwiązanie jest uzasadnione tym, że skoro RBN ma być organem doradczym, to osoby w nim zasiadające winny cieszyć się zaufaniem, uznaniem i autorytetem głowy państwa tak, aby ich opinie były realnie brane pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Takich gwarancji nie dawałoby zaliczenie wprost w poczet tego organu osób zajmujących pewne stanowiska państwowe, zwłaszcza w sytuacji, gdyby wywodziły się z innej opcji politycznej niż prezydent. Wówczas to bowiem dyskusje prowadzone podczas spotkań Rady mogłyby przybrać charakter sporu politycznego, a nie merytorycznego (eksperckiego), co znacznie ograniczyłoby możliwość pełnienia przez Radę funkcji doradczych. Prawdopodobnie też wpłynęłoby to na częstotliwość spotkań Rady, ograniczając je do niezbędnego minimum.

W związku z tym Prezydent dysponuje pełną swobodą w nominowaniu osób, które wejdą w skład Rady, samodzielnie oceniając ich kwalifikacje oraz przydatność, z jednym zastrzeżeniem: niedopuszczalne jest powoływanie osób, które nie posiadają pełni praw publicznych z uwagi na fakt, że członkostwo w RBN jest działaniem w sferze publicznej¹⁰.

Prezydencka swoboda w ustalaniu składu ilościowego i personalnego RBN, bez konieczności uzyskiwania akceptacji Premiera, wzmacnia jego rolę jako organu mającego służyć radą głowie państwa. Prezydent bowiem powołuje i odwołuje członków Rady w drodze postanowienia, które nie wymaga kontrasygnaty Premiera (art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji).

Jak słusznie zauważa prof. P. Sarnecki, użycie przez ustrojodawcę terminu „rada” stanowi pośrednią wytyczną dla układania składu ilościowego tego organu. Oznacza to bowiem, że RBN musi być organem wieloosobowym, czyli składającym się z co najmniej trzech osób. Górna granica liczby członków Rady nie jest, formalnie rzecz biorąc, określona, ale skoro ma to być organ doradczy i działać w sposób efektywny, to liczba członków nie może być nadmierna, gdyż taka sytuacja doprowadziłaby do paraliżu działalności Rady, a tym samym jej trwanie w tak dużym składzie personalnym byłoby bezprzedmiotowe¹¹. Żaden akt prawny nie ustanawia jednak normy, która wprost określałaby precyzyjnie liczbę członków Rady. Z treści Zarządzenia Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego wynika, że w jej posiedzeniach mogą uczestniczyć – na zaproszenie Prezydenta – byli Prezydenci RP oraz byli Prezesi Rady Ministrów. Oznacza to, że mimo oficjalnego zaprosze-

¹⁰ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2.

¹¹ *Ibidem*, s. 2.

nia ich obecność nie jest obowiązkowa. Głowa państwa może ponadto zaprosić również inne osoby, których udział jest wskazany ze względu na przedmiot rozpatrywanych spraw. Członkowie Rady oraz osoby zaproszone na posiedzenia uczestniczą w jej pracach osobiście (§ 5). Z uwagi na zakres zadań w pracach Rady uczestniczyć będzie również Sekretarz Rady (§ 3), choć jego udział, z uwagi na brzmienie Zarządzenia, winien ograniczać się jedynie do pełnienia funkcji organizacyjno-technicznych.

Do składu pierwszej RBN po objęciu urzędu prezydenta przez A. Kwaśniewskiego zostali powołani: Premier, dwaj Wicepremierzy stojący jednocześnie na czele resortu finansów oraz spraw wewnętrznych i administracji, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw zagranicznych, Prezes NBP oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a także Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu. „Intencją Prezydenta [A. Kwaśniewskiego – P.K.] było, aby rada funkcjonowała jako instytucja o charakterze koordynacyjno-konsultacyjnym, zwłaszcza na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, uzupełniająca i gwarantująca trwałość oraz harmonię współpracy między instytucjami państwowymi, wymagane przez naturę i charakter polityki. RBN miała stanowić forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi systemu obronnego państwa”¹².

Idea funkcjonowania Rady jako organu skupiającego osoby ponad partyjnymi podziałami nie sprawdziła się w praktyce. Formalnie rzecz biorąc, problemem okazało się jednak nie członkostwo w partii poszczególnych członków Rady, ale przynależność niektórych z nich do władzy ustawodawczej i rzekome zachwianie w ten sposób zasady podziału władz. Marszałkowie obu izb powołani w skład RBN wystosowali nawet w tej sprawie oficjalne pismo, podnosząc w nim, że ich udział w charakterze marszałków jest wykluczony, chyba że będą w tym organie zasiadać wyłącznie jako osoby prywatne. W związku z tym A. Kwaśniewski zawiesił funkcjonowanie w owym czasie Rady¹³.

Kolejny skład RBN powołanej przez A. Kwaśniewskiego miał już charakter ekspercki, choć należy zwrócić uwagę, że do Rady zostali powołani członkowie, których orientacja polityczna była tożsama z prezydencką. Taka praktyka wyłaniania składu RBN spośród osób, których poglądy polityczne nie będą tamować prac tego organu utrwaliła się i trwa obecnie.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że nie ma żadnych przeciwwskazań prawnych, aby członkostwo w Radzie łączyć w funkcjami wykonywanymi w ramach władzy ustawodawczej. Niebezpieczeństwo pogwałcenia zasady podziału władz niweluje bowiem okoliczność, że Rada nie posiada żadnych uprawnień

¹² S. Kamiński, *op. cit.*, s. 9.

¹³ *Ibidem*, s. 9–10.

władczych. Prezydent nie jest także w stanie przymusić żadnej osoby do członkostwa w tym organie, do składania mu sprawozdań, opinii czy przedstawiania analiz. Udział w Radzie może w praktyce ograniczyć się do „papierowego członkostwa”, czyli w praktyce permanentnej nieobecności na forum Rady lub milczącego udziału w spotkaniach. Poza tym nie ma obowiązku przyjmowania aktu nominacyjnego, a rezygnacja jest możliwa w każdym momencie. Wydaje się, że wobec licznych uprawnień Sejmu w sferze bezpieczeństwa państwa, np. decydowania o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1 Konstytucji), pojawiających się w okresie stanów nadzwyczajnych, powoływanie przedstawicieli władzy ustawodawczej do Rady jest wręcz naturalne i wymagane. Wreszcie, gdyby w skład Rady mogli być powoływani wyłącznie członkowie rządu, to w pewnym zakresie uprawnienia RBN pokrywałyby się z funkcjami Rady Gabinetowej.

Tezę o braku zainteresowania członkostwem w Radzie z przyczyn politycznych potwierdza skład RBN za prezydentury B. Komorowskiego. Powołał on m.in. Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza, wywodzącego się z tej samej partii co głowa państwa, który zachował członkostwo w Radzie. Z kolei powołanie szefa największej partii opozycyjnej ukazało, że nie jest on zainteresowany w pracach tego organu zapewne z przyczyn politycznych. Prezes szybko zrezygnował z udziału w spotkaniach RBN. J. Kaczyński najpierw nie stawiał się na posiedzeniach, a potem formalnie zrezygnował z członkostwa w Radzie.

2. Tryb działania RBN i jej uprawnienia

Szczegółową organizację RBN oraz tryb jej działania, jak i konkretne uprawnienia określa Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego. RBN działa zatem na podstawie aktu prawa wewnątrznie obowiązującego, wydane-go przez organ „właściwy” do jej powołania, tj. taki, któremu ma służyć radą. Prezydent jest bowiem tym podmiotem, któremu w pierwszej kolejności zależy na właściwym prowadzeniu polityki bezpieczeństwa państwa, stąd winien on układać strukturę organu doradzającemu mu w tych sprawach według własnego uznania. Zakotwiczenie RBN dodatkowo w przepisach ustawy, która precyzowałaby zagadnienia organizacyjno-kompetencyjne stanowiłoby naruszenie swobody głowy państwa w tym zakresie i mogłoby zostać uznane nawet za sprzeczne z Konstytucją¹⁴.

¹⁴ Inaczej twierdzi P. Sarnecki, wskazując, że „należałoby jednak także, nawet w wypadku milczenia Konstytucji i gdyby wystąpiła tego rodzaju wola ustawodawcy, dopuścić możliwość wydania w tej kwestii ustaw, przy czym nie mogłyby one jedynie przekształcać konstytucyjnie ustalonego, doradczego charakteru tego organu”. Zob. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2.

Konstytucyjne umocowanie RBN wpływa w istotny sposób na kwestie finansowania działalności tego organu, który winien być utrzymywany z budżetu państwa i stąd adekwatne środki należy w ustawie budżetowej przewidywać i przyznawać. Tymczasem bez takiej ustrojowej podstawy koszty funkcjonowania tego organu musiałaby ponosić Kancelaria Prezydenta, a jej członkowie byłiby opłacani z tego budżetu lub też sprawowali swoją funkcję honorowo (nieodpłatnie).

Z wysokością wydatków przeznaczanych z budżetu państwa na działalność Rady bywa jednak różnie. W sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kiedy Rada działa aktywnie, często wszelkie dostępne środki finansowe przeznaczane są na bieżące potrzeby związane z zaistniałą sytuacją. Z kolei wówczas gdy nie ma bezpośrednich zagrożeń czy katastrof, potrzeba istnienia Rady i jej działalność nie jest zauważana i doceniana.

Z istoty charakteru Rady Bezpieczeństwa Narodowego wynika, że na jej czele stoi Prezydent. Przewodniczy on posiedzeniom, określa ich tematykę, udziela głosu poszczególnym członkom, a także konstruuje wytyczne co do porządku obrad. Podczas nieobecności głowy państwa posiedzeniom przewodniczy wskazany przez Prezydenta członek Rady. Prezydent może ponadto zadecydować, aby posiedzenie – z założenia niejawnie – miało odmienny charakter (§ 4 Zarządzenia), a także postanowić, by posiedzenie Rady odbyło się w innym miejscu niż siedziba Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Ponadto Prezydent może zapraszać na posiedzenia RBN osoby, które nie są jej stałymi członkami, ale będą uczestniczyć w nich incydentalnie – w charakterze gościa (eksperta). Osoby te nie mogą jednak zostać wskazane przez głowę państwa do prowadzenia w jego zastępstwie posiedzenia z racji braku formalnego członkostwa w RBN.

Szczegółowy porządek posiedzenia Rady, zgodny z prezydenckimi wytycznymi, określa sekretarz Rady. Jest nim osoba, która zajmuje stanowisko szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jego uprawnienia mają charakter organizacyjno-techniczny. Do jego obowiązków należy przygotowanie posiedzenia i zapewnienie obsługi Rady, a także:

- 1) „pozyskiwanie od organów władzy publicznej informacji, dokumentów i innych materiałów dotyczących wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia państwa;
- 2) koordynowanie przygotowania materiałów i tez na posiedzenia Rady oraz opracowanie komunikatu prasowego i wniosków z posiedzeń Rady;
- 3) przekazywanie członkom Rady porządku obrad oraz dokumentów i innych materiałów dotyczących spraw objętych porządkiem obrad Rady;

- 4) zapewnienie, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, obsługi protokolarnej Rady”
(§ 3 pkt 2 Zarządzenia).

Sekretarz nie jest z mocy prawa członkiem RBN, a zatem nie przysługuje mu prawo głosu podczas jej posiedzeń. Problematyczne jest ustalenie, czy status członka powinien mu zostać ewentualnie przyznany przez Prezydenta. Sekretarz powinien bowiem pełnić głównie funkcje pomocnicze wobec innych członków Rady, ułatwiać im pracę poprzez uzyskiwanie niezbędnych materiałów i dokumentowanie przebiegu posiedzeń. Jego formalne członkostwo w Radzie mogłoby się w związku z tym negatywnie odbijać na realizacji tych zadań. Wszak z drugiej strony zajmuje on z urzędu stanowisko szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, tj. przewodniczy urzędowi, za pomocą którego Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Podstawowym, wynikającym z Konstytucji, zadaniem Rady Bezpieczeństwa Narodowego jest „doradzanie” w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa. Termin ten należy w tym wypadku rozumieć możliwie szeroko. Funkcja doradcza nie powinna uaktywniać się tylko w sytuacji, gdy o poradę w konkretnej sprawie zwróci się Prezydent. Uprawnienie Rady ma szerszy charakter i dotyczy również realizowania przez nią bieżącej działalności opiniodawczej i analitycznej bez konieczności nakazania jej prowadzenia przez Prezydenta. Aby Rada mogła skutecznie doradzać, musi bowiem dysponować odpowiednią wiedzą merytoryczną, a zatem pozyskiwać informacje, raporty, opinie i analizy z własnej inicjatywy. Nie ma zatem prawnych przeciwskażeń, aby Rada „prowadziła samodzielnie analizę poszczególnych zagadnień i samodzielnie występowała do Prezydenta z odpowiednimi sugestiami czy inspiracjami. Z uwagi na fakt konstytucyjnego zakotwiczenia RBN należy też przyjąć dopuszczalność jej uprawnienia do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych, oczywiście w zakresie działania RBN i przy okazji opracowywania konkretnej sprawy”¹⁵. Problematyczne byłoby jednak żądanie informacji objętych tajemnicą państwową. Wydaje się, że bez podstawy ustawowej – a takowej RBN nie posiada – takie żądania byłyby nieskuteczne¹⁶.

Zgodnie z § 2 Zarządzenia „do zakresu działania Rady należą wszystkie problemy zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia państwa, a w szczególności rozpatrywanie i opiniowanie:

- 1) generalnych założeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;

¹⁵ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2–3.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

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

3. Rada bezpieczeństwa w ujęciu międzynarodowym

Na poziomie międzynarodowym naczelnym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo społeczności międzynarodowej jest Rada Bezpieczeństwa ONZ. Składa się ona z piętnastu członków – państw należących do ONZ: pięciu stałych oraz dziesięciu niestałych wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na okres 2 lat spośród państw mających zasługi w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przy uwzględnieniu podziału geograficznego. Głównym zadaniem Rady jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w szczególności przygotowywanie planów celem stworzenia systemu normowania zbrojeń¹⁷.

W poszczególnych krajach uprawnienia rad bezpieczeństwa są również związane z obronnością i zagrożeniami państwa. W Stanach Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council*) stanowi główne forum, na którym Prezydent analizuje sprawy bezpieczeństwa narodowego i spraw polityki zagranicznej w gronie doświadczonych w tej materii doradców oraz urzędników rządowych. NSC została powołana za prezydentury Trumana w 1947 r. na podstawie Ustawy o bezpieczeństwie narodowym¹⁸, w celu doradzania i pomagania głowie państwa w wyżej wskazanych kwestiach. Obecnie Rada jest ważnym organem Prezydenta do uzgadniania tych polityk wśród różnych agend rządowych.

¹⁷ Art. 23–26 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco 26 czerwca 1945 r. Polska podpisała ten akt 15 października 1945 r. i ratyfikowała dnia następnego.

¹⁸ *The National Security Act* z 1947 r. (PL 235 – 61 Stat. 496; U.S.C. 402), znowelizowany przez *The National Security Act Amendments* z 1949 r. (63 Stat. 579; 50 U.S.C. 401 et seq.).

Przewodniczącym NSC jest Prezydent. Do stałych członków należy Wiceprezydent, sekretarz stanu, minister skarbu, sekretarz obrony i asystent Prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego. Szefowie rodzajowych sił zbrojnych pełnią rolę ustawowego doradcy Rady w sprawach militarnych, a szef Agencji Wywiadu doradza w sprawach wywiadowczych. Szef Kancelarii Prezydenta, Rada Prezydenta oraz asystent Prezydenta w sprawach polityki gospodarczej uczestniczą we wszystkich spotkaniach Rady. Natomiast Prokurator Generalny i dyrektor Urzędu Zarządzania i Budżetu są zapraszani na spotkania Rady, kiedy omawiane sprawy odnoszą się do ich obowiązków. Dyrektorzy innych ważnych departamentów i agencji, jak również inni wysocy funkcjonariusze, mogą być obecni na spotkaniach NSC, gdy zostaną zaproszeni do udziału w nich.

W Zjednoczonym Królestwie Rada Bezpieczeństwa Narodowego stanowi główne forum dla wspólnych dyskusji nad celami rządu odnoszącymi się do spraw narodowego bezpieczeństwa oraz współczesnego klimatu finansowego. Kluczowym celem Rady jest inspirowanie członków gabinetu do refleksji nad bezpieczeństwem narodowym w strategicznych kwestiach. Członkowie Rady spotykają się cotygodniowo pod przewodnictwem Premiera.

W ramach brytyjskiej NSC funkcjonują obecnie trzy podkomisje – do spraw: 1) niebezpieczeństw, hazardu i wywiadu; 2) zagrożeń nuklearnych; 3) brytyjskich relacji z międzynarodowymi siłami. Dodatkowo z Radą współpracują powiązane z rządem oficjalne grupy, które wspierają informacją ministerialne struktury. Główną spośród nich jest Stały Sekretariat Grup. Przewodniczymu doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, który jednocześnie pełni funkcję sekretarza NSC, a zatem uczestniczy w każdym posiedzeniu Rady. Inni ministrowie są obecni na posiedzeniach Rady, gdy zajdzie taka potrzeba, najczęściej wówczas, gdy na forum Rady omawiane są sprawy należące do zakresu ich działania. Także w razie potrzeby w spotkaniach uczestniczą Szef Sztabu Generalnego oraz Szef Agencji Wywiadu.

Podstawą prawną powołania w Czechach Rady Bezpieczeństwa Państwa (*Bezpečnostní rada státu*) stanowi art. 9 ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej¹⁹. Rada Bezpieczeństwa Państwa jest stałym organem rządowym do spraw koordynacji bezpieczeństwa Republiki Czeskiej. Zajmuje się przede wszystkim przygotowaniem propozycji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Rada składa się z Premiera oraz członków rządu powołanych do niej na podstawie rozstrzygnięcia (wyboru) rządu. Prezydent ma prawo do uczestni-

¹⁹ Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

czenia w spotkaniach tego organu, jak również do żądania raportów od Rady i jej członków oraz omawiania z nimi zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa²⁰. W spotkaniach mogą brać udział ponadto gubernator Narodowego Banku Czech, przewodniczący Państwowej Administracji Rezerw Materiałowych oraz szef Kancelarii Premiera. Bezpieczeństwu rada státu składa się z czterech stałych komitetów, które zajmują się odpowiednio koordynacją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, planowaniem obronnym, planowaniem cywilnym i sprawami wywiadowczymi. Poza tym w sytuacjach zagrożenia Republiki i sprawach kryzysowych powoływany jest *ad hoc* Centralny Sztab Kryzysowy.

Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (*Совем Безопасности Российской Федерации*) jest organem doradczym Prezydenta. Organ ten składa się z najważniejszych ministrów i szefów agencji obradujących pod przewodnictwem głowy państwa. Głównym zadaniem Rady stanowi koordynacja i integracja narodowej polityki bezpieczeństwa. W związku z tym Rada przygotowuje najważniejsze dokumenty i koncepcje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. Po zmianach, do których doszło w 2011 r. Rada Bezpieczeństwa analizuje zagadnienia związane z wojskowością i przygotowuje dla Prezydenta propozycje rozstrzygnięć związanych z obronnością, rozwojem organizacyjnym przemysłu zbrojeniowego oraz zajmuje się sprawami współpracy Rosji z państwami obcymi w tym zakresie. Spotkania odbywają się zgodnie z harmonogramem ustalonym przez przewodniczącego. W razie potrzeby możliwe jest zwołanie spotkania nadzwyczajnego. Do obowiązków przewodniczącego należy określanie porządku obrad na podstawie rekomendacji sekretarza Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz przewodniczy posiedzeniom roboczym, które odbywają się na bieżąco.

Na poziomie krajowym w państwach demokratycznych instytucja rady bezpieczeństwa jest częstym, acz nieobligatoryjnym elementem porządku prawnego. Cechą wspólną tych organów jest fakt, że mają one zawsze charakter doradczy. W zasadzie nie przyznaje się im żadnych uprawnień władczych. Mają one na celu jedynie analizowanie bieżącej sytuacji politycznej i identyfikowanie potencjalnych zagrożeń oraz przedkładanie propozycji mających zapobiegać niebezpieczeństwom. Taka pomocnicza rola związana jest z faktem, że ich skład osobowy pokrywa się w dużej mierze ze składem gabinetów. Innymi słowy, wielu członków rady to po prostu ministrowie stojący na czele kluczowych – z punktu widzenia państwa – ministerstw. Natomiast inni członkowie są zapraszani

²⁰ [Online] <http://www.vlada.cz/cz/ppov/brs/brs---uvod-3851/>, stan z dn. 03.09.13.

w zależności od potrzeb, czyli od rodzaju sprawy będącej przedmiotem zainteresowania rad bezpieczeństwa. Wywodzą się oni jednak w znakomitej większości z organów władzy wykonawczej. Rady bezpieczeństwa narodowego pełnią funkcje pomocnicze i doradcze wobec tego organu w państwie, który stoi na czele władzy wykonawczej. Będzie to zatem, w zależności od systemu politycznego, Prezydent albo premier.

4. Celowość istnienia RBN

Funkcjonowanie instytucji zajmujących się sprawami związanymi z wojskowością i obronnością, kwestiami polityki zagranicznej w sferze militarnej czy polityki bezpieczeństwa jest niezbędne dla prawidłowego działania demokratycznego państwa. Zagadnienia te są bowiem na tyle istotne i wymagające delikatności, a zarazem doświadczenia i wiedzy eksperckiej, że trudno jest obejść się bez organu, które zajmie się ich analizą, opiniowaniem i formułowaniem strategii. Rada Bezpieczeństwa Narodowego jawi się nie tylko jako organ służący pomocą i doradztwem Prezydentowi, ale również jako ten, który wspomaga współpracę między różnymi instytucjami państwowymi w sferze obronności. S. Kamiński wskazuje nawet, że „niemożliwe jest stworzenie spójnego, nowoczesnego i całościowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym bez istnienia kolektywnej instytucji, będącej forum porozumienia między kluczowymi ogniwami politycznymi tego systemu”²¹. Historia funkcjonowania Rady pokazuje jednak, że aktywność tego organu i odgrywana przez niego rola była różna. Każdorazowo sens istnienia RBN był podważany wskutek różnych założeń politycznych i problemów związanych z ukształtowaniem jego składu personalnego. Wydaje się, że zmienne znaczenie tego organu wynika wprost z faktu, że Rada nie posiada jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego względu RBN można uznać za instytucję fasadową, dla której konstytucyjna legitymacja jest nieuprawniona z perspektywy bardzo ograniczonej możliwości oddziaływania tego organu na sferę bezpieczeństwa państwa.

Status organów o charakterze doradczym jest regulowany na gruncie ustaw zasadniczych niezwykle rzadko. Wynika to z istoty konstytucji jako aktu o najwyższej mocy prawnej normującej wyłącznie instytucje prawne niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Do takich nie zalicza się różnych rad, komitetów, komisji, zespołów, które zajmują się wyłącznie doradzaniem.

Wydaje się, że zobowiązanie Prezydenta do powołania RBN na gruncie Konstytucji jest niecelowe. Niezwykle oszczędna regulacja konstytucyjna nie

²¹ S. Kamiński, *op. cit.*, s. 13.

pozwała nadać temu organowi większego znaczenia i nie umożliwia mu wyjścia poza funkcję doradzania. Ponadto należy zauważyć, że wszelkie rozstrzygnięcia w sferze bezpieczeństwa narodowego będą obciążały i tak wyłącznie Prezydenta, bez względu na to, czy podjęte działania lub założone strategie były oparte na sugestiach, przemyśleniach i analizach Rady, czy wyłącznie na własnych pomysłach głowy państwa²². W szczególności Prezydent nie może usprawiedliwiać swoich błędnych decyzji tym, że zostały one zainspirowane przez członków Rady. Wszak Prezydent ma swobodę w układaniu składu personalnego tego organu i winien zachować autonomię wobec uwag zgłaszanych podczas spotkań Rady. W związku z tym ani RBN nie może wejść w kompetencje Prezydenta, ani głowa państwa nie może scedować na Radę swoich uprawnień w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Streszczenie

Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Przedmiotem artykułu jest analiza unormowań prawnych oraz praktyki działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego w Polsce. Rozważania rozpoczyna przedstawienie kwestii definicyjnych oraz związanych z konstytucjonalizacją tego organu. Następnie omówiony został skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego, tryb działania i jej uprawnienia. W kolejnej części ukazano funkcjonowanie podobnych organów w innych państwach: USA, Wielkiej Brytanii, Czechach i Rosji oraz Rady Bezpieczeństwa ONZ. W zakończeniu podważono sensowność przyznania temu organowi w Polsce rangi konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, organ państwowy, Prezydent, Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

²² P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 1.

Summary

The National Security Council

Analysis of legal regulations and practice of action of National Security Council are a subject of the article in Poland. Presenting definitional and connected matters is beginning deliberations from constitutionalization of this state agency. Next a make-up of the National Security Council, an operating mode and her entitlements were discussed. In the next section functioning of similar organs was portrayed in other states: the USA, Great Britain, Czechs and Russia and of the UN Security Council. in the end a sense of granting this body the constitutional rank in Poland was undermined.

Keywords: national security, state agency, president, National Security Council.