

Dr Maciej CIESIELSKI  
WSGE University of Applied Sciences in Józefów  
ORCID: 0000-0001-6868-884X

## **SKŁAD, ROLA I KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

### **Streszczenie**

Życie społeczne jest determinowane przez wiele zmiennych, tj. okoliczności i uwarunkowań, które mają bezpośredni wpływ na poszczególne jednostki, zorganizowane w różnorodne grupy społeczne, konstytuujące całe społeczeństwa. Można mówić o determinantach o charakterze ekonomicznym, politycznym, prawnym czy gospodarczym, a ostatnio coraz częściej wskazuje się na wpływ informatyzacji. Bez wątpienia jednak największy wpływ na życie codzienne mają tzw. *kwestie bezpieczeństwa*, które często są określane w sposób subiektywny, ale odnoszą się do każdego z powyższych wymiarów.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, państwo, Rada Ministrów, bezpieczeństwo wewnętrzne

## **BEZPIECZEŃSTWO JAKO DOMENA PAŃSTW NARODOWYCH**

Analizując bieżące kwestie bezpieczeństwa możemy wyraźnie zaobserwować, że bezpieczeństwo ma wiele płaszczyzn i prowadzenie skutecznej polityki bezpieczeństwa oznacza uwzględnienie każdej z nich. Przyjęło się mówić o bezpieczeństwie państwa, obywateli, militarnym, zewnętrznym, wewnętrznym, energetycznym, ekologicznym, międzynarodowym, społecznym itp. Przytoczony podział nie jest rozłączny, co oznacza, że nie są to odrębne kategorie analityczne, tylko obszary nakładające się na siebie w ujęciu funkcjonalnym. Bezpieczeństwo państwa obejmuje zarówno wymiar wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Bezpieczeństwo energetyczne odnosi się zarówno do sfery państwowej, jak i społeczeństwa jako całości. Bezpieczeństwo militarne również ma swój komponent zewnętrzny, jaki i wewnętrzny, determinowany charakterystycznym dla siebie rodzajem zagrożeń. Niezależnie jednak od prowadzonych w środowisku akademickim, a także wśród praktyków sfery bezpieczeństwa, zwłaszcza bezpieczeństwa państwa, dyskusji, należy jednoznacznie podkreślić, że najszerszą płaszczyzną identyfikacji interesów bezpieczeństwa w wymiarze instytucjonalnym są państwa narodowe. Aby lepiej zrozumieć postawioną tezę należy zwrócić uwagę na to, co zaczęło się dziać w marcu 2020 r., kiedy pierwsze przypadki koronawirusa pojawiły się w państwach należących do Unii Europejskiej, a następnie stopniowo zaczęły się rozprzestrzeniać. Część

trzecia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> odnosi się do opisanie reguł i zasad prowadzonej polityki i działań wewnętrznych Unii. Artykuł 26 ustęp 2 TFUE stanowi, że „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów.”<sup>2</sup> Mimo to poszczególne państwa członkowskie podjęły decyzje, każde autonomicznie w zakresie swoich kompetencji, w zakresie przywrócenia kontroli granicznej w ramach Strefy Schengen. W rezultacie swoboda przepływu osób, usług oraz towarów przestała istnieć, a rynek wewnętrzny Unii Europejskiej został tym samym podzielony na poszczególne rynki państw narodowych, których funkcjonowanie było i jest regulowane poprzez akty normatywne stanowione w ramach procesów legislacyjnych poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie można było zaobserwować działania o charakterze protekcjonistycznym ze strony niektórych członków Wspólnoty, np. ze strony Republiki Federalnej Niemiec, które miały na celu ochronę krajowej gospodarki przed kapitałem zagranicznym. Zorganizowany system wsparcia krajowych gospodarek narodowych opiera się na bezpośrednim i pośrednim dotowaniu przedsiębiorstw na terytorium danego państwa, które nie mogłoby mieć miejsca przed pandemią COVID-19 – a przynajmniej nie bez narażenia się na reakcję ze strony instytucji Unii Europejskiej. Wsparcie narodowe jest kluczowe przede wszystkim w zakresie podmiotów prawa handlowego o znaczeniu strategicznym dla interesów bezpieczeństwa państwa<sup>3</sup>.

W tym miejscu należy przytoczyć treść artykułu 4 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>4</sup>, który wskazuje, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.”<sup>5</sup> [podkreślenie M.C.]

Traktaty regulujące funkcjonowanie Unii Europejskiej nie ograniczają kompetencji państw narodowych w zakresie podstawowych funkcji, jakie te spełniają względem własnych społeczeństw, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Te z kolei nie są jednoznacznie zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym – co należy uznać za pozytywny zabieg legislacyjny. W konsekwencji instytucje Unii Europejskiej nie były bezpośrednio włączone w proces podejmowania decyzji o wprowadzanych ograniczeniach wynikających z wdrażanych polityk bezpieczeństwa, związanych z neutralizacją zagrożenia COVID-19. Przynajmniej na pierwszym etapie wprowadzanych obostrzeń, prowadzących w konsekwencji

---

<sup>1</sup> Dalej: TFUE (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864).

<sup>2</sup> Art. 26, ust. 2 TFUE.

<sup>3</sup> Zob. M. Nowikowska, Zamówienia publiczne w czasie pandemii COVID-19, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3), s. 115; K. Chałubińska-Jentkiewicz, Prawo do prywatności w czasach pandemii, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3), s. 8.

<sup>4</sup> Dalej TUE (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864).

<sup>5</sup> Art. 4 ust. 2 TUE.

do zamrożenia rynku wewnętrznego Unii. Stąd też taka różnorodność prowadzonych polityk bezpieczeństwa przez poszczególne państwa, w zakresie ograniczenia, nie tylko swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału, ale przede wszystkim praw i wolności obywateli, związanych z ograniczeniem ich swobody przemieszczania. Jest to o tyle istotne, że każde społeczeństwo opiera się na innych regułach nieformalnych w ramach życia społecznego – czyli m.in. utrzymywanego dystansu pomiędzy uczestnikami interakcji społecznych (potocznie zwanego dystansem społecznym<sup>6</sup>), informatyzacji rynku pracy (możliwości pracy zdalnej), spędzania czasu wolnego, ale także ma inne charakterystyki demograficzne (gęstość zaludnienia, struktura wiekowa, rozkład płci itp.). Te wszystkie kwestie nabierają nowego, jeszcze większego znaczenia: na przykład w walce z epidemią na terenie każdego kraju i trudno byłoby oczekiwać, aby polityki bezpieczeństwa poszczególnych państw opierały się na ścisłych wytycznych Unii Europejskiej. Zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego jest podstawową funkcją państwa, którego prowadzone polityki muszą uwzględniać uwarunkowania społeczne (miękkie zmienne wynikające z nawyków i reprodukowanych scenariuszy kontaktów społecznych), infrastrukturalne (potencjału i możliwości struktur odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa, czyli armii, policji, straży pożarnej i pozostałych służb, a także szpitali – sprzęt, personel) oraz prawne (struktura systemu prawnego regulującego kwestie prowadzenia zaplanowanych polityk bezpieczeństwa)<sup>7</sup>.

Postanowienia TFUE i TUE pozwalają na autonomiczne działania państw członkowskich nie ingerując bezpośrednio w prowadzone przez nie polityki bezpieczeństwa. Artykuł 346 TFUE stanowi, że postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu dwóch kluczowych reguł. Po pierwsze, żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa<sup>8</sup>. Po drugie, każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi<sup>9</sup>. Co wskazuje, że środki, jakie podejmuje każde państwo członkowskie w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, są definiowane autonomicznie, bez udziału Komisji Europejskiej czy innej instytucji UE.

Skuteczność wprowadzanych polityk bezpieczeństwa jest uzależniona przede wszystkim od szybkości oraz konsekwencji w podejmowanych decyzjach – dotyczy to nie tylko obecnej sytuacji związanej z epidemią, ale w każdym innym obszarze bezpieczeństwa, również militarnym. Tym bardziej, że zawsze podstawowym gwarantem bezpieczeństwa państwa są siły zbrojne o charakterze narodowym; pozostałe wymiary bezpieczeństwa państwa należy traktować jako komplementarne (w tym wynikające

---

<sup>6</sup> Obejmującego również ogólne zasady zachowania fizycznej odległości pomiędzy osobami w przestrzeni publicznej.

<sup>7</sup> A. Pieczywok, *The development of health security during the coronavirus pandemic*, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3), s. 27.

<sup>8</sup> Art. 346 ust. 1 lit. a TFUE.

<sup>9</sup> Środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych - art. 346 ust. 1 lit. b TFUE.

z członkostwa danego państwa w międzynarodowych sojuszach, organizacjach itp.). To właśnie wokół silnej armii powinny być kreowane pozostałe polityki bezpieczeństwa. Armii wyposażonej w nowoczesny sprzęt, którego eksploatacja w maksymalnym możliwym zakresie powinna być zabezpieczona przez względnie niezależne od dostawców zagranicznych podmioty krajowego przemysłu zbrojeniowego – takie możliwości daje m.in. przytoczony powyżej art. 346 TFUE, który w przypadku Polski stanowi punkt wyjścia do zawierania odpowiednich umów dostawy sprzętu wojskowego oraz umów offsetowych. To poszerza płaszczyznę bezpieczeństwa militarnego o istotny komponent przemysłowy, czyli wymiar gospodarczy bezpieczeństwa państwa.

### **RADA MINISTRÓW A PROWADZONE POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA<sup>10</sup>**

Praktycznie wszystkie instrumenty niezbędne do prowadzenia polityk bezpieczeństwa z poziomu państw narodowych znajdują się po stronie Rady Ministrów. Rozważania na temat składu, struktury czy też kompetencji rządów poszczególnych państw w obszarze polityk bezpieczeństwa, zwłaszcza w ujęciu porównawczym, stanowią bardzo interesujący materiał będący punktem wyjścia do dalszych szczegółowych analiz. Celem niniejszego tekstu jest jednak przybliżenie tematu z perspektywy polskiej Rady Ministrów, czyli konstytucyjnego kolegialnego organu władzy wykonawczej, składającego się z Prezesa Rady Ministrów (Premiera) oraz ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej lub wypełniających wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów zadania<sup>11</sup>. Konstytucja RP stanowi, że w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa<sup>12</sup>. W tym samym artykule konstytucja stanowi, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej<sup>13</sup>. Nie wnikając w szczegółowe rozważania na temat relacji pomiędzy pojęciem bezpieczeństwa a obronności, należy przyjąć, że obronność – jako pojęcie o węższym znaczeniu niż bezpieczeństwo – odnosi się potencjału obronnego państwa, na który składają się: służba zagraniczna pracująca na rzecz bezpieczeństwa, Siły Zbrojne RP, wywiad i kontrwywiad wojskowy oraz przemysł obronny<sup>14</sup>. Taka wykładnia daje podstawę do położenia istotnego nacisku w prowadzonych przez rząd politykach bezpieczeństwa na komponent przemysłowego potencjału obronnego, na który składają się nie tylko krajowe spółki zbrojeniowe z większościowym udziałem Skarbu

<sup>10</sup> Autor celowo posługuje się liczbą mnogą, ponieważ – co zostanie uzasadnione w dalszej części tekstu – nie mówimy o jednej polityce bezpieczeństwa, ale o kilku, a nawet kilkunastu politykach bezpieczeństwa, które odnoszą się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa mającego w ujęciu przedmiotowym wiele wymiarów.

<sup>11</sup> Art. 149 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>12</sup> Art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8, op. cit.

<sup>13</sup> Art. 146 ust. 4 pkt. 11, op. cit.

<sup>14</sup> Zob. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, 2013.

Państwa, ale także prywatne podmioty znajdujące się na terytorium RP, również wchodzące w skład wielkich zagranicznych i międzynarodowych korporacji zbrojeniowych. Takie ujęcie ma istotne znaczenie dla wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi działami administracji rządowej, a co za tym idzie, stojącymi na ich czele szefami resortów – np. pomiędzy ministrem aktywów państwowych a ministrem rozwoju.

Generalnie należy podkreślić, że praktycznie każdy resort ma w ramach swoich kompetencji mniejszy lub większy obszar związany z bezpieczeństwem, który przekłada się na mnogość prowadzonych polityk bezpieczeństwa oraz ich złożoność, a także potrzebę koordynacji. Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o Działach administracji rządowej stanowi, że minister kierujący działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, przy czym nie dotyczy to spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych<sup>15</sup>. Analiza złożonych mechanizmów zarządzania bezpieczeństwem z poziomu Rady Ministrów powinna być poprzedzona krótką charakterystyką obszarów bezpieczeństwa, stanowiących domenę poszczególnych resortów. W tym celu można wskazać na rozróżnienie bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym oraz podmiotowym (instytucjonalnym). W ujęciu przedmiotowym możemy mówić o bezpieczeństwie narodowym, państwa, militarnym, społecznym, zewnętrznym, wewnętrznym, ekologicznym, ekonomicznym, gospodarczym, energetycznym, powszechnym, czy bezpieczeństwie cyberprzestrzeni. Nie jest to katalog zamknięty i nie oznacza, że poszczególne rodzaje bezpieczeństwa stanowią odrębne i rozłączne kategorie bezpieczeństwa. Wręcz przeciwnie, jak wskazano we wprowadzeniu, przedmiotowe ujęcie bezpieczeństwa powoduje, że jego poszczególne rodzaje nachodzą na siebie i są w pełni niezależne. Z drugiej strony ich przedmioty nie pokrywają się w pełni.

Warto wskazać, że nie istnieje definicja prawna polityki bezpieczeństwa państwa, która obejmuje swoim zakresem zarówno porządek publiczny i szerzej rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, ale również wymiar międzynarodowy (zewnętrzny). Polityka bezpieczeństwa w praktyce może obejmować prawie każdy wymiar życia społecznego i aktywności instytucji państwowych, a co za tym idzie, wymagać zaangażowania kilku ministrów, albo nawet całej Rady Ministrów.

Ujęcie podmiotowe koncentruje się na konkretnych instytucjach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, zwłaszcza bezpieczeństwa państwa w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym. Ze względów analitycznych warto wspomnieć o niektórych instytucjach (w tym służbach), które mają bezpośredni wpływ na wdrażanie i kształtowanie polityk bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Przede wszystkim chodzi o Policję, Prokuraturę, sądy, służby specjalne<sup>16</sup>, Służbę Więzienną, Straż Graniczną oraz Żandarmerię Wojskową. W tym kontekście istotne rozróżnienie dotyczy sposobu, w jaki minister kierujący konkretnym działem administracji rządowej wpływa na

---

<sup>15</sup> Art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1370 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

kreowaną politykę bezpieczeństwa. Z jednej strony szef resortu ma możliwości autonomicznego definiowania polityki bezpieczeństwa, z perspektywy „gospodarza”, inicjatora oraz głównego jej wykonawcy, z drugiej strony natomiast, minister może jawić się również jako uczestnik, wykonawca polityki bezpieczeństwa zdefiniowanej przez szefa innego resortu, gdzie jest włączony w zakres działań, którego ramy już zostały wcześniej zdefiniowane.

Poczynając od Prezesa Rady Ministrów jego kompetencje można podzielić na związane z bezpośrednim nadzorem nad wybranymi instytucjami bezpieczeństwa oraz pośrednie, polegające na ponoszonej przez niego odpowiedzialności, jako przełożonego wszystkich ministrów, za kreowane i wdrażane przez nich polityki bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Ponadto Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć konkretnemu ministrowi zakres spraw, w których będzie on działał z jego upoważnienia<sup>18</sup>. Premierowi bezpośrednio podlegają Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>19</sup>, który określa kierunki ich działania w drodze wytycznych<sup>20</sup>. Oprócz tego ich działalność podlega kontroli Sejmu<sup>21</sup>. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, również jako centralny organ administracji rządowej, jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>22</sup>, a jego działalność również podlega kontroli Sejmu<sup>23</sup>, przy czym przepisy ustawy o CBA uwypuklają kwestię koordynacji działalności Biura i pozostałych służb specjalnych. Art. 5 ust. 3 ustawy kompetencyjnej CBA stanowi, że Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność CBA, ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>24</sup>. W przypadku ABW i AW nie ma takiego odniesienia w pierwszych artykułach ustawy kompetencyjnej, której regulacje odnoszą się bezpośrednio do podległości Szefów Agencji względem Prezesa Rady Ministrów – w przypadku CBA ustawodawca użył terminu nadzór<sup>25</sup>. Jeżeli jednak zestawimy treść art. 5 ust. 3 ustawy o CBA z art. 11 ustawy o ABW i AW, to jeszcze wyraźniej można zaobserwować nacisk ustawodawcy na koordynację i nadzór nad działalnością służb specjalnych oraz pozostałych instytucji bezpieczeństwa państwa – w tym o charakterze stricte policyjnym. Przepis ten stanowi, że przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach

---

<sup>17</sup> Szerzej o statusie Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa zob. M. Karpiuk, M. Klimek, Status Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa, *Journal of Modern Science*. 2024;60(6): 46-60. doi:10.13166/jms/197021.

<sup>18</sup> Art. 5 pkt. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Będący centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy ABW i AW, tj. centralnych urzędów administracji rządowej. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 3 ust 1-2 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 812 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Art. 7 ust. 1, op. cit.

<sup>21</sup> Art. 3 ust. 3, op. cit.

<sup>22</sup> Art.5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 184 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Art. 5 ust. 2a, op. cit.

<sup>24</sup> Art. 5 ust. 3, op. cit.

<sup>25</sup> A. Brzostek, [w:] Ustawa o kontroli w administracji rządowej, K. Chałubińska-Jentkiwicz, M. Nowikowska (red.), Warszawa 2021, s. 3.

programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA, zwanych dalej „szłużbami specjalnymi”<sup>26</sup>. Podkreśla się, że w skład Kolegium wchodzi również minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów<sup>27</sup>. Jest to zatem regulacja nie tylko uwypuklająca w wymiarze przedmiotowym konieczność koordynacji i nadzoru nad służbami specjalnymi, ale w wymiarze podmiotowym – analogicznie jak w przypadku ustawy o CBA – odwołuje się do ministra - członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych. Odnosząc to do przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>28</sup> należy wskazać, że znalazło się tam następujące objaśnienie dotyczące Ministra Koordynatora Służb Specjalnych: należy przez to rozumieć Ministra - Członka Rady Ministrów, którego zakres działania, wyznaczony na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, obejmuje zadania związane z działalnością służb specjalnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>29</sup>.

Powyższe normy prawne wskazują na możliwość wyznaczenia Ministra Koordynatora Służb Specjalnych również jako ministra - członka Rady Ministrów. Na tle wcześniej analizowanych przepisów ustaw kompetencyjnych cywilnych służb specjalnych nieco bardziej złożona jest sytuacja wojskowych służb specjalnych. Szef SKW oraz Szef SWW podlegają Ministrowi Obrony Narodowej, jednak z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania<sup>30</sup>. Jest to zatem jeszcze inne rozwiązanie niż w poprzednich ustawach, pomimo że, podobnie jak w przypadku ABW oraz AW, wskazuje się nie tyle na nadzór, co na podległość. Z racji ulokowania wojskowych służb specjalnych w strukturze władz publicznych oraz ich zakresu zadań, Minister Obrony Narodowej odgrywa kluczową rolę – z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów, lub właśnie Ministra Koordynatora<sup>31</sup>.

Jeżeli podjęlibyśmy próbę opracowania ogólnej charakterystyki, w ujęciu porównawczym, składów i kompetencji Rady Ministrów kilku, czy nawet kilkunastu państw, zwłaszcza członków Unii Europejskiej, to warto podkreślić, że wyodrębnienie Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, zwłaszcza jako członka Rady Ministrów, jest rozwiązaniem rzadko spotykanym. Jeżeli nałożymy na to okoliczność polegającą na tym, że osoba zajmująca stanowisko Ministra Koordynatora Służb Specjalnych jednocześnie kieruje resortem właściwym do spraw wewnętrznych, wówczas

---

<sup>26</sup> Także podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Służby Ochrony Państwa, Krajowej Administracji Skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, art. 11, op. cit.

<sup>27</sup> Art. 12 ust. 2 pkt. 4 ustawy o ABW i AW.

<sup>28</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 92 z późn. zm.

<sup>29</sup> Art. 2 pkt. 5, op. cit.

<sup>30</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1405 z późn. zm.).

<sup>31</sup> M. Nowikowska, Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP, Warszawa a2018, s. 75.

możemy postawić tezę na temat realnej koordynacji pracy służb odpowiadających za bezpieczeństwo państwa, nie tylko służb specjalnych (ze względu na prowadzony nadzór nad pozostałymi służbami mundurowymi, takimi jak Policja, Straż Graniczna, Straż Pożarna czy Służba Ochrony Państwa). Takie rozwiązanie powoduje, że Minister Koordynator Służb Specjalnych odgrywa wyjątkową rolę przy wdrażaniu, ale także przy kreowaniu poszczególnych polityk bezpieczeństwa, których spójność może być pełniejsza na szczeblu wykonawczym. W sytuacjach kryzysowych, takich jak przeciągający się stan epidemii bądź zagrożenie integralności terytorialnej państwa, spójność prowadzonych polityk bezpieczeństwa i skoordynowanie aktywności różnych służb są bardziej pożądane niż w przypadku braku realnego zagrożenia.

Częściowo wskazano już na rolę Ministra Obrony Narodowej w kontekście wojskowych służb specjalnych, jednak podstawowym zakresem jego działania jest kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych<sup>32</sup> - co jest rozwiązaniem powtarzającym się w większości państw. Minister ON jest również odpowiedzialny za realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa, a także koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań<sup>33</sup>. Do jego kompetencji należy - co nie mniej ważne - sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne podmioty<sup>34</sup>. Treść przytoczonych przepisów doskonale pokazuje mechanizmy przenikania się odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi członkami Rady Ministrów oraz wskazywania głównego kreatora polityki bezpieczeństwa w zakresie realizowanych zadań obronnych przez organy administracji rządowej oraz inne podmioty i instytucje, w tym prywatnych przedsiębiorców.

W związku z koniecznością prowadzenia przez Radę Ministrów wielowymiarowej i spójnej polityki bezpieczeństwa, zwłaszcza w obszarze energetycznym (bezpieczeństwo energetyczne), zasadnym jest podkreślenie roli Ministra Aktywów Państwowych, który na mocy ustawy<sup>35</sup> uzyskał konkretne uprawnienia względem niektórych spółek kapitałowych lub grup kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Chodzi o sytuacje spółek, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>36</sup>. W takich przypadkach minister właściwy do spraw aktywów państwowych może wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności prawnej, której

---

<sup>32</sup> Art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1438 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Art. 2 pkt. 3, op. cit.

<sup>34</sup> Art. 2 pkt. 4, op. cit.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2173, z 2024 r. poz. 834).

<sup>36</sup>( t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).



przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, stanowiącymi rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Oznacza to możliwość wyraźniej ingerencji ministra w postaci wyrażenia sprzeciwu wobec uchwały organu spółki dotyczącej m.in. jej rozwiązania, zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika jej mienia, zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki (zmiany przedmiotu działalności spółki) lub przyjęcia planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu strategicznego, bądź przeniesienia siedziby spółki za granicę<sup>37</sup>. Celem takiego rozwiązania prawnego jest utrzymywanie kontroli Rady Ministrów nad infrastrukturą krytyczną państwa oraz zabezpieczenie bieżących oraz strategicznych potrzeb energetycznych państwa, zwłaszcza ciągłości dostaw.

Minister Spraw Zagranicznych kierujący właściwym działem administracji rządowej bezpośrednio wpisuje się budowanie i prowadzenie strategii bezpieczeństwa państwa w wymiarze zewnętrznym. Jak wskazano wcześniej, wymaga to koordynacji m.in. z Ministrem Obrony Narodowej zarówno w zakresie kreowania wizerunku i wzmacniania wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej, jak i konkretnych działań przy wykorzystaniu podległych mu służb dyplomatyczno-konsularnych. Udział polskiej armii w jakiegokolwiek zagranicznej misji wymaga szczegółowych, niezwykle precyzyjnych i ściśle skoordynowanych pomiędzy MON i MSZ przedsięwzięć. To samo także dotyczy organizowania obsady przedstawicielstw dyplomatycznych – attaché wojskowi.

Warto zwrócić uwagę, że niektórzy ministrowie korzystają ze wsparcia różnych organów kolegialnych, skupiających przedstawicieli kilku resortów, co ma ułatwić wypracowywanie decyzji w zakresie wdrażania i wykonawstwa przyjętych polityk bezpieczeństwa. Minister Obrony Narodowej korzysta m.in. ze wsparcia Komitetu Offsetowego, jako organu opiniodawczo-doradczego, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministrów właściwych do spraw finansów publicznych, gospodarki, szkolnictwa wyższego i nauki, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, a także samego Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta RP<sup>38</sup>. Celem Komitetu jest analizowanie potrzeb w zakresie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, mogących być przedmiotem zobowiązań offsetowych<sup>39</sup>, a także opiniowanie ofert offsetowych pod względem zapewnienia największych korzyści dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przedkładanie Ministrowi Obrony Narodowej tych opinii<sup>40</sup>. Z kolei w ustawie o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju<sup>41</sup> wskazuje się na Komitet Sterujący, do którego

---

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych..., op. cit., art. 2.

<sup>38</sup> Art. 26 ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1218).

<sup>39</sup> Art. 27 ust. 1 pkt. 2, op. cit.

<sup>40</sup> Art. 27 ust. 1 pkt. 5, op. cit.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1170). NCBR jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 i 1622). Dyrektor Centrum jest powoływany przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

zadań należy przygotowywanie i przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia projektów strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, określanie zakresów tematycznych takich badań i prac oraz koordynowanie ich fazy realizacyjnej<sup>42</sup>. W skład Komitetu wchodzi po jednym przedstawicielu Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; a także po jednym przedstawicielu środowisk gospodarczych reprezentujących przemysł obronny, sektor energetyczny oraz technologii informatycznych i komunikacyjnych, wskazanych przez Ministra Obrony Narodowej<sup>43</sup>.

W tym zakresie wyraźnie widać konieczność bieżącej współpracy pomiędzy ministrami nauki i szkolnictwa wyższego oraz obrony narodowej w dziedzinie polityki badań naukowych i prac rozwojowych z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa, przy wsparciu przedstawiciela ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Podobnie w obszarze szeroko rozumianej współpracy przemysłowej, jaka wynika z obowiązku offsetowego identyfikowanego w związku z planowanymi umowami dostawy sprzętu wojskowego, które są traktowane jako środek ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa<sup>44</sup>. Coraz wyraźniej widać także akcentowanie wymiaru przemysłowego w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa.

Reasumując, należy podkreślić, że powyżej wskazano przykłady oraz zarys zastosowanych mechanizmów prawnych, mających prowadzić do spójności prowadzonych przez Radę Ministrów polityk bezpieczeństwa w najważniejszych obszarach – przede wszystkim z perspektywy podmiotowej, czyli instytucji i organów odpowiadających za wprowadzenie i realizację konkretnych planów. Nacisk na koordynację oraz realizację polityk bezpieczeństwa poprzez odpowiednie urzędy i organy wydaje się być coraz większy ze względu na konieczność szybkiego dostosowywania się administracji publicznej do zagrożeń zmieniającej się rzeczywistości. Tak naprawdę bliższa analiza któregokolwiek ze wskazanych obszarów bezpieczeństwa wymaga kompleksowego opracowania poświęconego wyłącznie jemu. Niezwykle ciekawy jest zwłaszcza wątek wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi ministrami w kontekście przyjmowanych polityk bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- Brzostek A., [w:] Ustawa o kontroli w administracji rządowej, K. Chałubińska-Jentkiwicz, M. Nowikowska (red.), Warszawa 2021.
- Chałubińska-Jentkiwicz K., Prawo do prywatności w czasach pandemii, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3).
- Karpiuk M., Klimek M., *Status Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa*, Journal of Modern Science. 2024;60(6): 46-60. doi:10.13166/jms/197021.

<sup>42</sup> Art. 17 pkt. 1-3, op. cit.

<sup>43</sup> Art. 16 ust. 1 pkt. 1-2, op. cit.

<sup>44</sup> M. Nowikowska, I. Szostek, Realizacja interesów jednostek, grup społecznych i interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2020, s. 115.

- Nowikowska M., Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP, Warszawa 2018.
- Nowikowska M., Szostek I., Realizacja interesów jednostek, grup społecznych i interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2020.
- Nowikowska M., Zamówienia publiczne w czasie pandemii COVID-19, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3).
- Pieczywok A., The development of health security during the coronavirus pandemic, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 1(3).

### **Wykaz aktów prawnych**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[2].
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[30].
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 3 ust 1-2, Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 708; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 945.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. 2010 Nr 96, poz. 616; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1770.
- Ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, Dz.U. z 2014 r. poz. 932; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1379.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1171.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 Nr 104, poz. 709; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687.
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, Dz.U. 2010 Nr 65, poz. 404; t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2012.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996 Nr 10, poz. 56; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 196.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, z 2015 r. poz. 1485 oraz z 2016 r. poz. 266, 904 i 1250.

## **COMPOSITION, ROLE AND COMPETENCIES OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE FIELD OF STATE SECURITY POLICY**

### **Abstract**

Social life is determined by many variables, i.e., circumstances and conditions that directly affect individuals, organized into various social groups, constituting entire societies. One can speak of determinants of an economic, political, legal or economic nature, and recently the influence of

computerization has been increasingly pointed out. Undoubtedly, however, the greatest impact on daily life is the so-called security issues, which are often defined subjectively, but relate to each of the above dimensions.

**Keywords:** security, state, Council of Ministers, internal security