



MIROSŁAW KARPIUK

Warmia and Mazury University in
Olsztyn, Poland

ORCID iD: 0000-0001-7012-8999

MAREK KLIMEK

University of the National Education
Commission, Krakow, Poland

ORCID iD: 0000-0001-5908-4112

STATUS PREZESA RADY MINISTRÓW W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

THE STATUS OF THE PRIME MINISTER IN THE SPHERE OF SECURITY



ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse legal regulations defining the status of the Prime Minister in the sphere of both internal security and external security of the state, and also to characterise and systematise the Chairperson's tasks and competences which concern preventing and combating threats, as well as mitigating their consequences.

The underlying research method employed in the article was the dogmatic legal method. Its aim was to analyse the binding legal regulations that govern the issues concerning the competences of the Prime Minister in the sphere of security, in terms of the Chairperson's status as a government administration body. Another method used in the research was the theoretical legal method. It allowed assessing the measures which the government administration body in question can take with the state security in mind.

The status of the Prime Minister in the sphere of security has been regulated by the legislator, who grants him managerial competences in this area.

It should be stated that he holds a high position in the state security system.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy przepisów prawnych, które określają status Prezesa Rady Ministrów, zarówno w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jak i bezpieczeństwa zewnętrznego, jak też scharakteryzowanie i usystematyzowanie jego zadań i kompetencji dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom, walki z nimi oraz usuwania ich skutków.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule była metoda dogmatyczno-prawna. Została ona zastosowana w celu dokonania analizy obowiązujących przepisów prawnych, które normują kwestie dotyczące właściwości Prezesa Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa, pod kątem jego statusu jako organu administracji rządowej. Kolejną metodą wykorzystaną w badaniach, których efektem jest ten artykuł jest metoda teoretyczno-prawna. Pozwoliła ona na ocenę działań, które może podejmować ten monokratyczny organ administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Status Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa uregulowany został przez ustawodawcę, który przyznaje mu kierownicze kompetencje w tym obszarze. Należy stwierdzić, że zajmuje on wysoką pozycję w systemie bezpieczeństwa państwa.

KEYWORDS: *security, crisis management, threats, defence system, Prime Minister*

SŁOWA KLUCZOWE: *bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, zagrożenia, obronność, Prezes Rady Ministrów*

WSTĘP

Bezpieczeństwo stanowi tę dziedzinę, która gwarantuje normalne funkcjonowanie państwa, a w obliczu niektórych zagrożeń wręcz jego istnienie. Właściwość w tym zakresie posiada zarówno administracja terenowa, jak i administracja, której obszar działania obejmuje całe terytorium państwa. Wśród tej administracji ważna rola została przypisana Prezesowi Rady Ministrów, który jest nie tylko kreatorem polityki bezpieczeństwa państwa, ale także jej wykonawcą.

Środowisko bezpieczeństwa nie jest jednowymiarowe, składa się na nie wiele elementów, w tym finansowych, prawnych, społecznych, czy aksjologicznych. Do problematyki właściwej bezpieczeństwu można podchodzić zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Ta niejednorodność nie może jednak uzasadniać braku działania w tej materii, czy braku dążenia do ulepszania systemu bezpieczeństwa służącego nie tylko państwu, ale też społeczeństwu.

Jak zauważa się w doktrynie, w praktyce rozbieżności dotyczące ocen, a także diagnozy istniejących okoliczności oraz zdarzeń z obszaru bezpieczeństwa uniemożliwiają osiągnięcie wspólnego stanowiska różnych grup społecznych (Ciesielski, 2024: 283). W praktyce utrudnia to prowadzenie jednolitej polityki bezpieczeństwa ukierunkowanej na społeczeństwo jako całość, wraz z jego oczekiwaniami i potrzebami.

Wskazuje się, że bezpieczeństwo to stan, w którym jednostki, społeczności, organizacje lub państwa są odpowiednio chronione przed zagrożeniami mogącymi szkodzić ich dobrobytowi, integralności, czy też przetrwaniu. Dotyczy to zarówno ochrony przed zagrożeniami fizycznymi, jak również zapewnienia pozwalających na stabilne funkcjonowanie warunków ekonomicznych, społecznych, politycznych, czy też środowiskowych (Kaczmarek, 2024: 412). Bezpieczeństwo stanowi jedną z podstawowych potrzeb człowieka, która powinna być w aspekcie podmiotowym być zaspokajana przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne, jak również przez samych zainteresowanych, w zakresie, w jakim są oni w stanie tę potrzebę zabezpieczyć (Karpiuk, 2018: 57). Należy podkreślić, że bezpieczeństwo to wartość, która wpływa na ludzkie zachowania praktycznie na każdym poziomie życia (Ciesielski, 2019: 112), w związku z czym, aby działania administracji publicznej (w tym Prezesa Rady Ministrów) mogły zapewnić bezpieczeństwo, powinny uwzględniać te okoliczności.

Główny problem badawczy wyraża się w pytaniu nawiązującym do tytułu artykułu: Jaki jest status (prawny) Prezesa RM w obszarze bezpieczeństwa? W związku z tak postawionym pytaniem zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę teoretyczno-prawną, aby właściwie na nie odpowiedzieć.

MIEJSCE PREZESA RADY MINISTRÓW W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA (WEWNĘTRZNEGO I ZEWNĘTRZNEGO)

Miejsce Prezesa Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa determinuje jego pozycja prawno-ustrojowa jaką zajmuje nie tylko w administracji publicznej, ale i w państwie. Status ten wyznacza już sama Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP, która w art. 148 pkt 4 wyraźnie przewiduje, że Prezes RM zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów, a także określa sposoby jej wykonywania. Realizując to zadanie korzysta on z przyznanych mu kompetencji, które są związane z kierowaniem pracami Rady Ministrów (Banaszak, 2009: 709-710). Polityka Rady Ministrów obejmuje również sprawy bezpieczeństwa. Według art. 146 ust. 4 pkt 7-8 Konstytucji RP zapewnia ona bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.

Jednym z najważniejszych zadań państwa związanych z troską o zapewnienie całemu społeczeństwu poczucia bezpieczeństwa jest ochrona przed zagrożeniami mogącymi przybrać charakter sytuacji kryzysowych. Pojęcie *sytuacja kryzysowa* – w myśl art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.) – dalej u.z.k., oznacza *sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków*. Katalog potencjalnych zagrożeń, które mogą przybrać postać tak określonej sytuacji kryzysowej jest bardzo obszerny. Jak zauważa Małgorzata Cabaj mogą to być zarówno zagrożenia związane z procesami globalizacji, z rozwojem cywilizacyjnym i gospodarczym

(m. in. terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, skażenia środowiska naturalnego, masowe migracje ludności, korupcja), kataklizmy naturalne (np.: powódzie, pożary, silne wiatry), jak i różnego rodzaju katastrofy (np. drogowe, kolejowe, budowlane) (Cabaj, 2014: 112). Co istotne, swoim zasięgiem mogą one objąć zarówno stosunkowo niewielkie obszary (gmina, powiat), jak i większe (region), a nawet całe państwo (Cabaj, 2014: 112).

Zarządzanie kryzysowe zgodnie z art. 2 u.z.k. to *działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*. Pojęcie to zostało również szeroko opisane w literaturze przedmiotu. Krzysztof Zieliński, autor jednej z definicji zarządzania kryzysowego określa je jako *całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska* (Zieliński, 2004: 29). Z kolei w ujęciu Jana Gołębiewskiego zarządzanie kryzysowe to *całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowany przez władze publiczne wszystkich szczebli we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym; przygotowanie systemu reagowania w razie wystąpienia zagrożeń, kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie* (Cabaj, 2014: 108-109). Pojęcie zarządzania kryzysowego nawiązuje do działania organów administracji publicznej obejmującego reakcję na zagrożenie, które skutkuje powstaniem (lub możliwością powstania) sytuacji kryzysowej, przy czym niezwykle ważny jest tutaj aspekt prewencyjny, pozwalający na uniknięcie powstania takich sytuacji (Karpiuk, 2022: 114). Analizując ustawową definicję zarządzania kryzysowego można wyróżnić cztery jego fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa (Czuryk, Dunaj, Karpiuk, Prokop, 2016: 21).

Podstawowym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego ukierunkowanym na przeciwdziałanie i zwalczanie tego typu zagrożeń jest system

zarządzania kryzysowego. Na jego funkcjonowanie składają się zadania realizowane przez wiele podmiotów na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego: centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Działania realizowane na każdym z tych poziomów determinują określone fazy:

- 1) faza zapobiegania – zapobieganie wystąpieniu sytuacji kryzysowych;
- 2) faza przygotowania – przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych i skoordynowanych działań różnych podmiotów;
- 3) faza reagowania – reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; faza odbudowy – usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej (Nepelski, 2016: 7).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.k. podmiotem odpowiedzialnym za sprawowanie zarządzania kryzysowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest Rada Ministrów. Natomiast w sytuacjach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa RM (art. 7 ust. 2 u.z.k.), przy czym w takiej sytuacji wszelkie decyzje podjęte przez tegoż ministra podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów (art. 7 ust. 3 u.z.k.).

Istotną rolę w zakresie funkcjonowania Rady Ministrów, a zatem również w realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym pełni Prezes RM. Tak wysoka pozycja ustrojowa tego organu ma swoje umocowanie w art. 148 Konstytucji RP. Na ważną rolę Prezesa RM w zakresie zarządzania kryzysowego wskazują również przysługujące mu uprawnienia wynikające z przepisów u.z.k. Istotne uprawnienia dotyczące wydawania poleceń innym organom w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej nadaje mu art. 7a ust. 1 u.z.k. Na jego mocy może on – z własnej inicjatywy, bądź na wniosek ministra – wydawać polecenia obowiązujące:

- 1) organy administracji rządowej;
- 2) państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną;
- 3) organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 4) osoby prawne, inne niż określone powyżej i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.

Polecenie Prezesa RM wydawane w trybie art. 7a u.z.k. jest środkiem nadzoru, ponieważ władczo wkracza w działalność samorządu terytorialnego, i tym samym ogranicza jego samodzielność. Tego rodzaju działanie Prezesa RM godzi w ideę samorządności terytorialnej (Czuryk, 2024: 181). Dawid Czarnecki słusznie zwraca w tym kontekście uwagę na uprawnienia wynikające z art. 148 pkt 6 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezes RM sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Czynności nadzorcze mogą bowiem obejmować swoim zakresem również realizowane przez te podmioty zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (Czarnecki, 2015: 147). Ponadto Prezes RM wpływa na stan bezpieczeństwa wewnętrznego i proces zarządzania kryzysowego jako organ uprawniony do powoływania i odwoływania szefów urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, a także nadzorując bezpośrednio podległe mu centralne organy administracji (Czarnecki, 2015: 147).

Rada Ministrów realizuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym przy wsparciu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego na podstawie art. 8 ust. 1 u.z.k. pełni funkcję organu opiniodawczo-doradczego w sprawach dotyczących inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Pracami tego Zespołu kieruje Prezes RM jako jego przewodniczący (art. 8 ust. 2 pkt 1 u.z.k.), a w jego skład wchodzi również ministrowie (Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych; Minister Koordynator Służb Specjalnych), przy czym zgodnie z art. 8 ust. 7 u.z.k. mogą oni wyznaczać do udziału w jego pracach swoich przedstawicieli. Prezes RM może wyznaczyć do tej roli wiceprezesa RM (art. 8 ust. 7 pkt 1 u.z.k.). W pracach zespołu biorą udział również przedstawiciele organów administracji zespolonej i niezespolonej oraz innych urzędów istotnych z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 3 u.z.k.). Usytuowanie Prezesa RM w roli przewodniczącego Zespołu dodatkowo podkreśla jego rolę głównego inicjatora i koordynatora działań z zakresu zarządzania kryzysowego w państwie. Co istotne, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego opiniuje i przedkłada rządowi Krajowy Plan

Zarządzania Kryzysowego, będący kluczowym dokumentem określającym strategię działania w sytuacji zagrożenia kryzysowego w Polsce. Ponadto Prezesowi RM podlega Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, powołane na mocy art. 10 ust. 1 u.z.k. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa RM, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w realizacji zadań dotyczących spraw zarządzania kryzysowego. Pełni również funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w ramach której koordynuje działania różnych podmiotów związane z zarządzaniem kryzysowym na szczeblu państwa. Dyrektor tegoż Centrum powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 u.z.k.).

Reasumując, celem funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom związanym z zagrożeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w sytuacji gdy się pojawią, minimalizacja ich skutków poprzez skoordynowane działania wielu służb, inspekcji, straży i innych organów administracji publicznej składających się na ten system. Jednym z najważniejszych warunków skutecznej realizacji zadań tego systemu jest sprawne i efektywne zarządzanie. Stanowi to szczególnie istotne wyzwanie dla Prezesa RM, stojącego na czele organu odpowiedzialnego za sprawowanie zarządzania kryzysowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak stanowi art. 13a ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 92 ze zm.) – dalej u.d.a., Prezes RM, mając na względzie możliwość wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, może ograniczyć publiczny dostęp do wykazów, rejestrów, baz danych, czy też systemów teleinformatycznych zawierających dane lokalizacyjne infrastruktury technicznej. Czyni to w drodze zarządzenia, w którym wskazuje wykazy, rejestry, bazy danych oraz systemy teleinformatyczne, do których ograniczony zostaje dostęp publiczny, oraz okres tego ograniczenia. Ich dysponenci ograniczają do nich publiczny dostęp zgodnie z tym zarządzeniem, a podejmują oni działania w tym zakresie niezwłocznie. Ważne kompetencje Prezesa RM z zakresu bezpieczeństwa wynikają z art. 16 u.d.a. Wprowadza on, zmienia i odwołuje, w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym stopnie alarmowe (ALFA, BRAVO, CHARLIE, DELTA) i stopnie alarmowe CRP (ALFA-CRP, BRAVO-CRP,

CHARLIE-CRP, DELTA-CRP), po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego:

- 1) na całym terytorium Polski;
- 2) na obszarze jednej lub kilku jednostek podziału terytorialnego kraju;
- 3) na obszarze określonym w sposób inny niż przez odniesienie do jednostek podziału terytorialnego kraju;
- 4) dla określonych obiektów jednostek organizacyjnych administracji publicznej, prokuratury, sądów lub innych obiektów infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej;
- 5) w przypadku gdy skutki zdarzenia o charakterze terrorystycznym mogą dotyczyć obywateli polskich przebywających za granicą kraju lub polskich instytucji albo polskiej infrastruktury mieszczących się poza granicami państwa innych niż polskie placówki zagraniczne.

Po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych i Szefa Agencji Wywiadu, Prezes RM wprowadza, zmienia i odwołuje, w drodze zarządzenia, stopnie alarmowe oraz stopnie alarmowe CRP dla określonych placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w odniesieniu do systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw zagranicznych. Należy też przy tym wskazać, że działania o charakterze terrorystycznym stanowią też przesłankę wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego (Miłkowski, 2022: 79-93)

Istotne zadania zostały powierzone Prezesowi RM na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.) – dalej u.s.w. Na mocy art. 9 pkt 1 tej ustawy, w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa działania, które mają na celu przywrócenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej – wykonuje Prezes RM. Powierzenie tego rodzaju obowiązków Prezesowi RM jest związane z faktem, że posiada on stosowne kompetencje, które pozwalają mu na realizację celu, jaki ma być osiągnięty w związku z wprowadzeniem tego stanu nadzwyczajnego, którym jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Prezes RM w czasie stanu wyjątkowego, o czym stanowi art. 11 ust. 1-2 u.s.w., wnioskuje do Prezydenta RP w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, o ile dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Przy czym użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji RP oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. Prezydent RP może zatem postanowić o użyciu wojska, tylko pod warunkiem, że dotychczasowe działania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów (nie nastąpiło przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, a podejmowane przedsięwzięcia nie wskazują, żeby miało to możliwe szybko nastąpić) oraz nie skutkuje to takim ograniczeniem, które by godziło w bezpieczeństwo państwa (nie można byłoby zapewnić odpowiedniej ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium, a także zagwarantować nienaruszalności jego granic).

W celu wykonania postanowienia Prezydenta RP o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, wydanego na wniosek Prezesa RM, Minister Obrony Narodowej, niezwłocznie kieruje takie oddziały i pododdziały do realizacji zadań w czasie stanu wyjątkowego. Obowiązek ten wynika z § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1733).

W czasie stanu wyjątkowego Prezes RM może znacznie oddziaływać na samodzielność samorządu terytorialnego. Możliwość jej ograniczania wynika z art. 12 u.s.w. Na podstawie tego przepisu może on, działając na wniosek właściwego wojewody, zawiesić organy samorządu terytorialnego do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, jeżeli organy gminy, powiatu, czy też samorządowego województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów regulujących kwestie dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego. Komisarz rządowy jest powoływany i odwoływany przez Prezesa RM na wniosek wojewody i przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa z dniem powołania. Ustawodawca wprowadzając

możliwość ingerencji Prezesa RM w sferę swobody samorządu terytorialnego wprowadza niedopuszczalne przez Konstytucję RP kryterium dostatecznej skuteczności (w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego). Działania polegające na zawieszeniu organów samorządu terytorialnego (w tym demokratycznie wybranych) mieszczą się w obszarze nadzoru, a art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie przewiduje, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawodawca nie może tego nadzoru, bez wyraźnego upoważnienia Konstytucji RP, rozszerzać, a takiego upoważnienia ona nie zawiera.

Należy również zwrócić uwagę na miejsce Prezesa RM w sferze bezpieczeństwa militarnego. Determinują je m.in. przepisy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.) – dalej u.o.o. Prezes RM w przypadku przeciwdziałania zagrożeniom militarnym współdziała z Prezydentem RP, do czego zobowiązuje go art. 24 i 25 u.o.o., i tak wnioskuje on do Prezydenta RP o: zatwierdzenie strategii bezpieczeństwa narodowego; wydanie Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdzenie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego; wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Prezes RM, na podstawie art. 651 ust. 9 pkt 3 u.o.o. uruchamia (w drodze rozporządzenia) plan zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP realizowanych przez przedsiębiorców, które to działania podejmuje na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Celem jego uruchomienia jest zabezpieczenie obrony państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa (Pelc, 2025: 835).

Prezes RM wnioskuje do Prezydenta RP o użycie jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, a także w celu ewakuacji obywateli polskich, w przypadku konieczności ochrony ich życia lub zdrowia, z państw spoza Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Traktatu Północnoatlantyckiego. Uprawnienie to wynika z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 755). Przedstawiając wnioski o użycie jednostek wojskowych poza granicami państwa, Prezes RM przekazuje

Prezydentowi RP, za pośrednictwem Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, informacje dotyczące zakresu zadań jednostki wojskowej, systemu kierowania i dowodzenia jednostką wojskową oraz jej podporządkowania w okresie wykonywania zadań, uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także tras i czasu przemieszczania się jednostek wojskowych, w przypadku tranzytu. Powyższy obowiązek informacyjny ustanawia art. 26 ust. 6 u.o.o.

Prezydent RP przy wykonywaniu części swoich kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa został zobowiązany do współpracy z organami administracji rządowej. Jeżeli ustawodawca wprost wymaga wniosku odpowiedniego organu administracji rządowej, to zasadniczo nie może on samodzielnie, bez takiego dokumentu, podejmować czynności zmierzających do realizacji przyznanych uprawnień. Wniosek właściwego organu jest warunkiem niezbędnym dla realizacji określonych ustawowo kompetencji (Karpiuk, 2009: 392). Takim organem wnioskującym do Prezydenta RP w przedmiocie podjęcia określonych działań z zakresu bezpieczeństwa jest też Prezes RM.

Ważne zadania w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa wyznacza Prezesowi RM 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 (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091) – dalej u.st.w., zwłaszcza w sytuacji, gdy Rada Ministrów nie może się zebrać na posiedzenie. W takim przypadku, jak stanowi art. 11 u.st.w., posiada on jej kompetencje, a więc w szczególności: 1) zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa; 2) zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej; 3) określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; 4) może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; 5) może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Uprawnienia te są przewidziane wyłącznie w sytuacji, gdy Rada Ministrów jako organ kolegialny nie może ich skutecznie wykonywać, co w czasie szczególnych zagrożeń, zwłaszcza związanych z ingerencją zewnętrzną (np. zbrojna napaść na terytorium RP) może mieć miejsce.

Rozstrzygnięcia Rady Ministrów – według § 15 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów

(M.P. 2024 r., poz. 806) – zapadają w drodze uzgodnienia, a w przypadku braku możliwości osiągnięcia uzgodnienia, projekt rozstrzygnięcia może być, z inicjatywy Prezesa RM, poddany głosowaniu. Rozstrzygnięcia, w drodze głosowania, zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa RM, przy czym posiedzenia Rady Ministrów odbywają się przy obecności większości członków Rady Ministrów. Przy braku takiej większości nie może ona podjąć prawnie skutecznego rozstrzygnięcia, wówczas jej kompetencje w czasie stanu wojennego zmierzające do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa wykonuje Prezes RM. Rada Ministrów rozpatruje również sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk, jednak pomimo, że drogą obiegową mogła by ona załatwiać określone kategorie spraw, to jeżeli nie może zebrać się na posiedzenie i tak w czasie stanu wojennego jej kompetencje przechodzą na Prezesa RM.

Prezes RM w czasie stanu wojennego (bez względu na fakt czy Rada Ministrów może się zebrać na posiedzenie, czy też nie) na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić organy samorządu terytorialnego (zarówno wykonawcze jak i stanowiące) do czasu zniesienia tego stanu nadzwyczajnego lub na czas określony i jednocześnie ustanowić w ich miejsce zarząd komisarzyczny sprawowany przez komisarza rządowego. Uprawnienia to wynika z art. 14 u.st.w. Podobnie działania może on też podejmować w czasie stanu wyjątkowego. Ingerują one znacznie w politykę bezpieczeństwa realizowaną na szczeblu samorządu terytorialnego (z pominięciem kryterium nadzoru) i tym samym godzą w zasadę decentralizacji administracji publicznej, chronioną konstytucyjnie.

W celu wykonania zadań i kompetencji, Prezes RM na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1050 ze zm.) może żądać informacji, dokumentów, a także sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy, czy też rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, jak również od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. Z kompetencji tych Prezes RM może też korzystać w sprawach dotyczących bezpieczeństwa.

ZAKOŃCZENIE

Prezes RM (podobnie jak Rada Ministrów) jako organ władzy wykonawczej posiada wysoką pozycję w sferze bezpieczeństwa, co pozwala mu na ustalanie kierunku działań podejmowanych w tym zakresie (Czuryk, 2017: 141). Organ ten w obszarze bezpieczeństwa posiada status organu kierowniczego.

Zwrócić też należy uwagę na podstawy funkcjonowania oraz strukturę naczelnego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym RP (Kitler, 2018: 250-327). W tym systemie Prezes RM wykonuje bardzo ważne zadania, w tym o zakresie strategicznym dla bezpieczeństwa państwa.

Zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych ma się odbywać poprzez zapewnienie, w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, spójność planowania cywilnego oraz planowania obronnego, a także poprzez stworzenie możliwości selektywnej realizacji zadań, stosownie do potrzeb (Strategia, 2020: 14). W takim zintegrowanym systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym ważną rolę powinien pełnić Prezes RM, ze względu na jego status jako organu administracji rządowej, pozycję jaką zajmuje w Radzie Ministrów oraz fakt, że jest organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Odpowiadając na pytanie stanowiące problem badawczy co do statusu Prezesa RM w sferze bezpieczeństwa, należy stwierdzić, że jego rola w tym zakresie jest istotna. Jest to związane z faktem, że prezes RM jest jednym z najważniejszych organów w państwie oraz, że ustawodawca wyposaża go w wiele ważnych zadań z obszaru bezpieczeństwa oraz w kompetencje służące ich realizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Cabaj, M. (2014). Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego. *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*, 6, 101-113.
- Ciesielski, M. (2019). Socjologia bezpieczeństwa jako subdyscyplina nauk o bezpieczeństwie. *Cybersecurity and Law*, 2(2), 109-134.
- Ciesielski, M. (2024). Dyskurs o bezpieczeństwie a media. *Cybersecurity and Law*, 2(12), 282-294.
- Czarnecki, D. (2015). Zarządzanie kryzysowe na szczeblu krajowym – organizacja i funkcjonowanie. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, 20, 144-163.
- Czuryk, M. (2017). *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, UWM, Olsztyn.
- Czuryk, M. (2024). Status prawny samorządu terytorialnego w sferze zarządzania kryzysowego. *Cybersecurity and Law*, 2(12), 174-186.
- Czuryk, M., Dunaj, K., Karpiuk, M., Prokop, K. (2016). *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, UWM, Olsztyn.
- Kaczmarek, K. (2024). Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo. *Journal of Modern Science*, 4(58), 410-430.
- Karpiuk, M. (2009). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa. *Zeszyty Naukowe AON*, 3(76), 389-399.
- Karpiuk, M. (2018). Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne. *Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum*, 2(29), 57-64.
- Karpiuk, M. (2022). Crisis management vs. cyber threats. *Sicurezza, Terrorismo e Societa*, 2(16), 113-123.
- Kitler, W. (2018). *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Miłkowski, T. (2022). Działania o charakterze terrorystycznym jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego. [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, W. Kitler, P. Hac (red.), ASZWoj, Warszawa, 79-93.
- Nepelski, M. (2016). *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno.
- Pelc, P. (2025). Komentarz do art. 654, [w:] *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj (red.), C.H. Beck, Warszawa, 835-835.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, (2020), KPRM, Warszawa.
- Zieliński, K. (2004). *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa.