



## **ZWIERZCHNICTWO PREZYDENTA RP NAD SIŁAMI ZBROJNYMI W CZASIE POKOJU W KONTEKŚCIE POZYCJI USTROJOWEJ ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ. WNIOSKI DE LEGE FERENDA**

THE CONSTITUTIONAL AUTHORITY  
OF THE PRESIDENT OF POLAND OVER THE ARMED  
FORCES IN PEACETIME: EXECUTIVE POWER RELA-  
TIONS AND LEGISLATIVE RECOMMENDATIONS

**Dariusz Łukowski**

**Lucjan Bełza**

**Abstrakt:** Pozycja ustrojowa Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych RP budzi szereg nieporozumień w relacjach prawnych i faktycznych. Artykuł identyfikuje obszary budzące niejasności i kontrowersje w zakresie zwierzchnictwa w czasie pokoju w kontekście zależności kompetencyjnych pomiędzy organami władzy wykonawczej. Dualizm władzy prowadzi do szeregu sporów. Powodem są w szczególności zapisy Konstytucji, zgodnie z którymi Prezydentowi została przypisana rola „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, „gwaranta ciągłości władzy państwowej” oraz „zwierzchnika Sił Zbrojnych”, a z drugiej strony przepisy stanowiące, że to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Te przepisy wywołują naturalną skłonność albo do próby ograniczania kompetencji Prezydenta RP, albo też przypisywania Prezydentowi RP uprawnień, które nie wynikają wprost z przepisów Konstytucji lub ustaw. Tworzy to w efekcie dysfunkcje w obszarze współdziałania i ogranicza sprawność funkcjonowania egzekutywy, w szczególności poprzez wydłużanie procesów decyzyjnych, a nawet blokowanie działań. W artykule rozdziela się czynności urzędowe Prezydenta w ramach zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi od działań, które można jedynie rozpatrywać w kategoriach „symbolicznych”, „ceremonialnych” czy też „politycznych”. Artykuł identyfikuje też obszary wymagające zmian w przepisach prawnych. Postuluje się również nowelizację pewnych przepisów, mających na celu wzmocnienie obszaru obronności państwa. Należy też zauważyć, że jasne regulacje prawne są praktycznie jedynym sposobem ograniczenia obszarów konfliktowych, jeżeli chodzi o kompetencje organów. Artykuł wskazuje na kilkanaście zasadniczych kierunków działań, mających na celu likwidację ograniczeń prawnych w systemie obronnym państwa, w tym dotyczących: Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, planów użycia Sił Zbrojnych, stałych planów obrony, Planu Reagowania Obronnego RP, systemu kierowania i dowodzenia, wojennego systemu dowodzenia, ustalenia hierarchii oraz wzajemnych zależności dokumentów strategicznych i planistycznych. Proponowane zmiany w przepisach prawnych mają istotne znaczenie do przygotowań na czas wojny.

**Słowa kluczowe:** Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, dualizm władzy wykonawczej, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna, plany użycia Sił Zbrojnych, stałe plany obrony, Plan Reagowania Obronnego RP, system kierowania i dowodzenia, wojenny system dowodzenia

**Abstract:** The constitutional status of the President of Poland as the Supreme Commander of the Armed Forces raises numerous ambiguities in both legal and practical contexts. This article identifies areas of uncertainty and controversy surrounding the president's authority during peacetime, with a particular focus on the distribution of executive competencies. The dual structure of executive power leads to frequent institutional disputes. Contributing factors include constitutional provisions designating the President as "the highest representative of the Republic of Poland," "the guarantor of state continuity," and "Commander-in-Chief of the Armed Forces," juxtaposed with regulations stating that external security and overall direction of defense policy fall under the remit of the Council of Ministers. These conflicting provisions foster tendencies either to limit presidential competencies or to assign powers not explicitly granted by constitutional or statutory law. As a result, dysfunctions arise in inter-institutional cooperation, impairing the efficiency of executive processes—particularly by prolonging decision-making and even obstructing actions. The article distinguishes the President's formal responsibilities in military command from duties that may be classified as "symbolic," "ceremonial," or "political." It also pinpoints legal areas requiring reform and proposes amendments aimed at strengthening national defense. The article stresses that clear legislative frameworks are virtually the only effective way to reduce conflict over institutional competencies. Ultimately, it outlines over a dozen strategic recommendations to eliminate systemic limitations in Poland's defense architecture. These include reforms to: the Political-Strategic Defense Directive, operational plans for the use of Armed Forces, permanent defense planning, the Polish Defense Response Plan, command and control systems, wartime command structures, and the hierarchy and interdependencies of strategic and planning documents. The proposed legal changes are of key significance for wartime preparedness.

**Keywords:** President of the Republic of Poland, Council of Ministers, dual executive authority, military command, national security threats, Political-Strategic Defense Directive, Armed Forces deployment plans, permanent defense planning, Polish Defense Response Plan, command and control systems, wartime command structure

## 1. Wstęp

W okresie dwóch kadencji w latach 2015–2025 Prezydent RP Andrzej Duda zrealizował szereg przedsięwzięć związanych z szeroko rozumianym zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi.

W grudniu 2018 r. oraz w lipcu 2025 r. Prezydent w drodze postanowienia wydał Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do zmieniającej się sytuacji bezpieczeństwa podpisywał narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa.

W latach 2017, 2019 i 2023 na wniosek Ministra Obrony Narodowej określił Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, które definiują wytyczne do programowania rozwoju SZ RP w perspektywie czasowej do 2039 r. Jednocześnie trzykrotnie (w latach 2017, 2018 i w 2023) wskazał osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Ponadto w grudniu 2019 r. postanowił w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia SZ RP. Obecnie trwają prace nad zmianami w tym systemie.

Jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP uczestniczył też w corocznych odprawach Kierowniczej Kadry MON i SZ RP<sup>1</sup>, w ramach których kierował swoje wytyczne w zakresie rozwoju i funkcjonowania Wojska Polskiego.

W ramach dwóch kadencji Prezydent RP Andrzej Duda wydał ponad 170 postanowień o użyciu lub przedłużeniu użycia Polskich Kontyngentów Wojskowych w operacjach zagranicznych oraz postanowień w sprawie wydania zgody na pobyt komponentów sił zbrojnych innych państw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kilkakrotnie były wydawane – w formie jawnej i niejawnej – postanowienia Prezydenta RP o zatwierdzeniu decyzji w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom Straży Granicznej lub Policji. Decyzje o potrzebie wsparcia służb porządku publicznego były związane m.in. z wizytą Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz

---

<sup>1</sup> W latach: 2016, 2017, 2018, 2019, 2022, 2023 oraz 2025.

Światowymi Dniami Młodzieży (w 2016 r.), przeciwdziałaniem zagrożeniom związanym z sesją Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (w 2018 r.) oraz ochronie granicy państwowej przed migrantami (w 2020 r. i latach następnych).

W latach 2015–2025 Prezydent RP odbył ponad 160 spotkań z żołnierzami w ramach wizyt na poligonach, w jednostkach wojskowych, najwyższych dowództwach, podczas wojskowych uroczystości, roboczych spotkań w Pałacu Prezydenckim i siedzibie BBN oraz z żołnierzami sojusznicznych armii stacjonujących w Polsce. Ważne znaczenie miały również wizyty Prezydenta RP w Polskich Kontyngentach Wojskowych w Kuwejcie, Afganistanie, na Łotwie, w Rumunii, Bośni i Hercegowinie, na Sycylii, w Turcji, Estonii oraz w Eurokorpusie w Strasburgu. Ponadto Prezydent Duda ośmiokrotnie był gościem Międzynarodowego Salonu Przemysłu Obronnego w Kielcach<sup>2</sup>.

Prezydent RP dwukrotnie przekazał Radzie Ministrów rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego – w 2018 i 2024 r. Rekomendacje Prezydenta RP z 2018 r. stanowiły podstawę do opracowania przez Radę Ministrów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, podpisanej przez Prezydenta w maju 2020 r. Obecnie trwają prace nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego.

Prezydent Rzeczypospolitej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), ma możliwość oddziaływania na system prawny poprzez podpisywanie ustaw (art. 122 ust. 2 Konstytucji) oraz korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji). W ciągu ostatnich 10 lat Prezydent Duda podpisał 52 ustawy dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa<sup>3</sup>. Pod-

<sup>2</sup> W latach: 2015, 2016, 2018, 2019, 2021, 2022, 2023 oraz 2024.

<sup>3</sup> Przykładem mogą być: Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych – podpisana 22 czerwca 2016 r.; Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Dowództwem Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy Transformacji i Naczelny Dowództwem Sojusznicznych Sił w Europie uzupełniającej Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego, podpisanej w Warszawie dnia 9 lipca 2016 r. – podpisana 29 grudnia 2016 r.; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa – podpisana 1 sierpnia 2018 r.; Ustawa z dnia 17 grud-

jęte też zostały dwie inicjatywy ustawodawcze w sprawie działania organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa<sup>4</sup> i inicjatywa zmiany Konstytucji RP w obszarze finansowania potrzeb obronnych państwa<sup>5</sup>.

\* \* \*

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w kontekście kompetencyjnym w niektórych obszarach budzi nieporozumienia w relacjach urzędniczych, a w środowiskach prawniczych różne wątpliwości. W ocenie prawników nie są to jednak rozbieżności ograniczające realizację ustawowych zadań organów władzy wykonawczej. W sferze urzędniczej oraz części politycznej natomiast – niezależnie od barw politycznych – w odniesieniu do uprawnień Prezydenta RP rodzi wiele mitów, a niekiedy wręcz brak zrozumienia dla funkcji głowy państwa w systemie władzy wykonawczej.

Dobrym przykładem dla pokazania wpływu politycznych i urzędniczych emocji na obszar obronności państwa mogą być losy prezydenckiego projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Projekt był składany przez Prezydenta RP do Marszałka

---

nia 2020 r. o rezerwach strategicznych – podpisana 5 lutego 2021 r.; Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – podpisana 2 listopada 2021 r.; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny – podpisana 18 marca 2022 r.; Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw – podpisana 19 lipca 2023 r.; Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa – podpisana 14 sierpnia 2024 r.; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej – podpisana 17 grudnia 2024 r.

<sup>4</sup> Druk sejmowy nr 3605, 16 sierpnia 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3605> oraz druk sejmowy nr 405, 2 maja 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=405> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

<sup>5</sup> 7 marca 2025 r. Prezydent RP skierował do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez zmianę art. 219 przez dodanie ust. 1a w brzmieniu: „1a. W ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 4 proc. rocznego produktu krajowego brutto”. Druk sejmowy nr 1106, 7 marca 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1106> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.). Pierwsze czytanie projektu odbyło się 4 czerwca 2025 r.

Sejmu podczas IX kadencji<sup>6</sup> oraz X kadencji<sup>7</sup> Sejmu. Projekt do dzisiaj pozostaje na etapie prac komisji, a jedyna dyskusja nad nim odbyła się podczas pierwszego czytania, 12 czerwca 2024 r.<sup>8</sup>. Charakter dyskusji podczas posiedzenia Sejmu wskazuje na pilną potrzebę podjęcia realnych prac nad projektem na poziomie komisji sejmowej, gdyż wiele spraw w nim ujętych było ocenianych z poziomu rywalizacji politycznej, własnych wyobrażeń o opozycji ustrojowej organów, a nie merytorycznych celów projektu ustawy. Przykładem może być wypowiedź jednego z posłów w sprawie nieprawidłowego ustalenia stanów gotowości obronnej państwa, które w jego ocenie *de facto* stoją w sprzeczności z Konstytucją RP, w której mamy katalog zamknięty stanów nadzwyczajnych. Nie można jednak zgodzić się z tym stwierdzeniem. Stany gotowości obronnej państwa, określone w projekcie ustawy, są odmienną instytucją prawną niż stany nadzwyczajne i nie mają żadnego związku ze stanami nadzwyczajnymi. Dotyczą one przygotowania elementów systemu obronnego państwa oraz skutecznego i elastycznego podjęcia działań w sytuacjach zagrożenia. Kolejnym przykładem jest pytanie od innego posła o powody zwiększania w projekcie ustawy roli Prezydenta RP kosztem ministra obrony narodowej. Należy stwierdzić, że jest to duże nieporozumienie. Projekt ustawy opiera się o rozwiązania konstytucyjne, w tym zapewnienia przestrzegania i właściwej realizacji art. 26 ust. 2 Konstytucji RP (cywilna i demokratyczna kontrola Sił Zbrojnych RP<sup>9</sup>) oraz właściwą relację kompetencyjną i decyzyjną w obszarze planowania i reagowania obronnego pomiędzy najważniejszymi organa-

<sup>6</sup> Pismo Prezydenta RP do Marszałka Sejmu z dnia 16 sierpnia 2023 r. Druk sejmowy nr 3605, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3605> (dostęp: 11 czerwca 2025 r.).

<sup>7</sup> Pismo Prezydenta RP do Marszałka Sejmu RP z 2 maja 2024 r. Druk sejmowy nr 405, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=405> (dostęp: 11 czerwca 2025 r.).

<sup>8</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 13. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 czerwca 2024 r. (pierwszy dzień obrad), [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/4565D787BA9F38D1C1258B3A006327E9/%24File/13\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/4565D787BA9F38D1C1258B3A006327E9/%24File/13_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 12 czerwca 2025 r.). Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 11 lipca 2024 r. podjęto decyzję o skierowaniu projektu do podkomisji sejmowej (podkomisji nadzwyczajnej), której celem będzie rozpatrzenie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy. Zob.: Zapis przebiegu posiedzenia, 11 lipca 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=OBN-21> (dostęp: 11 czerwca 2025 r.).

<sup>9</sup> Szerzej zob. np.: Z. Trejnis, *Meandry w kwestii cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP po 1989 roku*, „Studia Orientalne” 2022, R. 11, nr 4 (24), s. 11–12.

mi władzy wykonawczej, tj. Prezydentem RP oraz Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 w zw. z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji RP) oraz pomiędzy Prezydentem RP a ministrem obrony narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP) w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem ministra. Podchodząc do sprawy „statystycznie”, zadania Prezydenta RP i jego administracji (BBN) w projekcie ustawy występują w 38 przypadkach, a w odniesieniu do kompetencji administracji rządowej (Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie, Szef Sztabu Generalnego WP oraz dowódcy wojskowi) – w 124 przypadkach.

Niewłaściwe rozumienie roli Prezydenta RP można zauważyć podczas spotkań z przedstawicielami administracji rządowej. Przykładowo podczas jednego ze spotkań pomiędzy MON a BBN jeden z wysokich urzędników MON wyraził pogląd, że BBN nie powinno weryfikować dokumentów kierowanych do Prezydenta RP, gdyż rola Prezydenta jest reprezentacyjna, więc powinien on podpisywać dokumenty bez kwestionowania ich treści.

Celem artykułu jest identyfikacja obszarów budzących wątpliwości i kontrowersje w obszarze zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, wyjaśnienie tych relacji, a w przypadkach tworzących rozbieżności interpretacyjne lub w przypadku stwierdzenia luk prawnych w sferze obronności, wypracowanie propozycji wniosków *de lege ferenda*. Te wnioski mają istotne znaczenie dla przygotowań na czas wojny.

## **2. Dualizm władzy wykonawczej**

Dokonując analizy kierunków zmian prawnych w systemie bezpieczeństwa narodowego, należy uwzględnić zasadę podziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP oraz obowiązujące przepisy kompetencyjne, odnoszące się do poszczególnych organów władzy.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się o podział i równowagę władzy ustawodawczej, władzy

wykonawczej i władzy sądowniczej, przy czym w przypadku władzy wykonawczej zakłada się jej dualizm, przyjmując, że sprawują ją Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów.

Zasada podziału władzy jest jedną z podstawowych reguł charakteryzujących demokratyczne państwo prawne. Wskazuje się nawet, że jest konsekwencją tej zasady. Zapobiega ona koncentracji władzy i jej zawłaszczaniu przez jedną opcję polityczną. Istotą tej zasady jest założenie konieczności rozdzielenia różnych funkcji, zadań i kompetencji między różne organy państwa. Z jednej strony zasada podziału władzy determinuje kształt ustroju państwa oraz charakter relacji między jego organami, z drugiej strony – służy ochronie praw i wolności jednostki, ogranicza arbitralność władzy i umożliwia jej kontrolę. Koniecznym komponentem zasady podziału władzy jest wymóg ich równoważenia się. Nie oznacza to jednak, że wyróżnione przez ustrojodawcę władze zajmują względem siebie jednakową pozycję<sup>10</sup>.

Zasada dualizmu zakłada współdziałanie obu organów, pomimo że rola w zakresie pełnienia władzy wykonawczej jest odmienna dla obu organów z uwagi na różny zakres zadań ustrojowych. Według Leszka Garlickiego w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że funkcja wykonawcza składa się z trzech „podfunkcji”: administrowania, zarządzania i rządzenia, przy czym granice między nimi są jeszcze bardziej płynne niż granice między trzema zasadniczymi funkcjami państwa<sup>11</sup>. W praktyce działania organów władzy wykonawczej sytuacja dualizmu władzy prowadzi więc do szeregu sporów, zwłaszcza że zgodnie z art. 146 ust. 1 i 4 Konstytucji RP to Rada Ministrów została wskazana jako odpowiedzialna za wykonywanie bieżącej polityki państwa<sup>12</sup>, a zgodnie z ust. 2 tego przepisu do Rady

<sup>10</sup> P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska 2023, komentarz do art. 10 Konstytucji RP.

<sup>11</sup> L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016.

<sup>12</sup> Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, spra-

Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Wywołuje to naturalną skłonność administracji rządowej do prób ograniczania kompetencji Prezydenta RP, nawet w sytuacjach, gdy zadania dla głowy państwa wynikają wprost z Konstytucji lub innych regulacji ustawowych. Tworzy to dysfunkcje w obszarze współdziałania i ogranicza sprawność funkcjonowania egzekutywy<sup>13</sup>.

Ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie, że Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Według Piotra Tulei art. 126 Konstytucji określa w sposób ogólny rolę Prezydenta RP w ustroju politycznym Polski oraz jego najważniejsze zadania (cele działalności), jak również założenia co do sposobów ich realizacji. Dokonuje on uzupełnienia regulacji zawartej w art. 10 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent jest – obok Rady Ministrów – organem władzy wykonawczej<sup>14</sup>. Wskazane w art. 126 zadania głowy państwa powodują z jednej strony, że roli Prezydenta nie da się sprowadzić do funkcji symboliczno-reprezentacyjnej (tak jak w systemie parlamentarno-gabinetowym), z drugiej strony uznaje się, że sformułowane one zostały zbyt wąsko, aby mówić o wprowadzeniu w Konstytucji z 1997 r. systemu rządów prezydenckich czy też semiprezydenckich. Prezydent Rzeczypospolitej w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań zasadniczo działa niezależnie od Rady Ministrów i na własny rachunek. Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych. Określa się to samodzielnością funkcjonalną głowy państwa, która jest jednak ograniczona głównie przez instytucję kontrasygnaty oraz uzależnienia w niektórych sytuacjach

wuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

<sup>13</sup> L. Garlicki, *Komentarz...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, *op. cit.*

od konieczności działania „na wniosek” innych organów<sup>15</sup>. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 20 maja 2009 r.<sup>16</sup> zwrócił uwagę na trzy istotne okoliczności. Po pierwsze, treść art. 126 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP zadania są realizowane przez Prezydenta RP wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej, a w zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent RP nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji RP i ustawach<sup>17</sup>. Tym samym z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wynikają żadne samoistne władcze funkcje głowy państwa. Każdorazowa podstawa prawna działania Prezydenta RP musi być jednoznacznie zdefiniowana w konkretnych normach kompetencyjnych zawartych w Konstytucji RP lub w ustawach<sup>18</sup>. Postanowienia art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP mogą być jednak źródłem działań niewładczych, podejmowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, takich jak orędzia czy apele. Piotr Winczorek, podzielając pogląd, że głowa państwa korzysta jedynie z kompetencji wynikających z Konstytucji RP i ustaw, podkreśla, że aktywność Prezydenta RP może jednak polegać na działaniach trudnych do opisanie w kategoriach prawnych, ale istotnych w danej sytuacji<sup>19</sup>. Według Wiesława Skrzydło dwie funkcje Prezydenta: reprezentacja państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, a więc jego symbolizowanie, a także zapewnienie ciągłości władzy państwowej zakładają jego rolę inspirującą, odnoszącą się nie tylko

<sup>15</sup> *ibidem*.

<sup>16</sup> OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

<sup>17</sup> M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, komentarz do art. 126 Konstytucji.

<sup>18</sup> B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, w: J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009; M. Haczkowska, *Komentarz...*, op. cit.

<sup>19</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 169, w: M. Haczkowska (red.), *Komentarz...*, op. cit.

do władzy wykonawczej. W tym charakterze Prezydent winien wpływać stabilizująco na władze publiczne<sup>20</sup>.

Rozwijając koncepcję „stabilizacyjnej” roli Prezydenta, warto odnieść się do uwag Bożeny Dziemidok-Olszewskiej, według której Prezydent posiada pozycję wykraczającą poza tradycyjną głowę państwa w systemie parlamentarnym, także poprzez wypełnianie funkcji arbitrażu – zabezpieczającej prawidłowe i stabilne funkcjonowanie państwa. Kompetencje, przyznane w ramach funkcji arbitrażu (np. udział w procedurze tworzenia rządu, Rada Gabinetowa), nie korespondują zarówno ze skutecznym jej sprawowaniem, jak i z silną legitymacją, ale też nie pozwalają na redukcję jego roli do „notariusza” Konstytucji<sup>21</sup>. Z koncepcją „arbitrażu” nie zgadza się Marcin Dąbrowski, według którego przypisanie Prezydentowi RP roli arbitra jest nieprawidłowe. Prezydent RP nie jest bezstronny i apolityczny oraz bierze udział w realizacji polityki państwa. Te cechy uniemożliwiają mu zajęcie neutralnego stanowiska wobec uczestników konfliktu i jego bezstronne rozstrzygnięcie. Ponadto Konstytucja RP nie wyposaża go w odpowiednie kompetencje do pełnienia roli arbitra<sup>22</sup>. Jest to nawiązanie do pewnej fikcji „odpolityczniania” stanowisk publicznych w przypadku, gdy kandydat do objęcia funkcji (urzędu) wymaga apolityczności, formalnie rezygnuje z członkostwa w partii politycznej i jednocześnie nawet nie kryje się z tym, że zamierza realizować linię polityczną „swojej byłej” partii. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Konstytucją RP w przypadku Prezydenta RP ograniczeniem jest zakaz łączenia mandatu Prezydenta z innymi stanowiskami publicznymi, poza tymi związanymi z urzędem Prezydenta (art. 132). Tym samym osoba będąca członkiem partii politycznej może kandydować i zostać Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Partie polityczne nie tworzą w wyborach prezydenckich komitetów wyborczych, formalnie nie wysuwają kandydatów

<sup>20</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013.

<sup>21</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1 (65), s. 17.

<sup>22</sup> M. Dąbrowski, *Gwarant czy arbiter? Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68), s. 27–39.

na Prezydenta, ale realnie mogą sterować procesem wyborów przez komitet wyborczy wyborców, zwłaszcza w przypadku udzielenia finansowego wsparcia kandydata. W tym kontekście stanowisko Marcina Dąbrowskiego w odniesieniu do arbitrażu można traktować jako zasadne. Nie tworzy to jednak ograniczeń dla koncepcji, że Prezydent może i winien wpływać stabilizująco na władze publiczne. Ta konstatacja może mieć istotne praktyczne znaczenie przy realizacji spraw z obszaru obronnego, w tym dokonywania czynności urzędowych głowy państwa.

Prezydent RP, korzystając ze swoich uprawnień, wydaje akty urzędowe. Konstytucja RP nie definiuje tego pojęcia, a w doktrynie podkreśla się jego szeroki zakres – obejmuje on wszystkie urzędowe czynności głowy państwa. Anna Frankiewicz podkreśla, że aktami urzędowym głowy państwa są nie tylko akty normodawcze (prawodawcze, takie jak rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia i zarządzenia) czy akty indywidualne (zarządzenia), lecz także inne formy urzędowej aktywności Prezydenta RP, jeżeli za ich pomocą „Prezydent podejmuje określone działania w celu realizacji zawartej w Konstytucji lub ustawie normy kompetencyjnej”<sup>23</sup>. Wymóg akceptacji aktów urzędowych głowy państwa przez Prezesa Rady Ministrów oznacza ograniczenie samodzielności głowy państwa w wykonywaniu przyznanych formalnie kompetencji. Stanowi również wprowadzenie wymagania współdziałania najwyższych organów władzy wykonawczej, jej celem jest też osiągnięcie koordynacji ich działań. Regulacja konstytucyjna obejmuje akty urzędowe osoby pełniącej urząd Prezydenta, ale także Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, podejmowane w ramach wykonywania obowiązków głowy państwa (art. 131 Konstytucji). Jak wynika z porównania treści ust. 1 i 2, akceptacji Prezesa Rady Ministrów nie wymaga samo wydanie przez Prezydenta określonego aktu, ale akceptacja ta jest warunkiem (jednym z warunków), od którego zależy nabranie przez ten akt mocy obowiązującej<sup>24</sup>. Akty urzędowe Prezydenta RP niewymagające

<sup>23</sup> A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 100, w: M. Haczkowska (red.), *Komentarz...*, *op. cit.*

<sup>24</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, *op. cit.*

kontrasygnaty nazywamy prerogatywami. Prerogatywami Prezydenta RP są jego uprawnienia osobiste, czyli takie kompetencje, które wykonywane są przez głowę państwa samodzielnie (bez konieczności uzyskania kontrasygnaty). Prerogatywy Prezydenta zostały przedstawione enumeratywnie w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP<sup>25</sup>.

Według P. Tulei regulację z art. 146 Konstytucji RP traktować należy jako rozwinięcie (i uzupełnienie) art. 10 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów jest organem (jednym z organów) władzy wykonawczej. Stąd też ogólne sformułowania użyte w art. 146 muszą być interpretowane zgodnie z zasadą podziału władzy, choć przy uwzględnieniu zasady współdziałania władz, ponieważ – przynajmniej co do pewnej części z nich – Rada Ministrów nie ma wyłączności. Sformułowanie art. 146 ust. 2 traktowane jest niekiedy jako przyjęcie domniemania kompetencji Rady Ministrów, przynajmniej w ramach władzy wykonawczej. Zwraca się jednak uwagę, że taka konstrukcja stałaby w sprzeczności z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), z której wynika m.in. generalny zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej. Sam art. 146 ust. 2 nie powinien być więc traktowany jako samoistna i wyłączna podstawa do działań Rady Ministrów o prawnie wiążących skutkach<sup>26</sup>.

W sferze zadań opisanych w art. 146 ust. 4 pkt 7–8 i 11 dochodzi do daleko idącego zazębiania się zadań Rady Ministrów i Prezydenta. Ogólnie można przyjąć, że im większy jest stopień zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, tym istotniejsza powinna być rola głowy państwa. Według P. Tulei z uwagi na mniejszą wagę określonego zagrożenia, a także ze względu na konieczność szybkiego i sprawnego przeciwdziałania i reagowania na określone zagrożenia dopuszczalne jest przyznanie właściwych kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wyłącznie Radzie Ministrów (TK – K 22/09)<sup>27</sup>.

Praktycznie jedynym sposobem ograniczenia obszarów konfliktowych w obszarze działania władzy wykonawczej – administracji rządowej oraz Prezydenta RP – jest dookreślanie kompetencji organów

<sup>25</sup> M. Haczkowska, *Komentarz...*, op. cit.

<sup>26</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, op. cit.

<sup>27</sup> *ibidem*.

w drodze regulacji ustawowych. Punktem wyjścia jest przepis, iż Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP).

Jednym z punktów spornych w obszarze obronności są przepisy regulujące zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 1 Konstytucji). Co do rozumienia samego pojęcia zwierzchnictwa w doktrynie prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, zgodnie z którym (także w nawiązaniu do polskiej tradycji konstytucyjnej) należy je interpretować bardziej w kategoriach „symbolicznych”, „ceremonialnych” czy też „politycznych”, co oznacza, że Prezydenta nie można traktować jako dowódcy (najwyższego/naczelnego dowódcy) Wojska Polskiego<sup>28</sup>. Wiąże się z tym istotny problem praktyczny, który dotyczy kompetencji Prezydenta do wydawania żołnierzom rozkazów. W literaturze wyrażany jest pogląd, w myśl którego głowa państwa jako zwierzchnik Sił Zbrojnych dysponuje władztwem o czysto politycznym charakterze, które nie wiąże się generalnie z możliwością wydawania rozkazów wojskowych<sup>29</sup>. Art. 134 Konstytucji reguluje niektóre najważniejsze kompetencje Prezydenta wobec Sił Zbrojnych. Według P. Tulei umożliwia to głowie państwa należyte wykonywanie zadań, o których mówi art. 126 ust. 2 Konstytucji. Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP stanowi także rozwinięcie zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Przyjąć bowiem należy, że głowa państwa (w związku z zakazem pełnienia innych funkcji publicznych – art. 132 Konstytucji) nie może być żołnierzem w służbie czynnej<sup>30</sup>. Trudno też byłoby uzasadnić, że cywilną kontrolę może sprawować żołnierz zawodowy. Z tego powodu również Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego nie może być żołnierzem w służbie czynnej. Problematiczne byłoby także obsadzanie w BBN stanowisk cywilnych przez żołnierzy zawodowych, jeżeli wykonywane

---

<sup>28</sup> *ibidem*.

<sup>29</sup> A. Bień-Kacała, T. Kacała, *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 43–44.

<sup>30</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, *op. cit.*

czynności odnosiłyby się do spraw związanych z cywilną kontrolą nad armią.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego (art. 26 ust. 1 Ustawy o obronie Ojczyzny). BBN jest urzędem cywilnym realizującym zadania w obszarach dotyczących decyzji administracyjnych oraz politycznych na styku kompetencji organów władzy wykonawczej, o których mowa w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, tj. Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Ta okoliczność powoduje, że zakres zadań BBN obejmuje obszary bezpieczeństwa realizowane przez różne resorty w administracji rządowej, w tym w szczególności spraw wewnętrznych, obrony narodowej oraz spraw zagranicznych.

Niektóre zadania realizowane przez BBN na styku różnych organów administracji rządowej tworzą zagrożenie konfliktu interesów osób delegowanych do BBN. Dotyczy to w szczególności sytuacji występowania zasady podwójnego podporządkowania, tj. utrzymania formalnego stosunku zależności z instytucją delegującą i rozpatrywania spraw pozostających w sprzeczności interesów pomiędzy BBN a instytucją delegującą. W okresie oddelegowania żołnierza zawodowego podlega, z tytułu zajmowania stanowiska służbowego albo pełnienia funkcji, bezpośredniemu przełożonemu w podmiocie, do którego nastąpiło oddelegowanie, a w zakresie stosunku służby wojskowej – ministrowi obrony narodowej<sup>31</sup>. Dlatego w BBN sprawy związane z cywilną kontrolą nad Siłami Zbrojnymi lub dotyczące kreowania spraw polityki rządu i Prezydenta RP (np. ujęte w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP) oraz sprawy dotyczące relacji kompetencyjnych organów władzy wykonawczej nie są wykonywane przez żołnierzy w służbie czynnej<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 216 ust. 1 Ustawy o obronie Ojczyzny.

<sup>32</sup> Wskazane powyżej sytuacje powodują konieczność przyjęcia w BBN niestandardowej struktury organizacyjnej oraz modelu zarządzania opartego na elastycznym zadaniowaniu pracowników, w tym przekazywaniu zadań poza struktury departamentów. BBN jest instytucją zaufania publicznego, w której analizowane są sprawy mające szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Z tego powodu pracownicy BBN muszą wykazywać się szczególną wiedzą i doświadczeniem zawodowym, a realizując zadania służbo-

Art. 134 pozostaje w ścisłym związku z art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji RP, zgodnie z którymi w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Ze względu na wysoce abstrakcyjny charakter sformułowań „najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych” i „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności” niezwykle trudno dokonać precyzyjnego określenia ich relacji oraz przyporządkowania im konkretnych kompetencji. Według P. Tulei najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi nie może być traktowane jako podstawa twierdzeń o drugorzędnej roli Rady Ministrów w dziedzinie obronności czy też o jej podporządkowaniu Prezydentowi w sferze udziału w kierowaniu działalnością Wojska Polskiego. Zasadniczym celem art. 134 ust. 2 jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, tzn. z pominięciem właściwego ministra<sup>33</sup>. W czasie pokoju Prezydent nie może sprawować zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Ogólność zapisu „za pośrednictwem” powoduje, że niektórzy przedstawiciele administracji rządowej próbują wąsko interpretować kompetencje Prezydenta RP, ograniczając się do samego pojęcia. Jest to błędne podejście, podobnie jak i z drugiej strony interpretowanie „zwierzchnictwa” w kategoriach władczego samoistnego uprawnienia. Inną jest bowiem sprawą pojęcie „zwierzchnictwa”, a inną zakres kompetencji Prezydenta RP, precyzowany w samej Konstytucji oraz przepisach rangi ustawowej w „ramach zwierzchnictwa”. Konstytucja nie określa, w jakiej formie należy urzeczywistnić ideę sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej i w tym zakresie odsyła do regulacji ustawowych<sup>34</sup>.

Według W. Skrzydło z tytułu sprawowania zwierzchnictwa Prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów

---

we należące do właściwości różnych organów administracji rządowej oraz Prezydenta RP, muszą kierować się zasadą obiektywizmu, bezstronności i neutralności politycznej.

<sup>33</sup> Tuleja Piotr, *Komentarz...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Art. 134 ust. 6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.

Sił Zbrojnych i nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe (mianuje na pierwszy stopień oficerski i nadaje stopnie generalskie). Do zwierzchnika należy też zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji, a także użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136). W przypadku niemożności zebrania się Sejmu podejmuje postanowienie o stanie wojny na warunkach określonych w art. 116 ust. 2 Konstytucji<sup>35</sup>.

Zasadnicze regulacje w zakresie „zwierzchnictwa” zostały zawarte w art. 25 ust. 1 i 3 Ustawy o obronie Ojczyzny z dnia 11 marca 2022 r.<sup>36</sup>. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; 2) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia: a) narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, b) organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, c) sojusznicze plany obronne; 3) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; 4) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych. Zgodnie z ust. 3 prowadzenie operacji wojskowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju następuje na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanego na wniosek Rady Ministrów. Te z pozoru jasne przepisy w praktyce stosowania budzą szereg niejasności (ust. 1 pkt 1; ust. 1 pkt 2 lit. b), a nieraz – kontrowersji (ust. 1 pkt 2 lit. c; ust. 3).

Aspekty zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi ujęte są również w Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>37</sup>. Jednym z przepisów jest art. 10 ust. 2 pkt 5, z którego

<sup>35</sup> W. Skrzydło, *Komentarz...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 248.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2091.

wynika, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego w szczególności zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych. Realne możliwości wykonania tego przepisu również budzą wątpliwości. Ponadto sprawy zwierzchnictwa odnoszą się do procedur dotyczących użycia Sił Zbrojnych do pomocy Straży Granicznej (art. 11b i 11c Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>38</sup>), wsparcia działań Policji (art. 18 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>39</sup>) oraz wsparcia działań antyterrorystycznych (art. 22 Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>40</sup>).

### **3. Kierunki zmian prawnych w obszarze zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi**

W pełni aktualne są zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r. o złożoności i niepewności współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Rosną interakcje polityczne, militarne, gospodarcze i społeczne w skali krajowej, regionalnej i globalnej. Postępująca dekompozycja porządku międzynarodowego w sposób niekorzystny wpływa na środowisko bezpieczeństwa Polski, utrudniając realizację interesów narodowych i osiąganie celów strategicznych. W wyniku tych zmian środowisko bezpieczeństwa cechują niepewność i nieprzewidywalność, będące wynikiem m.in. braku poszanowania prawa międzynarodowego i niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Rośnie liczba zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa o różnym charakterze. W ostatnich latach mamy do czynienia z szerokim spektrum form konfliktów zbrojnych, różniących się m.in. skalą, intensywnością, złożonością i czasem trwania oraz zacieraaniem się granic między wojną a pokojem. Globalnej niepewności sprzyjają też m.in.: podważanie traktatów i porozumień, proliferacja broni masowego rażenia oraz zagrożenie terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Najpoważniejsze zagrożenie dla RP stanowi

<sup>38</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 915 ze zm.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2025 r., poz. 636 ze zm.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2025 r., poz. 94.

neoimperialna polityka władz Federacji Rosyjskiej, realizowana również przy użyciu siły militarnej. Agresja na Gruzję, aneksja Krymu oraz działania zbrojne we wschodniej Ukrainie, a wreszcie pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę naruszyły podstawowe zasady prawa międzynarodowego i podważyły filary systemu bezpieczeństwa europejskiego<sup>41</sup>.

Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa wymaga dostosowania się do nowych zagrożeń, w tym w obszarze przygotowań organizacyjnych do prowadzenia operacji obronnej. Prowadzenie operacji obronnej to nie tylko problem Sił Zbrojnych, lecz także zadanie całego państwa. Oczywiście rola Sił Zbrojnych ma decydujące znaczenie w momencie rozpoczęcia agresji zbrojnej. Jednak aby operacja wojskowa była skuteczna, muszą zostać podjęte działania wyprzedzające przez cały system obronny państwa. Te działania mogą być realizowane tylko na bazie spójnego porządku prawnego, w tym wypracowanych i przećwiczonych wcześniej procedur działania, na które nie będzie czasu w okresie kryzysu polityczno-militarnego lub w czasie wojny, gdy sytuacja międzynarodowa wymusza szybkość podejmowania decyzji i działań. Dlatego właściwie określony porządek prawny ma niezwykle istotne znaczenie jako element stabilizacji w relacjach wewnętrznych i międzynarodowych. Nieadekwatne lub niejasne przepisy prawne mogą skutecznie zdestabilizować działania przygotowawcze do operacji obronnej oraz samo jej prowadzenie, stworzyć chaos kompetencyjny i paraliż decyzyjny. W tym kontekście niewłaściwy porządek prawny będzie działał na korzyść przeciwnika i może być równie groźny jak jego armia<sup>42</sup>.

Objęcie przez Jacka Siewierę funkcji Szefa BBN w październiku 2022 r.<sup>43</sup> spowodowało zmianę jakościową w podejściu do planowania obronnego. Uwarunkowania prawne, organizacyjne i kompetencyjne

<sup>41</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf), s. 6–7 (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

<sup>42</sup> D. Łukowski, L. Bełza, S. Kita, *Wpływ aspektów prawnych na realizację zadań w obszarze strategicznego planowania obronnego*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2025, nr 42, s. 286.

<sup>43</sup> *Minister Jacek Siewiera nowym Szefem BBN*, 10 października 2022 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/minister-jacek-siewiera-nowym-szefem-bbn,59634> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

zostały uznane za kluczowy obszar działania BBN ze względu na cele planowania strategicznego i skuteczność prowadzenia operacji obronnej. Bieżące rozwiązania dotyczące realizacji zadań przez organy władz państwowych zostały poddane weryfikacji, np. podczas przeprowadzonego w styczniu 2023 r. z inicjatywy ówczesnego Szefa BBN J. Siewiery oraz Prezydenta Dudy ćwiczenia symulacyjnego wysokiego szczebla (*Table Top Exercise*, TTX) m.in. z udziałem Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP. Było to pierwsze tego typu ćwiczenie przeprowadzone po 1990 r. Ćwiczenie wykazało, że obecna sytuacja środowiska bezpieczeństwa, wynikająca w szczególności z prowadzonej wojny w Ukrainie, oraz intensyfikacja działań poniżej progu wojny, skierowanych m.in. przeciwko Polsce, wymuszają dostosowanie lub dookreślenie zakresu odpowiedzialności zasadniczych organów kierowania obroną państwa. Ten wymóg dotyczy również usystematyzowania i uszczegółowienia ich wzajemnych zależności oraz obszarów współdziałania. Ponadto szybkość i zmienność środowiska bezpieczeństwa oraz stosowanie nowych form oddziaływania na bezpieczeństwo naszego regionu powodują, że podejmowanie decyzji w zakresie możliwości użycia przez organy władzy państwowej narzędzi militarnych i niemilitarnych dokonywane jest bardzo często pod presją czasu oraz presją niedookreślonych zakresów kompetencyjnych wynikających z aktów normatywnych. Do zasadniczych wniosków po przeprowadzonym ćwiczeniu należy zaliczyć m.in.:

- potrzebę włączenia Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu w system kierowania obroną państwa oraz w system stałych dyżurów, zapewniając tym samym utrzymanie ich świadomości sytuacyjnej w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa;
- doprecyzowanie regulacji dotyczących Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, a w szczególności wymaganego zakresu informacji, jakie powinny znaleźć się w jej treściach;

- zaangażowanie kluczowych organów kierowania obroną państwa w proces planowania operacyjnego w Siłach Zbrojnych na każdym z kluczowych etapów;
- potrzebę optymalizacji procesów opracowania, zatwierdzania i aktualizacji kluczowych dokumentów planowania operacyjnego, a w szczególności Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej oraz narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa<sup>44</sup>.

W oparciu o wnioski z ćwiczeń, kontroli prowadzonych przez NIK, analiz dokumentów doktrynalnych Federacji Rosyjskiej oraz prowadzonych w Ukrainie działań wojennych Biuro Bezpieczeństwa Narodowego od lutego do maja 2023 r. prowadziło prace nad zidentyfikowaniem kluczowych obszarów wymagających zmian lub nowych regulacji ustawowych w zakresie obronności państwa. Należą do nich m.in.: opracowanie strategii obronnych oraz zasad ich realizacji; wypracowywanie strategicznych decyzji przez organy władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa; zasady strategicznego użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa; reforma systemu kierowania i dowodzenia w kontekście celów wojennego systemu dowodzenia; dowodzenie operacją obronną przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych w sytuacji, gdy jednocześnie na terytorium RP będzie odbywać się operacja sojusznicza po uruchomieniu art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego; wzmocnienie odporności państwa. To ostatnie zagadnienie jest niezwykle istotne w kontekście możliwości ewentualnego przekazania dowódcy sojuszniczemu dowodzenia częścią lub całością operacji obronnej; zabezpieczenie działań przedsiębiorców w warunkach postępującego kryzysu polityczno-militarnego oraz w trakcie działań wojennych; ochrony ludności, w tym w bezpośredniej strefie działań wojennych. Uwzględniając sytuację geopolityczną, w czerwcu 2023 r. Prezydent RP uznał w obszarze prac legislacyjnych za priorytetową regulację stanów gotowości obronnej państwa, doprecyzowanie

---

<sup>44</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Druk sejmowy nr 405 z 2024 r., *op. cit.*

zasad planowania i strategicznego użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa oraz reformę systemu kierowania i dowodzenia armią<sup>45</sup>.

W ramach inicjatywy ustawodawczej w połowie sierpnia 2023 r. Prezydent skierował do Marszałka Sejmu RP projekt ustawy w sprawie działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na wybory parlamentarne jesienią 2023 r. oraz zasadę dyskontynuacji na początku maja 2024 r. Prezydent RP ponownie złożył do Marszałka Sejmu RP projekt powyższej ustawy. Zasadnicze obszary proponowanej regulacji obejmowały:

- założenia i organizację systemu kierowania bezpieczeństwem państwa. Proponowane zmiany miały zapewnić m.in. skuteczne reagowanie na powstałe zagrożenia. W projektowanej ustawie określono zasady zarządzania bezpieczeństwem państwa, w tym kierowania obroną, co realizują organy władzy publicznej wraz z organami dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, a także Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu.
- Ustalenie stanów gotowości obronnej państwa oraz wskazanie istotnych działań podejmowanych w ramach tych stanów (uruchamianie elementów systemu obronnego adekwatnych do zaistniałego zagrożenia).
- Doprecyzowanie elementów systemu stałych dyżurów. Poza organami administracji rządowej i samorządowej w systemie stałych dyżurów ujęto: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – na potrzeby przekazywania informacji oraz decyzji pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Marszałkiem Sejmu, Marszałkiem Senatu, Prezesem Rady Ministrów oraz ministrami, Marszałka Sejmu – na potrzeby przekazywania informacji oraz decyzji pomiędzy Marszałkiem Sejmu a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkiem Senatu i Prezesem Rady Ministrów; Marszałka Senatu – na potrzeby przekazywania informacji oraz decyzji pomiędzy Marszałkiem Senatu

---

<sup>45</sup> J. Siewiera, L. Belza, *Prezydencka ustawa strategiczna. Odpowiedź państwa na zagrożenia hybrydowe, podprogowe i konwencjonalne*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42, s. 13–30.

a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkiem Sejmu i Prezesem Rady Ministrów.

- Określenie celu, struktury Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, trybu jej opracowywania, wydawania i wprowadzania ewentualnych zmian, a także organów właściwych do podejmowania określonych decyzji. Są to kluczowe sprawy dla właściwej realizacji zadań przewidzianych w Planie Reagowania Obronnego RP oraz w narodowych planach użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa.
- Sprecyzowanie założeń Planu Reagowania Obronnego RP, w tym uwzględnienie założeń przyjętych w ramach przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego wynikającego z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.
- Sprecyzowanie zasad opracowywania narodowych planów użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa.
- Doprecyzowanie i uszczegółowienie zasad reagowania obronnego na zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym przyjęcie nowych rozwiązań w sprawie planów operacyjnego użycia Sił Zbrojnych. Założono, że z dniem wejścia w życie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu mobilizacji lub użyciu Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej narodowy plan użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa przekształca się w plan operacji obronnej.
- Wprowadzenie stałych planów obrony, które opracowuje się na wypadek zagrożeń, w tym hybrydowych, powstających nagle lub z krótkim czasem ostrzegania. Obejmują one m.in. przeciwdziałania niepożądanym działaniom w cyberprzestrzeni. W tym zakresie przedmiotowa regulacja stanowi odpowiedź na zagrożenia wynikające z wykorzystania nowoczesnych technologii w działaniach na szkodę państwa.
- Doprecyzowanie założeń w obszarze programowania obronnego. W obszarze tym ujednolicono zadania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w zakresie wydawania głównych i szczegółowych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP.

- Dokonanie zmian organizacyjnych najwyższych struktur dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

Projekt ustawy nie obejmował zagadnień hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących. W tym obszarze na początku 2024 r. opracowany został nowy projekt Ustawy o działaniach planistycznych na poziomie strategicznym, realizowanych w procesie planowania operacyjnego i programowania obronnego. Projekt został przekazany przez Szefa BBN J. Siewierę w trybie roboczym w maju 2024 r. ministrowi obrony narodowej. Z uwagi na brak reakcji ze strony MON problem zmian opisanych w projekcie był poruszony przez Prezydenta RP podczas odprawy Kierowniczej Kadry MON i Sił Zbrojnych RP 5 lutego 2025 r., a także podczas debaty zorganizowanej przez BBN w dniu 13 maja 2025 r. poświęconej systemowi planowania strategicznego w państwie w obszarze obronnym, zorganizowanej już przez kolejnego Szefa BBN Dariusza Łukowskiego.

Jak twierdzi Paweł Sarnecki, samodzielność funkcji Prezydenta, jego szczególne zadania konstytucyjne, a także swoisty status reprezentanta narodu nie mogą mu pozwalać – jeśli nie zawsze, to z pewnością w bardzo wielu sytuacjach – na bierne jedynie oczekiwanie na odpowiednie wnioski, przedłożenia czy inne inicjatywy wskazanych konstytucyjnie lub ustawowo organów, bez których kompetencja Prezydenta nie może być zrealizowana. Konstytucja zakłada bowiem aktywny, czynny charakter urzędu prezydenckiego, co jasno wynika z jej art. 126. Jeżeli więc Prezydent uważa za celowe podjęcie takiej „powiązanej” z innym organem kompetencji, powinien w takich sytuacjach domagać się stosownych wniosków i występować o ich przedłożenie, jak np. przy wprowadzaniu na wniosek Rady Ministrów stanu wyjątkowego i w innych sytuacjach. Może przy tym domagać się nie tylko formalnego przedłożenia, lecz także przedłożenia o określonej treści. Nie są to wówczas, co oczywiste, wiążące żądania dla danego organu „wnioskującego” określone akty Prezydenta. Występowanie z odpowiednimi wnioskami pod adresem Prezydenta jest bowiem wyłączną kompetencją tych organów, za które też one, a nie Prezydent, ponosić będą odpowiedzialność.

Tym bardziej więc należy uznać, że Prezydentowi przysługuje prawo merytorycznej oceny zasadności takich inicjatyw, od których Konstytucja lub ustawy uzależniają wykonywanie jego kompetencji. Innymi słowy, trzeba uznać, że inicjatywy te nie mają dla Prezydenta charakteru wiążącego. Tu już będzie bowiem chodzić o wykonywanie jego kompetencji, a nie kompetencji organu wnioskującego. Aby pozostać przy podanym przykładzie – autorem wprowadzenia stanu wyjątkowego będzie Prezydent, a nie Rada Ministrów. Mimo więc wystąpienia ze stosownymi wnioskami niekoniecznie musi dochodzić do zrealizowania kompetencji Prezydenta w kształcie, jaki wynikałby z uprzedniego wniosku. Należy przyjąć takie właśnie stanowisko, pomimo tego że rząd, który jest z reguły autorem tego rodzaju wniosków czy wystąpień do Prezydenta, winien wypełniać szczególną funkcję „prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej”. Rząd więc mógłby się niekiedy uskarżać, że odmienne stanowisko Prezydenta może mu przeszkadzać czy wręcz uniemożliwiać prowadzenie polityki przez siebie kształtowanej i za którą ponosi odpowiedzialność, przy braku *sensu stricto* odpowiedzialności politycznej Prezydenta. Takie jest jednak założenie Konstytucji: polityka ustalana przez rząd może być w pewnych granicach – mianowicie wówczas, gdy chodzi o ochronę wskazanych przez Konstytucję wartości – kontrolowana i korygowana przez Prezydenta. Winniśmy uznać więc istnienie pewnego zakresu swobody działania Prezydenta, także w realizacji kompetencji, wykonywanej dopiero na konieczny wniosek innego organu<sup>46</sup>.

W lutym 2025 r. funkcję Szefa BBN obejmuje gen. broni rez. D. Łukowski<sup>47</sup>. Kontynuowane są działania zapoczątkowane przez J. Siewierę. Następuje m.in. dalsza intensyfikacja działań w obszarze planowania strategicznego, w tym w szczególności wprowadzenie (wspólnie z MON oraz Sztabem Generalnym WP) nowego podejścia

---

<sup>46</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do niektórych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, komentarz do art. 126 Konstytucji, w: tegoż, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000.

<sup>47</sup> Por.: *Biogram Szefa BBN*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo/biogram/9513,General-broni-rezerwy-Dariusz-Lukowski-Sekretarz-Stanu-Szef-Biura-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

do Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP oraz planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. W kwietniu 2025 r. podjęte zostają rozmowy z MON w sprawie doprecyzowania art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. celem właściwego rozumienia zwrotu „sojusznicze plany obronne”, a także uregulowania sprawy prowadzenia sojuszniczej operacji obronnej na terenie kraju. W ocenie BBN konieczne jest w szczególności zapewnienie właściwych relacji prawnych pomiędzy Prezydentem RP, Radą Ministrów, Naczelnym Dowódcą a strukturami Sojuszu, tj. Radą Północnoatlantycką<sup>48</sup> oraz naczelnym dowódcą sojuszniczym w Europie<sup>49</sup>.

W niniejszym artykule nie analizujemy zadań Prezydenta RP na czas wojny. Wspomnieć jedynie należy, że Prezydent RP kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia<sup>50</sup>. Od czasu zarządzania Szefa BBN J. Siewiery podjęto natomiast działania prawno-organizacyjne mające na celu przygotowanie się do kierowania obroną państwa. Oprócz wspomnianego ćwiczenia TTX ze stycznia 2023 r. w maju 2024 r. przeprowadzone zostało ćwiczenie dotyczące sprawdzenia wybranych elementów Systemu Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym w zakresie przejścia Prezydenta RP na rezerwowe miejsce pracy<sup>51</sup>. Uczestnikami ćwiczenia byli przedstawiciele najważniejszych organów władzy państwowej: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych. Niektóre rozwiązania prawne, istotne do opracowania koncepcji kierowania obroną państwa, założono w prezydenckim projekcie ustawy z sierpnia 2023 r. Z uwagi na brak prac nad projektem w podkomisji sejmowej rozwiązania prawne dotyczące systemu kierowania oraz stanów gotowości obronnej państwa przyjęto – w ramach ścisłej współpracy pomiędzy MON oraz BBN – na poziomie rozporządzeń Rady Ministrów z zaznaczeniem,

<sup>48</sup> NAC – *North Atlantic Council*.

<sup>49</sup> Głównodowodzący połączonych sił zbrojnych NATO w Europie, SACEUR – *Supreme Allied Commander Europe*.

<sup>50</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 8 Ustawy o obronie Ojczyzny.

<sup>51</sup> Niepublikowane.

że ta materia zostanie uregulowana w Ustawie o obronie Ojczyzny<sup>52</sup>. Uchwalone przez Radę Ministrów rozporządzenia: z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań w ramach przygotowań obronnych państwa<sup>53</sup>; z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>54</sup> oraz z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>55</sup> dały Prezydentowi RP (BBN) oraz Marszałkom Sejmu i Senatu m.in. formalną podstawę do wprowadzenia systemu stałych dyżurów, włączenia tych organów do Planu Reagowania Obronnego RP, opracowania etatu wojennego oraz opracowania planu operacyjnego funkcjonowania urzędu (opracowania kart realizacji zadań operacyjnych). Przez zadania na czas „W” powinniśmy rozumieć zadania odnoszące się do stanu pełnej gotowości obronnej państwa<sup>56</sup>, zadania związane z wprowadzeniem stanu wojennego<sup>57</sup> oraz zadania czasu wojny<sup>58</sup>. Należy zaznaczyć, że niewłaściwe jest założenie, że kierowanie obroną państwa będzie realizowane wyłącznie z chwilą przejścia na rezerwowe miejsce pracy lub zapasowe stanowisko kierowania w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Kompetencja Prezydenta RP w sprawie kierowania obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów jest prawnie niedookreślona. Prawdopodobnie ta sprawa będzie wymagała doprecyzowania w odrębnej regulacji prawnej z uwagi na niezbyt aktualne już regulacje prawne dotyczące stanu wojennego oraz kompetencji Naczelnego Dowódcy,

---

<sup>52</sup> Obecnie trwają prace nad nowelizacją Ustawy o obronie Ojczyzny.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, Dz.U. z 2025 r., poz. 73.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. z 2025 r., poz. 355.

<sup>55</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz.U. z 2025 r., poz. 407.

<sup>56</sup> W rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa.

<sup>57</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>58</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 2 z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

a także brak prawnego powiązania zadania „kierowania obroną państwa” z kompetencjami Rady Ministrów, o których mowa w art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji RP. Przejęcie przez Prezydenta RP kierowania obroną państwa nie może bowiem ograniczyć kompetencji Rady Ministrów do kierowania poszczególnymi działami w rozumieniu Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej<sup>59</sup>. Prezydent RP nie ma bowiem konstytucyjnego uprawnienia „zastąpienia” kompetencji Rady Ministrów w ramach kierowania obroną państwa.

Podczas odprawy Kierowniczej Kadry MON i Sił Zbrojnych RP w dniu 5 lutego 2025 r. Prezydent RP wskazał kilkanaście zasadniczych kierunków działań mających na celu likwidację ograniczeń prawnych w systemie obronnym państwa. Wskazał na pilną potrzebę zniwelowania wszelkich luk prawnych i niejasności w relacjach kompetencyjnych, szczególnie jeśli chodzi o działania naczelnych organów władzy państwowej. Zaapelował do strony rządowej o konstruktywną współpracę w tym zakresie, gdyż sprawy bezpieczeństwa państwa są naszym celem nadrzędnym, ponad wszelkimi podziałami.

## **Opracowanie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego**

W 2020 r. weszła w życie Strategia Bezpieczeństwa Narodowego. Z inicjatywą opracowania rekomendacji do nowej strategii wystąpił w marcu 2024 r. do Prezydenta RP Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Obrony Narodowej. W lipcu 2024 r. przekazane zostały stronie rządowej przez Prezydenta RP rekomendacje do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Dokument został przygotowany w BBN, w konsultacji z 60 ekspertami. W grudniu 2024 r. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego<sup>60</sup>. Podjęcie prac nad nową Strategią nie było poprzedzone

<sup>59</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1370 ze zm.

<sup>60</sup> Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, M.P. z 2024 r., poz. 1038.

Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego ani też Strategicznym Przeglądem Obronnym. Nie było też przeprowadzonych ćwiczeń, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 5 Ustawy o obronie Ojczyzny. Zgodnie z tym przepisem Prezydent RP zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem. Pomimo zainicjowania prac nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego w listopadzie 2024 r. Prezes Rady Ministrów przesłał do Prezydenta RP projekt nowej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej. Było to działanie odnoszące się do projektu PSDO jeszcze z czerwca 2023 r. oraz cyklu związanego ze Strategią z 2020 r. Z punktu widzenia dotychczasowej praktyki planistycznej powstała trudna sytuacja. Wydanie nowej PSDO (stosownie do wniosku z listopada 2024 r.) powinno uruchomić proces opracowania nowych planów użycia Sił Zbrojnych oraz Planu Reagowania Obronnego RP. Szczególnym problemem jest tu PRORP, który w praktyce aktywuje bardzo długi cykl planistyczny w obszarze planowania operacyjnego w administracji (ok. 28 miesięcy)<sup>61</sup>. Prace nad nową Strategią (stosownie do zarządzenia z grudnia 2024 r.) mogą trwać ok. rok. Ich konsekwencją powinno być wydanie kolejnej PSDO oraz nowych planów użycia Sił Zbrojnych i nowego PRORP. Uwzględniając czas opracowywania tych dokumentów, w 2026 r. dojdzie do nałożenia się cykli planistycznych w obszarze planowania operacyjnego w administracji. Wymusi to konieczność podjęcia niestandardowych działań po stronie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, aby nie doszło do dublowania przedsięwzięć lub, co gorsza, realizacji zadań na niższych poziomach kompetencyjnych (np. administracji samorządowej), które będą pozostawały w sprzeczności z nowymi przedsięwzięciami realizowanymi już np. na poziomie ministrów

<sup>61</sup> Zob. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1569) oraz § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r., poz. 73).

lub wojewodów. Wskazane okoliczności są konsekwencją braku przepisów prawnych, które określałyby wzajemną wynikalność dokumentów i które nakazywałyby przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przed opracowaniem rekomendacji do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz regulowały wzajemne zależności pomiędzy dokumentami strategicznymi<sup>62</sup>.

### **Określenie zakresu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (PSDO)**

Do chwili obecnej problematyka PSDO nie była szczegółowo uregulowana w dokumencie rangi ustawy, pomimo że jest dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, zakres regulacji PSDO powinien w sprawach zasadniczych być jednoznaczny. Projekt Ustawy w sprawie działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa porządkuje te kwestie, doprecyzowując zakres treści tego dokumentu, który m.in. powinien mieć charakter dyrektywny, pozwalający na prawidłową realizację procesu planowania operacyjnego na poziomie wojskowym i cywilnym. W ten sposób realizacja zadań przez Siły Zbrojne będzie odzwierciedlać cele strategiczne polityki państwa. Zapisy PSDO powinny stanowić podstawę do uruchomienia procesów planistycznych w ramach narodowych planów użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa, a także Planu Reagowania Obronnego RP.

### **Plany użycia Sił Zbrojnych RP oraz Plan Reagowania Obronnego RP**

Jesienią 2024 r. strona rządowa przesłała Prezydentowi RP do akceptacji nowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Było to działanie odnoszące się jeszcze do cyklu związanego ze Strategią z 2020 r. Treść planów użycia Sił Zbrojnych (PUSZ) została uzgodniona

<sup>62</sup> D. Łukowski, L. Belza, S. Kita, *op. cit.*, s. 292.

podczas roboczych spotkań BBN z przedstawicielami Sztabu Generalnego WP. Tym samym do aktualizacji pozostał Plan Reagowania Obronnego RP<sup>63</sup>. W ocenie Prezydenta RP istnieje konieczność wprowadzenia przepisów zapewniających synchronizację działań pomiędzy planami użycia Sił Zbrojnych a Planem Reagowania Obronnego RP. Propozycje takich rozwiązań zostały przekazane MON przez BBN w maju 2024 r. w postaci projektu Ustawy o działaniach planistycznych na poziomie strategicznym realizowanych w procesie planowania operacyjnego i programowania obronnego.

## **Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia**

W projekcie Ustawy w sprawie działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa zawarto propozycję wprowadzenia zmian w systemie kierowania i dowodzenia. Celem zmian jest zapewnienie jedności dowodzenia oraz ujednolicenie struktur i procedur na czas pokoju i czas wojny, a także skuteczne przygotowanie się w czasie pokoju do wykonania zadań realizowanych w czasie trwania konfliktu. Zakłada się przekształcenie Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych w Dowództwo

---

<sup>63</sup> Zgodnie z obowiązującym do 2023 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1911 ze zm.) w przypadku zmian w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej lub w innych uzasadnionych przypadkach, plany operacyjne i programy obronne powinny zostać odpowiednio zaktualizowane (§ 13 ust. 1). Nowelizacja ww. rozporządzenia Rady Ministrów w lipcu 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1569) nałożyła obowiązek aktualizacji ww. planów w ramach planowania operacyjnego nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy oraz w przypadku zmian, m.in. środowiska bezpieczeństwa państwa (§ 10 ust. 2). W związku z tymi przepisami wszystkie plany w ramach planowania operacyjnego w kraju powinny zostać ponownie zaktualizowane do lipca 2024 r. (12 miesięcy od wejścia nowego rozporządzenia Rady Ministrów), czyli *de facto* powinny uwzględniać zarówno wydanie nowej SBN w 2020 r., jak i zmianę środowiska bezpieczeństwa spowodowaną wybuchem konfliktu w Ukrainie. Zaktualizowany PRORP nie wpłynął jednak do BBN. Natomiast zamiast aktualizacji PRORP w styczniu 2025 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 73) doszło do kolejnej nowelizacji ww. rozporządzenia Rady Ministrów, gdzie przyjęto, że plany podlegają przeglądowi i aktualizacji nie rzadziej niż raz na 2 lata od zakończenia cyklu planistycznego (§ 10 ust. 2).

Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych (zwane dalej Dowództwem Sił Połączonych). Jednocześnie powinny zostać utworzone: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej. Ustawa zakłada również podporządkowanie Wojsk Obrony Terytorialnej Dowódcy Sił Połączonych oraz utworzenie Wojsk Medycznych oraz Wojsk Wsparcia Sił Zbrojnych jako specjalistycznego komponentu właściwego dla zabezpieczenia medycznego i logistycznego wojsk, podporządkowanych Szefowi Sztabu Generalnego WP. Na potrzebę utworzenia dowództw rodzajów sił zbrojnych wskazywały m.in. ćwiczenia wojskowe „Jesień” w 2015 r., „Zima” w 2017 r. i „Zima” w 2021 r. Jest to również kontynuacja reformy systemu kierowania i dowodzenia rozpoczętej w 2018 r.<sup>64</sup>. W ocenie Prezydenta RP najwyższy czas na podjęcie takich działań. Ich realizacja w momencie, kiedy Rosja odbuduje swój potencjał, będzie spóźniona. W ocenie Prezydenta RP brak uregulowania tej kwestii może negatywnie wpłynąć na przebieg operacji obronnej.

## Zmiany w wojennym systemie dowodzenia

Od wielu lat w środowiskach naukowych oraz wśród praktyków toczy się dyskusja, czy w zakresie budowy struktur docelowych SKiD ma być podstawą wojennego systemu dowodzenia (WSyD) czy też odwrotnie – w kontekście planistycznym *de lege ferenda*. Z punktu widzenia *ratio legis* art. 26 ust. 1 Konstytucji RP nadrzędne powinny być rozwiązania warunkujące skuteczną obronę państwa. Przy takiej interpretacji rozwiązania przyjęte we WSyD powinny wyznaczać docelowy lub etapowy model, do którego należy dążyć przy budowie SKiD. Do rozstrzygnięcia zostaje pytanie, czy postanowienie Prezydenta RP o zatwierdzeniu WSyD może odnosić się również (tj. po zapewnieniu związku pomiędzy WSyD a planami użycia Sił Zbrojnych – PUSZ)

<sup>64</sup> Zob. np.: A. Warchoń, *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1. Artykuł przedstawia przeobrażenia w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, które weszły w życie w 2014 r., oraz zmiany, których pierwszy etap został wdrożony w 2018 r.

do organizacji WSyD w określonej perspektywie czasowej. Przepisy prawne nie tworzą tu żadnych ograniczeń, pozostawiają inicjatywę zakresu regulacji Ministrowi Obrony Narodowej (występuje z wnioskiem), Prezesowi Rady Ministrów (kontrasygnuje wniosek) oraz Prezydentowi RP (wydaje postanowienie o zatwierdzeniu WSyD). Sprawa organizacji WSyD w określonej perspektywie czasowej powinna być jednak powiązana z procesem rozwoju Sił Zbrojnych. Model Sił Zbrojnych jest dokumentem zatwierdzanym przez Ministra Obrony Narodowej, m.in. w celu realizacji przedsięwzięć ujętych w Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP (PRSZ), w którym określa się m.in. zamierzenia w zakresie: szkolenia Sił Zbrojnych, dyslokacji jednostek wojskowych, liczebności oraz struktury organizacyjnej – składu bojowego – poszczególnych elementów Sił Zbrojnych<sup>65</sup>.

Tym samym założenia strukturalne i organizacyjne, przyjęte np. w PRSZ, mogą być podstawą do przyjęcia we WSyD rozwiązań, do których będzie się dążyć w określonej perspektywie czasowej. Zważywszy jednak na konieczność powiązania WSyD z celami i zadaniami wynikającymi z PUSZ zatwierdzany przez Prezydenta RP w drodze postanowienia WSyD powinien mieć jednoznacznie określoną strukturę i zasady funkcjonowania, które pozwolą na realizację zadań wynikających z PUSZ, a dodatkowo odnosić się do przyszłej oczekiwanej struktury organizacyjnej w określonej perspektywie czasowej. Takie rozwiązanie może z kolei stanowić wyznacznik i podstawę do planowania określonych zmian w SKiD na podstawie WSyD.

### **Poprawa zdolności Sił Zbrojnych do reakcji na zagrożenia w czasie pokoju (w stanie stałej gotowości obronnej państwa)**

W ocenie Prezydenta RP już w czasie pokoju powinny być stworzone warunki do odpierania zagrożeń hybrydowych oraz rozwijania systemów obronnych. Istnieje potrzeba, aby w czasie pokoju, w sytuacji wystąpienia zewnętrznego zagrożenia, Minister Obrony Narodowej mógł decydować o selektywnym podniesieniu stopni gotowości

---

<sup>65</sup> Art. 37 ust. 1 Ustawy o obronie Ojczyzny.

bojowej Sił Zbrojnych. Ta koncepcja ma ścisły związek ze stałymi planami obrony, których celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom wymagającym podjęcia natychmiastowych działań w stanie stałej gotowości obronnej państwa. Jest to krytyczna zdolność z punktu widzenia działań przeciwwaskoczeniowych. W tym kontekście Prezydent RP zwrócił uwagę, że wprowadzenie do obiegu prawnego w 2024 r. pojęcia „operacji wojskowej” nie rozwiązuje problemu. W ocenie Prezydenta RP brak właściwych uregulowań w powyższym zakresie negatywnie wpłynie na proces aktywowania operacji obronnej.

### **Użycie Wojsk Specjalnych w kraju i poza granicami**

Wojska Specjalne odgrywają kluczową rolę związaną w prowadzeniu działań ochronnych, rozpoznawczo-bojowych oraz przeciwwaskoczeniowych. Te działania powinny być realizowane w czasie pokoju i wojny. Od dłuższego czasu Wojska Specjalne zgłaszają problem braku właściwych regulacji prawnych. W ocenie Prezydenta RP proponowane w projekcie ustawy rozwiązania w obszarze kompetencyjnym oraz planistycznym są niezbędne dla skuteczniejszej realizacji zadań przez Wojska Specjalne.

### **Kompetencje Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni w czasie pokoju**

Wojska Obrony Cyberprzestrzeni jako specjalistyczny komponent Sił Zbrojnych muszą posiadać zdolność do realizacji pełnego spektrum działań w cyberprzestrzeni, w szczególności w zakresie proaktywnej ochrony oraz aktywnej obrony elementów i zasobów cyberprzestrzeni kluczowych z punktu widzenia Sił Zbrojnych. Niezbędna jest możliwość nawiązywania przez Dowódcę Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni współpracy z właściwymi w tym przedmiocie organami i służbami, w tym służbami specjalnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi. W ocenie Prezydenta RP brak szczegółowych regulacji ogranicza realizację niektórych działań

oraz może negatywnie wpłynąć na proces aktywowania i prowadzenia operacji obronnej – w szczególności w początkowych jej fazach.

### **Przekształcenie narodowych planów Użycia SZ w plan operacji obronnej**

Zgodnie z Ustawą o stanie wojennym plan operacyjnego użycia Sił Zbrojnych jest opracowywany przez Naczelnego Dowódcę dopiero po jego wyznaczeniu. Aby skrócić proces opracowywania planu operacyjnego, należy uregulować proces aktualizacji planów użycia w taki sposób, aby z chwilą powołania Naczelnego Dowódcy nie trzeba było podejmować prac nad nowym planem. Potrzebę taką wskazały Siły Zbrojne na podstawie prowadzonych ćwiczeń. Stosowne propozycje zmian przepisów Prezydent RP przedstawił w projekcie Ustawy w sprawie działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

### **Opracowanie regulacji prawnych związanych z procesem kierowania i dowodzenia operacją obronną na terytorium naszego kraju w przypadku operacji sojuszniczej**

Określenie Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP oznacza, że nie może on w tym zakresie zostać podporządkowany żadnym instytucjom krajowym czy zagranicznym, co jednak nie wyklucza nałożenia na głowę państwa pewnych powinności w ramach zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji, zawartej w umowie międzynarodowej<sup>66</sup>. Opracowanie regulacji prawnych związanych z procesem kierowania i dowodzenia operacją obronną na terytorium naszego kraju w przypadku operacji sojuszniczej musi więc uwzględniać normy konstytucyjne. Wprowadzenie regulacji prawnych musi mieć wymiar wewnętrzny oraz zewnętrzny. Wymiar wewnętrzny powinien zapewnić właściwą relację kompetencyjną i decyzyjną w obszarze planowania i reagowania

<sup>66</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, *op. cit.*

obronnego pomiędzy najważniejszymi organami władzy wykonawczej, tj. Prezydentem RP oraz Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów, a także pomiędzy Prezydentem RP a Ministrem Obrony Narodowej. Wymiar międzynarodowy musi natomiast być powiązany z kompetencjami Rady Północnoatlantyckiej, Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie oraz dowództw NATO realizujących działania (operacje) – zgodnie z zatwierdzonymi wcześniej planami – na terytorium RP. Brakuje np. podstaw prawnych pozwalających na przekazanie dowódcy sojuszniczemu dowodzenia operacją obronną na terytorium naszego kraju. Problem jest bardzo ważny i wymaga regulacji. Rolę Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych precyzuje art. 133 Konstytucji. Niezależnie od tego z art. 126 ust. 1 w świetle zasad prawa międzynarodowego publicznego wynika, że Prezydentowi przysługuje tzw. *ius representationis omnimodae*, tzn. domniemanie kompetencji do występowania w stosunkach międzynarodowych ze skutkiem wiążącym dla danego państwa. Oddzielić to należy od kwestii wewnętrznego podziału kompetencji w dziedzinie stosunków międzynarodowych<sup>67</sup>. Działania podjęte w 2024 r. dzięki nowelizacji art. 25 Ustawy o obronie Ojczyzny poprzez dodanie kompetencji Prezydenta RP do zatwierdzania sojuszniczych planów obronnych są niewystarczające i wymagają doprecyzowania<sup>68</sup>. W proces decyzyjny dotyczący operacji wojskowej została włączona Rada Ministrów (złożenie wniosku) oraz Sejm RP (wyrażanie zgody na przedłużenie operacji). Należy jednak zauważyć, że art. 134 ust. 2 wymaga *implicite* powierzenia odpowiednich kompetencji w zakresie obronności Ministrowi Obrony Narodowej. Nie określa jednoznacznie ich zakresu i nie wyklucza powierzenia pewnych kompetencji w tym zakresie innym organom, pod warunkiem, że nie należą one do istoty kompetencji w zakresie obronności i nie prowadzą do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w inny sposób niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (TK – K 52/07)<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> *ibidem*.

<sup>68</sup> Problem dotyczy np. zatwierdzania strategicznego planu sojuszu SASP (*Saceur's Aor-Wide Strategic Plan*) oraz planów regionalnych.

<sup>69</sup> P. Tuleja, *Komentarz...*, *op. cit.*

## **Włączenie najwyższych organów władzy do systemu stałych dyżurów**

Prezydent RP z zadowoleniem przyjął informację o wydaniu rozporządzeń dotyczących stanów gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>70</sup>. Przyjęto sugestie Prezydenta RP o włączeniu do systemu Marszałków Sejmu i Senatu. Słabością jest uregulowanie tych zagadnień na poziomie rozporządzenia, skoro jest to materia ustawowa. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”. Również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii (wyrok z 22 lutego 2010 r., P 16/09). Prezydent RP z zadowoleniem przyjął deklarację strony rządowej, że zagadnienia dotyczące stanów gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zostaną w najbliższej perspektywie czasu ujęte w formie regulacji ustawowej.

## **Ustalenie hierarchii oraz wzajemnych zależności dokumentów strategicznych i planistycznych**

Istnieje ok. 30 dokumentów o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego w sferze militarnej i pozamilitarnej, które powinny być powiązane w systemie prawnym. W większości tych dokumentów brakuje wzajemnej korelacji, a między niektórymi występują sprzeczności. Zagadnienie ustalenia hierarchii i wzajemnej

<sup>70</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. 2025 r., poz. 407).

zależności dokumentów strategicznych i planistycznych jest niezwykle istotne dla procesów przygotowań obronnych. Nieadekwatne lub niejasne przepisy prawne mogą skutecznie zdestabilizować działania przygotowawcze do operacji obronnej oraz samo jej prowadzenie – tworząc chaos kompetencyjny i paraliż decyzyjny. W 2023 r. w BBN opracowano propozycję ustalenia hierarchii oraz wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych, a także mechanizmów je implementujących. Na początku 2024 r. opracowano też stosowne założenia zmian w przepisach prawnych. Zostały one przekazane w trybie roboczym przez BBN do MON w maju 2024 r., w postaci projektu Ustawy o działaniach planistycznych na poziomie strategicznym, realizowanych w procesie planowania operacyjnego i programowania obronnego. Projekt ustawy określa:

- cykle planistyczne dla planowania operacyjnego i programowania obronnego, realizowane na poziomie strategicznym. Wskazane zostały kryteria zapewnienia ciągłości realizacji zadań w obszarze przygotowań obronnych państwa<sup>71</sup>;
- zasady i tryb opracowywania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz dokumentów z nią powiązanych, a także tryb ich aktualizacji. Zaproponowane zostały zależności między SBN a PSDO (w obszarze planowania operacyjnego) oraz między SBN a średniookresową strategią rozwoju kraju (w obszarze

<sup>71</sup> W analizie wzajemnej wynikalności dokumentów na poziomie strategicznym w obszarze obronnym przedstawiono również koncepcję S. Kozieja opracowania „Zintegrowanych planów funkcjonowania w obszarze bezpieczeństwa na poziomie wojewodów oraz samorządu terytorialnego”. O potrzebie integracji kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach, w tym bezpieczeństwem terytorialnym (województwo, powiat, gmina) obejmującym sprawy przygotowań obronnych, zarządzania kryzysowego i funkcjonowania w czasie wojny, wskazano w Białej Księdze opracowanej z 2013 r. na podstawie wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zob.: Biała Księga, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 197–199. W konsekwencji zalecenie ujmowania zintegrowanej problematyki bezpieczeństwa (sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej) w jednolitych dokumentach planistycznych założono w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. (pkt 113): <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.). W sprawie charakterystyki elementów cywilnych i wojskowych współdziałających podczas reagowania obronnego, wskazanie dziedzin i obszarów współdziałania (głównie w kontekście potrzeb Sił Zbrojnych) oraz wskazanie podstaw określających procedury tego współdziałania, zob. np.: M. Wojciszko, G. Lewandowski, *Współdziałanie (współpraca) Sił Zbrojnych RP z administracją publiczną podczas reagowania obronnego*, „Wiedza Obronna” 2023, Vol. 284, nr 3.

programowania obronnego). Określono rolę i cele głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa oraz ich zależności z innymi dokumentami, a także założenia i cele Strategii Wojskowej;

- zasady i tryb przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, Strategicznego Przeglądu Obronnego oraz ćwiczeń obronnych;
- zadania oraz organizowanie spotkań w ramach Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Rady Gabinetowej w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa oraz Gabinetu Wojennego<sup>72</sup>.

W ocenie Prezydenta RP ta inicjatywa wymaga pilnej kontynuacji<sup>73</sup>. 13 maja 2025 r. BBN zorganizowało w Belwederze debatę poświęconą systemowi planowania strategicznego w państwie w obszarze obronnym. Podczas debaty zaprezentowany został projekt Ustawy o działaniach planistycznych na poziomie strategicznym realizowanych w procesie planowania operacyjnego i programowania obronnego.

Prezentowane ograniczenia i propozycje zmian prawnych są niezwykle istotne dla właściwych przygotowań na czas wojny. Jak słusznie zauważa Mirosław Karpiuk, współdziałanie organów z jednej strony ogranicza podjęcie nieprzemyślnych rozstrzygnięć, co w przypadku obronności jest bardzo ważne, z drugiej zaś będzie wydłużać proces decyzyjny, co z kolei już może negatywnie wpływać na

---

<sup>72</sup> Koncepcja utworzenia odrębnego organu zapewniającego współdziałanie egzekutywy w czasie działań wojennych została zaproponowana przez Waldemara Kitlera: W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, AON, Warszawa 2002, s. 260–272. W. Kitler w obszarze kierowania obroną narodową zidentyfikował: nadrzędny poziom polityczny składający się z Prezydenta RP oraz Gabinetu Wojennego premiera, czyli Rady Ministrów czasu „W” w składzie takim, jak Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (KRMBN); nadrzędny poziom wykonawczy z zachowaną pozycją Prezydenta RP oraz Gabinetem Wojennym, czyli premierem i pozostałymi członkami pokojowego KRMBN; nadrzędny poziom sztabowy, Sztab Wojenny (Obrony Narodowej) powstały na bazie pokojowego Sekretariatu (Departamentu) Bezpieczeństwa Narodowego. O Wojennej Radzie Gabinetowej (poszerzonej o marszałków Sejmu i Senatu) pisał również: S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 292.

<sup>73</sup> Szczegółowa analiza hierarchii oraz wzajemnych zależności dokumentów strategicznych i planistycznych została przedstawiona w publikacji: D. Łukowski, L. Bełza, S. Kita, *op. cit.* s. 296–312.

ochronę przed zagrożeniami militarnymi, a czas w takich sytuacjach jest w wielu przypadkach elementem wpływającym na skuteczność obrony. To zatem ważne, żeby w obliczu kwalifikowanych zagrożeń zewnętrznych antagonizmy polityczne nie miały wpływu na kształt obrony państwa, gdyż w takim przypadku zawsze priorytet musi mieć dobro państwa, a one nie tylko wydłużają czas na podjęcie decyzji, lecz także mogą ją wypaczyć<sup>74</sup>. Rola głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa zasadniczo wzrasta w sytuacji wystąpienia bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia dla państwa np. w przypadku zbrojnej napaści, w razie gdy umowa międzynarodowa zobowiązuje do obrony wspólnej przeciwko agresji, Prezydent posiada możliwość wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów, stanu wojennego na całości bądź części terytorium państwa polskiego. W czasie wojny głowa państwa realizuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Zwierzchnictwo Prezydenta nad Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych powinno mieć charakter bezpośredni. Taki postulat doktryny usankcjonował ustawodawca w Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>75</sup>. Kwestia zakresu kierowania przez Prezydenta RP obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia<sup>76</sup> nie jest objęta niniejszym artykułem i wymaga odrębnej, dogłębnej analizy.

<sup>74</sup> M. Karpiuk, *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sferze obronności*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1, s. 56–57.

<sup>75</sup> A. Mróz-Jagiełło, *Rola urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2023, z. 167, nr 5, s. 87–88.

<sup>76</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

#### 4. Wnioski

W ocenie autorów regulacja art. 10 Konstytucji RP nie tworzy ograniczeń dla organów wykonawczych do realizacji zadań dotyczących zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Nie ulega wątpliwości, że w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Każdorazowa podstawa działania Prezydenta RP wywołująca skutki prawne musi być jednoznacznie zdefiniowana w konkretnych normach kompetencyjnych, zawartych w przepisach prawnych. Dodatkowo uprawnienie Prezydenta RP do zatwierdzania różnych dokumentów jest realizowane na wniosek Ministra Obrony Narodowej, po uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ważne jest właściwe rozumienie pozycji ustrojowej organów władzy wykonawczej (relacji między organami) na poziomie politycznym i urzędniczym. Obowiązujące regulacje prawne z powodu ogólnego charakteru tworzą bowiem niekiedy niejasności na poziomie realizacyjnym. Aneksja Krymu w 2014 r. oparta o niestandardowe metody agresji i formy działania w kontekście prawa międzynarodowego, prowadzone od 2022 r. przez Rosję regularne, wielodomenowe działania wojenne w Ukrainie oraz permanentne działania hybrydowe realizowane przeciwko Polsce i państwom regionu uwidoczniły jednocześnie potrzebę doprecyzowania relacji kompetencyjnych, wprowadzenia zmian strukturalnych Sił Zbrojnych RP oraz opracowania przepisów adekwatnych do nowych zagrożeń w zakresie form i metod oddziaływania.

Wprowadzenie proponowanych regulacji prawnych powinno zapewnić nie tylko skuteczne działania Sił Zbrojnych w realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej właściwą relację kompetencyjną i decyzyjną w obszarze planowania i reagowania, lecz także obronnego pomiędzy najważniejszymi organami władzy wykonawczej, tj. Prezydentem RP oraz Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 w zw. z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji RP) oraz pomiędzy Prezydentem RP a Ministrem Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP) w zakresie elastycznego

reagowania na zewnętrzne zagrożenia, w tym o charakterze bezpośrednim. Proponowane zmiany mają na celu zlikwidowanie zidentyfikowanych niejasności w obszarach kompetencyjnych organów władzy publicznej oraz organów wojskowych, likwidację obszarów uznaniowości w procesach decyzyjnych i tym samym zapewnienie przestrzegania i właściwą realizację art. 26 ust. 2 Konstytucji RP (cywilna i demokratyczna kontrola Sił Zbrojnych RP).

Wprowadzenie jasnych i precyzyjnych uregulowań w obszarze planowania i reagowania obronnego ma na celu minimalizację oddziaływań podprogowych, jakie mogą zostać zastosowane przez potencjalnego przeciwnika. Istotą działań podprogowych w wymiarze militarnym oraz pozamilitarnym jest m.in. inicjowanie przez siły zewnętrzne działań utrudniających ocenę ryzyka wystąpienia konfliktu w kontekście przesłanek prawnych do podjęcia określonych decyzji w ramach prawa krajowego i umów międzynarodowych. Proponowane zmiany prawne na poziomie rozwiązań strategicznych, w obszarze decyzji podejmowanych przez najwyższe organy cywilne i wojskowe oraz w obszarze zmian organizacyjnych w Siłach Zbrojnych, zmierzają do wzmacniania odporności Rzeczypospolitej Polskiej na zagrożenia podprogowe, hybrydowe i wojnę.

Dotychczasowe doświadczenia w obszarze planowania obronnego skłaniają do wniosku o konieczności opracowania nowych regulacji prawnych, obowiązujących m.in. w Ustawie o obronie Ojczyzny z dnia 11 marca 2022 r., w Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

Agresja Rosji na Ukrainę zdestabilizowała system bezpieczeństwa w Europie i nadała priorytet działaniom wzmacniającym zdolności obronne w wymiarze narodowym oraz sojuszniczym. Bieżące oceny wskazują na utrzymywanie się wysokiego poziomu napięcia w dłuższej perspektywie czasowej, z wysokim ryzykiem eskalacji zagrożeń o charakterze hybrydowym, skierowanych przeciwko Polsce oraz państwom regionu. Tym samym przyjęcie proponowanych

rozwiązań prawnych, adaptujących system bezpieczeństwa państwa do zidentyfikowanych ryzyk, należy ocenić jako zadanie szczególnie pilne oraz kluczowe dla zapewnienia zdolności Sił Zbrojnych RP do odpowiedniego reagowania na zagrożenia<sup>77</sup>.

## Piśmiennictwo

- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, w: Wawrzyniak J., Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., Kacała T., *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Biogram Szefa BBN*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/kierownictwo/biogram/9513,General-broni-rezerwy-Dariusz-Lukowski-Sekretarz-Stanu-Szef-Biura-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).
- Dąbrowski M., *Gwarant czy arbiter? Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68).
- Dziemidok-Olszewska B., *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1 (65).
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014.

---

<sup>77</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Druk sejmowy nr 405, *op. cit.*

- Łukowski D., Bełza L., Kita S., *Wpływ aspektów prawnych na realizację zadań w obszarze strategicznego planowania obronnego*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2025, nr 42.
- Karpiuk M., *Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sferze obronności*, „Ius et Securitas” 2024, nr 1.
- Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, AON, Warszawa 2002.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Minister Jacek Siewiera nowym Szefem BBN, 10 października 2022 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/minister-jacek-siewiera-nowym-szefem-bbn,59634> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).
- Mróz-Jagiełło A., *Rola urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2023, z. 167, nr 5.
- Siewiera J., Bełza L., *Prezydencka ustawa strategiczna. Odpowiedź państwa na zagrożenia hybrydowe, podprogowe i konwencjonalne*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2023, nr 42.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013.
- Trejnisi Z., *Meandry w kwestii cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP po 1989 roku*, „Studia Orientalne” 2022, R. 11, nr 4 (24).
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska 2023.
- Warchoła A., *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojciszko M., Lewandowski G., *Współdziałanie (współpraca) Sił Zbrojnych RP z administracją publiczną podczas reagowania obronnego*, „Wiedza Obronna” 2023, Vol. 284, nr 3.

## Źródła

Biała Księga, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

*NATO Crisis Response System*, NCRS (niepublikowane).

Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk nr 405), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=405> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk nr 3605), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3605> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1106), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1106> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2023 r., poz. 1569.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2020 r., poz. 1911 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, Dz.U. z 2025 r., poz. 73.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. z 2025 r., poz. 355.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz.U. z 2025 r., poz. 407.

- Sprawozdanie stenograficzne z 13. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 czerwca 2024 r. (pierwszy dzień obrad), [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/4565D787BA9F38D1C1258B3A-006327E9/%24File/13\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/4565D787BA9F38D1C1258B3A-006327E9/%24File/13_a_ksiazka_bis.pdf) (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf) (dostęp: 12 czerwca 2025 r.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 r., poz. 372 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2024 r., poz. 915 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2025 r., poz. 636 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. z 2025 r., poz. 94.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Dowództwem Naczelnego Sojuszniczego Dowódcy Transformacji i Naczelnym Dowództwem Sojusznicznych Sił w Europie uzupełniającej Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych ustanowionych na podstawie Traktatu Północnoatlantyckiego, Dz.U. z 2016 r., poz. 4.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Dz.U. z 2024 r., poz. 1248.

Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, M.P. z 2024 r., poz. 1038.

Copyright (c) 2025 Dariusz Łukowski, Lucjan Bełza.

 <https://orcid.org/0000-0002-1894-761X>,  [darekl2064@gmail.com](mailto:darekl2064@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0003-4724-1373>,  [lucjanbelza@wp.pl](mailto:lucjanbelza@wp.pl)

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

DOI:10.59800/bn/208627