



**WSPIERANIE DZIAŁAŃ
PREZYDENTA ANDRZEJA DUDY
W PROWADZENIU POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
PRZECZ BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
W LATACH 2015–2022**

**SUPPORTING PRESIDENT ANDRZEJ DUDA'S SECURITY
POLICY THROUGH THE NATIONAL SECURITY BUREAU
2015–2022**

Paweł Soloch

Abstrakt: Artykuł opisuje rolę Biura Bezpieczeństwa Narodowego we wspieraniu Prezydenta Andrzeja Dudy w realizacji polityki bezpieczeństwa w latach 2015–2022. Przedstawiono w nim specyfikę polskiego systemu ustrojowego, w ramach którego Prezydent, jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych i głowa państwa, współpracuje z rządem w obszarach takich jak nominacje generalskie, opracowywanie dokumentów strategicznych oraz polityka międzynarodowa. BBN, pełniąc funkcję organu doradczego, koordynowało działania Prezydenta z rządem, organizując m.in. posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz spotkania w odpowiedzi na kryzysy, takie jak pandemia COVID-19, ewakuacja z Afganistanu, ataki hybrydowe na granicy z Białorusią oraz agresja Rosji na Ukrainę. W części dotyczącej polityki obronnej tekst omawia priorytety Prezydenta, w tym zwiększenie wydatków na obronność do 2,5 proc. PKB, rozbudowę Sił Zbrojnych, modernizację sprzętu wojskowego oraz reformę systemu kierowania i dowodzenia (SKiD), która wzmocniła rolę Szefa Sztabu Generalnego. BBN wspierało te inicjatywy, zapewniając ich ciągłość pomimo napięć z Ministerstwem Obrony Narodowej. Na poziomie międzynarodowym Prezydent Duda, przy udziale BBN, działał na rzecz wzmocnienia wschodniej flanki NATO, m.in. poprzez Szczyt w Warszawie w 2016 r. oraz format Bukaresztańskiej Dziewiątki (B9). W kontekście wojny w Ukrainie BBN koordynowało pomoc militarną i dyplomatyczną, wspierając działania Prezydenta. Tekst wskazuje, że BBN mimo ustrojowych ograniczeń odgrywało kluczową rolę w realizacji polityki bezpieczeństwa, zapewniając współpracę z rządem i partnerami międzynarodowymi. Artykuł bliżej opisuje mechanizmy funkcjonowania BBN oraz jego znaczenie w przełomowych momentach dla bezpieczeństwa Polski.

Słowa kluczowe: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), dualizm konstytucyjny, NATO, polityka bezpieczeństwa, Prezydent RP, reformy obronne, siły zbrojne, wojna w Ukrainie

Abstract: This article examines the role of the National Security Bureau (BBN) in supporting President Andrzej Duda's security policy between 2015 and 2022. It outlines the characteristics of the Polish constitutional framework, within which the President—serving as Commander-in-Chief and Head of State—collaborates with the government on matters such as general officer appointments, the preparation of strategic documents, and international policy. The BBN, functioning as an advisory body, coordinated the President's actions with those of the government by convening

National Security Council sessions and crisis-response meetings. These gatherings addressed challenges including the COVID-19 pandemic, the evacuation from Afghanistan, hybrid attacks on the Belarusian border, and Russia's aggression against Ukraine. In the defense policy domain, the article analyses the President's priorities: increasing defense spending to 2.5 percent of GDP, expanding the Armed Forces, modernizing military equipment, and reforming the command and control system (SKiD) to enhance the authority of the Chief of the General Staff. It highlights how the BBN ensured the continuity of these initiatives despite tensions with the Ministry of National Defense. At the international level, President Duda, with the BBN's involvement, pursued the strengthening of NATO's eastern flank through the 2016 Warsaw Summit and the Bucharest Nine (B9) format. In the context of the war in Ukraine, the BBN coordinated military and diplomatic assistance to reinforce the President's efforts. The article demonstrates that, despite constitutional constraints, the BBN played a pivotal role in implementing Poland's security policy by facilitating cooperation with government institutions and international partners. It provides a detailed account of the BBN's operational mechanisms and its significance at critical junctures for national security.

Keywords: National Security Bureau (BBN), constitutional dualism, NATO, security policy, President of the Republic of Poland, defense reforms, Armed Forces, war in Ukraine

Prezydent w relacjach z rządem. Mechanizmy współpracy

Chociaż specjalną pozycję Biura Bezpieczeństwa Narodowego określa zapis w ustawie¹, w rzeczywistości jego znaczenie i możliwości realnego działania wynikają z woli i możliwości działania Prezydenta RP. Wybierany w wyborach bezpośrednich Prezydent, mimo że posiada najsilniejszy mandat do sprawowania władzy i formalnie jest najwyższym przedstawicielem państwa oraz Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, w praktyce swoje zadania musi wykonywać

¹ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest urzędem państwowym, działającym na podstawie art. 26 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655).

w uzgodnieniu z rządem. Tak jest np. w wypadku nominacji general-skich i ambasadorskich, w odniesieniu do kluczowych dokumentów związanych z bezpieczeństwem kraju czy w wypadku aktywności międzynarodowych.

Te wszystkie i inne działania Prezydent musi uzgadniać (kon-trasygnata bądź formalny wniosek) z premierem bądź poszczególnymi ministrami. Prezydent nie ma formalnego wpływu na obsadę kierownictwa MON i MSZ, ministerstw kluczowych z perspektywy sprawowanego przez niego urzędu. Również komendanci i szefowie służb nie są bezpośrednio wyznaczani przez Prezydenta. Taki systemowy dualizm osłabia zdolności państwa do efektywnego działania, w skrajnych przypadkach może prowadzić do paraliżu decyzyjnego, co jest oczywistym zagrożeniem, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych wymagających podejmowania szybkich decyzji – na co wielokrotnie zwracano uwagę². Pojawiająca się rozbieżność wizji i różnice zdań odnośnie do bieżących działań czy decyzji personalnych między Prezydentem a rządem mogą rodzić napięcia i konflikty, które w naturalny sposób objawiają się w czasie kohabitacji. Ale dochodzi też do nich i w sytuacji, gdy rząd wywodzi się z tego samego obozu politycznego, co Prezydent (czego doświadczył piszący te słowa).

W relacjach z rządem formalnymi narzędziami, którymi samodzielnie dysponuje Prezydent wobec działań rządu, są możliwości blokowania niektórych jego decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o prawo weta wobec ustaw, ale także o możliwość blokowania części nominacji.

Nieformalnie pozycję Prezydenta określa jego *soft power*, związana ze stopniem poparcia społecznego, wpływami w parlamencie, rządzie i kluczowych instytucjach państwowych, zwłaszcza tych, w których może wpływać na ich obsadę. Ta pozycja może również wynikać z jego relacji, jako formalnej głowy państwa, z przywódcami innych państw, istotnych dla naszego bezpieczeństwa, zwłaszcza z USA. Kształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa przez

² S. Koziej (red.), Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf (dostęp: 7 lipca 2025 r.).

Prezydenta w ustroju, z jakim mamy do czynienia w Polsce, polega zatem bardziej na wywieraniu wpływu niż na bezpośrednim rządzeniu.

Podstawowym narzędziem, umożliwiającym to zadanie Prezydentowi, jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, organ opiniujący i doradczy Prezydenta. W warunkach dualizmu ustrojowego Polski najważniejsze było wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy Prezydenta z przedstawicielami sił politycznych reprezentowanych w parlamencie, a przede wszystkim z rządem, co udało się stworzyć podczas działań związanych z realizacją inicjatyw podjętych podczas pierwszej kadencji Andrzeja Dudy. Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w publikacji podsumowującej aktywność BBN w latach 2015–2020, w wersji elektronicznej dostępnej na internetowych stronach BBN³.

Mówiąc o mechanizmach współpracy Prezydenta z przedstawicielami partii politycznych i rządu w pierwszym rządzie mamy na myśli Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), konstytucyjny organ doradczy Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa⁴. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że istotniejszy dla bieżącego funkcjonowania państwa okazał się stworzony z inicjatywy Prezydenta Andrzeja Dudy system regularnych spotkań Prezydent-rząd, nierzadko o decyzyjnym charakterze, w odpowiedzi na kolejne wyzwania i zagrożenia dla naszego państwa, pojawiające się zwłaszcza od końca pierwszej kadencji Prezydenta. Chodzi mianowicie o regularne spotkania związane kolejno z pandemią COVID-19, ewakuacją personelu obsługującego polski kontyngent w Afganistanie, hybrydowymi atakami polskiej granicy z Białorusią i wreszcie narady po agresji rosyjskiej na Ukrainę. Oprócz tych spotkań stworzony został system konsultacji związanych z udziałem Prezydenta w szczytach NATO czy przygotowujących jego spotkania z przywódcami państw o kluczowym znaczeniu, takich jak USA czy spotkania w formule Trójkąta Weimarskiego.

³ Publikacja: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015–2020, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/BBN2015–2020.pdf> (dostęp: 7 lipca 2025 r.).

⁴ Por. art.135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

System wspólnych narad i konsultacji z jednej strony służył przygotowaniu wspólnego planu działań i decyzji, z drugiej pozwalał na budowanie jednolitego przekazu Prezydenta i rządu w komunikacji zewnętrznej. BBN odpowiadał za obsługę organizacyjną i merytoryczną tych spotkań. W wypadku kontaktów międzynarodowych odbywało się to we współdziałaniu z Biurem Polityki Międzynarodowej.

Rola BBN w relacjach z rządem

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego wykonując zadania powierzone przez Prezydenta, tworzyło własny system komunikacji z ministerstwami i instytucjami podległymi rządowi. Jako Szef BBN, występując w imieniu Prezydenta, również korzystałem z mechanizmu bezpośrednich, regularnych spotkań z przedstawicielami rządu, kierownikami resortów. Te spotkania były dopełnieniem bezpośrednich kontaktów głowy państwa z ministrami i służyły doprecyzowaniu działań zaakceptowanych wcześniej przez Prezydenta. W czasie takich spotkań dokonywała się wymiana bieżących informacji, a także omawiano propozycje, które następnie przedstawiałem Prezydentowi do akceptacji.

Istotne były zwłaszcza cotygodniowe spotkania z kolejnymi ministrami obrony narodowej (z przerwą lipiec 2017–styczeń 2018 w wyniku kryzysu w relacjach Prezydent-MON) i w większych odstępach czasowych: z ministrem-koordynatorem służb, MSWiA i MSZ czy szefem kancelarii premiera. To także spotkania z dowódcami, szefami służb i ambasadorami. W tym ostatnim przypadku szczególne znaczenie miała bardzo ścisła współpraca z ambasadorami RP przy NATO, zwłaszcza w kontekście przygotowań Prezydenta do kolejnych szczytów Sojuszu Północnoatlantyckiego, za które bezpośrednio odpowiadał BBN.

Ważnym dopełnieniem bezpośrednich kontaktów Szefa BBN na najwyższym szczeblu były spotkania z przedstawicielami poszczególnych instytucji, organizowane przez departamenty Biura. Te spotkania na

ogół miały charakter zamknięty i często uczestniczyli w nim przedstawiciele kilku instytucji na raz. Spotkania z przedstawicielami poziomu wykonawczego pozwalały na wymianę informacji, były kanałem dla przekazywania „oddolnie” oczekiwań i propozycji działań Prezydenta, a jednocześnie stwarzały możliwość sondowania pierwszych reakcji osób niższego szczebla ze struktur, które miały potencjalnie te propozycje realizować. Najwięcej tego typu regularnych spotkań, a także debat z udziałem zewnętrznych ekspertów organizował Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Dzięki takiej aktywności i bardzo dobremu sieciowaniu z instytucjami rządowymi (w czym ogromna zasługa „liniowych” pracowników Biura) BBN było też miejscem spotkań przedstawicieli ministerstw i instytucji, które chciały przeprowadzić rozmowy w związku z różnicami zdań i jako miejsce wybierały neutralny teren Biura, pełniącego w takich wypadkach rolę swoistej „Genewy” w relacjach międzyresortowych. Pozwalało to BBN (dzięki otrzymywanym informacjom) w niektórych wypadkach przygotowywać propozycje działań pozwalających Prezydentowi na wpływanie na decyzje będące formalnie domeną rządu. Takim przykładem było zaangażowanie się Biura Bezpieczeństwa Narodowego w promowanie polskiego udziału w inicjatywie tworzenia w ramach Unii Europejskiej nowych instrumentów, służących budowaniu zdolności obronnych UE. Należały do nich Stała Współpraca Obronna (PESCO) i Europejski Fundusz Obronny (EDF).

W obrębie rządu kwestia udziału naszego kraju w tych inicjatywach była przedmiotem sporu. Prezydent poparł uczestnictwo Polski w tych projektach, co ostatecznie rozstrzygnęło dyskusję wewnątrz rządu i 11 grudnia 2017 r. znaleźliśmy się w gronie 25 państw, które ustanowiły PESCO.

Podobnie rzecz się miała z zaangażowaniem BBN, zgodnie z wolą Prezydenta, w utrzymanie obecności w Eurokorpusie, czemu służyła m.in. wizyta Szefa BBN w Strasburgu w marcu 2019 r. Chodziło o przełamanie oporu MON, który początkowo dążył do całkowitego wycofania się ze struktury. Ostatecznie we współpracy z Ministerstwem Obrony doszło do wypracowania formuły udziału Polski jako

państwa ramowego w dowództwie Eurokorpusu, pod warunkiem utrzymania jego gotowości do zaangażowania (w razie potrzeby) w operacje na flance wschodniej w ramach NATO. Ostatecznie Polska z państwa stowarzyszonego stała się państwem ramowym Eurokorpusu w 2022 r., a polski przedstawiciel, gen. Jarosław Gromadziński, został w czerwcu 2023 r. jego dowódcą.

Oczywiście możliwości działania i wywierania wpływu przez BBN na kształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa są całkowicie uzależnione od pozycji i polityki prowadzonej przez Prezydenta. To Prezydent określa rolę i znaczenie Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego w stosunkach z partnerami zewnętrznymi. Stąd pozycja Szefa BBN i jego wpływy są całkowicie uzależnione od relacji z Prezydentem, gdyż znaczenie i rola Biura Bezpieczeństwa Narodowego oceniane są wyłącznie przez pryzmat wpływu, jaki BBN może wywierać na decyzje podejmowane przez głowę państwa.

Prezydent jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych

Prezydent Andrzej Duda objął zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP podczas uroczystości na Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego 6 sierpnia 2015 r. Zwierzchnictwo sprawował poprzez Ministrów Obrony Narodowej: Antoniego Macierewicza (2015–2018), Mariusza Błaszczaka (2018–2023), a następnie Władysława Kosiniaka-Kamysza.

Wśród priorytetów Prezydenta dotyczących Sił Zbrojnych RP znalazły się przede wszystkim kwestie zwiększenia nakładów obronnych. Inicjatywę zwiększania nakładów na obronność Prezydent Andrzej Duda przedstawił podczas zorganizowanego przez BBN spotkania z udziałem premier Beaty Szydło oraz ministrów: Obrony Narodowej Antoniego Macierewicza, Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego i Finansów Pawła Szalamachy. Spotkanie odbyło się w czerwcu 2016 r. w Belwederze. Jego efektem było przygotowanie przez Radę Ministrów Ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych RP, podpisanej przez Prezydenta 23 października 2017 r., zakładającej wzrost nakładów obronnych do poziomu co najmniej

2,5 proc. PKB, co w tamtym okresie stawiało Polskę w czołówce państw NATO i stało się jednym z naszych głównych atutów w relacjach sojuszniczych zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi.

Przygotowanie, przyjęcie i podpisanie tej ustawy było możliwe w pierwszym rządzie dzięki ścisłej współpracy BBN z Ministerstwem Finansów, przy bardzo zaangażowanej postawie ministra Szałamachy. Trzeba pamiętać, że ta inicjatywa prezydencka była realizowana w czasach, kiedy zwiększanie wydatków na obronność mimo wielu deklaracji w praktyce nie było sprawą oczywistą.

Innymi kwestiami akcentowanymi podczas prezydentury Andrzeja Dudy były zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych RP (m.in. dzięki powołaniu Wojsk Obrony Terytorialnej), a także przyspieszenie procesu modernizacji technicznej. Prezydent od samego początku wspierał budowę systemu obrony terytorialnej, tworzonego przez ówczesnego ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza.

Andrzej Duda regularnie też odwiedzał zakłady zbrojeniowe i co roku gościł na Międzynarodowym Salonie Przemysłu Obronnego w Kielcach, który był bardzo dobrym forum do promowania wzrostu nakładów na przemysł zbrojeniowy i przedstawiania wizji jego rozwoju. Tutaj Prezydent konsekwentnie wspierał równe traktowanie polskich podmiotów zarówno sektora państwowego, jak i prywatnego⁵, co w tamtym okresie nie było takie oczywiste i budziło nieraz głośno wyrażaną – acz w mojej opinii – nieuzasadnioną krytykę.

Niezwykle istotną dla Prezydenta kwestią było przeprowadzenie reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP z 2018 r. Jedną z kluczowych zmian systemowych było w niej ustawowe przypisanie Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego roli „pierwszego żołnierza” (tj. najwyższego pod względem pełnionej funkcji w czynnej służbie wojskowej), dowodzącego całymi Siłami Zbrojnymi⁶.

⁵ Wyrazem takiego działania było przyznanie prezydenckiej nagrody Defender w 2019 r. dla WB/WB Electronics S.A za system amunicji krążącej Warmate.

⁶ Druk nr 2786, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadnienie, s. 2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2786> (dostęp: 7 lipca 2025 r.).

Szczególnie ważne było dla Prezydenta polepszenie warunków służby żołnierzy zawodowych. Korzystając z uprawnień, wielokrotnie w drodze rozporządzenia podnosił wskaźnik, według którego obliczane są uposażenia żołnierzy. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego organizowało dziesiątki spotkań Prezydenta z żołnierzami w ramach wizyt na poligonach, w jednostkach wojskowych, najwyższych dowództwach, podczas wojskowych uroczystości czy roboczych spotkań w Pałacu Prezydenckim i BBN. Szczególne znaczenie miały wizyty w Polskich Kontyngentach Wojskowych (Kuwejt, Afganistan, Łotwa, Rumunia, Bośnia i Hercegowina, Sycylia), podkreślających wagę przykładaną przez Prezydenta do współpracy sojuszniczej w ramach misji zagranicznych.

Praktyczne zacieśnianie współpracy Sił Zbrojnych RP w ramach NATO odbywało się przede wszystkim w ramach nowych misji sojuszniczych w Polsce i Państwach Bałtyckich (eFP⁷) oraz Rumunii (tFP⁸), a także w ramach wspólnych ćwiczeń wojskowych, związanych z obecnością sił sojuszniczych w Polsce. Prezydent szczególną wagę przykładał do naszego zaangażowania sojuszniczego. Na przykład w 2020 r. dyżur w Siłach Odpowiedzi NATO pełniły także polskie wojska lądowe, w tym wojska chemiczne oraz siły specjalne. Podczas Szczytu NATO w Londynie z inicjatywy Prezydenta Polska zadeklarowała również znaczny wkład Sił Zbrojnych RP w Inicjatywę Gotowości NATO, w ramach której Polska wystawiła jedno z sześciu dowództw brygadowych.

BBN wspierało Prezydenta jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych w zakresie analizy i zatwierdzania dokumentów strategicznych, takich jak Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2021–2035, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP, Plany Użycia Sił Zbrojnych RP czy dotyczących

⁷ eFP – *enhanced Forward Presence* – wzmocniona wysunięta obecność; inicjatywa NATO polegająca na rozmieszczeniu wielonarodowych batalionowych grup bojowych w Polsce, Estonii, Litwie i Łotwie (a od 2022 r. też w Bułgarii, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech) w celu odstraszenia i obrony wschodniej flanki Sojuszu.

⁸ tFP – *tailored Forward Presence* – dostosowana wysunięta obecność; uzupełniająca inicjatywa NATO skoncentrowana głównie na Rumunii i Bułgarii w celu wzmocnienia południowo-wschodniej flanki Sojuszu poprzez wsparcie lokalnych sił zbrojnych i rozwój struktur dowodzenia.

Wojennego Systemu Dowodzenia. Prezydent kierował także strategicznymi ćwiczeniami systemu obronnego pod kryptonimem KRAJ-19.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przygotowywało udział Prezydenta w dorocznych odprawach rozliczeniowo-koordynacyjnych kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP, podczas których Zwierzchnik Sił Zbrojnych odnosił się do kluczowych spraw dotyczących polskiej armii oraz wskazywał ich cele na kolejne lata.

Relacje Prezydent–MON i BBN–MON

Prezydent jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych jest tym, który mianuje generałów, Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Jednak zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi jest sprawowane za pośrednictwem ministra obrony, który podczas pokoju kieruje „całością działalności sił zbrojnych”. Minister obrony nie podlega Prezydentowi i Prezydent nie ma formalnego wpływu na obsadę tego stanowiska.

Jest to rozwiązanie dysfunkcyjne (albo interpretowane w ten być może błędny sposób przez lata), w naturalny sposób niosące ryzyko napięć między Prezydentem a ministrem obrony. W praktyce wymaga to negocjacji między ośrodkiem prezydenckim a MON, zarówno w kwestii nominacji generalskich (te dokonywane są na formalny wniosek MON), jak i wyznaczania na Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Moja rola jako Szefa BBN polegała na wyrażaniu opinii wobec kandydatur rozważanych przez Prezydenta bądź zgłaszanych przez ministra obrony, a także na przedstawianiu Prezydentowi propozycji przygotowanych przez BBN. Z polecenia Prezydenta prowadziłem również bezpośrednie rozmowy z ministrem obrony, zgodnie z wytycznymi głowy państwa i z wykorzystaniem opinii merytorycznych oraz materiałów przygotowanych przez Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN. Prezydent był na bieżąco informowany o przebiegu tych rozmów, a przed podjęciem decyzji pozostawał w bezpośrednim

kontakcie z ministrem obrony, a także jeśli uznał, że wymaga tego sytuacja, zwoływał spotkanie w trzyosobowym składzie: Prezydent, Szef BBN, Minister Obrony Narodowej.

Jako Szef BBN w latach 2015–2022 uczestniczyłem cztery razy w procesie wyznaczania Szefa Sztabu Generalnego: generała Mieczysława Gocuła (na drugą kadencję), generała Leszka Surawskiego i generała Andrzejczaka (na pierwszą i drugą kadencję). W wypadku nominacji generalskich formalnym wnioskodawcą jest minister obrony. W praktyce zarówno MON, jak i Prezydent proponowali swoje kandydatury (często zbieżne), które na roboczo były uzgadniane w podobnym trybie jak wypadku procesu wyznaczania Szefa Sztabu.

Choć Szef Sztabu Generalnego jest wyznaczany przez Prezydenta, na co dzień podlega ministrowi obrony i jego możliwości działania (łącznie z polityką personalną wewnątrz sztabu) zależne są od ministra. Podobnie rzecz wygląda w wypadku nominacji generalskich. Na stopień generalski mianuje Prezydent, ale na konkretne stanowisko wyznacza minister.

Taki dysfunkcyjny dualizm jest nie tylko potencjalnym źródłem napięć na linii Prezydent–minister obrony, lecz także wywołuje dylematy dla najwyższej kadry dowódczej i może rodzić pokusę rozgrywania swoich partykularnych interesów między MON i ośrodkiem prezydenckim. Powyższe czynniki w połączeniu z cechami osobistymi były przyczyną i tłem najpierw napięć, a potem otwartego konfliktu między ówczesnym ministrem obrony Macierewiczem a Prezydentem. Apogeum nastąpiło w czerwcu 2017 r., kiedy to podległa ministrowi obrony Służba Kontrwywiadu Wojskowego wszczęła „postępowanie kontrolne” wobec generała Jarosława Kraszewskiego, dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (DZSZ) w BBN. Oznaczało to wstrzymanie dostępu do informacji niejawnych dla generała Kraszewskiego i w oczywisty sposób przyczyniało się do paraliżu pracy DZSZ. „Postępowanie” trwało ponad pięć miesięcy i ostatecznie zakończyło się odebraniem poświadczenia bezpieczeństwa generałowi. Przez cały czas trwania procedury Prezydent nie uzyskał jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych odpowiednich, wiarygodnych informacji dotyczących powodów podjęcia „postępowania”

i przyczyn długości jego trwania. Dopiero zakończenie czynności przez SKW i wydanie decyzji (negatywnej) umożliwiło generałowi Kraszewskiemu, zgodnie z obowiązującym prawem, odwołanie się do premiera i w konsekwencji odzyskanie dostępu do informacji niejawnych. Ostatecznie spór na linii Prezydent–minister obrony zakończyło odwołanie ministra Macierewicza w styczniu 2018 r.

W czasie trwania konfliktu obniżył się niestety poziom współpracy między BBN a MON, również w zakresie nominacji generalskich. Jednocześnie przez cały czas kryzysu udało się utrzymać kontakty i koordynację działań w kluczowych dla bezpieczeństwa obszarach, zarówno na poziomie Prezydent-minister obrony, jak i BBN-MON. Chodzi mianowicie zwłaszcza o moje bezpośrednie kontakty z ówczesnymi członkami kierownictwa ministerstwa, a także robocze kontakty komórek Biura Bezpieczeństwa Narodowego z ich odpowiednikami w Ministerstwie Obrony.

Dzięki tej współpracy udało się utrzymać drożność w realizacji kluczowych decyzji i działań związanych z bezpieczeństwem państwa, uzgadnianych przez Prezydenta i ministra obrony. Oprócz koordynacji odnośnie do rozwiązywania bieżących problemów dotyczy to zwłaszcza konsekwentnego wspierania przez Prezydenta kontynuacji realizowanego przez ministra Macierewicza programu rozbudowy Wojsk Obrony Terytorialnej. Również dzięki tej współpracy i wspólnym uzgodnieniom udało się ograniczyć niekorzystne dla wizerunku państwa skutki przekazów medialnych związanych z konfliktem.

Reformy sił zbrojnych: system kierowania i dowodzenia (SKiD) – niedokończona reforma

Reforma systemu kierowania i dowodzenia (SKiD) była jednym z priorytetów Prezydenta Andrzeja Dudy. Wynikało to m.in. z faktu, że w czasie wojny to Prezydent RP, zgodnie z obowiązującym prawem, we współdziałaniu z Radą Ministrów kieruje obroną państwa. Z tego powodu Prezydent podpisując na początku 2017 r. nowelizację

głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, formalnie uznał reformę SKiD za priorytetowe zadanie transformacyjne w Wojsku Polskim. Reforma była oczekiwana zarówno przez znaczną część środowiska żołnierzy, jak i polityczne kierownictwo państwa, ponieważ dotychczasowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, obowiązujący od 1 stycznia 2014 r., się nie sprawdził.

W 2014 r. wprowadzono rozdzielenie funkcji planowania strategicznego, przygotowania, utrzymywania i użycia Sił Zbrojnych RP między trzy organy – Szefa Sztabu Generalnego WP, Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Doprowadziło to do „rozmycia” odpowiedzialności i nakładania się kompetencji najwyższych dowódców.

Na polecenie Zwierzchnika Sił Zbrojnych BBN rozpoczęło prace analityczne i konsultacje w tym zakresie. W toku wewnętrznych analiz uznaliśmy, że jednoosobowe dowodzenie jest żelazną wojskową zasadą. Zależało nam, aby nowe struktury i relacje były maksymalnie kompatybilne ze strukturami NATO.

W tym celu jako Szef BBN-u odbyłem szereg wizyt w praktycznie wszystkich najważniejszych dowództwach Sojuszu Północnoatlantyckiego, aby omówić rozwiązania, które mogłyby zapewnić skuteczne współdziałanie polityczno-wojskowe Sił Zbrojnych RP z siłami sojuszniczymi. Jednocześnie, wykonując wolę Prezydenta, konsultowałem przygotowywane w ramach BBN propozycje z MON, w pierwszym rzędzie z ministrem Macierewiczem, potem z podsekretarzem Tomaszem Szatkowskim, bezpośrednio odpowiedzialnym w MON za te kwestie. Z podległym mu bezpośrednio Departamentem Strategii i Planowania Obronnego pozostawali w roboczym kontakcie przedstawiciele Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN. Równolegle nasz projekt był konsultowany z przedstawicielami struktur dowódczych SZ.

Wnioski, jakie zostały wyciągnięte w trakcie prac analitycznych, wskazały też na konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego WP i uczynienia go głównodowodzącym Siłami Zbrojnymi RP. Rekomendacje i spostrzeżenia BBN zostały pozytywnie ocenione

i przyjęte przez Zwierzchnika Sił Zbrojnych, a następnie przedstawione podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych w kwietniu 2017 r. Całość koncepcji SKiD, zaprezentowana Prezydentowi, była przygotowywana przede wszystkim przez Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (DZSZ) ze wsparciem innych komórek BBN. Ministerstwo Obrony Narodowej przedstawiło koncepcję SKiD zasadniczo podobną do propozycji ośrodka prezydenckiego, różną tylko w niektórych kwestiach, np. koncepcji Dowódcy Sił Połączonych⁹. Te różnice wymagały dalszych prac i uzgodnień między MON a BBN. Jednak kryzys w relacjach z MON, którego najostrejszym przejawem było zablokowanie dostępu do informacji niejawnych dyrektorowi DZSZ generałowi J. Kraszewskiemu, zatrzymał prace nad wdrożeniem reformy.

Do prac powrócono po zmianie na stanowisku ministra obrony na początku stycznia 2018 r. Dzięki otwartej i zaangażowanej postawie nowego ministra Mariusza Błaszczaka prace nabrały szybkiego tempa. W lutym w ślad za uzgodnieniami między Prezydentem Andrzejem Dudą a ministrem Błaszczakiem powołany został wspólny zespół roboczy z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zespół zdecydował się na podział reformy SKiD na dwa etapy. W konsekwencji wypracowano kompromisową koncepcję SKiD dla etapu pierwszego i 10 listopada 2018 r. Prezydent podpisał ustawę zmieniającą system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Ustanowiono, że Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego przejmuje formalne dowodzenie nad Siłami Zbrojnymi RP i jest najwyższym rangą, pod względem pełnionej funkcji, żołnierzem w czynnej służbie wojskowej, a do „czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia dowodzi Siłami Zbrojnymi przy pomocy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”¹⁰. Szefowi Sztabu Generalnego podporządkowano: Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych,

⁹ Patrz: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015–2020, *op. cit.*, s. 51–54.

¹⁰ Ustawa z dnia 4 października o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U.2018 poz. 2182 oraz Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1, dodający art.7a do Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 o urzędzie Ministra Obrony.

Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Szef Sztabu Generalnego w ten sposób stawał się naturalnym kandydatem na Naczelnego Dowódcę na czas „W”. Taką rolę dla niego przewidywał Prezydent Andrzej Duda, wręczając ówczesnemu szefowi SG gen. broni Rajmundowi Andrzejczakowi oficjalny akt wskazania na naczelnego dowódcę na czas wojny. Wręczenia aktu Prezydent dokonał 15 sierpnia 2018 r., a więc jeszcze przed wejściem nowej ustawy w życie.

Ustalono też, że Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej będzie podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej do czasu osiągnięcia przez WOT pełnej gotowości. Nowe zasady, relacje, podległości i kompetencje zaczęły obowiązywać od 23 grudnia 2018 r.

Drugi etap reformy SKiD przewidywał m.in. oprócz wyznaczenia Dowódcy Sił Połączonych przywrócenie poszczególnych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych: Wojsk Lądowych (WL), Sił Powietrznych (SP), Marynarki Wojennej (MW), Wojsk Specjalnych (WS) i Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT). Zniesione miałyby zostać Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (DGRSZ) i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (DORSZ). Taka reforma obok aspektów ściśle wojskowych, zwiększających racjonalność i skuteczność Sił Zbrojnych wzmacniałaby pozycję Prezydenta, chociażby ze względu na większą liczbę wyznaczanych bezpośrednio przez niego dowódców Sił Zbrojnych¹¹.

Oczywiście taka koncepcja znalazła przeciwników zarówno w strukturach Sił Zbrojnych, jak i w samym Ministerstwie Obrony Narodowej. Ostatecznie prace nad wdrożeniem drugiego etapu reformy SKiD zahamowały wydarzenia polityczne, wybory parlamentarne i prezydenckie, oraz sytuacje kryzysowe: pandemia COVID-19, wojna hybrydowa na granicy polsko-białoruskiej i wreszcie agresja Rosji przeciw Ukrainie.

¹¹ Obecnie Prezydent wyznacza czterech dowódców SZ: Szefa Sztabu Generalnego, Dowódcę Generalnego, Dowódcę Operacyjnego i Dowódcę WOT. Zgodnie z proponowanymi reformami dowódców byłoby siedmiu: Naczelnego Dowódcę SZ, Dowódcę Sił Połączonych i pięciu dowódców rodzajów SZ: WL, SP, MW, WS, WOT.

Znaczenie ćwiczenia KRAJ

Mechanizmy współdziałania Prezydent–rząd w sytuacjach kryzysowych po 2019 r. – pandemii COVID-19, działań hybrydowych na granicy z Białorusią czy agresji Rosji na Ukrainę – okazały się dość sprawne pomimo ustrojowej, wynikającej z konstytucji ułomności systemu bezpieczeństwa państwa. Istotnym elementem, budującym wspólną świadomość w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i nawyk ścisłego współdziałania jego kierownictwa, były ćwiczenia strategiczne KRAJ przeprowadzone z inicjatywy Prezydenta w 2019 r., po raz pierwszy po 15 latach przerwy.

Zrealizowane 29 maja 2019 r. ćwiczenie KRAJ było jednym z głównych instrumentów weryfikujących w praktyce gotowość organów władzy wykonawczej na poziomie centralnym. Organizacja przedsięwzięcia była wynikiem kilkumiesięcznych konsultacji i prac planistycznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kierownikiem tego rodzaju ćwiczeń jest Prezydent RP, który wcześniej zatwierdza ich plany. Kompetencje głowy państwa w tym obszarze są konsekwencją jego roli ustrojowej, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych oraz kierującego obroną państwa w czasie wojny, we współdziałaniu z Radą Ministrów. To właśnie Prezydentowi bezpośrednio podlega Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych i to Prezydent, jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych, zatwierdza plany operacyjnego użycia sił zbrojnych przygotowane przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Ze względu na skalę realizowanego przedsięwzięcia oprócz Prezydenta oraz Marszałków Sejmu i Senatu wzięli w nim udział również Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej oraz pozostali członkowie Rady Ministrów. Stronę wojskową reprezentował Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Z uwagi na charakter poruszanych zagadnień ćwiczącymi byli też szefowie służb specjalnych, a samo ćwiczenie zrealizowano z wyłączeniem jawności.

Wnioski z ćwiczenia zostały wykorzystane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w pracach nad Strategią Bezpieczeństwa

Narodowego RP oraz rekomendacjami do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Organizacja przedsięwzięcia była wynikiem kilkumiesięcznych konsultacji i prac planistycznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W trakcie tych przygotowań przedstawiciele zwłaszcza tych trzech instytucji mieli możliwość weryfikacji procedur i przetrenowania, w bezpośrednim kontakcie z konkretnymi odpowiedzialnymi osobami, podejmowania skoordynowanych działań w wypadku kryzysu czy zagrożenia. To wspólne doświadczenie, w połączeniu ze wzajemną znajomością osób i zasad funkcjonowania współpracujących instytucji, z pewnością przyczyniło się do sprawnej, skoordynowanej reakcji państwa wobec serii potężnych kryzysów, którym Polska musiała stawić czoło w niecały rok po ćwiczeniu KRAJ. Samo ćwiczenie stało się asumptem do kolejnych, bardziej regularnych inicjatyw tego typu w następnych latach.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (SBN)

12 maja 2020 r. Prezydent Andrzej Duda, na wniosek Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP. Dokument został opracowany w oparciu o rekomendacje przedstawione przez BBN. Na polecenie Prezydenta Andrzeja Dudy na początku 2018 r. BBN podjęło prace nad rekomendacjami do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, która miała zastąpić dokument z 2014 r.

Mając na uwadze negatywne doświadczenia z implementacji poprzednich Strategii, zamiarem BBN było przygotowanie dokumentu, którego zapisy byłyby rzeczywiście wdrażane w życie. Dlatego też zgodnie z tymi założeniami jeszcze na etapie przygotowywania rekomendacji Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zaprosiło do współpracy w pierwszym rządzie przedstawicieli rządu i instytucji państwowych, czyli podmiotów finalnie odpowiedzialnych za realizację SBN.

W grudniu 2018 r. rekomendacje zostały przekazane do Ministerstwa Obrony Narodowej, odpowiedzialnego za koordynację

rządowych prac nad projektem. Finalny projekt Strategii został wypracowany przez utworzony na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 września 2019 r. Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. W pracach gremium uczestniczyli także przedstawiciele BBN. W końcowej fazie prac nad projektem (marzec 2020 r.) Prezydent polecił ponowną analizę treści dokumentu i uwzględnienie w nim doświadczeń instytucji państwa zdobytych w czasie walki z epidemią COVID-19. Głównym celem nowej Strategii jest budowa silnego państwa – w wymiarze instytucjonalnym, jak i obywatelskim – odpornego na zagrożenia o różnicowanym charakterze, militarnym i pozamilitarnym (m.in. katastrofy infrastrukturalne, naturalne, epidemiczne czy związane z funkcjonowaniem w cyberprzestrzeni). W tym celu Strategia postuluje działania mające zintegrować i usprawnić system zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa. Służyć ma temu postulowane utworzenie stałego komitetu Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa narodowego, ale też inicjatywy w zakresie budowania odporności państwa i obywateli na zagrożenia, m.in. poprzez budowę systemu obrony cywilnej w dużych aglomeracjach miejskich, szczególnie narażonych na skutki sytuacji kryzysowych. W wymiarze międzynarodowym nowa Strategia zwraca uwagę na rosnące zagrożenia wynikające z agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej. Strategia przywiązuje dużą wagę do budowania więzi nie tylko w ramach NATO, Unii Europejskiej oraz wzmacniania relacji z USA, lecz także – w większym stopniu niż wcześniejsze dokumenty – do rozwoju współpracy regionalnej, m.in. w oparciu o ustanowione przez Prezydenta formaty: B9 w wymiarze obronnym, inicjatywy Trójmorza w wymiarze gospodarczym czy zacieśniania współpracy ze strategicznymi partnerami NATO w regionie Morza Bałtyckiego (Finlandia i Szwecja). Po raz pierwszy w dokumencie strategicznym tej rangi poruszone zostały także kwestie morskiego położenia Polski i rozwoju Marynarki Wojennej, sprawy ochrony środowiska naturalnego i walki ze skutkami zmian klimatycznych, a także rola silnej tożsamości narodowej.

Intencją BBN było, aby prace nad Strategią okazały się też swego rodzaju ćwiczeniem struktur kierujących państwem i w tym sensie nawiązywały do ćwiczenia KRAJ. Chodziło o to, aby wyciągnięte w trakcie prac wnioski stały się elementem pamięci instytucjonalnej państwa, niezależnym od zmian politycznych. Najważniejszą sprawą dla realizacji całego projektu była wola współpracy Prezydenta Andrzeja Dudy i premiera Mateusza Morawieckiego oraz ściśle współdziałanie z ministrem obrony Mariuszem Błaszczakiem. Na szczęblu wykonawczym kluczowa okazała się moja współpraca, jako Szefa BBN, z Szefem Kancelarii Premiera Michałem Dworczykiem, koordynującym udział w pracach i uzgodnieniach poszczególnych ministerstw, z zachowaniem szczególnej wyodrębnionej pozycji MON na bieżąco reprezentowanej przez sekretarza stanu Wojciecha Skurkiewicza.

Wśród wniosków wniesionych w trakcie prac nad SBN, zgłoszonych przez BBN i popartych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, było powołanie struktury koordynującej kwestie bezpieczeństwa. W rezultacie 9 października został powołany Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych¹², który odegrał niesłychanie istotną rolę zwłaszcza w związku z agresją Rosji wobec Ukrainy, zarówno przed jej wybuchem (przygotowanie kraju, w tym dyslokacja dodatkowych oddziałów amerykańskich), jak i w jej trakcie (decyzje dotyczące wsparcia Ukrainy, zwłaszcza w zakresie sprzętu wojskowego). W pracach Komitetu uczestniczył Szef BBN jako przedstawiciel Prezydenta.

Jedną z rekomendacji SBN dotyczyła przygotowania ustaw o obrobie cywilnej oraz o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, mających wdrożyć kluczowe zapisy Strategii. Podjęcie prac nad projektem ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym zostało zlecone podległym instytucjom przez Prezydenta Andrzeja Dudę i premiera Mateusza Morawieckiego już przy okazji zatwierdzania nowej Strategii.

¹² Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych; Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z 16 maja 2024 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego.

Rekomendacje do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym

Z inicjatywy Prezydenta Andrzeja Dudy Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opracowało rekomendacje do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, które w czerwcu 2020 r. przekazano stronie rządowej. Wstępne prace koncepcyjne dotyczące obszaru zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem narodowym podjęto w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego w 2016 r. Na skutek przeglądu kolejnych obszarów prawnych oraz wykorzystania doświadczeń z odbytych ćwiczeń – zwłaszcza KRAJ-19 – łączących sferę cywilną i wojskową, stopniowo doprecyzowano zagadnienia wymagające zmian legislacyjnych, a także opracowano propozycję struktury uniwersalnego i zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Jego założenia opierają się o dużą elastyczność, zwiększenie tempa reakcji na zagrożenia, budowanie świadomości sytuacyjnej, jak również bardziej efektywne wykorzystanie własnego potencjału na potrzeby bezpieczeństwa narodowego.

Wyniki tych prac zostały spożytkowane w pierwszej kolejności przy okazji prac nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP. Szereg zawartych w niej zapisów został następnie skonkretyzowany w przygotowanych na polecenie Prezydenta rekomendacjach do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Ustawa zakładała porządkowanie istniejących rozwiązań, budowanie ponadresortowego mechanizmu koordynacji działań oraz uproszczenie obszaru planistycznego. Proponowane zmiany miały przełożyć się na bardziej elastyczną i szybszą reakcję instytucji państwa na różnorodne zagrożenia, zwiększenie przejrzystości i uproszczenie procedur oraz strukturalne powiązanie funkcjonujących równolegle podsystemów w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Szczegółowe rekomendacje obejmowały np. doprecyzowanie niektórych kompetencji Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa, m.in. poprzez rozwiniecie zadań Biura Bezpieczeństwa Narodowego, powołanie komitetu Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa narodowego, rozszerzenie kompetencji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz

Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, zintegrowanie planowania cywilnego oraz obronnego, a także skoordynowanie krajowego modelu zarządzania kryzysowego z systemem reagowania kryzysowego NATO czy uporządkowanie hierarchii dokumentów strategicznych.

Zgodnie z deklaracją Prezydenta oraz premiera 1 czerwca 2020 r. powołano międzyresortowy zespół ds. opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, w którego pracach uczestniczył także Szef BBN lub jego przedstawiciele. Ponadto jednym z elementów zmian w systemie kierowania obroną państwa było powołanie przez Szefa BBN Dyżurnej Służby Operacyjnej (DSO) wykonującej zadania na potrzeby Prezydenta RP oraz BBN. Ta komórka zapewnia obecnie stały dyżur na potrzeby gotowości obronnej państwa, a także usprawniła system przepływu informacji oraz uruchamiania procedur dotyczących kompetencji Prezydenta RP w sytuacjach kryzysowych.

Mimo podjętych prac nie udało się jednak wypracować projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Uważam, że warto do tych prac wrócić, by wreszcie uporządkować ten obszar problemowy i stworzyć jeden spójny system zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP.

Polityka międzynarodowa Prezydenta: rola BBN, podział zadań wewnątrz KPRP, współpraca z BPM

Prezydent jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych odgrywa wiodącą rolę (z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z dualizmu władzy naczelnych organów RP) w systemie bezpieczeństwa kraju. Podobnie rzecz wygląda w wymiarze polityki zagranicznej. W praktyce działań międzynarodowych i reprezentowania Polski przez Prezydenta i rząd wykształcił się podział, zgodnie z którym Prezydent reprezentuje nasz kraj wobec państw posiadających przedstawiciela w postaci jego odpowiednika: prezydent USA, Francji czy Ukrainy. Wobec kluczowych organizacji międzynarodowych istnieje następujący podział: w Unii

Europejskiej Polskę reprezentuje Rząd, w NATO Prezydent¹³. Ponadto Prezydent Andrzej Duda pozostawał czołowym przedstawicielem naszego kraju w inicjatywach regionalnych, zwłaszcza takich, w których był jednym z głównych założycieli i animatorów, jak Inicjatywa Trójmorza czy Bukaresztańska Dziewiątka (B9).

Polityka zagraniczna prowadzona przez Prezydenta jest wykonywana w pierwszym rządzie przez Biuro Polityki Międzynarodowej (BPM). BBN pełnił wiodącą funkcję w obszarach związanych z bezpieczeństwem, takich jak przygotowanie i obsługa Prezydenta podczas szczytów NATO, spotkań B9 czy w relacjach z doradcami ds. bezpieczeństwa innych państw z USA na czele.

W okresie prezydentury Andrzeja Dudy ugruntowała się współpraca prezydenckich doradców ds. bezpieczeństwa w formacie bałtyckim – obejmującym Polskę, Litwę i Estonię. Zbudowane dzięki tym kontaktom relacje odegrały istotną rolę w uzgadnianiu wspólnych działań po agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie.

Z inicjatywy BBN w 2017 r. wznowiono dwustronny dialog ekspercki w formule „okrągłego stołu” ds. bezpieczeństwa z partnerami z Niemiec. W 2018 r. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zainicjowało podobną współpracę ze Szwecją. Obrady pierwszego polsko-szwedzkiego „okrągłego stołu” nt. polityki bezpieczeństwa zainaugurował Prezydent Andrzej Duda. Regularne spotkania ze stroną szwedzką okazały się istotne w kontekście późniejszych decyzji tego kraju o przystąpieniu do NATO. W 2020 r. nastąpiła inauguracja „okrągłego stołu” z Wielką Brytanią, a wcześniej wznowiona została po kilku latach przerwy współpraca w podobnej formule z partnerami z Francji.

Osobną inicjatywą było ustanowienie regularnego trójstronnego dialogu polsko-turecko-rumuńskiego na poziomie doradców prezydenckich ds. bezpieczeństwa, będącego uzupełnieniem trilogu na poziomie ministrów spraw zagranicznych.

Wymiana informacji i nawiązywane kontakty podczas spotkań w tych formatach okazywały się niezwykle użyteczne zarówno

¹³ W Rumunii, państwie o podobnym do naszego ustroju, Prezydent reprezentuje kraj zarówno w UE, jak i w NATO.

w odniesieniu do bilateralnych spotkań Prezydenta, jak i dla przygotowań naszych pozycji na kolejne szczyty NATO czy spotkań regionalnych (np. Bukaresztańskiej Dziewiątki), a wreszcie dla aktywności Prezydenta podczas wojny w Ukrainie.

Specjalne znaczenie miały relacje z doradcami ds. bezpieczeństwa Prezydentów USA. Przykładem współpracy w tym zakresie, wykraczającej poza ramy bilateralnych konsultacji, była uzgodniona z BBN inicjatywa Johna Boltona, ówczesnego doradcy ds. bezpieczeństwa prezydenta Donalda Trumpa, zorganizowania w Warszawie spotkania w gronie doradców ds. bezpieczeństwa narodowego USA, Polski, Ukrainy i Białorusi. Spotkanie odbyło się w siedzibie BBN 31 sierpnia 2019 r. z udziałem Johna Boltona, sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy Ołeksijewa Daniłowa, sekretarza Państwowej Rady Bezpieczeństwa Białorusi generała Stanisława Zasie oraz moim jako szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Spotkanie było próbą wciągnięcia Białorusi w bliższe relacje i współpracę w sprawach bezpieczeństwa w związku z sygnałami, które wydawał się wysyłać w tym czasie do Zachodu reżim prezydenta Łukaszenki. Bezpośrednim efektem narady okazała się moja wizyta w Brześciu na zaproszenie sekretarza Państwowej Rady Bezpieczeństwa Narodowego Białorusi generała Zasie. Jednak kontynuacja dialogu w formacie doradców prezydentów czterech państw została najpierw wstrzymana wskutek odwołania ze stanowiska Johna Boltona, a następnie całkowicie zaniechana w następnym roku wskutek sfałszowania wyborów prezydenckich na Białorusi i prześladowań demokratycznej opozycji w tym kraju.

Oczywiście kompetencje i aktywność BBN pokrywały się częściowo z kompetencjami BPM, stanowiąc źródło potencjalnych napięć. Jednak w ciągu siedmiu lat udawało mi się wypracować *modus vivendi* zarówno z pierwszym szefem BPM Krzysztofem Szczerskim, jak i jego następcą Jakubem Kumochem. W kluczowych sprawach dla polityki prowadzonej przez Prezydenta działaliśmy razem. Takim przykładem współdziałania BBN z BPM było wspólne spotkanie w Waszyngtonie między mną i ministrem Krzysztofem Szczerskim z ówczesnym doradcą prezydenta USA ds. bezpieczeństwa

narodowego Herbertem R. McMasterem w końcu kwietnia 2017 r. Głównym celem spotkania było przekonanie bliskiego współpracownika Donalda Trumpa do nakłonienia prezydenta USA do przyjęcia zaproszenia na drugi Szczyt Inicjatywy Trójmorza organizowany na początku lipca 2017 r. w Warszawie. Było to poniekąd spotkanie ostatniej szansy, ponieważ wcześniej otrzymaliśmy sygnał, że prezydent Trump nie przewiduje swojego udziału w szczycie. Podczas spotkania użyliśmy wcześniej przygotowanego argumentu, że obecność prezydenta Stanów Zjednoczonych na szczycie będzie niezwykle silnym sygnałem zaangażowania USA w rozwój regionu wobec dużej aktywności Chin w tym zakresie (inicjatywa 16+1). Reakcja McMastera była niezwykle pozytywna, obiecał szybką odpowiedź, co rzeczywiście nastąpiło w następnych dniach, i prezydent Trump zjawił się 7 lipca w Warszawie, czym przyczynił się do nadania Inicjatywie Trójmorza nowej, zdecydowanie większej dynamiki.

Prezydent jako najwyższy reprezentant Polski w NATO

Od samego początku pierwszej kadencji Prezydent Andrzej Duda wskazywał na potrzebę wzmocnienia potencjału odstraszania i obrony NATO, w pierwszym rządzie jako odpowiedzi na zagrożenia ze strony Rosji. W pierwszym roku prezydentury Andrzeja Dudy dodatkowym impulsem były przygotowania do Szczytu NATO w Warszawie, którego Prezydent był gospodarzem. Zaangażowanie Prezydenta w przygotowania do szczytu oznaczało spotkania z przywódcami kluczowych dla nas państw sojuszników, udział w międzynarodowych konferencjach, odbywanie szeregu konsultacji i narad krajowych z udziałem kierownictwa kraju. Jako szef BBN w przygotowaniu do Szczytu w Warszawie współpracowałem z MON i pozostawałem w permanentnym, bardzo dobrym kontakcie z ambasadorem Jackiem Najderem.

Te kilkanaście miesięcy poprzedzające Szczyt w Warszawie pozwoliło na zbudowanie wiodącej pozycji Prezydenta jako reprezentanta Polski w NATO zarówno wobec sojuszników, jak i w relacjach

z rządem RP. Wtedy też wykształciły się mechanizmy, które czyniły ośrodek prezydencki miejscem koordynacji polityki wobec NATO. Jednocześnie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zaczęło odgrywać wiodącą rolę w przygotowywaniu Prezydenta oraz prezydenckiej administracji do udziału w szczytach NATO. W tej perspektywie najistotniejszym elementem pozostawała współpraca z naszym przedstawicielstwem w Brukseli.

W latach następnych, zwłaszcza w obliczu narastającego zagrożenia rosyjskiego, a potem wojny w Ukrainie, najważniejsze konsultacje i ustalenia Prezydent przeprowadzał w gronie przedstawicieli rządu: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, ministra koordynatora Służb Specjalnych. Za organizację i plan tych spotkań odpowiadało Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jako Szef BBN na co dzień pozostawałem w roboczych kontaktach z ministrem obrony narodowej Mariuszem Błaszczakiem i ambasadorem RP przy NATO Tomaszem Szatkowskim. Przed samymi szczytami najściślej współpracowałem z ambasadorem Szatkowskim, zwłaszcza w kwestiach związanych z przygotowaniem wystąpienia Prezydenta na sesji NATO (na ogół redagowaliśmy je we dwóch) czy ustalaniem naszej pozycji wobec treści sojuszniczych komunikatów ogłaszanych na zakończenie każdego ze szczytów.

Przygotowaniom do kolejnych szczytów NATO towarzyszyły moje indywidualne wizyty konsultacyjne w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, także we wszystkich najważniejszych dowództwach sojuszniczych w Europie i Stanach Zjednoczonych. Na bieżąco utrzymywałem też kontakt z moimi odpowiednikami i partnerami w krajach sojuszniczych.

Szczyt NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. był wielkim sukcesem organizacyjnym i wizerunkowym Polski oraz Prezydenta Andrzeja Dudy jako najwyższego przedstawiciela naszego kraju, ale przede wszystkim okazał się przełomem w procesie wzmacniania wschodniej flanki Sojuszu. Podjęto wtedy decyzję o ustanowieniu wysuniętej wojskowej obecności sił sojuszniczych w Polsce i państwach bałtyckich. Oznaczało to zmianę paradygmatu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, polegającego na uzupełnieniu idei szybkiego

wzmocnienia terytorium państw sojusznicznych, leżących na wschodniej flance przez ciągłą obecność Sojuszu „na miejscu”.

W trakcie kolejnych szczytów Sojuszu zapadały dalsze decyzje wzmacniające zdolności NATO do odpowiedzi na zagrożenia dla naszego regionu. Jako największy regionalny sojusznik Polska wniosła własny wkład wojskowy w te działania, skierowała kontyngenty wojskowe na Łotwę w ramach wysuniętej obecności NATO i do Rumunii w ramach dopasowanej obecności NATO oraz – rotacyjnie – uczestniczyła w ochronie przestrzeni powietrznej państw bałtyckich w ramach misji Baltic Air Policing. Dzięki temu potwierdzono, że Polska jest nie tylko „konsumentem” bezpieczeństwa, lecz także wnosi wkład w jego zapewnianie.

Podczas specjalnego spotkania w Brukseli 25 maja 2017 r. Prezydent apelował do europejskich sojuszników o zwiększenie nakładów obronnych i wzmocnienie potencjału militarnego, jako właściwej odpowiedzi na zagrożenie płynące ze strony Rosji. Polska podawana była wówczas za wzór, od lat przeznaczając ok. 2 proc. PKB na obronność. Spotkanie zakończyło się uzgodnieniem procesu wdrażania do 2024 r. zobowiązań w tym zakresie.

Na Szczycie NATO w Brukseli 11–12 lipca 2018 r. Prezydent Andrzej Duda zabiegał o kontynuowanie procesu adaptacji strategicznej. W podziękowaniu za skuteczną implementację postanowień szczytu w Warszawie podkreślał skalę wyzwań wciąż stojących przed Sojuszem. Wskazywał m.in. na znaczenie reformy Struktury Dowodzenia NATO oraz uaktualnienie wojskowej strategii wzmocnienia. Polska włączyła się także w amerykańską propozycję ustanowienia Inicjatywy Gotowości NATO, mającą na celu zwiększenie puli sił gotowych do natychmiastowego użycia.

W czasie tego szczytu prezydent Trump szczególnie mocno podniósł kwestię zwiększenia wydatków obronnych przez członków Sojuszu, a Polska w tym kontekście została przedstawiona jako wyjątkowo pozytywny przykład.

Rocznicowe spotkanie przywódców NATO w Londynie 3–4 grudnia 2019 r. stanowiło sygnał sojuszniczej jedności i solidarności, czego znaczenie wielokrotnie podkreślał Prezydent. W czasie szczytu

Prezydent Duda skutecznie zabiegał o polityczną akceptację zaktualizowanego planu obronnego dla Polski i państw bałtyckich (GRP), przełamując opór Turcji, która uzależniała przyjęcie planu od uwzględnienia przez NATO jej własnych interesów związanych z kwestią kurdyjską. Tutaj istotną rolę odegrały bezpośrednie relacje Prezydenta Andrzeja Dudy z prezydentem Recepem Erdoganem, zapoczątkowane jego wizytą w Warszawie w 2017 r., a utrwalone regularnymi relacjami na poziomie doradców ds. bezpieczeństwa w formule bilateralnej (moja wizyta w Ankarze w styczniu 2019 r.) i współpracy w ramach trójkąta polsko-rumuńsko-tureckiego.

Podczas spotkania w Londynie Prezydent zdecydował o zwiększeniu polskiego wkładu do Sojuszniczej Inicjatywy Gotowości o dwie eskadry samolotów F-16, co przesądziło o sukcesie całego projektu.

Z kolei Szczyt NATO w Brukseli 14 czerwca 2021 r. odbywał się z udziałem nowego prezydenta USA Joe Bidena, w cieniu nadciągającej agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie, którą nowa administracja amerykańska początkowo zdawała się traktować z mniejszą uwagą niż wyzwanie chińskie. Ponadto prezydent Biden obejmował swój urząd w warunkach ostrej polaryzacji społeczeństwa amerykańskiego i momentami fizycznej wręcz konfrontacji ze zwolennikami swojego poprzednika Donalda Trumpa, z którym z kolei władze Polski, a w szczególności Prezydent Duda, mieli bardzo dobre relacje. To powodowało początkowy dystans (w porównaniu z poprzednikami) w relacjach polsko-amerykańskich. Oczywiście intencją Prezydenta Dudy było przełamanie impasu i stąd działania podległych mu struktur: Biura Polityki Międzynarodowej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Ich skutkiem była m.in. wideokonferencja z nowym doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta Bidena, Jake’iem Sullivanem, którą odbyłem 3 lutego 2021 r. wspólnie z szefem BPM Krzysztofem Szczerskim. Ostatecznie na Szczycie NATO w Brukseli na prośbę strony amerykańskiej doszło do spotkania Prezydenta Dudy z prezydentem Bidenem. Skutkiem bezpośredniej rozmowy obu prezydentów i osobistym sukcesem Prezydenta Dudy było nadanie nowej dynamiki współpracy z nową administracją naszego najważniejszego sojusznika, skierowanie jej większej uwagi na zagrożenie,

jakie stanowiła Rosja. Bezpośrednie spotkanie obu przywódców umożliwiło robocze kontakty na poziomie prezydenckich doradców. Przykładem była rozmowa telefoniczna z Sullivanem, którą odbyłem wspólnie z nowym szefem BPM Jakubem Kumochem na początku października 2021 r.

W następnym tygodniu, 7 października, odbyłem już w Brukseli bezpośrednie rozmowy z doradcą prezydenta Bidena, na marginesie spotkania narodowych doradców ds. bezpieczeństwa państw NATO. Wtedy to mieliśmy możliwość bardziej szczegółowego omówienia przygotowań i wariantów wspólnego reagowania wobec coraz bardziej prawdopodobnej agresji Rosji przeciw Ukrainie, a także znaczenia w tym kontekście grupy państw frontowych, czyli formatu Bukaresztańskiej Dziewiątki (B9).

Kolejne szczyty, wirtualny 25 lutego 2022 r., w Brukseli 24 marca 2022 r. i w Madrycie 29–30 czerwca 2022 r., odbywały się już w kontekście agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie. Bardzo ważne były decyzje szczytu madryckiego: zaproszenie Szwecji i Finlandii do Sojuszu. W tym kontekście warto wspomnieć o regularnej współpracy ze Szwecją w formule strategicznego dialogu eksperckiego (poziom sekretarzy stanu, dyrektorów departamentów, ekspertów), zapoczątkowanej przez BBN w 2018 r. Towarzyszyła temu współpraca prezydenckich doradców ds. bezpieczeństwa w formacie bałtyckim (Litwy, Łotwy i Estonii). Na tym samym szczycie prezydent Biden ogłosił przeniesienie do Poznania wysuniętego dowództwa V Korpusu US Army z zadaniem koordynowania działania wszystkich jednostek amerykańskich rozmieszczonych na wschodniej flance NATO.

Osobną aktywnością BBN w związku z operacjami NATO było wspieranie Prezydenta w kwestii udziału Polski w działaniach ewakuacyjnych z Afganistanu w sierpniu 2021 r. BBN koordynował narady z rządem z tym związane, pozostawał w stałym kontakcie z Dowództwem Operacyjnym Sił Zbrojnych i naszą misją na lotnisku w Kabulu, kierowaną przez ambasadora Macieja Langa. To w kontakcie z tymi dwoma podmiotami BBN wypracował dla Prezydenta rekomendacje dotyczące zakończenia misji, czym przyczynił się do podjęcia przez niego, w dość dramatycznym momencie, decyzji

o ostatecznym wycofaniu się z Afganistanu, rozstrzygając różnice zdań w tym względzie.

Bukaresztańska Dziewiątka (B9) – wzmocnienie flanki wschodniej NATO i jej rola w relacjach USA

Jednym z istotnych elementów procesu wzmacniania wschodniej flanki NATO była aktywność Prezydenta w polityce regionalnej, w szczególności współpraca w ramach Bukaresztańskiej Dziewiątki (Polski, Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Węgier).

Formalna współpraca w ramach B9 została ustanowiona przez prezydentów Polski oraz Rumunii bezpośrednio przed Szczytem NATO w Warszawie w 2016 r. Jej celem było wzmocnienie głosu państw wschodniej flanki NATO oraz wypracowanie wspólnych decyzji przedstawianych następnie na sojuszniczym forum.

Prezydent Andrzej Duda w ścisłej współpracy z prezydentem Rumunii Klausem Iohannisem doprowadził do ukształtowania B9 jako forum poszukiwania inicjatyw służących zwiększeniu zaangażowania NATO w bezpieczeństwo regionu oraz wzmacniania solidarności wschodniej flanki NATO. Prezydenci byli współgospodarzami pierwszego spotkania B9 w Bukareszcie 4 listopada 2015 r., na którym skoordynowano stanowiska państw regionu przed Szczytem NATO w Warszawie w czerwcu 2016 r. Silny głos regionu w trakcie szczytu był jednym z elementów przesądzających o ustanowieniu wysuniętej wojskowej obecności NATO na flance wschodniej. Od 2016 r. spotkania B9 nabrały corocznego regularnego charakteru.

Uzupełnieniem współpracy prezydentów B9 było też uruchomienie cyklu spotkań doradców ds. bezpieczeństwa państw „dziewiątki”. Pierwsze z nich jako Szef BBN zorganizowałem w Polsce 2 marca 2016 r.

Jeśli chodzi o znaczenie B9 w relacjach z USA, to przez całą pierwszą kadencję prezydentury Donalda Trumpa Format Bukaresztańskiej Dziewiątki pozostawał na dalszym planie w stosunku do

Inicjatywy Trójomorza. Znaczenie B9 wzrosło w czasach administracji Joe Bidena z dwóch powodów. Początkowo można było odnieść wrażenie, że nowa administracja amerykańska jest zainteresowana raczej szukaniem innej, różniącej jej od poprzedników formuły współpracy i obecności USA na wschodniej flance NATO i UE. Takie wnioski można było wyciągnąć z pierwszej rozmowy telefonicznej, którą odbyłem na początku lutego 2021 r. wspólnie z Krzysztofem Szczerskim z nowym doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta Bidena, Jake’iem Sullivanem. W jej trakcie przedstawiłem znaczenie B9 dla budowy bezpieczeństwa zarówno regionalnego, jak i w wymiarze całego kontynentu.

Skutkiem zainteresowania nową administracją waszyngtońskiej tym formatem było uczestnictwo prezydenta Bidena w formule wideo w Szczycie B9 w Bukareszcie w maju tego samego roku (uczestniczył w nim też Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg).

Od jesieni 2021 r. w związku z narastającym prawdopodobieństwem agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie zarówno kontakty bilateralne polsko-amerykańskie, jak i w formule USA+B9 stały się bardziej intensywne na szczeblu głów państw, a także na poziomie ich doradców ds. bezpieczeństwa. Kwestia znaczenia współpracy USA–B9 była szczegółowo omawiana przeze mnie z Jake’iem Sullivanem 7 października 2021 r. na marginesie spotkania doradców ds. bezpieczeństwa państw NATO w Brukseli.

Począwszy od telefonicznych konsultacji prezydenta Bidena z B9 w dniach poprzedzających atak Rosji na Ukrainę, 9 grudnia 2021 r.¹⁴, Bukaresztańska Dziewiątka stała się platformą bieżących konsultacji prezydenta USA z szefami państw regionu, a oprócz tego Polska i Rumunia jako państwa wiodące były dopraszane do innych formatów konsultacyjnych (USA+G7+UE+NATO).

Obecnie z jednej strony możemy obserwować różnice wewnątrz Dziewiątki wobec angażowania się w pomoc Ukrainie (Węgry i Słowacja), z drugiej zaś inicjatywy na rzecz rozszerzenia formatu,

¹⁴ Nastąpiło to zaraz po telefonicznym kontakcie Bidena z przywódcami Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Włoch, co wywołało zaniepokojenie i rozczarowanie ze strony państw wschodniej Europy i spowodowało, że prezydent USA zdecydował się na konsultacje również i z B9.

o czym świadczy udział państw nordyckich na ostatnim szczycie B9 w Wilnie. Niezależnie od ostatecznego kształtu i dalszego znaczenia B9 (czy B9+) w przyszłości nie zmienia to faktu, że odegrał on niezwykle istotną rolę zwłaszcza przez pierwsze dwa lata wojny w Ukrainie.

Agresja Rosji przeciw Ukrainie

Informacje na temat zaangażowania się BBN we wsparcie Prezydenta w jego aktywności wobec agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie, z uwagi na ciągle dziejący się konflikt, siłą rzeczy mogą być przedstawione w ograniczony sposób. Przekonanie o nadchodzącym ataku Moskwy od lata 2021 r. było budowane na podstawie meldunków służb wywiadowczych własnych i sojuszniczych. Informacje z tym związane przekazywane były również w rozmowach z wysokimi przedstawicielami państw NATO, tak jak to miało miejsce podczas moich rozmów z Jake’iem Sullivanem podczas spotkania w Brukseli 7 października 2021 r.

Jesienią 2021 r. podstawową sprawą było przygotowanie wsparcia sojuszniczego na wypadek wybuchu wojny. W pierwszym rządzie chodziło tu o stworzenie warunków do przerzutu i obecności wojsk amerykańskich wspomagających reakcje państwa polskiego w momencie rozpoczęcia działań rosyjskich przeciw Kijowowi. Przy czym gotowość do reagowania uwzględniać musiała różne scenariusze przyszłych zdarzeń. Tu ciężar przygotowań spoczywał na Ministerstwie Obrony kierowanym przez ministra Błaszczaka i przedstawicielach Sił Zbrojnych działających w kontakcie z Pentagonem i wojskowymi wysłannikami US Army w Polsce. W celu zapewnienia Prezydentowi bieżącej informacji do udziału w dokonywanych przygotowaniach został przeze mnie oddelegowany ówczesny Dyrektor Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi generał Dariusz Łukowski. W tym okresie jeszcze jesienią 2021 r. dokonano wyboru lotniska w Rzeszowie – Jasionce¹⁵ – jako miejsca

¹⁵ Inicjatywa wyszła od MON, zgodnie z intencją rządu realizowaną przez ministra Błaszczaka, aby powodować obecność amerykańską możliwie blisko naszej wschodniej granicy.

potencjalnego przerzutu żołnierzy amerykańskich, co nastąpiło na początku lutego 2022 r., tuż przed atakiem rosyjskim na Ukrainę. W sumie Amerykanie przerzucili na teren południowo-wschodniej Polski 5 tys. żołnierzy z 82 Dywizji Powietrznodesantowej, a w następnych tygodniach Rzeszów w naturalny sposób stał się hubem dla pomocy wojskowej udzielanej Ukrainie.

Również jesienią 2021 r. BBN we współpracy z minister Małgorzatą Paprocką, odpowiedzialną w Kancelarii Prezydenta za sprawy prawno-ustrojowe, dokonał przeglądu aktów prawnych pod kątem działań, jakie państwo polskie musiałoby podjąć w zależności od rozwoju sytuacji.

W tym czasie główny ciężar relacji ze stroną ukraińską spoczywał na BPM, z Jakubem Kumochem na czele. BPM organizowało grudniowe spotkanie prezydentów Polski i Ukrainy w Wiśle i wizytę Prezydenta Dudy wspólnie z prezydentem Litwy w Kijowie tuż przed atakiem rosyjskim. Zarówno przed atakiem rosyjskim, jak i w następnych miesiącach Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Biuro Polityki Międzynarodowej były głównymi strukturami obsługującymi działania Prezydenta. Oczywiście aktywności moje jako szefa BBN i Jakuba Kumocha kierującego BPM w wielu przypadkach zachodziły na siebie i stąd często występowaliśmy razem w delegacjach Prezydenta czy osobnych spotkaniach bez jego udziału.

Jednak istniał pewien podział zadań. BPM było wiodące dla kontaktów ze stroną ukraińską, a w relacjach krajowych dla kontaktów z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Z kolei Biuro Bezpieczeństwa Narodowego koordynowało kwestie naszej współpracy i kontaktów w ramach NATO, a w relacjach krajowych byłem pierwszą osobą Prezydenta do spraw kontaktów z Ministrem Obrony Narodowej czy Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, a także łącznikiem między Prezydentem a rządem m.in. poprzez uczestnictwo zarówno w naradach organizowanych przez Prezydenta, jak i w posiedzeniach Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.

BBN pozostawało natomiast w permanentnym kontakcie z Radą Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy z sekretarzem Ołeksijem

Daniłowem na czele. Jednocześnie utrzymywałem stały kontakt z Jensem Plötnerem, doradcą Kanclerza Olafa Scholtza ds. międzynarodowych i bezpieczeństwa, i Emmanuelem Bonne, doradcą Prezydenta Emmanuela Macrona, co miało znaczenie zwłaszcza w kontekście przygotowań do spotkania Trójkąta Weimarskiego. Spotkanie odbyło się 8 lutego 2022 r. w Berlinie, a Prezydentowi towarzyszyły trzy osoby: ja jako Szef BBN, Szef BPM Jakub Kumoch i sekretarz stanu w MSZ Szymon Szykowski vel Sęk. Było to pierwsze od 2011 r. spotkanie na tak wysokim szczeblu i miało bardzo dynamiczny charakter.

Przywódcy Niemiec i Francji dążyli do uzyskania akceptacji przez stronę polską komunikatu końcowego w duchu niekorzystnych dla Ukrainy porozumień mińskich, żyrowanych przez Berlin i Paryż, a które właśnie okazywały się całkowicie bezużyteczne wobec nadciągających wydarzeń. Prezydent Andrzej Duda zachował zdecydowane stanowisko wspierające racje Ukrainy i ostateczny wspólny komunikat został uzgodniony po konsultacjach telefonicznych ze stroną ukraińską, przeprowadzonych przez doradców prezydentów Francji i Polski: Kumocha i Bonne’a.

Przebieg Szczytu Trójkąta Weimarskiego w Berlinie potwierdził, że postawa Niemiec i Francji jako czołowych państw UE nie będzie decydująca dla przebiegu wydarzeń w następnych tygodniach. Tutaj najważniejszymi okazały się zdolność państwa ukraińskiego do samodzielnego odparcia ataku rosyjskiego w pierwszych dniach wojny, a zaraz potem reakcja Stanów Zjednoczonych i Polski udzielającej, jako państwo frontowe, bezwarunkowej pomocy Ukrainie w każdym (również wojskowym) wymiarze, przy jednoczesnym zaangażowaniu władz państwa i spontanicznej akcji setek tysięcy Polaków. W pierwszych tygodniach wojny istotne okazało się również niezwykle silne zaangażowanie Wielkiej Brytanii. Jako Szef BBN zarówno przed atakiem rosyjskim na Ukrainę, jak i w pierwszych tygodniach wojny pozostawałem w stałym kontakcie z doradcą premiera Wielkiej Brytanii Stephenem Lovegrovem.

Zaangażowanie Polski odegrało decydującą rolę dla przebiegu wojny, zwłaszcza w pierwszym półroczu jej trwania. Najważniejsza

była decyzja o przyjęciu wojsk sojuszniczych i utworzeniu na naszym terytorium hubu, umożliwiającego stały przerzut prawie całej pomocy wojskowej Zachodu dla Ukrainy. Drugą była decyzja o przekazaniu walczącej Ukrainie w pierwszych miesiącach agresji prawie 300 czołgów i innych pojazdów stanowiących wyposażenie dla dwóch brygad pancernych. Byliśmy pierwszymi udzielającymi pomocy w postaci ciężkiego uzbrojenia w tak dużej skali, w trudnym momencie walk Ukraińców z najeźdźcą rosyjskim, podczas gdy w tym samym czasie inne państwa, łącznie z USA, zachowywały powściągliwość i przekazały Kijowowi tylko lekki sprzęt wojskowy w obawie przed eskalacją ze strony Moskwy.

Decyzje w tych sprawach wypracowywał i podejmował rząd (w wypadku organizacji hubu w Rzeszowie w porozumieniu z Amerykanami). Kwestie bieżącej pomocy Ukrainie, zapewnienia bezpieczeństwa w kraju również przed działaniami hybrydowymi, a także wojskowej współpracy sojuszniczej były omawiane przez istniejący od jesieni 2020 r. (dzięki wnioskowi wynikającym z podpisanej przez Prezydenta SBN) Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, kierowany kolejno przez wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego, a następnie ministra obrony Mariusza Błaszczaka. Uczestniczyłem w tych obradach jako przedstawiciel Prezydenta.

Równolegle odbywały się narady zwoływane przez Prezydenta i organizowane przez BBN. Te z kolei, obok wymiany informacji z rządem, służyły koordynacji i określaniu strategii działań kierownictwa państwa, zwłaszcza w odniesieniu do polityki zagranicznej, w której Prezydent odgrywał wiodącą rolę. W tym wypadku międzynarodową pozycję głowy państwa budowały jego rola w kontaktach z Ukrainą dzięki osobistym relacjom z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim oraz duża popularność wśród samych Ukraińców, poczynając od pierwszej od wybuchu wojny wizyty Prezydenta w Kijowie 13 kwietnia 2022 r. (za organizację i koordynację wyjazdów odpowiadał BBN).

Kluczowe znaczenie miały też relacje z prezydentem Stanów Zjednoczonych Joe Bidenem. Prezydent Duda od samego początku

zabiegał o wsparcie dla Ukrainy, zwłaszcza dla zniesienia ograniczeń w zakresie dostaw rodzajów broni. Tę kwestię poruszał wielokrotnie w rozmowach telefonicznych z prezydentem Bidenem przy silnym wsparciu ze strony ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii Borisa Johnsona, z którym rozmawiał bezpośrednio w Londynie 7 kwietnia 2022 r. Zmiana postawy w odniesieniu do dostaw ciężkiej broni, rakiet i lotnictwa ze strony USA nastąpiła po wizycie prezydenta Bidena w Polsce 25–26 marca w Rzeszowie i Warszawie, a także po bezpośrednich rozmowach z Prezydentem Dudą.

Swoją determinacją i działaniami Polska wywierała z jednej strony presję na swoich sojuszników, z drugiej zaś narażała się na ryzyko odwetu ze strony Rosji. Kwestia zabezpieczenia naszego kraju przed taką ewentualnością, z uwzględnieniem scenariuszy odpowiedzi w razie ataku, była przedmiotem narad wewnętrznych zwoływanych przez Prezydenta, a także w ramach Komitetu Bezpieczeństwa. Stała się też przedmiotem rozmów Prezydenta Dudy z sojusznikami, zwłaszcza z prezydentem USA, a także moich, bardziej szczegółowych rozmów z Jakiem Sullivanem (telefonicznych i bezpośrednich: podczas wizyty prezydenta Bidena w Polsce w marcu 2022 r., a później podczas mojej wizyty w Waszyngtonie 3–4 sierpnia) i przedstawicielami Pentagonu oraz w roboczym kontakcie z ambasadorem USA w Warszawie Markiem Brzezińskim.

Podsumowanie

Ustrojowe ograniczenia narzucane Prezydentowi nie zmieniają faktu, że jest on najwyższym przedstawicielem państwa w relacjach międzynarodowych, zwierzchnikiem sił zbrojnych, a dzięki bezpośrednim wyborom posiada najsilniejszy mandat do pełnienia swego urzędu spośród wszystkich polityków sprawujących władzę w Polsce. Ma to kluczowe znaczenie zwłaszcza w momentach kryzysowych dla państwa: przesilenia politycznego wewnątrz kraju czy zagrożenia zewnętrznego. Dobitnie pokazały to pierwsze miesiące agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie.

Ograniczenia Prezydenta odnośnie do bieżącego kierowania państwem są niewspółmiernie duże w stosunku do jego formalnej, a w sytuacjach kryzysowych realnej roli głowy państwa, obdarzonej mandatem otrzymanym bezpośrednio od milionów obywateli. Jego kompetencje pozwalają jedynie na wywieranie wpływu na rząd bez możliwości bezpośredniego sprawowania władzy, co w sytuacjach kryzysowych niesie ze sobą ryzyko wielkiego spowolnienia, a w skrajnych przypadkach – paraliżu procesu kierowania państwem w sytuacji zagrożenia.

Rozwiązaniem byłoby albo wprowadzenie systemu kanclerskiego, albo prezydenckiego lub półprezydenckiego, w którym prezydent wyznaczałby niektórych ministrów, zwłaszcza Obrony i Spraw Zagranicznych. Każda z tych zmian wymagałaby zmiany konstytucji, co na dzień dzisiejszy wydaje się mało prawdopodobne.

W tej sytuacji w większości wypadków Prezydent uczestniczy w kierowaniu państwem za pomocą pośrednich środków, z groźbą blokady w tle jako ostatecznym argumentem. Dlatego też istotne staje się budowanie sprawnych kanałów komunikacji na linii Prezydent–rząd na różnych poziomach, a także wypracowywaniu procedur podejmowania decyzji z udziałem Prezydenta, czemu służyło m.in. przeprowadzenie ćwiczenia KRAJ. Oczywiście o współpracę jest łatwiej w sytuacji, gdy Prezydent i rząd wywodzą się z jednego środowiska politycznego.

Z takim stanem mieliśmy do czynienia przez osiem lat obu kadencji Prezydenta Andrzeja Dudy, co nie oznaczało, że spory, a nawet konflikty, nie miały miejsca. Jednocześnie musimy pamiętać, że prezydentura Andrzeja Dudy, zwłaszcza pod koniec pierwszej i przez całą drugą kadencję, w związku z zagrożeniami, jakie się pojawiły, wymagała od Prezydenta bezpośredniego zaangażowania w podejmowanie decyzji dotyczących bezpieczeństwa kraju w stopniu nieporównywalnie większym, niż czynili to jego poprzednicy.

Wyzwania, takie jak pandemia COVID-19, ewakuacja i zaangażowanie naszych żołnierzy w Afganistanie, wojna hybrydowa na granicy z Białorusią i wreszcie kierowanie państwem wobec agresji rosyjskiej przeciw Ukrainie, wymagały ścisłej koordynacji działań Prezydenta i rządu.

W czasie pierwszej kadencji Prezydenta Dudy dzięki wspólnemu wysiłkowi udało się wypracować mechanizmy współdziałania z rządem, co mimo pewnych słabości systemu kierowania państwem pozwoliło w sprawny sposób stawiać czoła kolejnym zagrożeniom, z którymi mamy do czynienia od ponad pięciu lat.

Copyright (c) 2025 Paweł Soloch.

✉ pawel.soloch@msz.gov.pl

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

DOI:10.59800/bn/208628