



**KOHABITACJA – STREFA ZDEMILITARYZOWANA.
CZY ZBUDOWALIŚMY NOWĄ JAKOŚĆ
WE WSPÓŁDZIAŁANIU PREZYDENTA I RZĄDU
W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA?**

**COHABITATION – DEMILITARIZED ZONE.
HAVE WE ESTABLISHED A NEW QUALITY
IN THE COOPERATION BETWEEN THE PRESIDENT
AND THE GOVERNMENT IN SECURITY MATTERS?**

Marcin Skowron

Abstrakt: Tekst analizuje wpływ kohabitacji Prezydenta Andrzeja Dudy i rządu na sprawy bezpieczeństwa państwa w latach 2023–2025. Brak pozytywnych doświadczeń dotyczących współdziałania odmiennych politycznie ośrodków władzy wykonawczej był wyzwaniem dla kształtującego się układu kohabitacyjnego po wyborach parlamentarnych w 2023 r. Mimo kampanijnych deklaracji Prezydenta i rządu o wyjęciu spraw bezpieczeństwa z politycznego sporu, poziom realnej współpracy pozostawał kwestią otwartą. Kluczowa dla sformułowania oceny kohabitacji była analiza obszarów, w których brak bieżącej współpracy przekładałby się negatywnie na zarządzanie bezpieczeństwem państwa. Są to: stanowienie prawa i przygotowywanie dokumentów strategicznych; utrzymywanie formatów konsultacji; przygotowywanie się do współdziałania w sytuacjach kryzysowych; nieupolitycznianie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP; spójna polityka zagraniczna. Mimo licznych zastrzeżeń, przede wszystkim w kontekście trwającego konfliktu politycznego, jakość współpracy Prezydenta i rządu na polu bezpieczeństwa należy ocenić pozytywnie. Polityka bezpieczeństwa opierała się o kontynuację – utrzymano kanały komunikacji, współpraca nie zaburzała funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Tym samym możemy mówić o pewnym postępie we wzmacnianiu odporności państwa w krytycznych warunkach politycznego konfliktu. Kontynuacja tego procesu powinna obejmować usprawnienie przepływu informacji między ośrodkami władzy, wzmacnianie współpracy dotyczącej komunikacji strategicznej czy doprecyzowanie zasad i procedur kierowania obroną państwa.

Słowa kluczowe: kohabitacja, współpraca, bezpieczeństwo narodowe, konflikt polityczny, ustrój polityczny

Abstract: The text analyzes the impact of the cohabitation of President Andrzej Duda and the government on state security issues in 2023–2025. Lack of positive experience with the interaction of politically disparate centers of executive power was a challenge for the emerging cohabitation after the 2023 parliamentary elections. Despite campaign declarations by the President and the government to take security issues out of the political fray, the scope of real cooperation remained an open question. Key to formulating an assessment of the cohabitation was an analysis of areas where a lack of ongoing cooperation would translate negatively into state security management. These include: legislating and preparing

strategic documents; maintaining consultation formats; preparing for interaction in crisis situations; non-politicization of the supremacy of the Polish Armed Forces; and coherent foreign policy. Despite numerous reservations, primarily in the context of the ongoing political conflict, the quality of cooperation between the President and the government in the security field should be assessed positively. Security policy was based on continuity, channels of communication were maintained, cooperation did not disrupt the functioning of structures responsible for state security. Thus, we can speak of some progress in strengthening the resilience of the state in critical conditions of political conflict. Further continuation of this process should include improving the flow of information between the centers of power, strengthening cooperation on strategic communication or clarifying the rules and procedures for directing state defense.

Keywords: cohabitation, cooperation, national security, political conflict, political system

Polska nie miała doświadczeń z okresów kohabitacji, które mogłyby być pozytywnym punktem odniesienia w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa. Przez trzy dekady demokracji kwestie obronne były zazwyczaj częścią szerszego sporu odmiennych politycznie ośrodków władzy – Prezydenta i rządu – o niewielu epizodach konstruktywnego współdziałania, a i niewielu przykładach zabiegania o taką współpracę.

Tymczasem w danych nam realiach ustrojowych funkcjonowanie w stanie kohabitacji – już z samej natury będącej zjawiskiem wysoce konfliktowym – jest permanentną i dotkliwą słabością systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bez wypracowania formalnych ram oraz utrwalenia w kulturze politycznej mechanizmów kohabitacyjnych relacji Prezydenta i rządu – gdzie spór polityczny nie będzie wypierał polityki wykraczającej poza parlamentarne kadencje – będziemy się wciąż konfrontować z destrukcyjnymi dla bezpieczeństwa państwa ryzykami. Ryzykami obejmującymi nie tylko spowolnienie, lecz także paraliżowanie reform bezpieczeństwa, zaburzenie bieżącego zarządzania państwem,

spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz erozję morale struktur siłowych. Może to w końcu rodzić realne zagrożenie w sytuacji kryzysu, gdy reakcja państwa bezwzględnie wymaga już ścisłego współdziałania organów władzy wykonawczej.

Po utworzeniu nowego rządu w wyniku wyborów parlamentarnych w 2023 r. po raz kolejny stanęliśmy w obliczu prowadzenia spraw bezpieczeństwa w niesprzyjających warunkach kohabitacji.

Ten tekst jest próbą oceny półtora roku współpracy Prezydenta Andrzeja Dudy oraz rządu utworzonego przez Koalicję Obywatelską, PSL, Polskę 2050 i Nową Lewicę. Przede wszystkim jednak stanowi próbę nakreślenia akceptowalnego z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego modelu kohabitacji, będącego użytecznym na potrzeby zarówno badań układów władzy, jak i praktycznego budowania relacji między środowiskiem prezydenckim i rządowym. Trzeba przy tym zaznaczyć, że mimo próby zachowania obiektywizmu przedstawiono tu spojrzenie pracownika ośrodka prezydenckiego na kwestię kohabitacji i cenne byłoby przyszłe poszerzenie analizy o perspektywę strony rządowej.

* * *

Mimo fundamentalnego znaczenia temat kohabitacyjnego współdziałania egzekutywy w sprawach bezpieczeństwa nie doczekał się dotąd głębszych analiz. Oceny w tym obszarze były formułowane zazwyczaj w sposób publicystycznie uproszczony jako część refleksji na temat szerszego współdziałania Prezydenta oraz rządu. Notorycznie i szkodliwie sprowadzając przy tym uprawnienia Prezydenta do kompetencji negatywnych, blokujących stanowienie prawa i podejmowania decyzji.

Wobec pięciokrotnej dotychczas kohabitacji po 1989 r. (z czego dwukrotnie zaledwie kilkumiesięcznej) jaskrawym przykładem konfliktowego współdziałania była relacja między Prezydentem Lechem Kaczyńskim a rządem PO-PSL w latach 2007–2010. Ówczesne spory dotyczyły np. tempa profesjonalizacji armii i zawieszenia obowiązkowego poboru czy negocjacji z USA o rozmieszczeniu w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Podobnie

jak w okresie kohabitacji Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z rządem AWS-UW w latach 1997–2021 szczególną kwestią sporną pozostawał podział kompetencji w polityce zagranicznej dotyczącej spraw bezpieczeństwa.

Ta ranga doświadczeń, budująca społeczne wyobrażenia współpracy Prezydenta i rządu, w gruncie rzeczy nie daje precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, w jakich kategoriach powinniśmy oceniać jakość kohabitacji w sprawach bezpieczeństwa. Jaki jej poziom traktować jako akceptowalny, a jaki wprost zagrażający bezpieczeństwu. A jeżeli myślimy o budowaniu bezpieczeństwa narodowego obejmującego wszystkie wymiary funkcjonowania państwa, oczywistym elementem analiz powinno być rozwijanie mechanizmów współdziałania władz niezależnych od kształtu demokratycznych rozstrzygnięć wyborczych. W erze myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach budowania odporności państwa skuteczna kohabitacja jest jednym z jej wymiarów.

* * *

Niewątpliwie od współpracy w warunkach kohabitacji nie powinniśmy wymagać w pełni ujednoliconego podejścia do spraw bezpieczeństwa. Byłoby to poniekąd sprzeczne z pragmatyką demokratycznej konkurencji politycznej. Niezależnie od poziomu kultury na partyjnej scenie trudno oczekiwać wyjęcia jakiegokolwiek sfery z politycznej debaty, tym bardziej jeżeli przenika ona tak wiele obszarów funkcjonowania państwa w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym.

Nie powinniśmy także sprowadzać skuteczności kohabitacji do wymiaru personalnego – czyli stylu sprawowania władzy i zdolności liderów do dialogu i współpracy. Mimo że w każdym reżimie politycznym relacje tego rodzaju niejednokrotnie odgrywają decydującą rolę, podejście to jest kruchym fundamentem zarządzania funkcjonowaniem państwa, o dużej przypadkowości i niedającym rękojmi prowadzenia długofalowej i konsekwentnej polityki bezpieczeństwa.

Skutecznej realizacji kohabitacji sprzyjałby wyraźny rozdział kompetencji między ośrodkami władzy. W polskich realiach ustrojowych

jest to jednak warunkiem trudno osiągalnym z powodu napięć w ramach egzekutywy ujętych już na poziomie Konstytucji RP. Obecnie trudno oczekiwać tu jakichkolwiek zmian, gdyż musiałyby się wiązać z ograniczeniem uprawnień Prezydenta RP bądź Rady Ministrów. Innymi słowy, rzecz dotyczy podążenia w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego lub prezydenckiego. Mimo iż środowiska eksperckie wskazują od lat na potrzebę obrania którejś z dróg, na poziomie politycznym nie jesteśmy nawet w przedsionku dyskusji o ustrojowych zmianach na poziomie konstytucyjnym. A powinniśmy ją toczyć.

Pięć filarów współdziałania

Mimo powyższych zastrzeżeń pewien poziom wzajemnej zgody co do generalnych założeń polityki, osobista odpowiedzialność za interes państwa oraz podstawowe normatywne bezpieczniki dotyczące współpracy ośrodków władzy są oczywiście nieodzowne dla prowadzenia współpracy. Jej realna jakość zależy natomiast przede wszystkim od poziomu praktycznego współdziałania w krytycznych dla bezpieczeństwa państwa obszarach, w których brak współdziałania pociągałaby za sobą realne, a nie jedynie polityczno-wizerunkowe szkody. Ich zdiagnozowanie powinno być punktem wyjścia do zbudowania pożądanego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa modelu kohabitacji.

Opierając się o doświadczenia obu kadencji Prezydenta Andrzeja Dudy – które w największym stopniu skonfrontowane zostały ze współczesnymi wyzwaniem – można wskazać pięć głównych filarów takiej współpracy. Są to kolejno:

1. Współdziałanie w stanowieniu prawa oraz przygotowywaniu dokumentów strategicznych.
2. Utrzymywanie formatów konsultacji.
3. Przygotowywanie się do współdziałania w sytuacjach kryzysowych.
4. Nieupolitycznianie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP.

5. Prowadzenie spójnej polityki zagranicznej.

Dla porządku warto zaznaczyć, że praktyczna współpraca w ramach tych pięciu filarów nie wyczerpuje katalogu oddziaływania przez Prezydenta na sprawy bezpieczeństwa. Odwołując się ponownie do praktyki sprawowania urzędu przez Andrzeja Dudę, można wskazać na wiele kompetencji, nieuwjętych wprost w szczegółowych normach prawnych, a wywodzących się chociażby z generalnej konstytucyjnej powinności stania na straży bezpieczeństwa państwa. To m.in. pełnienie roli patrona procesów modernizacyjnych, zarówno w obszarze Sił Zbrojnych RP i innych formacji mundurowych, jak i w wymiarze gospodarczym, wspieranie krajowego przemysłu zbrojeniowego¹, promowanie spraw bezpieczeństwa wśród obywateli czy wreszcie stabilizowanie emocji społecznych w obliczu sytuacji zagrożenia.

* * *

W tych właśnie obszarach mieścił się główny ciężar współpracy Prezydenta Andrzeja Dudy z poszczególnymi rządami w latach 2015–2025: dwukrotnie z rządem wywodzącym się z własnego środowiska politycznego, tworzonym przez premierów Beatę Szydło (2015–2018) oraz Mateusza Morawieckiego (2018–2023), i także dwukrotnie z rządem wywodzącym się z odmiennego obozu politycznego – tworzonym przez premierów Ewę Kopacz (ta współpraca w 2015 r. miała charakter krótkotrwały) oraz Donalda Tuska (od 2023 r.).

Współpraca z rządem Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023 z punktu widzenia bezpieczeństwa bez wątpienia prowadzona była w środowisku politycznie przyjaznym. Efektem tego było płynne uruchomienie bezprecedensowych w europejskiej skali procesów – zwiększenie nakładów obronnych do ponad 4 proc. PKB, wzrost liczebności armii, największa od przeszło pół wieku modernizacja techniczna, przyjęcie znacznych sił sojuszniczych na terytorium RP, pomoc militarna dla Ukrainy i przede wszystkim zgodne podejście do

¹ Wskazać tu można na szereg wizyt w zakładach zbrojeniowych, nagradzanie polskich produktów przemysłu zbrojeniowego, formułowanie oczekiwań zarówno w ramach dokumentów strategicznych, jak i konsultacji ze stroną rządową oraz takie inicjatywy, jak przygotowanie trzech edycji katalogu z ofertą polskiego przemysłu zbrojeniowego.

trzech kryzysów bezpieczeństwa – pandemii koronawirusa, kryzysu na granicy polsko-białoruskiej i wojny Rosji przeciwko Ukrainie.

Nie było to współdziałanie zawsze w pełni zgodne. Spory dotyczyły m.in. polityki kadrowej, kierunków modernizacji armii (w tym dotyczącej Marynarki Wojennej), reform strukturalnych związanych z systemem kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP czy zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Nierealizowanym przez dłuższy czas postulatem Prezydenta była także kwestia podniesienia wydatków na obronność, przedstawiona jeszcze przed Szczytem NATO w Warszawie w 2016 r. W szerszym planie pojawiały się też różnice zdań dotyczące rozwiązań w obronie cywilnej.

Mimo sporów, przybierających chwilami gwałtowny i publiczny charakter, nie można traktować tej współpracy w kategorii klasycznie rozumianej kohabitacji – a więc współpracy naznaczonej nie tylko różnicami programowymi i merytorycznymi, lecz także partyjną konkurencją polityczną i światopoglądową².

Do tak rozumianej kohabitacji doszło dopiero po wyborach parlamentarnych w 2023 r. Kampanii wyborczej poprzedzającej utworzenie nowego rządu oraz samemu procesowi zmiany władzy towarzyszyły wyjątkowo intensywne emocje polityczne, będące złą prognozą co do powyborczego charakteru relacji Prezydenta z rządem. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w wymiarze retorycznym konkurujące partie deklarowały zachowanie ciągłości w sprawach bezpieczeństwa oraz wyjęcie ich poza nawias politycznych sporów, co od początku deklarował także Prezydent. Jednocześnie w wymiarze merytorycznym programy stronnictw nie stały się tematem szerokiej debaty publicznej, nie licząc być może podejścia do realizacji strategicznych projektów infrastrukturalnych³. Te projekty jednak – niesłusznie – postrzegano przede wszystkim w kontekście gospodarczym, a nie bezpieczeństwa.

² Niektóre problemy dotyczące współdziałania Prezydenta RP z rządami Zjednoczonej Prawicy zostały szerzej nakreślone w artykule ambasadora Pawła Solocho.

³ Należy do nich zaliczyć przede wszystkim projekty energetyczne związane z energią jądrową oraz obejmujące infrastrukturę morską i transportową, związaną z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Mimo napięć na scenie politycznej konstytuującej się na przełomie 2023 i 2024 r. współpracy Prezydenta oraz nowego rządu towarzyszyły okoliczności sprzyjające zbudowaniu kohabitacji, która opierałaby się o równowagę postrzegania obydwu ośrodków władzy wykonawczej.

* * *

Pierwszą z okoliczności była sytuacja bezpieczeństwa w Europie, związana z trwającą od lutego 2022 r. rosyjską agresją na Ukrainę. W Polsce i państwach bałtyckich agresja została dodatkowo poprzedzona hybrydowym atakiem na granice z wykorzystaniem sztucznie wytworzonej migracji. Wobec pełnoskalowego konfliktu przy granicy NATO i UE system bezpieczeństwa państwa po raz pierwszy zaczął być postrzegany nie w kontekście abstrakcyjnych scenariuszy zagrożeń, a realnego funkcjonowania w sytuacji kryzysu i wojny.

Oczywiste stały się w tej sytuacji oczekiwania społeczne dotyczące zarówno agend politycznych Prezydenta i rządu, jak i wzajemnej współpracy. Krytyczne tego znaczenie oddało badanie opinii publicznej sporządzone w połowie stycznia 2024 r., zgodnie z którym ponad 75 proc. obywateli oceniło, że trwający konflikt polityczny na szczytach władzy przekłada się negatywnie na bezpieczeństwo państwa⁴. Innymi słowy, aż trzy czwarte obywateli doświadczało spadku poczucia bezpieczeństwa wywołanego sporem politycznym. Był to alarmujący sygnał wskazujący, że po kilkudziesięciu miesiącach najcięższych kryzysów w III RP zamiast wysyłania sygnałów o stabilności układ polityczny potęgował poczucie zagrożenia. Innym wskaźnikiem oddającym postrzeganie sytuacji bezpieczeństwa przez obywateli było wysokie poparcie dla postulatów zwiększania przez państwo nakładów obronnych, ale też wprowadzania dodatkowych form przeszkolenia wojskowego obywateli⁵.

Drugą okolicznością sprzyjającą budowaniu równowagi w postrzeganiu obu ośrodków władzy było wzmocnienie pozycji politycznej

⁴ Sondaż United Surveys dla Wirtualnej Polski, 14 stycznia 2024 r.

⁵ Miało to potwierdzenie nie tylko w szeregu badań opinii publicznej, lecz także w ogólnym tonie publicznej, w tym medialnej debaty.

Prezydenta Andrzeja Dudy. Opierała się ona nie tylko o tradycyjnie silne w czasie kryzysu kompetencje głowy państwa oraz władzę symboliczną związaną z silnym mandatem prezydenckim. Zasobem Prezydenta stało się w gruncie rzeczy wyjątkowe wśród polskich polityków doświadczenie w sprawach bezpieczeństwa, zgromadzone przez 8 lat sprawowania urzędu, oraz zbudowana na forum międzynarodowym pozycja. Przede wszystkim w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi oraz sojusznicznymi państwami tzw. wschodniej flanki. Prezydent do 2023 r. uczestniczył w dziewięciu szczytach NATO, w tym także w roli gospodarza; miał doświadczenie we współpracy z trzema amerykańskimi administracjami⁶, bezpośrednio uczestniczył w uruchomieniu zmian w systemie bezpieczeństwa państwa oraz współkoordynował krajową politykę wobec kryzysów bezpieczeństwa.

Sprzyjającą kohabitacji okolicznością było także objęcie w nowym rządzie resortów związanych z armią oraz sprawami wewnętrznymi przez polityków o koncyliacyjnym profilu. Resort obrony narodowej objął polityk centrowy, także stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ostatecznie zajął polityk umiarkowany, mający ponadto doświadczenie we współpracy z Prezydentem Andrzejem Dudą w czasie 4-miesięcznej kohabitacji z 2015 r. Kilkukrotnie dochodziło także do bezpośrednich konsultacji Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów. Natomiast charakter konfrontacyjny miała momentami współpraca z kierownictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Polityka konsensusu Prezydenta stawiała wymagania przed kolejnymi Szefami Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W tym kontekście zarówno Dariusz Łukowski, Jacek Siewiera, jak i Paweł Soloch – kierujący BBN podczas pierwszego okresu kohabitacji w 2015 r. – zapewniali warunki ze strony Biura do współpracy, komunikacji i uzgodnień ze stroną rządową, niezależnie od napięć na pozostałych polach współdziałania.

⁶ Te kwestie zostały bliżej opisane w artykułach niniejszego Kwartalnika autorstwa Wojciecha Gerwela, Tomasza Szatkowskiego oraz dr. hab. Przemysław Żurawskiego vel Grajewskiego.

Te okoliczności były dogodnym punktem wyjścia do próby zbudowania nowej jakości kohabitacji, na czym bez wątpienia zależało Prezydentowi Andrzejowi Dudzie. Kohabitacji o licznych polach dialogu, opartej o ciągłość wzmacniania bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym oraz możliwie odseparowanej od politycznego sporu. Analiza praktycznej współpracy w pięciu zaproponowanych filarach kohabitacji powinna dać przybliżoną odpowiedź na pytanie, na ile udało się tę nową jakość zbudować.

I filar – współpraca w obszarze stanowienia prawa oraz przygotowywania dokumentów strategicznych

W każdych okolicznościach system bezpieczeństwa państwa musi podlegać stałej reformie, dostosowując się do nowych i przewidywanych zagrożeń, uwarunkowań sojuszniczych, procesów wewnętrznych związanych z kondycją ekonomiczną państwa, nastrojami społecznymi oraz prowadząc proces autokorekty dotychczas uruchamianych reform.

Wchodzące w grę zmiany, związane przede wszystkim ze stanowieniem prawa oraz formułowaniem założeń strategicznych w poświęconych bezpieczeństwu dokumentach – jak Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP czy Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowań do obrony państwa⁷ – każdorazowo wymagają konsultacji i współpracy Prezydenta oraz rządu.

Potrzeba reform i przeformułowania założeń strategicznych w ostatnich latach stała się dodatkowo oczywista. Polska po raz pierwszy od dekad zaczęła dysponować kompleksowym kapitałem wniosków z sytuacji kryzysowych. O ile wcześniej mogliśmy w głównej mierze opierać się o modele teoretyczne, w ostatnich latach odwołać się można było do realnych doświadczeń, w tym ćwiczeń angażujących najważniejsze osoby w państwie, jak i obserwacji wniosków płynących z wojny w Ukrainie.

⁷ Kwestia poruszona została szerzej w tekście Dariusza Łukowskiego oraz Lucjana Bełzy.

W tym też kontekście należy podkreślić, że kompetencje Prezydenta, odnoszące się do funkcjonowania państwa w czasie wojny, dają mu szczególnie mandat do formułowania oczekiwań w zakresie rozwiązań legislacyjnych czy doktrynalnych, które już w czasie pokoju muszą być projektowane pod kątem „oprzyrządowania” urzędu i tworzenia warunków do skutecznego realizowania zadań w czasie kryzysu.

Zgodnie z tym **pierwszą inicjatywą ustawodawczą przedstawioną w ramach współpracy z rządem było ponowne złożenie do Parlamentu projektu Ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa**, co miało miejsce 2 maja 2024 r.⁸. Projekt diagnozował luki w systemie bezpieczeństwa, dawał instytucjom państwa nowe narzędzia do reagowania na zagrożenia hybrydowe, podprogowe oraz agresję zbrojną. Nie naruszając kompetencji poszczególnych władz, tworzył jednocześnie mechanizmy ich lepszej współpracy.

Jeszcze przed złożeniem projektu Prezydent omawiał jego założenia z przedstawicielami Parlamentu oraz przedstawicielami rządu na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego w marcu 2024 r. oraz w czasie konsultacji na poziomie roboczym. Mimo deklaracji Prezydenta złożonej podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP na początku 2025 r. o gotowości do zrezygnowania z autorstwa przepisów na rzecz ich pilnego wdrożenia, należy niestety ocenić, że inicjatywa ta padła ofiarą szerszych politycznych niechęci oraz napięć, w efekcie czego prace nad nią zostały wstrzymane na poziomie sejmowej podkomisji.

⁸ Po raz pierwszy projekt został złożony do Sejmu 16 sierpnia 2023 r. Prace nad nim nie były kontynuowane w związku z zakończeniem kadencji Parlamentu.

Pewnym kompromisem wypracowanym wspólnie przez BBN z Ministerstwem Obrony Narodowej było włączenie części proponowanych przez Prezydenta zapisów do rozporządzeń⁹, a także do przygotowanej przez rząd Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, podpisanej przez Prezydenta 19 lipca 2024 r.

Na tym etapie **trudno ocenić losy drugiego złożonego przez Prezydenta projektu ustawy dotyczącego zmiany Konstytucji RP i zapisania w niej minimalnych nakładów obronnych na poziomie 4 proc. PKB**¹⁰. Na razie przedstawiciele rządu wskazują na zagrożenie ograniczenia tym elastyczności kształtowania budżetu obronnego, co jest pewnym paradoksem, jako że projekt miał być właśnie zabezpieczeniem przed sezonowością podejścia do spraw bezpieczeństwa. Można przy tym zaznaczyć, że propozycja miała na celu także wysłanie określonego komunikatu do Federacji Rosyjskiej oraz sojuszników o długofalowej determinacji Polski do wzmacniania bezpieczeństwa, a także miała stanowić bodziec inwestycyjny dla krajowego przemysłu zbrojeniowego.

Wobec braku dialogu ze strony rządu nad prezydenckimi ustawami zaznaczenia wymaga fakt, że Prezydent RP podpisał wszystkie 7 ustaw z obszaru bezpieczeństwa przygotowane przez obecny Parlament¹¹. Tym samym, **mimo przychylności części przedstawicieli**

⁹ Chociażby dotyczących włączenia marszałków Sejmu i Senatu do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

¹⁰ Projekt został złożony w dniu 7 marca 2025 r.

¹¹ Były to kolejno: Ustawa z dnia 7 marca 2024 r. o zmianie zakresu obowiązywania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 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; Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wsparcia przedsiębiorców zatrudniających żołnierzy Obrony Terytorialnej lub żołnierzy Aktywnej Rezerwy; Ustawa z dnia 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o działaniach antyterrorystycznych i ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej; Ustawa z dnia 9 stycznia 2025 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 roku o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz

rządu wobec prezydenckich inicjatyw bilansu współpracy w obszarze stanowienia prawa nie można ocenić obecnie jako satysfakcjonującego¹².

Te okoliczności miały pośredni wpływ na zawieszenie przygotowywania przez BBN kolejnych propozycji ustaw w obszarach wymagających uregulowania. Dotyczyły one współdziałania władz w sytuacji operacji sojuszniczej na terytorium RP, przedstawiania państwa na tory gospodarki wojennej czy też działań administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Odmienne wygląda sytuacja w przypadku współdziałania w pracach nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP, mającą zastąpić obecnie obowiązującą z 2020 r. Stworzenie najważniejszego w państwie dokumentu strategicznego ponownie wymagało współdziałania rządu przygotowującego projekt strategii, a także Prezydenta zatwierdzającego ją w drodze postanowienia. Był to też jeden z obszarów, w którym współpraca ośrodków władzy została w ostatnich latach dodatkowo w sposób pozytywny usankcjonowana. Idąc za wskazówkami Prezydenta, w Ustawie o obronie Ojczyzny z 2022 r. wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi prace nad projektem strategii uruchamiane są przez Radę Ministrów na podstawie przekazanych przez Prezydenta RP rekomendacji. Był to zapis nie tylko formalizujący dotychczas praktycznie nieuregulowany w tym względzie proces prac nad strategią, lecz także dodatkowo zacieśniający współdziałanie ośrodków władzy wykonawczej.

Zgodnie z tym w marcu 2024 r. Minister Obrony Narodowej zwrócił się do Prezydenta z prośbą o przekazanie rekomendacji. Zostały one przygotowane w BBN i przekazane przez Prezydenta RP Prezesowi Rady Ministrów 4 lipca 2024 r. Mimo pewnego opóźnienia w pracach nad dokumentem należy pozytywnie ocenić współpracę ośrodka prezydenckiego i rządu. W ramach powołanego międzyresortowego zespołu ds. przygotowania projektu strategii uczestniczą przedstawiciele Prezydenta RP, których rolą jest weryfikowanie

niektórych innych ustaw; Ustawa z dnia 6 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

¹² Stan na 10 lipca 2025 r.

kierunków prac pod kątem przedstawionych rekomendacji. Dotychczas uwzględniony został już szereg propozycji zgłaszanych przez stronę prezydencką, dotyczących także samego kształtu Strategii¹³.

Pełen katalog przygotowywanych przez Prezydenta i rząd dokumentów strategicznych dotyka materii niejawnej i tym samym nie powinny być one publicznie omawiane. Dotyczy to m.in. Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, Wojennego Systemu Dowodzenia, Planów Użycia Sił Zbrojnych RP i kwestii sojusznich planów obronnych. Jednakże współpracę w ich obszarze ponownie należy określić jako konstruktywną i w większości przypadków płynną.

II filar – utrzymywanie formatów konsultacji

W sposób oczywisty koniecznym elementem kohabitacji powinno być utrzymywanie zinstytucjonalizowanych formatów merytorycznego dialogu i konsultacji, których celem byłaby wymiana informacji, uzgadnianie stanowisk czy wypracowywanie formalnych i politycznych decyzji w sprawach bezpieczeństwa państwa. Obecnie odbywa się to przede wszystkim w ramach posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego, narad konsultacyjnych zwoływanych przez Prezydenta w sytuacjach kryzysowych, a także udziału przedstawicieli Prezydenta w ciałach kolegialnych, których gospodarzem jest strona rządowa. Ta ostatnia kategoria obejmuje dziś aż 8 formatów – Komitet Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa narodowego, Kolegium ds. Służb Specjalnych, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Komitet do Spraw Cyberbezpieczeństwa, Komitet Offsetowy, Rządowy Zespół Ochrony Ludności, a także te spośród posiedzeń Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa.

Pierwszą inicjatywą zaproponowaną przez Prezydenta w ramach współpracy z nowym rządem było zwołanie posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, które odbyło się zaledwie

¹³ Stan na 10 lipca 2025 r.

tydzień po zaprzysiężeniu rządu. Jego celem było zasygnalizowanie otwartości na współdziałanie z rządem, a także zapewnienie ciągłości realizowanej dotychczas polityki państwa w sprawach bezpieczeństwa. Przez Prezydenta z satysfakcją przyjęta została deklaracja o gotowości do regularnych spotkań w tej formule. Należy tu wspomnieć, że Prezydent Andrzej Duda utrzymał kształt Rady, zaproponowany jeszcze przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego, polegający na udziale w posiedzeniach zarówno najwyższych przedstawicieli Parlamentu i Rady Ministrów, jak i zasiadających w Sejmie głównych sił politycznych. Tym samym Rada stała się forum nie jedynie dialogu z rządem, a dawała również możliwość podjęcia dyskusji przez parlamentarną opozycję¹⁴.

W okresie współpracy z obecnym rządem Prezydent zwołał 6 posiedzeń Rady¹⁵, podczas których dyskutowano na tematy współpracy sojuszniczej, bezpieczeństwa granicy państwowej z Białorusią, współpracy z USA, wojny w Ukrainie, strategicznych inwestycji z obszaru bezpieczeństwa państwa, a także prezydenckich propozycji dotyczących ustawowych zmian w systemie bezpieczeństwa państwa. Nie wchodząc w szczegóły posiedzeń, które odbywają się w trybie niejawnym, dyskusje w ramach RBN mieściły się w ramach merytorycznych, pozwalających skonfrontować stanowiska, a także nie były przyczynkiem do publicznego konfliktu, czego można było doświadczyć w okresie burzliwej kohabitacji w latach 2007–2010.

Nowym formatem konsultacji Prezydenta i rządu, który w ostatnich latach zyskał szczególną rangę, były doraźnie zwoływane przez Prezydenta narady w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego z udziałem przedstawicieli rządu, Sił Zbrojnych RP oraz szefów służb specjalnych. Od momentu wybuchu pandemii, ataku hybrydowego na granicę Polski z Białorusią, wybuchu pełnoskalowej wojny Rosji przeciw Ukrainie, ale także przy okazji ewakuacji z Afganistanu czy ataku terrorystycznego na Izrael w BBN odbyło się

¹⁴ Kwestia współpracy rządu z parlamentem w sprawach bezpieczeństwa zasługuje na osobną analizę.

¹⁵ Posiedzenia odbywały się 20 grudnia 2023 r., 11 marca, 10 czerwca i 8 lipca 2024 r. oraz 24 lutego i 18 czerwca 2025 r. Bliższe ich omówienie znajduje się na stronie: www.bbn.gov.pl.

około stu tego rodzaju narad. W okresie obecnej kohabitacji zwoływane były one m.in. w sytuacji naruszenia przestrzeni powietrznej państwa przez obiekty Federacji Rosyjskiej. Mimo że zwoływanie narad miało charakter roboczy i nie w pełni zinstytucjonalizowany, stały się one stałym elementem współpracy Prezydenta oraz rządu, pozwalającym na skoordynowanie działań państwa na forum krajowym oraz międzynarodowym. Ponownie należy zwrócić uwagę na satysfakcjonującą otwartość strony rządowej co do udziału w tego rodzaju formule spotkań.

Mechanizmem najsilniej wspierającym bieżące współdziałanie Prezydenta i rządu w sprawach bezpieczeństwa, wprowadzonym do polskiego porządku prawnego w ostatnich kilkunastu latach, było zagwarantowanie udziału przedstawicieli Prezydenta w Komitecie Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa narodowego. Taki zapis zawarto w Ustawie o obronie Ojczyzny z 2022 r. Komitet, którego spotkania odbywają się w trybie cotygodniowym pod przewodnictwem wicepremiera, ministra obrony narodowej, jest dziś głównym miejscem roboczej współpracy Prezydenta RP, reprezentowanego przez Szefa BBN, z rządem w sprawach bezpieczeństwa. W jego ramach, w trybie niejawnym, dochodzi zarówno do omawiania bieżących informacji, jak i przygotowywania decyzji dotyczących spraw bezpieczeństwa. Dotychczasową współpracę w tej formule należy ocenić wysoko, przede wszystkim z powodu realnego przekładania się jej na działania zarówno rządu, jak i Prezydenta. Podobnie sytuacja wygląda w kontekście udziału przedstawicieli Prezydenta w posiedzeniach Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz posiedzeniach Rady Ministrów, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa.

Niestety cieniem na wysoko ocenianą przez ośrodek prezydencki współpracę w ramach komitetów położyła się rządowa propozycja nowelizacji Ustawy o Radzie Ministrów z początku 2025 r., zakładająca nieobligatoryjny jak dotychczas, a wyłącznie odbywający się na zaproszenie udział przedstawicieli Prezydenta w posiedzeniach komitetów oraz obradach rządu. Ta propozycja została przedstawiona bez konsultacji ze stroną prezydencką oraz bez przedstawienia

stosownej argumentacji. Niewątpliwie, gdyby została zrealizowana, byłby to krok w niekorzystnym kierunku. Obecne rozwiązania zostały wprowadzone na kanwie wniosków z kryzysu granicznego i wojny w Ukrainie, a ich celem było zapewnienie lepszej współpracy, koordynacji i komunikacji. W czasie kohabitacji rezygnacja z tego instrumentu wprost obniżyłaby poziom dwustronnej koordynacji.

Negatywną ocenę zapisów jako szkodzących współdziałaniu władzy wykonawczej przedstawiła także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, wskazując, że „uzasadnienie Projektu nie ułatwia uchwycenia ratio legis proponowanych zmian. Należy przy tym dodać, że uczestnictwo przedstawiciela Prezydenta RP w pracach Rady Ministrów było w przeszłości uzasadniane przez odwołanie się do konstytucyjnej zasady współdziałania władz. Rada Legislacyjna nie twierdzi, że obligatoryjny udział przedstawiciela Prezydenta RP w pracach i posiedzeniach (komitetów) Rady Ministrów jest wymogiem wprost wynikającym z Konstytucji RP, niemniej uzasadnienie Projektu nie przedstawia argumentów, dla których w ustawie należy zrezygnować z tego sposobu ułatwienia instytucjonalnego współdziałania organów władzy wykonawczej w sprawach dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa”¹⁶.

III filar – bieżące przygotowywanie się do współdziałania w sytuacjach kryzysowych

W realiach, w których odpowiedzialność za kierowanie obroną państwa spoczywa zarówno na Prezydencie, jak i Radzie Ministrów – a tak jest w polskich uwarunkowaniach prawnych – trudno wyobrazić sobie sytuację, gdy zarządzanie państwem w wojennym reżimie spoczywa na osobach niemających dotychczas możliwości wspólnego przygotowania się do pełnienia tego rodzaju zadań.

Zarówno realizowane ćwiczenia sztabowe, jak i przebieg wojny w Ukrainie pokazał, że współdziałanie władz na szczeblu strategicznym

¹⁶ Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw z 1 października 2024 r.

i styku polityczno-wojskowym ma kluczowe znaczenie dla powodzenia operacji wojskowej, realizacji zadań obronnych w skali państwa oraz koordynacji polityki zagranicznej w czasie kryzysu i wojny. Prowadzenie tu „rozpoznania bojem” jawi się jako wyłącznie przepis na organizacyjny chaos.

Takie założenie było przesłanką dwukrotnego zorganizowania w czasie kadencji Prezydenta Andrzeja Dudy ćwiczeń dużej skali z bezpośrednim udziałem najwyższych władz państwa. W ramach organizowanego przez MON ćwiczenia systemu obronnego pod kryptonimem KRAJ w maju 2019 r. oraz organizowanych przez BBN ćwiczeń TTX (*Table Top Exercise*) w styczniu 2023 r. Prezydent, marszałkowie Sejmu, Senatu (którzy m.in. będą mieli zadanie potencjalnego zastąpienia Prezydenta w kierowaniu obroną państwa), premier, ministrowie, najwyżsi dowódcy oraz szefowie służb specjalnych sprawdzali procedury reagowania w sytuacji zagrożenia. Oba ćwiczenia pozwoliły na sporządzenie katalogu rekomendacji dotyczących zmian w systemie bezpieczeństwa państwa, a przede wszystkim stworzyły możliwość praktycznego zapoznania się i przygotowania władz do pełnienia zadań w czasie kryzysu.

Dziś jedynymi osobami pełniącymi wysokie stanowiska w państwie, mającymi doświadczenie z tego rodzaju ćwiczeń, są Prezydent RP oraz pośrednio Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Mimo kilkukrotnego sygnalizowania ze strony BBN potrzeby przygotowania kolejnych ćwiczeń dotychczas obecny rząd nie podjął tego rodzaju inicjatywy.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na zapisy Ustawy o obronie Ojczyzny, wskazujące, że ćwiczenia systemu obronnego państwa (organizowane przez rząd na podstawie zatwierdzonego przez Prezydenta RP planu oraz kierowane przez Prezydenta RP) powinny odbywać się co najmniej raz na cztery lata¹⁷. Zgodnie z powyższym ćwiczenie takie powinno mieć miejsce najpóźniej w pierwszym kwartale 2026 r., uwzględniając przy tym wielomiesięczny okres przygotowań do ich realizacji. Jednocześnie wedle stanowiska BBN ćwiczenia wprowadzające w problematykę obronną powinny odbywać się

¹⁷ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 24, pkt 5.

każdorazowo już w pierwszych 6 miesiącach funkcjonowania każdej nowej administracji – zarówno prezydenckiej, jak i rządowej. Mimo szeregu innych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem struktur państwa do funkcjonowania w czasie kryzysu brak prac związanych z przygotowaniem wspólnych ćwiczeń pozostaje jednym ze szkodliwych mankamentów obecnej koabitacji.

IV filar – nieupolitycznianie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP

W żadnym innym obszarze kompetencje Prezydenta i rządu nie są tak silnie splecione jak w sprawach dotyczących armii i jednocześnie żaden inny obszar nie jest tak wrażliwy na jakość sprawowanej koabitacji. Mimo pełnienia w czasie pokoju zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej Prezydent RP dysponuje szczególnie silnymi kompetencjami, których podważanie miałoby paraliżujący wpływ na system bezpieczeństwa państwa nie tylko w czasie pokoju, lecz także w czasie wojny.

Dla zobrazowania rangi uprawnień Prezydenta, dotyczących szeroko rozumianego Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, warto przytoczyć ich szerszy katalog. Zaznaczając przy tym, że ich realizacja każdorazowo zakłada współpracę Prezydenta z Radą Ministrów oraz Ministrem Obrony Narodowej. Są to m.in.:

- zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa;
- postanawianie o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- postanawianie w razie konieczności obrony państwa o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, oraz dniu, w którym kończy się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- zatwierdzanie narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;

- wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny;
- wydawanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, określającej zadania struktur państwa na czas wojny;
- zatwierdzanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz kierowanie ich przebiegiem;
- określanie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, wskazujących priorytety w piętnastoletniej perspektywie planistycznej;
- mianowanie Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych;
- mianowanie na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generałów i admirałów, a także Marszałka Polski;
- określanie kwoty bazowej przekładającej się na wysokość uposażenia żołnierzy;
- postanawianie o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji oraz Straży Granicznej;
- postanawianie o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa;
- wydawanie zgód na pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych.

Przez ostatnie półtora roku udało się uniknąć sporów kompetencyjnych dotyczących powyższych uprawnień Prezydenta. Nie dochodziło także do prób odmiennej interpretacji przepisów w kwestiach podziału odpowiedzialności.

Historycznie papierkiem lakmusowym jakości relacji Prezydenta oraz ministra obrony najczęściej stawały się kwestie personalne związane z obsadą stanowisk dowódczych oraz awansami generalskimi. W celu uniknięcia tego rodzaju kontrowersji w ramach współpracy z obecnym rządem Prezydent w 2023 r. postanowił o czasowym wstrzymaniu obsadzenia wakujących stanowisk Dowódcy

Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej do momentu rozstrzygnięcia wyborów parlamentarnych, wyłonienia się rządu oraz skonsultowania kandydatur z nowym Ministrem Obrony Narodowej. Mimo że wskazywanie na te stanowiska dowódcze jest kompetencją głowy państwa, odbywającą się bez formalnego wniosku ministra obrony¹⁸, Prezydent miał świadomość znaczenia bieżącej niekonfliktowej współpracy między ministrem obrony a dowódcami wojskowymi dla funkcjonowania armii.

Także w kolejnych miesiącach proces uzgadniania nominacji kadrowych, zarówno dotyczących mianowania na stanowiska dowódcze, jak i awanse generalskie przebiegał w atmosferze konsensusu i poprzedzony był każdorazowo roboczymi konsultacjami uwzględniającymi zarówno oczekiwania Prezydenta RP, jak i resortu obrony narodowej. Podobnie było z decyzjami dotyczącymi użycia Sił Zbrojnych RP zarówno poza granicami państwa, jak i w ramach zadań w strefie przygranicznej z Białorusią, Litwą oraz Niemcami czy udzielaniem zgód na pobyt sił sojuszniczych na terytorium RP. Również sprawy uregulowania licznych dokumentów strategicznych o charakterze niejawnym podjęto w ramach konsultacji między ośrodkiem prezydenckim i rządowym.

Symbolicznym potwierdzeniem dobrej współpracy Zwierzchnika Sił Zbrojnych RP z Ministrem Obrony Narodowej były kilkukrotne wspólne robocze i oficjalne wizyty w jednostkach wojskowych, co stanowiło pożądaną sygnal porozumienia władz państwa. Być może warto także zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące zwierzchnictwa nie stały się przedmiotem publicznych sporów oraz krytycznych dywagacji prasowych, do czego niestety niejednokrotnie dochodziło we wcześniejszej historii wzajemnych relacji.

¹⁸ Odbywającą się w drodze postanowienia Prezydenta RP kontrasygnowanego przez Prezesa Rady Ministrów.

V filar – prowadzenie spójnej polityki zagranicznej

Współpraca Prezydenta z rządem w sprawach polityki zagranicznej wykracza poza same sprawy bezpieczeństwa i trudno poddać ją szerszej analizie bez ujęcia pełnego kontekstu polityki zagranicznej państwa. Warto jednak skupić się na kwestii będącej polem konfliktu już w dwóch poprzednich dużych okresach kohabitacji – Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z rządem AWS-UW, gdy kształtowała się praktyka współpracy władzy wykonawczej wobec NATO, oraz Unii Europejskiej, a także Prezydenta Lecha Kaczyńskiego z rządem PO-PSL.

Mimo generalnej zgody co do euroatlantyckiego kierunku polityki bezpieczeństwa w okresie obu tych kohabitacji dochodziło do napięć wynikających z niedookreślonego podziału kompetencji dotyczących zakresu reprezentowania państwa w sprawach bezpieczeństwa. Konstytucyjny obowiązek współdziałania był możliwy w tej sytuacji do zrealizowania wyłącznie w drodze kompromisów, zakładających zdolność do porozumienia odrębnych ośrodków władzy.

Wydaje się, że dziś panuje zgoda co do ukształtowanej w ostatnich latach wykładni, zgodnie z którą Prezydent ma wiodącą rolę w reprezentowaniu polityki państwa na szczytach NATO oraz posiedzeniach zgromadzenia ogólnego ONZ, a rząd na forum Unii Europejskiej. Ten podział został utrzymany także mimo tego, że polityka bezpieczeństwa po agresji Rosji na Ukrainę przeniknęła agendę UE, co dodatkowo mogło zaburzyć czytelność odpowiedzialności Prezydenta i rządu.

Utrzymaniu współpracy w sprawach sojuszniczych sprzyjało zachowanie przez obecny rząd ciągłości sojuszniczej polityki, ukształtowanej w wielu wymiarach przez poprzednie rządy – także w kwestii wspierania Ukrainy oraz przyjętych ograniczeń zaangażowania Polski w ewentualne działania o charakterze stabilizacyjnym. Ta ciągłość znajdowała odbicie w przyjmowanych przez rząd rekomendacjach w zakresie polityki zagranicznej, kierowanych do Prezydenta RP. W swej treści nie odbiegały one zasadniczo od wypracowanych przez Prezydenta i rząd Zjednoczonej Prawicy.

Na karb politycznych emocji zrzucić należałoby niekoniecznie konstruktywną manierę pouczania ośrodka prezydenckiego przez niektórych przedstawicieli rządu o wiodącej odpowiedzialności Rady Ministrów za prowadzenie polityki zagranicznej. Bo o ile zgodnie z konstytucyjną normą odpowiedzialność za prowadzenie polityki zagranicznej spoczywa na stronie rządowej, to Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa, z obowiązkiem także kontroli polityki pod kątem strzeżenia i realizowania interesów państwa zapisanych w Konstytucji RP.

Podobnie niekonstruktywny charakter miały reakcje strony rządowej na wysuwane przez Prezydenta na forum sojuszniczym propozycje zwiększenia nakładów obronnych, które ostatecznie zmaterializowały się na Szczycie NATO w Hadze w czerwcu 2025 r. w sposób w pełni zgodny z apelami Prezydenta. Ale także propozycje dotyczące zwiększenia udziału Polski w sojuszniczej polityce odstraszania nuklearnego, co również staje się dziś elementem oczekiwań państwa. Wobec tego rodzaju prób ograniczania aktywności Prezydenta na forum międzynarodowym poczucie niekonsekwencji tworzyło przypisywanie Prezydentowi przez rząd odpowiedzialności za relacje z USA, przede wszystkim w sytuacjach, w których konieczne było zajęcie stanowiska wobec asertywnych działań Waszyngtonu m.in. w relacjach z Europą.

Chociaż wymiar personalny współpracy Prezydenta z rządem w sprawach polityki międzynarodowej wykracza również poza kwestie bezpieczeństwa, można jedynie zwrócić uwagę, że w ramach przełamania impasu na polu wyznaczania ambasadorów RP Prezydent priorytetowo potraktował wskazanie stałego przedstawiciela RP przy NATO, mianując go w kwietniu 2025 r. Miało to miejsce mimo wzbudzającego głębokie wątpliwości procesu odwołania poprzedniego ambasadora Tomasza Szatkowskiego.

Summa summarum, o bilansie kohabitacji w polityce zagranicznej z perspektywy spraw bezpieczeństwa świadczyły nie spory polityczne czy personalne, a przede wszystkim utrzymanie jednolitej polityki na forum sojuszniczym oraz unikanie szerszych rozdzźwięków realnie rzutujących na międzynarodową pozycję naszego państwa.

Bilans zysków i strat. Rekomendacje

Przegląd współpracy Prezydenta oraz rządu w pięciu filarach daje podstawę do sformułowania oceny kohabitacji na przestrzeni ostatniego półtora roku. Warto przy tym pamiętać, że każda ocena złożonych procesów politycznych – a tym jest funkcjonowanie w stanie kohabitacji – musi się odnosić zawsze do kontekstu możliwości danego miejsca oraz czasu w historii. Dlatego też na tle trwającego sporu politycznego, możliwych pól konfrontacji oraz doświadczeń poprzednich kohabitacji obecny jej kształt można ocenić dosyć pozytywnie.

Właściwie w każdym z filarów mimo pojawiających się problemów mieliśmy do czynienia z istotnymi elementami praktycznie realizowanej współpracy. Prowadzono pracę nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz pozostałymi dokumentami strategicznymi. Możemy mówić o bezkolizyjnym współdziałaniu w wyjątkowo newralgicznym obszarze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Pozytywnie należy ocenić utrzymanie mechanizmów komunikacji – zarówno w ramach RBN, rządowych komitetów, jak i doraźnych spotkań w sytuacjach kryzysowych. Utrzymano wiele rozwiązań wprowadzonych w latach poprzednich, mających na celu zacieśnianie relacji między ośrodkami władzy. Polityka bezpieczeństwa w przeważającej części opierała się o kontynuację, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. W końcu dochodziło także do bezpośrednich uzgodnień w sprawach bezpieczeństwa między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów.

Dla obserwatora polskiej podzielonej sceny politycznej wniosk o odpowiedzialności instytucji i władz państwa w podejściu do współpracy może być budujący. Aczkolwiek trzeba podkreślić, że ta ocena nie dotyczy treści prowadzonej polityki bezpieczeństwa, a jedynie wymiaru właśnie kohabitacji.

Czy ta pozytywna ocena powinna satysfakcjonować? Niestety nie. W kontekście pożądanego modelu, do którego dążyć powinno państwo o takim poziomie zagrożeń jak Polska, o wciąż licznych deficytach systemu bezpieczeństwa, ale i wysoko postawionych ambicjach

co do roli na forum międzynarodowym, ocena kohabitacji powinna być już bardziej umiarkowana.

Złym sygnałem był wspomniany rządowy projekt nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów z 2025 r., w którym zakładano ograniczenie udziału przedstawicieli Prezydenta RP w rządowych ciałach kolegialnych. Świadczyło to w najlepszym razie o niezrozumieniu wagi utrzymywania bieżących kanałów komunikacji. Negatywnie należy ocenić brak uwzględnienia prezydenckich projektów ustaw. A ponownie trzeba zaznaczyć, że to Prezydentowi – kierującemu *de facto* obroną państwa w czasie wojny, ale i ponoszącemu za to odpowiedzialność – przysługuje szczególny przywilej co do formułowania oczekiwań względem kształtu systemu bezpieczeństwa państwa.

Mieliśmy także do czynienia z niepokojącymi incydentami, takimi jak polityczna decyzja o wejściu funkcjonariuszy Policji oraz Służby Ochrony Państwa do Pałacu Prezydenckiego w styczniu 2023 r., co groziło wywołaniem głębokiego kryzysu zaufania do obu formacji nie tylko ze strony instytucji, lecz także części społeczeństwa.

Kohabitacja z lat 2023–2025 nie wykształciła także nowych mechanizmów współdziałania mimo szeregu pól wymagających głębszej profesjonalizacji i zacieśnienia współpracy. Jednym z takich pól jest **niekorzystna tendencja, tkwiąca w polskiej kulturze politycznej, ale i urzędniczej, do ograniczania przepływu informacji między poszczególnymi ośrodkami władzy**. Poziom nieufności, który jest obecny także w ramach jednolitych politycznie władz państwa, w sposób oczywisty eskaluje w warunkach kohabitacji i staje się także narzędziem miękkiej konfrontacji. Tu niestety trzeba wskazać, że ośrodek prezydencki doświadczał tego rodzaju ograniczeń, przede wszystkim na polach związanych z polityką zagraniczną.

Mimo tego Prezydent wstrzymywał się z nadmiernym eksploatowaniem ustawowego uprawnienia zwracania się do wszystkich organów władzy publicznej o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa¹⁹ na rzecz rozwijania i wzmacniania roboczych kanałów komunikacji. Niemniej rozważyć tu należałoby wprowadzenie dodatkowych systemowych rozwiązań, polegających

¹⁹ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 24, ust. 9.

np. na przekazywaniu kluczowych informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa w drodze porozumień z poszczególnymi instytucjami oraz służbami. Pozwoliłoby to na pewne zniwelowanie biurokratycznych barier i ograniczenie uznaniowości co do charakteru udostępnianej wiedzy.

Innym obszarem wymagającym modernizacji jest koordynacja komunikacji strategicznej, przede wszystkim na forum międzynarodowym. Tutaj mamy do czynienia z głębokim i wieloletnim już problemem na poziomie całego państwa, a nie jedynie styku władzy wykonawczej. Dobrym tego przykładem była w gruncie rzeczy niewykorzystana w pełni kwestia polskiej pomocy militarnej dla Ukrainy (traktowana przez instytucje państwa jako temat tabu przede wszystkim z uwagi na znaczenie dla bezpieczeństwa państwa) czy nienadążająca za wydarzeniami komunikacja związana z kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią.

Można mieć przy tym poczucie, że temat komunikacji strategicznej został zagospodarowany i sprowadzony do zaledwie jednego jej wymiaru – dotyczącego walki z dezinformacją. Jest to potrzebne, lecz nie stanowi skutecznego narzędzia wspierania realizacji interesów państwa w wymiarze międzynarodowym²⁰.

Systemowa próba ujednolicenia strategicznej komunikacji między odrębnymi politycznie ośrodkami politycznymi jest o tyle problematyczna, że jakakolwiek komunikacja realizowana przez instytucje władzy, która ma charakter publiczny, naturalnie ciąży ku polityzacji i niepełnej transparentności. Jednak przyglądając się przykładowi bezprecedensowego jej wykorzystania przez władze ukraińskie dla zbudowania morale społeczeństwa oraz uzyskania międzynarodowego wsparcia w wojnie z Rosją, zaniechania w tym wymiarze nie mogą być akceptowalne.

W końcu kwestią wymagającą uregulowania pozostaje od wielu lat problem funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, który precyzowałby konstytucyjne kompetencje

²⁰ Na przestrzeni ostatnich lat jedyną chyba inicjatywą w tym obszarze był szkic projektu MaBeNy (Maszyny Bezpieczeństwa Narracyjnego) zaproponowany przez prof. Andrzeja Zybortowicza.

Prezydenta i Rady Ministrów, przede wszystkim dotyczące zasad i procedur kierowania obroną państwa w czasie wojny. Chociaż ten problem dotyczy generalnej współpracy Prezydenta i rządu, w warunkach kohabitacji może się stać niebezpieczną podatnością z punktu widzenia potencjalnego przeciwnika.

Nie powinno napawać dumą, że ta kwestia została już zdiagnozowana przed kilkunastoma laty i pierwsze próby jej uregulowania przedstawiane były przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w przygotowywanym projekcie Ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Nie znalazło to rozwiązania także za kadencji Prezydenta Bronisława Komorowskiego mimo podobnych diagnoz ujętych m.in. w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP w 2013 r.²¹. Założenia do stosownej ustawy przedstawiane były również przez BBN prezesowi Rady Ministrów w 2020 r., a także w części ujęte zostały w przedstawionym przez Prezydenta Andrzeja Dudę projekcie Ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa z 2023 r.

W końcu mimo postawionej we wstępie tezy, iż wystąpienie „momentu konstytucyjnego” jest na tyle niepewne, że oczekiwań względem skutecznej kohabitacji nie można sprowadzać do konieczności rozwiązań na poziomie ustawy zasadniczej, apel o refleksję nad tego rodzaju scenariuszem jest konieczny. A co najmniej konieczne jest gromadzenie wniosków i rekomendacji, które przełożyłyby się na precyzyjne oraz uzasadnione propozycje zapisów w momencie, w którym klasa polityczna zainicjowałaby proces zmiany Konstytucji RP.

* * *

Wiele przytoczonych w niniejszym tekście argumentów przemawia za tym, że praktyka współpracy Prezydenta Andrzeja Dudy oraz rządu w latach 2023–2025 była pewną nową jakością kohabitacji w polskiej polityce bezpieczeństwa. Mimo że odległą od modelu pożądanego przez środowiska eksperckie czy obywateli, słusznie

²¹ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 201.

oczekujących pełnej skuteczności władz w przygotowaniu się do zagrożeń. Nie powinniśmy jednak myśleć, że każdy problem ma swoje rozwiązanie, i przyjąć, iż pewien margines dysfunkcjonalności zaszyty będzie w każdym układzie kohabitacyjnym.

Z perspektywy Prezydenta Andrzeja Dudy opisany powyżej poziom współpracy należałoby włączyć w poczet pozytywnego dorobku dekady sprawowania urzędu. Jako że niejednokrotnie wymagał od głowy państwa wzniesienia się ponad środowiskowy interes czy powstrzymywania się przed stosowaniem zasady wzajemności wobec prób wciągania w polityczny konflikt. Jednak czy właśnie nie takiej postawy oczekujemy od najwyższego przedstawiciela państwa, stojącego na straży ciągłości władzy oraz bezpieczeństwa?

Kontynuowanie trendu współdziałania ośrodków władzy, zapoczątkowanego w czasie prezydentury Andrzeja Dudy, daje nadzieję, że pozytywne wymiary kohabitacji z czasem staną się nie pożądanym, a już zastanym elementem naszej kultury politycznej oraz urzędniczej, wydatnie wzmacniając tym bezpieczeństwo państwa. Zabiegamy o nie dziś na tak wielu polach, że nieuwzględnienie wyzwań związanych z kohabitacją byłoby niedopuszczalnym zaniechaniem.

Copyright (c) 2025 Marcin Skowron.

✉ mskowron@bbn.gov.pl

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

DOI:10.59800/bn/208638

