



# Komentarz KBN

Nr 15 (70) / 2020

19 października 2020 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej [Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – użycie niekomercyjne – na tych samych warunkach](#).

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – Non Commercial – No Derivatives 4.0 International License](#).

## **Superministerstwo? Powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych**

[Mateusz Kolaszyński](#)

Powołana 9 października 2020 r. nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa narodowego budzi zainteresowanie głównie z uwagi na jej przewodniczącego – lidera rządzącej koalicji Jarosława Kaczyńskiego. Jednak status prawny Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych nie predestynuje tego organu do odgrywania kluczowej roli w zarządzaniu bezpieczeństwem i obronnością państwa.

Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych został powołany [zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r.](#) Do tej pory w ramach rządu działały cztery inne komitety, w których skład wchodzi członkowie Rady Ministrów lub wiceministrowie: Stały Komitet Rady Ministrów (powołany 27 czerwca 2002 r.), Komitet Społeczny Rady Ministrów (powołany 20 grudnia 2017 r.), Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (powołany 30 września 2016 r.) oraz Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (powołany 5 stycznia 2012 r.). Status prawno-ustrojowy nowego komitetu, którego pracami kieruje wicepremier Jarosław Kaczyński, jest podobny do pozostałych czterech komitetów. Wszystkie one są powoływane na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Jako organy pomocnicze mają służyć premierowi lub rządowi. Wypełniają zadania wewnątrz

struktury Rady Ministrów i nie występują, co do zasady, samodzielnie w stosunkach z innymi organami państwowymi będącymi poza tą strukturą. Komitety nie są organami samoistnymi, a ich rolę można sprowadzić do dodatkowego narzędzia do realizacji zadań premiera lub rządu.

W opinii publicznej najwięcej emocji budzi skład nowego organu. Warto zauważyć, że Jarosław Kaczyński nie został wskazany imiennie jako przewodniczący. Zgodnie z § 3 pkt 1 zarządzenia przewodniczącym komitetu jest wiceprezes Rady Ministrów wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. Obecnie w skład rządu wchodzi czterech wicepremierów. Inaczej kwestia ta została uregulowana w przypadku Komitetu Społecznego Rady Ministrów, w którym przewodniczącym jest wskazany imiennie. Poza przewodniczącym w skład Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych wchodzi: minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister sprawiedliwości, minister koordynator ds. służb specjalnych oraz minister właściwy do spraw zagranicznych. Są to ministrowie merytorycznie właściwi do zajmowania się kwestiami bezpieczeństwa narodowego. Z punktu widzenia zakresu prac komitetu wątpliwość może budzić brak w składzie ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który jest odpowiedzialny za nadzór nad Krajową Administracją Skarbową. Nowy komitet wyróżnia konieczność pracy na najwyższym szczeblu politycznym. Jest to jedyny spośród pięciu komitetów, którego członkowie nie mogą z powodu ważnych przyczyn wyznaczyć zastępstwa do udziału w jego pracach.

Zadania komitetu nie odbiegają od tych zwyczajowo powierzanych tego typu instytucjom. Komitet ma zapewniać koordynację przygotowań, działań oraz sprawnego podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa oraz rekomendować Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów propozycje w tym zakresie (§ 2). W zarządzeniu wśród szczegółowych zadań znajdują się przede wszystkim typowe zadania o charakterze opiniodawczo-doradczym, np. dokonywanie analiz w zakresie dotyczącym spraw wewnętrznych, porządku publicznego, obronności oraz wymiaru sprawiedliwości, w tym dotyczących praworządności podejmowanych decyzji (§ 2 pkt. 1); rozpatrywanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych o istotnym wpływie na zagadnienia bezpieczeństwa i obrony państwa (§ 2 pkt. 3) czy analizowanie rządowej polityki bezpieczeństwa i obrony państwa, w tym inicjatyw wymagających współpracy międzyresortowej, oraz wypracowywanie rozwiązań w zakresie spójności tej polityki i przedstawianie ich Radzie Ministrów (§ 2 pkt. 6).

Wśród zadań nietypowych dla organów pomocniczych należy wymienić przede wszystkim zapewnienie koordynacji wykonywania przez Radę Ministrów i inne organy administracji rządowej zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa (§ 2 pkt. 6). Z pewnością koordynacja stanowi władczą formę działania administracji. Mimo to daleko tutaj do formułowanych czasem w środkach masowego przekazu twierdzeń o przejmowaniu kontroli nad aparatem bezpieczeństwa czy obejmowaniu nadzorem resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność. W szczególności pojęcie nadzoru jest nadużywane w debacie na ten temat. Zarządzenie nr 162 w ogóle nie posługuje się tym pojęciem. Kwestia nadzoru – czyli możliwość merytorycznego wpływania na pracę poszczególnych szefów służb – od dawna jest uregulowana na poziomie ustawowym. Zarządzenie będące aktem prawa wewnętrznego nie zmienia tych relacji ustanowionych w prawie powszechnie obowiązującym.

Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego oraz Obronności nie posiada rangi „superministerstwa”. Jego kompetencje są podobne do pozostałych komitetów i ukierunkowane na zadania opiniodawczo-doradcze. Nie posiada on prawnych instrumentów nadzoru nad aparatem bezpieczeństwa. Można stwierdzić, że zarządzenie nie sankcjonuje silnej pozycji politycznej wicepremiera Kaczyńskiego – instrumenty prawne, które otrzymał jako przewodniczący komitetu nie są nadzwyczajne i były znane praktyce już wcześniej w przypadku konstituowania podobnych organów pomocniczych.

Zakresem zadań komitet wpisuje się raczej w postanowienia [Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.](#) Zgodnie z tym dokumentem, należy „stworzyć ponadresortowy mechanizm koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa” (pkt. 1.2.). Z pewnością komitet posiada instrumenty do wypracowania spójnej koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym i obronności. Przewodniczący Komitetu może m.in. zlecać członkom Komitetu opracowanie analiz poświęconych istniejącym rozwiązaniom prawnym, organizacyjnym i funkcjonalnym z zakresu bezpieczeństwa i obronności. Podobne zlecenie może dotyczyć ekspertów zewnętrznych (§ 9).

W taki model wskazany w strategii wpisują się słowa Jarosława Kaczyńskiego, który w odniesieniu do komitetu stwierdził: „[uruchomię mechanizm koordynacji działań w obszarach, które dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa kraju](#)”. Samo zadanie określił jako długofalowe i w tych kategoriach można widzieć też ocenę tej instytucji. Najlepszą recenzją dla niej będzie jakość wypracowanych koncepcji w zakresie zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Pod względem prawnoustrojowym nie jest ona istotnym novum.