

MICHALINA DUDA-HYZ¹

Status prawnofinansowy Biura Bezpieczeństwa Narodowego²

Wpłynął: 2.01.2024. Akceptacja: 25.01.2024

Streszczenie

Celem artykułu była analiza statusu prawnego i finansowego Biura Bezpieczeństwa Narodowego, czyli urzędu realizującego zadania wynikające z konstytucyjnie określonej roli Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych oraz strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Przedstawiono również i przeanalizowano genezę BBN, a także jego status prawny i finansowy. Realizacja celów badawczych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że brak wyodrębnienia finansowego Biura stwarza poważne problemy w prowadzeniu gospodarki finansowej, a także skłoniła do sformułowania propozycji modyfikacji statusu finansowego instytucji.

Słowa kluczowe: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, bezpieczeństwo narodowe, jednostki budżetowe, prawo finansowe.

¹ Dr hab. Michalina Duda-Hyz, prof. UO – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego (Polska); e-mail: michalina.duda-hyz@uni.opole.pl; ORCID: 0000-0001-7058-3481.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

MICHALINA DUDA-HYZ

Legal and financial status of the National Security Bureau (BBN)³

Abstract

The aim of the article was to analyse the legal and financial status of the BBN, that is the office which carries out tasks resulting from the constitutionally defined role of the President of the Republic of Poland as the supreme commander of the armed forces and as a guardian of the sovereignty and security of the State. In the following parts of the article the origin of BBN, as well as its legal and financial status were presented and analysed. The implementation of the research objectives made it possible to formulate the conclusion that the lack of financial separation of the Bureau creates serious problems in the course of financial management, as well as impelled to the formulation of a proposal to modify the financial status of the institution.

Keywords: National Security Bureau, the President of the Republic of Poland, national security, budgetary unit, financial law.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Uwagi wstępne

W obliczu rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę szczególnego znaczenia nabierają te instytucje, których zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Jedną z nich niewątpliwie jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Jest to bowiem urząd, który realizuje liczne zadania wynikające z konstytucyjnie określonej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych oraz organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Utworzone ponad 30 lat temu Biuro odegrało istotną rolę w procesie opracowania pierwszej w XX w. samodzielnej doktryny obronnej oraz uzyskania przez Polskę członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Urząd ten aktywnie wspierał również ideę „Założeń polskiej polityki bezpieczeństwa”, podkreślając znaczenie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich⁴. Mimo że BBN jest trwałym elementem instytucji III Rzeczypospolitej, przepisy normujące status finansowy tej instytucji wciąż rodzą wiele problemów w toku prowadzenia gospodarki finansowej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza statusu prawnofinansowego BBN w kontekście realizowanych zadań oraz zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych. W pierwszej części opracowania w sposób syntetyczny przedstawiono genezę Biura. W drugiej części zawarto uwagi na temat statusu prawnego BBN, natomiast w trzeciej zbadano status finansowy tej instytucji. Ponieważ zasadnicza część opracowania została poświęcona analizie tekstów prawa obowiązującego, podstawowe znaczenie miały metody właściwe współczesnej dogmatyce prawa. W zakresie, w jakim badaniami objęto nieobowiązujące regulacje, zastosowanie znalazła metoda historyczna.

Tło historyczne

Utworzenie BBN wiązało się z zachodzącymi w Polsce przeobrażeniami ustrojowymi, których wyrazem była m.in. restytucja urzędu prezydenta oraz powierzenie mu zadania stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, zwierzchnictwa

⁴ *Słowo wstępne Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisława Kozieja*, [w:] B. Perkowska (red.), *XX-lecie Biura Bezpieczeństwa Narodowego 1991–2011*, Warszawa 2011, s. 7–8.

nad siłami zbrojnymi, a także przewodniczenia Komitetowi Obrony Kraju (KOK)⁵. Warto także zaznaczyć, że choć BBN jest instytucją III Rzeczypospolitej, w piśmiennictwie określaną nawet „pierwszą instytucją nowego państwa”⁶, w pewnym zakresie jej genezy można upatrywać w funkcjonującym w okresie międzywojennym Gabinetem Wojskowym Prezydenta Rzeczypospolitej⁷. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zostało utworzone w drodze zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 stycznia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju⁸. Zasadniczym celem tej instytucji było zapewnienie obsługi organu wykonawczego KOK, którym był powoływany przez prezydenta sekretarz Komitetu. Niemniej, zadania BBN obejmowały także wykonywanie czynności związanych z funkcjami prezydenta w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponieważ Biuro zostało utworzone przez przekształcenie Sekretariatu KOK, jego pracownikami zostali pracownicy Sekretariatu, a żołnierze pełniący służbę wojskową w Sekretariacie zostali wyznaczeni do wykonywania zadań w Biurze. BBN kierował szef Biura, powoływany przez prezydenta na wniosek sekretarza Komitetu.

Biuro zostało utworzone „przy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej”, będącej organem wykonawczym głowy państwa. W związku z powyższym w treści zarządzenia Nr 3/91 zawarto przepis zobowiązujący szefa Kancelarii do wydzielania określonych środków z budżetu Kancelarii i przekazania ich do dyspozycji Biura. W treści tego aktu zawarto także przepis stanowiący, że działalność Biura jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta RP. Powyższa konstrukcja znalazła swoje odzwierciedlenie w klasyfikacji budżetowej. W drodze rozporządzenia z kwietnia 1991 r. utworzono bowiem nowy rozdział 9913 – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, ujmowany w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej⁹. W zakresie sposobu finansowania BBN nie nawiązano zatem

⁵ Art. 4 pkt 2 ustawy z 29.05.1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. Nr 34, poz. 178); art. 1 pkt 8 ustawy z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 Nr 19, poz. 101). Szerzej zob. L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Warszawa 2011; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 256.

⁶ K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w:] T. Kośmider (red.), *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2015, s. 160 oraz powołana tam literatura.

⁷ Świadczy o tym m.in. to, że w treści uzasadnienia do zarządzenia tworzącego Biuro wskazano wprost, że ma ono pełnić rolę tzw. gabinetu wojskowego głowy państwa. Zob. także Z. Gnat-Wieteska, *Gabinet Wojskowy Prezydenta Rzeczypospolitej w latach 1926–1939*, „Niepodległość i Pamięć” 2006, 22, s. 17–31; J. Piotrowski, *Gabinet Wojskowy Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza, 1939–1947*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2006, 1, s. 35–47.

⁸ Dziennik Urzędowy KOK Nr 19, poz. 121, dalej: zarządzenie Nr 3/91.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 18.04.1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz.U. Nr 39, poz. 169).

do tradycji dwudziestolecia międzywojennego. W tym okresie wydatki na Gabinet Wojskowy nie były bowiem ponoszone w ramach wydatków Kancelarii Cywilnej¹⁰.

Zakres działania oraz struktura organizacyjna BBN po raz pierwszy zostały określone w zarządzeniu ministra stanu ds. bezpieczeństwa narodowego w Kancelarii Prezydenta RP z maja 1991 r.¹¹. Do podstawowych zadań Biura należało m.in.: dostarczanie informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego prezydentowi i członkom KOK, przygotowanie założeń do kierowania obroną państwa w wypadku zagrożeń lub wojny, a także obsługa posiedzeń KOK oraz nadzór nad realizacją decyzji tego organu. Za działalność Biura odpowiadał przed prezydentem i Komitetem minister stanu w Kancelarii Prezydenta RP ds. bezpieczeństwa narodowego, który był także zwierzchnikiem pracowników Biura.

Ustawowe umocowanie Biuro uzyskało dopiero z dniem 9 grudnia 1991 r., wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹². W myśl wprowadzonych wówczas regulacji KOK wykonywał swoje zadania przy pomocy BBN, którym kierował sekretarz Komitetu. Biuro zostało zatem określone jako instytucja pomocnicza Komitetu, a nie samego prezydenta. Niemniej prezydent, jako przewodniczący KOK, został zobowiązany do określenia jego organizacji oraz zakresu działania. W treści nowelizacji unormowano również kwestię statusu pracowników Biura, stanowiąc, iż stosuje się do nich odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zaś przewidziane w tych przepisach uprawnienia właściwych organów przysługują odpowiednio prezydentowi. O ile w zakresie stosunków pracowniczych ustawa pozwalała na wyodrębnienie BBN od organu wykonawczego prezydenta¹³, o tyle w płaszczyźnie prawnofinansowej utrzymano konstrukcję przyjętą w zarządzeniu Nr 3/91, stanowiąc, iż działalność Biura jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta RP¹⁴.

¹⁰ Do 1927 r. środki na pomocniczy aparat wojskowy prezydenta obejmował preliminarz budżetowy Ministerstwa Spraw Wojskowych. Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, „*Studia Iuridica*” 1987, 18(1), s. 177–178. Począwszy od roku budżetowego 1927/28 do końca okresu międzywojennego, Kancelaria Cywilna i Gabinet Wojskowy stanowiły odrębne działy klasyfikacji budżetowej ujmowane w części 1. Prezydent Rzeczypospolitej.

¹¹ Zarządzenie Nr 1/91 Ministra Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego z 13.05.1991 r. w sprawie zasad funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

¹² Art. 1 pkt 7 ustawy z 25.10.1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 491).

¹³ Organem wykonawczym głowy państwa była Kancelaria Prezydenta.

¹⁴ Art. 10 ust. 4 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu obowiązującym od 9 grudnia 1991 r. do 31 grudnia 1998 r.

Wykonując dyspozycję normy ustawowej, prezydent wydał zarządzenie określające skład, zasady i tryb działania KOK oraz zakres działania BBN¹⁵. Biuro w dalszym ciągu posiadało status organu wykonawczego Komitetu, którym kierował podlegający bezpośrednio prezydentowi sekretarz KOK. W tym czasie Biuro wykonywało zadania polegające m.in. na gromadzeniu i przedstawianiu informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego przewodniczącemu i członkom Komitetu, a także definiowaniu zagrożeń tego bezpieczeństwa oraz opracowywaniu propozycji sposobów ich usunięcia. Do zadań BBN należała również współpraca z agendami parlamentu i rządu oraz z organami terenowej administracji w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, jak również zapewnienie wykonywania zadań przypisanych Komitetowi w ramach powszechnego obowiązku obrony i dotyczących pozamilitarnej części systemu obronnego. Jako organ wykonawczy KOK Biuro sprawowało nadto obsługę merytoryczną i organizacyjną tego ciała oraz nadzór nad realizacją decyzji wydawanych przez Komitet i jego przewodniczącego.

W doktrynie prawa konstytucyjnego trafnie zwraca się uwagę, że o szczególnej pozycji i znaczeniu BBN świadczyło to, iż sekretarz KOK był upoważniony przez prezydenta do żądania i otrzymywania od wszystkich organów administracji państwowej i samorządowej informacji tajnych i innych materiałów istotnych ze względu na bezpieczeństwo narodowe¹⁶. Mógł również uczestniczyć, w charakterze przedstawiciela prezydenta, w posiedzeniach Rady Ministrów dotyczących spraw obronności i bezpieczeństwa, a także innych zebraniach na szczeblu rządu, ministerstw oraz innych urzędów i instytucji państwowych. Sekretarz Komitetu wykonywał nadto zadania zlecone mu przez głowę państwa z tytułu zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi. W treści zarządzenia zawarto także przepis zobowiązujący szefa Kancelarii do wydzielenia z budżetu Kancelarii, na wnioski sekretarza Komitetu, określonych we wniosku środków i przekazania ich do dyspozycji Biura. Wydaje się zatem, że choć w płaszczyźnie ustawowej brak było podstaw do wyodrębnienia BBN pod względem finansowym, intencją prezydenta było przyznanie sekretarzowi Komitetu pewnego zakresu swobody politycznej w sferze wydatkowania.

W kolejnych latach organizacja BBN podlegała modyfikacjom, co w sposób naturalny wiązało się z koniecznością dostosowania struktury tej instytucji do

¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13.12.1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. Nr 47, poz. 332).

¹⁶ Zob. J. Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, 2, s. 117.

zakresu realizowanych zadań¹⁷. Już w pierwszych latach transformacji ustrojowej podjęto także prace nad zastąpieniem KOK Radą Bezpieczeństwa Narodowego (RBN)¹⁸. Do utworzenia i konstytucjonalizacji RBN doszło jednak dopiero wraz z uchwaleniem Małej Konstytucji¹⁹, zaś sam KOK został zlikwidowany w drodze ustawy z 2002 r. o stanie wojennym²⁰. W konsekwencji w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zawarto przepisy stanowiące, iż prezydent wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy BBN, którym kieruje wyznaczony przez niego sekretarz stanu. Biuro zostało zatem określone jako instytucja pomocnicza samego prezydenta. Nie uległy natomiast zmianie przepisy dotyczące statusu pracowników BBN oraz zasad jego finansowania. Znamienne jest również to, że regulacje dotyczące Biura od 2002 r. nie uległy żadnym modyfikacjom. W związku z tym uzasadnione wydaje się twierdzenie, że status prawny tej instytucji uległ petryfikacji, a samo Biuro stało się trwałym elementem systemu instytucji państwowych III Rzeczypospolitej.

Status prawny Biura Bezpieczeństwa Narodowego

W obowiązującym stanie prawnym normatywną podstawę funkcjonowania BBN tworzą przepisy ustawy o obronie Ojczyzny²¹, zarządzenie prezydenta²² oraz zarządzenia szefa BBN²³. Przepisy ustawowe normujące status prawny Biura stanowią powtórzenie dotychczasowych regulacji. W myśl tych unormowań prezydent wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy

¹⁷ Zob. W. Fehler, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – ewolucja struktury i zadań*, „Myśl Wojskowa” 2002, 1, s. 5–12.

¹⁸ Zob. idem, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ państwowy*, [w:] T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 232–239; M. Paszkowski, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (geneza i zadania)*, „Bezpieczeństwo: Świat, Region, Polska” 2012, 1, s. 147–155; K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze...*, s. 161–177.

¹⁹ Art. 34 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

²⁰ Ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091 ze zm.).

²¹ Art. 26 ustawy z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 655 ze zm.), dalej: ustawa o obronie Ojczyzny.

²² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21.06.2022 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. poz. 629), dalej: regulamin BBN.

²³ Ponieważ nowe zarządzenia szefa BBN nie zostały jeszcze wydane, komórki organizacyjne BBN wykonują zadania określone w zarządzeniu Nr 3/15 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 27.01.2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

BBN. Zadania Biura wynikają zatem z konstytucyjnie określonej roli głowy państwa jako organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, a także najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Zakres i treść owych zadań wyznaczają przepisy Konstytucji oraz ustaw, w szczególności ustawy o obronie Ojczyzny oraz ustaw dotyczących stanów wojennego i wyjątkowego. Ponieważ są to zagadnienia, którym poświęcono wiele uwagi w literaturze przedmiotu, ich analiza nie wydaje się konieczna²⁴. W tym miejscu wypada jedynie zaznaczyć, że w drodze ustawy o obronie Ojczyzny wprowadzono nową regulację dotyczącą obowiązku przekazywania prezydentowi określonych informacji za pośrednictwem szefa BBN²⁵. Obowiązek ten ciąży na prezesie Rady Ministrów i wiąże się z kierowanymi do prezydenta wnioskami o wydanie postanowienia w sprawie użycia jednostek wojskowych poza granicami państwa²⁶.

W drodze ustawy o obronie Ojczyzny nie wprowadzono żadnych zmian dotyczących statusu pracowników BBN. Należy jednak podkreślić, że w treści ustawy posłużono się określeniem „pracownicy Biura”, co zdaje się świadczyć o tym, że intencją prawodawcy było przypisanie tej instytucji zdolności pracodawczej. Ponieważ BBN jest podmiotem wyodrębnionym organizacyjnie oraz

²⁴ Zob. J. Czajkowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 65–78; M. Wojcieszko, *Kompetencje naczelnych organów państwa w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, 4, s. 325–328; M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, 1, s. 126–139; M. Michalczuk-Wlizio, *Kompetencje organów państwa*, [w:] M. Żmigrodzki, A. Żebrowski (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014, s. 57–63; R. Balicki, *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, 2, s. 16; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 188–277; R. Trzeciakowski, *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, 20B, s. 215–223; D. Jurewicz, *Kompetencje konstytucyjnych organów państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, 18(5), cz. I, s. 10–17; A. Trubalski, *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, 3, s. 113–118; M. Gikiewicz, *Analiza kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w zakresie kierowania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe SGP” 2018, 65(1), s. 128–136; B. Dziemidok-Olszewska, *Kompetencje parlamentu i Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, [w:] B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczuk-Wlizio (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 21–27; M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2018.

²⁵ Prezes Rady Ministrów obowiązany jest przekazywać prezydentowi informacje dotyczące zakresu zadań jednostki wojskowej, systemu kierowania i dowodzenia jednostką wojskową oraz jej podporządkowania w okresie wykonywania zadań, uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także tras i czasu przemieszczania się jednostek wojskowych, w przypadku tranzytu.

²⁶ Art. 3 ustawy z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 396 ze zm.).

brak jest przepisów, z których można by wyprowadzić wnioski, że szef BBN dokonuje czynności z zakresu prawa pracy z upoważnienia szefa Kancelarii, przyjmuje się, że mimo braku wyodrębnienia finansowego, Biuro jest pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy. W ustawie o obronie Ojczyzny zawarto także regulację, w myśl której Biurem kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez prezydenta. W płaszczyźnie ustawowej brak jest natomiast przepisów określających wzajemne relacje pomiędzy szefem BBN a szefem Kancelarii, co oznacza, że ich kształtowanie leży wyłącznie w gestii głowy państwa. Powtórzono także przepis upoważniający prezydenta do określenia organizacji i zakresu działania Biura. Na tle powyższych unormowań aktualność zachowuje zatem stanowisko, iż o odrębności organizacyjnej BBN świadczy m.in. odmienny od przewidzianego wobec Kancelarii sposób określania organizacji tej instytucji²⁷.

Organizację oraz zakres działania BBN określa regulamin Biura stanowiący załącznik do zarządzenia prezydenta. W treści tego aktu zastosowano utartą w dotychczasowej praktyce formułę, iż BBN jest „urzędem, przy pomocy którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności”²⁸. Również w doktrynie Biuro określane jest mianem urzędu państwowego²⁹. Wskazanie, iż Biuro stanowi urząd, a nie jego część, niewątpliwie świadczy o odrębnym od Kancelarii statusie organizacyjnym tej instytucji. Do takiego samego wniosku skłania analiza postanowień regulaminu określających tryb opracowywania projektów aktów prawnych prezydenta. W treści tych przepisów wskazano bowiem *explicite*, że BBN współpracuje w tym zakresie z Kancelarią. Teza o wyodrębnieniu organizacyjnym Biura znajduje nadto potwierdzenie w treści aktualnego oraz uprzednio obowiązujących statutów Kancelarii. Z aktów tych wynika bowiem jednoznacznie, że BBN nie stanowi komórki organizacyjnej Kancelarii, natomiast Kancelaria zapewnia jego obsługę finansową³⁰.

Analizując status prawny BBN, należy jeszcze zwrócić uwagę na relację pomiędzy tym urzędem a Radą Bezpieczeństwa Narodowego. RBN stanowi konstytucyjny

²⁷ Zob. B. Opaliński, *Uwagi na temat kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, 2, s. 15.

²⁸ § 2 regulaminu BBN.

²⁹ Zob. R. Radek, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucje wspomagające reagowanie na zagrożenia – aspekty normatywne i praktyka polityczna*, [w:] K. Czernik, M. Łakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2014, s. 362; K. Meszyński, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, 16(6), cz. I, s. 162.

³⁰ §4 i §6 zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1.04.2021 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 338), dalej: statut KPRP. Na temat struktury Kancelarii w poprzednich latach zob. D. Wicherek, *Ewolucja struktury Kancelarii Prezydenta RP w latach 1989–2017. Statuty Kancelarii Prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, 4, s. 131–144; idem, *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako organ pomocniczy*, Rzeszów 2020, s. 109–122.

organ doradczy prezydenta w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa³¹. Normatywne podstawy funkcjonowania tej instytucji stanowią art. 135 ustawy zasadniczej oraz zarządzenie prezydenta RP³². W myśl regulaminu BBN urząd ten sprawuje merytoryczną i organizacyjną obsługę Rady. Z kolei zgodnie z treścią zarządzenia w sprawie RBN szef BBN jest zarówno członkiem Rady, jak i pełni funkcję jej sekretarza. Przyjęcie takiego rozwiązania w sposób oczywisty koresponduje ze zdeterminowanym w płaszczyźnie konstytucyjnej charakterem Rady jako organu, któremu nie przysługuje autonomia organizacyjna³³. Na tle regulacji ustawy o obronie Ojczyzny zdziwienie może natomiast budzić treść zarządzenia w sprawie RBN, z którego wynika, że zakres obsługi sprawowanej przez BBN obejmuje nie tylko obsługę organizacyjną i techniczną, ale również finansową. W sytuacji, w której Biuro nie jest jednostką wyodrębnioną pod względem finansowym, brak jest bowiem podstaw do przypisywania mu zadania polegającego na obsłudze finansowej.

Status finansowy Biura Bezpieczeństwa Narodowego

W drodze ustawy o obronie Ojczyzny nie wprowadzono zmian dotyczących finansowania Biura. Pomimo umocowania ustawowego oraz wyodrębnienia pod względem organizacyjnym BBN nie nadano zatem statusu odrębnej jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych³⁴. Oznacza to, że środki finansowe na funkcjonowanie Biura są przekazywane bezpośrednio z centralnego bieżącego rachunku budżetu państwa na rachunek bieżący Kancelarii Prezydenta i muszą być uwzględnione w ramach rocznego planu finansowego tej jednostki. Powyższa regulacja znajduje również odzwierciedlenie w klasyfikacji budżetowej. Wydatki BBN są bowiem wykazywane w załączniku do ustawy budżetowej w ramach części 01 – Kancelaria Prezydenta RP, w odrębnym rozdziale 75103 – Biuro Bezpie-

³¹ Szerzej zob.: D. Bednarz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2018, 1, s. 65–84; P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014, 7, s. 11–24; R. Glajcar, Ł. Wielgosz, *The National Security Council (Rada Bezpieczeństwa Narodowego) – an advisory organ to the President of Poland?*, „Studia Politologiczne” 2021, 61, s. 121–151.

³² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2.03.2016 r. w sprawie składu i trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

³³ P. Czerny, *Komentarz do art. 135*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, SIP Lex 2021.

³⁴ Art. 11 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), dalej: u.f.p.

czeństwa Narodowego³⁵. Utworzenie odrębnego rozdziału zdaje się wskazywać na to, że choć BBN nie stanowi jednostki sektora finansów publicznych, to realizując kompetencje w zakresie określania podziałek klasyfikacji budżetowej, minister finansów uwzględnił jego odrębny status organizacyjny. Ujmowanie wydatków Biura w ramach rozdziału przesądza o tym, że ich wielkość podlega corocznej autoryzacji przez władzę ustawodawczą. Zakres upoważnienia do wydatkowania środków przeznaczonych na zadania tego urzędu jest bowiem określany w treści załącznika nr 2 do ustawy budżetowej. Niemniej może on zostać zmodyfikowany przez szefa Kancelarii poprzez zastosowanie instytucji przeniesień lub blokowania środków budżetowych. W szczególności możliwa jest sytuacja, w której zatwierdzone przez parlament wydatki na działalność Biura zostaną zmniejszone w drodze przeniesień dokonanych w ramach działu 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa.

W obowiązującym stanie prawnym szef Kancelarii jest zarówno dysponentem części budżetowej³⁶, jak i dysponentem trzeciego stopnia. Oznacza to, że nie przysługuje mu prawo do dalszego przekazywania środków, chyba że są to dotacje celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Wszystkie środki objęte planem Kancelarii, z wyjątkiem dotacji na rzecz Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa oraz środków na funkcjonowanie Biura Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa, są przeznaczane na realizację zadań Kancelarii, w ramach których mieści się obsługa finansowa BBN³⁷. Szefowi Biura nie przysługuje zatem status odrębnego dysponenta środków budżetowych. Wypada także odnotować, że choć BBN jest pracodawcą w rozumieniu przepisów prawa pracy, to zapewnienie obsługi płacowej tej jednostki należy do zadań Biura Finansowego Kancelarii³⁸. Zachodzi zatem sytuacja, w której umowy dotyczące nawiązania stosunku pracy są zawierane z szefem BBN, lecz odpowiedzialność za wynikające z nich zobowiązania finansowe ponosi szef Kancelarii. Konsekwencją braku wyodrębnienia BBN pod względem finansowym jest również to, że to szef Kancelarii pełni funkcję kierownika zamawiającego w zakresie zadań dotyczących Biura.

Sytuacja, w której wyodrębniony pod względem organizacyjnym podmiot nie stanowi żadnej z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, a jednocześnie brak jest odrębnych przepisów normujących zasady jego

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 907).

³⁷ §6 statutu KPRP.

³⁸ §28 zarządzenia Nr 13 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 26.04.2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

gospodarki finansowej, stwarza szereg problemów w praktyce. Pierwszym zagadnieniem, na które warto zwrócić uwagę, jest kwestia zakresu odpowiedzialności szefa Kancelarii za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kontekście jego relacji z szefem BBN. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Odpowiedzialność ponoszą również pracownicy tych jednostek lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych³⁹. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera definicji legalnej terminu „gospodarka finansowa”. W doktrynie zgodnie wyrażane jest jednak stanowisko, że pojęcie to należy rozumieć szeroko⁴⁰. W konsekwencji odpowiedzialność kierownika jednostki obejmuje wszystkie aspekty gospodarki finansowej, poczynając od jej organizacji, przez kierowanie wykonywaniem zadań finansowych i kontrolowanie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych⁴¹. Do obowiązków kierownika jednostki należy również zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej⁴².

Artykuł 143 Konstytucji RP stanowi, iż prezydent powołuje i odwołuje szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴³. Powyższa norma konstytucyjna znajduje odzwierciedlenie w treści statutu Kancelarii Prezydenta RP, zgodnie z którym na czele tego urzędu stoi szef Kancelarii, który kieruje jej pracami⁴⁴. Kierownikiem jednostki budżetowej zapewniającej obsługę finansową BBN jest zatem szef Kancelarii Prezydenta i to na nim ciąży odpowiedzialność za gospodarowanie środkami przeznaczonymi na realizację zadań BBN. Ponieważ ustawa o obronie Ojczyzny nie nakłada na szefa BBN żadnych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej Biura, nie można mu przypisać odpowiedzialności za

³⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.).

⁴⁰ Zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Lex; B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 53, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 434–435; W. Stachurski, *Komentarz do art. 53, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 191.

⁴¹ C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 183.

⁴² Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej jest jednostka sektora finansów publicznych. Zob. standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiące załącznik do komunikatu Nr 33 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84).

⁴³ Szerzej zob.: A. Szluz, *Pozycja prawna Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, 2, s. 191–203.

⁴⁴ §2 statutu KPRP.

naruszenie dyscypliny finansów publicznych analogicznej do tej, jaką ponoszą dyrektorzy generalni w służbie cywilnej. Szef BBN nie ponosi również odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym urzędzie ani odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości. Odpowiedzialność ta ciąży bowiem na szefie Kancelarii⁴⁵. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera fakt, iż relacje między szefem BBN a szefem Kancelarii nie zostały określone w płaszczyźnie normatywnej i z pewnością nie mogą być oceniane jako klarowne⁴⁶.

Finanse publiczne *ex natura* pełnią funkcję służebną wobec realizowanych zadań publicznych. W związku z tym sytuacja, w której podmiotowi upoważnionemu do merytorycznego kierowania urzędem nie przysługuje swoboda polityczna w sferze wydatkowania środków na realizowane przez ten urząd zadania nie należy do pożądaných. W przypadku BBN oznacza ona z jednej strony osłabienie pozycji kierownika instytucji stanowiącej merytoryczno-organizacyjne zaplecze prezydenta w zakresie jego kluczowych zadań. Z drugiej strony jest niekorzystna dla szefa Kancelarii. Ponosi on bowiem odpowiedzialność za finansowanie zadań publicznych, których wykonaniem kieruje inna osoba. Nie można również tracić z pola widzenia tego, że tak zakrojony zakres kompetencji może stwarzać płaszczyznę potencjalnych napięć i sporów politycznych między osobami pełniącymi funkcje kierowników urzędów stanowiących zawodowy aparat głowy państwa.

Drugim zagadnieniem z zakresu gospodarki finansowej BBN, któremu warto poświęcić uwagę, jest kwestia upoważnień do dysponowania środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie tej instytucji. W myśl przepisów ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, przy czym przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być zatwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie tej jednostki⁴⁷. Powierzenie pracownikom określonych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej wywołuje istotne skutki prawne. Po pierwsze, ma zasadnicze znaczenie dla oceny ważności czynności dokonywanych przez pracowników jednostki sektora finansów publicznych⁴⁸. Po drugie, modyfikuje zakres odpowiedzialności kierownika jednostki za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku skutecznego powierzenia obowiązków pracownikowi kierownik odpowiada bowiem za

⁴⁵ Szerzej zob.: M. Szafran, *Odpowiedzialność kierownicza w jednostkach sektora finansów publicznych na podstawie ustawy o rachunkowości*, [w:] P. Dec, G. Główska (red.), *Współczesna kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021, s. 45–52.

⁴⁶ Zob. W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, „Krytyka Prawa” 2010, 2(1), s. 125–126; B. Opaliński, op. cit., s. 15.

⁴⁷ Art. 53 ust. 2 u.f.p.

⁴⁸ L. Lipiec-Warzecha, op. cit.

sprawowanie należytego nadzoru nad działaniami pracownika oraz zapewnienie kontroli zarządczej w jednostce⁴⁹, natomiast to pracownik ponosi odpowiedzialność za popełnione przez siebie czyny wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁵⁰. Jak już zaznaczono, adresatem aktu powierzenia określonych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej danej jednostki sektora finansów publicznych może być wyłącznie pracownik tej jednostki⁵¹. Ponieważ ustawa o finansach publicznych nie zawiera definicji legalnej terminu „pracownik”, a definicja zawarta w kodeksie pracy ma charakter regulujący i zasadniczo oddaje treść tego terminu w znaczeniu zbliżonym do potocznego, w procesie interpretacji analizowanego przepisu należy odwołać się do jej treści. W konsekwencji za pracownika należy uznać osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę⁵². Ponieważ BBN przysługuje status odrębnego pracodawcy, zarówno Szef BBN, jak i kierownicy komórek organizacyjnych Biura są pracownikami tego urzędu, a nie Kancelarii Prezydenta RP. Oznacza to, że Szef Kancelarii nie może im powierzyć określonych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym kluczowych dla realizacji zadań publicznych obowiązków dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań finansowych. Taka sytuacja niewątpliwie utrudnia realizację ustawowo określonych zadań BBN oraz jest niekorzystna dla szefa Kancelarii. W sytuacji, w której kierownik jednostki nie powierzy określonych obowiązków pracownikom bądź uczyni to niezgodnie z prawem, tylko on ponosi bowiem odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest problematyka audytu wewnętrznego w zakresie kontroli zarządczej dotyczącej realizacji zadań Biura. Audyt wewnętrzny prowadzi się w państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 mln. Może on być również prowadzony w jednostkach sektora finansów publicznych, jeżeli kierownicy tych jednostek podejmą decyzję o jego prowadzeniu⁵³. Ponieważ BBN nie jest jednostką sektora finansów publicznych,

⁴⁹ Zob. wyrok SN z 18.10.2016 r., I PK 242/15, SIP Lex nr 2174066; W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Legalis 2019; M. Cilak, *Komentarz do art. 53*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex 2020.

⁵⁰ Szerzej zob. P. Walczak, *Komentarz do art. 53*, [w:] idem (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych 2021*, SIP Legalis 2021; K. Fornal, *Skuteczność powierzenia obowiązków i odpowiedzialności kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, [w:] P. Dec, G. Główska (red.), op. cit., s. 35–43 oraz powoływane tam orzecznictwo.

⁵¹ Zob. K. Kleszczewski, *Komentarz do art. 53*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, SIP Lex 2014.

⁵² Art. 2 ustawy z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

⁵³ Art. 274 u.f.p.

brak jest podstaw prawnych do tworzenia w tym urzędzie odrębnej komórki audytu wewnętrznego. Nie oznacza to oczywiście, że nie jest konieczne prowadzenie systematycznej oceny kontroli zarządczej dotyczącej zadań tej instytucji czy realizacji czynności doradczych zmierzających do usprawnienia jej działania. Skoro Biuro zostało powołane do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, nie budzi wątpliwości to, że wskazane zadania muszą być wykonywane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Obowiązek zapewnienia warunków do niezależnego i obiektywnego audytu wewnętrznego w zakresie BBN ciąży na szefie Kancelarii jako kierowniku jednostki. Audyt jest prowadzony w ramach wyodrębnionej w Kancelarii komórki audytu wewnętrznego, której kierownik podlega bezpośrednio szefowi Kancelarii. Z uwagi na status prawno-finansowy Kancelarii Prezydenta RP, która stanowi tzw. jednostkę cieszącą się autonomią budżetową, ocena kontroli zarządczej w zakresie BBN jest przeprowadzana z uwzględnieniem przepisów dotyczących takich jednostek.

Zamykając uwagi na temat statusu prawnofinansowego BBN, wypada jeszcze odnotować, że choć obsługę finansową tego urzędu sprawuje Kancelaria Prezydenta, to niektóre z zadań dotyczących sfery gospodarki finansowej powierzono jednostkom organizacyjnym Biura. I tak, opracowanie projektu budżetu BBN, nadzór nad jego realizacją oraz bieżąca obsługa finansowa Biura należą do zakresu zadań Gabinetu Szefa Biura⁵⁴. Nie zmienia to oczywiście faktu, że obowiązek realizacji zadań dysponenta środków budżetu państwa w zakresie dotyczącym BBN ciąży na szefie Kancelarii, a szczegółowe zadania z tego zakresu wykonuje Biuro Finansowe Kancelarii. Należy również podkreślić, że to główny księgowy Kancelarii pełni funkcję głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych w zakresie wydatków dotyczących BBN i ponosi z tego tytułu odpowiedzialność.

Uwagi końcowe

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego stanowi trwały element instytucji państwowych III Rzeczypospolitej. Pozycja tego urzędu, jako aparatu zawodowego głowy państwa w sferze bezpieczeństwa i obronności, jest nieodłącznie związana z pozycją ustrojową prezydenta RP. To z kolei oznacza, że rola i znaczenie Biura zależą nie tylko od zakresu przypisanych prezydentowi w płaszczyźnie normatywnej zadań, ale również od aktywności osoby piastującej ten urząd, a nader wszystko od rodzaju zagrożeń, jakie w danym okresie występują.

⁵⁴ W tym zakresie nadal stosowane jest zarządzenie Nr 3/2015 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego w sprawie szczegółowego zakresu zadań komórek organizacyjnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Status prawnofinansowy BBN został ukształtowany ponad trzy dekady temu, a jego genezy można upatrywać w tym, że samo Biuro zostało utworzone poprzez przekształcenie Sekretariatu KOK. Znamienny jest również fakt, że choć na przestrzeni lat otoczenie normatywne BBN istotnie się zmieniło, w szczególności zostały wprowadzone nowe regulacje dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych, pozycja prawnofinansowa tej instytucji nie uległa zmianom. Przez cały okres funkcjonowania Biuro stanowiło urząd wyodrębniony pod względem organizacyjnym, lecz nie finansowym. Zmian w tym zakresie nie wprowadziła również ustawa o obronie Ojczyzny, co zdaje się świadczyć o tym, że mimo wskazanych w treści artykułu problemów w sferze prowadzenia gospodarki finansowej, BBN jest w stanie realizować swoje zadania. Niemniej wydaje się, że z uwagi na wzrost znaczenia tej instytucji w sytuacji toczącej się za wschodnią granicą wojny warto poddać pod rozważenie takie rozwiązania, których rezultatem byłoby zwiększenie jej samodzielności finansowej.

Po pierwsze, możliwe jest nadanie BBN statusu odrębnej jednostki budżetowej. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania byłoby przyznanie szefowi BBN swobody politycznej w sferze zarządzania przez wydatkowanie. Jednocześnie zostałaby wyeliminowana sytuacja, w której kto inny realizuje zadania urzędu pod względem merytorycznym, a kto inny ponosi odpowiedzialność za gospodarowanie z tego tytułu środkami publicznymi oraz odpowiedzialność na podstawie ustawy o rachunkowości. Zniwelowany zostałby również problem powierzania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tego urzędu. Przyznanie BBN statusu jednostki budżetowej mogłoby się wiązać z nadaniem szefowi BBN statusu dysponenta pierwszego lub trzeciego stopnia. W przypadku wyboru pierwszej opcji konieczne byłoby wprowadzenie zmian w zakresie klasyfikacji budżetowej. Wydaje się, że z uwagi na pozycję ustrojową Prezydenta zasadne byłoby również nadanie BBN statusu tzw. jednostki cieszącej się autonomią budżetową. Taki sposób ukształtowania statusu finansowego Biura w największym stopniu gwarantowałby samodzielność finansową tej instytucji. Modyfikacja zakresu parlamentarnego upoważnienia do wydatkowania środków na zadania tej jednostki byłaby bowiem możliwa jedynie w nadzwyczajnych, przewidzianych w ustawie o finansach publicznych sytuacjach. W przypadku wyboru drugiej opcji nie byłoby potrzeby dokonywania zmian w klasyfikacji budżetowej, a środki na funkcjonowanie Biura podlegałyby przekazaniu na rachunek tej jednostki przez szefa Kancelarii Prezydenta RP jako dysponenta pierwszego stopnia. W takiej sytuacji szef Kancelarii zachowałby również prawo do modyfikacji wynikającego z ustawy budżetowej upoważnienia do wydatkowania środków na zadania BBN.

Po drugie, możliwe jest zwiększenie stopnia samodzielności finansowej Biura bez konieczności nadawania mu statusu odrębnej jednostki budżetowej. Również

i w tym wypadku można poddać pod rozważenie dwa rozwiązania. Pierwsze polegałoby na powierzeniu szefowi BBN, w drodze ustawy, określonych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki. Drugie zakładałoby wprowadzenie do ustawy o obronie Ojczyzny przepisu upoważniającego szefa Kancelarii do powierzenia określonych obowiązków z zakresu gospodarki finansowej szefowi BBN lub szefowi tej jednostki i jej pracownikom. W następstwie takich zmian osoby wykonujące zadania publiczne nabyłyby zdolność do poniesienia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zostałby wyeliminowany problem powierzania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej. Przeniesienie na szefa BBN odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości w każdym przypadku wymagałoby jednak uchwalenia odrębnych przepisów rangi ustawowej.

Bibliografia

- Balicki R., *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, 2.
- Bednarz D., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2018, 1.
- Cilak M., *Komentarz do art. 53*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Lex 2020.
- Czajkowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Czerny P., *Komentarz do art. 135*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, SIP Lex 2021.
- Dziemidok-Olszewska B., *Kompetencje parlamentu i Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, [w:] B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczuk-Wliziło (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Fehler W., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ państwowy*, [w:] T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
- Fehler W., *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – ewolucja struktury i zadań*, „Myśl Wojskowa” 2002, 1.
- Fornal K., *Skuteczność powierzenia obowiązków i odpowiedzialności kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, [w:] P. Dec, G. Główska (red.), *Współczesna kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021.
- Gašiorek K., Kośmider T., Pawłowski J., *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w:] T. Kośmider (red.), *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2015.

- Gikiewicz M., *Analiza kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w zakresie kierowania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe SGP” 2018, 65(1).
- Głajcar R., Wielgosz Ł., *The National Security Council (Rada Bezpieczeństwa Narodowego) – an advisory organ to the President of Poland?*, „Studia Politologiczne” 2021, 61.
- Gnat-Wieteska Z., *Gabinet Wojskowy Prezydenta Rzeczypospolitej w latach 1926–1939*, „Niepodległość i Pamięć” 2006, 22.
- Juchniewicz J., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, 2.
- Jurewicz D., *Kompetencje konstytucyjnych organów państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, 18(5), cz. I.
- Kleszczewski K., *Komentarz do art. 53*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, SIP Lex 2014.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Warszawa 2011.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 53*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kuczma P., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014, 7.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, SIP Lex.
- Meszyński K., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, 16(6), cz. I.
- Michalczuk-Wlizło M., *Kompetencje organów państwa*, [w:] M. Żmigrodzki, A. Żebrowski (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014.
- Misiąg W., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, SIP Legalis 2019.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
- Opaliński B., *Uwagi na temat kolegialnych organów doradczych Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, 2.
- Paszkowski M., *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (geneza i zadania)*, „Bezpieczeństwo: Świat, Region, Polska” 2012, 1.
- Piotrowski J., *Gabinet Wojskowy Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza, 1939–1947*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2006, 1.
- Radek R., *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucje wspomagające reagowanie na zagrożenia – aspekty normatywne i praktyka polityczna*, [w:] K. Czernik, M. Łakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2014.
- Słowo wstępne Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisława Kozieja*, [w:] B. Perkowska (red.), *XX-lecie Biura Bezpieczeństwa Narodowego 1991–2011*, Warszawa 2011.
- Sokolewicz W., *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, „Krytyka Prawa” 2010, 2, 1.

- Stachurski W., *Komentarz do art. 53*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, 1.
- Szafran M., *Odpowiedzialność kierownicza w jednostkach sektora finansów publicznych na podstawie ustawy o rachunkowości*, [w:] P. Dec, G. Główska (red.), *Współczesna kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021.
- Szewczyk M., *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2018.
- Szluz A., *Pozycja prawna Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, 2.
- Trubalski A., *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, 3.
- Trzeciakowski R., *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, 20B.
- Walczak P., *Komentarz do art. 53*, [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych 2021*, SIP Legalis 2021.
- Wicherek D., *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako organ pomocniczy*, Rzeszów 2020.
- Wicherek D., *Ewolucja struktury Kancelarii Prezydenta RP w latach 1989–2017. Statuty Kancelarii Prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, 4.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, „Studia Iuridica” 1987, 18(1).
- Wojcieszko M., *Kompetencje naczelnych organów państwa w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, 4.