

UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowi wypełnienie upoważnienia zawartego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1872).

W toku poprzednich prac legislacyjnych stwierdzono, że część przepisów rozporządzenia dotycząca zadań organów administracji publicznej powinna być objęta regulacją ustawową. Zaznaczyć należy, że materia bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowania systemu obronnego państwa jest materią złożoną, której regulacja będzie czasochłonna. Natomiast system obronny państwa musi funkcjonować w sposób ciągły. Dlatego też niezbędnym było odpowiednie rozszerzenie zakresu upoważnienia i utrzymanie dotychczas uzgodnionych przepisów, do czasu wprowadzenia nowych mechanizmów ustawowych.

W projektowanym rozporządzeniu określono organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, który tworzą organy władzy publicznej wraz z organami dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w całości dokumentu, zaimplementowano przepisy odnoszące się do kompetencji i zadań dedykowanych dla Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, jako organów wchodzących w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Powyższe wynika z możliwości wystąpienia okoliczności częściowej lub trwałej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewidziano rozwiązanie polegające na tym, że Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej albo Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pełniąc obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kieruje obroną państwa ze stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowane rozwiązanie ma na celu sprawne włączenie organów konstytucyjnych do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym dla zapewnienia ciągłości kierowania obroną państwa.

W projektowanym rozporządzeniu określono również sposób realizacji zadań przez organy władzy publicznej w systemie kierowania oraz ich funkcjonowanie na stanowiskach kierowania.

W § 2 rozporządzenia wskazano organy wchodzące w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto w przypadku zaistnienia konieczności, przewidziano możliwość włączenia w skład systemu kierowania innych organów. Rozwiązanie to ma na celu umożliwienie elastycznego kształtowania składu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, zgodnie z występującymi potrzebami. Kierując się natomiast cywilną i demokratyczną kontrolą nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, zaproponowano również przepis odnoszący się do organów dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jako części systemu kierowania. Przewidziano, że organy wchodzące w skład systemu kierowania, będą realizować zadania związane z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym w dotychczasowych strukturach organizacyjnych, stanowiskach kierowania albo stanowiskach dowodzenia.

W § 3 rozporządzenia określono zasadnicze założenia organizacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jakimi są zapewnienie ciągłości kierowania państwem, utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa przez organy władzy publicznej.

Następnie w § 4–8 rozporządzenia opisano organizację przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, która obejmuje przedsięwzięcia planistyczne i koordynacyjne zapewniające poszczególnym organom możliwość wykonywania zadań w

zakresie planowania obronnego, przygotowania infrastruktury i obsad na potrzeby stanowisk kierowania oraz współdziałania elementów systemu.

W § 4 wskazano obszary, w ramach których realizuje się zasadnicze przedsięwzięcia zapewniające organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym, jak:

- 1) przygotowanie infrastruktury budowlanej;
- 2) zapewnienie ochrony (rozumianej jako prowadzenie działań zapewniających właściwe bezpieczeństwo stanowiska kierowania przed zagrożeniami zewnętrznymi) lub obrony (rozumianej jako zamierzony lub wymuszony rodzaj walki, z użyciem broni palnej włącznie, prowadzony w celu przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom zmierzającym do wyeliminowania, obezwładnienia lub zakłócenia funkcjonowania stanowiska kierowania);
- 3) przygotowanie systemów łączności;
- 4) zabezpieczenie transportu;
- 5) zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych;
- 6) innych wynikających z właściwości rzeczowej organów wchodzących w skład systemu kierowania.

Powyższe odnosi się w całości do systemu kierowania, w tym głównego stanowiska kierowania obroną państwa zwanego dalej „GSKOP” i zapasowego stanowiska kierowania obroną państwa zwanego dalej „ZSKOP”, a także do pozostałych tworzonych stanowisk kierowania.

Intencją projektodawcy było stworzenie fakultatywności dla organów tworzących stanowiska kierowania (GSK i ZSK), aby właściwie zrealizowali przedsięwzięcia zapewniające wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym. Podsumowując, organy tworzące stanowiska kierowania realizują zadania związane przygotowaniem stanowisk adekwatnie do posiadanych sił i środków zgodnie z czynnościami wymienionym w § 16 ust. 1 i 2.

W § 5 wskazano na przyjęcie założeń polityki kadrowej, udział w szkoleniach obronnych.

W § 9 określono warunki funkcjonowania organów na stanowiskach kierowania, takie jak organizacja pracy, przygotowanie infrastruktury, wyposażenie stanowisk kierowania i finansowanie. Projektodawca wskazuje na zapewnienie ciągłego oraz niezakłóconego przekazywania decyzji i obiegu informacji między organami, stosownie do potrzeb, wynikających z charakteru realizowanych zadań, a także z właściwości zaangażowanych podmiotów uczestniczących w realizacji lub współdziałaniu. Ponadto, widzi się potrzebę, aby w ramach implementacji przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907), dokonać stosowanych regulacji związanych z włączeniem systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP) oraz doprecyzowaniem zadań i roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organizatora i operatora systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP), w system kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Niemniej jednak, podjęcie jakichkolwiek prac związanych z dostosowaniem przepisów projektowanego rozporządzenia do ww. ustawy będzie możliwe kiedy, zgodnie z art. 76 pkt 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907), Prezes Rady Ministrów określi w drodze rozporządzenia, zakres i sposób udziału służb i pozostałych podmiotów, o których mowa w ust. 3 w budowę, utrzymanie i rozwój SBŁP oraz szczegółowe świadczenia usług telekomunikacyjnych w ramach w/w systemu w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i obrony cywilnej w czasie wojny. Należy również dodać, że Ministerstwo Obrony Narodowej dostrzega zasadność współpracy w zakresie tworzenia SBŁP przy wykorzystaniu doświadczeń w funkcjonujących już systemach łączności w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, co pozwoli na stworzenie jednolitego krajowego systemu

teleinformatycznego, umożliwiającego wymianę informacji niejawnych pomiędzy najważniejszymi organami państwowymi.

Na potrzeby kierowania obroną państwa, w § 10 przyjęto rozwiązanie organizacyjno-funkcjonalne polegające na utworzeniu:

- 1) głównego stanowiska kierowania obroną państwa,
- 2) zapasowego stanowiska kierowania obroną państwa

– w skład których wchodzi odpowiednio główne i zapasowe stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Dodatkowo odstąpiono od określania granic rejonów głównych i zapasowych stanowisk kierowania na rzecz ustalenia lokalizacji dla tych stanowisk. Zaproponowana zmiana ma na celu możliwość wykorzystania infrastruktury w lokalizacjach dotychczas będących poza granicami rejonów. Powyższe ograniczy nakłady finansowe związane z dostosowaniem infrastruktury w odpowiednie urządzenia i systemy teleinformatyczne. Ponadto określono prowadzenie aktualizacji wykazu organów wskazywanych przez Prezesa Rady Ministrów nie rzadziej niż co 12 miesięcy ze względu między innymi na zachodzące zmiany prawne i strukturalne.

Główne stanowiska kierowania tworzy się zgodnie z § 11 w stałych siedzibach organów i w rezerwowych miejscach pracy. Przygotowanie stanowiska kierowania w stałej siedzibie jest obligatoryjne dla wszystkich organów. Ponadto w celu zachowania ciągłości kierowania, w przypadku wystąpienia zagrożenia, dany organ ma możliwość podjęcia decyzji o organizacji głównego stanowiska kierowania w innych lokalizacjach niż stała siedziba.

Czynności związane z przemieszczeniem opisano w § 18 projektu rozporządzenia, gdzie organ, podejmując decyzję o zmianie miejsca ze stałej siedziby na rezerwowe miejsce pracy w ramach głównego stanowiska kierowania, realizuje zadania zgodnie z opracowaną dokumentacją związaną z przemieszczeniem stanowiska kierowania.

Dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz dla organów wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów obligatoryjnie tworzy się rezerwowe miejsca pracy w pomieszczeniach posiadających wyposażenie niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej, co opisano w § 14 pkt 1.

W § 12 i § 13 określono kolejno tryb i przygotowanie głównych i zapasowych stanowisk kierowania.

W § 15 projektu rozporządzenia określono wymagania wobec organów w odniesieniu do stanowisk kierowania. Wyszczególniono niezbędne działania, jakie mają podjąć organy w ramach przygotowania głównego i zapasowego stanowiska kierowania.

W § 16 ust. 1 i 2 rozpisano czynności dotyczące przygotowania odpowiednio głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Jako kluczowe wskazano działania z zakresu:

- przygotowania infrastruktury,
- warunków funkcjonowania organu na stanowisku kierowania,
- utrzymania należytego stanu technicznego obiektów budowlanych,
- łączności,
- przygotowania miejsc doraźnego schronienia minimalizującego skutki środków napadu powietrznego,
- ochrony stanowisk kierowania (w tym ochrona fizyczna rozumiana jako działania zapewniające właściwe bezpieczeństwo stanowiska kierowania przed zagrożeniami zewnętrznymi oraz ochrona techniczna rozumiana z wykonaniem czynności zabezpieczenia technicznego),

- wyposażenia w środki ochrony indywidualnej przed skażeniami (np. maski przeciwgazowe),
- zapewnienia ostrzegania i alarmowania,
- szkolenia obsady stanowisk kierowania,
- przygotowania sił i środków do rozwinięcia i odtworzenia łączności i utrzymania bezpieczeństwa cyberprzestrzeni oraz prowadzenia akcji ratowniczych rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Zrezygnowano z regulowania szczegółowych zamierzeń wynikających z ust. 1 pkt 2, umożliwiając w ten sposób organowi tworzącemu stanowisko kierowania zapewnienie warunków według jego niezbędnych potrzeb. Zasadniczym założeniem jest spełnienie wszystkich wymagań w odniesieniu do głównego stanowiska kierowania, co ma zagwarantować wysoką skuteczność w realizacji celu jakim jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania i przekazywania informacji.

§ 17 określa finansowanie zadań związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania w ramach odpowiedniego działu przez właściwego dysponenta części budżetowej. Przyjęto ogólne założenie, że finansowanie zadań w ramach stanowisk kierowania realizuje się w ramach zaplanowanych wydatków budżetowych organu z zastrzeżeniem rezerwowych miejsc pracy głównych stanowisk kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów oraz zapasowych stanowisk kierowania organów tworzących zapasowe stanowisko kierowania obroną państwa.

Ponadto zaproponowano przepis, który w sposób jednoznaczny precyzuje, że przedmiotowe wydatki centralnego organu administracji rządowej niebędącego dysponentem części budżetu, zaplanowane w części organu sprawującego nadzór nie będą finansowane z, tzw. wydatków obronnych. Powyższe odpowiada przepisom art. 114 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), w myśl którego dany organ może wnioskować o stworzenie dodatkowej części budżetu.

Tryb w jakim poszczególne organy przechodzą na określone stanowiska kierowania ustalono w kolejnych ustępach w § 18.

W przypadku przygotowania systemów łączności w ramach systemu kierowania, stosuje się przepis odwołujący do aktu prawnego wydanego na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny oraz art. 76 ust. 5 i art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej

Zaproponowany przepis w § 21 obliguje organy do wprowadzenia zmian aktualizacyjnych w przedmiotowej dokumentacji lub opracowania nowej, w tym ewentualne zaplanowanie, uzgodnienie i otrzymanie akceptacji w przypadku nowych lokalizacji stanowisk kierowania.

Zmiany w stosunku do istniejącego stanu prawnego

Pierwszą z zasadniczych zmian w stosunku do obecnie obowiązującej regulacji obejmującej zakres projektowanego rozporządzenia jest dodanie opisanej wcześniej możliwości włączenia w skład systemu kierowania innych organów. Obecny katalog podmiotów tworzących system kierowania nie przewiduje takiej możliwości, co uniemożliwia pełne funkcjonowanie w systemie niektórych organów, nawet przywoływanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzona zmiana likwiduje problem w tym obszarze. Dodatkowo obecne rozporządzenie przewiduje także udział w systemie kierowania Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, mając na uwadze ich konstytucyjne uprawnienia.

W zakresie infrastruktury zamieniono używane dotychczas pojęcie „obiekt budowlany” na „budynek”. Nowe pojęcie jest zgodne z przepisem art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane co pozwoli na klarowną interpretację i uniknięcie tworzenia nowego pojęcia w tej samej materii. Uwzględniając zgłaszane przez uczestników systemu kierowania problemy z przystosowywaniem całych budynków na potrzeby stanowisk, zdecydowano wprowadzić ułatwienie polegające na możliwości przystosowania jedynie pomieszczeń lub części budynku na określone stanowiska kierowania, bez konieczności przygotowywania całego budynku. Tym sposobem uniknięto także stosowania problematycznego pojęcia „obiekty specjalne”, które w dotychczasowym rozporządzeniu odnosi się do obiektów (budynków) wyposażonych w urządzenia, instalacje i sprzęt, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej. Obecne rozporządzenie wskazuje, że taką funkcją mogą spełniać wydzielone pomieszczenia. W celu unikania problemów z nazewnictwem wprowadzono określenie „rezerwowe miejsce pracy” w miejsce „zapasowego miejsca pracy”. Funkcjonujące dotychczas nazewnictwo często nawiązywało błędnie do „zapasowego stanowiska kierowania”, używanego w tym samym rozporządzeniu.

Istotną zmianą w kwestii stanowisk kierowania jest utworzenie zapasowego stanowiska kierowania obroną państwa, które tworzą stanowiska kierowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów. Stworzono w ten sposób analogię do rozwiązania przyjętego w przypadku głównych stanowisk kierowania wskazanymi organami, czego brakowało w dotychczasowych przepisach.

W wymaganiach koniecznych do przygotowania stanowiska kierowania, w odróżnieniu do obecnych przepisów, określono oddzielne wymagania do przygotowania głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Istnieją bowiem zasadnicze różnice w przygotowaniu wymienionych typów stanowisk. Zaproponowane rozwiązanie pozwala lepiej zobrazować i ułatwić organom identyfikację potrzeb w tym zakresie.

Mając na uwadze doświadczenia z funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, stworzonego na podstawie przepisów z 2004 r., zaproponowano przepisy dotyczące sposobu realizacji zadań przez organy władzy publicznej w systemie kierowania.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) projektowane rozporządzenie nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Stosownie do postanowień § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny. W tym trybie uwag nie zgłoszono.

Projekt rozporządzenia nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi instytucjami i organami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt rozporządzenia nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.