

Marek Gąska

Kompetencje organów władzy wykonawczej



w dziedzinie
obronności
państwa
i sił zbrojnych

54893

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
KATEDRA BEZPIECZEŃSTWA I PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Marek Gąska

**Kompetencje
organów
władzy
wykonawczej
w dziedzinie
obronności
państwa
i sił zbrojnych**



Warszawa 2002

Redaktor
mgr Anna Doraczyńska

Projekt okładki
Dariusz Łysio

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Renata Czerwińska

ISBN 83-88062-43-3

Sygn. AON 5415/02

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 655/2002

Spis treści

Wstęp	5
ROZDZIAŁ I	
UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	7
1. Pozycja ustrojowa prezydenta RP w systemie władzy	7
2. Klasyfikacja kompetencji prezydenta RP	12
3. Kompetencje prezydenta RP w dziedzinie obronności i sił zbrojnych	13
3.1. Ideowopolityczne znaczenie zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi ..	13
3.2. Uprawnienia prezydenta z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi RP	15
3.3. Szczególne uprawnienia dotyczące zarządzenia stanu wojny, mobilizacji i użycia sił zbrojnych	22
3.4. Kompetencje prezydenta na okoliczność szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa	24
3.5. Uprawnienia prezydenta wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dotyczące wykonywania funkcji przewodniczącego KOK	30
ROZDZIAŁ II	
UPRAWNIENIA RADY MINISTRÓW I PREZESA RADY MINISTRÓW	32
1. Ustrojowa rola Rady Ministrów	32
2. Uprawnienia Rady Ministrów w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa	35
3. Organy pomocnicze Rady Ministrów	38
4. Funkcja wykonawcza i kontrolna prezesa Rady Ministrów	42
ROZDZIAŁ III	
PRAWNO-ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA DZIAŁALNOŚCI MINISTRA OBRONY NARODOWEJ	46
1. Pozycja ustrojowa ministra obrony narodowej	46
2. Minister obrony narodowej jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa	50
3. Minister obrony narodowej jako koordynator zadań dotyczących udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych	55
ROZDZIAŁ IV	
STATUS PRAWNY INNYCH ORGANÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA	61
1. Status prawny Komitetu Obrony Kraju	61
2. Rola i funkcja Rady Bezpieczeństwa Narodowego	67
ZAKOŃCZENIE	74
WYKAZ SKRÓTÓW	77
BIBLIOGRAFIA	78

Wstęp

Celem prezentowanej pracy^{*} jest próba przedstawienia zasad kierowania obronnością państwa i siłami zbrojnymi w RP. Problematyka obronności i kierowania siłami zbrojnymi, mimo jej ogromnego znaczenia oraz braku uregulowań prawnych w tej dziedzinie, nie znajduje szczególnego zainteresowania teoretycznoprawnego i doktrynalnego.

Niniejsza praca została pomyślana jako próba ogólnego spojrzenia na problem obronności państwa i sił zbrojnych w aspekcie prawno-administracyjnym. Inspiracją do podjęcia tej próby były nie tylko znaczenie i atrakcyjność tematyki, ale także osobiste zainteresowania autora oraz potrzeby dydaktyczne AON.

Ze względu na przyjęte limity objętościowe rozważania ograniczyłem do organów władzy wykonawczej. Uważam, że zagadnienie roli i znaczenia organów władzy ustawodawczej mogłoby być tematem oddzielnej pracy.

Struktura pracy obejmuje: wstęp, cztery rozdziały, zakończenie, wykaz skrótów oraz wybraną bibliografię. W poszczególnych rozdziałach pracy dokonałem kolejno analizy:

- uprawnień prezydenta RP w dziedzinie obronności i sił zbrojnych. Wskazałem na czynniki, które kształtują pozycję prezydenta w systemie organów władzy. Przedstawiłem uprawnienia prezydenta związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi. Próbowałem scharakteryzować uprawnienia prezydenta w sytuacjach szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, wojny, mobilizacji i użycia sił zbrojnych. Starłem się dokonać analizy uprawnień prezydenta jako przewodniczącego KOK, mając świadomość, że ta funkcja głowy państwa jest obecnie funkcją *martwą*;

- w rozdziale drugim przedstawiłem ustrojową rolę Rady Ministrów i jej szczególne zadania w zakresie ogólnego kierowania w dziedzinie obronności państwa. Przedstawiłem także funkcję wykonawczą i kontrolną prezesa Rady Ministrów wobec ministra obrony narodowej i sił zbrojnych.

^{*} Podstawą niniejszego opracowania była praca dyplomowa autora, obroniona na Podyplomowym Studium Zagadnień Legislacyjnych przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w roku 2002.

– w rozdziale trzecim przedstawiłem pozycję ustrojową ministra obrony narodowej. Starłem się wskazać na te aspekty pozycji ministra, które w sposób widoczny i klarowny czynią z niego naczelną organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Zwróciłem też uwagę na funkcje ministra obrony narodowej jako organu kierującego działem administracji rządowej pod nazwą *obrona narodowa*.

– w rozdziale czwartym podjąłem próbę określenia statusu prawnego takich organów jak Komitet Obrony Kraju i Rada Bezpieczeństwa Narodowego. W toku rozważań o obronności i siłach zbrojnych nie mogłem pominąć tych organów, chociaż ich pozycja prawna nie jest do końca jednoznacznie określona przez ustawodawcę.

W bibliografii uwzględniłem wybraną literaturę przedmiotu, artykuły, akty normatywne oraz inne opracowania, które zostały wykorzystane w niniejszej pracy.

W zakończeniu przedstawiłem ogólne refleksje na temat uprawnień prezydenta i Rady Ministrów wobec obronności i sił zbrojnych i ich wzajemne kontakty na tym polu.

Są to niekiedy rozważania *de lege ferenda i de lege lata*, które szerzej analizuję w poszczególnych rozdziałach pracy.

Uprawnienia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

1. Pozycja ustrojowa prezydenta RP w systemie władzy

Jedną z naczelných zasad w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jest zasada podziału władzy, która została wyrażona w art. 10, stanowiąc, że: *1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały*¹. Przepisy te w ogólnym zarysie określają pozycję ustrojową prezydenta RP w konstytucyjnym systemie organów państwa². Potwierdza to także systematyka konstytucji. Przepisy dotyczące instytucji prezydenta zostały umieszczone w rozdziale V – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, umieszczonym po rozdziale IV – Sejm i Senat a przed rozdziałem VI – Rada Ministrów i administracja rządowa. Warto przy tym zauważyć, że konstytucyjna formuła podziału władzy została tutaj uzupełniona zasadą wzajemnego równoważenia się władz, co nie było zbyt widoczne w małej konstytucji z 1992 r.³ Widzimy więc, że Konstytucja RP wyraźnie odchodzi od klasycznego rozumienia podziału władzy, opartego na zasadzie absolutnej ich separacji, na rzecz koncepcji podziału władzy oznaczającej wzajemne hamowanie i równowagę trzech władz⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 i z 2001 r., nr 28, poz. 319).

² Prof. L. Garlicki (*Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000, s. 262–263) pozycję ustrojową Prezydenta RP określił sześcioma zasadami: 1) organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu, 2) Prezydent RP wypełnia funkcję arbitra, 3) zasada wyboru przez Naród, 4) urząd prezydenta jest kadencyjny, 5) Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Akty urzędowe wymagają kontrasygnaty, 6) Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej – incompatibilitas.

³ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z 1993 r., nr 7, poz. 34, z 1995 r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729, z 1996 r., nr 106, poz. 488).

⁴ Zwracają na to uwagę konstytucjoniści. Por. *Prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 257; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001, s. 311.

Konstytucja w cytowanym tu już art. 10 określiła także ogólną konstrukcję dualistycznej egzekutywy oraz charakter ustrojowy prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej. Należy również zaznaczyć, że charakter prezydentury wyznaczają także te postanowienia Konstytucji, które powierzają prezydentowi RP określone zadania w niektórych obszarach funkcjonowania państwa. Konstytucyjna regulacja przewiduje dla prezydenta rolę klasycznej głowy państwa. Również rola arbitrażu politycznego prezydenta wymaga zaangażowania w rozstrzyganie konfliktów, zwłaszcza pomiędzy parlamentem a rządem. Sposób zaangażowania prezydenta w rozstrzyganie konfliktów należy widzieć na gruncie interesów państwa, nie zaś określonych partii politycznych. Stosownie do tak wyznaczonej prezydentowi potrójnej roli ustawodawca przyznaje też odpowiednie kompetencje: jako organowi egzekutywy – wykonawcze¹, jako głowie państwa – reprezentacyjne², jako czynnikowi równowagi – kompetencje w zakresie arbitrażu politycznego³.

Charakterystykę urzędu prezydenta zawierają przepisy art. 126 Konstytucji, w których czytamy: *1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.* Sformułowania powyższe nawiązują zarówno do zapisów ujętych w noweli kwietniowej (art. 32)⁴, jak i w małej konstytucji (art. 28)⁵ i ujęte są w bardzo ogólny sposób. Zapisy te w poprzednich regulacjach wzbudzały wiele kontrowersji w praktyce funkcjonowania urzędu prezydenta. Również w literaturze przedmiotu toczyła się dyskusja, czy treść tych artykułów ma charakter kompetencyjny, czy jest jedynie ogólną charakterystyką funkcji prezydenta RP.

Na gruncie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zwyciężyła teza, że art. 126 nie ma charakteru przepisu kompetencyjnego, a realizacja określonych w nim zadań powinna polegać na działaniach o cha-

¹ Art. 134–144, 154 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

² Art. 126, 133 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

³ Art. 155, 162 ust. 2 pkt 4 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101).

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426 z póź. zm.).

rakterze politycznym¹. Twórcy Konstytucji z 1997 r., świadomi niedoskonałych zapisów w poprzednich regulacjach, dokonali zasadniczej modyfikacji normy prawnej tam zawartej przez dodanie wymienionego już ust. 3, iż: *Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach*. Zdaniem prof. L. Garlickiego jest to wyraźne rozdzielenie zadań (*art. 126*) od kompetencji (*art. 133–144*). Tym samym zanegowano możliwość wydobywania dodatkowych kompetencji z postanowień *art. 126* ust. 1 i 2². R. Mojak traktuje uprawnienia prezydenta, wynikające z *art. 126*, jako funkcje konstytucyjno-ustrojowe, które stanowią podstawę rozwinięcia jego uprawnień w szczegółowych unormowaniach³.

W *art. 126* ust. 1 prezydent RP został zdefiniowany jako *Najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej*. Jako najwyższy przedstawiciel RP uosabia on państwo polskie w sytuacjach, gdy prawo krajowe i międzynarodowe tego wymagają. Tym samym Konstytucja oddziela tradycyjne funkcje spełniane przez prezydenta RP w charakterze głowy państwa od pozostałych jego funkcji. Prezydent jest zatem niejako „żywym symbolem” i w tym znaczeniu reprezentuje państwo w przeciwieństwie do innych funkcjonariuszy (parlamentarzyści, ministrowie, urzędnicy), którzy tworzą aktualną władzę państwową. Należy ponadto zaznaczyć, iż prezydent RP definiowany jest jako *najwyższy*, ale jedynie *przedstawiciel* czy *reprezentant Rzeczypospolitej Polskiej*, a więc *państwa*. Mimo że wybierany jest przez naród w wyborach powszechnych, nie posiada statusu przedstawiciela narodu. Status ten na mocy Konstytucji zastrzeżony jest dla posłów i senatorów.

Druga funkcja *gwaranta ciągłości władzy państwowej* jest funkcją nową, określoną po raz pierwszy w tej formule przez obecną Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Wydają się, że funkcja ta wciąga prezydenta

¹ *Prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 258–259; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 263–265; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 167–169; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz do przepisów, Zakamycze, Kraków 2000, s. 30–31; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 313–317.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 264.

³ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 314.

⁴ Z. Witkowski (*Prawo konstytucyjne...*, s. 259–260) stwierdza wprost, że jest to określenie niejasne i niezwykle kłopotliwe interpretacyjnie. Za tą kategorią konstytucyjną nie stoją żadne bardziej istotne środki prawne (...). Skłonni jesteśmy w Prezydencie, jako gwarancie ciągłości władzy państwowej widzieć swoistą „siłę stałą Państwa” stojącą ponad zmieniającymi się układami politycznymi i co za tym idzie ponad konfiguracjami politycznymi w takich organach jak parlament czy rząd, skłonni jesteśmy w tym kontekście postrzegać Prezydenta jako swoistego „radcę” Państwa i jego „głowę duchową”.

w mechanizm działania państwa i sprawia, że staje się on jednym z czynników realizujących władzę. Jest to legitymizacja działań prezydenta tam, gdzie są potrzebne impulsy mające rozpoczynać funkcjonowanie określonych elementów organizacyjnych państwa i usuwanie grożących im niebezpieczeństw. Dla określenia działań prezydenta w tym charakterze używa się często za Konstytucją V Republiki Francuskiej – określenia *arbitre*¹, chociaż Konstytucja RP formalnie go nie zawiera. Pojęcie *arbitre* odnosi się do zasady arbitrażu politycznego, czyli angażowania się i współkształtowania polityki.

Wydaje się, że można byłoby rozważyć znaczenie funkcji *gwaranta ciągłości władzy* w odniesieniu do władzy rezerwowej prezydenta na wypadek szczególnych zagrożeń dla państwa, kiedy to przejmuje on od istniejących organów władzy pewien zakres kompetencji (np. od rządu lub parlamentu). Taka interpretacja oczywiście jest możliwa, ale w kontekście tego, co zostało już powiedziane, iż w art. 126 Konstytucji mowa jest o funkcjach ustrojowych prezydenta, które może on realizować za pomocą prawnie określonych kompetencji. Należy także podkreślić, iż Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wyposażała prezydenta w odpowiednie uprawnienia nadzwyczajne, jak czyni to art. 16 Konstytucji Republiki Francuskiej². Ponadto prezydent jako *gwarant ciągłości władzy państwowej* nie posiada prawa wyznaczania następcy na wypadek wojny, w takim zakresie jak regulował to art. 24 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. Odpowiednie propozycje rozwiązań legislacyjnych w tym obsza-

¹ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 43–69. Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem konstytucji. Zapewnia, przez swój arbitraż, prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych oraz ciągłość państwa.

Jest on gwarantem niezawisłości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów Wspólnoty oraz traktatów – art. 5 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.

² Art. 16 Konstytucji Republiki Francuskiej: *W wypadku, gdy instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, a prawidłowe funkcjonowanie konstytucyjnych organów władzy publicznej zostało przerwane – prezydent Republiki podejmuje środki, których wymagają okoliczności, po uzyskaniu oficjalnej opinii premiera, przewodniczących izb oraz Rady Konstytucyjnej. Informuje o tym naród w drodze orędzia. Środki te winny wynikać z woli zapewnienia powołanym przez konstytucję władzom publicznym jak najszybszego wypełniania ich zadań. Rada Konstytucyjna wyraża w tej sprawie swoją opinię. Parlament zbiera się z mocy samego prawa. Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane podczas wykonywania uprawnień nadzwyczajnych.* E. Popławska, op. cit., rozdział VI – Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Republiki, s. 104–117.

rze były zgłaszane przez przedstawicieli prezydenta RP, ale nie uzyskały akceptacji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego¹.

W świetle art. 126, ust. 2 prezydent wypełnia w charakterze organu egzekutywy dwie funkcje: 1) strażnika przestrzegania Konstytucji RP; 2) strażnika podstawowych wartości państwa, tj. jego suwerenności, bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Są to podstawowe wyznaczniki bytu państwowego. Prezydent, jako organ państwa niezaangażowany w realizację doraźnych celów politycznych, swoimi funkcjami i kompetencjami konstytucyjnymi ma bronić najważniejszych dla każdego państwa nadrzędnych wartości. Przepisy określające charakter urzędu prezydenckiego, jak i jego funkcję oraz kompetencje, dający obraz prezydenta aktywnego, czyli włączającego się w bieg bieżących spraw państwowych i ingerującego w nie – w miarę posiadanych możliwości. W tym kontekście funkcję *czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji* w odniesieniu do podobnego określenia *stoi na straży* trzeba postrzegać jako koncepcję aktywnej ochrony ustawy zasadniczej. Wśród tych środków należy wymienić odmowę podpisania ustawy uchwalonej przez parlament, czyli tzw. prawo weta zawieszającego wobec ustaw² (art. 122 ust. 5). Prezydentowi jako alternatywne uprawnienie przysługuje także prawo zaskarżenia ustawy jako sprzecznej z Konstytucją do TK (art. 122 ust. 3). Innym środkiem prawnym umożliwiającym prezydentowi odgrywanie roli strażnika Konstytucji jest także uprawnienie z art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji, w świetle którego prezydent może wystąpić do TK jako inicjator wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego zaistniałego pomiędzy centralnymi organami państwa.

Prowadząc rozważania o pozycji ustrojowej prezydenta RP w systemie władzy nie bez przyczyny opierano się na art. 126 Konstytucji. Art. ten daje ogólną orientację o sytuacji prawno-politycznej prezydenta w systemie organów konstytucyjnych RP. Konstytucja stanowi więc, że prezydent może wykonywać swoje zadania ustrojowe według wyraźnych wskazań wynikających z przepisów konstytucyjnych i ustawowych. W takim rozumieniu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w pełni postrzegamy zasadę legalizmu wynikającą z art. 7, iż: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, ponieważ w państwie prawnym nie istnieje w odniesieniu do organów władzy publicznej domniemanie kompetencji.

¹ Prace komisji konstytucyjnej senatu pod red. J. Pietrzaka i Z. Witkowskiego, Warszawa 1991, z. IV; *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*. Biuletyn, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

² Zob. R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, PS 1999, nr 3, s. 42–54.

2. Klasyfikacja kompetencji prezydenta RP

W literaturze przedmiotu panuje ogólna zgodność co to tego, że problematyka dotycząca kompetencji prezydenta w naturalny sposób łączy się z kwestią pozycji ustrojowej tego urzędu¹. Brak przejrzystej pozycji ustrojowej urzędu prezydenta, o czym była mowa, utrudnia dokładne przeprowadzenie klasyfikacji kompetencji prezydenta RP.

Można dokonać jednak klasyfikacji uprawnień głowy państwa, stosując kryterium merytoryczne lub formalne. Klasyfikacja oparta na kryterium formalnym nawiązuje do zadań urzędu prezydenta wymienionych w analizowanym już art. 126. Otóż prof. P. Sarnecki, opierając się na tym kryterium, wymienia dwie podstawowe kompetencje prezydenta RP: 1) działalność w charakterze najwyższego reprezentanta państwa, 2) działalność w charakterze gwaranta ciągłości władzy².

Klasyfikacja oparta na kryteriach formalnych nawiązuje do sposobów wykonywania kompetencji i można na tej podstawie za prof. Sarneckim wyróżnić następujące uprawnienia prezydenta:

- 1) wykonywane samodzielnie,
- 2) kompetencje wykonywane na wniosek innych organów,
- 3) kompetencje, których ważność byłaby uzależniona od kontrasygnaty,
- 4) kompetencje wykonywane w porozumieniu z innymi organami państwowymi³.

Z kolei R. Mojak proponuje dokonanie klasyfikacji na podstawie trzech podstawowych grup uprawnień, w których wyodrębnia szczegółowe podziały, właściwe dla podstawowych funkcji ustrojowych urzędu prezydenta:

- 1) kompetencje wyznaczające prezydentowi rolę głowy państwa w stosunkach zagranicznych i wewnętrznych:
 - a) kompetencje w zakresie spraw zagranicznych,
 - b) kompetencje w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa na czas pokoju i wojny,
 - c) klasyczne uprawnienia głowy państwa,
- 2) kompetencje arbitrażu politycznego i i równoważenia władz:
 - a) kompetencje w stosunku do parlamentu,

¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 204–277; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 52–108; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 333–348.

² P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 52–53.

³ Ibidem, s. 53.

- b) kompetencje w stosunku do rządu,
- c) kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej,
- 3) inne kompetencje:
 - a) kompetencje ustrojowe,
 - b) kompetencje kreacyjne, organizacyjne oraz w zakresie kierownictwa państwowego i wewnętrznego w Kancelarii Prezydenta RP,
 - c) pozostałe kompetencje określone w ustawach¹.

Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, nieco zmodyfikowaną klasyfikację zaproponowaną przez R. Mojaka.

3. Kompetencje prezydenta RP w dziedzinie obronności i sił zbrojnych

3.1. Ideowopolityczne znaczenie zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi

Konstytucja z 1997 r. najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych RP ustanowiła prezydenta (art. 134 ust. 1)². Należy to rozumieć jako następstwo przyznania prezydentowi funkcji gwaranta w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Prezydent występuje w tym wypadku jako osoba, która symbolizuje państwo. Przepis art. 134 ust. 1 wyraźnie koresponduje z art. 26 Konstytucji: *1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. 2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.*

Zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi nie oznacza przy tym rzeczywistego ich dowództwa. Według doktryny sprzeciwiałoby to

¹ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 334. W swoim wcześniejszym opracowaniu bazując na unormowaniach konstytucyjnych z lat 1989–1992 R. Mojak (*Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 204–277), zaproponował podział kompetencji prezydenta na sześć grup uprawnień: 1) kompetencje prezydenta w stosunku do parlamentu, 2) kompetencje w stosunku do rządu, 3) kompetencje w zakresie wymiaru sprawiedliwości, 4) kompetencje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, 5) kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych, 6) pozostałe kompetencje przewidziane w Konstytucji RP lub przekazane przez ustawy. Z punktu widzenia naszych rozważań istotne jest, że kompetencje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa potraktował jako oddzielną grupę uprawnień. Należy jednak pamiętać, że na gruncie małej konstytucji uprawnienia prezydenta w tym obszarze były zasadniczo większe niż obecnie.

² Nie jest to nowum w polskim prawie konstytucyjnym. Funkcja ta znana była konstytucji marcowej z 1921 r., znała ją też Konstytucja PRL w wersji z 1989 r. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101).

się zasadzie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi¹. Jest to w zasadzie – powtarzając za Z. Witkowskim – *dowództwo ideowe*². R. Mojak mówi o *zwierzchnictwie biernym*, w którym nie mieszczą się atrybuty faktycznego naczelnego dowództwa i kierowania siłami zbrojnymi³. Według P. Sarneckiego to funkcja *czysto tytułarna* i nie musi mieć niczego wspólnego z dowodzeniem siłami zbrojnymi – czy to w czasie pokoju, czy to w czasie działań wojennych⁴. Prof. Sarnecki podkreśla, że nawet akt objęcia zwierzchnictwa, następujący po zaprzysiężeniu nowego prezydenta, nie znajduje wyrazu w żadnym oficjalnym dokumencie wystawionym przez prezydenta i dlatego czynność ta nie jest kontrasygnowana⁵. A zatem jest to funkcja symboliczna, która podkreśla fakt, że siły zbrojne są wojskową formacją – instytucją państwa polskiego, która powinna być poza bieżącymi oddziaływaniami politycznymi⁶. Wedle J. Ciapały funkcja zwierzchnika zawsze była związana z pozycją prezydenta jako głowy państwa i nie mogła oznaczać prawa do podejmowania wiążących rozstrzygnięć, o ile działania prezydenta nie opierały się na konkretnych normach kompetencyjnych. Zwierzchnictwo to miało, zdaniem Ciapały, wymowę przede wszystkim ideowopolityczną⁷.

Prezydent RP nie jest więc dowódcą SZ ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny. Ponadto swoje zwierzchnictwo nad SZ sprawuje za pośrednictwem ministra ON⁸ (art. 134 ust. 2 Konstytucji), co można zinterpretować w ten sposób, że w swoich stosunkach z armią prezydent powinien w czasie pokoju korzystać z pośrednictwa ministra⁹. Podkreśla to prof. Sarnecki, mówiąc o wszystkich działaniach prezydenta związanych

¹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*..., s. 279. Prof. Garlicki funkcję najwyższego zwierzchnika traktuje jako *raczej wymiar symboliczny*, ale zastrzega prezydentowi prawo do informacji i konsultacji we wszystkich ważniejszych sprawach.

² *Prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. Z. Witkowskiego..., s. 286.

³ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 338.

⁴ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 66.

⁵ P. Sarnecki, *ibidem*, s. 66. Szerzej na temat kontrasygnaty: P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta RP*, PS 1996, nr 2, s. 23–41.

⁶ Odmienny pogląd w doktrynie prawa konstytucyjnego przedstawił prof. P. Winczorek (*Komentarz*..., s. 182), który twierdzi, że nie jest to wyłącznie funkcja tytułarna, lecz wiąże się z nią szereg istotnych uprawnień bezpośrednio wyrażonych w przepisach Konstytucji, inne powinny być szczegółowo określone w ustawie, o jakiej mowa w art. 136 ust. 6.

⁷ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 183.

⁸ O roli ministra ON będzie jeszcze mowa. Minister nie jest już „człowiekiem prezydenta”, tj. prezydent nie ma „zagwarantowanej” możliwości wpływania na obsadę stanowiska szefa MON. Zgodnie z przepisem małej konstytucji prezes RM przedstawiał ministra ON po zasięgnięciu opinii prezydenta. Por. art. 61 Konstytucji z 17 października 1992 r.

⁹ Należy zauważyć, że taka praktyka w ostatnim okresie miała miejsce. Zwróćmy uwagę, że art. 35 Konstytucji z 17 października 1992 r. nie wspomina o ministrze ON jako pośredniku w realizacji tej funkcji prezydenta.

z funkcją najwyższego zwierzchnika. Dotyczy to, zdaniem Sarneckiego, zarówno kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, jak i wszelkich działań niewładczych, np. udziału w manewrach¹.

3.2. Uprawnienia prezydenta z tytułu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi RP

Po próbie przedstawienia doktryny prawa konstytucyjnego na temat funkcji zwierzchnictwa należy przybliżyć pozostałe uprawnienia prezydenta w omawianym obszarze. I tak w czasie pokoju prezydent mianuje szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych na czas określony. Zdaniem niektórych prawników rozwiązanie to budzi określone wątpliwości ze względu na apolityczny charakter armii i jej dyspozycyjność wobec cywilnych władz państwa². Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa³ (art. 134 ust. 3 Konstytucji). Należy sądzić, że przepis ten uzupełnia art. 5, pkt 2 ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, który uzależnia wykonywanie tych kompetencji od wniosku ministra właściwego do spraw obrony narodowej: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w szczególności: (...), 2) na wniosek ministra właściwego do spraw obrony narodowej mianuje i zwalnia szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych*.⁴ Jesteśmy świadomi, iż zapis ten w ustawie o powszechnym obowiązku obrony pojawił się w 1989 r. na gruncie reaktywowania urzędu prezydenta⁵. Czy i na ile jest on uzupełnieniem obowiązującej Konstytucji z 1997 r., trudno powiedzieć. Analizowany przepis informuje nas także, iż prezydent mianuje dowódców okręgów wojskowych. Taki podmiot nie występuje w art. 134, ust. 3 Konstytucji. Sądzimy, że ustawodawca okazał się być racjonalny i przewidujący. Organy takie jak dowódcy okręgów wojskowych są tere-

¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 66.

² Por. J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z tekstem Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, Hortpress Sp. z o. o., Warszawa 1998, s. 138.

³ Okres kadencyjności, który wynosi 3 lata, i zasady zwolnienia określiła ustawa z 30 września 1997 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym (DzU z 1997 r., nr 107, poz. 688).

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16 z póź. zm.).

⁵ Ustawa z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (DzU z 1989 r., nr 34, poz. 178). Zapis ten przedstawiono w brzmieniu ustalonym przez art. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126).

nowymi organami administracji wojskowej na podstawie art. 14, ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony; tworzy je, przekształca i znosi RM w drodze rozporządzenia¹. Trzeba pamiętać, że ustawa szczegółowa o urzędzie ministra ON² wymienia dokładnie pełny zakres obowiązków ministra, nie wspominając jednak o tym, iż to on składa wniosek w sprawie mianowania szefa SG, dowódców okręgów wojskowych i rodzajów SZ. Można sądzić, że na gruncie ustawy o urzędzie ministra ON jego prawo do składania wniosku w przedmiotowej sprawie wynika z ogólnych zapisów, które brzmią: Art. 2. *Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: 1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”, (...), 5) sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony, (...), 8) kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych.*

Pragniemy zwrócić uwagę także na pewne niekonsekwencje językowe ustawodawcy, który w wymienionym przepisie Konstytucji używa pojęć *mianuje*, *odwołuje*. Natomiast w ustawie o powszechnym obowiązku obrony i w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych używa pojęć *mianuje*, *zwalnia*. Należy sądzić, że te pojęcia powinny być dopasowane do obowiązującej Konstytucji. Kompetencje wynikające z art. 134, ust. 3 Konstytucji i art. 5, pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wykonywane są za kontrasygnatą.

Prezydent na czas wojny, na wniosek prezesa RM, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie go odwołuje (art. 134, ust. 4 Konstytucji). Przepis ten nie pozostawia żadnej wątpliwości, że mianowanie następuje na wniosek premiera. Można za prof. Winczorkiem postawić tezę, że zwierzchnictwo w czasie wojny powinno być realizowane za pośrednictwem NDSZ. Prof. Winczorek wniosek taki formułuje na podstawie treści art. 134 ust. 4. Natomiast wnioskując *a contrario* – zdaniem P. Winczorka – zwierzchnictwo powinno mieć charakter bezpośredni. Wiemy na podstawie art. 134, ust. 4 zd. 2, że kompetencje NDSZ powinna określić ustawa. Projekt takiej ustawy przygotował rząd

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 września 1998 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania (DzU z 1998 r., nr 120, poz. 774). Warto zasygnalizować, iż na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień nazwani zostali organami rządowej administracji niespolonej (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 577, z 1999 r., nr 70, poz. 778, z 2000 r., nr 12, poz. 136, nr 22, poz. 268, nr 48, poz. 550 i nr 48, poz. 552).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56, nr 102, poz. 474, z 1997 r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2001 r., nr 123, poz. 13530).

J. Buzka w 1999 r.¹ Według projektu NDSZ jest podporządkowany ministrowi ON w zakresie realizacji celów prowadzonych działań wojennych, wyznaczonych przez RM. NDSZ pozostawiono natomiast swobodę w zakresie dowodzenia podporządkowanymi mu jednostkami wojskowymi. A zatem powołano się na pełny profesjonalizm w tej dziedzinie NDSZ. Został on jednak zobowiązany w *miarę możliwości* do poinformowania RM o zamiarach strategiczno-operacyjnych użycia SZ w działaniach wojennych. Projekt ustawy nie wspomina o roli prezydenta jako zwierzchnika SZ. Urząd prezydenta w ogóle nie został wymieniony w tym projekcie. Z tekstu wynika, że prezydent nie ma nawet prawa do uzyskania informacji od NDSZ, chociażby takiej jak RM. Wydaje się, że pominięcie zwierzchnika SZ w projekcie ustawy o kompetencjach NDSZ i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej jest niedopatrzaniem legislacyjnym. Warto również odnotować, że uzasadnienie projektu jest lakoniczne i ogólnikowe, co nie najlepiej świadczy o znajomości zasad techniki legislacyjnej przez wnioskodawcę.

Ponadto prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik SZ posiada jeszcze inne kompetencje w sprawach wojskowych, wynikające z art. 134, ust. 5 Konstytucji oraz innych ustaw, a mianowicie:

1) mianuje na wniosek ministra ON na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów (art. 76, ust. 4 u. o p. o. o.)²,

2) mianuje na stopień marszałka Polski oficera posiadającego stopień generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla SZ RP (art. 76, ust. 6 u. o p. o. o.),

3) pozbawia stopnia generalskiego i admirałskiego (art. 78, ust. 1 tejże ustawy),

4) powołuje na wniosek KRS sędziów sądów wojskowych (art. 23 ustawy prawo o ustroju sądów wojskowych)³,

5) uznaje stopnie oficerskie podporucznika oraz generałów i admirałów nadane przez władze emigracyjne RP w okresie do 22 grudnia 1990 r.⁴,

¹ Projekt ustawy o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Druk sejmowy nr 1436 z 12 października 1999 r.

² W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny na wszystkie stopnie wojskowe do stopnia pułkownika (komandora) włącznie mianuje minister właściwy do spraw obrony narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione – art. 76, ust. 7 u. o p. o. o.

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. prawo o ustroju sądów wojskowych (DzU z 1997 r., nr 117, poz. 753, z 1999 r., nr 75, poz. 853, z 2001 r., nr 98, poz. 1070).

⁴ Art. 11 ust. 2 ustawy z 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (DzU z 1991 r., nr 113, poz. 491). Szczegółowe zasady i tryb postępowania w tym zakresie określa Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 maja 1992 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania oraz organów właściwych do uznawania stopni wojskowych (DzU z 1992 r., nr 43, poz. 188).

6) nadaje sztandary jednostkom wojskowym (art. 10 ustawy o znakach SZ RP)¹.

Wypada się zgodzić z prof. Sarneckim, iż uprawnienia prezydenta wymienione powyżej są działaniami *czysto symbolicznymi*, będącymi pochodną jego zwierzchnictwa nad SZ². Prawie wszystkie wymienione kompetencje wykonywane są za kontrasygnatą, natomiast ostatnia, jako niewyrażająca się w formie wystawienia dokumentu, nie podlega kontrasygnacie.

Na podstawie przedstawionej analizy można stwierdzić, że prezydent jako zwierzchnik SZ RP został wyłączony z faktycznego kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Jego rola została ograniczona do mianowania i odwołania. W. J. Wołpiuk reprezentuje pogląd, że to minister ON sprawuje zwierzchnictwo nad SZ w imieniu prezydenta RP. Taka jego zdaniem jest wymowa przepisu art. 134, ust. 2 Konstytucji³. Wydaje się, że jest to pogląd odosobniony.

Pewien problem nastrocza interpretacja art. 18 ust. 3 ustawy o Policji⁴. Otóż wymieniony art. stanowi, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, gdy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, mogą być użyte do pomocy, na podstawie decyzji prezydenta RP, wydanej na wniosek prezesa RM, oddziały i pododdziały SZ RP. Ustawa nie wskazuje wyraźnie, kiedy i w jakich okolicznościach prezydent może korzystać z tego uprawnienia. Być może ma rację R. Mojak, który mówi, że w ustawie chodzi raczej o uprawnienie wykonywane po ogłoszeniu któregoś ze stanów szczególnego zagrożenia w państwie⁵. Wydane na podstawie art. 17, ust. 4 i art. 18, ust. 4 rozporządzenie RM⁶ też nie wyjaśnia okoliczności użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP. Rozporządzenie precyzuje jedynie zasady użycia. Otóż na

¹ Ustawa z dnia 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1993 r., nr 34, poz. 154, z 1995 r., nr 150, poz. 731).

² P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 67.

³ W. J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 92.

⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092, nr 73, poz. 852, z 2001 r., nr 41, poz. 465, nr 81, poz. 877, nr 100, poz. 1084, nr 106, poz. 1149, nr 110, poz. 1189, nr 123, poz. 1353, nr 125, poz. 1367).

⁵ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 254.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz sił zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz użycia broni palnej przez te jednostki (DzU z 1991 r., nr 26, poz. 104 i z 1996 r., nr 63, poz. 297).

podstawie decyzji prezydenta użycie SZ zarządzają ministrowie ON i spraw wewnętrznych dla jednostek im podległych¹.

Jest to wyjątkowe uprawnienie prezydenta, wynikające, jak już zostało powiedziane, z ustawy o Policji. Wyjątkowe w tym sensie, że zezwala prezydentowi na użycie SZ, gdy zostało zagrożone bezpieczeństwo i porządek publiczny. Kompetencja ta mieści się w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W tym miejscu warto odwołać się do zapisów cytowanego już art. 26 Konstytucji oraz art. 136, który mówi o użyciu sił zbrojnych do obrony RP w razie zagrożenia zewnętrznego państwa. Ponadto u. o p. o. o. w art. 3, ust. 1. stwierdza: *Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej*. W 1997 r. (w czasie powodzi), po analizie ustawodawstwa dotyczącego obronności i sytuacji kryzysowych, znowelizowano je, dodając do art. 3 u. o p. o. o. art. 1a² następującej treści: *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział ponadto w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia*. Na tej podstawie należy wnioskować, że do lipca 1997 r. nie było podstaw ustawowych do uczestniczenia SZ w zwalczaniu skutków tego typu zjawisk oraz uczestniczenia w akcjach ratowniczych. Przez analogię można wnioskować, że w świetle Konstytucji i u. o p. o. o. nie ma podstaw prawnych do użycia wojska w razie zagrożenia lub zakłócenia bezpieczeństwa publicznego. Zapis w ustawie o Policji wydaje się zbyt „słaby” i raczej dotyczył jednostek wojskowych MSWiA, a w ostateczności uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów porządkowych³.

Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP z tytułu najwyższego zwierzchnictwa, ujęte w przepisach art. 134, zamyka ustęp 6 zawartą tam dyspozycją: *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo okre-*

¹ Obecnie wszystkie jednostki wojskowe podlegają ministrowi ON.

² Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r., nr 80, poz. 495).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów porządkowych oraz szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez te pododdziały (DzU z 1996 r., nr 5, poz. 36). Rozporządzenie wydane na podstawie ustawy z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej (DzU z 1992 r., nr 5, poz. 17). Rozporządzenie utraci moc dnia 2 stycznia 2003 r. w związku z art. 54 i art. 69 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353).

śla ustawa. Wykonując wymienioną dyspozycję rząd w 1999 r. przedstawił projekt ustawy o kompetencjach prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej¹. Projekt składa się zaledwie z czterech artykułów. Art. 1 odnosi się do ogólnych założeń Konstytucji wynikających zwłaszcza z art. 126, 134 i 146. Należy sądzić, że za podstawę proponowanych rozwiązań przyjęto konstytucyjne rozgraniczenie kompetencji prezydenta i RM. W świetle zaproponowanych uregulowań prezydent nie posiada samodzielnych kompetencji. Wedle art. 1 ust. 2 wykonuje je w zgodności z ustaleniami RM, podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa. Samodzielne inicjatywy prezydenta, wynikające z przepisów ustawy, to wykonywanie zadań określonych w art. 126 Konstytucji, a nie kompetencji. A zatem prezydent czuwa nad zachowaniem neutralności SZ w sprawach politycznych oraz ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 2 projektu). Można zastanowić się, jakie instrumenty (prawne czy polityczne) zagwarantują realizację tego zapisu. Skoro prezydent nie posiada samodzielnych kompetencji, to raczej należy doszukiwać się tutaj instrumentów politycznych, ale wymagających dużej rozwagi, dystansu i odpowiedzialności w realizacji zadania czuwania nad neutralnością polityczną SZ. Dla przykładu należy wymienić inne samodzielne zadanie prezydenta, wynikające z art. 3, ust. 1, pkt 1: *inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie*. Jest to zadanie patriotyczno-wychowawcze, którego wykonywanie jak najbardziej przysługuje prezydentowi jako najwyższemu przedstawicielowi państwa.

Pozostałe uprawnienia prezydenta, wynikające z art. 3, są realizowane na podstawie ogólnych stwierdzeń, np.: *opiniuje projekty Rady Ministrów, zarządza na wniosek Rady Ministrów*. I tak, np. opiniuje opracowane przez Radę Ministrów projekty aktów prawnych dotyczących obronności państwa; opiniuje, na wniosek Rady Ministrów, generalne założenia systemu obronnego państwa; uczestniczy w procesie przygotowania wieloletnich programów rozwoju SZ². Przy takich zapisach występujących w projekcie należy zwrócić uwagę na unormowania u. o p. o. o., które głoszą, iż to prezydent na wniosek ministra ON określa kierunki roz-

¹ Druk sejmowy nr 1435 z dnia 12 października 1999 r.

² Warto zasymalizować, że uzasadnienie do projektu mówi, iż zaproponowane rozwiązania przewidują współdziałanie najwyższych organów władzy wykonawczej przy podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących SZ. Wydaje się, że autorom projektu ustawy myli się definicja współdziałanie z opiniowaniem, uczestniczeniem lub patronowaniem – druk sejmowy nr 1435 z 12 października 1997 r.

woju SZ oraz ich przygotowanie do obrony państwa (art. 5, pkt 1) oraz mianuje na wniosek ministra najwyższych rangą dowódców SZ, o czym już wspomniano (art. 5 pkt 2). Warto zastanowić się także nad zapisem, który mówi, że prezydent RP *może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry SZ* (art. 3, ust. 2, pkt 1). Skoro może, tzn. „nie musi”, a to oznacza, iż o zaproszeniu prezydenta na odprawę kierowniczej kadry zadecydują prezes RM lub minister ON. Wydaje się, że taki zapis podważa autorytet prezydenta jako głowy państwa i najwyższego zwierzchnika SZ.

Analizowany projekt ustawy „kompetencyjnej” w ogóle nie odnosi się do zapisów u. o p. o. o. W projekcie nie ma uregulowań mówiących o zmianach w obowiązujących przepisach. Jest to ewidentny błąd legislacyjny. I dobrze się stało, że ustawa nie została uchwalona, bo mielibyśmy kolejny akt prawny dotyczący SZ, w którym występuje niejasność kompetencyjna.

Na marginesie powyższych rozważań należy wspomnieć o jednym dość pozytywnym fakcie, który wynika z art. 3, ust. 2, pkt 2 projektu, na mocy którego prezydent może żądać od organów władzy publicznej, instytucji państwowych oraz innych jednostek organizacyjnych, informacji mających znaczenie dla obronności państwa i dla SZ. Należy sądzić, iż powyższy zapis uzupełnia projekt ustawy o kompetencjach NDSZ. W projekcie ustawy, jak wiadomo, nie przewidziano obowiązku informowania prezydenta o sytuacji strategiczno-operacyjnej i podjętych działaniach wojennych.

Na pewno bardziej znacząca rola prezydenta w sprawach obronności wynikała z noweli kwietniowej z 1989 r. (z tego tytułu, że prezydent był przewodniczącym KOK) oraz z małej konstytucji z 1992 r. (miał wpływ na obsadę stanowiska ministra ON, zwierzchnictwo realizował bezpośrednio, na okres wojny mianował Naczelnego Wodza)¹. Jednak obecnie na gruncie Konstytucji z 1997 r. nie można całkowicie minimalizować jego roli w tej dziedzinie. Zdaniem prof. P. Winczorka ustawa szczegółowo określająca sposób, w jaki prezydent realizuje swoje zadania najwyższego zwierzchnika SZ, musi uwzględniać wymogi konstytucyjne, m.in. to, że prezydent jest organem władzy wykonawczej i nie może być od jej sprawowania odsunięty. Powinno się uwzględnić i rozwinąć postanowienia Konstytucji, które uprawnienia prezydenta w dziedzinie obron-

¹ R. Mojak (*Instytucja Prezydenta RP...*, s. 256) uważa, że mała konstytucja uczyniła z prezydenta pod względem zakresu i treści zwierzchnictwa przede wszystkim strażnika niepodległości państwa i jego gotowości obronnej, którego misja pozostaje poza sferą administracji wojskowej i dowodzenia siłami zbrojnymi.

ności już określili. Prezydentowi należy dać do ręki odpowiednie instrumenty prawne, które pozwoliłyby sprostać odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa. Oczywiście prof. Winczorek zwraca uwagę i na to, że Konstytucja z 1997 r. głównym realizatorem władzy wykonawczej uczyniła rząd¹. Ponadto Konstytucja przewiduje udział prezesa RM oraz samej RM w realizacji uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa.

3.3. Szczególne uprawnienia dotyczące zarządzania stanem wojny, mobilizacji i użycia sił zbrojnych

Proklamowanie stanu wojny jest uprawnieniem zastępczym prezydenta wobec Sejmu². Stan wojny jest głównie instytucją prawa międzynarodowego publicznego. W czasie stanu wojny może wejść w życie ustawodawstwo wewnętrzne państwa, przewidziane na okres wojny. Stanu wojny nie należy mylić ze stanem wojennym i jest to inna kompetencja niż zarządzanie przez prezydenta „stanu wojennego”. Na mocy art. 116 Konstytucji RP z 1997 r. Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Otóż, art. 116, ust. 2 stwierdza wyraźnie, iż *Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny*, a jeżeli nie może się on zebrać na posiedzenie – prezydent RP, *jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji*. Warto odnotować w powyższym zapisie stwierdzenie może, tzn., że Sejm nie musi za każdym razem podejmować uchwały o stanie wojny³.

Powyższy przepis nie nakazuje potwierdzenia przez Sejm postanowienia prezydenta, gdy już powstanie możliwość odbycia się jego posiedzenia. Ogłoszenie stanu wojny jest kompetencją prezydenta wykonywaną za kontrasygnatą prezesa RM. Na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

¹ P. Winczorek, *Konstytucja, prezydent, wojsko*, Rzeczpospolita z 6 lipca 1998, nr 156, s. 8.

² Warto tutaj zacytować słowa Z. Witkowskiego, (*Prawo konstytucyjne*., s. 287), który w sposób następujący zdefiniował rolę prezydenta w prowadzeniu stanu wojny: *Prezydent występuje w roli tzw. siły rezerwowej państwa, jako tzw. „bezpiecznik państwa”, gdy zawoła normalne mechanizmy konstytucyjne albo wymagają tego szczególne okoliczności faktyczne uznane przez ustrojodawcę*.

³ Wydaje się, że przypadki mylenia tych pojęć miały miejsce po 11 września 2001 r., w polskich środkach społecznego przekazu oraz w wypowiedziach członków rządu i prezydenta RP, kiedy nie było jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy jesteśmy w stanie wojny z Talibanem (Afganistanem). Podobny problem istniał w pierwszych dniach wojny o Kosowo w 1999 r. To, zdaniem wojskowych, brak odpowiednich ustaw spowodował bałagan w polskich ośrodkach reagowania kryzysowego. Zob. K. Romanowska, *Prezydenta z rządem nowa wojna o wojsko. Tworzymy strategię NATO nie mając własnej*, Życie z 15–16 maja 1999 r., s. 6.

prawnych¹: W Dzienniku Ustaw ogłasza się również akty prawne dotyczące: 1) stanu wojny i zawarcia pokoju (art. 9, ust. 2). Tak więc zarówno uchwała Sejmu o stanie wojny, jak i postanowienie prezydenta zostaną ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Wydaje się, że w tym wypadku sytuacja jest jasna, ponieważ wynika to z art. 116, ust. 2 Konstytucji „Prezydent postanawia”, jak również z art. 142, ust. 2, który głosi, że: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji*. Konstytucja zastrzega więc dla aktów indywidualno-konkretnych nazwę „postanowienia”. Wątpliwości pojawiają się na tle identyfikacji prawnej aktu o ogłoszeniu stanu wojny, a mianowicie czy jest to tylko akt indywidualno-konkretny, a może jest to akt o charakterze powszechnie obowiązującym.

Po części z wprowadzeniem stanu wojny wiąże się zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycie SZ do obrony państwa. Na mocy art. 136 Konstytucji: *W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej*.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji może mieć miejsce na wniosek prezesa RM, w ustalonych przez Konstytucję okolicznościach. Oczywiście kompetencja ta wykonywana jest za kontrasygnatą prezesa RM. Ogłoszenie powszechnej lub częściowej mobilizacji następuje w Dzienniku Ustaw (art. 9, ust. 2, pkt 5 ustawy z 20 lipca 2000 r.)² Akt ten będzie posiadał charakter normatywny i to zapewne powszechnie obowiązujący. Trudno sobie wyobrazić, aby był to akt indywidualno-konkretny wydany w formie postanowienia. Ogłoszenie powszechnej lub częściowej mobilizacji dotyczy nie tylko SZ, ale także wszystkich obywateli RP oraz całego systemu obronnego państwa. Skoro art. 93 ust. 2 określa, iż zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, oznacza to, że akt normatywny o ogłoszeniu powszechnej lub częściowej mobilizacji powinien mieć charakter rozporządzenia.

Zarządzenie użycia SZ do obrony państwa w sytuacji narastania bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego jest kompetencją wynikającą z analizowanego art. 136 Konstytucji. Kompetencja ta powinna być łączona z zarządzeniem mobilizacji. Jednak w literaturze przedmiotu zda-

¹ DzU z 2000 r., nr 62, poz. 718.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DzU z 2000 r., nr 62, poz. 718).

nia na ten temat są podzielone. Prof. P. Sarnecki oddzielił zarządzenie mobilizacji od użycia SZ do obrony RP, traktując to jako dwie różne kompetencje prezydenta. Swoją tezę uzasadnia stwierdzeniem, że użycie sił zbrojnych jest to jedyna sytuacja, gdy zwierzchnik SZ wydaje akt przypominający rozkaz wojskowy, ale według niego nie należy tego łączyć z rzeczywistym rozpoczęciem działań wojennych. Taką sytuację, zdaniem autora, określa art. 134, ust. 4 Konstytucji¹.

Uprawnienie o użyciu SZ również wykonywane jest na wniosek prezesa RM (art. 136 Konstytucji) i wymaga jego kontrasygnaty. Wydaje się, że rozporządzenie byłoby najwłaściwszą formą takiego aktu. Przy tej okazji należy zaznaczyć, że zarządzenia normatywne także wymagają dla swej ważności kontrasygnaty². Publikacja aktu prawnego o użyciu SZ do obrony RP następuje w Dzienniku Ustaw³.

Na marginesie analizy art. 136 Konstytucji należy zwrócić uwagę na użyty termin „zarządza”, co by wskazywało jednocześnie, że chodzi o wydanie przez prezydenta zarządzenia. Trzeba jednak mieć na uwadze, że termin ten używany jest w znaczeniu materialnym i nie przesądza on nazwy odpowiedniego aktu prezydenta.

3.4. Kompetencje prezydenta na okoliczność szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa

Konstytucyjne uprawnienia prezydenta związane ze stanami nadzwyczajnymi łączy w sobie – według R. Mojaka – dwa aspekty. Po pierwsze, kompetencje w tej sferze oznaczają możliwość decydowania przez prezydenta o zmianie zasad funkcjonowania państwa, co oznacza wprowadzenie tzw. „konstytucyjnej dyktatury”. Odstąpienie od konstytucyjnych zasad sprawowania władzy w czasie pokoju na rzecz procedur wyjątkowych, tj. skupienia władzy w wąskiej egzekutywie, działającej z dużą swobodą i bez bieżącej kontroli parlamentarnej. Po drugie, upoważnienie do wprowadzenia tych stanów wiąże się z decydowaniem przez prezydenta w ramach ustalonych przepisów o ograniczeniu demokratycznych standardów statusu obywateli w państwie, decydowaniem o sytuacji prawnej i zakresie swobód obywateli⁴.

¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 100.

² W stosowanej interpretacji, która obecnie wynika z art. 92 Konstytucji, przyjmuje się, że jeżeli delegacja ustawowa nie wskazuje na wydanie „rozporządzenia”, to prezydent wydaje „zarządzenie”.

³ Art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DzU z 2000 r., nr 62, poz. 718).

⁴ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 259.

Konstytucja RP w art. 229 stanowi, że: *W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.*

Prezydent może także, zgodnie z art. 230, wprowadzić na wniosek RM, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa, jeśli wystąpiło zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. *Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.* Nietrudno zauważyć, że sformułowanie art. 230 jest analogiczne do art. 229.

Konstytucja RP dokonuje więc rozgraniczenia kompetencji prezydenta i RM w zakresie szczególnych stanów zagrożenia państwa. Zgodnie z postanowieniami art. 146, ust. 4, pkt 7, pkt 8, pkt 11 bezpieczeństwo państwa jest domeną RM, natomiast kompetencje prezydenta w tej dziedzinie zostały również określone co do ich zakresu i okoliczności wykonywania. Tak więc na wniosek RM prezydent podpisuje rozporządzenie o wprowadzeniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych (wymienionych w art. 229 i 230). Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontrasygnacie¹. Zgodnie z art. 231 Konstytucji wprowadzenie stanu wojennego następuje w drodze rozporządzenia. Przepis konstytucyjny jest tu wyjątkowo jasny. Natomiast nie uległy zmianie przepisy dekretu o stanie wojennym, mówiące o wydaniu zarządzenia prezydenta w tej sprawie². Taki stan prawny świadczy o tym, że nie zrealizowano postanowienia art. 231 Konstytucji w związku z art. 236, który zobowiązywał RM do przedstawienia Sejmowi projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Jak wiadomo, projekty ustaw o stanach nadzwyczajnych prezydent RP przedstawił w 1997 r. i niestety nie zostały one uchwalone przez Sejm³. W październiku 2001 r. prezydent ponowił

¹ Zdaniem P. Sarneckiego (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 98) nie ma większego znaczenia, skoro zostało wydane na wniosek RM.

² Art. 2 ust. 1: *Wprowadzenie stanu wojennego następuje w drodze zarządzenia Prezydenta (...) i w tym samym trybie następuje zniesienie* – Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (DzU z 1981 r., nr 29, poz. 154, z 1982 r., nr 3, poz. 18, z 1989 r., nr 34, poz. 178, z 1998 r., nr 113, poz. 717). Nowelizacji dekretu nie dokonała również ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2000 r., nr 120, poz. 1268).

³ Projekt ustawy o stanie wojennym – druk sejmowy nr 9 z 22 października 1997 r.; Projekt ustawy o stanie wyjątkowym – druk sejmowy nr 8 z 22 października 1997 r.; Projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej – druk sejmowy nr 7 z 22 października 1997 r.; Projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – druk sejmowy nr 66 z 25 listopada 1997 r. Zob. także: Ż. Semplich, *Stany nadzwyczajne i wyrównywanie strat z nimi związanych. Cztery prezydenckie projekty ustaw*, w: *Prawo co dnia*, Rzeczpospolita nr 282 z 4 grudnia 1997 r., s. 16.

inicjatywę ustawodawczą w tym przedmiocie¹. Projekty ustaw zarówno z 1997 r., jak i 2001 r. są zgodne z zapisami Konstytucji, ponieważ stwierdzają, że *prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza i znosi stan wojenny w drodze rozporządzenia*.

Rozporządzenie o wprowadzeniu i zniesieniu stanu wojennego podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (art. 9, ust. 2, pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... i art. 2, ust. 2 dekretu o stanie wojennym), a także opublikowaniu w środkach masowego przekazu (art. 2, ust. 2 dekretu...). Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia w publikatorze. To samo dotyczy jego zniesienia.

Przyczyny wprowadzenia stanu wojennego ustala przepis art. 229 Konstytucji i art. 2 dekretu o stanie wojennym. Zapis art. 2 dekretu jest niespójny z przepisami Konstytucji. Takiej sprzeczności nie znajdziemy w wymienionych projektach. Ponadto według projektu z 2001 r. zewnętrzne zagrożenie państwa może być spowodowane również działaniami terrorystycznymi. Należy zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji bezspornej wystąpienia jednej z okoliczności, obligujących do wprowadzenia stanu wojennego, prezydent musi czekać na wniosek RM określający przyczyny wprowadzenia takiego stanu. W świetle art. 229 Konstytucji prezydent ma pewną swobodę w podjęciu decyzji. Wniosek taki wypływa z analizy tego przepisu. Skoro *Prezydent (...) może wprowadzić stan wojenny*, to nie oznacza, że musi. W tym wypadku jest to kwestia wielkiej rozważy i odpowiedzialności prezydenta. Nawet mimo wprowadzenia stanu wojennego prezydent ma możliwość zawieszenia stosowania przepisów, właściwych dla czasu wojny. Taka możliwość istnieje na podstawie art. 247, ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony². Odpowiednie decyzje prezydenta w tej sprawie powinny zostać wydane w formie postanowienia, które wymagać będzie kontrasygnaty.

Na mocy art. 3, ust. 1 dekretu prezydent wydaje obwieszczenie o wprowadzeniu stanu wojennego, informujące obywateli o jego skut-

¹ Projekt ustawy o stanie wojennym – druk sejmowy nr 16 z 22 października 2001 r.; Projekt ustawy o stanie wyjątkowym – druk sejmowy nr 15 z 22 października 2001 r.; Projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej – druk sejmowy nr 14 z 22 października 2001 r.; Projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – druk sejmowy nr 17 z 22 października 2001 r.

² W czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli prezydent wprowadzając stan wojenny nie postanowi inaczej.

kach. Jest to kompetencja pochodna od kompetencji poprzedniej¹. Obwieszczenie powinno informować obywateli w sposób opisowy o przyczynach wprowadzenia stanu wojennego, a także zakresie ograniczeń wolności, praw człowieka i obywatela. Obwieszczenie nie powinno powtarzać dosłownie przepisów prawnych. Powinno być bardzo komunikatywne. Inaczej mówiąc, jest to forma przekazania społeczeństwu, wszystkim obywatelom informacji o zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej i w związku z tym koniecznych zmianach w obowiązujących przepisach. Trzeba przecież mieć świadomość, że wprowadzenie stanu wojennego jest najbardziej drastycznym środkiem polityczno-prawnym dotyczącym obywateli.

Na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie tego, że w czasie stanu wojennego prezydent może zastępować działalność Sejmu (art. 234 Konstytucji). Jest to jedyna taka sytuacja, na mocy Konstytucji z 1997 r. Działalność ustawodawcza prezydenta wykonywana w wyjątkowej sytuacji jest jednak ograniczona szeregiem warunków: po pierwsze – niemożliwość zebrania się Sejmu na posiedzenie; po drugie – konieczność wniosku RM o skorzystanie z tego uprawnienia (oznacza to, że RM przygotowuje projekt rozporządzenia); po trzecie – treść takiego rozporządzenia jest ograniczona i obejmuje sytuacje bezpośrednio wiążące się ze stanem wojennym w zakresie i w granicach określonych w art. 228, ust. 3–5 Konstytucji²; po czwarte – rozporządzenia te muszą pozostać w zgodzie z całością przepisów Konstytucji; po piąte – rozporządzenia te podlegają kontrasygnacie, co jest już regułą wynikającą z art. 144, ust. 2 Konstytucji; po szóste – rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Takie rozporządzenia prezydenta, mające moc ustawy, publikowane są w Dzienniku Ustaw zgodnie z wymienioną tu już ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Trzeba także podkreślić, iż Konstytucja w ust. 2, art. 234 nie pozostawia cienia wątpliwości, że rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa na mocy art. 7 dekretu o stanie wojennym powinny być także akty prezydenta mające charakter normatyw-

¹ Por. przepis art. 228, ust. 2 Konstytucji: *Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.*

² Art. 228 ust. 3. *Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. 4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. 5. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.*

ny, a dotyczące ustalenia granicy strefy działań wojennych. Tego rodzaju uznanie sprawia, że na tym terytorium organy państwowe działać mogą według szczególnych zasad¹. Wydanie takich zasad następuje na wniosek ministra ON i wymaga kontrasygnaty². Wydaje się, że akt taki może mieć formę rozporządzenia³, ale będzie to naruszać art. 92 Konstytucji⁴. Wobec tego można zasugerować wydanie zarządzenia. W praktyce wymogi art. 93 nie są stosowane wobec zarządzeń prezydenta, gdyby stosować ściśle te wymogi, to prezydent mógłby wydawać zarządzenia jedynie do swej kancelarii oraz RBN. Zdaniem P. Sarneckiego powołany przepis art. 93 odnosi się ściśle do zarządzeń RM⁵.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak wcześniej wskazano, następuje także na wniosek RM. Zawarte w tym przepisie sformułowanie, tak jak w przypadku stanu wojennego, daje prezydentowi swobodę decyzji w sprawie akceptacji wniosku RM. Tak jak w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego jest to decyzja polityczna, ale mająca swoje odniesienie w przepisach Konstytucji. Wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak nietrudno zauważyć, następuje (odmiennie niż stanu wojennego) jedynie na czas z góry oznaczony. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podpisuje prezydent, a następnie w ciągu 48 godzin ma obowiązek przedstawić je Sejmowi do rozpatrzenia⁶. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oba uprawnienia prezydenta, wprowadzenie i przedłużanie stanu wyjątkowego, wykonywane są za kontrasygnatą. Należy tutaj zasygnalizować brak zharmonizowania ustawy o stanie wyjątkowym z przepisami Konstytucji. Otóż art. 2, ust.1 ustawy stwierdza, że: *Stan wyjątkowy wprowadza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w drodze zarządzenia, na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju lub*

¹ Zasady funkcjonowania organów państwa w tych strefach określa prezydent.

² Według projektów ustaw o stanie wojennym z 1997 r. i 2001 r. uznanie określonych obszarów za strefę bezpośrednich działań wojennych i ich granic oraz zasady współdziałania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego z organami wojskowymi w tych strefach ustala również prezydent, ale na wniosek NDSZ. Na podstawie takiego zapisu trudno jednoznacznie określić, jaką postać będzie miał akt urzędowy prezydenta dotyczący tego zagadnienia. Natomiast na pewno będzie wymagał kontrasygnaty.

³ W tej sprawie panują rozbieżne opinie. Prof. Sarnecki (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 79) uważa, że trudno jednoznacznie zakwalifikować taki akt jako rozporządzenie bądź zarządzenie. Oczywiście wynika to z tego, że dekret o stanie wojennym nie jest w pełni zgodny z Konstytucją.

⁴ Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

⁵ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 77–78.

⁶ Podobny tryb obowiązuje przy przedłużeniu stanu wyjątkowego, z tym że dodatkowo jest tu wymagana zgoda Sejmu. Przedłużenie może nastąpić, tylko raz i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

z własnej inicjatywy¹. Tak więc przepis art. 2, ust. 1 rozszerza liczbę podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Oczywiście zapis taki jest niezgodny z Konstytucją, co wynika z tego, że ustawa pochodzi z 1983 r. Niewątpliwie art. 230 Konstytucji pozbawił prezydenta wprowadzenia stanu wyjątkowego z własnej inicjatywy. Jednocześnie art. 231 Konstytucji zmienił także nazwę stosownego aktu prezydenta – z zarządzenia na rozporządzenie. Warto wskazać, że w projektach ustaw o stanie wyjątkowym zarówno z 1997 r., jak i 2001 r. zapisy dotyczące prawa organów państwowych do wprowadzenia stanu wyjątkowego zostały ujęte w brzmieniu ustalonym przez Konstytucję². Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, tak jak stanu wojennego, ogłasza się w DzU (art. 9, ust. 2, pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...).

Ustawa o stanie wyjątkowym w art. 3 przyznaje prezydentowi możliwość znoszenia tego stanu przed upływem czasu, na który został wprowadzony. Jest to rozwiązanie słuszne, ponieważ daje prezydentowi możliwość reakcji na fakt, iż ustały okoliczności będące przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego. Przywołany przepis art. 3, ust. 1 nie wymaga wniosku RM. Zawarte w tym przepisie upoważnienie do wydania aktu wykonawczego bez wniosku RM może budzić zastrzeżenia. Zostało to dostrzeżone w wymienionych projektach o stanie wyjątkowym. Tak więc interesujący nas artykuł ma postać: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia (art. 4 projektu o stanie wyjątkowym z 1997 r. i 2001 r.)*. Natomiast nie ma co do tego żadnej wątpliwości, że kompetencja ta jest wykonywana za kontrasygnatą premiera.

W wymienionych projektach SZ RP postawiono zadanie uczestniczenia w realizacji zadań wynikających z wprowadzenia stanu wyjątkowego, w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zakres i zasady realizacji tych zadań wynikają z odrębnych przepisów. Należy domniemywać, że dotyczy to przepisów wynikających z u. o p. o. o., ustawy o Policji i ustawy o Żandarmerii Wojskowej oraz ewentualnie z innych ustaw, których projekty zostały już przybliżone.

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 1983 r., nr 66, poz. 297, z 1989 r., nr 34, poz. 178, z 1997 r., nr 81, poz. 512 i nr 88, poz. 554). Również i w tym wypadku występuje przykład niejednorodności nazewnictwa aktów normatywnych dotyczących wprowadzenia stanu wyjątkowego.

² Art. 3 projektu ustawy o stanie wyjątkowym – druk sejmowy nr 8 z 1997 r. oraz art. 3 projektu ustawy z 2001 r., druk sejmowy nr 15.

3.5. Uprawnienia prezydenta wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dotyczące wykonywania funkcji przewodniczącego KOK

Uprawnienia prezydenta, jako przewodniczącego KOK, w tej postaci prawnej obecnie mają wartość historyczną. Analizując praktykę ostatnich lat, można zauważyć, że KOK nie podejmował żadnych istotnych działań, zwłaszcza zaś po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r¹. Tak więc z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że i omawiana działalność prezydenta praktycznie nie istnieje. Warto jednak wskazać na istotne uprawnienia prezydenta z punktu widzenia kierowania obronnością państwa, a które z pewnością mogą być zastosowane w nowych rozwiązaniach legislacyjnych.

Na mocy art. 9 u. o p. o. o. prezydent jako przewodniczący KOK kieruje jego pracami. Kompetencja ta wykonywana jest w drodze czynności faktycznych, a nie aktów pisemnych, a więc zgodnie z ogólną zasadą obowiązującą w doktrynie nie podlega kontrasygnacie. Po drugie, prezydent powołuje innych poza ministrem ON² zastępców przewodniczącego KOK. Powołanie następuje za kontrasygnatą premiera. Po trzecie, prezydent wydaje zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania KOK (art. 9 pkt 2 u. o. p. o. o.). Należy jednak dodać, że jest to kompetencja przewodniczącego KOK. Zgodnie z ogólnymi zasadami akty wydawane przez przewodniczącego KOK, ze względu na ich wagę powinny być kontrasygnowane³. Po czwarte, prezydent sprawuje zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników BBN, który to urząd jest organem pomocniczym KOK. Zgodnie z art. 11, ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁴ uprawnienia właściwych organów przysługują prezydentowi RP. Kompetencja ta wykonywana jest za kontrasygnatą. Ponadto z art. 5, pkt 1 u. o p. o. o. wynika obowiązek określania przez prezydenta, na wniosek ministra ON, głównych kierunków rozwoju SZ RP oraz ich przygotowania do obrony państwa. Ze względu na wagę problemu oraz z racji tego, że wymaga to formy pisemnej kompetencja ta również wykonywana jest za kontrasygnatą.

Warto również wskazać na uprawnienia prezydenta wynikające z aktu wykonawczego do art. 9 i art. 11, ust. 5 u. o p. o. o. Szczegółowe

¹ O pozycji prawnej KOK będzie jeszcze mowa.

² Minister ON jest z mocy ustawy zastępcą przewodniczącego KOK do spraw sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego (art. 10 ust. 1 u. o p. o. o.).

³ P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej..., s. 97.

⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1071, nr 123, poz. 1353 i nr 128, poz. 1403).

kompetencje w tym zakresie określa zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 grudnia 1991 r.¹

Po pierwsze, prezydent na mocy tego zarządzenia powołuje i odwołuje sekretarza KOK oraz wyznacza jednego z sekretarzy stanu swojej Kancelarii jako członków KOK (§ 2, ust. 2, pkt 3 i ust. 3). Po drugie, prezydent jako przewodniczący KOK wydaje decyzje oraz podejmuje inne działania celem realizacji uchwał KOK (§ 3 powyższego zarządzenia). Po trzecie, przewodniczący KOK (lub w jego imieniu sekretarz Komitetu) ma prawo zapraszać na obrady KOK osoby nie będących członkami tego organu (§ 10 ust. 2 zarządzenia). Wszystkie wymienione kompetencje prezydenta muszą być wykonywane za kontrasygnatą.

Na marginesie należy stwierdzić, że wśród prawników panuje przekonanie, iż podstawy prawne działania KOK² oraz wymienionego zarządzenia są wątpliwe. Tak więc proces dostosowywania aktów prawnych – związanych z obronnością – do wymogów nowej Konstytucji przebiega od kilku lat z różnym natężeniem, o czym wspomniano i o czym będzie jeszcze mowa.

¹ Zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (MP z 1991 r., nr 47, poz. 332). O zakresie działania KOK i BBN będzie jeszcze mowa.

² Ż. Semprich, *Jest KOK czy go nie ma*, Rzeczpospolita z 7 lipca 1999, nr 156, s. 8.

Upewnienia Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów

1. Ustrojowa rola Rady Ministrów¹

Konstytucja RP z 1997 r. wyraźnie rozgranicza sferę kompetencji prezydenta i rządu według reguły: RM prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa i jest właściwa we wszystkich sferach działania władzy wykonawczej niezastrzeżonych dla innych organów państwa oraz samorządu terytorialnego (art. 146, ust. 1–2 Konstytucji). Prezydent, o czym była mowa, działa tylko w zakresie, kompetencji szczególnie określonych w Konstytucji. A zatem prezydent może odgrywać pewną inspirującą rolę w zakresie kształtowania polityki rządu, ale nie mającą znamion ostatecznych decyzji, np. w ramach instytucji RG. Zgodnie z art. 141 Konstytucji prezydent w sprawach szczególnej wagi może zwoływać RG, którą tworzy RM obradująca pod przewodnictwem prezydenta, ale zarazem ust. 2 czyni zastrzeżenie, że RG nie może wykonywać kompetencji RM, czyli nie może podejmować decyzji władczych. Jednak prezydent RP ustala porządek posiedzenia RG. To on zawiadamia o zwołaniu RG, a premier ma obowiązek zawiadomić niezwłocznie o tym członków RM. Prezydent zwołuje RG w ramach własnych prerogatyw i nie wymaga to podpisu prezesa RM (art. 144, ust. 3, pkt 15 Konstytucji). Ma rację R. Mojak, który twierdzi, że charakter ustrojowy RG został pomyślany jako organ instytucjonalnej formy współdziałania prezydenta i rządu w sprawach zasadniczych dla państwa w ramach dualistycznej władzy wykonawczej². Podobnie przedstawia pozycję ustrojową RG P. Winczorek, który twierdzi, że jeśli z przebiegu obrad RG wynikają jakieś wnioski co do konieczności podjęcia takich decyzji, podejmuje je Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie i prezydent RP w ramach ich własnych zadań i kompetencji³. Również zdaniem L. Garlickiego ustalenia

¹ Szerzej na temat roli ustrojowej RM zob. E., Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, w: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.

² R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 345.

³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 185.

podjęte na posiedzeniu RG zostają przetworzone na wiążące akty i decyzje przez RM i jej prezesa, natomiast nie jest to jego zdaniem rola prezydenta¹.

Rada Gabinetowa, jej funkcja i pozycja nie zajmowały jak dotąd wiele miejsca w literaturze przedmiotu. Wynika to również i z tego, że RG nie była instytucją wykorzystywaną w działalności politycznej. W latach 1997–2001, gdy funkcjonował rząd J. Buzka, prezydent A. Kwaśniewski zwołał RG tylko trzykrotnie.

Rada Ministrów to organ władzy wykonawczej powołany do prowadzenia polityki państwa i kierowania administracją rządową. W literaturze prawa konstytucyjnego na określenie RM używa się różnych terminów. Mała konstytucja używała określenia *Rada Ministrów* i *rząd* zamiennie. Natomiast Konstytucja z 1997 r. używa wyłącznie terminu *Rada Ministrów*. Według konstytucjonalistów ta zmiana nazwy nie ma większego wpływu na praktykę życia politycznego i termin *rząd* będzie nadal używany².

Rolę ustrojową RM określił art. 146 Konstytucji, stanowiąc, iż *Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej... oraz kieruje administracją rządową*³. Prowadzenie polityki państwa jest więc obowiązkiem RM i żaden inny organ konstytucyjny i pozakonstytucyjny nie może jej w tym zastąpić. Tak więc prezydent nie jest organem prowadzącym politykę państwa i nie jest organem rządzącym. Takie podejście do formułowania kompetencji ustawowych RM jest bardzo szerokie, bowiem art. 146, ust. 2 wprowadza ponadto zasadę domniemania właściwości RM w sprawach z zakresu prowadzenia polityki państwa: *Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego*. Tak więc, określając kompetencje RM, przyjęto w Konstytucji rozwiązania prawne, których nie stosuje się wobec innego organu państwa. Jeśli przepisy prawa dotyczące organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego o tym nie mówią, należy stwierdzić, że określone zadania jednoznacznie należą do RM⁴. Widzimy tutaj, że domniemanie kompetencji odnosi się do spraw polityki państwa, a więc do tej dziedziny kom-

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 274.

² *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły..., s. 350–351. Por. art. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000 r., nr 120, poz. 1268, z 2001 r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

³ Zdaniem P. Winczorka (*Komentarz do Konstytucji...*, s. 192) przepis ten ma istotne znaczenie dla ustawodawcy, który musi tak kształtować treść norm prawnych, aby uwzględnić wyłączność Rady Ministrów w prowadzeniu polityki państwa.

⁴ Zgodnie z przepisami Konstytucji spory kompetencyjne rozstrzyga TK (art. 189).

petencji wykonawczych, które mają związek z funkcją rządzenia¹. Konstytucja nie ogranicza się tylko do wskazania głównych kierunków działania RM, ale podkreśla szczególne jej zadania w ust. 4 wymienionego artykułu. Otóż RM w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach² wypełnia szereg zadań, wśród których – przyjmując za Z. Witkowskim – należy wymienić:

- 1) zadania związane z kierowaniem całą administracją rządową,
- 2) dotyczące stosunków z parlamentem,
- 3) w zakresie tworzenia prawa,
- 4) dotyczące stosunków z ministrami i kierownikami urzędów centralnych,
- 5) wobec organów samorządu terytorialnego,
- 6) w stosunku do terenowych organów rządowej administracji ogólnej³.

Z regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale VI jednoznacznie wynika, że RM wykonuje funkcje wykonawczą, która polega na zapewnieniu wykonania ustaw, jako aktów prawnych stanowionych przez parlament. Obok funkcji wykonawczej RM spełnia także funkcję administrowania, z którą powiązana została funkcja kierowania (art. 146 ust. 3). Konstytucja wyposaża także RM w funkcję rządzenia, która najbardziej podkreśla rolę ustrojową, samodzielność, ale i odpowiedzialność RM. A zatem przyjmując za W. Skrzydło funkcja rządzenia przejawia się w wytyczaniu ogólnych, kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, jak też w podejmowaniu decyzji o strategicznym znaczeniu. W tym sensie rząd odgrywa główną rolę w zakresie inicjatywy politycznej, a która dodatkowo została wzmocniona zasadą domniemania kompetencji RM⁴. Rada Ministrów, wykonując ustanowione w Konstytucji i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje określone sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. Organizację i tryb swojej pracy RM określa w regulaminie⁵.

¹ Zob. *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły..., s. 353; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*..., s. 302.

² Zgodnie z zasadą legalizmu (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* – art. 7 Konstytucji) kompetencje RM zostały skonkretyzowane w innych przepisach konstytucyjnych, a kompetencje w zakresie obronności i sił zbrojnych w ustawie o p. o. o., w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.), w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1117).

³ Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne*..., s. 318.

⁴ *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły..., s. 354.

⁵ Art. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929 z póź. zm.); Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP z 1997 r., nr 15, poz. 144, z 1998 r., nr 12, poz. 202, nr 32, poz. 498, nr 33, poz. 547). Uchwała utraciła moc dnia 1 stycznia 2002 r. w związku z art. 1 pkt 18 i 22 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

RM kieruje administracją rządową. Administracja rządowa obejmuje działy¹ o charakterze branżowym lub funkcjonalnym i istnieje na szczeblu ogólnokrajowym w postaci ministerstw i centralnych urzędów administracji rządowej oraz w jednostkach podziału terytorialnego państwa².

Na szczeblu terenowym administracja rządowa może funkcjonować za pośrednictwem organów administracji rządowej zespolonej i administracji niezespolonej³. Zadania, które Konstytucja wyznaczyła RM w art. 146, ust. 1–3, a także w art. 146, ust. 4, realizowane są przez nią kolegialnie⁴. Z zapisów Konstytucji jednoznacznie wynika, że RM jest organem odrębnym w znaczeniu organizacyjnym, a także pod względem zadań, jakie realizuje i kompetencji, jakie posiada od osób, które wchodzi w jej skład (art. 147 Konstytucji).

2. Uprawnienia Rady Ministrów w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa

Analizując interesującą nas dziedzinę działalności RM, należy stwierdzić, że prowadzenie polityki w tym zakresie materializuje się w postaci zapewnienia wykonania ustaw dotyczących obronności i SZ (art. 146, ust. 4, pkt 1 Konstytucji), wydawania rozporządzeń (art. 146, ust. 4, pkt 2)⁵, koordynowania i kontrolowania pracy organów administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności kraju (art. 146,

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928, z późn. zm.).

² Zgodnie z art. 19, ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy: 1) obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...), 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych – chyba, że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407). Na mocy art. 5, ust. 1 ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Por. także art. 14, ust. 3–5 u. o p. o. o.

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000 r., nr 120, poz. 1268, z 2001 r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800).

⁵ Np. rozporządzenia wykonawcze do u. o p. o. o., rozporządzenia wykonawcze do ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa.

ust. 4, pkt 3)¹. RM uchwała projekt budżet państwa, w tym wydatki na obronność i SZ oraz kieruje wykonaniem przyjętego przez parlament budżetu (art. 146, ust. 4, pkt 5), zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146, ust. 4, pkt 8). Do zadań i kompetencji RM należą także sprawy z zakresu sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146, ust. 4, pkt 9) obejmującymi współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, użycia SZ poza granicami państwa², sojuszy i układów wojskowych, pobytu obcych wojsk na terytorium RP lub przemieszczania się ich przez to terytorium³ (art. 117 Konstytucji), zawierania umów międzynarodowych związanych z zapewnieniem: bezpieczeństwa zewnętrznego, niepodległości państwa (suwerenności), niepodzielności i nienaruszalności jego granic oraz użycia do realizacji tych celów sił zbrojnych⁴, a także sił obcych pozostających w sojuszach i układach wojskowych z RP⁵.

W małej konstytucji RM utraciła konstytucyjną kompetencję do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych⁶, co tylko częściowo zostało zrekompensowane przez powierzenie jej zadania, określonego w art. 52, ust. 2, pkt 8 jako zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa⁷. Natomiast istotne zmiany nastąpiły w określeniu kompetencji rządu w tej dziedzinie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. Zgodnie z art. 146, ust. 4, pkt 11 Konstytucji przywrócono konstytucyjne sformułowanie z 1952 r.,

¹ RM kontroluje i koordynuje pracę ministrów, w tym ministra ON, wojewodów, poprzez ministra ON kontroluje pracę organów wojskowych: szefa Sztabu Generalnego, wojskowe organy administracji niezespolonej.

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1117).

³ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063).

⁴ Traktat Północnoatlantycki z dnia 4 kwietnia 1949 r. (DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970); Umowa między państwami-stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych z dnia 19 czerwca 1951 r. (DzU z 2000 r., nr 21, poz. 257).

⁵ Konwencja z dnia 5 września 1998 r. między rządem Rzeczypospolitej Polskiej, rządem Królestwa Danii i rządem Republiki Federalnej Niemiec dotycząca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (DzU z 2000 r., nr 21, poz. 259).

⁶ Takie kompetencje RM posiadała na mocy art. 41, pkt 10 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (DzU z 1976 r., nr 7, poz. 36, z 1980 r., nr 22, poz. 81, z 1982 r., nr 11, poz. 83, z 1983 r., nr 39, poz. 175, z 1987 r., nr 14, poz. 82, z 1988 r., nr 19, poz. 129, z 1989 r., nr 19, poz. 101 i nr 75, poz. 444, z 1990 r., nr 16, poz. 94, nr 29, poz. 171 i nr 67, poz. 397, z 1991 r., nr 41, poz. 176 i nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r., nr 75, poz. 367). Ponadto na mocy wymienionego art. określała corocznie kontyngenty obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z póź. zm).

stanowiąc, iż RM: *sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej*¹. RM także zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7). Według literatury przedmiotu ogólne kierownictwo określa granicę między kompetencjami kierowniczymi, koordynacyjnymi i konkretnymi RM i premiera a szczególnymi uprawnieniami ministra ON, kierującego w pełni merytorycznie i samodzielnie działalnością urzędu i ponoszącego za tę działalność polityczną odpowiedzialność².

RM działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ale jako organ polityczny prowadzi własną politykę legislacyjną, wyrażającą – zdaniem W. J. Wołpiuka – cele swojego programu działania³. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, RM przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118, ust. 1), w tym wypadku prawo to może dotyczyć spraw związanych z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa, obronnością i SZ⁴. Prawo inicjatywy ustawodawczej jest jedną z funkcji stanowienia prawa, a skoro RM prowadzi działalność wykonawczą, koordynuje i kieruje działalnością administracji w państwie, jest ona organem najbardziej zorientowanym i przekonany o konieczności regulacji ustawowych. W pewnych kwestiach do RM należy wyłączone prawo wnoszenia projektów ustaw. Dotyczy to projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, czy o zmianie budżetu (art. 221 Konstytucji). To w projekcie ustawy budżetowej określa się corocznie wysokość nakładów na obronność i SZ. To RM jest tutaj głównym decydentem i dysponentem środków państwowych. RM ma prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm (art. 119, ust. 2). Rząd, będąc wnioskodawcą, może wycofać projekt ustawy (art. 119, ust. 4), a określone projekty ustaw uznać za pilne (art. 123, ust 1). Prezes RM może wystąpić z wnioskiem do TK o orzeczenie zgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją (art. 191, ust. 1, pkt 1).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

² Zob. K. Działocha, O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego, w: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, praca zbiorowa, Warszawa 1996, s. 334; W. J. Wołpiuk, Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP..., s. 92.

³ W. J. Wołpiuk, Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP..., s. 93.

⁴ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 (DzU z 2001 r., nr 76, poz. 804, nr 85, poz. 925, nr 154, poz. 1802).

3. Organy pomocnicze Rady Ministrów

W ramach RM mogą działać ciała wewnętrzne i pomocnicze. Do niedawna były to stałe komitety RM, w których skład wchodził członkowie rządu. Były one tworzone w drodze rozporządzenia RM, a ich celem było uzgadnianie stanowisk członków rządu, inicjowanie i przygotowanie rozstrzygnięć w określonych dziedzinach polityki RM. Art. 11 ustawy o organizacji i trybie pracy RM oraz o zakresie działania ministrów przewidywał, że RM może postanowić, że rozpatrywanie określonych spraw będzie możliwe wyłącznie po zapoznaniu się ze stanowiskiem danego stałego komitetu¹. Rząd J. Buzka w listopadzie 1997 r. wydał stosowne rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów RM, takich jak: Komitet Ekonomiczny, Komitet Społeczny, Komitet Spraw Obronnych, a we wrześniu 1998 r. został utworzony Komitet do spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju². Organy te jednak nie mogły (i nie mogą) samodzielnie podejmować decyzji, ponieważ nie są organami rozstrzygającymi i nie mogą działać zamiast RM, mimo że każdy komitet składa się wyłącznie z członków rządu. Do zakresu działania Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów należały: sprawy projektów aktów normatywnych, projektów programów, a także analiz dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, systemu obronnego państwa, przemysłu zbrojeniowego, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, uwzględniania wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, oraz inne sprawy powierzone przez RM i premiera³.

W praktyce rola komitetów była różna i niejednoznaczna. Trudno powiedzieć, czy KSORM wykazał się znaczącą rolą przy realizacji postawionych przez rząd zadań i czy rzeczywiście był inicjatorem w przygotowaniu rozstrzygnięć RM. KSORM przestał funkcjonować wraz z obję-

¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, z późn. zm.)

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (DzU z 1997 r., nr 143, poz. 953, z 1998 r., nr 121, poz. 789 i nr 132, poz. 865).

³ Rozporządzenie utraciło moc dnia 1 stycznia 2002 r. w związku z art. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800). Nowelizacja ta skreśliła art. 11 ustawy o organizacji i trybie pracy RM (...).

ciem funkcji premiera przez L. Millera¹, który w dniu 25 października 2001 r. powołał stały zespół RM. Stały zespół RM został powołany, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach należących do zakresu działania RM lub premiera. Zadania stałego zespołu (Komitetu RM) zostały przedstawione w sposób jednoznaczny i prosty bez szczegółowego ich wyliczania. Zadaniem komitetu jest więc przygotowanie i przedstawianie RM lub prezesowi RM projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym, które będą przedłożone RM lub premierowi do rozpatrzenia². W skład Komitetu RM wchodzi: przewodniczący, którym jest wiceprezes RM, powoływany i odwoływany przez premiera, wiceprzewodniczący, powoływany i odwoływany przez prezesa RM spośród członków RM, na wniosek przewodniczącego Komitetu RM, członkowie, którymi są sekretarze w ministerstwach, inni przedstawiciele prezesa RM. Gdy na posiedzeniu stałego zespołu obecny jest premier, to przewodniczy on obradom. Sekretarzem komitetu jest urzędnik służby cywilnej zatrudniony w Kancelarii Prezesa RM, która obsługuje pracę tego komitetu. Sekretarz jest powoływany i odwoływany przez przewodniczącego komitetu. Działalność stałego zespołu RM nie była dotychczas przedmiotem opracowań naukowych. Jest to wszakże zbyt krótki okres jego funkcjonowania, aby taką działalność można było poddać gruntownej analizie. Niewątpliwie znowelizowana w 2001 r. ustawa o organizacji i trybie pracy RM zwiększyła możliwości rządu i premiera w zakresie powoływania organów wewnętrznych i pomocniczych RM (rozdział trzeci ustawy – art. 12–15). Należy sądzić, że nowelizacja ta przyczyni się również do usprawnienia procesu podejmowania decyzji w zakresie projektów aktów normatywnych, programów dotyczących obronności, bezpieczeństwa państwa i SZ. Na marginesie można przypomnieć, że w bardzo krótkim okresie (dwóch miesięcy) przyjęto kilka projektów aktów normatywnych dotyczących omawianej problematyki. Znowelizowano następujące ustawy „obronne”: u. o p. o. o., ustawę o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych³, ustawę o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴, ustawę o urzędzie ministra

¹ O roli KSORM-u szerzej: A. Klimaszewska, M. Łuczak, *Rola i zadania Rady Ministrów oraz jej komitetu Spraw Obronnych w systemie obronnym RP*, DSO URM, Warszawa 1995.

² Zarządzenie nr 727 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M. P. z 2001 r., nr 38, poz. 623).

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 1997 r., nr 10, poz. 55, z póź. zm.).

⁴ Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1995 r., nr 86, poz. 433, z 1995 r., nr 141, poz. 692, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 6, poz. 31, nr 80, poz. 506, nr 106, poz. 678, z 1998 r., nr 106, poz. 668, z 1999 r., nr 86, poz. 964, nr 93, poz. 1063, z 2000 r., nr 6, poz. 70, nr 48, poz. 550, z 2001 r., nr 4, poz. 24, nr 81, poz. 877, nr 100, poz. 1085, nr 125, poz. 1368, nr 154, poz. 1800).

ON¹, ustawę o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego², ustawę o ochronie informacji niejawnych³, ustawę o Żandarmerii Wojskowej^{4 5}.

Należy pamiętać, że Komitet RM to struktura działająca wewnątrz rządu, w ramach jej zdań i jako jej organ pomocniczy. Dlatego omawianego tu komitetu (stałego zespołu) nie należy mylić z komitetami, o których mowa w art. 147, ust. 4 Konstytucji. Te ostatnie są odrębnymi resortowymi organami administracji rządowej, dysponującymi własnym zakresem kompetencji. Komitety takie tworzone są w drodze ustawy (np. Komitet Badań Naukowych, Komitet Integracji Europejskiej⁶, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych)⁷.

RM jako naczelny organ państwowy posiada szczególne uprawnienia polegające, o czym była już mowa, na zapewnieniu wykonania ustaw (art. 146, ust. 4, pkt 1). Aby ta kompetencja RM była należycie wykonywana, musi ona podejmować działania o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym, które powinny zapewnić realizowanie przez wszystkie organy administracji publicznej ustaleń zawartych w ustawach. Jednocześnie w tym miejscu warto przypomnieć, że to nie tylko RM, ale wszystkie ogniwa administracji w państwie są zobowiązane do prowadzenia działalności zgodnej z wykonywaniem ustaw⁸. Zadania o charakterze wykonawczym obejmują również inne czynności, które na RM nakładają obowiązujące ustawy, w tym także wykonywanie aktów wykonawczych.

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56, z póź. zm.).

² Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU z 1996 r., nr 90, poz. 405, nr 156, poz. 775, z 1997 r., nr 80, poz. 509, nr 121, poz. 770, z 2000 r., nr 48, poz. 550, nr 95, poz. 1041, z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

³ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2000 r., nr 12, poz. 136, nr 39, poz. 462, z 2001 r., nr 22, poz. 247, nr 27, poz. 298, nr 56, poz. 580 i nr 154, poz. 1800).

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353, nr 154, poz. 1800).

⁵ Wyżej wymienione akty normatywne znowelizowano ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

⁶ Z mocy art. 4 ust. 2 ustawy przewodniczący komitetu jest członkiem RM. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (DzU z 1996 r., nr 106, poz. 494 i z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (DzU z 1996 r., nr 106, poz. 495, z 1998 r., nr 106, poz. 668, z 2000 r., nr 48, poz. 550, nr 120, poz. 1268). Ustawa straciła moc z dniem 1 stycznia 2002 r. na mocy art. 52 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy RM... (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

⁸ *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły..., s. 365.

Konstytucja upoważniła RM do wydawania rozporządzeń oraz uchwał (art. 87, art. 92 – 93 oraz art. 146, ust. 4, pkt 2 Konstytucji). Ustawy w treści aktu zawierają zapowiedź wydania przez RM aktów wykonawczych w postaci rozporządzeń, mających skonkretyzować odpowiednie przepisy ustawy. Rozporządzenia są ogłaszane w Dzienniku Ustaw, co jest warunkiem ich wejścia w życie i mogą być wydawane tylko przez rząd w ramach upoważnienia zawartego w ustawie. RM na mocy tych kompetencji wykonuje powyższą funkcję wobec Ministerstwa Obrony Narodowej i ministra. To RM na podstawie upoważnienia ustawowego¹ wydaje rozporządzenia określające zakres działania ministra ON² oraz statut tego ministerstwa³. Rozporządzenie, o czym była mowa, nie jest jedyną formą, w jakiej RM stanowi prawo, jest jednak w świetle art. 87 Konstytucji jedynym aktem prawnym zaliczanym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jest ono wydane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania (art. 92, ust. 1 Konstytucji)⁴. W świetle art. 93, ust. 1 rząd może także wydawać uchwały, mają one jednak charakter wyłącznie wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe RM. Uchwały RM podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem⁵.

¹ Określił to art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56, z póź. zm.).

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (DzU z 1999 r., nr 29, poz. 267, nr 86, poz. 951, z 2000 r., nr 9, poz. 119, nr 110, poz. 1170). W związku z nowelizacją ustawy o urzędzie ministra ON z dniem 1 stycznia 2002 r. prezes RM został upoważniony do nadania w drodze zarządzenia statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (art. 19 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy RM... DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800). Jest to ogólnie przyjęta zasada, że premier nadaje statuty poszczególnym ministerstwom w drodze zarządzenia. Ta kompetencja prezesa RM została sformułowana w ustawie o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. Ministerstwo ON było tu wyjątkiem, ponieważ jego statut nadawany był jak wiadomo w drodze rozporządzenia RM.

⁴ W latach 1999–2001 resort Ministerstwa Obrony Narodowej przygotował ponad sto rozporządzeń RM lub ministra ON. Wszystkie one ukazały się w Dzienniku Ustaw – wypowiedź J. Pinkowskiego, dyrektora generalnego MON, Polska Zbrojna nr 43 z 21 października 2001 r., s. 10.

⁵ Szczegółowo problemem tym zajmuje się Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.

4. Funkcja wykonawcza i kontrolna prezesa Rady Ministrów

Rola prezesa RM jest widoczna od momentu tworzenia rządu. To premier posiada uprawnienia w zakresie formowania rządu, kompletowania jego składu, ogłoszenia exposé i ubiegania się o udzielenie wotum zaufania. Konstytucja wyraźnie podkreśla, że premier kieruje pracami RM, a także koordynuje i kontroluje pracę jej członków (art. 148, pkt 2 i 5). To sformułowanie konstytucyjne, zdaniem W. Skrzydły – jest niezwykle charakterystyczne i ważne, brzmi bowiem niemal identycznie jak w art. 146, ust. 4 pkt 3 Konstytucji, wskazującym na kierownicze, koordynacyjne i kontrolne uprawnienia RM w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej¹. Warto jednak zaznaczyć, że art. 148 ogranicza te uprawnienia premiera tylko w stosunku do członków RM. Tak więc prezes RM ma uprawnienie koordynowania i kontrolowania pracy członków RM, co oznacza, że może kontrolować pracę poszczególnych ministrów, np. w zakresie bezpieczeństwa państwa i obronności, jak również ma prawo kontrolowania ministra ON, który kieruje SZ (art. 148, ust. 5 Konstytucji).

Przedmiotem kontroli jest przede wszystkim konstytucyjność działania ministra i działu, którym kieruje, oraz zapewnienie zgodności tej działalności z polityką prowadzoną przez państwo. Prezes RM prowadzi kontrolę ministrów osobiście w czasie posiedzeń RM lub za pośrednictwem Kancelarii Prezesa RM. Do zadań, które z upoważnienia prezesa RM realizuje Kancelaria, należy m.in. kontrola realizacji zadań wskazanych przez RM i prezesa RM oraz przedstawianie wniosków, przedkładanie propozycji w zakresie doskonalenia metod kontroli. W omawiany zakres wchodzi również kontrola wykonania zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa².

Uchwalona w 1996 r. ustawa o organizacji i trybie pracy RM oraz o zakresie działania ministrów, jak wiadomo, zwiększyła rolę premiera. Te uprawnienia, jak wspomniano, zostały utrzymane w Konstytucji, co zdaniem prof. L. Garlickiego było logiczną konsekwencją osłabienia ustrojowej pozycji i kompetencji prezydenta przez odpowiednie umocnienie pozycji premiera³. Najważniejsze z nowych uprawnień, które zo-

¹ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 371.

² Art. 29 pkt 1 i 8 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, z póź. zm.).

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 305.

stało wprowadzone wspomnianą ustawą, to prawo premiera do ustalania w drodze rozporządzeń szczegółowego zakresu działania ministra¹. Jest to tzw. władza organizacyjna premiera². Kompetencje ministrów ustalone przez premiera obowiązują tylko w okresie istnienia danej RM i tracą moc z dniem powołania nowego rządu. Należy jednak podkreślić, że szczegółowy zakres działania ministra ON został określony w rozporządzeniu RM, jako wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Zawarte w tym przepisie upoważnienie do wydania aktu wykonawczego może budzić zastrzeżenia, ponieważ jest ono sprzeczne z ogólnie przyjętą normą wynikającą z ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej od dnia jej uchwalenia, tj. 14 grudnia 1995 r. przeszła sześć kolejnych nowelizacji, jednak ten przepis pozostał w stanie pierwotnym. Ponadto kolejne nowelizacje ustawy o organizacji i trybie pracy RM nie odniosły się do istniejącego, wydaje się sprzecznego, stanu prawnego. Na marginesie można przypomnieć (była już o tym mowa), że nastąpiła jedynie nowelizacja ust. 2, art. 10 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w związku z czym prezes RM został upoważniony w drodze zarządzenia do nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej³.

O dużym stopniu oddziaływania premiera na ministrów, w tym ministra ON, może świadczyć zapis sformułowany w art. 149, ust. 1, iż ministrowie wypełniają zadania wyznaczone im przez prezesa RM. Zdaniem W. Skrzydły jest to zgodne z uprawnieniami premiera do *określania sposobu wykonywania polityki rządu*⁴. Jednak prezes RM nie określa polityki rządu, ponieważ RM działa kolegialnie (art. 146 Konstytucji).

Premier kieruje pracami rządu, przewodniczy obradom RM, przez co skutecznie oddziałuje na tok prac RM i treść podejmowanych decyzji, uchwał i aktów prawnych.

Ponadto, na wniosek premiera, RM może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra (art. 149, ust. 2 Konstytucji). Konstytucja nie określa powodów tego uchylecia. Można przyjąć za prof. P. Winczorkiem, że

¹ Zob. Rozporządzenia Prezesa RM z 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów – DzU z 2001 r., nr 122, poz. 1333–1346.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 307.

³ Art. 19 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800); Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP z 2002 r., nr 1, poz. 29).

⁴ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 371.

mogą one mieć zarówno charakter prawny (sprzeczność z ustawami), jak i merytoryczny¹. Również na treść merytoryczną regulacji ministerialnej zwraca uwagę L. Garlicki, jako powód do uchylenia takiego aktu prawnego. Chociaż podkreśla, że uchylenie może nastąpić z każdego powodu². Jest to bardzo istotna funkcja kontrolna RM i szczególne uprawnienie kontrolne premiera.

Prezes RM ma także prawo wnioskowania o dokonanie zmian w składzie RM, co praktycznie oznacza odwołanie określonego ministra, np. ministra ON. Zmian w składzie RM dokonuje prezydent RP (art. 161 Konstytucji)³. Przepis art. 161 wyraźnie umacnia pozycję prezesa RM wobec pozostałych członków rządu.

Konstytucja w art. 148, pkt 3, przyznaje prezesowi RM prawo wydawania aktów prawnych w postaci rozporządzeń. Są to akty prawne powszechnie obowiązujące, wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania z powołaniem się na upoważnienie w nich zawarte. Prezes RM może także wydawać zarządzenia, które mają jednak charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe prezesowi RM⁴. Art. 93, ust. 2 Konstytucji wymaga ponadto, aby zarządzenia były wydawane tylko na podstawie ustawy, co akcentuje ich niesamodzielny charakter.

W świetle art. 148 ust. 7 prezes RM jest służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej zatrudnionych w organach tej administracji, zarówno centralnych, jak i terenowych, w organach administracji zespolonej i niezespolonej. Zawarte w tym przepisie stwierdzenie oznacza, że premier jest także zwierzchnikiem szefa SG WP oraz szefów wojskowej administracji (niezespolonej): dowódców okręgów wojskowych, szefów WSzW i komendantów WKU. Oczywiście jest to zwierzchnictwo nie bezpośrednie, a przez ministra ON. Dodatkowo na mocy przepisów art. 153, ust. 2 premier jest także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, co oznacza, że podlega mu dyrektor generalny MON. Ponadto premier na wniosek ministra ON powołuje sekretarzy

¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 197.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 309.

³ Konstytucja z 1997 r. w art. 161 wyklucza możliwość, aby prezydent nie odwołał ministra na wniosek złożony przez premiera. W konstytucji z 1992 r. analogiczny zapis brzmiał, że prezydent może odwołać, co w praktyce oznaczało, że nie musi. Wzmacniało to pozycję prezydenta w stosunku do premiera. Ponadto, gdy analizujemy to z punktu widzenia tzw. *resortów prezydenckich*, to można stwierdzić, że minister ON był teoretycznie nieodwoływalny.

⁴ Np. Zarządzenie nr 727 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (MP z 2001 r., nr 38, poz. 623); Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP z 2002 r., nr 1, poz. 29).

stanu oraz podsekretarzy stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej. Do prezesa RM należy także nadzór nad samorządem terytorialnym (art. 148, pkt 6), w tym nad wykonaniem zadań zleconych w dziedzinie obronności państwa. Warto jednak wskazać, że rola premiera jest tu ograniczona, bo nadzór ten może dotyczyć tylko legalności działalności samorządu terytorialnego. Zakres i formy nadzoru szczegółowo określają ustawy o tym samorządzie¹.

Prezes RM kieruje pośrednio terenową administracją rządową². Powołuje i odwołuje wojewodów³ (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody), przysługują mu również kompetencje koordynatora prac organów terenowych, chociaż bezpośrednio kwestie te znajdują się w zakresie działania ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że zadania i kompetencje określone w art. 148 Konstytucji są dość szerokie. Należy więc zgodzić się z prof. W. Skrzydło, iż tak zakreślone kompetencje czynią z premiera samodzielny, centralny organ administracji rządowej⁴.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590). Zob. także *Pojęcie kontroli. Kontrola a nadzór*, w: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7–18.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407).

³ Na mocy art. 20 ust. 1 u. o p. o. o. kierowanie sprawami obronności w województwach należy do wojewódzkich komitetów obrony. Zgodnie z ust. 5 tego art. przewodniczącymi tych komitetów są wojewodowie. KOK określa skład, zakres oraz zasady i tryb działania WKO, a także zasady i tryb powoływania oraz zakres działania organów wykonawczych tych komitetów. (ust. 6). O pozycji prawnej KOK będzie jeszcze mowa.

⁴ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 372.

Prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności ministra obrony narodowej

1. Pozycja ustrojowa ministra obrony narodowej

Pozycję każdego ministra resortowego (w tym i ministra obrony narodowej) charakteryzuje podwójna rola. Jednocześnie jest on członkiem RM, organu kolegialnego i uczestniczy w realizacji tych zadań, które Konstytucja RP przyznała RM. Z drugiej strony jest on samodzielnym organem państwowym powołanym do kierowania określonym działem administracji (art. 149, ust. 1–2 Konstytucji). Istotą urzędu ministra jest specjalizacja przedmiotowa – każdy minister realizuje odpowiednią część zadań rządu jako całości¹. Wykaz działów oraz przedmiotowy ich zakres, zasady i tryb przydzielania ministrom tych działów przez prezesa RM określa ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej².

Na podstawie ustawy o działach minister może kierować jednym lub kilkoma działami administracji rządowej. Jest on zobligowany do wykonywania przepisów aktów prawa materialnego dotyczących danego działu administracji. Minister w swojej działalności zobowiązany jest także do postępowania z właściwymi dla danego działu przepisami kompetencyjnymi i proceduralnymi, a zwłaszcza przepisami kodeksu postępowania administracyjnego³. W stosunkach zewnętrznych minister ON występuje jako organ naczelny w postępowaniu administracyjnym, a wydawane przez niego decyzje administracyjne mają zawsze charakter ostateczny i podlegają tylko kontroli NSA⁴. Na podstawie klauzuli generalnej kompetencji, NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej (art. 1 ustawy o NSA). Od

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 307.

² Są 32 takie działy, wśród nich np.: administracja publiczna, obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne. Art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

³ Zob. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z 2001 r., nr 49, poz. 1071).

⁴ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 r., nr 74, poz. 368 z póź. zm.).

1990 r. właściwości NSA podlegają sprawy dotyczące obronności i SZ RP¹. Od klauzuli generalnej kompetencji ustawa o NSA przewidziała kilka wyjątków. Zgodnie z art. 19 ustawy NSA nie jest właściwy tylko w niektórych sprawach dotyczących SZ. Dotyczy to m.in. spraw: wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych oraz spraw dyscyplinarnych².

Decyzje ministra ON w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym szefa SG WP, mają moc rozkazu wojskowego (art. 9, ust. 1 ustawy o urzędzie). Decyzje administracyjne oraz wytyczne ministra ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Obrony Narodowej.

Minister ON kieruje działem administracji rządowej *obrona narodowa* (art. 5 pkt 14 ustawy o działach...), tzn. podejmuje rozstrzygnięcia i działania, jakie uważa za konieczne dla realizowania zadań nałożonych na niego przez ustawy oraz wynikające z polityki ustalonej przez RM. Dział *obrona narodowa* w czasie pokoju obejmuje, sprawy: 1) *obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”*, 2) *udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych, chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych (art. 19, ust. 1 ustawy o działach...).*

Kierowanie działem administracji *obrona narodowa* odbywa się przy zastosowaniu różnych metod, a wśród nich ważne miejsce zajmują akty prawne wydawane przez ministra ON. Mają one charakter wykonawczy

¹ Por. Nowela K. p. a. dająca ochronę prawną żołnierzom, w: B. Kopczyński, *Misja polska – kulisy*, Warszawa 1991, s. 235 – 236. Wypada dodać, że wojskowi coraz częściej korzystają z tej formy obrony swoich praw oraz obrony spraw dotyczących SZ i obronności państwa. Zob. Rozmowa z gen. broni Z. Sadowskim, dowódcą Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie: *Będę się procesował. Sprawę skierowałem już zresztą do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jestem polskim generałem, ale jednocześnie dowódcą wielonarodowym korpusem. Dlatego nie zgadzam się z poglądami, że VAT jest zgodny z prawem i że jego wyeliminowanie w przypadku korpusu stanowiłoby dodatkowe obciążenie dla Polski. Umów trzeba dotrzymywać, inaczej jest się niewiarygodnym*, w: Polska Zbrojna nr 44 z 28 października 2001, s. 6. Zob. także E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, rozmawiają: M. Janicki i S. Podemski, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1992, s. 164–165 i inne.

² Por. także art. 107 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (DzU z 1997 r., nr 10, poz. 55 z późn. zm.). Należy dodać, że na mocy ust. 2 tego art. to minister ON określa w drodze rozporządzenia organy wojskowe wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kpa.

i przybierają postać rozporządzeń ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Istotne jest to, aby upoważnienie ustawowe określało ministra ON jako organ właściwy do wydania danego rozporządzenia. Minister wydaje także zarządzenia, które publikowane są w Monitorze Polskim. Zgodnie z art. 93, ust. 2 Konstytucji zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Jak wiadomo, akty te mają charakter wewnętrzny, podlegają jednak kontroli z punktu widzenia ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. O zgodności aktów prawnych wydawanych przez urząd ministra ON z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami orzeka TK (art. 188, pkt 3 Konstytucji). Z wnioskiem takim wystąpić mogą: prezydent RP, marszałkowie Sejmu i Senatu, prezes RM, 50 posłów, 30 senatorów, pierwszy prezes SN, prezes NSA, prokurator generalny, prezes NIK, RPO (art. 191, ust. 1, pkt 1 Konstytucji). Na podstawie art. 188, ust. 5 TK może orzekać w trybie skargi konstytucyjnej. Skargę konstytucyjną, na zasadach określonych w ustawie¹, może wnieść każdy, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone (art. 79, ust. 1 Konstytucji). Należy zaznaczyć, że skarga konstytucyjna może być wniesiona na akt normatywny (ustawę lub inny akt normatywny niższego rzędu), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o jego wolnościach, prawach lub o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Istotą skargi konstytucyjnej jest to, że może ona być wniesiona po wyczerpaniu toku instancyjnego w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia².

Ogólnie rzecz ujmując, ministrowi resortowemu podlega ministerstwo, tzn. zorganizowana struktura administracyjna (składająca się z departamentów, sekretariatów, wydziałów oraz kierownictwa samego resortu) powołana do bezpośredniej realizacji zadań należących do danego ministra³. Ministerstwa, zgodnie z art. 39 ustawy⁴, tworzy, znosi lub prze-

¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU z 1997 r., nr 102, poz. 643, z 2000 r., nr 48, poz. 552, nr 53, poz. 638, z 2001 r., nr 98, poz. 1070).

² A. Preisner, *Przesłanki ostateczności orzeczenia sądu lub organu administracyjnego*, w: *Skarga konstytucyjna*, praca zbiorowa pod red. J. Trzcíńskiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 106–155. Zob. także art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

³ W skład MON wchodzi Gabinet Polityczny ministra oraz następujące komórki organizacyjne: Sekretariat Ministra ON, Departament Administracyjny, Departament Budżetowy, Departament Infrastruktury, Departament Kadr i Szkolnictwa Wojskowego, Departament Kontroli, Departament Polityki Zbrojeniowej, Departament Prawny, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Departament Spraw Socjalnych i Rekonwersji, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Zaopatrywania Sił Zbrojnych, Biuro Ochrony Informacji Niejawnych, Biuro Prasy i Informacji, oraz osiem zarządów SG WP. Zob. § 2. 1. zarządzenia nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP z 2002 r., nr 1, poz. 29).

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, z póź. zm.).

kształca RM w drodze rozporządzenia. Warto tutaj zasygnalizować, że *ministerstwa* nie można mylić z pojęciem *urzędu ministra*. Urząd ministra tworzony jest drogą ustawy, chociaż wymóg ten nie jest dziś sformułowany w przepisach konstytucyjnych¹. Konstytucja w zasadzie nie określa ani nazw, ani liczby ministerstw, ale robi wyjątek, wymieniając ministra ON jako organ, za pośrednictwem którego w czasie pokoju prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad SZ (art. 134, ust. 2). Można wysunąć wniosek, że wymienienie z nazwy ministra ON w Konstytucji oraz pozostawienie w mocy przepisów ustawy o urzędzie ministra ON jakoś szczególnie wyróżnia tę dziedzinę działalności państwowej. Można sądzić, że zwiększa to samodzielność ministra ON oraz jego odpowiedzialność, ponieważ podstawa jego działalności unormowana jest w ustawie². Taki wniosek można wysunąć także po lekturze niektórych publikacji. Otóż prof. J. Boć krytycznie podchodzi do – jak stwierdza – *mobilnego* zakresu kompetencji ministra. Uważa on, że nie sprzyja to petryfikacji systemu prawa i systemu organizacji państwa oraz gruntuowaniu idei państwa prawnego. Ponadto, według autora, ruchomość kryterium legalności działań, którego nie regulują już tylko ustawy, daje możliwość uznania różnych działań za tak samo legalne³. Trudno nie zgodzić się z takim poglądem, zwłaszcza że praktyka funkcjonowania ministerstw w ciągu ostatnich kilku lat daje ku temu dowody. J. Boć ma nadzieję, że ten system mobilności przyczyni się jedynie do wzmocnienia odpowiedzialności i efektywności działań. Powątpiewał w to Z. Leoński (już w 1986 r.), który stwierdzał, że wpływ ministra na resort w układach zdecentralizowanych oraz jego odpowiedzialność za ministerstwo ulega osłabieniu, co wymagało rozważenia, jak kształtować kompetencje ministrów w różnych grupach resortów w przyszłej ustawie o Radzie Ministrów⁴.

¹ Zgodnie z przepisami art. 149 ust. 1 Konstytucji jedynie zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określa się ustawą. Por. także ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.). Tekst pierwotny tej ustawy został zamieszczony w DzU z 1997 r., nr 141, poz. 943. Na mocy art. 96 ust. 2 wymienionej ustawy pozostały w mocy przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej – DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56 i nr 102, poz. 474, z 1997 r., nr 121, poz. 770).

² Szczegółowy zakres działania ministra ON został określony w rozporządzeniu RM, jako akt wykonawczy do art. 10 ust. 1 ustawy o urzędzie ministra ON. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426). Z chwilą odwołania ministra traci moc rozporządzenie Prezesa RM wydane dla ustalenia szczegółowego zakresu działania tego ministra poza zakresem działania wyznaczonego obligatoryjnie ustawą (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Natomiast wymienione rozporządzenie RM takiej mocy nie traci.

³ *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 139.

⁴ Na podstawie: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia..., s. 140.

Wydaje się, że te spostrzeżenia wymienione w piśmiennictwie omiatają urząd ministra ON, który został powołany na podstawie przepisów ustawy, a szczegółowy zakres działania ministra określiła RM.

2. Minister obrony narodowej jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa

Podległe ministrowi ON struktury organizacyjne działają zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania, co nadaje funkcji kierowania bardzo rozległy zakres. Funkcja ta zgodnie z art. 34 ustawy o RM obejmuje tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych, nadzorowanie i kontrolowanie ich działalności w zakresie sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa, a także podejmowania odpowiednich decyzji kadrowych. Prawo kierowania sprawami kadrowymi w SZ daje ministrowi przed wszystkim art. 2, pkt 8 ustawy o urzędzie ministra. Uprawnienie to łączy się ponadto z wszelkimi kompetencjami dyscyplinarnymi wynikającymi z ustawy o dyscyplinie wojskowej¹. Jak słusznie podkreślał W. J. Wołpiuk, minister nie może przekazać tych uprawnień innej osobie, ponieważ są to uprawnienia cywilnego organu administracji rządowej². Kompetencje ministra w zakresie spraw kadrowych i dyscyplinarnych obejmują podmiotowo także szefa SG WP, który jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej.

W składzie aparatu wykonawczego ministra ON znajdują się jednostki organizacyjne, które w sposób wnikliwy i drobiazgowy umożliwiają mu wykonywanie funkcji kierowniczej. Ponadto minister ON posiada organ wyspecjalizowany w kontroli (Departament Kontroli)³. Jak słusznie zauważa W. J. Wołpiuk, z punktu widzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ pozycja ministra ON jest wyjątkowa. Minister, jako organ naczelny administracji państwowej, kieruje całokształtem działalności SZ i odpowiada za nie, w związku z tym jest podmiotem podlegającym kon-

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej (DzU z 1997 r., nr 141, poz. 944, nr 160, poz. 1083, z 2000 r., nr 48, poz. 553, z 2001 r., nr 85, poz. 925).

² W. J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP...*, s. 94. Na skutek nowelizacji ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej skreślono ust 1, art. 10 który brzmiał: *Ministrowi Obrony Narodowej przysługują w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową wszelkie uprawnienia dyscyplinarne wynikające z ustawy o dyscyplinie wojskowej. Uprawnień tych Minister Obrony Narodowej nie może przekazać innej osobie.*

³ Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP z 2002 r., nr 1, poz. 29).

troli zewnętrznej¹ (premiera, organów władzy ustawodawczej, organów sądowniczych, organów kontroli państwowej). Z drugiej strony, minister jest podmiotem kontrolującym SZ, jako organ kierujący nimi. SZ nie mają samodzielności podmiotowej, a stanowią część struktury Ministerstwa Obrony Narodowej, nie są podmiotem kontrolowanym bezpośrednio, lecz poprzez urząd ministra obrony narodowej, który ma nad nimi władzę zwierzchnią². Organami właściwymi w zakresie kontroli państwowej i ochrony prawa są: NIK i RPO. Poprzez działalność NIK i RPO urzeczywistnia się także idea cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ. NIK jako naczelny organ kontroli państwowej przeprowadza kontrolę urzędu ministra ON oraz podległych mu SZ pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działania (art. 5, ust. 1 ustawy o NIK)³. NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek prezydenta RP, prezesa RM oraz z własnej inicjatywy. NIK podlega Sejmowi, który w regulaminie określa obowiązki NIK wobec Sejmu i jego organów. Informacje o wynikach kontroli dotyczących spraw związanych z obronnością państwa i SZ NIK przedkłada Sejmowi, prezydentowi RP i prezesowi RM. Ustawa o RPO⁴ nie wyłącza ministerstwa ON i SZ spod jego kompetencji. Rzecznik, zgodnie z art. 1, ust. 2 ustawy, stoi na straży wolności, praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym kryteria, jakie stosuje w czasie wykonywania swoich obowiązków dotyczą, zgodnie z ustawą, kontroli przestrzegania prawa, przestrzegania zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1, ust. 3 ustawy o RPO). Podejmując sprawę, rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej lub zwrócić się do Sejmu o zlecenie NIK przeprowadzenia kontroli w celu zbadania określonej sprawy lub jej części (art. 12 ustawy). Prowadząc postępowanie wyjaśniające rzecznik ma prawo zbadać każdą sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, informacji, zlecać sporządzanie eksper-

¹ W. J. Wołpiuk, op. cit., 94. O kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi zob.: M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, *Studia i Materiały*, BPiI MON, Warszawa 1994; Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1997; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 1998.

² W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 94. Minister ON wykonuje jednocześnie uprawnienia nadzorcze i kontrolujące. Pojęcie nadzoru i kontroli przedstawia J. Jagielski w pracy, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7–18.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, nr 154, poz. 1800).

⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2001 r., nr 14, poz. 147). Zob. także E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, rozmawiają: M. Janicki i S. Podemski, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1992, s. 164–165.

tyz i opinii. W sprawach objętych tajemnicą państwową udzielanie informacji lub umożliwianie rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 13 ustawy o RPO).

Ustawa o urzędzie ministra ON stanowi, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa ON, w skład którego, wchodzi SG WP (art. 1, ust. 2). Do zakresu działania ministra ON należy m.in. kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ RP (art. 2, pkt 1)¹. Minister kieruje działalnością ministerstwa i SZ bezpośrednio oraz przy pomocy szefa SG WP, sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu (art. 3, ust. 1). W sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością SZ minister podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii lub na wniosek szefa SG WP (art. 3, ust. 2 ustawy). Ten znaczący wpływ szefa SG WP na decyzje ministra – zdaniem W. J. Wołpiuka – związany jest z tym, że szef SG dowodzi w imieniu ministra SZ w czasie pokoju² (art. 6, ust. 1). Konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności szefa SG WP ani przed Sejmem, ani przed TS³. Wynika to stąd, że nie jest on samodzielny organem. Szef SG WP na mocy art. 7, ust. 1 ustawy podlega bezpośrednio ministrowi ON (art. 7, ust. 1), który jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa⁴. Minister jest jednoosobowym zwierzchnikiem swojego resortu, w tym i szefa SG, który jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej (art. 7, ust. 2). Z dniem 1 stycznia 2002 r. ministrowi podlega bezpośrednio ŻW, która jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład SZ RP⁵. Tak więc ŻW z organu nadzorowanego przez ministra ON stała się organem bezpośrednio mu podlegającym⁶.

Na marginesie należy przypomnieć, że ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁷, która nowelizując po raz kolejny

¹ Art. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej wymienia 23 zadania, które należą do zakresu działalności ministra.

² W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 94.

³ Przed Trybunałem Stanu ponosi odpowiedzialność NDSZ (art. 198 ust. 1 Konstytucji).

⁴ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353).

⁶ Zgodnie z art. 61 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych skreślono w ustawie o urzędzie ministra ON art. 2 pkt 19, który brzmiał: *Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: (...) pkt 19) sprawowanie nadzoru nad działalnością Żandarmerii Wojskowej*. Ponadto art. 57 ustawy o ŻW znoveizował art 3 u. o p. o. o. dodając ust. 4 w brzmieniu: *W skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wchodzą również Wojskowe Służby Informacyjne i Żandarmeria Wojskowa jako ich wyodrębnione i wyspecjalizowane służby*.

⁷ DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56.

(24) u. o p. o. o., poprzez usunięcie z niej odpowiednich przepisów, formalnie pozbawiła tego członka rządu kompetencji dowodzenia siłami zbrojnymi. Przed wejściem w życie tej ustawy minister ON łączył dwie funkcje: kierował ministerstwem i administracją resortu obrony oraz dowodził siłami zbrojnymi¹. Obecnie, tj. od 1996 r., wzorem innych armii, nastąpiło wyraźne oddzielenie funkcji polityczno-administracyjnej wojska od zadań operacyjno-dowodczych². To minister ON przygotowuje założenia obronne państwa, w tym propozycje dotyczące rozwoju i struktury SZ, opracowuje i opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących obronności³. Minister jako cywilny organ administracji publicznej zobowiązany jest do przedstawiania prezydentowi RP i prezesowi RM informacji o stanie SZ. Obowiązek ten jak najbardziej wynika z wykonywania cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ. Władza wykonawcza powinna być okresowo i obligatoryjnie informowana o sytuacji w tak szczególnym organie państwowym jak SZ. Obowiązek ten jest wymieniony w szczegółowych zadaniach określonych w rozporządzeniu RM⁴. W ramach kontroli niewładczej i tzw. uspołecznienia bezpieczeństwa minister ON jest zobowiązany do kreowania i prowadzenia polityki informacyjnej dotyczącej obronności⁵.

Ustawodawca na mocy art. 14 ust. 5 u. o p. o. o. upoważnił ministra ON do tworzenia, przekształcania i znoszenia terenowych organów administracji wojskowej, a także do określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania. W myśl przepisów ust. 3 tymi organami są: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień. Warto jednak zaznaczyć, że u. o p. o. o. mówi o organach rządowej administracji specjalnej. Natomiast ustawa z 1998 r. o administracji rządowej w województwie posługuje się termi-

¹ Wedle niektórych poglądów wiązało się to z koniecznością istnienia na szczeblu centralnym stosunkowo dużej liczby instytucji wojskowych, które zapewniały istnienie takiego systemu. Zob. także A. Komański, *Rola Ministra Obrony Narodowej i Dowódcy Sił Zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa*, ZN AON 1994, nr 1, s. 5 – 16 oraz tegoż autora, *Wybrane problemy kierowania obronnością państwa demokratycznego*, ZN AON 1994, nr 4, s. 33–39.

² Zob. S. Koziej, M. Biedrzycki, *Rola Ministra i Ministerstwa Obrony Narodowej w kierowaniu obronnością państwa*, AON, DSO, Warszawa 1996, s. 19–35. Por. także A. Kamieński, *Uwagi o prawno-politycznym podporządkowaniu Sił Zbrojnych RP naczelnym organom państwa w latach 1992–1994*, w: *Konstytucja a obronność*, MON, Warszawa 1996, s. 16–32.

³ Art. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i § 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426).

⁴ § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426).

⁵ § 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426).

nem organy rządowej administracji niezespólonej¹. Mamy tutaj ewidentny przykład braku spójności w nazewnictwie tych samych organów administracji wojskowej.

Minister ON, wykonując upoważnienie, wydał w grudniu 1998 r. stosowne rozporządzenie, które dostosowuje administrację wojskową do uregulowań zawartych w ustawie z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa². Zgodnie z nowym podziałem administracyjnym kraju w rozporządzeniu³ przewidziano utworzenie szesnastu wojewódzkich sztabów wojskowych w miastach będących siedzibami wojewodów i urzędów wojewódzkich o zasięgach działania terytorialnego dostosowanych do nowych województw i uwzględniających powstałe powiaty. Rozporządzenie utworzyło także sto czterdzieści wojskowych komend uzupełnień, których siedziby i zasięg działania odpowiadają strukturze powiatów, określonej w rozporządzeniu RM w sprawie utworzenia powiatów⁴.

Minister ON na mocy przepisów delegujących ma uprawnienia w zakresie tworzenia i ustalania siedzib sądów wojskowych (w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa) oraz jednostek organizacyjnych prokuratury (również w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości)⁵.

¹ Załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407).

² DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603.

³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (DzU z 1998 r., nr 153, poz. 1003, z 2001 r., nr 140, poz. 1582).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (DzU z 1998 r., nr 103, poz. 652).

⁵ Rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (DzU z 1998 r., nr 146, poz. 956, z 2001 r., nr 138, poz. 1556). Rozporządzenie wydane na podstawie art. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – prawo o ustroju sądów wojskowych (DzU z 1997 r., nr 117, poz. 753); Rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (DzU z 1998 r., nr 159, poz. 1048). Rozporządzenie wydane na podstawie art. 17 ust. 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (DzU z 1994 r., nr 19, poz. 70 z póź. zm.).

3. Minister obrony narodowej jako koordynator zadań dotyczących udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych

W czasie prac nad projektem konstytucji dostrzeżono konieczność uregulowania zasad użycia SZ poza granicami RP oraz pobytu obcych wojsk na terytorium Polski i zasad przemieszczania się tych wojsk przez terytorium RP. Z zapisu art. 117 Konstytucji wynika, że w obu wspomnianych przypadkach formą unormowania prawnego będzie ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. To drugie rozwiązanie znalazło swój wyraz w uchwalonych ustawach¹. Zgodnie z art. 8, ust. 2 Konstytucji jej przepisy należy stosować bezpośrednio, chyba że w sposób wyraźny stanowi ona inaczej. To ostatnie rozwiązanie ma miejsce w przypadku przywołanego art. 117 Konstytucji, co oznacza, że musiał on być wypełniony normą ustawową, najpóźniej w okresie dwóch lat od daty wejścia w życie Konstytucji, tj. do 16 października 1999 r. (art. 236, ust. 1 Konstytucji).

Wydanie ustawy o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa spowodowała także szczególna sytuacja, powstała po odpowiedzi władz polskich² na rezolucję nr 687 RB ONZ z 3 kwietnia 1991 r. w sprawie ewentualnej interwencji w rejonie Zatoki Perskiej. Na podstawie przepisów Karty NZ (art. 41–43) w myśl art. 117 Konstytucji nie było podstaw prawnych do użycia wojsk RP poza granicami kraju. Karta NZ nie określa wymaganych przez normę konstytucyjną *zasad użycia SZ*. Zgodnie z opiniami podstawę taką stanowić ma dopiero rezolucja RB, podjęta na mocy art. 42 i 43 Karty NZ oraz właściwa umowa, której stroną musi być państwo polskie³. Taka sytuacja wymusiła uchwalenie epizodycznej ustawy 19 lutego 1998 r., która obowiązywała do końca roku

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1117); Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063).

² Uchwała Sejmu RP oraz przyjęcie przez przedstawicieli RM wystąpienia rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, w: W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie projektu uchwały Sejmu RP dotyczącej poparcia przez Polskę międzynarodowych działań w celu zapewnienia realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, PS 1998, nr 3, s. 76–77; S. Małeck, P. Pabisiak-Karwowski, *Komentarz do ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, *Komentarz do Dziennika Ustaw z 1998 r.*, nr 162, s. 15–16.

³ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie projektu uchwały Sejmu dotyczącej poparcia przez Polskę międzynarodowych działań...*, s. 77.

1998 r.¹ Ta ustawa nie mogła spełnić wymogów rozwiązania systemowego, zgodnych z praktyką udziału SZ RP poza granicami państwa w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a także niesienia pomocy humanitarnej. Ustawa ta nie była również spójna z przygotowywanym wówczas projektem ustawy o zasadach pobytu i przemieszania się obcych wojsk przez terytorium Polski.

Kierując się wymienionymi założeniami, w ustawie określono, zgodnie z dyspozycją konstytucyjną, warunki i zasady użycia jednostek wojskowych² poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ujęte w sensie podmiotowym rozwiązanie uzupełniają normy potraktowane przedmiotowo, stanowiące o tym, że jednostki wojskowe mogą zostać użyte poza granicami RP, aby wziąć udział w:

a) konflikcie zbrojnym lub wzmocnieniu sił państwa albo państw sojuszników,

b) misji pokojowej,

c) akcjach zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Pobytem wojsk RP na obcym terytorium w rozumieniu ustawy jest:

a) udział w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, b) akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych, c) przedsięwzięciach reprezentacyjnych. Wymienione operacje wojskowe prowadzone są przez organizacje międzynarodowe na podstawie postanowień Karty NZ oraz traktatu waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r.³

W analizowanej ustawie zróżnicowano kompetencje organów do decydowania o użyciu SZ poza granicami RP (art. 3 i art. 4 ustawy)⁴. Kryterium stanowi tu charakter celu, w jakim wojsko miałyby zostać użyte poza granicami kraju. Otóż o użyciu jednostek wojskowych w konflikcie zbrojnym i misji pokojowej poza granicami państwa postanawia prezydent RP, na wniosek RM (art. 3, ust. 1 pkt 1). Ponadto prezydent postanawia o użyciu jednostek wojskowych poza granicami RP w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, w tym wypadku na wniosek premiera. Ustawodawca, upoważniając premiera do wnioskowania o użyciu jednostek w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu, miał na uwadze konieczność podjęcia decyzji w miarę szybko i niezwłocznie. Taka

¹ Ustawa z dnia 19 lutego 1998 r. o zasadach użycia sił zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1998 r., nr 23, poz. 119).

² Zgodnie z art. 1 ustawa dotyczy użycia lub pobytu poza granicami państwa związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów i pododdziałów, zwanych dalej „jednostkami wojskowymi”.

³ Traktat waszyngtoński z dnia 4 kwietnia 1949 r. (DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970).

⁴ Zgodnie z art. 3 ustawy z 19 lutego 1998 r. o zasadach użycia SZ poza granicami RP postanawiał prezydent na wniosek RM. Postanowienie prezydenta wymagało kontrasygnaty prezesa RM.

procedura jest raczej mało możliwa w przypadku podejmowania decyzji przez RM. W obu przypadkach postanowienia prezydenta są na mocy art. 144, ust. 2 i 3 Konstytucji kontrasygnowane przez premiera. Ustawa nałożyła ponadto na prezydenta obowiązek powiadomienia niezwłocznie marszałków Sejmu i Senatu o podjętym postanowieniu (art. 3, ust. 2 ustawy).

O pobycie jednostek wojskowych poza granicami kraju w celu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych oraz przedsięwzięciach reprezentacyjnych decyduje minister ON lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jeżeli na udział w szkoleniu lub ćwiczeniu nie zostały przewidziane odpowiednie środki w budżecie właściwych ministerstw, decyzje podejmuje RM (art. 4 ust. 1). O podjęciu decyzji o pobycie jednostek wojskowych poza granicami państwa prezes RM powiadamia prezydenta RP. Warto więc zauważyć, że intencją ustawodawcy było, aby decyzje w tak kluczowej sprawie jak użycie lub pobyt jednostek wojskowych poza granicami kraju dotarły jak najszybciej do najwyższych organów państwowych.

Rola ministra ON jest szczególnie widoczna w zapisie art. 4, ust. 1, ponieważ tylko w tym przypadku to on podejmuje decyzję o pobycie jednostek poza granicami kraju. W praktyce rola ta jest znacznie istotniejsza, co wynika z tego, że minister ON w każdym wypadku staje się organem odpowiedzialnym za przygotowanie i wysłanie jednostki wojskowej poza granice kraju. Zadania te wynikają nie tylko z ustawy o urzędzie ministra ON (art. 2, pkt 12 i 13)¹, ale także, jak wiadomo, z zapisów ustawy o działach administracji rządowej (art. 5, pkt 14, ppkt 2)².

W myśl przepisów ustawy z 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania minister ON ma bardzo ważne uprawnienia, które wyznaczają mu w wielu wypadkach rolę kierującą albo koordynującą. Przepis art. 3 określa tryb

¹ Do zakresu działania ministra obrony narodowej należy: ... 12) realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych, 13) zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych w wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Por. także § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426).

² Dział *obrona narodowa*, w czasie pokoju obejmuje, sprawy: ..., 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych – chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych.

wydawania zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Polski. Na czasowy, ograniczony do trzech miesięcy, pobyt wojsk obcych, tj. państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego oraz wojsk pozostających pod dowództwem tych organów zgodę wydaje minister ON (art. 3, ust. 1, pkt 1, lit. a). Minister ON posiada również kompetencje do wydania zgody na czasowy ograniczony pobyt wojsk innych państw lub wojsk pozostających pod dowództwem organów organizacji międzynarodowych innych niż Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, pod warunkiem że pobyt ten nie przekracza trzech miesięcy, a liczebność wojsk – tysiąca osób, przy czym pobyt ma mieć na celu udział w szkoleniu wojskowym (art. 3, ust. 1, pkt 1 lit. b). Zgoda taka będzie wydawana po zasięgnięciu opinii innych zainteresowanych ministrów. Warto jednak dodać, że opinia nie jest prawnie wiążąca dla organu wydającego decyzję, co oznacza, że minister nie musi uwzględnić negatywnej decyzji innych naczelnych organów administracji państwowej. Należy wskazać, że ustawodawca wyposażył tutaj ministra w bardzo szerokie uprawnienia. Praktycznie to minister decyduje o wydaniu zgody. Takie podejście ustawodawcy do formułowania uprawnień ministra w przedmiotowej sprawie wydaje się być nieco na wyrost. Należy zastanowić się, czy te uprawnienia nie przekraczają zakresu działania ministra.

W przypadku ograniczonego, lecz przekraczającego okres trzech miesięcy, pobytu wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego lub pobytu innych wojsk państw obcych, lub wojsk pozostających pod dowództwem organów innych organizacji międzynarodowych, zgodę będzie wydawała RM (art. 3, ust. 1, pkt 2). Zgoda jest wyrażana w porozumieniu zawartym z właściwymi organami państwa wysyłającego albo z organem organizacji międzynarodowej, pod którego dowództwem wojska te pozostają. W wypadku przemieszczania się wojsk obcych przez terytorium RP obowiązuje wtedy uproszczony tryb otrzymania zgody na takie przemieszczanie. Zgodę wydaje minister ON. Jeżeli natomiast liczebność przemieszczających się wojsk obcych przekracza tysiąc osób, o wydaniu zgody minister informuje niezwłocznie RM. Przepisy omawianej ustawy wprowadziły również obowiązek informowania o wyrażeniu przedmiotowej zgody: prezydenta RP, marszałków Sejmu i Senatu oraz inne zainteresowane organy władzy publicznej (art. 3 ust. 4).

Według niektórych opinii uproszczony tryb wydawania zgody przy niektórych rodzajach pobytu oraz w przypadku przemieszczania się obcych wojsk, zawarty w ustawie, wynika przede wszystkim z konieczności

zapewnienia elastycznego systemu reagowania właściwych organów¹. Wydaje się, że nie można zgodzić się do końca z tym stanowiskiem. Np. na Węgrzech decyzje o pobycie i przemieszczaniu się obcych wojsk przez terytorium tego państwa podejmuje parlament. Podobnie na Słowacji i w Czechach. Niewątpliwie sprawa ta była przedmiotem dyskusji w KON.² Kwestia pobytu wojsk na terytorium innego państwa jest z natury wyjątkowo drażliwa. Jakikolwiek pobyt czy przemieszczanie się wojsk obcych przez terytorium RP wymaga solidnych podstaw prawnych. Na marginesie można przypomnieć, że zmianę charakteru pobytu wojsk obcych na terytorium innego państwa, bez zgody tego państwa, należy kwalifikować jako akt agresji, zabroniony w prawie międzynarodowym³. Przepisy prawa nie mogą budzić niejasności i powodować interpretację nie zawsze korzystną dla strony polskiej. Nawet tak jasna i prosta norma prawna wypływająca z przepisu art. 6, który głosi, że podczas pobytu na terytorium RP wojska obce są obowiązane do przestrzegania prawa polskiego musi być rozwinięta w pozostałych przepisach ustawy.

Minister ON został także organem koordynującym całokształt przedsięwzięć związanych z pobytem i przemieszczaniem się obcych wojsk. W związku z tym ma informować i uzgadniać z organami władzy publicznej przedsięwzięcia związane z tym pobytem (art. 5 ustawy). Należy zastanowić się, czy minister ON jest w stanie koordynować te przedsię-

¹ S. Malecki, P. Pabisia-Karwowski, *Komentarz do ustawy zasady pobytu obcych wojsk na terytorium RP i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium*, Komentarz do Dziennika Ustaw z 1999 r., nr 46, s. 10.

² Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium RP – druk sejmowy nr 1107 z dnia 28 maja 1999 r.; Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach pobytu..., z dnia 1 czerwca 1999 r., nr 0 23090, sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Niewątpliwie pobyt wojsk na terytorium innego państwa był wielokrotnie przedmiotem analizy. Np. niektórzy prawnicy, ze szkoły francuskiej, uważają wręcz za okupację wojskową każdy pobyt wojsk na obcym terytorium. Jest to interpretacja niesłuszna, gdyż współczesne prawo międzynarodowe wyróżnia różne formy obecności wojskowej jednego państwa na terytorium drugiego państwa: 1) okupację wojskową, 2) misje wojskowe, 3) attacheaty, 4) obecność doradców wojskowych i tzw. grup wyszkolenia, 5) pobyt (zwykły) obcych sił zbrojnych, np. w czasie manewrów wojskowych, 6) stacjonowanie naczelnich dowództw wielostronnych sojuszy wojskowych na terytorium jednej ze stron, 7) samodzielne instalacje wojskowe, 8) bazy wojskowe. Por. M. Flemming, *Okupacja wojskowa w świetle prawa międzynarodowego*, WAP, Warszawa 1981, tegoż autora, *Podsądność żołnierzy na obcym terytorium*, MON, Warszawa 1970, *Status prawny żołnierzy na obcym terytorium*, WPP 1997, nr 1; J. Pilecki, *Siły zbrojne na obcym terytorium*, SM 1990, nr 2, P. Buszka, s. SM 1990, nr 1.

³ Zob. Art. 3 pkt e rezolucji ZO ONZ nr 3314) XXIX w sprawie definicji agresji z 14 grudnia 1974 r., w: *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne*. Zbiór dokumentów. Wyboru dokonał oraz opatrzył wstępem i przypisami M. Flemming, Agencja Artekon, Warszawa 1991, s. 230–231. *Użycie sił zbrojnych państwa znajdujących się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, niezgodnie z warunkami określonymi przy wyrażeniu zgody lub wszelkie przedłużenie ich pobytu na tym terytorium po wygaśnięciu zgody*.

wzięcia. Wydaje się, że ustawodawca obdarzył urząd ministra ON nadmiernym zaufaniem. Te zadania, które wynikają z ustawy obejmują swym zasięgiem prawie wszystkie organy państwowe. Większość z nich realizowana jest przez organy MSWiA, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Gospodarki, a nawet Ministerstwo Kultury. Tak więc zapewne byłoby lepiej, aby przedsięwzięcia te były koordynowane przez wicepremiera, ministra infrastruktury, ewentualnie ministra SWiA. Wydaje się, że minister ON nie jest w stanie koordynować tych wszystkich przedsięwzięć i zaplanować, aby właściwe organy działały w sposób spójny i bezkolizyjny.

Status prawny innych organów realizujących zadania w dziedzinie obronności państwa

1. Status prawny Komitetu Obrony Kraju

KOK, działający jako pozostałość dawnego porządku politycznego i ustrojowego, jest umocowany w art. 6–13 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹ jako komitet właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Pierwotnie KOK (zgodnie z art. 5 ustawy w dniu jej uchwalenia)² był to komitet RM do spraw obronności i do jego zakresu należało:

1) ustalanie generalnych założeń obrony Państwa oraz kierowanie całokształtem spraw dotyczących obronności kraju;

2) rozpatrywanie zagadnień dotyczących obronności kraju i wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie;

3) ustalanie założeń organizacji sił zbrojnych i samoobrony ludności;

4) koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronności kraju.

Prezes RM był przewodniczącym KOK, a zasady i tryb działania KOK określał rząd. Przewodniczący KOK kierował jego pracami oraz miał realizować: generalne założenia, decyzje i wytyczne RM i KOK w zakresie jego spraw dotyczących obronności. Zgodnie z ustawą minister ON był zastępcą przewodniczącego KOK do spraw sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego. Stał na czele sił zbrojnych i jako dowódca winien był realizować generalne założenia, decyzje i wytyczne RM i KOK w zakresie obrony państwa. Ponadto sprawował on ogólne kierownictwo w zakresie wykonywania powszechnego obowiązku obrony. Pozostałych członków KOK miała powoływać RM.

¹ Wedle numeracji jej tekstu jednolitego z 1992 r., DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w: O powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, MON, Warszawa 1968, s. 49–51.

Istotne zmiany w uprawnieniach KOK wprowadziła nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 1983 r.¹ Z ustawy znikło określenie, że KOK to *Komitet Rady Ministrów*. Przewodniczący KOK otrzymał zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi (art. 10, ust. 1)², a jego powołania i odwołania dokonywał sejm (art. 8, ust. 1). Z kolei zasady funkcjonalno-organizacyjne dla KOK miała ustanawiać Rada Państwa (art. 9, ust. 1). KOK stał się organem właściwym nie tylko w sprawach obronności, ale i bezpieczeństwa państwa. Natomiast zadania, których zakres merytoryczny rozszerzono, KOK miał wykonywać w zgodzie z odpowiednimi ustaleniami RM (art. 6). Wprowadzono tu ograniczenie przedmiotowe. Minister ON zgodnie z art. 12, ust. 1 już *dowodzi siłami zbrojnymi a nie stoi na ich czele*. Wydaje się, że celem nowelizacji ustawy w dniu 21 listopada 1983 r. było umocowanie KOK w strukturze organów państwowych, pod kontrolą władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W 1989 r. do Konstytucji PRL, wprowadzono urząd prezydenta, a tym samym określono jego kompetencje. I tak z mocy przepisów Konstytucji prezydent stał się przewodniczącym KOK, *który jest organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa* (art. 32f, ust. 1, pkt 5)³. Po raz pierwszy w trzydziestoletniej historii KOK dokonano jego konstytucjonalizacji. Co prawda wspomina się o nim jedynie przy wyliczaniu funkcji prezydenta, ale jest to wyraźny sygnał, iż pozycja tego organu rośnie wraz z upadkiem poprzedniego systemu politycznego. Uchwalona niecałe dwa miesiące później ustawa z 29 maja 1989 r. skonkretyzowała kompetencje prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych oraz jako przewodniczącego KOK⁴. W okresie tym po raz pierwszy w historii powojennej Polski⁵ opublikowano i podano do publicznej wiadomości doktrynę obronną RP, wykonując upoważnienie zawarte w art. 5,

¹ Ustawa z 21 listopada 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1983 r., nr 61, poz. 278). Obwieszczenie ministra obrony narodowej z dnia 3 lutego 1984 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1984 r., nr 7, poz. 31).

² W praktyce zwierzchnictwo sprawował i sekretarz KC PZPR. Była to forma realizacji cywilnej kontroli nad wojskiem.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101).

⁴ Ustawa z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (DzU z 1989 r., nr 34, poz. 178).

⁵ Do 1990 r. były to tajne uchwały KOK i nie podlegały ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, np. Uchwała nr 03/85 KOK z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie „Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

ust. 2, pkt 1 i art. 6 u.o.p.o.o.¹ Natomiast 2 listopada 1992 r. przyjęto dokument pt: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*². Jak wiemy, miało to miejsce przed wejściem w życie małej konstytucji. Analizując nieliczną literaturę przedmiotu z tego zakresu, można było odnieść wrażenie, że istnieje chęć uratowania za wszelką cenę KOK przez jego przekształcenie w Narodową Radę Bezpieczeństwa, składającą się z nadrzędnego Komitetu Politycznego i Komitetu Wojskowego³.

Kolejna nowelizacja ustawa o powszechnym obowiązku obrony 25 października 1991 r. dokonała zmian w strukturze organizacyjnej KOK⁴. Na podstawie tej ustawy powstał organ pomocniczy KOK w postaci BBN. Sekretarz KOK został się jednocześnie odpowiedzialny za kierowanie BBN. Przy pomocy BBN KOK ma wykonywać swoje zadania. Prezydent został upoważniony do określania organizacji oraz zakresu działania BBN, a finansowanie działalności tego organu stało się obowiązkiem Kancelarii Prezydenta. Skład personalny KOK tylko częściowo jest uregulowany ustawą o powszechnym obowiązku obrony. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10, ust. 2 prezydent, ale po porozumieniu z RM, określa:

- 1) zasady i tryb działania KOK,
- 2) zasady i tryb powoływania i odwoływania członków i sekretarza KOK i jego prezydium, a także zadania i uprawnienia osób wchodzących

¹ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (MP z 1990 r., nr 9, poz. 66). Uchwała została anulowana pismem BBN nr PF 38) III (93 z dnia 18 lutego 1993 r. Jak widać nastąpiło to kilka miesięcy po przyjęciu nowego dokumentu w listopadzie 1992 r. Można też zastanowić się nad konsekwencjami prawnymi takiego postępowania, a mianowicie czy pismem niejawnym można anulować dokument państwowy ogłoszony w oficjalnym publikatorze rządowym. Według Skorowidza przepisów prawnych (stanu prawny na dzień 29 kwietnia 1998 r.), Warszawa 1998, s. 454, zarządzenie z 21 lutego 1990 r. uważa się za obowiązujące. Zaiste, że dokumentu tego nie wymieniają autorzy zajmujący się polityką obronną, strategią bezpieczeństwa RP i doktryną. Zob. F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje wojskowe w doktrynie obronnej RP*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 1999 oraz C. Rutkowski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa*, Myśl Wojskowa 1996, nr 2, s. 17–37.

² Dokument został przyjęty przez KOK na posiedzeniu w dniu 2 listopada 1992 r., w: S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności RP*, DSO MON, Warszawa 1996.

³ M. Moraczewski, *Międzynarodowe kierunki polskiej polityki obronnej*, SM 1991, nr 1, s. 16–17.

⁴ Ustawa z 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (DzU z 1991 r., nr 113, poz. 491).

w skład Komitetu¹. Prezydent RP wydał w tej sprawie zarządzenie 13 grudnia 1991 r., które formalnie obowiązuje nadal².

Zgodnie z przepisami analizowanej ustawy, jak i wymienionego zarządzenia, zastępcami przewodniczącego KOK są prezes RM (jako pierwszy zastępca) i minister ON. Sekretarz KOK jest powoływany przez prezydenta. Prezydent został także upoważniony do wyznaczenia w skład KOK jednego z sekretarzy stanu ze swojej kancelarii *w miarę potrzeby* (§ 2, ust. 3 zarządzenia). W myśl przepisów zarządzenia niektóre osoby wchodzą w skład KOK z tytułu piastowania określonych w nim funkcji państwowych. Są to: marszałek sejmu, marszałek senatu, ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i administracji oraz finansów, a także szef SG WP. Widzimy, że taki skład KOK połączył przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, ze względu na to, że polityka obronna jest materią szczególnie delikatną i skomplikowaną. Warto jednak przypomnieć, że nastąpiło to jeszcze przed wejściem w życie małej konstytucji, gdy o zasadzie podziału władzy nie mówiono jako o podstawowej kategorii konstytucyjnej³. Mała konstytucja, jak wiemy, nie wymieniła KOK i tym samym dokonała jego dekonstytucjonalizacji. Wejście w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. nie wpłynęło na moc obowiązującą powołanych wyżej aktów prawnych. Warto jednak wskazać, że zgodnie z nową konstytucją zarządzenia mają charakter aktów prawa wewnętrznego i nie mogą zawierać norm obowiązujących powszechnie (art. 87 i 93 konstytucji). Natomiast zarządzenie prezydenta z 13 grudnia 1991 r. ma cechy prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z konstytucyjnym systemem źródeł prawa treść analizowanej regulacji powinna mieć formę rozporządzenia. Taka forma regulacji wymaga zmiany upoważnienia zawartego w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, bądź jej treść powinna być bezpośrednio zapisana w ustawie.

Od swego powstania KOK przeszedł istotną ewolucję. Pierwotnie był pomyślany jako narzędzie funkcjonowania rządu i premiera (jeden z komitetów RM) w zakresie kierowania sprawami militarnymi. Po okresie stanu wojennego, w którym KOK nie odegrał większej roli, próbowano

¹ Obwieszczenie ministra obrony narodowej z dnia 11 grudnia 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16).

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (MP z 1991 r., 47, poz. 332).

³ Zwraca na to uwagę P. Sarnecki, W sprawie pozycji komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych, PS 1998, nr 3, s. 67. Zasad ta jeszcze dokładniej i dobitniej została wyrażona w art. 10 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

uniezależnić go od rządu, a nawet postawić ponad nim, czyniąc naczelnym organem do spraw sił zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa. To nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony w 1983 r. KOK stał się administratorem w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego (art. 5, ust. 1, pkt 4). KOK na mocy przepisów wymienionej ustawy miał prawo: występowania z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny (art. 5 ust. 1 pkt 3). Warto także przypomnieć, że uprawnienia te KOK miał wykonywać samodzielnie bez konieczności konsultacji z RM¹. W tym miejscu należy zauważyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy, ponieważ przepisy Konstytucji z 1952 r., mimo kilkakrotnej nowelizacji, aż do 7 grudnia 1992 r.² wskazywały, że to RM sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz określa corocznie kontyngent obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej³. Wola ustawodawcy w kierunku ograniczenia wpływu RM na zakres uprawnień dotyczących obronności stała się widoczna w zapisach małej konstytucji. Otóż nie włączono dawnych sformułowań, o których wspomniano (dotyczących uprawnień RM) i wyraźnie powiązano KOK z urzędem prezydenta RP, chociaż jak wiemy nie posiadał on już umocowania konstytucyjnego, aby tym samym nadać mu większą rangę polityczną. Wypowiadając się w kwestii pozycji prawnej KOK pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jesteśmy w stanie jednoznacznie stwierdzić, że jest to organ pozakonstytucyjny. Natomiast nie możemy stwierdzić wprost, jaki jest aktualnie jego status prawny⁴. Konstytucja, jak już była o tym mowa, przywróciła decydującą pozycję rządu w sprawach związanych z obronnością (art. 146, ust. 4, pkt 11), co oznacza, że

¹ To uprawnienie KOK istnieje nadal w przepisach ustawy o powszechnym obowiązku obrony (obecnie art. 6 ust. 2 pkt 3–4 i art. 7)

² Wejście w życie małej konstytucji.

³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (DzU z 1976 r., nr 7, poz. 36, z 1980 r., nr 22, poz. 81, z 1982 r., nr 11, poz. 83, z 1983 r., nr 39, poz. 175, z 1987 r., nr 14, poz. 82, z 1988 r., nr 19, poz. 129, z 1989 r., nr 19, poz. 101 i nr 75, poz. 444, z 1990 r., nr 16, poz. 94, nr 29, poz. 171 i nr 67, poz. 397, z 1991 r., nr 41, poz. 176 i nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r., nr 75, poz. 367 i nr 84, poz. 426).

⁴ Przyznaje to P. Sarnecki (W sprawie pozycji Komitetu Obrony Kraju w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych, PS 1998 r., nr 3, s. 69), kiedy pisze: *Odpowiedź na pytanie o aktualny stan prawny KOK jest bardzo trudna. Znacznie łatwiej jest określić, czym ten organ nie jest, niż wypowiedzieć się w tej sprawie pozytywnie. Wydaje się, że z uwagi na swój skład nie jest on w stanie merytorycznie decydować o zagadnieniach, należących w myśl art. 6 ustawy o p. o. o. do jego kompetencji.*

KOK, mając tylko ustawowe umocowanie, stał się organem drugiej kategorii, *takim wentylem bezpieczeństwa* – na wszelki wypadek.

Należy pamiętać, że w latach 1998–2001 nie odbyło się żadne posiedzenie KOK. Nawet *Strategia bezpieczeństwa i Strategia obronności RP* zostały przyjęte na posiedzeniach RM¹. O ile P. Sarnecki ma wątpliwości, co do statusu prawnego KOK, o tyle jednoznacznie stwierdził, że powinien on ulec likwidacji ze względu na wejście w życie Konstytucji z 1997 r.²

Ciekawe uzasadnienie na temat KOK sformułował TK w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 1995 r. Otóż TK nie udzielił odpowiedzi na wniosek grupy posłów z dnia 21 lutego 1995 r. o stwierdzenie, że art. 6, ust. 2, pkt 1 i 2 oraz art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z art. 52, ust. 2, pkt 3 i 8 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Trybunał stwierdził, że nie może rozpatrywać zgodności zaskarżonych przepisów z ustawami konstytucyjnymi, gdyż te zostały wprowadzone do polskiego systemu prawa ponad pięć lat od złożenia wniosku przez posłów. Natomiast wnioski posłów dotyczące nadania KOK statusu konstytucyjnego oraz dokonania zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony powinny być – zdaniem trybunału – skierowane do parlamentu, który jest właściwy w przedmiotowej sprawie³.

Prof. L. Garlicki stwierdza, że KOK jest organem, który działa w ramach zadań RM (art. 6 u. o p. o. o.), ale przyznaje, że jest to organ wychodzący poza struktury rządowe, co wynika z niedostosowania regulacji z 1967r. do obecnej sytuacji ustrojowej⁴. Natomiast J. Boć, analizując pozycję prawną KOK, zaklasyfikował go jako centralny organ administracji państwowej, odmawiając mu prawa do umieszczenia w rządzie naczelnych organów administracji rządowej (w którym znajduje się RM, prezes RM i ministrowie)⁵. Jak wiemy, konstytucja nie reguluje sytuacji prawnej centralnych organów⁶, ponieważ są one tworzone w drodze

¹ *Strategia bezpieczeństwa RP* została przyjęta w dniu 4 stycznia 2000 r., a *Strategia obronności* w dniu 23 maja 2000 r.

² P. Sarnecki, *W sprawie pozycji...*, s. 69. Por. także Ż. Semprich, *Jest KOK czy go nie ma*, *Rzeczpospolita* z 7 lipca 1999 r., nr 156, s. 8.

³ Postanowienie z dnia 24 kwietnia 1995 r. (Syg. K. 5/95).

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 300.

⁵ *Prawo administracyjne*, pod. red. J. Boć..., s. 140–141.

⁶ J. Boć (*Prawo administracyjne...*, s. 140) stwierdza, że *nawet nie widać w jej postanowieniach, iż takie organy istnieją*.

aktów o randze ustawy, wyjątkowo aktów niższego rzędu.¹ Prof. Boć, jednak nie bez zastrzeżeń, klasyfikuje KOK jako centralny organ administracji. Otóż centralne organy administracji nie wchodzi w skład rządu, natomiast w przypadku KOK z mocy prawa wchodzi minister ON. Centralne organy powoływane są najczęściej przez prezesa RM, ale np. członkowie KOK powoływani są przez prezydenta. Ponadto KOK wyróżnia się wśród pozostałych organów centralnych:

- a) cechą ponadresortowości,
- b) charakterem i znaczeniem dla państwa powierzonych mu kompetencji i zadań,
- c) składem (przewodniczącym KOK jest z mocy prawa prezydent, pierwszym zastępcą przewodniczącego – prezes RM).

Profesor Boć podkreśla, że znaczną część zadań KOK wykonuje w zgodności z ustaleniami Rady Ministrów i w tym obszarze jest organem jej podległym. W związku z tym zasadne wydaje się pytanie, jeżeli podstawy prawne funkcjonowania KOK istnieją na płaszczyźnie prawa administracyjnego, to czy organ ten może zajmować się tak ważnymi dziedzinami życia jak bezpieczeństwo i obronność? Czy dziedzina ta nie powinna być wyłącznie zarezerwowana dla organów konstytucyjnych?

KOK posiada uprawnienia stanowiące w zakresie obronności, przez lata tworzył jako jedyny organ akty prawne dotyczące tej sfery działalności państwowej. Dorobek prawotwórczy KOK to źródło niepublikowanego prawa – konkretnych zadań i obowiązków dla organów państwowych. To źródło obowiązków dla obywateli w przypadku stanów nadzwyczajnych. Obowiązywanie tych przepisów, po wprowadzeniu przez Konstytucję z 1997 r. zamkniętego systemu źródeł prawa, pozostaje pod wielkim znakiem zapytania. Należy nawet stwierdzić, że w listopadzie 1999 r., czyli po dwóch latach od wejścia Konstytucji w życie, przepisy te straciły moc.

2. Rola i funkcja Rady Bezpieczeństwa Narodowego

W świetle art. 34 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. RBN była organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w dziedzi-

¹ Podstawy prawne tworzenia takich urzędów obecnie znajdziemy w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929 z póź. zm.)

nie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa¹. W obowiązującej Konstytucji mówi o tym art. 135: *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa*. W tym miejscu należałoby przypomnieć propozycje konstytucyjnych uprawnień Rady idące w kierunku wyposażenia jej w organ mający uprawnienia decyzyjne w sprawach bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i na wypadek wojny. Takie stanowisko reprezentowali senatorowie z komisji konstytucyjnej senatu w roku 1991, czego wyrazem jest zapis mówiący, że: *Prezydent RP jest przewodniczącym działającej w czasie pokoju Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która na czas stanu wojny lub wojennego przekształca się w Radę Obrony Państwa. Właściwość, skład, zasady i tryb działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Rady Obrony Państwa określają ustawy organiczne*². Natomiast projekt Ministerstwa Obrony Narodowej, skierowany do powyższej komisji brzmiał: *Przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej działa Rada Obrony Rzeczypospolitej Polskiej, będąca organem opiniodawczym w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Jeżeli zagrożenie bezpieczeństwa narodowego będzie tego wymagać, Sejm może wyposażyć Radę Obrony w nadzwyczajne kompetencje stanowiące*³. Dążąc do nadania RBN charakteru organu stanowiącego, usytuowanego w rządzie organów państwa, zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawnego, projektowano zmiany w małej konstytucji. Stanowiło to realizację rozstrzygnięć przyjętych przez KOK na posiedzeniu w dniu 26 listopada 1993 r.⁴ KOK postanowił wówczas, iż najwyższym organem w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa winna być, wyposażona w kompetencje decyzyjne, RBN, która zajęłaby miejsce dotychczasowego KOK.

Zgodnie z projektami zmian w małej konstytucji proponowano wyeliminowanie RBN z dotychczasowego brzmienia art. 34, którego treść miała zostać ograniczona do jego pierwszego zadania, wskazującego rolę prezydenta RP w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpie-

¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426 z póź. zm.).

² Prace komisji konstytucyjnej senatu pod red. J. Pietrzaka i Z. Witkowskiego, Warszawa 1991, z. IV, s. 112.

³ Propozycje ujęcia spraw bezpieczeństwa narodowego w Konstytucji RP. List ministra obrony narodowej wiceadmirala P. Kołodziejczyka do marszałka senatu RP w: *Prace komisji...*, s. 202.

⁴ Materiały z posiedzenia KOK w dniu 26 listopada 1993 r. (maszynopis).

czeństwa (art. 1, pkt 1 projektu)¹. Określenie w oddzielnych artykułach (37 a i 37 b) pozycji, właściwości oraz składu RBN, a także trybu realizacji podejmowanych przez nią rozstrzygnięć (art. 1, pkt 2 projektu), z jednoczesnym przekazaniem spraw szczegółowych do uregulowania w ustawie zwykłej² i zachowaniem kontrasygnaty aktów prawnych wydawanych w tych sprawach przez prezydenta. Korektę art. 23, ust. 4 małej konstytucji, polegającą na wyłączeniu spraw zakresu i zasad działania RBN spod ewentualnej możliwości regulowania ich przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń z mocą ustawy (art. 1, pkt 3 projektu).

Z kolei w art. 2 projektu proponowano zniesienie KOK³. Jednakże mając na uwadze konieczność zachowania ciągłości funkcjonowania struktur obronnych państwa przewidywano zarazem, że w okresie przejściowym, najpóźniej do dnia 31 grudnia 1994 r., RBN miała wykonywać dotychczasowe zadania KOK, na zasadach określonych dla komitetu w równoległe obowiązujących przepisach prawa. Natomiast przepisy dotyczące RBN zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony rozwijają postanowienia „małej konstytucji” ustanawiające ten kolegialny organ.

Ponownie w roku 1994 prof. L. Łukaszyk, w ramach badań *Program obronności Polski do 2010 roku* „GAMMA”, zaproponował zmianę w konstytucyjnych uprawnieniach RBN, jako organu kolegialnego, w skład którego weszliby: prezydent, jako jej przewodniczący, marszałkowie sejmu i senatu, prezes Rady Ministrów, jako zastępca przewodniczącego, ministrowie obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i finansów, szef SG WP, Naczelny Wódz w razie mianowania, minister stanu w kancelarii prezydenta, sekretarz powołany przez prezydenta. Rada ta podejmowałaby rozstrzygnięcia we wszystkich sprawach

¹ Projekt zmian w „małej konstytucji”. Prace legislacyjne w resorcie obrony narodowej, MON, Warszawa 1993 (maszynopis).

² Miało to nastąpić w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, której projekt nowelizacji został przygotowany. Dostrzegano jednak, że ostateczny kształt tego projektu jest implikowany zapisami konstytucyjnymi, które otworzą drogę ustawowego stworzenia zintegrowanej konstrukcji organizacyjno-funkcjonalnej organów państwa występujących w zakresie jego zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa. W art. 3 przedstawiono zadania BBN, które jako organ prezydenta RP, miało pełnić funkcje służebne i wykonawcze wobec RBN. Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw (projekt z 27 grudnia 1993 r.) oraz ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (projekt z 27 października 1993 r.). Prace legislacyjne w resorcie obrony narodowej, MON Warszawa 1993 (maszynopis).

³ Art. 2 ust. 2 projektu, Projekt zmian w „małej konstytucji (...)”.

bezpieczeństwa państwa. Do czasu uchwalenia nowej ustawy RBN wykonywałyby zadania KOK¹.

Propozycję ustanowienia w konstytucji organu decyzyjnego, który miałby koordynować działania związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju, podjął w czerwcu 1996 r. ponownie przedstawiciel prezydenta w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego². Zaproponował on utworzenie Komitetu Obrony Państwa, jednak i tym razem wniosek nie uzyskał akceptacji. Przeciw umieszczaniu w konstytucji przepisów dotyczących KOP protestowali głównie posłowie Unii Wolności. Ich zdaniem powołanie tego organu, na czele którego stałby prezydent, zmniejszałoby kompetencje rządu i premiera. Stanowiłoby to też dość istotną zmianę koncepcji ustrojowej zawartej w dotychczas uzgodnionym projekcie konstytucji³. Dwa miesiące wcześniej 1 kwietnia 1996 r. po raz pierwszy pod przewodnictwem prezydenta Kwaśniewskiego odbyło się posiedzenie KOK, w czasie którego prezydent poinformował członków KOK, iż chciałby, aby RBN powstała w ciągu miesiąca. Jednocześnie prezydent przypominał, że zgodnie z obecnie obowiązującą konstytucją RBN jest jedynie organem doradczym i w żadnym stopniu nie zakłada ograniczenia kompetencji KOK⁴. Obecnie wiemy, że w wyniku odmowy uczestniczenia w niej znanych osobistości życia politycznego RBN nie powstała w terminie zakładanym przez prezydenta. W tym miejscu warto zasygnalizować stanowisko byłego ambasadora Polski w Stanach Zjednoczonych K. Dziewanowskiego, który w artykule pt. „Dlaczego nie wszedłem do Rady”. Stwierdza m.in.: *Nie jest mianowicie jasne ani jaki miałby być tryb jej pracy, ani ewentualne uprawnienia, sposób ogłaszania propozycji lub decyzji, metoda osiągania porozumienia czy też zaznaczania przez poszczególnych członków powstających rozbieżności – gdyby takie powstały. Nie zostało wyjaśnione, w jakim stopniu inicjator byłby zobligowany do brania pod uwagę propozycji rady, czy rada miałaby, w przypadku powstania różnic, prawo przedstawienia*

¹ Program obronności Polski do 2010 roku „GAMMA”. Uwarunkowania legislacyjno-prawne funkcjonowania systemu obronnego państwa, opracowanie prof. dr hab. L. Łukaszuk, AON, Warszawa 1994, aneks I, s. 34.

² Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego została utworzona na mocy art. 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1992 r., nr 67, poz. 336 i z 1994 r., nr 61, poz. 251).

³ Rzeczpospolita, nr 131 z dnia 7 czerwca 1996 r. KOP istniał w prezydenckim projekcie konstytucji z 1993 r.

⁴ Rzeczpospolita, nr 79 z dnia 2 kwietnia 1996 r. Takie stanowisko prezydenta świadczy, że widzi on nadal możliwość istnienia KOK i wykorzystania go jako organu właściwego w sprawach obronności i bezpieczeństwa. Świadczą o tym także projekty o stanach wojennych z 1997 r. (druk sejmowy nr 9 z 22 października 1997 r.) i z 2001 r. (druk sejmowy nr 16 z 22 października 2001 r.).

ich opinii publicznej – czy też jedynym środkiem obronnym byłaby dla niej możliwość podania się do dymisji. Pytań jest wiele, a odpowiedzi na razie nie ma. Wiadomo tylko, że inicjatywa jest montowana bardzo pośpiesznie i pod naciskiem zbliżających się dał¹. Pod rządami małej konstytucji nie udało się prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej sformułować składu RBN. Wynikający z tego brak praktyki konstytucyjnej nie pozwala na formułowanie analogii w tym zakresie i dlatego zapisy dotyczące RBN pod rządami nowej konstytucji jesteśmy zmuszeni analizować tylko na podstawie tych przepisów.

Przepis art. 135 nie zawiera upoważnienia do ustawowej konkretyzacji normy w nim zawartej ani wyrażonego upoważnienia dla prezydenta do wydania aktów wykonawczych. Norma konstytucyjna zawarta w tym przepisie określa tylko ogólne kompetencje RBN. Należy zaznaczyć, że delegację dla ustawy zawierają liczne przepisy konstytucji². Brak analogicznego upoważnienia w art. 135 nakazuje przyjąć, że RBN powinna być powoływana bezpośrednio na podstawie tego przepisu. Taka interpretacja wynika również z faktu, iż RBN jest organem doradczym i nie może posiadać żadnych kompetencji decyzyjnych. Co było również oczywiste pod rządami „małej konstytucji”.

Ustanowienie RBN wymaga wydania przez prezydenta RP aktów wykonawczych określających jej kształt i umożliwiających funkcjonowanie. Tak więc prezydent, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami, powinien określić regulamin organizacyjny i powołać określone osoby w jej skład³. Akt prawny prezydenta określający regulamin wewnętrzny RBN powinien mieć formę postanowienia⁴. Wynika to przede wszystkim z braku wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia do wydania zarządzenia⁵. Wydaje się, że jest oczywiste, że skoro postanowienie prezydenta określające regulamin organizacyjny RBN ma charakter we-

¹ K. Dziewanowski, *Dlaczego nie wszedłem do Rady*, Rzeczpospolita, nr 143 z dnia 21 czerwca 1996 r.

² Np. art. 79 ust. 1 (skarga konstytucyjna), art. 118 ust. 2 (inicjatywa ustawodawcza grupy obywateli), art. 134, ust. 4, zd. drugie (kompetencje NDSZ i zasady jego podległości konstytucyjnym organom RP), art. 134, ust. 6 (kompetencje prezydenta związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi), art. 149, ust. 1 (zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej), art. 152, ust. 2 (tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz zakres ich działania).

³ W. Odrowąż-Sypniewski (*W sprawie udziału marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*. Opinia, PS 1998, nr 1, s. 78) uważa, że ze względów pragmatycznych należy odrębnym aktem powołać określone osoby w skład RBN.

⁴ Art. 142, ust. 2 konstytucji: *Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji*.

⁵ Art. 142, ust. 1: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i 93*. Z artykułów tych jednoznacznie wynika, że rozporządzenie lub zarządzenie może być wydane tylko na podstawie ustawy.

wewnętrzny, to nie może zawierać norm prawa powszechnie obowiązującego¹. A zatem postanowienie takie musi uwzględniać – jak stwierdza W. Odrowąż-Sypniewski – całokształt norm konstytucyjnych określających formę instytucjonalną RBN. Nie można – stwierdza dalej – podawać składu RBN przez enumeratywne wymienienie organów państwowych, które są jej członkami². Zgodnie z wyrażonymi w literaturze poglądami taka regulacja miałaby bowiem charakter powszechnie obowiązujący, nakładając na wymienione organy obowiązek członkostwa w RBN³.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. podjął ponownie inicjatywę powołania RBN. Postanowieniem z 20 stycznia 1998 r. powołał RBN⁴. Tym razem miała to być decyzja skuteczna. Jak się później okazało i tym razem nie obyło się bez drobnej wpadki. Do zakresu działania Rady należało wyrażanie opinii w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Wyliczenie zamieszczone w postanowieniu ma charakter przykładowy, o czym świadczy użyty zwrot, w *szczególności*. Otóż RBN miała:

- a) rozpatrywać ogólne założenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) rozpatrywać założenia i kierunki polityki zagranicznej dotyczącej bezpieczeństwa państwa,
- c) określać zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i środki przeciwdziałania tym zagrożeniom,
- d) rozpatrywać kierunki rozwoju sił zbrojnych.

W skład RBN wchodził: prezes Rady Ministrów, ministrowie: spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, finansów, prezes NBP, szef BBN jako sekretarz Rady. Finansową, organizacyjną i techniczną obsługę RBN zapewniało BBN. Postanowienie z 20 stycznia 1998 r. nałożyło więc obowiązek członkostwa przez wymienione organy w Radzie.

Przepis konstytucyjny wśród aktów prezydenta niewymagających kontrasygnaty prezesa RM wymienia powoływanie i odwoływanie człon-

¹ Art. 87, ust. 1: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.*

² W. Odrowąż-Sypniewski..., PS 1998, nr 1, s. 79.

³ W. Odrowąż-Sypniewski..., PS 1998, nr 1, s. 79; *Prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. Z. Witkowskiego..., s. 289–290. Charakter powszechnie obowiązujący ma regulacja w przypadku składu KOK, określonego w zarządzeniu z dnia 13 grudnia 1991 r. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego do określenia trybu i zasad powoływania i odwoływania członków KOK, które jest zawarte w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

⁴ Postanowienie nie zostało opublikowane.

ków RBN¹. Zatem jest to akt urzędowy prezydenta całkowicie zależny od jego woli. Można więc stwierdzić, że powołanie do składu RBN, jak również odwołanie, ma charakter aktu konkretno-indywidualnego, a co za tym idzie wyklucza ono możliwość powołania do składu RBN organów państwowych (marszałkowie obu izb parlamentu są swoistymi organami organów, jakim są te izby). Odwołanie marszałków sejm i senatu ze składu RBN godziłoby w prestiż obu izb parlamentu. W. Odrowąż-Sypniewski wyklucza także powoływanie w skład RBN innych organów, np. komisji sejmowych czy RM². Można przyjąć, że autorowi chodziło także o zakaz powoływania wszystkich innych organów administracji państwowej występujących w Konstytucji RP. Natomiast Z. Witkowski raczej uwagę skierował na marszałkach sejm i senatu, kwestionując ich ewentualny udział w RBN³. Obecnie jest oczywiste, że należy przyjąć pogląd za OdrowąŜem-Sypniewskim, iż RBN jest organem, który powinien być powoływany imiennie z osób odznaczających się szczególną wiedzą, doświadczeniem lub autorytetem naukowym. Pogląd taki zwyciężył nie tylko w literaturze, ale również w praktyce, co zmateriałizowało się powołaniem imiennym RBN w 2001 r.⁴

¹ Art. 144, ust. 3, pkt. 26 Konstytucji.

² Taki pogląd występuje w literaturze. Zob. W. Odrowąż-Sypniewski..., PS 1998, nr 1, s. 79.

³ *Prawo konstytucyjne*, pod red. nauk. Z. Witkowskiego..., s. 289–290.

⁴ W skład RBN weszli: były szef SG WP, gen. broni w stanie spocz. Henryk Szumski, nadinsp. Bogusław Strzelecki, prof. dr hab. Marek Belka, prof. dr hab. Adam D. Rotfeld, mec. Ryszard Kalisz, min. Marek Siwiec – sekretarz RBN.

Zakończenie

Podsumowując rozważania nad uprawnieniami organów władzy wykonawczej w zakresie obronności i sił zbrojnych, można pokusić się o kilka podstawowych wniosków o charakterze bardziej ogólnym. Po pierwsze, uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP określiła zasady podziału władzy. W związku z tym poszczególne organy państwa otrzymały określone uprawnienia i obowiązki. Dotyczy to także uprawnień w zakresie obronności oraz kierowania i kontroli sił zbrojnych.

Po drugie, regulacje konstytucyjne wyznaczone są przez system ograniczeń i równowagi poszczególnych władz. Konstytucja wyraźnie odchodzi od klasycznego rozumienia podziału władzy, opartego na zasadzie absolutnej ich separacji.

Po trzecie, Konstytucja RP w art. 10, określając zasadę podziału władzy, określiła także konstrukcję dualistycznej egzekutywy oraz charakter ustrojowy prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej. Twórcy Konstytucji z 1997 r., świadomi niedoskonałych zapisów w poprzednich regulacjach konstytucyjnych, dokonali zasadniczej modyfikacji normy prawnej zawartej w art. 126 Konstytucji przez dodanie zdania, iż prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Tym samym zanegowano możliwość wydobywania dodatkowych kompetencji z postanowień art. 126.

Po czwarte, analizując uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy stwierdzić, że zwierzchnictwo nie oznacza przy tym rzeczywistego nad nimi dowództwa. Według doktryny sprzeciwiałoby się to zasadzie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Prezydent RP nie jest więc dowódcą sił zbrojnych ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny. Ponadto, swoje zwierzchnictwo sprawuje za pośrednictwem ministra obrony narodowej, co należy interpretować w ten sposób, że w swoich stosunkach z armią prezydent powinien w czasie pokoju korzystać z pośrednictwa ministra. Dotyczy to zarówno kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, jak i wszelkich działań niewładczych, np. udziału w manewrach. Przyszła ustawa powinna szczegółowo określić sposób, w jaki prezydent realizuje swoje zadania najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Ustawa powinna

uwzględnić to, że prezydent jest organem władzy wykonawczej i nie może być od jej sprawowania odsunięty.

Po piąte, prezydent postanawia o stanie wojny, ale jest to uprawnienie zastępcze prezydenta wobec Sejmu. Prezydent występuje tutaj w roli tzw. siły rezerwowej, gdy zawodzą normalne mechanizmy konstytucyjne albo wymagają tego szczególne okoliczności faktyczne uznane przez ustrojodawcę. Prezydent podejmuje także działania w zakresie zarządzenia powszechnej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz wprowadza stan wojenny i stan wyjątkowy. Jednak prezydent podejmuje działania na wniosek prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów. Tak więc decyzje prezydenta wprowadzają w ruch wojenny system kierowania państwem, ale jest to praktycznie legitymizacja do działań Rady Ministrów i premiera.

Po szóste, uprawnienia prezydenta w dziedzinie obronności zostały określone w Konstytucji RP, ale powinny być rozwinięte, np. w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Prezydent powinien mieć odpowiednie instrumenty prawne, które pozwoliłyby sprostać odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa. Oczywiście należy mieć na uwadze, że Konstytucja RP głównym realizatorem władzy wykonawczej uczyniła rząd.

Konstytucyjne uprawnienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego konstytucja ujmuje jednym stwierdzeniem: jako organ doradczy prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Istota uprawnień rady nie została zmieniona, mimo licznych wniosków i propozycji w czasie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Po siódme, konstytucja wyposaża Radę Ministrów w funkcję rządzenia, która najbardziej podkreśla rolę ustrojową, samodzielność, ale i odpowiedzialność Rady Ministrów. Funkcja rządzenia przejawia się w wytyczaniu ogólnych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, jak też w podejmowaniu decyzji o strategicznym znaczeniu. W tym sensie rząd odgrywa główną rolę w zakresie inicjatywy politycznej, która to dodatkowo została wzmocniona zasadą domniemania kompetencji Rady Ministrów. Rada Ministrów, co jest jej konstytucyjnym obowiązkiem, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146, ust. 4, pkt. 8), sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146, ust. 4, pkt. 11).

Po ósme, ten swoisty dualizm zadań, uprawnień i kompetencji w zakresie obronności i sił zbrojnych jest charakterystyczny dla cywilnej kontroli nad tymi dziedzinami, co nie stwarza klarownej sytuacji. Jednak ta-

kie rozwiązywania nie są konsekwencją patologii, ponieważ występowały i występują w wielu krajach demokratycznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie ma ogólnie akceptowanych sposobów realizacji tej zasady. Istniejące wzorce stwierdza Wołpiuk mogą się różnić w zależności od okoliczności, tradycji i zmieniać mogą się z upływem czasu.

W wyniku dokonanej analizy należy stwierdzić, że Konstytucja ciężar kierowania obronnością państwa w czasie pokoju i wojny przesuwa w stronę Rady Ministrów, premiera i ministra obrony narodowej. Potwierdziła to już wcześniej reforma centrum administracyjnego kraju i wynikające z niej zadania w zakresie większej samodzielności i odpowiedzialności poszczególnych ministrów za koordynację działań w danym pionie administracji rządowej. Zwiększone zadania Rady Ministrów i prezesa RM w zakresie obronności należy także upatrywać – o czym była mowa w niniejszej pracy – w składaniu wniosku przez prezesa Rady Ministrów o powołanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Te zadania oraz inne, wymienione w art. 146 Konstytucji, obligują rząd do koordynowania i podejmowania wszelkich niezbędnych przedsięwzięć z zakresu przygotowania i prowadzenia wojny. Również ustawa o ministrze obrony narodowej nakreśliła takie uprawnienia w stosunku do ministra i upoważniła Radą Ministrów do wydania stosownych rozporządzeń. Obecnie odczuwa się jednak brak ustawy określającej zakres działania ministra obrony narodowej w czasie wojny. Należy domniemywać, że uchwalenie tej ustawy potwierdzi ogólną tendencję, jaka następuje w zakresie „ustawodawstwa obronnego”? Odejście jednak od filozofii nakreślonej w Konstytucji z 1997 r. byłoby zanegowaniem przepisów konstytucyjnych. Próba powołania Komitetu Obrony Państwa jako organu konstytucyjnego była wyrazem poszukiwania kompromisu i wyjściem naprzeciw tym wątpliwościom, które zrodziły się w czasie prac nad projektem konstytucji. Jednak skoro to się nie udało, to próba konstruowania podobnych organów w ustawach zwykłych jest niedopuszczalna, co gorsza – stawiałaby pod znakiem zapytania samą konstytucję: czy obowiązuje ona także w czasie wojny? Istotą organów kierujących obronnością w czasie pokoju i wojny jest ich konstytucyjność.

Wykaz skrótów

BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
RBN	Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RB ONZ	Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych
BG AON	Biblioteka Główna Akademii Obrony Narodowej
DSO MON	Departament Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej
DzU RP	Dziennik Ustaw (Rzeczypospolitej Polskiej)
Karta NZ	Karta Narodów Zjednoczonych
KKZN	Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KOK	Komitet Obrony Kraju
KON	Komisja Obrony Narodowej
KOP	Komitet Obrony Państwa
KSORM	Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów
MP	Monitor Polski
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
NDSZ	Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych
NBP	Narodowy Bank Polski
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
ON	Obrona Narodowa
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PS	Przegląd Sejmowy
RBN	Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RG	Rada Gabinetowa
RM	Rada Ministrów
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SG	Sztab Generalny
SG WP	Sztab Generalny Wojska Polskiego
SM	Sprawy Międzynarodowe
SZ	Siły Zbrojne
SZ RP	Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
u. o p. o. o.	ustawa o powszechnym obowiązku obrony
WKO	Wojewódzki Komitet Obrony
WKU	Wojskowa Komenda Uzupełnień
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy
WSW	Wojewódzki Sztab Wojskowy
ZN AON	Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej
ŻW	Żandarmeria Wojskowa

Bibliografia

I. Literatura przedmiotu

- Garlicki L.**, Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 4, Liber, Warszawa 2000
- Gągor F., Paszkowski K.**, Międzynarodowe operacje wojskowe w doktrynie obronnej RP, Wyd. A. Marszałek, Toruń 1999
- Gąska M.**, Obronność w aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej, AON, Warszawa 2000
- Gąska M.**, Zbrojny ruch oporu w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, AON, Warszawa 1999
- Gdulewicz E., Mojak R.**, Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów, w: Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997
- Ciapała J.**, Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999
- Chruściak R., Osiatyński W.**, Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001
- Działocha K.**, O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego, w: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, praca zbiorowa, Warszawa 1996
- Filipiak M., Tarkowski M.**, Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, Studia i Materiały, BPiL MON, Warszawa 1994
- Flemming M.**, Okupacja wojskowa w świetle prawa międzynarodowego, WAP, Warszawa 1981
- Flemming M.**, Podważność żołnierzy na obcym terytorium, MON, Warszawa 1970
- Jagielski J.**, Kontrola administracji publicznej, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1999
- Kamieński A.**, Uwagi o prawno-politycznym podporządkowaniu Sił Zbrojnych RP naczelnym organom państwa w latach 1992–1994, w: Konstytucja a obronność, MON, Warszawa 1996
- Komarnicki W.**, Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system, Wilno 1937
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.**, w: Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wybór i opracowanie J. Mordwiłko, KiW, Warszawa 1988
- Kopczyński B.**, Misja poselska – kulisy, Warszawa 1991
- Langrod J. S.**, Administracja państwa w zarysie, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939
- Leśko T., Szadkowski M.**, Prawo wojskowe PRL, t. I, MON, Warszawa 1986
- Łętowska E.**, Baba na świeczniku, rozmawiają: M. Janicki i S. Podemski, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1992

- Majchrowski J., Winczorek P.**, Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z tekstem Konstytucji z 2 IV 1997 r., Hortpress Sp. z o. o., Warszawa 1998
- Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwojenne** Zbiór dokumentów. Wyboru dokonał oraz opatrzył wstępem i przypisami M. Flemming, Agencja Artekon, Warszawa 1991
- Malec J., Malec D.**, Historia administracji i myśli administracyjnej, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000
- Mojak R.**, Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994
- Obrona narodowa.** Orzecznictwo, opracował P. Kierończyk, Wydawnictwo Prawnicze Lex, Sopot 1998
- Organy i korporacje ochrony prawa**, pod red. S. Sagana, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2001
- Polskie prawo konstytucyjne**, pod red. nauk. W. Skrzydły, Morpol, Lublin 2001
- Popławska E.**, Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995
- Prace komisji konstytucyjnej senatu** pod red. J. Pietrzaka i Z. Witkowskiego, z. IV, Warszawa 1991
- Preisner A.**, Przesłanki ostateczności orzeczenia sądu lub organu administracyjnego, w: Skarga konstytucyjna, prac zbiorowa pod red. J. Trzcíńskiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000
- Prawo administracyjne**, pod red. J., Bocia, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 1998
- Prawo konstytucyjne**, pod red. nauk. Z. Witkowskiego, TNOiK „Dom Organizatora” Toruń 1998
- Prawo administracyjne.** Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, praca zbiorowa pod red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2000
- Prawo administracyjne** pod red. M. Wierzbowskiego, PWN, Warszawa 2000
- Samoobrona powszechna III Rzeczypospolitej Polskiej**, praca zbiorowa pod red. J. Marcza, AON, Warszawa 2000
- Sarnecki P.**, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Zakamycze, Kraków 2000
- Stawecki P.**, Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999
- Szeliga Z.**, Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych, Lublin 1997
- Trejnisi Z.**, Siły zbrojne w państwie demokratycznym, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1997
- Trejnisi Z.**, Wojsko w systemie politycznym państwa, w: Homo politicus. Wstęp do nauki o polityce, Warszawa 1993
- Ura E.**, Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa, KAW, Rzeszów, 1988
- Winczorek P.**, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Liber, Warszawa 2000
- Wołpiuk W. J.**, Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998
- Żebrowski A.**, Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, Bellona, Warszawa 1998;

II. Artykuły

- Balicki R.**, Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego, PS 1999, nr 3
- Buszka P.**, Międzynarodowe umowy o bazach wojskowych, SM 1990, nr 1
- Dziewanowski K.**, Dlaczego nie wszedłem do Rady, Rzeczpospolita nr 143 z dnia 21 czerwca 1996 r.
- Flemming M.**, Status prawny żołnierzy na obcym terytorium, WPP 1997, nr 1
- Frankiewicz A.**, Zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP w dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1993–1997, PS 2000, nr 4
- Komański A.**, Rola Ministra Obrony Narodowej i Dowódcy Sił Zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa, ZN AON 1994, nr 1
- Komański A.**, Wybrane problemy kierowania obronnością państwa demokratycznego, ZN AON 1994, nr 4
- Moraczewski M.**, Międzynarodowe kierunki polskiej polityki obronnej, SM 1991, nr 1
- Odrawąż-Sypniewski W.**, W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Opinia, PS 1998, nr 1
- Odrawąż-Sypniewski W.**, W sprawie projektu uchwały Sejmu RP dotyczącej poparcia przez Polskę międzynarodowych działań w celu zapewnienia realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, PS 1998, nr 3
- Pilecki J.**, Siły zbrojne na obcym terytorium, SM 1990, nr 2
- Romanowska K.**, Prezydenta z rządem nowa wojna o wojsko. Tworzymy strategię NATO nie mając własnej, Życie z 15–16 maja 1999
- Rutkowski C.**, Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa, Myśl Wojskowa 1996, nr 2
- Sarnecki P.**, Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP, PS 1996, nr 2
- Semprich Ż.**, Jest KOK czy go nie ma, Rzeczpospolita z 7 lipca 1999, nr 156
- Semprich Ż.**, Stany nadzwyczajne i wyrównywanie strat z nimi związanych. Cztery prezydenckie projekty ustaw, w: Prawo co dnia, Rzeczpospolita nr 282 z 4 grudnia 1997
- Winczorek P.**, Konstytucja, prezydent, wojsko, Rzeczpospolita nr 156 z 6 lipca 1998
- Winczorek P.**, Państwo ze znakiem jakości. Zapewnienie bezpieczeństwa to wymaganie minimum, Rzeczpospolita nr 265 z 14 listopada 2000

III. Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 i z 2001 r., nr 28, poz. 319).
- Traktat Północnoatlantycki** z dnia 4 kwietnia 1949 r. (DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970)
- Umowa** między państwami-stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych z dnia 19 czerwca 1951 (DzU z 2000 r., nr 21, poz. 257)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej** z 22 lipca 1952 r. (DzU z 1976 r., nr 7, poz. 36, z 1980 r., nr 22, poz. 81, z 1982 r., nr 11, poz. 83, z 1983 r., nr 39, poz. 175, z 1987 r., nr 14, poz. 82, z 1988 r., nr 19, poz. 129, z 1989 r., nr 19, poz. 101 i nr 75, poz. 444, z 1990 r., nr 16, poz. 94, nr 29, poz. 171 i nr 67, poz. 397,

- z 1991 r., nr 41, poz. 176 i nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r., nr 75, poz. 367 i nr 84, poz. 426)
- Ustawa** z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z 2001 r., nr 49, poz. 1071)
- Ustawa** z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej (DzU z 1992 r., nr 5, poz. 17)
- Ustawa** z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16, nr 40, poz. 174, nr 54, poz. 254, z 1994 r., nr 43, poz. 165, z 1996 r., nr 7, poz. 44, nr 10, poz. 56, nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 6, poz. 31, nr 28, poz. 153, nr 80, poz. 495, nr 88, poz. 554, nr 121, poz. 770 i nr 141, poz. 944, z 1998 r., nr 146, poz. 961, nr 162, poz. 1114 i 1126, z 1999 r., nr 50, poz. 500, z 2000 r., nr 12, poz. 136, nr 109, poz. 1156, z 2001 r., nr 81, poz. 877, nr 85, poz. 925, nr 88, poz. 961, nr 110, poz. 1189, nr 111, poz. 1194, nr 123, poz. 1353 i nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych ((DzU z 1997 r., nr 10, poz. 55, nr 106, poz. 678, nr 107, poz. 688, nr 117, poz. 753, nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1998 r., nr 162, poz. 1117, z 1999 r., nr 1, poz. 7, z 2001 r., nr 85, poz. 925, nr 88, poz. 961 i nr 154, poz. 1800)
- Dekret** z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (DzU z 1981 r., nr 29, poz. 154, z 1982 r., nr 3, poz. 18, z 1989 r., nr 34, poz. 178, z 1998 r., nr 113, poz. 717)
- Ustawa** z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 1983 r., nr 66, poz. 297, z 1989 r., nr 34, poz. 178, z 1997 r., nr 81, poz. 512 i nr 88, poz. 554)
- Ustawa** z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1071, nr 123, poz. 1353 i nr 128, poz. 1403)
- Ustawa** z 21 listopada 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1983 r., nr 61, poz. 278)
- Obwieszczenie** ministra obrony narodowej z dnia 3 lutego 1984 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1984 r., nr 7, poz. 31).
- Ustawa** z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2001 r., nr 14, poz. 147)
- Ustawa** z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1989 r., nr 19, poz. 101)
- Ustawa** z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (DzU z 1989 r., nr 34, poz. 178)
- Ustawa** z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092, nr 73, poz. 852, z 2001 r., nr 41, poz. 465, nr 81, poz. 877, nr 100, poz. 1084, nr 106, poz. 1149, nr 110, poz. 1189, nr 123, poz. 1353, nr 125, poz. 1367)
- Ustawa** z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591)
- Obwieszczenie** ministra obrony narodowej z dnia 11 grudnia 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16)
- Ustawa** z 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (DzU z 1991 r., nr 113, poz. 491)

- Ustawa** z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1992 r., nr 67, poz. 336 i z 1994 r., nr 61, poz. 251)
- Ustawa** konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z 1993 r., nr 7, poz. 34, z 1995 r., nr 38, poz. 184, nr 150, poz. 729, z 1996 r., nr 106, poz. 488)
- Ustawa** z dnia 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1993 r., nr 34, poz. 154, z 1995 r., nr 150, poz. 731)
- Ustawa** z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1995 r., nr 86, poz. 433, z 1995 r., nr 141, poz. 692, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1997 r., nr 6, poz. 31, nr 80, poz. 506, nr 106, poz. 678, z 1998 r., nr 106, poz. 668, z 1999 r., nr 86, poz. 964, nr 93, poz. 1063, 2000 r., nr 6, poz. 70, nr 48, poz. 550, z 2001 r., nr 4, poz. 24, nr 81, poz. 877, nr 100, poz. 1085, nr 125, poz. 1368, nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 r., nr 74, poz. 368, nr 75, poz. 471, nr 104, poz. 515, z 1997 r., nr 106, poz. 679, nr 114, poz. 739, nr 144, poz. 971, z 1998 r., nr 162, poz. 1126, z 1999 r., nr 75, poz. 853, z 2000 r., nr 2, poz. 5, z 2000 r., nr 48, poz. 552, nr 60, poz. 704, nr 91, poz. 1008, z 2001 r., nr 49, poz. 508 i 509, nr 98, poz. 1070 i nr 101, poz. 1113)
- Ustawa** z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 10, poz. 56, nr 102, poz. 474, z 1997 r., nr 121, poz. 770, nr 141, poz. 944, z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2001 r., nr 123, poz. 1353 i nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU z 1996 r., nr 90, poz. 405, nr 156, poz. 775, z 1997 r., nr 80, poz. 509, nr 121, poz. 770, z 2000 r., nr 48, poz. 550, nr 95, poz. 1041, z 2001 r., nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (DzU z 1996 r., nr 106, poz. 494 i z 2001 r., nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, z 2000 r., nr 120, poz. 1268 i z 2001 r., nr 102, poz. 1116)
- Ustawa** z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (DzU z 1996 r., nr 106, poz. 495, z 1998 r., nr 106, poz. 668, z 2000 r., nr 48, poz. 550, nr 120, poz. 1268, z 2001 r., nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, nr 70, poz. 778, z 2000 r., nr 120, poz. 1268, z 2001 r., nr 102, poz. 1116, nr 154, poz. 1799 i poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r., nr 80, poz. 495)
- Ustawa** z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU z 1997 r., nr 102, poz. 643, z 2000 r., nr 48, poz. 552, nr 53, poz. 638, z 2001 r., nr 98, poz. 1070)
- Ustawa** z dnia 21 sierpnia 1997 r. prawo o ustroju sądów wojskowych (DzU z 1997 r., nr 117, poz. 753, z 1999 r., nr 75, poz. 853, z 2001 r., nr 98, poz. 1070)

- Ustawa** z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej (DzU z 1997 r., nr 141, poz. 944, nr 160, poz. 1083, z 2000 r., nr 48, poz. 553, z 2001 r., nr 85, poz. 925)
- Ustawa** z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928, nr 70, poz. 778, z 1999 r., nr 70, poz. 778, z 2000 r., nr 12, poz. 136, nr 43, poz. 489, nr 48, poz. 550, nr 62, poz. 718, nr 70, poz. 816, nr 73, poz. 852, nr 109, poz. 1158, nr 122, poz. 1314 i poz. 1321, z 2001 r., nr 3, poz. 18, nr 5, poz. 43 i 44, nr 42, poz. 475, nr 63, poz. 634, nr 73, poz. 761, nr 76, poz. 811, nr 87, poz. 954, nr 102, poz. 1116, nr 113, poz. 1207, nr 115, poz. 1229, nr 123, poz. 1353, nr 125, poz. 1371, nr 126, poz. 1382)
- Ustawa** z 30 września 1997 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym (DzU z 1997 r., nr 107, poz. 688)
- Ustawa** z dnia 19 lutego 1998 r. o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1998 r., nr 23, poz. 119)
- Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872 i nr 128, poz. 1407).
- Konwencja** z dnia 5 września 1998 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Królestwa Danii i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotycząca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (DzU z 2000 r., nr 21, poz. 259)
- Ustawa** z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603, 104, poz. 656, z 1999 r., nr 101, poz. 1182, z 2001 r., nr 45, poz. 497)
- Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407)
- Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592)
- Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590)
- Ustawa** z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126)
- Ustawa** z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1117)
- Ustawa** z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95, z 2000 r., nr 12, poz. 136, nr 39, poz. 462, z 2001 r., nr 22, poz. 247, nr 27, poz. 298, nr 56, poz. 580 i nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063)
- Traktat Waszyngtoński** z dnia 4 kwietnia 1949 r. (DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970)
- Ustawa** z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DzU z 2000 r., nr 62, poz. 718, z 2001 r., nr 46, poz. 499)
- Ustawa** z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2000 r., nr 120, poz. 1268).
- Ustawa** z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 (DzU z 2001 r., nr 76, poz. 804, nr 85, poz. 925, nr 154, poz. 1802)

- Ustawa** z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353, nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2001 r., nr 154, poz. 1800)
- Ustawa** z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz użycia broni palnej przez te jednostki (DzU z 1991 r., nr 26, poz. 104 i z 1996 r., nr 63, poz. 297)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 15 maja 1992 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania oraz organów właściwych do uznawania stopni wojskowych (DzU z 1992 r., nr 43, poz. 188)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów porządkowych oraz szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez te pododdziały (DzU z 1996 r., nr 5, poz. 36)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r., nr 94, poz. 426)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (DzU z 1997 r., nr 143, poz. 953, z 1998 r., nr 121, poz. 789 i nr 132, poz. 865)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (DzU z 1997 r., nr 143, poz. 953, z 1998 r., nr 121, poz. 789 i nr 132, poz. 865)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 3 września 1998 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania (DzU z 1998 r., nr 120, poz. 774)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (DzU z 1998 r., nr 103, poz. 652, z 2001 r., nr 62, poz. 631)
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 16 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (DzU z 1999 r., nr 29, poz. 267, nr 86, poz. 951, z 2000 r., nr 9, poz. 119, nr 110, poz. 1170)
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej** z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (DzU z 1998 r., nr 153, poz. 1003, z 2001 r., nr 140, poz. 1582)
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (MP z 1991 r., nr 47, poz. 332)
- Zarządzenie nr 3 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 31 stycznia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju (Dz. Urzędowy KOK, nr 19, poz. 121)
- Zarządzenie nr 727 Prezesa Rady Ministrów** z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (MP z 2001 r., nr 38, poz. 623)

- Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów** z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (MP z 2002 r., nr 1, poz. 29).
- Uchwała Komitetu Obrony Kraju** z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (MP z 1990 r., nr 9, poz. 66).
- Uchwała nr 03/85 KOK** z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie *Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*
- Uchwała nr 13 Rady Ministrów** z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP z 1997 r., nr 15, poz. 144, z 1998 r., nr 12, poz. 202, nr 32, poz. 498, nr 33, poz. 547)

IV. Inne

- Gąska M.**, Informator o aktach prawnych z zakresu prawa wojskowego i systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1997
- Małecki S., Pabisiak-Karwowski P.**, Komentarz do ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Komentarz do Dziennika Ustaw z 1998 r., nr 162
- Małecki S., Pabisiak-Karwowski P.**, Komentarz do ustawy zasady pobytu obcych wojsk na terytorium RP i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium, Komentarz do Dziennika Ustaw z 1999 r., nr 46
- Komisja Konstytucyjna** Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997
- Klimaszewska A., Łuczak M.**, Rola i zadania Rady Ministrów oraz jej Komitetu Spraw Obronnych w systemie obronnym RP, AON DSO URM, Warszawa 1995
- Koziej S., Biedrzycki M.**, Rola Ministra i Ministerstwa Obrony Narodowej w kierowaniu obronnością państwa, AON, DSO, Warszawa 1996
- Koziej S., Wołkowicz F.**, Podstawowe założenia obronności RP, DSO MON, Warszawa 1996
- Materiały** z posiedzenia KOK w dniu 26 listopada 1993 r. (maszynopis)
- Opinia prawna** w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium RP z dnia 1 czerwca 1999 r., nr 0 23090, sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
- O powszechnym obowiązku obrony** Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, MON, Warszawa 1968
- Pismo BBN nr PF 38)** III (93 z dnia 18 lutego 1993 r. (w zbiorach BG AON)
- Państwo podziemne.** Wybrane problemy pod red. J. Marcza, AON, Warszawa 1999
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego** z dnia 24 kwietnia 1995 r. (Syg. K. 5/95).
- Program obronności** Polski do 2010 roku „GAMMA”. Uwarunkowania legislacyjno-prawne funkcjonowania systemu obronnego państwa, opracowanie prof. dr hab. L. Łukaszuk, AON, Warszawa 1994 (maszynopis)
- Projekt zmian** w „małej konstytucji”. Prace legislacyjne w resorcie Obrony Narodowej, MON, Warszawa 1993, (maszynopis)
- Projekt ustawy** o kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Druk sejmowy nr 1435 z dnia 12 października 1999 r.

- Projekt ustawy o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.** Druk sejmowy nr 1436 z 12 października 1999 r.
- Projekt ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej** (27 październik 1993 r.), MON, Warszawa 1993, maszynopis
- Projekt ustawy z zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw** (27 grudzień 1993 r.), MON, Warszawa 1993, maszynopis
- Projekt ustawy o stanie wojennym** – druk sejmowy nr 9 z 22 października 1997 r.
- Projekt ustawy o stanie wyjątkowym** – druk sejmowy nr 8 z 22 października 1997 r.
- Projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej** – druk sejmowy nr 7 z 22 października 1997 r.
- Projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela** – druk sejmowy nr 66 z 25 listopada 1997 r.
- Projekt ustawy o stanie wojennym** – druk sejmowy nr 16 z 22 października 2001 r.
- Projekt ustawy o stanie wyjątkowym** – druk sejmowy nr 15 z 22 października 2001 r.
- Projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej** – druk sejmowy nr 14 z 22 października 2001 r.
- Projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela** – druk sejmowy nr 17 z 22 października 2001 r.
- Polska Zbrojna**, nr 43 z 21 października 2001 r.
- Polska Zbrojna**, nr 44 z 28 października 2001 r.
- Rzeczpospolita**, nr 79 z dnia 2 kwietnia 1996 r.
- Rzeczpospolita**, nr 131 z dnia 7 czerwca 1996 r.
- Skorowidz przepisów prawnych** (stanu prawny na dzień 29 kwietnia 1998 r.), KPRM, Warszawa 1998
- Strategia bezpieczeństwa RP** przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.
- Strategia obronności RP** przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium RP** – druk sejmowy nr 1107 z dnia 28 maja 1999 r.

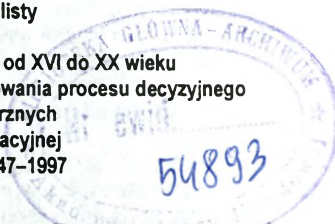
PUBLIKACJE AKADEMII OBRONY NARODOWEJ

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa, tel./faks 681 37 52

- H. Binkowski, A. Ciupiński – **Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej**
- R. Bojarski – **Operacja obronna**
- R. Bojarski – **Główne problemy działań operacyjnych**
- J. Brzozowski – **Metodyka zajęć grupowych**
- A. Bujak – **Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO**
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – **Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych**
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – **Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- J. Czaja – **Stolica apostolska wobec integracji europejskiej**
- A. Dawidczyk – **Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI w.**
- W. Drączyk – **Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych**
- **Działania (operacje) połączone.** Materiały z konferencji naukowej
- M. Gąska, A. Ciupiński – **Międzynarodowe prawo humanitarne**
- M. Gąska – **Obronność w aktach prawnych RP**
- J. Gotowała – **Lotnictwo XXI wieku**
- J. Groskrejc – **Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów**
- J. Groskrejc – **Nauczyciel w edukacji. Funkcje – kompetencje – koncepcje kształcenia**
- J. Halik – **Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej**
- H. Herman – **Działania specjalne w wojnach i konfliktach zbrojnych po II wojnie światowej**
- M. Huzarski (red.) – **Taktyka ogólna wojsk lądowych**
- K. Jąłoszyński – **Terroryzm antyizraelski**
- K. Jąłoszyński – **Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?**
- K. Jąłoszyński – **Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych**
- J. Janczak – **Zakłócanie informacyjne**
- T. Jemiolo – **Globalizacja. Szanse i zagrożenia**
- A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski – **Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych**
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – **Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych**
- J. Kardas, K. Loranty – **Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej**
- J. Kardas – **Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych**
- W. Kitler (red.) – **Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP**
- W. Kitler – **Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych**
- W. Kitler – **Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System (rozprawa habilitacyjna)**
- Z. Klawitter – **Wybrane aspekty systemu dowodzenia brygady zmechanizowanej (pancernej) w działaniach taktycznych**
- S. Korzeniowski – **Żandarmeria wojskowa**
- M. Koziański – **Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym**
- M. Kozub – **Lotnictwo w operacjach połączonych**
- M. Kozub – **Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie**
- J. Kręciak – **Metodyka pracy sekcji dowodzenia stanowiska dowodzenia oddziału i związku taktycznego**
- S. Kurinia – **Współczesna brytyjska myśl obronno-ekonomiczna**

- R. Kwečka – **Informacja w walce zbrojnej**
- Z. Lach, J. Skrzyp, A. Łaszczuk – **Wojskowo-geograficzna charakterystyka Niemiec**
- L. Łukaszuk – **Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa**
- T. Majewski – **Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych**
- J. Marczak (red.) – **Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP**
- Z. Maślak, K. Kozłowski, P. Krawczyk – **Podstawy użycia lotnictwa myśliwskiego**
- W. Michalak – **Dominacja z powietrza**
- J. Michniak (red.) – **Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej)**
- G. Nowacki – **Strategiczne siły jądrowe wybranych państw**
- E. Nowak – **Gospodarowanie zasobami majątkowymi**
- I. Nowak – **Wybrane problemy historii polskiej techniki wojskowej XX wieku. Sprzęt i środki wojsk chemicznych**
- M. Obrusiewicz – **Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF**
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – **Umieędzynarodowiony konflikt wewnętrzny**
- J. Placzek – **Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000**
- J. Placzek (red.) – **Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia**
- **Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów** (praca zbiorowa)
- K. Przeworski – **Evakuacja jako sposób ochrony ludności**
- A. Radomyski – **Zagrożenie śmigłowcowe dywizji zmechanizowanej**
- A. Rejmak – **Ratownictwo lotnicze**
- S. Sadowski – **Podstawowe zagadnienia teorii walki zbrojnej**
- P. Sienkiewicz – **5 wykładów**
- A. Skrabacz – **Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI w.**
- Z. Skwarek – **Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania**
- K. Słabon – **Sytuacja jeńców wojennych w konflikcie iracko-irańskim (1980–1988)**
- J. Słowik – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w natarciu**
- **Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego** (praca zbiorowa)
- **Słownik terminów z zakresu psychologii** (praca zbiorowa)
- M. Sołoduha, P. Malinowski – **Użycie artylerii w szczególnych rodzajach działań bojowych**
- H. Spustek – **Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego**
- Z. Stachowiak – **Metodyka i metodologia pisanja prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych)**
- R. Stępień (red.) – **Edukacja w wyższych szkołach wojskowych**
- M. Strzoda, N. Prusiński – **System dowodzenia. Terminologia. Część I**
- R. Szpyra – **Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw**
- B. Szulc, T. Majewski (red.) – **Rozwój kompetencji kierowniczych. Pomiar motywacji studentów i absolwentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych**
- E.A. Wesołowska, A. Szerauc (red.) – **Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo**
- J. Wojejszo, Z. Fioła – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w obronie**
- J. Wojejszo – **Wybrane aspekty projektowania struktury organizacyjnej zespołu dowodzenia stanowiska dowodzenia brygady zmechanizowanej**
- **Wojsko wobec polskiego października '56. Rezolucje, uchwały, listy** (wybór, wstęp i opracowanie: E. J. Nalepa)
- J. Wojtasik (red.) – **Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku**
- W. Zawadzki, T. Majewski, N. Prusiński – **Informacyjne uwarunkowania procesu decyzyjnego**
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – **Operacje pozawojenne sił powietrznych**
- J. Zieliński (red.) – **Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej**
- J. Zuziak – **Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997**

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie





Mjr dr Marek Gąska – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa i Prawa Międzynarodowego Wydziału Strategiczno-Obronno AON. Absolwent WSO w Zegrzu (1986) i Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (1991). Doktorat uzyskał w AON w 1998 r. Na Wydziale Prawa i Administracji UW ukończył Podyplomowe Studium Administracji (1993) oraz Podyplomowe Studium Zagadnień Legislacyjnych (2002).

Zainteresowania naukowe autora obejmują problematykę międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych oraz prawne aspekty funkcjonowania administracji obrony narodowej. Opublikował m.in. „Zbrojny ruch oporu w świetle nowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych” (1999) i zbiór dokumentów „Obronność w aktach prawnych RP” (2000), a jako współautor także „Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych” (2001) oraz „Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów” (2002).

ISBN 83-88062-43-3



AON Wydział
Wydawniczy