Ppłk mgr Henryk BINKOWSKI

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE POLSKI W PRACACH SEJMU PO 1989 ROKU

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
58010
09-058010-000-0

58010

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/3710
05-003710-003-0

WARSZAWA

1998

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58010
Akademii Obrony Narodowej

Ppłk mgr Henryk BINKOWSKI

BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE POLSKI W PRACACH SEJMU PO 1989 ROKU

ROZPRAWA DOKTORSKA

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid. IV
Biblioteka Uniwersytecka - Akademii Obrony Narodowej

PROMOTOR

Prof. dr hab. Stefan K O R Y C K I

WARSZAWA 1998

WSTĘP

Pierwsze lata po wyborach czerwcowych do Sejmu i Senatu w 1989 r. określa się jako transformację, przełom, zmianę, przebudowę, rewolucję ustrojową, okres przejściowy. W momencie rozpoczynania w Polsce głębokich zmian systemowych nie wydawało się najistotniejsze, czy stosowane określenia i nazwy dla podejmowanych działań były dostatecznie ostre, naukowo skonkretyzowane, bowiem nikt nie określił modelu docelowego, do którego rozpoczęte procesy miały zmierzać. Zgodnie na ogół podkreślano fakt, iż w czasie, kiedy dokonywała się agonia systemu niedemokratycznego nie było wizji końca przemian.[1] Powszechnie niemal zakładano, że nowy porządek będzie w Polsce przeciwstawny zastanemu. Na pierwszym planie sytuowano przede wszystkim zagadnienia demokracji, rynku i prywatyzacji.[2] Ogólnym celem zmian miało być osiągnięcie standardów państwa demokratycznego.

Począwszy od 1989 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przystąpiono do transformacji systemowej z różną intensywnością. Rozpoczęto radykalne reformy przy pozbawieniu ich gwałtowności przynależnej każdej rewolucji. Wszystkie kraje tego regionu stanęły przed koniecznością ponownego określenia swego bezpieczeństwa narodowego. Wokół Polski kształtował się nowy układ państw. Tę część Europy dotknęły zmiany w związku z którymi oprócz nadziei występowały różnorodne wyzwania i zagrożenia. I choć wydaje się, że zagrożenia typu wojskowego wyraźnie słabły, to brak gwarancji międzynarodowych oraz sąsiedztwo potęg militarnych musiały powodować reagowanie na tę sytuację. Należało oceniać te zmiany i ich wpływ na militarne bezpieczeństwo Polski, a jej organy państwowe zobligowane były do podejmowania i rozwiązywania nowych, w innej rzeczywistości zadań. Dla Polski, kraju - którego trwanie niepodległości było procesem dotkliwie dla rozwoju narodu i państwa przerywanym, zagadnienie bezpieczeństwa narodowego musi mieć ważne znaczenie. Zarówno walka o niepodległość, jak i okresy jej braku znajdują przecież

---

[1] O braku wizji ustrojowej pisze m.in. J.Zakrzewska [w:] *Krytyka* nr 43 1994, s. 37.
[2] Por. Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991 - 1993, Warszawa 1994, s. 12-15.

odzwierciedlenie w naszej świadomości narodowej. Zadania te musiała podjąć również i nauka.[3]

Nie ulega wątpliwości, że sprawy transformacji systemowej w Polsce przykuwały - i jest tak chyba nadal - uwagę wielu dyscyplin naukowych zorientowanych na badanie różnych aspektów życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Dotyczy to także badania działalności Sejmu, ale w mniejszym zakresie zagadnień związanych z obronnością.

Być może przesadne było stwierdzenie marszałka Sejmu, kiedy porównywał podjęte reformy do największych przemian w Polsce i zestawiał je z odbudową i scaleniem państwa polskiego po 1918 roku.[4] Nie jest jednak przypadkiem, że okres po 1989 roku wzbudza silne zainteresowanie, także wśród przedstawicieli nauk wojskowych. Nauki te jednakże interesuje z reguły pewien fragment wspomnianego procesu, jego konotacje związane z bezpieczeństwem i to rozpatrywanym głównie z punktu widzenia jego zagrożeń.

Wśród najważniejszych organów władzy państwowej, Sejmowi przypada określona rola do odegrania w procesie kształtowania bezpieczeństwa narodowego, w tym także w segmencie dotyczącym jego aspektów wojskowych. Nie próbując w tym miejscu określać jej wielkości, można przyjąć założenie, że jest ona na tyle istotna, by uzasadniać potrzebę podjęcia próby jej naukowego badania.[5] Wydaje się, że dotychczasowe skromne zainteresowanie nauki tym obszarem badań nie świadczy o mniejszej roli Sejmu, ale wręcz przeciwnie - ilustruje potrzebę podjęcia takiej próby. W interesującej nas materii bowiem doszło jedynie do nielicznych inicjatyw podejmowanych w tym przedmiocie. Pośród nich do najważniejszych zaliczyć

---

[3] „ *Bezpieczeństwo Polski stawia przed nauką nowe wymagania, któremu musi ona sprostać, wykorzystując rysujące się szanse i postrzegając zagrożenia, które wcale nie zmalały wraz z odzyskaniem suwerenności państwowej i tworzeniem nowego ładu europejskiego.*" P.Sienkiewicz, Nauka i obronność [w:] *Zeszyty Naukowe* AON nr 1 1993, s. 11.

[4] *Przegląd Sejmowy* nr 2 1993, s. 16.

[5] S.Koziej traktuje parlament jako instytucję najważniejszą. Zob. Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego [w:] *Zeszyty Naukowe* AON nr 4 1993, s. 54.

należy publikację L.Garlickiego oraz opracowanie zbiorowe pracowników Biura Parlamentarnego MON.[6]

Można zatem ocenić, iż dotąd w sposób stosunkowo ograniczony i wąski zagadnienia te podejmowano z pozycji właśnie takich organów władzy państwowej, jak Sejm. Zasadność dokonania oglądu spraw obrony narodowej, niejako z pozycji i w obrębie izby poselskiej, prowadzącego do uzyskania odpowiedzi na pytanie o artykulację interesów obronnych kraju w Sejmie, stała się podstawową przesłanką do zwrócenia uwagi na wskazany obszar badań. Postawę poszukiwawczą dodatkowo inspirował fakt braku szerszych badań nad zagadnieniami obronności prowadzonych poza środowiskiem wojskowym, a także różnorodność ocen odnoszących się do interesujących nas kwestii wśród reprezentantów nauk wojskowych.[7] Ciekawość badawczą dodatkowo pobudzały stwierdzenia o bagatelizowaniu lub niedocenianiu w Sejmie problemów obronności.[8]

Jako konsekwencja takiego toku myślenia pojawiły się nowe pytania o rolę, stanowisko i miejsce Sejmu w przemianach dotyczących obronności. Poszukiwania w tym zakresie inspirowały szersze pytanie i chęć znalezienia na nie odpowiedzi: jak ta instytucja, ze swoją pięciowiekową tradycją, z dorobkiem wojskowym Konstytucji 3 Maja, z jej wolą nawiązania do Sejmu Wielkiego, potrafiła godzić pilne konieczności czasu przełomu i czy nie odsunęła na dalszy plan kardynalnej kwestii zagwarantowania narodowi obrony jego suwerennego i niepodległego bytu.

Uzasadnieniem podjęcia tematu były także zmiany dotyczące problematyki obronnej wywołane gruntownymi przemianami ustroju Polski i w związku z tym potrzeba wzbogacenia wiedzy przez pełniejsze ukazanie zainteresowania nimi w Sejmie. Ten organ państwowy, mimo ograniczenia jego wcześniejszej głównej

---

[6] L.Garlicki, Parlament a sprawy obronności w Polsce [w:] *Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne* 2(8) 1993, s. 34-40 [notabene artykuł dotyczy wyłącznie Sejmu - H.B.]; Parlament a obronność, red. T.Sokołowski, T.Uliński, Toruń 1996.

[7] Wskazać można stanowiska prezentowane przez R.Kulczyckiego, Bezpieczeństwo Polski w aspekcie Małej Konstytucji [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 2 1993, s. 87-89 oraz Z.Trejnisa, Siły Zbrojne w procesie transformacji ustrojowej [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 7 1994, s. 70-80.

[8] Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Warszawa (AON) 1993, s. 7; W.Łepkowski, Kilka uwag o bezpieczeństwie państwa - aspekty zewnętrzne, Warszawa (PISM) 1993, s. 162; K.Żegnałek, Polityczno-militarne implikacje tworzenia systemu obronnego państwa [w:] Materiały z konferencji naukowej na temat: Kierowanie obronnością państwa, odbytej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniach 25 i 26 listopada 1993 roku, Warszawa (AON) 1993, s. 121.

normatywnej roli w systemie sprawowania władzy, zachował pozycję pierwszoplanową w płaszczyźnie spełniania funkcji prawotwórczych.[9] Nadzorował i śledził, a okresowo nawet wyraźnie wpływał na politykę obronną rządów. Jego rola w dziele współkształtowania polityki obronnej państwa była również dostrzegana przez nauki wojskowe.[10]

Współcześnie różnie określa się funkcje izby poselskiej.[11] Nie zmienia to jednak istoty rzeczy. Sejm pozostaje podmiotem i ważną płaszczyzną badań zagadnień obronnych państwa.

Niewątpliwie Sejmy trzech kadencji, funkcjonujące pomiędzy 1989 i 1997 r. przyczyniły się do dokonania zasadniczego przełomu w stosunkach wewnątrzustrojowych w kraju. Miały one udział w tworzeniu podstaw państwa w zmienionym kształcie ustrojowym oraz, co może interesować w szczególności, ustanowiły nowe regulacje w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej, w tym wojska, jako ważnego elementu systemu obronnego państwa.

Warto może jeszcze podkreślić, iż lata 1989-1997 miały w działalności Sejmu znaczenie fundamentalne dla tego, co wydarzyło się w państwie: dla jego struktur, gospodarki i społeczeństwa. Czas przełomu można traktować jako skończony, gdyż zarówno w sferze normatywno-legislacyjnej i praktycznej mamy do czynienia z zupełnie inną rzeczywistością niż w okresie sprzed 1989 roku. Niezależnie od tego, że reguły, zasady, struktury badane były in statu nascendi, to zmiany, które zaistniały należy postrzegać jako względnie trwałe. Mimo że nową konstytucję uchwalono dopiero w końcowym okresie naszych badań, to Polska miała ustawę konstytucyjną z 17 października 1992 roku, która de facto rozstrzygnęła o zasadniczych kierunkach rozwiązań konstytucyjnych. Dyskusja konstytucyjna w całym okresie

---

[9] Zob. P.Winczorek, J.Majchrowski, Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993, s. 40.

[10] Zob. B.Ciesielski, Polska strategia obronna [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 1 1994, s. 78-81; Z.Trejnis, op. cit., s. 80.

[11] Najmniej funkcji (ustawodawczą i kontroli nad władzą wykonawczą) wylicza J.Czajkowski, Organy naczelne Rzeczypospolitej w świetle Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., Kraków 1993, s. 13, a chyba najwięcej, bo siedem (ustrojodawcza, ustawodawcza, ustalania zasadniczych kierunków polityki państwa, kreacyjna, kontrolna, decyzyjna i wewnątrzorganizacyjna) wyróżniają W.Szyszkowski, Z.Witkowski, J.Galster, Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej, Toruń 1993, s. 41.

poprzedzającym uchwalenie konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku ogniskowała się bowiem wokół rozwiązań przyjętych w tzw. małej konstytucji.

W rozprawie procedurom naukowego poznania[12] poddano zagadnienie bezpieczeństwa militarnego[13] Polski w pracach Sejmu po 1989 roku. Analitycznym początkowym momentem rozpoczęcia badań jest czerwiec 1989 r. Cezurę końcową stanowi zakończenie pracy Sejmu II kadencji, czyli druga połowa 1997 r.

Wydaje się, że przedział czasowy pomiędzy tymi datami granicznymi obfituje w wystarczająco obszerny materiał badawczy oraz w problemy naukowe, mogące stanowić podstawę do podjęcia próby ich rozwiązania w dysertacji doktorskiej. Dlatego też proces przygotowania rozprawy oparto na rozległej bazie źródłowej w postaci konstytucji i jej projektów, ustaw, rozporządzeń, regulaminów, urzędowych druków, biuletynów, sprawozdań stenograficznych z posiedzeń plenarnych i komisji sejmowych oraz wielu publikacji o charakterze monograficznym, przyczynkarskim i pamiętnikarskim. Uzyskano dostęp do licznych materiałów dzięki pomocy pracowników Kancelarii Sejmu, w tym zwłaszcza sekretariatu komisji obrony narodowej. Uzupełnieniem były publikacje na temat wojska i obronności w prasie polskiej. Ich liczba szacowana jest na około 4 tysiące w 1990 r. i 14 tysięcy w 1993 r.[14] Zasoby te starano się należycie spożytkować dla realizacji celu badawczego. Wiadomo jest, że czas transformacji zdominowany był przez problemy polityczne, gospodarcze i społeczne. Założono jednakże, iż wśród wielu ważnych spraw w początkowych latach dziewięćdziesiątych istnieje potrzeba badań i wyjaśniania problemów związanych z procesem kształtowania nowych zasad bezpieczeństwa i obronności państwa. Przewidywano również, że pomyślne zrealizowanie zamiaru badawczego może być użyteczne przede wszystkim dla nauk

---

[12] Zgodnie z literą Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule i stopniach naukowych, Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 386.

[13] Termin „bezpieczeństwo militarne" rozumiany jest jako prawie tożsamy z określeniem "obronność". Zob. B.Balcerowicz, J.Marczak, J.Pawłowski, Problemy strategii obronnej Polski, Warszawa (AON) 1993, s. 233.; "Obronność" jest pojęciem węższym (niż bezpieczeństwo - przyp. H.B.) i obejmuje przeciwstawienie się zagrożeniom wojennym - S.Koziej, Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, [w:] *Zeszyty Naukowe* AON nr 4 1993, s. 53.

[14] Zestawienie ilościowe publikacji na temat wojska i obronności w prasie polskiej w latach 1990-1993, oprac. M.Piekarski, [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 8 1994 , s. 8-9.

wojskowych, a także jako przyczynek do badań współczesnego parlamentaryzmu w Polsce.

Potrzeba bezpieczeństwa jest zasadniczą częścią interesu każdej zbiorowości. Zatem również i państwa, jako instytucji związanej z ochroną bezpieczeństwa narodu.[15] A stan bezpieczeństwa każdego państwa był i jest determinowany czynnikiem militarnym. W Europie jeszcze w latach osiemdziesiątych rola tego czynnika była zasadnicza.[16] Znaczenie tej składowej bezpieczeństwa jednak zaczęło maleć po 1989 r. Pojawiła się tendencja do szerszego traktowania kategorii bezpieczeństwa, a jego wymiar militarny, przede wszystkim w wyniku rozpadu tzw. bipolarnego podziału świata tracił na znaczeniu. Towarzyszył temu spadek zainteresowania badaniem tego problemu. Nie kwestionując rzeczywistego ograniczenia roli czynnika militarnego należy wskazać jednakże, że jego znaczenie nie zanikło.

Punktem wyjścia w podjętych badaniach było określenie zakresu pojęciowego używanych terminów. Podstawowy termin „bezpieczeństwo" był i jest nadal różnie definiowany. Szczególnie mocno akcentowano to w okresie, który dotyczy cezury początkowej przyjętej w rozprawie.[17] Jeszcze w 1997 r. te wątpliwości nadal pozostawały.[18] Konieczne jest jednak podkreślenie, że w przeciwieństwie do terminu „bezpieczeństwo militarne", literatura na temat istoty „bezpieczeństwa" jest rozległa. Można by cytować co najmniej kilkudziesięciu autorów polskich i spoza kraju podejmujących tę tematykę. Zagadnienie to podejmowane jest także na gruncie nauk wojskowych, m.in. przez B.Balcerowicza, L.Łukaszuka, W.Kosteckiego, S.Kozieja, C.Rutkowskiego i R.Wróblewskiego.[19] O trudnościach w zdefiniowaniu bezpieczeństwa narodowego świadczą m.in. i takie fakty, jak brak tych kategorii

---

[15] Raport o stanie bezpieczeństwa państwa-aspekty zewnętrzne, Warszawa 1993, s.8-9.

[16] Zob. W.Multan, Wojskowe aspekty bezpieczeństwa europejskiego w latach osiemdziesiątych [w:] *Sprawy Międzynarodowe* nr 7 1982, s. 41 i nast.; A.Towpik, Madryt a wojskowe aspekty bezpieczeństwa europejskiego [w:] *Sprawy Międzynarodowe* nr 1 1984, s. 39 i nast.; Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski, red. A.D.Rotfeld, Warszawa 1986, s. 14-15.

[17] Zob. np. Państwo i konstytucja. Zbiór studiów, red. W.Sokolewicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989, s. 116 i Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski, red. A.D.Rotfeld, Warszawa 1986, s. 15.

[18] Zob. W.Flera, Tworzenie europejskiego systemu bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo europejskie. Koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski, Warszawa 1997, s. 38: *„Klasyczna definicja, ograniczająca bezpieczeństwo do bezpieczeństwa militarnego wydaje się zbyt wąska w obecnej sytuacji międzynarodowej".*

[19] Niektóre prace wskazano w bibliografii.

pojęciowych w historycznej już *Encyklopedii wojskowej, Leksykonie wiedzy wojskowej* oraz częściowe rozwiązanie problemu w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego.*[20]

W rozprawie przyjęto rozumienie określenia bezpieczeństwa narodowego podobnie, jak to uczyniono w Słowniku..., czyli jako *„...stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa.*"[21] Oceniając ponadto, że w literaturze przedmiotu słusznie przykłada się dużą uwagę do tego, iż jest to także proces, rozważania podjęte w pracy dotyczą i „stanu", i „procesu".

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uwarunkowania dotyczące terminologii proponuje się rozumieć bezpieczeństwo militarne w znaczeniu procesu zmierzającego do uzyskania stanu niezagrożenia, spokoju i pewności wobec zagrożeń typu wojskowego, wojennego.

Celem głównym rozprawy było zatem zbadanie stanu, uwarunkowań i rezultatów prac izby poselskiej parlamentu w zakresie bezpieczeństwa militarnego Polski po 1989 roku, a także rozwiązanie zagadnienia naukowego, które zawarto w próbie określenia stopnia podejmowania problematyki obronnej i wojskowej w różnych formach prac Sejmu. Do rozwiązania zasadniczego problemu rozprawy przyjęto podział i określenie systemu obronnego państwa zaprezentowane w *Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa.*[22]

Celowi zasadniczemu podporządkowano cele bardziej szczegółowe.

Cel diagnostyczny - na podstawie uzyskanej w wyniku badań wiedzy, przeprowadzonych studiów nad bazą źródłową, literaturą przedmiotu, ich analizy - chciano zidentyfikować, zbadać i scharakteryzować poszczególne fakty, zjawiska i procesy oraz ich uwarunkowania związane z kształtowaniem w Sejmie polityki obronnej państwa;

---

[20] Encyklopedia wojskowa, red. O.Laskowski, t.1, Warszawa 1931 r. (reprint 1996 r.); Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979 ; Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa (BPI MON) 1996.

[21] Słownik terminów ..., op. cit., s. 123. Por. też: tamże, s. 12-14.

[22] Dokument przyjęty jednomyślnie przez Komitet Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r. Zob. *Przegląd Rządowy* nr 12 1992 , s. 79.

Cel weryfikacyjny - zamierzano podjąć próbę weryfikacji i uzupełnienia dotychczasowego stanu badań nad zagadnieniami bezpieczeństwa i obronności państwa znajdującymi wyraz w działalności izby poselskiej;

Cel prognostyczny - założono ustalenie istotnych związków przyczynowo-skutkowych i tendencji współdecydujących o postępie w procesie dalszych zmian i rozwiązywaniu podstawowych problemów bezpieczeństwa militarnego kraju.

Przewidywano, że zrealizowanie celów badawczych może przybliżyć zrozumienie i ewentualne praktyczne wykorzystanie wykrytych współzależności w budowaniu docelowego systemu obronnego Polski oraz przyczynić się do lepszego stosowania określonych ustaleń nauki prawa konstytucyjnego zgodnie z potrzebami nauk wojskowych, zasadniczo zorientowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów bezpieczeństwa i obronności państwa.

Główny problem badawczy ogniskował się wokół znalezienia odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu działalność Sejmu, jako instytucji mającej mandat narodu do rozstrzygania o problemach bezpieczeństwa i obronności wpływała na treści, zakres i tempo zmian w obszarze polityki obronnej, a w szczególności jej wojskowych aspektów bezpieczeństwa.

Problemy cząstkowe określono następująco:

1. Jakie przesłanki i uwarunkowania decydowały o podejmowaniu i odnoszeniu się Sejmu do takich istotnych zagadnień obronnych, jak: kierowanie w systemie obronnym państwa, finansowanie obrony narodowej, porozumienia wojskowe z innymi państwami, kształtowanie wielkości, struktury i zasad dowodzenia Wojskiem Polskim;

2. W jaki sposób artykułowano stanowisko wobec elementów systemu obronnego usytuowanych poza siłami zbrojnymi;

3. Jakie przyczyny spowodowały, że w okresie tak ważnych przewartościowań życia wewnętrznego kraju Sejm nie zdołał definitywnie rozpatrzyć i ukształtować najważniejszych rozwiązań organizacyjno-legislacyjnych dla zasadniczych problemów obronności;

4. Wspólne i odmienne cechy rozstrzygnięć podjętych przez izbę poselską.

Podstawową hipotezą było twierdzenie, że Sejm działając w określonych przez dynamiczny proces transformacji ustrojowej warunkach, pozostawał istotnym podmiotem polityki obronnej państwa i właściwie oddziaływał na kształtowanie bezpieczeństwa militarnego Polski, godząc na ogół dobrze sprzeczności wynikające z potrzeb obronnych z realnymi możliwościami kraju.

Jeżeli zatem spełniał on swoje konstytucyjne zadania w odniesieniu do obrony narodowej, to dlaczego nie zdołano osiągnąć zasadniczego postępu w rozwiązywaniu zadań z dziedziny bezpieczeństwa militarnego państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, za celowe przyjęto dokonanie w rozprawie weryfikacji kolejnych hipotez, które sformułowano w następujący sposób:

1. Udział Sejmu w procesie kształtowania i kontroli systemu obronnego był bezsporny, pożądany i niezbędny;

2. Sejm będąc wyposażony w podstawowe konstytucyjne, normatywne, ustalające i kontrolne kompetencje miał warunki, aby określać adekwatnie do zmieniających się potrzeb ilość środków na obronność kraju i właściwie kontrolować zasadność ich wykorzystania;

3. Operatywna praca izby poselskiej mogła skutecznie wpływać na wszystkie elementy systemu bezpieczeństwa państwa i sprzyjała wykonywaniu przez ten system zadań obronnych;

4. Sytuacja ogólna w państwie oddziaływała na przebieg i rezultaty procesu decyzyjnego w Sejmie. Oprócz niej występowały różnorakie interesy i współzależności wewnątrz tej izby parlamentu i pomiędzy elementami struktury państwowej, współuczestniczącymi w formułowaniu celów, zasad i sposobów funkcjonowania elementów systemu obronnego państwa, które rzutowały na tok prac parlamentarnych;

5. Brak pełnej legitymizacji działań Sejmu X kadencji i rozdrobnienie Sejmu I kadencji nie były jedynymi i najważniejszymi przesłankami niedostatku rozstrzygnięć w podstawowych kwestiach obronności kraju. Duży wysiłek legislacyjny i inspiracyjny Sejmu II kadencji nie zakończył procesu kształtowania systemu obronnego Polski.

Pozostając na gruncie metody, jako "*sposobu naukowego badania rzeczy i zjawisk*"[23] oraz pamiętając, iż metodę naukową można określić mianem zespołu czynności, które należy wykonać i procesów, które muszą się odbyć, aby można było otrzymać uzasadnione i sprawdzone twierdzenie o badanych faktach,[24] wykorzystano wybrane podstawowe metody badawcze stosowane w naukach społecznych i wojskowych.

Do rozwiązania problemu badawczego zastosowano procedury wyjaśniające typu faktograficznego i eksplanacyjnego, a zatem wyjaśnianie przez opis, podanie genezy, określenie miejsca w strukturze i możliwie pełnych przyczyn badanych zjawisk i procesów. Uzasadnianie hipotez oparto na bezpośredniej metodzie ustalania faktów, z odwołaniem do autentyczności źródeł (w tym niepublikowanych, zwłaszcza stenogramów) i wiarogodności w nich zawartej[25] oraz do wiedzy pozaźródłowej. W tym ostatnim elemencie posługiwano się m.in. metodą wnioskowania dedukcyjnego. Proste wnioskowanie deskryptywne stosowano wtedy, gdy nie istniała konieczność zagłębiania się w dodatkowe objaśnienia.

Wykorzystywano metodę porównawczą. Sprzyjała ona ustalaniu faktów poprzez wnioskowanie, pomagała w poszukiwaniu związków przyczynowych i sprawdzaniu hipotez właśnie w związku z występującymi faktami. Sądzić można, że pozwoliła ona też na lepszą ogólną rekonstrukcję faktów i zjawisk związanych z wypracowaniem stanowisk i decyzji sejmowych.[26]

Zasadniczo jednakże korzystano z klasycznych metod poznania naukowego, konkretyzujących się w analizie i syntezie, w tym analizie identyfikacyjnej, problemowej, systemowej i funkcjonalnej.

Analiza identyfikacyjna posłużyła do podjęcia prób określenia prawidłowości i tendencji występujących w działalności Sejmów poszczególnych kadencji, które poddano badaniu. Można mieć nadzieję, że analiza problemowa wsparła właściwsze uchwycenie zależności pomiędzy różnymi interesami reprezentowany-

---

[23] Słownik języka polskiego, t.1, red. M.Szymczak, Warszawa 1979, s. 144.
[24] T.Tomaszewski, Wstęp do psychologii, Warszawa 1971, s. 26.
[25] Na znaczenie docierania do źródeł niepublikowanych i dokonywanie na ich podstawie weryfikacji uogólnionych wyobrażeń zwraca uwagę np. W.Pytkowski, Organizacja badań i ocena prac naukowych, Warszawa 1981, s. 98.
[26] Metodę tę wykorzystywaną w naukach wojskowych opisuje m.in. E.Wiśniewski, Metodyka wojskowych badań naukowych, cz.1, zeszyt 3, Warszawa (AON) 1990, s. 75 i 76.

mi w komisjach sejmowych i klubach parlamentarnych, a skutkami podejmowanych przez posłów działań. Zastosowane elementy analizy systemowej dopomóc miały w ustaleniu relacji i wpływu struktur pozaparlamentarnych na postrzeganie i traktowanie w Sejmie zadań ze sfery obronnej. Funkcjonalna metoda analizy wartości i zasad stanowionego w parlamencie prawa w dziedzinie obronności stworzyła szansę rozpatrzenia niektórych skutków zastosowanych regulacji prawnych (w tym konstytucyjnych) w praktyce.

Tak pojmowana analiza objęła przede wszystkim ustalanie stanów początkowych badanych zjawisk i procesów, ich rezultatów końcowych, ale i głównie rekonstrukcję stanów pośrednich.[27]

Realizacja dociekań badawczych znalazła w związku z tym odzwierciedlenie w czterech zasadniczych rozdziałach i zakończeniu pracy. O przyjętej strukturze pracy zadecydowały funkcje Sejmu. Uwzględniono trzy jego funkcje: ustawodawczą, budżetową i kontrolną.

Pierwszy rozdział rozprawy poświęcony został konstytucyjnemu umocowaniu Sejmu w systemie władzy państwowej i kompetencjom tego organu w zakresie kształtowania polityki obronnej państwa. Badane zagadnienia rozpatrzono według ustaleń zawartych w obowiązujących normach konstytucyjnych oraz innych regulacjach ustawowych. Wskazano na uwarunkowania historyczne i rozwiązania przyjęte w innych państwach.

W rozdziale drugim zawarto rozważania związane z zasadniczymi problemami obronności, które znalazły odzwierciedlenie w pracy legislacyjnej Sejmu. U podstaw analiz legła jedna z najważniejszych funkcji Sejmu - ustawodawcza. Wśród nich sytuowały się m.in. takie główne kwestie, jak: kierowanie obronnością, normowanie zasad służby wojskowej, tradycje oręża polskiego, gospodarka mieniem obrony narodowej, zagadnienie porozumień z innymi państwami i współpracy wojskowej z zagranicą i inne.

---

[27] Znaczenie tego fragmentu procesu badań bardzo wyraźnie podkreśla S.Nowak. Wskazuje on na możliwość uchwycenia kierunku obserwowanych zmian dzięki przyjęciu takiej metody w postępowaniu badawczym. Zob. S.Nowak, Metodologia badań społecznych, Warszawa 1989, s. 257 i 258.

W rozdziale trzecim przedstawione zostały wyniki badań dotyczących oddziaływania izby poselskiej na zagadnienie uczestniczenia Sejmu w kształtowaniu planów dotyczących finansowania potrzeb obronnych państwa.

W czwartym rozdziale pomieszczono te sprawy, które nawiązują do wykonywania przez Sejm jego funkcji kontrolnej w szerokim jej rozumieniu. Skupiono uwagę na doktrynie obronnej, zarządzaniu bezpieczeństwem militarnym, siłach zbrojnych, na tematyce przemysłu obronnego, obrony terytorialnej i cywilnej, niektórych innych elementach pozamilitarnych podsystemu SOP.

Zakończenie objęło głównie wnioski i odniesienia do przyjętych hipotez. Rozprawę uzupełniły aneksy.

Starano się, aby ważniejsze zagadnienia podejmowane w poszczególnych częściach rozprawy były rozpatrywane na tle porównawczym z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach demokratycznych. Trudno przecież badać bezpieczeństwo pojedynczego państwa w oderwaniu od bezpieczeństwa innych państw.

U podstaw nakreślonego przez autora obszaru badań znalazły się ogólniejsze założenia-implikacje „zewnętrzne", które opisać można ponadto następująco: bezpieczeństwo Polski jest częścią ogólnego bezpieczeństwa międzynarodowego, oznaczającego w efekcie dążenie do wolności od zagrożeń; polityka bezpieczeństwa europejskiego obejmuje euroatlantycką wspólnotę interesów, głównie militarnych, ale również politycznych i gospodarczych; zbudowanie nowej struktury bezpieczeństwa europejskiego jest celem polskich dążeń w zakresie bezpieczeństwa.

1. KOMPETENCJE SEJMU W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO POLSKI.

1.1. Historyczne uwarunkowania kompetencji parlamentów w sprawach obronnych.

U progu epoki nowożytnej w XVII wieku w niektórych krajach europejskich mogliśmy zaobserwować rosnący udział społeczeństw w procesie rządzenia. W Anglii umacniała się monarchia konstytucyjna. W innych krajach powstawały zręby ustrojów republikańskich. W jeszcze innych wydawała się być w rozkwicie monarchia absolutna. Monarchia renesansowa była państwem mieszanym, w którym współwystępowało kojarzenie praw stanów i króla. Respektował on i chronił prawa i przywileje poddanych.[1]

W tym czasie wojna była zjawiskiem codziennym i powszechnym. Władcy postępowali zgodnie z zasadami Machiavellego, "wielkiego manipulatora" (K.T.Toeplitz) i utrzymywali liczne armie.[2] Ich obszar kompetencji ulegał ograniczeniom, także w sferze wojskowej.

Występujące coraz liczniej różne ciała przedstawicielskie poszerzały swoje uprawnienia ustawodawcze. Z czasem ich jurysdykcja zaczynała również dotyczyć zadań władczych i kontrolnych wobec władzy wykonawczej. W tym obszarze praktyka była jednak bardzo zróżnicowana. W części państw postępował wzrost prerogatyw instytucji typu parlamentarnego, gdzie indziej mieliśmy do czynienia z procesami umacniania się absolutyzmu (Rosja, Turcja, częściowo Francja).

Dziewiętnastowieczna Europa miała już ukształtowany ogólnie system trójpodziału władzy, który z modyfikacjami funkcjonuje współcześnie. Mamy zatem najczęściej dwuizbowe organy przedstawicielskie, w których pojawiły się komisje - początkowo specjalne, później stałe - w tym zajmujące się sprawami wojska.

Szybko rozwijał się parlamentaryzm francuski. To tu wystąpiły najpowszechniej właśnie komisje, jako wyspecjalizowane zespoły do pracy nad konkretnymi ob-

---

[1] Interesująco temat ten rozwija prof. J.Baszkiewicz w cyklu artykułów pt. "Rządzący i rządzeni", publikowanych w latach 1995 i 1996 na łamach *Prawa i Życia.*

[2] "...nie być nigdy bezczynnym w czasie pokoju, lecz zapobiegliwie gromadzić zasoby, którymi można by posłużyć się w czasach przeciwności, aby los, gdy się odmieni zastał go [księcia-króla-przyp. H.B.] przygotowanym do odparcia ciosów." N.Machiavelli, Książę, Warszawa 1984, s.79.

szarami działalności ustawodawczej, finansowej i kontrolnej zgromadzenia narodowego. Pierwszą stałą komisją była komisja budżetowa.[3]

Wraz ze wzrostem roli parlamentu rozwijały się komisje stałe. Ich znaczenia nie pomniejszał fakt, iż nie miały one umocowania konstytucyjnego. Byt tych ciał określały regulaminy wewnątrzparlamentarne.

Kształtujące się nowoczesne państwo wymagało sprawnie funkcjonujących organów. Liczny parlament stawał się z czasem zbyt ociężały w działaniu. Rodziło się zapotrzebowanie na efektywniej pracujące struktury. I w tę rzeczywistą potrzebę wpisały się komisje. Na mocy rezolucji Izby Deputowanych we Francji w 1902 r. zalegalizowano pierwsze 16 komisji stałych.[4]

Rozwój parlamentaryzmu w zarysowanym powyżej kierunku, a więc z wyraźnie widocznym umacnianiem się przewagi legislatywy nad władzą wykonawczą i towarzyszącymi temu procesami rozwoju form pracy parlamentarnej miał miejsce również poza Europą. Tendencja ta typowa była także dla Stanów Zjednoczonych.[5]

Potwierdzana w praktyce omnipotencja legislatywy wiązała się z popularną tezą republikańską o dominacji w systemie sprawowania władzy zgromadzenia przedstawicielskiego. Skrajnym przejawem tego stanowiska były próby istotnej ingerencji parlamentu w struktury funkcjonalne rządów.[6]

System władzy państwowej opierający się na podporządkowaniu rządu parlamentowi ukształtował się we Francji, ale już z początkiem wieku XX zaczęły go przejmować pozostałe państwa europejskie. Po krótkookresowym osłabieniu rozwoju parlamentaryzmu przed wybuchem I wojny światowej, w okresie międzywojennym ostatecznie system taki zatriumfował w monarchiach naszego kontynentu.

Z przejmowaniem przez parlamenty coraz większego obszaru odpowiedzialności, począwszy od finansów państwa, wiązało się wkraczanie w obszary kiedyś zastrzeżone wyłącznie dla króla czy w ogóle egzekutywy. Do sfer objętych poufno-

---

[3] H.Labbe, De la preparation des lois dans les commissions parlementaires, Paris 1901, s.33. Za: Z.Wasik, Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji marcowej, Toruń 1981, s. 61.

[4] Zob. Z.Wasik, op. cit., s.65.

[5] Prezydent W.Wilson próbując określić jednym zdaniem formę rządów amerykańskich stwierdził, że jest to panowanie przewodniczących stałych komitetów Kongresu. Por. J.M. Shafritz, Dictionary of American Government and Politics, Chicago 1988, s.117.

[6] Zob. J.Stembrowicz, Rząd w systemie parlamentarnym, Warszawa 1982, s. 81.

ścią zawsze zaliczano politykę zagraniczną oraz sprawy bezpieczeństwa państwa. Przypomnijmy jednakże, iż już w siedemnastowiecznej Francji dla ludu nie było tajemnicą marnotrawienie pieniędzy przeznaczonych na wojsko. To między innymi dlatego zanikał respekt dla porządku monarchicznego.[7] Zatem wkraczanie parlamentu w problematykę wojskową nie było czymś szczególnie wyjątkowym.

1.2. Współczesne doświadczenia państw w zakresie regulacji problematyki obronnej.

1.2.1. Charakterystyka ogólna.

Po zakończeniu II wojny światowej w zachodniej części Europy podstawowym systemem państwa stał się system parlamentarnej zwierzchności zgromadzeń narodowych nad rządem. Demokracja parlamentarna rozwijała się ponadto poza starym kontynentem. W takim kierunku szły rozwiązania konstytucyjne Francji, z niektórymi wyjątkami krajów nordyckich oraz Włoch i Niemiec, w których definitywnie zarzucono ideę prezydenckiej republiki z 1919 roku. Powojenne konstytucje coraz wyraźniej spychały rolę głów państw na dalszy plan. W Japonii np. rolę cesarza ograniczono wyłącznie do symbolu władzy państwowej. Proces postępującej supremacji parlamentu uległ pewnemu zakłóceniu we Francji, dotąd służącej za klasyczny przykład nad wyraz pełnej podległości rządu parlamentowi. W 1958 roku nastąpiła bowiem dekompozycja systemu IV Republiki. Wojna w Algierii oraz szczególna pozycja de Gaulle'a miały w tym wypadku chyba zasadnicze znaczenie dla tak istotnych przewartościowań w tym państwie. W okresie po ostatniej wojnie światowej nieco odmienna sytuacja panowała w Wielkiej Brytanii, kraju o ugruntowanej, wieloletniej tradycji. W systemie władzy państwowej nadal honorowe miejsce przypadało koronie, ale kosztem - zwłaszcza Izby Gmin - wzrastało realne znaczenie premiera.

Zanik rzeczywistej roli głowy państwa był i jest cechą charakterystyczną w rozwoju systemu parlamentarnego na drodze od "*parlamentaryzmu równowagi do parlamentaryzmu odpowiedzialności politycznej rządu.*"[8]

---

[7] Zob. J.Baszkiewicz, Richelieu, Warszawa 1984, s.367.
[8] J.Stembrowicz, op. cit., s. 360.

Współcześnie mamy zatem do czynienia z tendencją dominującą w systemach sprawowania władzy państwowej, o której wyżej wzmiankowano. Przy czym ze względu na charakter relacji pomiędzy poszczególnymi elementami władzy możemy wyróżnić systemy rządów typu: parlamentarno-gabinetowego, gabinetowo-parlamentarnego, prezydenckiego, mieszanego i parlamentarno-komitetowego.[9] W większości państw Europy występuje pierwszy z wymienionych typów.

Najogólniej rzecz ujmując można stwierdzić, iż ciała przedstawicielskie swoje kompetencje realizują wokół dwóch zasadniczych funkcji: ustawodawczej i kontrolnej. Stosownie do przedstawionych systemów sprawowania władzy w poszczególnych państwach mamy do czynienia prawie wyłącznie z realizacją funkcji podstawowych (np. Francja, Wielka Brytania) lub też funkcji rozszerzających kompetencje legislatywy o ustalanie zasadniczych kierunków polityki państwa, decyzyjnych - również w obszarze obronności (Belgia, Dania), czy też ustrojodawczych i kreacyjnych (państwa Europy Środkowo-Wschodniej).

Większość parlamentów demokratycznych państw ma usankcjonowane prawem lub zwyczajem uprawnienia do całokształtu kontroli problematyki wojskowej, współdecydowania o doktrynie obronnej, określania parametrów sił zbrojnych, wreszcie poprzez ustalanie budżetu, głębokiego wnikania w sferę obronną.

Jeżeli chodzi o konkretne zapisy konstytucyjne dotyczące obronności, to zauważyć można ich dużą różnorodność. W niektórych konstytucjach znajdujemy tę problematykę rozproszoną w kilku rozdziałach. W innych widać wyraźną próbę zamiaru koncentracji zagadnień wojskowych, ale w żadnym - z poddanych analizie - akcie konstytucyjnym w rozdziałach dotyczących obronności nie pomieszczono szczegółowych kwestii zwierzchnictwa i kompetencji poszczególnych organów władzy nad siłami zbrojnymi. Charakterystyczne jest ponadto występowanie zagadnień związanych z obronnością w rozdziałach o prawach i obowiązkach obywateli.[10]

---

[9] Zob. Homo Politicus. Wstęp do nauki o polityce, red. S.Filipowicz, Warszawa 1993, s.132

[10] Zob. A.Hrynkiewicz-Żabicki, Zagadnienia obronności w konstytucjach wybranych państw o ugruntowanej demokracji, [w:] Obronność państwa. Problematyka konstytucyjno-prawna, Warszawa 1995 (Biuro Parlamentarne MON), s.87.

Praca współczesnego parlamentu ogniskuje się przede wszystkim w komisjach. To tu skupia się rzeczywista działalność prawodawcza, decyzyjna i kontrolna, a nie na forum plenarnym. Komisje szeroko korzystają z analiz i propozycji wyspecjalizowanych agend (nie tylko parlamentarnych - przyp. H.B.), działalności eksperckiej i usług osób nie będących deputowanymi. Stałe komisje zajmujące się problematyką obronną działają w większości państw niejawnie (w Polsce obrady niejawne komisji obrony narodowej mają charakter incydentalny, ale sytuacja w tym zakresie zmienia się począwszy od II kadencji - przyp.H.B.) i stwarza to dobre warunki, aby parlamentarzyści uzyskiwali dogłębną wiedzę o wszystkich sprawach istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa militarnego państwa. Szczególnie wnikliwie komisje pracują nad budżetami obronnymi.

Obok komisji stałych występują powszechnie (poza krajami nordyckimi, gdzie komisje wojskowe mają zapisane bardzo szczegółowo zakresy działania - przyp. H.B.) komisje śledcze. Status taki ma np. komisja obrony niemieckiego Bundestagu.

Nie wnikając w tej części rozprawy w liczne inne szczegóły, wydaje się być uzasadnione wskazanie na niektóre kompetencje parlamentarzysty. Korzysta on szeroko z interpelacji jako sposobu uzyskiwania informacji, ale i zarazem wykonywania kontroli nad rządem (jego funkcjonariuszami). Procedura interpelacji zawiera groźbę dymisji rządu i czyni z niej ważny, choć rzadziej występujący, oręż posła. Najpowszechniejszym środkiem kontroli parlamentarnej adresowanej do członków rządu stały się pytania (ustne lub pisemne). O roli tej formy pracy wewnątrzparlamentarnej zadecydowała nieskomplikowana procedura, atrakcyjność wynikająca z możliwości zwrócenia uwagi opinii publicznej na określony segment działalności rządu oraz brak sankcji oceniającej i wiążącej rząd lub określonego ministra.

1.2.2. Rozwiązania w niektórych państwach sąsiednich.

Utrwalone wieloletnią praktyką demokratyczne rozstrzygnięcia w interesującej nas kwestii kompetencji ciał przedstawicielskich w obszarze odpowiedzialności za bezpieczeństwo militarne znajdujemy u naszego zachodniego sąsiada, w **Niemczech**.

Prawo ostatecznego decydowania o wojnie i pokoju posiada parlament. Natomiast konstytucja niemiecka dość nietypowo, w porównaniu z innymi tego typu aktami państw demokratycznych, rozwiązuje zagadnienie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Powierza ona bowiem tę funkcję do wypełniania w czasie pokoju ministrowi obrony, a w czasie wojny kanclerzowi federalnemu (art.65a). Kierowanie sprawami bezpieczeństwa militarnego usytuowano wyraźnie w gestii jedynego organu władzy wykonawczej, odpowiedzialnego przed parlamentem, który z kolei odgrywa wiodącą rolę w strukturze podziału władz państwa (art.20 ustawy zasadniczej). W związku z tym Bundestag wyposażony został w niezbędne uprawnienia i ukształtował odpowiednie wewnętrzne organy kontrolne, aby właściwie równoważyć kompetencje władzy wykonawczej w dziedzinie wojskowej. H.Stein wskazuje na urzeczywistnienie idei suwerenności narodu w odniesieniu do obronności poprzez ścisłe powiązanie parlamentu z siłami zbrojnymi.[11] Bundestag odgrywa wiodącą rolę w kontroli sił zbrojnych.

Bezpośrednie oddziaływanie Bundestagu na sprawy bezpieczeństwa znajduje odzwierciedlenie w konstytucyjnym umocowaniu komisji obrony z jednoczesnym nadaniem jej uprawnień kontrolnych (art. 45a) oraz powołaniu pełnomocnika tej izby do spraw wojskowych (art. 45b).

Komisja obrony składa się z około czterdziestu członków, reprezentantów wszystkich frakcji i grup partyjnych będących w Bundestagu. Jej zadania i tryb pracy reguluje regulamin parlamentu federalnego. Może ona stosować procedury postępowania karnego oraz żądać pomocy prawnej organów administracyjnych i sądowych. Pełnomocnik Bundestagu do spraw wojskowych jest swego rodzaju rzecznikiem praw obywatelskich. Jego kadencja trwa pięć lat. Dysponuje biurem, w którym zatrudnionych jest ponad pięćdziesięciu pracowników etatowych.

Przyjęcie takich rozwiązań dla parlamentarnych kompetencji w obszarze dotyczącym bezpieczeństwa militarnego stanowi przypadek wyjątkowy w porównaniu z innymi państwami, zarówno w odniesieniu do wspomnianego umocowania i zakresu kompetencji komisji obrony, jak i zwłaszcza urzędu specjalnego pełnomocnika.

---

[11] Zob. H.Stein, Wojsko i demokracja, Warszawa 1992, s.10.

Poza klasyczną funkcją współkształtowania i kontroli budżetu obronnego, Bundestag korzysta z wyników pracy komisji skarg i zażaleń w odniesieniu do spraw wojskowych. Poprzez budżet izba określa liczebność i zasadniczą strukturę sił zbrojnych (co nie jest już czymś wyjątkowym - przyp. H.B).

Niemiecki poseł posiada szerokie możliwości wykonywania swojej funkcji. Ma on do dyspozycji służby naukowo-badawcze (np. sekretariat komisji obrony usytuowany jest w departamencie służb naukowych). O wynikach pracy rządu członkowie komisji nie dowiadują się z prasy, radia lub telewizji. Rząd obowiązany jest do przedkładania informacji o zagadnieniach rozpatrywanych na jego posiedzeniu przed podaniem ich przedstawicielom publikatorów. Takie przesłuchania odbywają się w środy, bezpośrednio po posiedzeniach gabinetu.

Posłowie uczestniczą oczywiście w procesie legislacyjnym oraz posiadają prawo stawiania pytań rządowi. Zapytania poselskie są czworakiego rodzaju: ustne, pisemne, małe i duże. Realizacja tych uprawnień jest określona specjalną procedurą.[12]

Za polską południową granicą trwa intensywny proces przekształceń ustrojowych. Od początku 1993 roku sąsiadujemy z dwoma niezależnymi państwami, Czechami i Słowacją. Bezpieczeństwo obu tych nowych państw ma oczywisty związek z bezpieczeństwem Polski.

W **Czechach** zmiany w dziedzinie obronnej mają dogłębny charakter i nie obserwuje się istotnego spowolnienia ich tempa z powodu rozpadu dawnej federacji. Istotna rola przypada zwłaszcza parlamentarnej komisji obrony i bezpieczeństwa, która wydaje się mieć wiodące znaczenie w tym procesie (choć, co może być warte podkreślenia, konstytucja pozostawia parlamentowi prawie wyłącznie klasyczne uprawnienia). W dyskusji społecznej niedostatek pozytywnych, historycznych doświadczeń w wykorzystaniu armii jako gwaranta niepodległości zderza się z polityką zagraniczną mającą lepiej zapewnić bezpieczeństwo.[13]

---

[12] Szerzej zob. H.Kuzińska, Instytucje parlamentarne i rządowe w Republice Federalnej Niemiec, Infornacja nr 321 BSE, Warszawa, czerwiec 1995.

[13] Zob. S.Chrastil, Miejsce armii w demokratycznym społeczeństwie, [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 11 1995, s. 69.

Czesi zdecydowanie koncentrują się na sprawach ekonomiki, poświęcając zagadnieniom obronnym mniej miejsca. Można wysunąć tezę, iż prawie wyłącznie przez pryzmat ekonomiczno-finansowy rozwiązują swoje potrzeby związane z bezpieczeństwem militarnym.

W **Słowacji**, w porównaniu z Czechami, aktywność parlamentu i jego komisji obrony jest wyraźnie mniejsza. Konstytucja daje Radzie Narodowej typowe prerogatywy, wśród których wskazać można prawo do wypowiadania wojny oraz wyrażanie zgody na wysyłanie sił zbrojnych poza republikę (art.86).

Sytuacja u sąsiadów wschodnich jest dalece bardziej złożona i jej analiza z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy wydaje się być mniej użyteczna, może z wyjątkiem Litwy i częściowo Ukrainy.

Konstytucja litewska oprócz typowych w zasadzie dla każdego państwa demokratycznego kompetencji w zakresie obronności, w tym wprowadzania zarządzania bezpośredniego, stanu wojennego i wyjątkowego, ogłaszania mobilizacji i podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych, wylicza kilka innych istotnych uprawnień Sejmu. Wśród nich są między innymi: wskazanie, iż za zarządzanie i kierowanie siłami zbrojnymi państwa ponoszą przed nim odpowiedzialność rząd, minister obrony kraju i dowódca wojska oraz usytuowanie Przewodniczącego Sejmu w Radzie Obrony Państwa (art. 140). Ponadto prezydent musi uzyskać zgodę Sejmu na mianowanie i zwalnianie dowódcy sił zbrojnych (art. 84).

W konstytucji ukraińskiej, uchwalonej 28 czerwca 1996 r., zagwarantowano Radzie Najwyższej wiele uprawnień w sferze obronnej. Dotyczą one m.in.: ogłaszania stanu wojny i pokoju; aprobowania decyzji prezydenta o wykorzystaniu sił zbrojnych w razie zbrojnej napaści i zatwierdzania jego dekretów o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego; aprobowania decyzji o udzielaniu pomocy wojskowej innemu państwu; kierowania kontyngentu wojskowego za granicę; zezwalania na pobyt obcych wojsk na terytorium kraju oraz zatwierdzania struktury, liczby i określania funkcji sił zbrojnych (art. 85). Rada Bezpieczeństwa i Obrony Narodowej Ukrainy jest organem koordynującym sprawy bezpieczeństwa narodowego

i obrony przy prezydencie. W jej posiedzeniach może uczestniczyć przewodniczący Rady Najwyższej.

1.2.3. Zakres kompetencji parlamentów w innych państwach.

Skrótowej analizie poddamy sytuację w interesującej nas materii w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, we Włoszech, w Danii i na Węgrzech.

O pozycji **Kongresu Stanów Zjednoczonych** rozstrzyga konstytucja, przydając mu całość władzy ustawodawczej (art.1 ust.1) oraz dając mu uprawnienie do wypowiadania wojny i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (art.1 ust.8). Kongres jest jedynym organem władzy federalnej uprawnionym do stanowienia i zmiany ustawodawstwa związanego z obronnością. Podział kompetencji między nim i prezydentem, dowodzącym siłami zbrojnymi (art.2 ust.2) za pośrednictwem sekretarza obrony, poza konstytucją są ponadto określone w Ustawie o bezpieczeństwie narodowym z 1947 roku oraz w Ustawie Goldwatera-Nicholsa o reorganizacji Departamentu Obrony z 1986 roku. Prerogatywy Kongresu sprowadzić można do: uchwalania ustaw i budżetów wojskowych, decydowania o ogólnej strukturze sił zbrojnych, ich liczebności, zasadach tworzenia i utrzymania oraz zaopatrzenia. Wyposażony jest on w wiele uprawnień szczegółowych, między innymi jest również upoważniony do przesłuchiwania kandydatów na stanowiska sekretarza obrony, szefów departamentów rodzajów wojsk, ma prawo do opiniowania i zatwierdzania przewodniczącego Połączonego Komitetu Szefów Sztabów, posiada zdolność wprowadzania zmian w strukturze budżetu obrony. Zjawiskiem charakterystycznym jest fakt, iż Kongres bardziej koncentruje swoją uwagę na wydatkach wojskowych niż pozostałych, przy czym debaty na ten temat (tzw. hearnings) mają charakter publiczny. Przypomnieć jeszcze trzeba ważną pozycję komisji obrony zarówno, w Izbie Reprezentantów, jak i Senacie.[14]

---

[14] Do 1989 r. na blisko 20 tys. projektów ustaw, które wpłynęły do Kongresu, 90 procent z nich "umarło w komisjach". Zob. D.C.Saffell, Essentials of American Government. Change and Continuity, Belmont, California 1989, s. 74. W 1983 roku w trakcie 91 posiedzeń-przesłuchań komisji i podkomisji dokumenty skierowane przez Departament Obrony do Kongresu i z udziałem jego

W **Wielkiej Brytanii** zwierzchnikiem sił zbrojnych jest królowa, stojąca formalnie na czele władzy wykonawczej. Faktyczną władzę posiada jednak Komitet Obrony, któremu przewodniczy premier. Relacje między rządem a Izbą Gmin ukształtowały się w wieloletnim procesie, który spowodował stosowanie stałych form pozwalających parlamentowi na wpływanie na politykę obronną rządu. Kontrolę nad zagadnieniami obrony państwa sprawują parlamentarni sekretarze stanu i komisja obrony oraz komisja rachunków publicznych w Izbie Gmin. Parlamentowi przedstawiane są corocznie przede wszystkim trzyletnie plany ministerstwa obrony (w postaci dwóch zestawów planów) wymagających zatwierdzenia w drodze uchwały. Rząd przedstawia Oświadczenie o Planach Obronnych i tzw. Białą Księgę. Księga ta jest z reguły ponad stustronicowym dokumentem stanowiącym przegląd brytyjskiej polityki obronnej. Komisje, pozbawione z różnych powodów możliwości merytorycznej oceny, nie były jednak dotąd zbyt często skłonne wnikać szczegółowo w przedkładane dokumenty. Wieloletnia praktyka dominacji - aktualnie rządzącej jednej z głównych partii - w Izbie Gmin wpłynęła na mniejsze ich znaczenie niż jest to w innych państwach. Większe zainteresowanie parlamentarzystów sprawami wojskowymi wywołały dopiero protesty społeczne przeciwko wyścigowi zbrojeń.[15] Parlamentarzyści otrzymali prawo do pełniejszych informacji rządowych oraz nawiązywania indywidualnych kontaktów z wojskiem. Powstała w 1979 roku komisja obrony (w składzie jedenastu osób - przyp. H.B.) uzyskała prawo badania wydatków i polityki ministerstwa obrony. Otrzymuje ona niedostępne publicznie materiały dotyczące bezpieczeństwa militarnego. Nie dysponuje jednakże żadnym zapleczem badawczym.[16]

Francuska konstytucja ustala, że zasady organizacji obrony narodowej muszą być regulowane w drodze ustawowej (art. 34). Zgromadzenie Narodowe uchwala ustawy budżetowe i w związku z tym ma wgląd i może dokonywać ocen zasadności realizowanych wydatków wojskowych. Z tego też powodu obserwuje się ożywienie parlamentarnych komisji obrony, które pod rządami konstytucji V Repu-

---

przedstawicieli rozpatrywane były łącznie przez 1453 godziny. Zob. A.L.Clem, Congress. Powers, Processes, and Politics, Belmont, California 1989, s. 211.

[15] Zob. M.J.Zalewski, "Żelazna dama" z Downing Street, Warszawa 1985, s. 243 i następne.

[16] Por. M.Mróz, Rola parlamentu w planowaniu budżetu obronnego w Wielkiej Brytanii, Informacja nr 294 BSE, Warszawa, luty 1995, s.11.

bliki utraciły wiele na znaczeniu. Tutejszy parlament nie ma podstaw prawnych do sprawowania władzy decyzyjnej i ma faktycznie ograniczone kompetencje w sprawach wojskowych. Jego konstytucyjna prerogatywa do wyłącznego prawa wypowiadania wojny (art. 35) została zakwestionowana skutecznie przy okazji wojny w Zatoce Perskiej i nie wzbudziło to specjalnego poruszenia ani prawników, ani nie wywołało szerszego rezonansu w opinii publicznej. Parlament decyduje przede wszystkim o finansach wojska przez uchwalanie budżetu państwa. Nie ma kompetencji ustawowych dotyczących organizacji wojska (art.37).

Podstawową rolę na forum parlamentarnym w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa militarnego odgrywa Komisja Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego. Zajmuje się ona sprawami: ogólnej organizacji obrony, współpracy wojskowej, długoterminowymi zamierzeniami sił zbrojnych i przemysłu zbrojeniowego, służby personelu wojskowego i cywilnego, ustawowych rozstrzygnięć poboru do wojska. Nie dysponuje szczególnymi uprawnieniami w stosunku do innych komisji, tak jak to jest na przykład w przypadku niemieckim. Jej skład osobowy określa regulamin zgromadzenia na 1/8 ogólnej liczby posłów i obsadzana jest według propozycji klubów i grup parlamentarnych.[17]

Największa władza spoczywa na urzędzie prezydenckim. Coraz powszechniej jednak kwestionuje się uprawnienia prezydenta, albowiem ma on rzeczywiście kluczową i samodzielną pozycję w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Francji.[18]

W **Hiszpanii** skład sił zbrojnych określono konstytucyjnie, a ich organizację ustalono ustawowo (art. 8). Król jest naczelnym dowódcą wojskowym (art. 62). Parlament uchwala ustawy dotyczące obronności, budżet wojskowy i sprawuje kontrolę nad pracą rządu i administracji wojskowej. Ma prawo udzielania upoważnień do zawierania sojuszy wojskowych (art. 94) oraz rozpatrywania kierunków polityki obronnej, programów zbrojeniowych i inwestycji. W 1980 roku Kortezy Generalne przyjęły ustawę organiczną (nowelizowaną w 1984 roku - przyp. H.B.), zgodnie z którą siłami zbrojnymi kieruje minister obrony z delegacji udzielonej przez pre-

---

[17] Zob. L.Garlicki, Parlament a system kierowania i kontroli siłami zbrojnymi we Francji, [w:] *Biuletyn BSE. Ekspertyzy i opinie prawne*, 4(10)/93, grudzień 1994, s. 70.

miera. Organem doradczym i konsultacyjnym jest Rada Obrony Narodowej, której przewodzi król, a w czasie jego nieobecności premier.

We **Włoszech** parlament decyduje o stanie wojny i powierza rządowi odpowiednie pełnomocnictwa (art.78 konst.). Prezydent pozostaje zwierzchnikiem sił zbrojnych i jednocześnie przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony (art.87 konst.). Ciału przedstawicielskiemu przysługuje w szczególności uchwalanie ustaw, uprawnienie wytyczania ogólnej polityki obronnej i współkształtowania sił zbrojnych, przyjmowania budżetu i później aprobowania wydatków wojskowych, wskazywania rządowi obszarów niezbędnej interwencji dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, zobowiązywania rządu do realizacji innych wniosków dotyczących spraw militarnych. Typową rolę, jak w innych państwach, mają do odegrania parlamentarne komitety (komisje) obrony.[19]

Duński Folketing jest wyłącznym dysponentem sił zbrojnych (cz.III § 19 konst.). Jest on najważniejszym organem władzy państwowej decydującym o wojsku i jego funkcjonowaniu. Podstawę prawną funkcjonowania sił zbrojnych stanowi wieloletnia (z trzy do pięcioletnim horyzontem czasowym - przyp. H.B.) ustawa obronna uchwalana przez parlament. Niezależnie od niej każde działanie rządu podejmowane w obszarze bezpieczeństwa militarnego jest odrębnie analizowane. Projekty kolejnych ustaw obronnych są przygotowywane przez komisję obrony, która składa się zarówno z osób cywilnych, członków parlamentu, jak i wojskowych (wyższych oficerów na czele z dowódcą sił zbrojnych - przyp. H.B.). Mimo występowania reprezentacji kilkunastu partii politycznych w Folketingu nie zauważa się przenoszenia walki politycznej na sprawy dotyczące bezpieczeństwa militarnego Danii.

Węgrzy stosunkowo szybko doprowadzili do uregulowania spraw związanych ze swoim bezpieczeństwem militarnym. Przyjęta w 1990 roku konstytucja dała duże kompetencje Zgromadzeniu Krajowemu (rozdz.II § 19), wyznaczając prezydenta na naczelnego dowódcę (rozdz.III § 29). W 1993 roku uchwalono ustawę

---

[18] Szerzej zob. M.T.Viel, Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta Republiki i premiera, [w:] *Przegląd Sejmowy*, nr 1(9) 1995, s.89.

[19] Zob. M.Nuciari, The Civil Authorities' Responsibilities and the Military in Italy, [w:] E.Gilman, D.E.Herold, Democratic and Control Over Military Forces - Case Studies and Perspectives, Rome 1995, s.130 i 131.

o obronie narodowej. Zapisano w niej między innymi, iż w czasie pokoju armią kierują : zgromadzenie narodowe, prezydent, rząd, minister obrony narodowej, a także zgodnie z zakresem kompetencji - uprawniony minister (art. 4).[20] Parlament określa: zasady funkcjonowania sił zbrojnych, kierunki ich rozwoju, liczebność i skład oraz zapewnia finansowe i inne warunki realizacji przyjętych planów. Zgromadzenie Krajowe decyduje o powszechnej mobilizacji oraz wprowadza wyższe stany gotowości bojowej wojsk. Poważnymi prerogatywami dysponuje Komisja Obrony Zgromadzenia Krajowego (szerszymi niż Komisja Obrony Narodowej Sejmu RP - przyp. H.B.). Przesłuchuje ona między innymi i wyraża opinie o kandydatach na stanowiska: naczelnego dowódcy sił zbrojnych, szefa sztabu generalnego, dowódcy wojsk ochrony pogranicza. Niektórzy obserwatorzy zwracają jednak uwagę na fakt, iż komisja, pomimo szeroko zakrojonych uprawnień, jako całość nie jest widoczna w parlamencie. Uważa się przy tym, że jest mało aktywna, bo jej członkowie nie są dostatecznie kompetentni w sprawach obronnych.[21]

1.3. Polskie uwarunkowania historyczne.

Rodowód Sejmu RP sięga dzielnicowych wieców feudalnych i późniejszych zjazdów ogólnokrajowych i sejmikach lokalnych. W XV wieku zjazd ogólnopaństwowy nazywano sejmem wielkim lub walnym. Składał się on z dwu izb: Senatu i izby poselskiej. Zgodnie z postanowieniami artykułów henrykowskich Sejm zwyczajowo zwoływano co dwa lata na sześć tygodni. Prawo zwoływania Sejmu nadzwyczajnego przysługiwało królowi. W czasie bezkrólewia zbierał się Sejm konwokacyjny (elekcyjny), którego zadaniem było przygotowanie Sejmu koronacyjnego.

Początkom Sejmu polskiego towarzyszyły lata zwycięstw militarnych. Sukcesy wojskowe „wieku husarii i hetmaństwa" jednak przemijały, a państwo pogrążało się w chaosie. Sejm zrywany był przez liberum veto. Drugie, pod względem wielkości terytorium, państwo w Europie miało na początku XVIII wieku dwudziestoparotysięczną armię, do tego anachronicznie uszykowaną i wyposażoną. W tym czasie Prusy, Rosja i Austria dysponowały dziesięciokrotnie i więcej większym wojskiem.

---

[20] Za: P.Włodarski, S.Woronowicz, Polityka obronna państw Grupy Wyszehradzkiej, Warszawa 1994, s. 67.

Pisano o potrzebie odrodzenia siły Sejmu i gruntownej modernizacji wojska. Podejmowane próby poprawy stanu bezpieczeństwa militarnego kraju nie przynosiły oczekiwanych efektów.[22] Posłowie byli odpowiedzialni za sprawy wojskowe, ale powszechne pozostawało prawie wyłącznie sejmowe debatowanie, nie kończące się wymiernymi rezultatami.

W dziejach polskiego parlamentaryzmu szczególnie chwalebne miejsce ma Sejm Czteroletni. Uchwalił on pierwszą w Europie konstytucję, która wprowadzała jednolite państwo polskie, jednolite wojsko, ustanawiała rząd przy królu i administrację terenową, obowiązek obrony kraju nakładała na cały naród. Po trwającym wiele lat upadku wojskowości polskiej dawała początek nowoczesnej armii.[23] Już w 1788 roku Sejm zdecydował, że armią kierować będzie jemu podporządkowana Komisja Wojskowa, składająca się z 12 osób cywilnych i 6 wojskowych.[24]

Sejmy istniały w okresie rozbiorowym. Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie miały instytucje parlamentarne. W 1807 roku Napoleon nadał konstytucję Księstwu Warszawskiemu. Będąc przekonanym o cechującej Polaków anarchii ograniczył kompetencje Sejmu w zakresie procedury i terminów (projekt ustawy mógł być przyjęty lub odrzucony w całości, a posłowie zbierali się co dwa lata na wezwanie królewskie i obradowali do piętnastu dni).[25]

Sejmy pracowały także w czasie powstania listopadowego, w Rzeczpospolitej Krakowskiej (Zgromadzenie Reprezentantów), w Galicji, w Wielkim Księstwie Poznańskim i na Śląsku.

Pierwszym parlamentem niepodległej Polski był jednoizbowy Sejm Ustawodawczy, wybrany w "*bezwzględnie wolnych i uczciwych wyborach*".[26] Funkcjonował on w latach 1919 - 1922, a zatem w trakcie toczonych walk o granice i tworzenia się

---

[21] Por. M.M.Johnson, Civil - Military Relations in Central and Eastern Europe, [w:] E.Gilman, D.E.Herold, Democratic... op.cit., s. 36.

[22] W 1717 r. wprowadzono zmiany w przysiędze hetmańskiej ograniczając dysponowanie przez nich wojskiem. Zob. S.A.Poniatowski, Pierwsze kroki (fragment pamiętników), [w:] *Literatura* nr 3 1984, s. 28. "Sprawozdania z sejmów, (...) ukazują bardzo smutną treść. Jest to ustawiczna walka o podatki, których szlachta nie chce płacić,..." M.Tobiasz, Szlachta i możnowładztwo w dawnej Polsce, Kraków, bez oznaczenia roku wydania, s.76.

[23] Por. np. A.Zahorski, Miejsce i funkcje Wojska Polskiego w świetle Konstytucji 3 Maja, [w:] Tradycje i współczesne odniesienia polskiego parlamentaryzmu, Warszawa 1991.

[24] Zob. W.Stach, Wojsko i reforma systemu obronnego w dobie Sejmu czteroletniego, [w:] *Zeszyty Naukowe* AON nr 2 1996, s. 245.

[25] Zob. A.Ajnenkiel, Historia sejmu polskiego, t.II, cz.I, Warszawa 1989, s.15.

administracji państwowej i wojska. Ten Sejm na początku swojej działalności, w lutym 1919 roku, uchwalił tzw. małą konstytucję, w wyniku której usytuował siebie na czele wszystkich organów państwowych, a Naczelnika Państwa określił *"najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych".*[27] Zapoczątkował prace w zakresie ustawodawstwa wojskowego, w tym uchwalił np. ustawę o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów wojsk polskich, i pomimo różnorodnych ułomności, które towarzyszyły jego pracy w obszarze obronności, stworzył podstawy organizacyjne wojska odrodzonego państwa polskiego. Sejmowa komisja wojskowa cieszyła się przy tym opinią jednej z najpracowitszych.[28]

Wojna wymusiła dokonanie zmian w ustroju, który zaprowadzała mała konstytucja. W 1920 roku w drodze ustawy powołano Radę Obrony Państwa. Zakres jej działania obejmował podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących prowadzenia wojny i zawierania pokoju, jak również wydawanie stosownych aktów prawnych. W składzie Rady znalazł się między innymi marszałek i dziesięciu posłów delegowanych przez Sejm.

Najważniejszym jednak dokonaniem Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie Ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznawała ona Sejmowi pierwsze miejsce w systemie organów państwowych. Jemu oraz rządowi przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 2 i 10). Nie otrzymał tego prawa ani Senat, ani prezydent. Sejm ustalał stan liczebny wojska i decydował o corocznym poborze rekruta (art. 5). Najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych wyznaczono prezydenta, ale nie mógł on sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Minister spraw wojskowych za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego w czasie wojny odpowiadał przed Sejmem (art.46). Prezydentowi zezwolono na wypowiadanie wojny i zawieranie pokoju wyłącznie za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50). Sejm, w przeciwieństwie do rozwiązań obecnych, nie pracował w permanencji, lecz w sesyjnym systemie obrad (art. 25). Konstytucja gwarantowała prawa obywatelskie także członkom sił zbrojnych (art. 121), a o użyciu wojska do celów wewnętrznych miały rozstrzygać ustawy (art.123).

---

[26] Zob. S.Grabski, Pamiętniki, t.2, Warszawa 1989, s. 107.

[27] Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r., Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919 r., nr 19, poz. 226. Cyt. za: Źródła do historii Polski 1918 - 1939, cz.I, Warszawa 1981, s. 91.

Niezależnie od wielu przeciwności, w tym o bardzo szczególnym oddźwięku, jak np. zabójstwo prezydenta G.Narutowicza, postanowienia konstytucji marcowej (w przeciwieństwie do dokonań Konstytucji 3 Maja - przyp. H.B.) zostały wcielone w życie. Sejm stanowił do maja 1926 roku zasadnicze ogniwo dyspozycji państwowej.[29]

Trzydziestoosobowa Komisja Wojskowa została powołana jako jedna z pierwszych w Sejmie Ustawodawczym. Decyzja o tworzeniu stałych komisji nie wynikała z żadnych zapisów, nawet regulaminu, wymusiła ją rzeczywista potrzeba i prawdopodobnie wzorzec francuski, jaki wyraźnie w Polsce stosowano. Konstytucja marcowa wspominała już o komisjach (art. 29) delegując podjęcie szczegółowych rozstrzygnięć do regulaminu sejmowego.

Od początku istnienia Sejmu w niepodległej Polsce, zasadniczymi wyznacznikami kompetencji komisji wojskowych były funkcje ustawodawcza i kontrolna izby. Formalnie ranga komisji Sejmu była wyższa niż we Francji, ale ich kompetencje kontrolne nie były wyraźnie sformułowane.[30]

W Sejmie I kadencji II Rzeczypospolitej, w którym zasiadało 93 posłów z odbytą służbą wojskową, [31] Komisja Wojskowa rozpoczęła pracę od ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej. Ustawę uchwalono w 1924 roku i zakładała ona dwuletnią służbę wojskową, utrzymywanie armii stałej z corocznym poborem rekruta. W tym samym roku Sejm uchwalił ustawę o prawach i obowiązkach oficerów marynarki wojennej. Ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych nie zdołano uchwalić. (Notabene z problemem podobnym nie zdołano uporać się w latach 1989-1997.) Przyjęto jeszcze między innymi projekt ustawy o obowiązkach i prawach żołnierzy szeregowych. Budżet wojskowy po raz pierwszy prezentowany był na plenum sejmowym w 1924 roku.

Po wydarzeniach majowych 1926 roku doprowadzono do nowelizacji konstytucji marcowej. Nowela sierpniowa (ustawa z 2.08.1926 r.) spowodowała zmianę

---

[28] Zob. P.Stawecki, Polityka wojskowa Polski 1922 - 1926, Warszawa 1981, s. 159.
[29] Zob. A.Ajnenkiel, Polskie konstytucje, Warszawa 1982, s. 274.
[30] Zob. Z.Wasik, op.cit., s. 40.
[31] Ustalenie P.Stawecki, op. cit., s. 161 według T. i W.Rzepeccy, Sejm i Senat 1922 - 1927, Poznań 1927.

w układzie stosunków pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, w kierunku rozszerzenia uprawnień prezydenta, uszczuplając tym samym prawa Sejmu.

Sejm II kadencji wybrano w 1928 roku, jeszcze zgodnie z regulacjami ustanowionymi przez konstytucję marcową. Jego byt nie był długi. Rozwiązano go w 1930 roku. Zwolennicy J.Piłsudskiego od lat forsowali ideę utworzenia silnego rządu, niezależnego od Sejmu, motywując swoje dążenia kryzysem polskiego parlamentaryzmu - rzekomo ostrzejszego niż w innych państwach.[32]

Nowe, przedterminowe wybory odbyły się w listopadzie tego roku. W Sejmie, zwanym często "brzeskim", przedstawiciele BBWR podjęli początkowo próbę nowelizacji istniejącej konstytucji, ale w późniejszym czasie zarzucili ją i w 1935 roku, na podstawie innego projektu, wywodzącego się z tego ugrupowania, przyjęto nową konstytucję.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. przeniosła punkt ciężkości władzy państwowej z Sejmu na prezydenta. Jego władza stała się nadrzędna, zarówno nad rządem, jak i Sejmem. Szereg nowych uprawnień prezydenckich nie było uzależnionych w żadnym stopniu od rządu, czy też Sejmu. Prezydent nie był niczym ograniczony w podejmowaniu najważniejszych decyzji państwowych. Stał na czele państwa (art. 2), pod jego zwierzchnictwem pozostawały: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne (art.3). Siły zbrojne stały się jednym z naczelnych organów państwa. Głowę państwa upełnomocniono między innymi do: mianowania premiera według swojego uznania; zwoływania i rozwiązywania Sejmu, w tym do rozwiązywania obu izb przed terminem; zarządzania otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji parlamentu; stanowienia o wojnie i pokoju; obsadzania urzędów państwowych; mianowania i zwalniania naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych; wyznaczono go zwierzchnikiem wojska (art. 12 i 13). Sejmowi wyznaczono sprawowanie funkcji ustawodawczej i kontrolnej rządu w zakresie „*ustalania budżetu i nakładania ciężarów na obywateli"* oraz zapisano, że „*funkcje rządzenia nie należą do Sejmu*" (art.31). W rozdziale VIII - o siłach zbrojnych prezydentowi powierzono zarządza-

---

[32] Wydaje się, że teza ta była niesłuszna albowiem podobnie ostre kryzysy występowały w innych państwach europejskich o ugruntowanej tradycji demokratycznej, np. we Francji. Kolejne niepowodzenia w próbach utworzenia większości rządowej były przyczyną sześciokrotnego rozwiązywania Reichstagu w latach 1924 - 1932. Zob. J.Stembrowicz, op. cit., s. 98. W środkowowschodniej części Europy tylko Czechosłowacja pozostała przy parlamentarnej formie rządów.

nie corocznego poboru rekruta (art. 62). Ta ostatnia regulacja traktowana jest w historiografii jako „*dowód całkowitego uniezależnienia sił zbrojnych od wszelkich organów państwa, a szczególnie od Sejmu*".[33]

Komisje parlamentarne były ignorowane, negowano sens ich istnienia, pomijano parlamentarzystów w początkowym stadium projektowania ustaw. Po opanowaniu komisji przez większość rządową stały się one organami aprobaty posunięć rządu.[34] Rola klubów w wypracowywaniu stanowiska Sejmu w odniesieniu do spraw wojskowych nie miała żadnego znaczenia.

Wybrany w 1935 roku, mocno ograniczony w kompetencjach i w składzie osobowym (208 posłów) Sejm, stanowił chyba mimo wszystko zbyt dużą opozycję wobec sił politycznych kierujących państwem i został przedterminowo rozwiązany w 1938 roku. Kolejny Sejm wybrano jeszcze w tym samym roku.

Stwierdzić należy, że Polska, mimo wskazanych ograniczeń kompetencji Sejmu wynikających z obowiązywania konstytucji z 1935 roku, pozostawała do wybuchu II wojny światowej państwem demokratycznym. Zwłaszcza zaś, gdy takiego porównania dokonamy z krajami ją otaczającymi (Niemcy hitlerowskie, Związek Radziecki, Rumunia, Litwa) lub nieodległymi (Łotwa, Estonia czy też Austria, Jugosławia i Włochy).

W czasie wojny i okupacji działały w kraju i za granicą organy wojenne będące namiastkami Sejmu. Za granicą funkcjonowała Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej, a w kraju prace podjęły Rada Jedności Narodowej i Krajowa Rada Narodowa.

Rozpatrując funkcjonowanie Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej, możemy stwierdzić, iż odrodzona w 1919 roku Polska przyjęła przede wszystkim rozwiązania francuskie i efektywnie zaadaptowała je. Sejm uzyskał ważne uprawnienia również w dziedzinie obronnej. Posiadł pełnię praw w stanowieniu o ustroju wojska i obrony narodowej. Otrzymał uprawnienia budżetowe i kontrolne. Właściwie i kompetentnie, mimo politycznego rozbicia Sejmów, pracowały komisje wojskowe.

---

[33] Zob. T.Bohm, Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministra Spraw Wojskowych w latach 1918 - 1939, Warszawa 1994, s. 202.
[34] Zob. Z.Wasik, op. cit., s.215.

To właśnie w początkowych latach drugiego dziesięciolecia XX wieku wypracowano zakres kompetencji i tryb pracy komisji wojskowych (zbieżne z dzisiejszymi rozwiązaniami w odniesieniu do sejmowej komisji obrony narodowej - przyp. H.B). Po 1926 roku nastąpił regres parlamentu. Sejm został pozbawiony wielu uprawnień, nie tylko w obszarze związanym z zagadnieniem bezpieczeństwa militarnego Polski, na rzecz prezydenta i w ogóle egzekutywy.

1.4. Sejm i zakres jego kompetencji w sferze obronnej po drugiej wojnie światowej.

W powojennej Polsce - do 19 stycznia 1947 roku - funkcje najwyższego organu władzy, tymczasowego parlamentu, spełniała Krajowa Rada Narodowa. Wybrany w tym dniu Sejm Ustawodawczy po miesiącu pracy przyjął znowelizowaną konstytucję z 1921 roku. Nazywano ją potocznie "małą konstytucją". Rozstrzygano w niej, iż Sejm Ustawodawczy jest najwyższym organem władz państwa w zakresie ustawodawstwa, a prezydent, Rada Państwa i rząd w zakresie władzy wykonawczej (art. 2). Kompetencje Sejmu zakreślono w obszarze: uchwalenia konstytucji, ustawodawstwa, kontroli działalności rządu i - co stanowiło nowy element, obcy rozwiązaniom w państwach o ustroju demokratycznym - ustalania zasadniczego kierunku polityki państwa (art. 3). Konstytucja - w porównaniu z pierwowzorem - zwiększała rolę premiera (art. 17). Kompetencje organów władzy w sprawach wojskowych nie zmieniały się, przypomnijmy jednak, że to Sejm wybierał prezydenta (art.12). W nowo wprowadzonej Radzie Państwa usytuowano ponadto w czasie wojny Naczelnego Dowódcę Wojska Polskiego (art. 15.1). W Sejmie Ustawodawczym istniała jeszcze, choć w postaci bardzo marginalnej, opozycja.

W dniu 22 lipca 1952 roku Sejm Ustawodawczy uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. [35] Przyjęto zasadę jednolitości władzy państwowej i tym samym zakwestionowano klasyczną ideę trójpodziału władzy. Według ustaleń z niej wypływających, w okresie jej obowiązywania, a więc przez czterdzieści lat,

---

[35] Akt ten obowiązywał w określonej części prawie do końca 1997 roku albowiem ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - mimo dokonania zasadniczych zmian w ustroju władzy państwowej - utrzymała w mocy szereg innych przepisów tamtej konstytucji.

Sejm był najwyższym organem władzy państwowej, a postanowienia z małej konstytucji z 1947 r. rozszerzono o przywilej sprawowania kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej (art.20). Sejm dzielił się częściowo swą najwyższą władzą z drugim organem naczelnym - Radą Państwa, która miała uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy, ale pozostawała mu podległa " *w całej swojej działalności*" (art. 30). Sejmowi zatem podlegały organy kierujące bezpośrednio obronnością.

W piętnaście lat później, w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Sejmowi przydano prerogatywę powoływania i odwoływania przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju (art. 8.1.).

Rozległych kompetencji deklarowanych w konstytucji z 1952 roku, które rozciągały się przecież także na sferę obronności, Sejm z racji konkretnych uwarunkowań wynikających z omnipotencji kierowniczych gremiów PZPR nie mógł wypełniać rzeczywistą treścią. Jego rola polegała na prawnym wyrażaniu decyzji podjętych gdzie indziej. "*W konsekwencji pierwotna rola Sejmu PRL (...) miała charakter głównie konstytucyjno-ratyfikacyjny, polegający na czynnościach konstytucyjnie przewidzianych, potrzebnych dla funkcjonowania aparatu państwowego, w sposób zapewniający niezbędne minimum konstytucyjnego legitymizmu.*" [36] O iluzoryczności realizowania przez Sejm funkcji kontrolnej świadczyć może ograniczone korzystanie komisji z prawa zlecania NIK problemowych kontroli oraz marginalnym wykorzystywaniu przez posłów interpelacji.[37]

W tym miejscu naszych rozważań być może warto będzie wskazać na fakt, iż stałe komisje sejmowe nie otrzymały bezpośredniego umocowania konstytucyjnego. Ustawa zasadnicza zezwalała Sejmowi na powoływanie komisji "*dla zbadania określonej sprawy*" (art. 26) i wspominała o komisjach (art. 23). Praktyka była jednakże taka, że już w końcu I kadencji Sejmu PRL komisje zaczęły się zbierać z wła-

---

[36] Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, red. A.Burda, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 377-378. Opis ten - dotyczący Sejmu I kadencji - da się rozciągnąć zdaniem autora na cały okres funkcjonowania Sejmu w Polsce Ludowej; oczywiście z uwzględnieniem zmian, które nastąpiły zwłaszcza po 1957 roku i w drugiej części dekady lat osiemdziesiątych. Zmiany te jednakże mimo wzrostu znaczenia Sejmu nie były dostateczne, by zasadniczo zweryfikować tezę początkową W.Zakrzewskiego.

[37] Tamże, s. 401 i 531.

snej inicjatywy i wkrótce stały się stałymi elementami Sejmu. Ostatecznie usankcjonował to regulamin Sejmu w 1957 roku. Komisje uznano za pomocnicze organy w zakresie kontroli. Sejmowa komisja obrony narodowej najaktywniejszy okres pracy zanotowała w trakcie pierwszych trzech i w ostatnich kadencjach Sejmu PRL. Do połowy lat siedemdziesiątych jej członkowie pracowali nad czterdziestoma ustawami i dekretami.[38] I co jest znamienne, mimo że działalność komisji nie miała decydującego znaczenia dla spraw związanych z bezpieczeństwem Polski, jej przewodniczącymi pozostawały osoby z ówczesnego politycznego establishmentu, np. E.Gierek, E.Babiuch, Z.Grudzień, H.Jabłoński. Uzasadnione wydaje się być także podkreślenie, iż w toku prac komisji wypracowano jej formy, które z powodzeniem adaptował nowy Sejm po dokonaniu się "*polskiej rewolucji 1989 roku*". Przykładowo Komisja Obrony Narodowej Sejmu IX kadencji, wydzieliła podkomisje problemowe, jej członkowie przebywali w jednostkach wojskowych. Była komisją należącą do mniej licznych, ale podejmowała szeroki krąg spraw związanych z bezpieczeństwem. W trakcie czterdziestu czterech posiedzeń rozpatrywano między innymi problematykę systemu obrony kraju, struktury sił zbrojnych, militarnego zagrożenia kraju, wychowania patriotyczno-obronnego młodzieży, budżet w części wojskowej, projekty ustaw - zarówno przygotowane przez rząd, jak i własne, i inne, aż po problemy rozwoju kultury w siłach zbrojnych i sprawy Muzeum Wojska Polskiego; omawiano i akceptowano sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli w zakresie obronności kraju.[39]

W Polsce w przeciwieństwie do innych państw socjalistycznych w latach 1952-1989 nie dokonano zmiany konstytucji na nową. Przeprowadzone do końca VII kadencji Sejmu nowelizacje nie wiązały się z poważniejszymi reformami konstytucyjnymi. W roku 1980 uchwalono nową ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, a w 1982 do konstytucji wprowadzono przepisy dotyczące Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego. W 1983 roku wpisano do ustawy zasadniczej instytucję stanu wyjątkowego, dokonując jednocześnie charakterystyki stanów wojennego i wyjątkowego. Podkreśla się, że dokonano zmian koniecznych, a potrzebnych nadal

---

[38] Zob. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej... op. cit., s. 458.

nie podejmowano (np. o zwierzchnictwie nad siłami zbrojnymi).[40] W 1989 roku konstytucję nowelizowano dwukrotnie (m.in. wprowadzenie Senatu i wyłączenie rozdziału o ustroju społeczno-gospodarczym - przyp. H.B.). Następne dwa lata przyniosły kolejne zmiany.

Jak wyżej wspomniano po 1945 roku w Polsce zarzucono ideę klasycznego trójpodziału władzy. Teoretycznie jednoizbowy parlament uzyskał usytuowanie tak wysokie w hierarchii państwowej, jak nigdy dotąd w swojej kilkusetletniej historii. Stał się "najwyższym organem władzy państwowej". Można zatem było domniemywać, iż Sejmowi przysługują wszelkie zwierzchnie uprawnienia wobec pozostałych organów państwowych, we wszystkich obszarach ich funkcjonowania, w tym także w interesującym nas zakresie. Problematyka obronna miała podlegać zatem pełnej kontroli sejmowej.

Wcześniej użyto określenia "teoretycznie" bowiem same normy konstytucyjne nie wystarczyły, aby parlament mógł stosować odpowiednie procedury i mechanizmy bezpośredniego wpływania na decyzje państwowe związane z obroną narodową. Mieliśmy zatem do czynienia z normatywnie wszechmocnym Sejmem, który nie mógł i nie korzystał ze swoich prerogatyw, zresztą nie tylko w sferze obronnej. Celowe wydaje się też przypomnienie, że również egzekutywa z wiadomych powodów pozostawała dalece pozbawiona kompetencji.

Sejm podejmował próby aktywniejszego włączenia się w bieg spraw narodowych. Usiłowano pozyskiwać więcej informacji, np. sytuując Najwyższą Izbę Kontroli w bezpośredniej podległości parlamentu. Te w sumie skazane od początku na niepowodzenie usiłowania nie dotyczyły prawie zupełnie sfery bezpieczeństwa militarnego kraju. Symptomy zmian pozycji Sejmu w sprawach obronnych pojawiły się dopiero w latach osiemdziesiątych. Niewątpliwie określone znaczenie miał postęp ogólny we wzroście pozycji komisji obrony narodowej, czy rozwój uprawnień indywidualnych posła. Zasadnicze przewartościowania w interesującym nas przed-

---

[39] Zob. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. IX kadencja, Warszawa 1986, s. 39 i Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie IX kadencji Sejmu PRL /1985-1989/, Warszawa 1989 (maszynopis Sekretariatu Komisji Obrony Narodowej), s. 22 - 29.

[40] Zob. J.Mordwiłko, Nowe unormowania prawa konstytucyjnego w okresie 1980-1985, Warszawa 1986, s. 10.

miocie rozważań nastąpiły jednakże wraz z dokonującymi się po 4 czerwca 1989 roku przemianami ustrojowymi w Polsce.

1.5. Nowe usytuowanie Sejmu i jego kompetencje dotyczące bezpieczeństwa militarnego.

1.5.1. Pozycja ustrojowa Sejmu.

W latach 1989-1992 Polska pozostawała pod rządami konstytucji z 1952 roku. I mimo że nowe elity władzy powszechnie niemal deklarowały wolę powrotu do klasycznego trójpodziału władzy, to Sejm formalnie zachował zwierzchnią pozycję. Bywało to wykorzystywane w praktyce, gdy dochodziło do sporów z rządem. Niektórzy posłowie komisji obrony narodowej uprzywilejowaną pozycję Sejmu wobec innych organów próbowali rozciągnąć na resort obrony narodowej (notabene podobne zjawisko wystąpiło pod rządami konstytucji marcowej u zarania II Rzeczypospolitej). Sytuacja zwierzchnictwa parlamentu sprzyjała traktowaniu rządu jako organu wykonawczo-zarządzającego Sejmu, który obowiązany był wprowadzać w życie decyzje sejmowe (wyrażane w ustawach, uchwałach, ale i nie tylko w tej drodze). Zdarzało się, że rząd nie był traktowany jako odrębny podmiot władzy. Sejm mógł legalnie wpływać władczo na rząd w różnych formach.

Uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (dalej u.k.) zmieniało w sposób istotny kompetencje Sejmu, w tym także w dziedzinie obronności. Zerwano z nadrzędnością Sejmu i wprowadzono zasadę podziału władz z zachowaniem ich względnej równowagi.[41] Dokonano rozdziału władzy między wyraźnie wskazane organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (przy czym co jest charakterystyczne, Sejm mimo utraty dotychczasowej pozycji ustrojowej wcale nie ograniczył swojej aktywności, zwłaszcza zaś wzmógł ją na płaszczyźnie sprawowanej funkcji kontrolnej - przyp. H.B.). Bezpośrednie kierowanie sprawami obronnymi, u.k. pozo-

---

[41] Zob. J.Stachura, Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa w Małej Konstytucji RP (uwagi politologiczne). Studia i materiały PISM, Warszawa 1993, s. 4. O pierwszoplanowej roli Sejmu wobec Senatu zob. np. P.Winczorek, J.Majchrowski, Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993, s. 40 .

stawiła w gestii egzekutywy, dzieląc je pomiędzy rząd i prezydenta. Mimo to pole oddziaływania parlamentu na obronność pozostawało nadal rozległe.

W literaturze przedmiotu prawa konstytucyjnego w odniesieniu do u.k. panuje na ogół zgodność co do faktu, iż mimo że nieprecyzyjnie rozdzielała ona kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz określała funkcje Sejmu, to bezspornie funkcje te wykraczały poza wyłącznie ustawodawcze i kontrolne.[42]

Na gruncie prawa konstytucyjnego Sejm jako organ wytyczający kierunki polityki państwa realizował swoje prerogatywy za pośrednictwem uchwalania i kontroli budżetu, akceptacji wystąpień premiera i innych przedstawicieli Rady Ministrów w Sejmie, wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, czy wreszcie uchwalanie ustaw. Wyłącznym uprawnieniem Sejmu pozostawało prawo podejmowania decyzji o stanie wojny (brak zapisu w u.k. dotyczącego stanu pokoju - przyp. H.B.).

Przynależna Sejmowi władza ustawodawcza dzielona była z Senatem. Realizacja funkcji z nią związanej pozwalała izbie poselskiej normatywnie na podejmowanie wszelkich ważniejszych spraw dotyczących obronności, w tym organizacji sił zbrojnych, zasad ich funkcjonowania, kształtu SOP i relacji w nim zachodzących, gospodarki obronnej i inne. Ustawa konstytucyjna wprowadziła do procedury parlamentarnej pilny tryb postępowania ustawodawczego, co pozwalało Sejmowi skracać w czasie przebieg procesu legislacyjnego.

W zakresie realizacji funkcji budżetowej izba uchwalała corocznie budżet. Pracy tej oraz związanej z rządowym sprawozdaniom z jego realizacji poświęcano wiele uwagi i był to bardzo często dobry powód, by komisja obrony narodowej wnikliwie rozpatrywała szczegółowe zagadnienia związane z obroną narodową. Komisja wymusiła wręcz na resorcie inną metodologię przygotowywania i prezentacji propozycji budżetu MON (przyp. H.B.). I chociaż Sejm nie dysponował możliwością selektywnego zakwestionowania budżetu (taką możliwość mają np. członkowie Bundestagu - przyp. H.B.), to jednak praca posłów w tej materii wydawała się być niemniej efektywna niż gdzie indziej, w innych parlamentach.

---

[42] Zob. Mała Konstytucja z komentarzem, oprac. M.Kruk, Warszawa 1992, s. 17 i Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995, (L.Garlicki, do Rozdz.2.art.3) s.5.

Izba poselska wyrażając opinię o bieżących działaniach MON, a zwłaszcza o kandydatach na urząd ministra zachowywała możliwość wpływania na działania podejmowane w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego.[43] Sejm miał uprawnienie do powoływania ministra wbrew stanowisku prezydenta (art.60 u.k.). Wotum nieufności przegłosowane w Sejmie w stosunku do określonego ministra powodować mogło jego dymisję (art.67 u.k.). Izba miała prawo powoływać komisje śledcze. I nie było to prawo martwe, albowiem w 1992 roku powołano taką komisję w celu zbadania sytuacji w wojsku w związku z wypowiedzią ministra obrony narodowej. Ustawa konstytucyjna nie zabezpieczała jednakże nadal przed wchodzeniem Sejmu i posłów w sferę właściwości władzy wykonawczej.[44]

Ewolucja ustrojowa w latach 1989 -1992 doprowadziła do przywrócenia trójczłonowego systemu władzy państwowej. Stanowisko nauki jest zgodne w tym, że nie udało się od razu ustanowić skutecznych mechanizmów współdziałania pomiędzy poszczególnymi elementami tego systemu. Sejm X kadencji nie uznał swojej kompetencji do uchwalenia konstytucji. Sejm I kadencji podjął próbę tymczasowego ustalenia spraw zarezerwowanych dla regulacji konstytucyjnych w ustawie z 17 października 1992 roku. W Sejmie kolejnej kadencji prace nad nową konstytucją nie gwarantowały jej szybkiego przyjęcia, chociaż stwierdzić należy, że przed upływem 1995 roku podstawowy projekt został prawie doprowadzony do końca. Powszechnie postulowano, aby w przyszłej konstytucji rozstrzygnąć zakres kompetencji wszystkich ogniw władzy państwowej. Rozstrzygnięcie takie ustalić miało uprawnienia władcze i rozwiązać problem kompetencji Sejmu w dziedzinie obronności.[45] Poprawa relacji współdziałania między organami władzy miała nastąpić w wyniku przyjęcia nowej konstytucji i faktycznej realizacji woli kooperacji przez te organy w systemie sprawowanej władzy.

W kwietniu 1997 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konstytucję. Umacniała ona ogniwa władzy wykonawczej w prerogatywach wobec głównych zagadnień z obszaru bezpieczeństwa państwa. Konstytucja weszła w życie 17 paź-

---

[43] Do 1997 roku komisje obrony narodowej opiniowały siedmiu ministrów ON.

[44] Zob. "Mała konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M.Kruk, Warszawa 1993, s.17.

[45] Zob. S.Korycki, Zagadnienia obronności państwa w projektach Konstytucji RP,[w:] Obronność państwa... op. cit., s. 49.

dziernika 1997 roku. Realizacja jej postanowień wiązała się bezpośrednio z bezpieczeństwem militarnym, w tym określała ona przede wszystkim zadania w dziedzinie legislacji.

1.5.2. Rola i kompetencje komisji obrony narodowej.

Komisje sejmowe podejmujące na stałe problematykę bezpieczeństwa militarnego, jak już to wcześniej wzmiankowano, nie są tworem ani nowym, ani obcym polskiej tradycji parlamentarnej. Występowały w parlamencie II Rzeczypospolitej i w Polsce Ludowej. Wspominały o nich prawie wszystkie polskie konstytucje, ale po wojnie ich byt usankcjonowany został w regulaminie sejmowym z 1957 roku.

W nowej rzeczywistości ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej w Sejmach X, I i II kadencji komisje obrony narodowej działały na podstawie zapisów pochodzących z tego regulaminu. Formy pracy zasadniczo się nie zmieniły. Przewartościowaniu natomiast uległy jej treści i pozycja, która dopiero teraz mogła być zgodna z literą prawną regulaminu. Ponieważ jednak nastąpiły w kraju gruntowne reformy organów władzy, to i status komisji musiał się zmienić. Nowy regulamin Sejmu, uchwalony w 1992 roku, dokonał takich modyfikacji.[46] Określono w nim cel powoływania komisji (art.18). Ustanawiano 24 komisje stałe (art. 19). Opisując zakres ich działania stwierdzono między innymi: rozpatrują projekty ustaw i uchwał, sprawozdania i informacje ministrów, analizują działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki, rozpatrują sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał, a także z realizacji uchwalonych przez siebie dezyderatów, opiniują wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm osób na określone stanowiska państwowe (art.77); ministrowie oraz kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać im sprawozdania i udzielać informacji oraz są zobligowani do obecności na posiedzeniach komisji jeśli zażąda tego prezydium komisji (art. 79). Komisje mają rozległe kompetencje dotyczące działalności kontrolnej Sejmu oraz w procesie legislacyjnym. Ich prerogatywy są istotne w związku z udzielaniem wotum zaufania i wotum nieufno-

---

[46] M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185.

ści oraz przy wyborze Rady Ministrów, bowiem prezydium Sejmu jest obowiązane w tych przypadkach do zasięgania opinii oceniającej w odpowiedniej komisji.[47]

O komisjach wspomniano także w przyjętej w tym samym roku ustawie konstytucyjnej. Zapisano w niej, że Sejm wybiera komisje (art.10) i może powoływać komisje śledcze (art. 11). Marszałkowi Sejmu konstytucja nakazywała odmówienia poddania poprawki w pilnym projekcie pod głosowanie jeśli, ta nie była wcześniej przedłożona komisji (art. 16.3).[48] Zapisy te stanowiły ważne konstytucyjne umocowanie komisji.

Przedmiotowy zakres działania komisji obrony narodowej obejmował "*sprawy obrony państwa, dotyczące zwłaszcza działalności sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe i przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy zakładów przemysłu obronnego*".[49] Chociaż nie przewidziano odrębnych kompetencji dla komisji obrony narodowej, to zaznaczyć można, iż w regulaminie Sejmu, w porównaniu z niektórymi innymi komisjami, poświęcono jej wiele miejsca.

O roli komisji nie decyduje wyłącznie norma prawna. W 1993 roku marszałek Sejmu inaugurując prace KON podkreślał specyficzność tej komisji oraz stwierdził, że „... *dwie trzecie wizerunku Sejmu i skuteczności w jego pracy zależy od tego, co dzieje się w komisjach sejmowych.*"[50]

Komisje obrony narodowej ostatnich trzech kadencji odbyły ponad 200 posiedzeń (227). Na dalszych kilkudziesięciu zbierały się podkomisje problemowe.

---

[47] Sejm III kadencji zmienił niektóre zapisy, m.in. nie zachował prawa komisji do przesłuchiwania ministrów, a liczbę stałych komisji ustalił na 27. Zob. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ujednolicony tekst uchwały z dnia 30 lipca 1997 r. według stanu prawnego na dzień 28 listopada 1997 r., Warszawa 1997.

[48] W literaturze nie zawsze o tym orzeka się zgodnie ze stanem faktycznym.
Zob. J.Czajkowski, Organy naczelne Rzeczypospolitej w świetle Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, Kraków 1993, s. 38.

[49] Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993, s.93.

[50] Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej 21 października 1993 r. Nr 22/II kad., s. 3 [w dalszej części rozprawy użyto skróconej nazwy biuletynu]. Zob. również jakie obowiązki nałożono na rząd i ministra obrony wobec Sejmu. Patrz: uchwała nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu RP oraz reprezentacji Rządu w pracach parlamentarnych. M.P. z 1995 r. Nr 18, poz. 219.

Podejmowano wszystkie najważniejsze problemy dotyczące obronności, w tym między innymi restrukturyzację, finansowanie obrony narodowej, doktrynę obronną, sytuację w przemyśle obronnym i inne szczegółowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania i kształtu systemu obronnego państwa.[51] Przykładowo Komisja Obrony Narodowej Sejmu X kadencji rekomendowała następczyni problemy: restrukturyzacji sił zbrojnych, ich odpolitycznienia oraz humanizacji życia i służby wojskowej, kształtowania postaw patriotycznych żołnierzy, funkcjonowania przemysłu zbrojeniowego w warunkach gospodarki rynkowej, poprawy zdrowia i sprawności fizycznej młodzieży przedpoborowej. W zakresie prac legislacyjnych zwracano między innymi uwagę na: właściwość organów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, powinności obywateli w zakresie powszechnego obowiązku obrony, świadczeń gospodarki narodowej.[52]

KON dysponowała możliwością wskazywania problemów, wysłuchiwania ministrów i wysokich urzędników resortu, innych ministerstw, BBN, w jaki nie można było tego uczynić na forum plenarnym, np. w trakcie interpelacji czy zapytań.

1.5.3. Obowiązki i prawa posła.

Omawiając kompetencje Sejmu w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa militarnego Polski nie sposób pominąć pozycji i uprawnień posłów. I choć poseł zajmujący się interesującym nas obszarem zagadnień nie ma jakiegoś szczególnego innego czy dodatkowego lub rozszerzonego mandatu z tego tytułu, a jego uprawnienia mają charakter powszechnie obowiązujący wszystkich posłów, to takie wydzielenie problemu wydaje się celowe.

O statusie posła decyduje wiele uwarunkowań. Jego formalnoprawna pozycja wynika jednakże z konstytucji, ustawy o obowiązkach posłów i senatorów, regulaminu Sejmu i zwyczaju, kształtującego się z praktycznej realizacji wykładni obowiązujących przepisów.

---

[51] O ważnej pozycji komisji obrony narodowej świadczy według J.Stachury „między innymi akceptacja doktryny obronnej RP przez sejmową komisję obrony narodowej przed przedłożeniem jej Komitetowi Obrony Kraju". Zob. J.Stachura, op. cit. s. 6.

[52] Zob. Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie X kadencji Sejmu RP (1989 - 1991), Warszawa 1991 (maszynopis Sekretariatu Komisji Obrony Narodowej).

Według ustawy konstytucyjnej poseł był "*reprezentantem całego narodu*" (art. 6) i chroniono go w sposób specjalny (art. 7), przysługiwało mu prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm (art. 15.3), mógł zgłosić interpelację lub zapytanie do prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków i miał gwarantowany wymóg otrzymania odpowiedzi (art.25). Dodatkowe kompetencje miały grupy posłów, np. w związku z artykułami 66.3. i 67.1. (dotyczyły wotum nieufności dla rządu lub ministra - przyp. H.B.). Prawo to w sytuacji Sejmu, w którym występowało duże rozbicie polityczne miało charakter rzeczywiście realnej prerogatywy. Podkreślenia wymaga zwłaszcza wysoka ranga posła, a co się z tym łączy również i Sejmu, wynikająca ze wspomnianego artykułu 6 u.k.[53]

Ustawa stanowiąca o obowiązkach i prawach posłów i senatorów[54] zapewniała czynny udział posła w: kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa, stanowieniu prawa, sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych (art.2). Poseł miał w szczególności prawo: wyrażania swojego stanowiska i zgłaszania wniosków, zwracania się do prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję, uczestniczyć w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał, uczestniczyć w dyskusji nad każdą sprawą rozpatrywaną przez Sejm lub komisję, wnosić interpelacje i zapytania poselskie (art. 12). Wnioski i uwagi posłów powinny być "*przedmiotem wnikliwego rozpatrzenia przez właściwe organy państwowe, instytucje i organizacje*" (art.13.1). Poseł dysponował prawem: uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki uspołecznionej; dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, a także wstępu na teren obiektów lub pomieszczeń, w których wiadomości te występują bez potrzeby uzyskania odrębnych upoważnień (art. 19);

---

[53] Występuje tu pewna sprzeczność Konstytucji z art.1 i 8.1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, Dz.U. z 1991 r.,Nr 18, poz. 79.

[54] Ustawa z 1985 r. nowelizowana w 1991 r. oraz zmieniona ustawą z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Dz.U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350.

podjęcia interwencji dla załatwienia sprawy, którą wnosi, jak również zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrywania, a organy lub jednostki, wobec których podjęto interwencję są obowiązane powiadomić go o stanie rozpatrywanej sprawy i ostatecznie ją załatwić (art. 21). Wymienione instytucje obowiązane były ponadto pod sankcją przestrzegania prawa pracy do udzielania posłowi wszechstronnej pomocy (art. 22). Ustawa wyliczała warunki działania posła i jego ochrony.

Do szczególnych, indywidualnych uprawnień posła, w które wyposaża go konstytucja i regulamin Sejmu zaliczyć trzeba instytucję interpelacji i zapytań poselskich.[55] Regulamin w rozdziale czwartym rozstrzygał, iż interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze i w formie pisemnej (art.118). W celu uzyskania informacji o aktualnych problemach polityki państwa wykorzystywano słabszą formę kontroli poselskiej, do jakiej zaliczono zapytanie poselskie. Zapytanie było formułowane ustnie i mogło być postawione na każdym posiedzeniu Sejmu. Wymagało ono bezpośredniej odpowiedzi (art. 122.2).

Obie te formy są powszechnie stosowane we wszystkich demokratycznych państwach, jako skuteczne formy kontroli parlamentarnej. Interpelacja wywołująca dyskusję nad odpowiedzią rządu lub ministra i mająca sankcję wyrażania zaufania, czyni z niej często środek walki opozycji z rządem. Jest rzadziej stosowana. Forma pytań rozwinęła się pod wpływem parlamentarnej instytucji pytań w Wielkiej Brytanii i w systemie demokratycznym jest najpopularniejszym środkiem kontroli nad rządem.[56] Przykładowo w Sejmie I kadencji w trakcie 45 posiedzeń, które łącznie trwały 136 dni posłowie korzystali z interpelacji 773 razy, a z zapytań poselskich 508. Naturalnie popularniejsze były mniej sformalizowane formy aktywności indywidualnej, takie jak: wystąpienia poselskie - 9585 i oświadczenia poselskie -506.[57] (Szerzej patrz s. 183 i nast.)

---

[55] Sejm III kadencji zmodyfikował te instytucje. Wprowadzono pytania w sprawach bieżących, które obok interpelacji znajdują się w porządku każdego posiedzenia Sejmu.

[56] Zob. J.Stembrowicz, op. cit. s. 217, 218.

[57] Zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej I kadencja. Informacje o działalności Sejmu (25 listopada 1991 - 31 maja 1993 r.), red. W.Bartodziej i W.Popkowski, Warszawa 1993, s. 8.

2. PRACE USTAWODAWCZE DOTYCZĄCE PROBLEMU BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO POLSKI.

2.1. Istota i tok prac legislacyjnych w Sejmie.

2.1.1. Cechy postępowania ustawodawczego.

Zasadnicza praca każdego ciała parlamentarnego koncentruje się w obrębie stanowienia prawa. Proces legislacyjny jest złożony. W polskiej izbie poselskiej realizacja funkcji ustawodawczej nie wyróżnia się szczególnymi odstępstwami w porównaniu do innych organów tego typu w państwach demokratycznych. Nasze procedury nie są tak bardzo skomplikowane, jak na przykład w Szwecji (mimo jednoizbowego parlamentu). W kraju tym droga od projektu do ustawy jest długa i zakłada m.in. występowanie grup studyjnych. W przeciwieństwie do naszych procedur nie wymaga się tam natomiast quorum podczas głosowania nad propozycją ustawy. W Niemczech tok postępowania legislacyjnego jest - w porównaniu do Sejmu - swoiście uporządkowany. Parlamentarzystów można mianowicie zastępować pełnomocnikami. Są nimi najczęściej urzędnicy rządowi, którzy mają za zadanie odbywać bardziej rzeczowe dyskusje w komisjach. Polskie rozwiązania są dość odległe od obowiązujących w Wielkiej Brytanii. Tu bowiem parlament nie ma ograniczeń w tworzeniu prawa i może dowolnie kształtować system prawny, a żaden organ państwowy nie jest władny kwestionować jego roli i ważności uchwalanych ustaw. Przy czym istotne będzie chyba przypomnienie, iż w Anglii poseł nie jest związany mandatem, jako reprezentant narodu, lecz jest przedstawicielem konkretnych wyborców.

Praktykę sejmową w zakresie legislacji możemy zatem sytuować w obrębie podstawowych rozwiązań występujących za granicą, z uwagą, że są one doskonalone w procesie przemian ustrojowych związanych zwłaszcza ze zmianami dotyczącymi konstytucji i relacji pomiędzy najważniejszymi strukturami władzy państwowej. Wskażmy jeszcze, że w naszych uwarunkowaniach ustawa nie jest przedmiotowo ograniczona i może regulować wszelkie kwestie. Obowiązujące przepisy konstytucyjne nie określały co wprost zastrzeżone jest do regulacji tego typu, ale zasada państwa prawnego nakazywała regulować w tym trybie sprawy najważniejsze dla

obywateli i ich państwa. A do tych z pewnością zaliczyć należy kwestie związane z bezpieczeństwem, w tym również militarnym.[1]

Efekt procesu legislacyjnego w postaci przyjęcia ustawy poprzedzony jest etapami. Począwszy od sporządzenia projektu i wniesienia go pod obrady - do czego upoważnienie mają posłowie, Senat, prezydent i Rada Ministrów - poprzez kolejne trzy czytania i prace nad projektem w komisjach oraz dyskusję plenarną Sejm odbywa głosowanie i decyduje o przyjęciu bądź odrzuceniu projektu ustawy. W polskim procesie ustawodawczym określone uprawnienia posiadają ponadto prezydent i Senat.[2] (Zob. wykres nr 1. Uproszczony schemat postępowania ustawodawczego).

Ustawie przypada naczelne miejsce wśród źródeł prawa. Stąd też między innymi takie istotne znaczenie ma praca Sejmu związana z przygotowaniem i uchwalaniem ustaw, również w sferze bezpieczeństwa. Tylko Sejm ma prawo do ich uchwalania i prerogatywy tej nie wykluczają uprawnienia innych organów władzy państwowej.

Akty normatywne niższego rzędu, np. rozporządzenia, zarządzenia czy decyzje ministra obrony narodowej muszą być zgodne z ustawami, być wydane na ich podstawie i w celu ich realizacji.[3]

W zakresie interesującej nas problematyki mamy do czynienia z wydawanymi przez Sejm uchwałami. Akty tego typu mogą być również aktami normatywnymi i stanowić źródło prawa. Część z nich jednak nie miała takiego charakteru i najczęściej dotyczyła konkretnych spraw, wyrażała stanowisko Sejmu w odniesieniu do

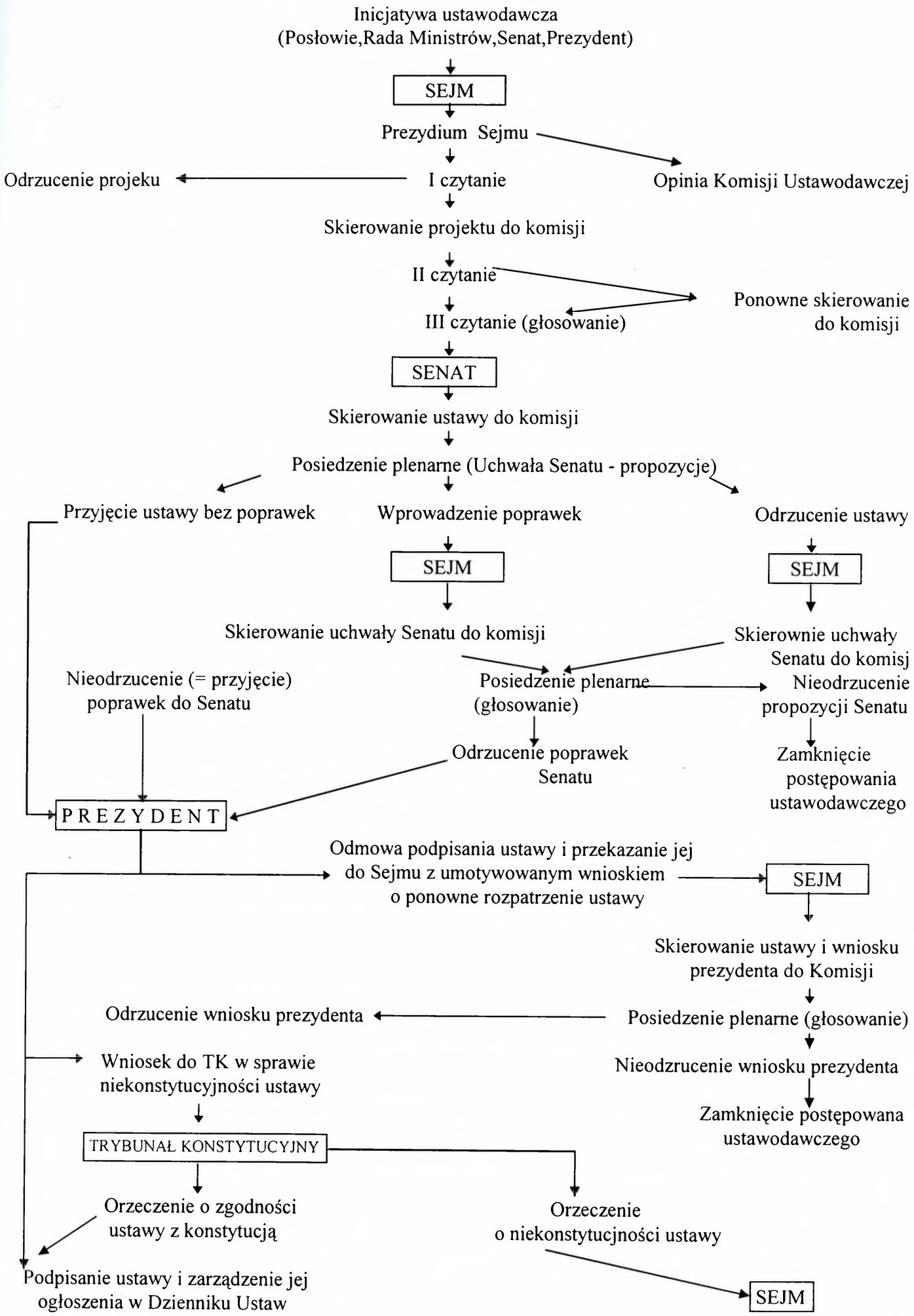
---

[1] Zob. S.Bailey, Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946, New York1950; A.L.Clem, Congress..., op.cit., p. 189, fig. 9-1; O. McDonald, Parliament at Work, London 1989; P.Silk, Jak działa parlament brytyjski, Warszawa 1994, s. 47; A.Zięba, Parlament Wielkiej Brytanii, Warszawa 1994 [nb. autor wskazuje na interesujące rozwiązanie, tak zwaną zieloną księgę, zawierającą zbiór propozycji ustawowych rządu kierowanych do opinii publicznej (s. 32); zob. też P.Silk, op. cit., s. 263]; A.Dragnish, J.Rasmussen, Major European Governments, Pacific Grove, California 1986; Jr.Froman, A.Lewis, The Congressional Process: Strategies. Rules and Procedures, Boston 1967; Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, red. J.Trzciński, Warszawa 1994; Postępowanie ustawodawcze, red. E.Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 166, 226 i in.

[2] Do zasadniczych prac podejmujących również te zagadnienia odniesiono się we wstępie rozprawy. Wskazać można jeszcze najbardziej skrótowe opisy drogi ustawodawczej w literaturze przedmiotu zawarte m.in. w pracach J.Lewandowskiego (Elementy prawa, Warszawa 1994, s. 34-35) i A.Łopatki (Encyklopedia prawa, cz. II, Warszawa 1995, s. 25-26).

[3] Obowiązująca od 17 października Konstytucja RP ostatecznie porządkuje te kwestie, ograniczając źródła prawa do: konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego (art. 87)

Uproszczony schemat postępowania ustawodawczego



Źródło: P.Czarny [w:] Prawo konstytucyjne, red. P.Tuleja, op.cit, s.178. Pełniejsze zobrazowanie tego procesu patrz: Droga ustawodawcza, Warszawa 1994 r.

określonego problemu. Ilustrację istotności uchwały może stanowić powoływanie w takim trybie przez Sejm np. prezesów NBP i NIK. Izba wyraża lub nie zaufanie rządowi, a Senat udziela zgody na zarządzone przez prezydenta referendum.

W związku z tym, że mieliśmy do czynienia z praktyką regulacji w ten sposób spraw dotyczących obronności celowe będzie przypomnienie, iż do chwili wprowadzenia w życie postanowień ustawy konstytucyjnej - na mocy art. 20 ust. 3 konstytucji z 1952 roku - Sejm podejmował uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa. Uchwały sejmowe miały zatem charakter aktów prawnych. Sytuacja zmieniła się, gdy w Polsce powrócono do monteskiuszowskiej zasady podziału władzy. Zgodnie z przepisami u.k. uregulowania zawarte w uchwałach sejmowych nie wiązały organów administracji państwowej w ścisłym rozumieniu norm prawnych.[4]

W odniesieniu do aktywności prawotwórczej Sejmu można stwierdzić, iż polska izba nie wyróżniała się in plus ani in minus w porównaniu do innych ciał parlamentarnych. Nawet okres transformacji nie wpływał zdecydowanie na wzrost liczby dokonań ustawodawczych. Sejmy X i I kadencji uchwaliły i podjęły 656 ustaw i uchwał. W Szwecji projekty ustawodawcze pochodzące od posłów stanowią rząd liczbowy pomiędzy dwa a dwa i pół tysiąca rocznie. W USA pierwszy Kongres (lata 1789-1791) uchwalił 117 ustaw, a jego 99 następca (lata 1985-1987) 664. Wśród krajów będących w podobnej sytuacji co nasz, to znaczy znajdujących się w okresie przemian ustrojowych, na pewno nie byliśmy liderami w podobnej statystyce. Przykładowo w Rumunii w 1995 roku parlament uchwalił 125 ustaw.[5]

---

[4] Takie stanowisko zajmuje większość przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Por. P.Sarnecki, Charakter prawny uregulowań zawartych w uchwale sejmu [w:] *Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne Kancelarii Sejmu,* nr1 1994, s. 25-27. Zob. też jeszcze mocniej wyartykułowany pogląd tego autora w: „Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M.Kruk, Warszawa 1993, s. 83. O zredukowaniu roli uchwały sejmowej piszą E.Gdulewicz i W. Orłowski [w:] Prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 156-157 („... przepisy [uchwały - przyp. H.B.] mogą zobowiązywać (obligować) inne organy tylko o tyle, o ile są w ścisłym sensie pochodną odpowiednich przepisów konstytucyjnych bądź ustawodawczych.'').

[5] Wyliczenie na podstawie: Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991-1993, red. J.Wasilewski, Warszawa 1994, s. 143. W Szwecji propozycje związane są głównie z poprawkami, ale ich skala jest duża. Por. Postępowanie ustawodawcze, op. cit.,s. 229. W USA często ustawy mają nieco inny charakter i dotyczą również jednostkowych faktów. Niemniej liczby te są znaczące. Zob. D.Saffell, op. cit., p. 67. Przypadek rumuński: cyt. za tygodnikiem „22" z 28.12.1995 r., s. 5.

W sejmowym procesie legislacji poważną rolę mają do odegrania komisje.[6] Ich znaczenie wzmacniały przepisy, jak i utrwalające się zwyczaje, m.in. fakt niedopuszczalności głosowania nad poprawkami, które nie były im wcześniej przedłożone (art. 16 ust. 3 u.k.). Pozycja komisji parlamentarnych jest kształtowana w różny sposób w świecie. W USA przykładowo, z wielkimi oporami wprowadzano relacje telewizyjne z ich obrad, właśnie w związku z obawami o jakość stanowionego prawa.[7]

Odmienności polskich rozwiązań w działalności prawotwórczej występują w odniesieniu do funkcjonowania lobbingu. W naszej rzeczywistości zjawisko lobbingu bardziej koncentrowało się na płaszczyźnie realizacyjnej funkcji budżetowej i kontrolnej Sejmu. Prawie nie występowało domaganie się ogłaszania i publikowania przez komisje informacji o rozpoczynaniu prac nad projektami ustaw, postulaty zbierania przez nie uwag i komentarzy od obywateli czy grup interesu. To natomiast zdaje się być typowym zjawiskiem gdzie indziej, np. w USA. [8]

Inną cechą charakteryzującą pracę legislacyjną Sejmu było to, że w przeciwieństwie do innych parlamentów - gdzie rząd jest głównym autorem i inicjatorem ustaw (vide przykład Niemiec i Wielkiej Brytanii) - w Polsce zdecydowaną przewagę w tej materii miały działania posłów.

Rada Ministrów skierowała do Sejmu I kadencji szesnaście procent ogólnej liczby projektów. W Sejmie II kadencji (do połowy 1996 roku) ten udział procentowy wyniósł odpowiednio 42.[9]

Przytoczone dane mogą wypaczać nieco prawidłowe odczytanie rzeczywistości bowiem część inicjatyw ustawodawczych, choć wpłynęła od posłów, to fak-

---

[6] Choć nie jest u nas jeszcze tak, że faktyczna działalność prawodawcza przeniosła się do komisji. Takie zjawisko jest powszechne w Europie. Rola komisji sejmowych w pracach legislacyjnych wyraźnie od kilku lat wzrasta. Por. J.Stembrowicz, op. cit., s. 247.

[7] Pierwsze transmisje miały miejsce w 1979 r. (Izba Reprezentantów) i 1986 (Senat). Zob. A.Clem, op. cit., p. 186 i 187.

[8] Zob. Sztuka lobbingu w Polsce, Warszawa 1995 i Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce, 1996 (bez oznaczenia miejsca wydania). W Szwecji preferuje się stanowisko polegające na tym, że nawet partie opozycyjne nie otrzymują wcześniej informacji o tym, jakie inicjatywy rządowe będą wnoszone do Rigsdagu. Por. Postępowanie ustawodawcze, op. cit., s. 228.

[9] Zob. W.Odrowąż-Sypniewski, D.Chrzanowski, Analiza projektów ustaw Sejmu II kadencji - stan na dzień 30 VI 1996 r., Raport nr 100 BSE, Warszawa 1996, s. 65.

tycznie była inicjatywami rządu. Takie postępowanie dotyczyło również sfery obronności.

W trzecim z kolei Sejmie doby transformacji ustrojowej w Polsce, 77 procent projektów stanowiły nowelizacje. Średni czas rozpatrywania projektu wyniósł osiem miesięcy w procedurze zwykłej i nieco ponad miesiąc w pilnym trybie pracy. [10] Na przewlekłość procesu legislacyjnego - zwłaszcza w początkowych latach przemian - wpływały sprawy polityczne na forum Sejmu, niedoświadczenie wielu posłów w skutecznym zmaganiu się ze skomplikowaną procedurą oraz ich niewielka liczba z wykształceniem prawniczym.[11]

Prace w trybie zwykłym nie trwały krótko. Uprawniona będzie chyba ocena o zbyt długim okresie uchwalania ustaw. Przyczyna tego stanu rzeczy nie lokowała się jednakże wyłącznie w parlamencie. Procedura rozpatrywania projektu w trybie pilnym zdaje się odgrywała właściwą rolę. Po kilku latach różnych doświadczeń możemy stwierdzić, iż rząd w końcowych latach analizowanego okresu skutecznie z niej korzystał, nie nadużywając wypływających z niej korzyści, albowiem mniej niż co dziesiąty projekt kierował z taką klauzulą.[12]

W okresie X i I kadencji Sejmu dominowały w efektach prac ustawowych rozwiązania cząstkowe. Obserwowaliśmy wyraźny niedobór rozwiązań kompleksowych, systemowych. Konstatacja ta w całości rozciąga się także na zagadnienie bezpieczeństwa militarnego. Występowała przewaga regulacji odnoszących się do ustroju gospodarczego oraz sposobów sprawowania władzy. Wiele miejsca w pracach sejmowych zajmował kontekst historii i rozliczeń.

Na brak wystarczających kompetencji w dziedzinie stanowienia prawa zwracali uwagę sami posłowie. W I kadencji co czwarty z nich był wcześniej posłem. Piętnaście procent miało wykształcenie prawnicze, ale zawód prawnika wykonywało niespełna pięć procent. Polskę, dokonującą fundamentalnych zmian, reformo-

---

[10] Tamże, s. 64.

[11] Zob. Ilościowa analiza ustaw za okres I kadencji Sejmu, oprac. J.Konecka-Dobrowolska [w:] Przegląd Sejmowy nr 3 1993, s. 111. W Kongresie Stanów Zjednoczonych, w kadencji kończącej lata 80-te naszego stulecia w Izbie Reprezentantów zasiadało 42 procent prawników, a w Senacie 62 procent. Zob. D.Saffell, op. cit., p. 66.

[12] W. Odrowąż-Sypniewski, op. cit., s. 9.

wało jeszcze mniej posłów posiadających wykształcenie ekonomiczne, w tym tylko 3,5 procent z nich pracowało w wyuczonym zawodzie.[13]

Wśród przeszkód obniżających jakość pracy legislacyjnej posłowie wymieniali m.in.: niesprawność prezydium i komisji, zajmowanie się sprawami doraźnymi, złe funkcjonowanie służb legislacyjnych w Sejmie, brak zaplecza eksperckiego, stratę czasu na „*demonstracje polityczne, które zastępowały działalność*".[14]

Ani niedoskonałości w pracy i jej wyniki ani przykłady złej praktyki nie zmienią istoty rzeczy, którą sprowadzić można do tezy, że legislacja była w badanym okresie bardzo istotnym obszarem działalności Sejmu, bodajże najistotniejszym. Choć - jak w każdej materii tak i tu - można znaleźć za granicą i inne przykłady priorytetów w pracy parlamentów.[15]

2.1.2. Obszar legislacji „wojskowej".[16]

Problematyka dotycząca związków legislacji z bezpieczeństwem militarnym Polski koncentruje się w konstytucji oraz kilkudziesięciu ustawach zwykłych. Faktem oczywistym jest, iż zakres i istotność zapisów w poszczególnych aktach - - z punktu widzenia naszego zainteresowania - jest bardzo różna. Tych najważniejszych dla obronności jest kilkanaście. W innych natomiast „sprawy wojskowe" mają najczęściej znaczenie epizodyczne. Rozstrzyga się o tym - co dla nas jest istotne - incydentalnie, w związku z normowaniem obszarów działalności państwa takich, jak np. w przypadku ustaw o: normalizacji, kulturze fizycznej, drogach publicznych itd. Wydawałyby się zgoła nieistotne, ale w związku z potrzebami szeroko rozumianej sfery obronności również nie bez znaczenia rozstrzygnięcia zawarte w podobnych do zasygnalizowanych wyżej ustawach mają określoną rolę do odegrania .

Podstawowe funkcje spełnia jednak niewiele aktów rangi ustawowej. Do najistotniejszych zaliczyć trzeba ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP nazywaną często popularnie „konstytucją wojskową" albo „konstytucją obronno-

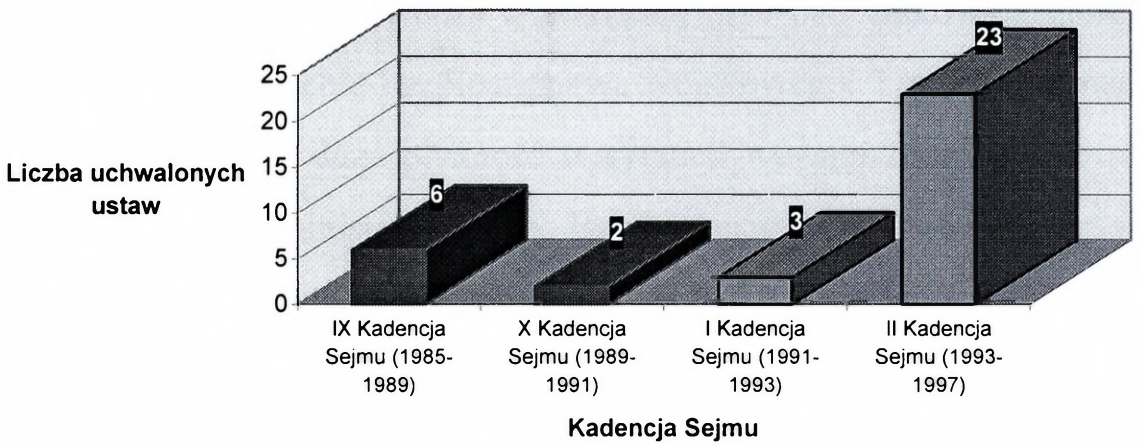
---

[13] Zob. K.Lelińska, Sejm I kadencji w świadomości posłów [w:] Świat elity politycznej, red. W.Wesołowski, J.Pańków, Warszawa 1995, s.312.
[14] Tamże, s. 95, 184 i 309-310.
[15] W Wielkiej Brytanii powszechnie uważa się, że najważniejszym zadaniem parlamentu jest odgrywanie roli „szkoły rządzenia" dla polityków, przygotowanie kadr rządowych. Zob. P.Silk, op. cit., s. 249.
[16] Zob. również Aneks nr 2.

ści". Bezpośrednio bezpieczeństwa militarnego kraju dotyczy również kilka innych, w tym przede wszystkim ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej.

Kwestie legislacyjne w obszarze obrony narodowej zajmowały poważną część czasu pracy Sejmu, przewijały się stale w bieżącej działalności komisji obrony narodowej, wydatnie absorbowały komisje ustawodawcze.[17] Poniższy wykres ilustruje tylko część efektów tej działalności.

Wykres 2. Ustawy uchwalone z udziałem komisji ON.



Źródło: Sprawozdania z działalności KON z poszczególnych kadencji Sejmu.

Porządkowanie „prawa wojskowego" pod kątem potrzeb obronnych, a wynikających z dokonywanych zmian w państwie po 1989 roku utrudniały w pierwszych latach przeszkody związane z brakiem adekwatnych do nowej rzeczywistości rozwiązań konstytucyjnych. W izbie poselskiej od samego początku pracy Sejmu X kadencji podejmowano próby „udźwignięcia" tego zadania. Już 9 listopada 1989 r. przewodniczący komisji obrony narodowej prosił ministra obrony narodowej o informację i plan prac ustawodawczych.[18] W trakcie krótkiej kadencji komisje sejmowe - obok komisji obrony narodowej, ustawodawcza, administracji i spraw wewnętrznych, współpracy gospodarczej z zagranicą i gospodarki morskiej - jeszcze trzynastokrotnie podejmowały problematykę ustawodawczą z dziedziny obronności. Komisja obrony narodowej rozpatrzyła trzy projekty ustaw. Dotyczyły one

[17] Komisja ustawodawcza w Sejmie III kadencji nie występuje.
[18] Zob. Protokół 4 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 9 listopada 1989 r., s. 12.

głównie ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz ochrony granicy państwowej. Jej połączona z kołem posłów wojskowych inicjatywa skutkowała pracą nad projektem ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz niektórych ustaw. Rozpoczęto nowelizację siedmiu ważniejszych ustaw dotyczących wojska i obronności.[19] Z przebiegu prac komisyjnych da się wyraźnie odczytać wola dokonania szybkiej nowelizacji całego pakietu ustaw „obronnych" wynikająca z pilnej konieczności dostosowania sił zbrojnych i systemu obronnego do postępujących w tym czasie przeobrażeń politycznych i społeczno-gospodarczych. Dążeniu do przeprowadzenia niezbędnych regulacji towarzyszyła świadomość tymczasowości proponowanych rozwiązań i wiedza o potrzebie prac nad całkowicie nowymi regulacjami prawnymi w obrębie bezpieczeństwa wojskowego. Trwałym rozwiązaniom nie sprzyjała jednakże duża płynność w sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej Polski oraz bierna postawa ministerstwa ON. Rząd przejawił większe zainteresowanie sprawami legislacji po 9 lipca 1991 roku, po przyjęciu sprawozdania Międzyresortowej Komisji do spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej. W konsekwencji nowe usytuowanie kompleksu obronnego w państwie miało być osadzone prawnie w kilku nowych ustawach. Rada Ministrów wyznaczyła terminy dla przedstawienia jej poszczególnych projektów. Żaden z nich nie wykraczał poza koniec października 1991 roku. [20] Posłowie w trakcie skróconej kadencji rozpatrzyli niektóre z kilku projektów rządowych. Prace sejmowe odbywały się w okresie ostrych zawirowań politycznych.

Sejm I kadencji (1991-1993) „skonsumował" dokonania poprzednika. Jego komisje pracowały nad kilkunastoma projektami ustaw, które miały bezpośredni związek z bezpieczeństwem militarnym kraju.[21] W stosunku do pięciu z nich proces

---

[19] Były to ustawy z dnia: 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym, 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy, 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych, 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych, 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz 30 czerwca 1970 r. o służbie żołnierzy zawodowych i 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej.

[20] Por. wystąpienie szefa BBN na posiedzeniu KON. Protokół 36 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 13 grudnia 1994 r., s. 5.

[21] W komisji obrony narodowej rozpatrywano 12 projektów, w komisji spraw zagranicznych zajmowano się dwoma projektami dotyczącymi granicy zachodniej państwa, komisja polityki gospodarczej, budżetu i finansów pracowała nad 50 dalszymi, wśród których kilka miało związek z bezpieczeństwem militarnym.

legislacyjny został zakończony, a dwa dalsze były po trzecim czytaniu w chwili przerwania kadencji w 1993 r. Legislacja wydatnie absorbowała prace komisji obrony narodowej, przy współudziale komisji: ustawodawczej, administracji i spraw wewnętrznych, polityki społecznej, systemu gospodarczego i przemysłu. Niemal połowę jej posiedzeń dotyczyło tej materii. Akcent był jednak położony na kwestie związane z emeryturami , lustracją i sprawami wychowawczymi w armii. Duża ilość czasu poświęconego zagadnieniom prawnym nie przekładała się na wymierne efekty. Zdarzało się, że posiedzenia wspólne komisji kończyły się brakiem jakiegokolwiek postępu w pracach, nie zawsze były dobrze przygotowane i prowadzone.[22]

Niewątpliwie ważnym wydarzeniem dla podstawowych kwestii bezpieczeństwa państwa było uchwalenie 17 października 1992 roku ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.[23] Ustawa regulowała stosunki pomiędzy organami władzy państwowej, sankcjonowała i utrwalała zmiany, jakie dokonały się w ustroju Polski po 1989 r. Z punktu widzenia interesów obronności dawała podstawy do podejmowania kolejnych działań dotyczących m.in. nowego ukształtowania systemu obronnego w demokratycznym państwie. Konstytucja z 1952 r. nie mogła tego gwarantować i stanowiła przeszkodę w podejmowaniu działań reformatorskich w sferze związanej z bezpieczeństwem militarnym kraju, który znajdował się w zmienionych realiach wewnętrznych i zewnętrznych.

Sejm wybrany w listopadzie 1993 roku funkcjonował całą czteroletnią kadencję. Rzutowało to na efekty działalności legislacyjnej bowiem zdołał on uregulować wiele podstawowych kwestii z dziedziny bezpieczeństwa militarnego. Uchwalił kilka ważnych dla obronności aktów.[24] I uczynił to mimo „tymczasowości" unormowań ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Akty prawne, zarówno te uchwalone, jak i będące w fazie projektów, sytuujące się w ustawodawstwie zwykłym torowały drogę do przyszłych rozwiązań konstytucyjnych. Było to istotne, bo

---

[22] Por. np. posiedzenia KON i KU w dn. 22 i 31 stycznia 1992 r.

[23] 17 listopada ustawę podpisał prezydent i po ogłoszeniu 23 listopada tego roku, w 14 dni później weszła ona w życie /Dz.U. z 1994 r., Nr 84, poz. 426/.

[24] Szerzej w dalszej części rozprawy oraz w Aneksie nr 2.

w tym okresie dawały się też zauważyć postawy biernego oczekiwania na konstytucję. Pod koniec kadencji parlamentu Zgromadzenie Narodowe zdołało jednak uchwalić nową konstytucję. Ten fakt, który dokonał się przy czynnym udziale w komisji konstytucyjnej 46 posłów, stałych jej członków, i innych doraźnie angażujących się w jej pracy oraz w trakcie debat całego zgromadzenia, zamknął proces budowy szkieletu prawnego dla funkcjonowania systemu obronnego państwa.

Posłowie rozpoczynali jednak kadencję od żądań kierowanych do rządu i MON o pilne podjęcie szeregu prac legislacyjnych. Stosowną uchwałą zaapelowano do kierownictwa MON w dniu 26 stycznia 1994 roku. [25] KON w formie dezyderatu wyraziła zaniepokojenie przedłużającymi się pracami rządu nad podstawowymi problemami obronności i wezwała Radę Ministrów do „*...niezwłocznego przesłania Sejmowi niezbędnych dokumentów i projektów ustaw, które pozwolą przygotować debatę sejmową i systemowe rozwiązania trudnych problemów dotyczących obronności państwa i sił zbrojnych.*"[26]

Wobec faktu zbliżającej się debaty na temat obronności presja Sejmu na rząd stale się wzmagała. Do spraw legislacji wielokrotnie powracano. Posłom zależało, aby debatę połączyć z przedłożeniem projektów ustaw.[27]

W piątym roku polskiej transformacji wydawało się, że dojdzie - po latach usiłowań - do planowanej w trakcie 30 posiedzenia plenarnego Sejmu debaty na temat obronności. W związku z tym, 28 czerwca 1994 roku Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy, który skierowano do izby poselskiej. W informacji wskazywano m.in., iż do najważniejszych problemów wymagających pilnych decyzji najwyższych władz państwa należy uregulowanie podstaw legislacyjnych systemu obronnego. Do materiału dołączono, na pierwszym miejscu, wykaz postulowanych zmian legislacyjnych niezbędnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, w tym potrzeb sił zbrojnych.[28]

---

[25] Protokół 12 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 26 stycznia 1994 r.
[26] Załącznik nr 4 do protokółu 17 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 25 maja 1994 r.
[27] M.in. zob. Biuletyn Nr 647/II kad. i Nr 751/II kad. s. 11. Rząd był w tym czasie w posiadaniu 11 projektów, które znajdowały się na różnym etapie uzgodnień. Ostatecznie pod obrady plenarne Sejmu trafiły i zostały doprowadzone do końca dwa projekty.
[28] Zob. druk nr 553.

W późniejszym czasie przedstawiciele rządu jeszcze kilkakrotnie deklarowali, że do Sejmu będą skierowane odpowiednie projekty. Posłowie domagali się ich, a wojskowi uczestnicy konsultacji sejmowych przypominali, że stan prawny komplikuje i przeszkadza w przebudowie sił zbrojnych, utrudnia ich codzienne funkcjonowanie. Goszczący w Sejmie delegaci państw NATO wskazywali na konieczność posiadania przez Polskę odpowiedniego prawa, jako warunku podstawowego i pierwszego polskiego akcesu do Paktu.[29] Na początku 1996 roku, wśród 188 projektów znajdujących się w Sejmie, jeden poselski i jeden prezydencki możemy zakwalifikować jako dotyczące obronności.[30]

O tym jak ważne i niezbędne są regulacje legislacyjne świadczy dodatkowo liczba kilkuset resortowych aktów prawnych, które kolejni ministrowie obrony narodowej wydali na podstawie lub w związku z ustawami uchwalonymi w Sejmie. Według stanu na dzień 1 czerwca 1995 roku tylko w jednostkach organizacyjnych podległych MON obowiązywało 737 rozporządzeń, zarządzeń, obwieszczeń, postanowień, decyzji, rozkazów i wytycznych.[31]

Wyprowadzenie głównych zagadnień dotyczących obronności i bezpieczeństwa militarnego Polski z „gorsetu starego prawa" było pracą trudna i czasochłonną. Proces ten musi potrwać z pewnością jeszcze kilka lat.[32]

2.2. Główne kierunki aktywności legislacyjnej Sejmu w sferze bezpieczeństwa militarnego Polski.

2.2.1. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jako zasadnicza regulacja struktury i funkcjonowania systemu obronnego.

---

[29] Zob. Protokoły 53 posiedzenia z 6 czerwca 1995 r., s. 42; 66 posiedzenia z 11 października 1995 r., s. 36; 70 posiedzenia z 7 listopada 1995 r. i 79 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z 12 grudnia 1995 r.

[30] Projekty te dotyczyły służby zastępczej i kompetencji organów państwowych w systemie obronnym RP. Na podstawie wykazu prac komisji nad projektami ustaw. *Przegląd Sejmowy* nr 1/13/ 1996 r.

[31] Wyliczenie dokonane na podstawie obwieszczenia ministra obrony narodowej z dnia 3 lipca 1995 r. w sprawie ustalenia wykazu obowiązujących resortowych aktów prawnych normatywnych albo o charakterze ogólnym, Dz.R. MON 1995 r. poz. 115.

[32] Tym obrazowym zwrotem posługiwał się publicysta *Polski Zbrojnej*. Zob. numer dziennika z 8.09.1994 r.

W chwili wkraczania Polski na drogę przemian ustrojowych najważniejszą podstawę prawną dla bezpieczeństwa militarnego - poza unormowaniami konstytucyjnymi - stanowiła ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ten obszerny akt prawny określał zadania obronne państwa w czasie pokoju i wojny, zawierał uprawnienia i powinności organów władzy, wojska, gospodarki narodowej i obywateli. Na tych ostatnich nakładał obowiązki rejestracji i poboru, przysposobienia wojskowego i służby wojskowej. Ustawa określała zasadę świadczeń na rzecz obrony oraz inne składowe systemu obronnego.

Począwszy od 1989 roku zmiany mające miejsce w wewnętrznej organizacji państwa oraz upodmiotowienie obywateli wymuszały, najpierw przekształcenia polityczne i gospodarcze, a z czasem również i dotyczące obronności, w tym opisywanej ustawy. Już choćby tak, wydawałoby się, nieistotna z punktu widzenia treści tego aktu zmiana nazwy państwa powodowała konieczność nowelizacji owej „konstytucji obronności".

U zarania pracy Sejmu X kadencji podniesiono kwestię nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony. W sytuacji braku nowej konstytucji państwa jednomyślnie godzono się na taki tok postępowania. O jej konieczności KON dyskutowała jesienią 1989 roku. Przedstawiciel MON stwierdzał niezbędność dokonania kompleksowych zmian w ustawie, ale resort zdawał się być nie przygotowany do tego i za najpilniejszą uznawał regulację dotyczącą studiów wojskowych. Preferowano dokonanie zmian tylko niezbędnych i cząstkowych.[33] Fakt „niedopasowania ustawy" do nowej struktury państwa wzbudzał permanentne powroty do tej sprawy w dyskusjach poselskich.[34] Dla posłów najważniejsze były zagadnienia apolityczności wojska.[35] Stale ponaglane ministerstwo ON propozycje zmian wyartykułowało w informacji złożonej w połowie 1990 roku.[36] W pracach komisyjnych

---

[33] Por. Protokół 4 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z 9 listopada 1989 r., s. 3.
[34] Zob. np. *Biuletyn* Nr 225/X kad., s. 10.
[35] Zob. druk nr 565 albo np. dyskusję na temat koła posłów wojskowych (*Biuletyn* Nr 640/X kad.).
[36] Reprezentant MON prezentował informację podczas posiedzenia KON w dniu 8 czerwca, a projekt przedstawiono na wspólnym posiedzeniu KON i KU 20 czerwca 1990 r. Zob. Protokół posiedzenia KON w dniu 8 czerwca 1990 r. i *Biuletyn* Nr 528/X kad.

zastanawiano się nad celowością podjęcia ograniczonej czy szerokiej redakcji. Często stawiano problem odpolitycznienia wojska. Resort ON prezentował postawę czekania z gruntownymi zmianami do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Mówiono nawet o odstąpieniu od zamiaru nowelizacji, a rozstrzygnięcie spraw wówczas najgorętszych, to znaczy szkolenia wojskowego studentów, proponowano rozwiązać w trybie wytycznych resortowych. Pomysł ograniczonej nowelizacji forsował w Sejmie osobiście minister ON. Akcentował on pilność zmiany ustawy i apelował do posłów o przejęcie inicjatywy ustawodawczej, bo w jego przekonaniu MON miało za długą drogę legislacyjną do pokonania w ramach uzgodnień międzyresortowych w rządzie.[37]

Mimo wcześniejszego rozstrzygnięcia o „wąskiej" nowelizacji, w drugim półroczu 1990 roku zaczęto interpretować inicjatywę rządową rozszerzająco. W trakcie zwołanego pilnie, na prośbę ministra ON, posiedzenia KON zastanawiano się, czy zaakceptować koncepcję rozszerzenia noweli i uwzględnienia dodatkowych poprawek MON. Najpilniejsze zmiany w obrębie wojskowości miały dotyczyć m.in. służby żołnierzy zawodowych, szkolenia wojskowego w uczelniach cywilnych oraz symboli narodowych. W tym czasie nadal w Sejmie nie widziano warunków do opracowania ostatecznych regulacji w projekcie całościowym. [38] Jednak wynik prac podkomisji powołanej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz niektórych ustaw świadczył, iż koncentrowała się ona na warunkach odbywania służby, systemie świadczeń, stosunkach między wojskiem a przedsiębiorstwami. Nie dokonano żadnych zmian w odniesieniu do KOK. Liczne kontrowersje wzbudziło natomiast zarządzenie Prezydenta RP dotyczące wspomnianego organu.[39] Ministerstwo ON zarzuciło posłom chęć objęcia zmianami zbyt szerokiej materii, która winna być rozłożona na szereg ustaw szczegółowych. Postulowano oddzielenie obowiązków obywatelskich od sfery powinności obronnych podmiotów gospodarczych.[40]

---

[37] Zob. *Biuletyn* Nr 528/X kad. oraz Nr 640/X kad. (tu - na. s. 1 i 2 - minister mówił: „...*chcemy jednego zdania, reszta później*.").
[38] Zob. *Biuletyn* Nr 725/X kad.
[39] Zob. *Biuletyn* Nr 1004/X kad. Mowa o zarządzeniu prezydenta z dnia 13 grudnia 1991 roku w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresie działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zob. M.P. z 1991 r. Nr 47, poz. 332.
[40] Zob. *Biuletyn* Nr 1004/X kad., s. 13.

Do pierwszego czytania skierowano projekt zawierający między innymi: modyfikację służby wojskowej studentów i absolwentów szkół wyższych, zmianę przepisów dotyczących obrony cywilnej, skrócenie czasu trwania zasadniczej służby wojskowej, uregulowania problematyki wywiadu i kontrwywiadu, obowiązki organów samorządu terytorialnego w sprawach obronności, zmiany warunków odbywania służby zastępczej.[41]

W kolejnych miesiącach pracy, w wyniku rozminięcia się intencji MON z działaniami posłów, doszło - na wniosek szefa sztabu generalnego - do odstąpienia od rozpatrywania opracowanych projektów kilku nowelizacji, w tym ustawy z 1967 roku.[42] Prace legislacyjne miała zdynamizować informacja szefa URM zaprezentowana na lipcowym posiedzeniu KON. Zreferowano posłom wyniki prac komisji rządowej oraz ustalenia Rady Ministrów w sprawie wojska i obronności. Minister poinformował komisję, iż do 31 października 1991 roku powinna być uchwalona ustawa o powszechnym obowiązku obrony kraju. Ustawę uzupełnić miało pięć innych aktów tego rzędu: o powinnościach obywatelskich w zakresie powszechnego obowiązku obrony, o właściwości organów państwowych w dziedzinie bezpieczeństwa, o świadczeniach gospodarki narodowej, o obronie cywilnej kraju oraz o służbach specjalnych i żandarmerii. Przewidywano również skierowanie do uzgodnień projektu ustawy o zakresie działania ministra obrony narodowej i głównego inspektora sił zbrojnych.[43]

Jak zatem widać prace rządowe i sejmowe poszły w zupełnie rozbieżnych kierunkach. Pojawiła się obawa, że w obliczu zbliżającego się końca kadencji nowa ustawa może być nie uchwalona. Stanowisko rządu i bezpośredni udział jego reprezentantów w pracach podkomisji KON wpłynęły na osiągnięcie konsensu. Projekt „odchudzono". W trakcie obrad komisji sejmowych znalezienie porozumienia początkowo utrudniały zgoła mniej ważne sprawy, np. kwestia stopnia wojskowego generała armii czy też marszałka, zagadnienia dotyczące służby zastępczej. W sprawach większej wagi spory wiązały się z obowiązkami zakładów pracy w nowym układzie stosunków gospodarczych. Mimo to nigdy dotąd w tej kadencji

---

[41] Zob. druk nr 565.
[42] Zob. *Biuletyn* Nr 1287/X kad.
[43] Zob. *Biuletyn* Nr 1312/X kad., s. 4 i 5.

nie udało się tak zgodnie i sprawnie pracować posłom nad projektem ustawy dotyczącej obronności, przy czynnym udziale przedstawicieli resortu ON. Zamiarem komisji było, by w końcu września 1991 roku projekt mógł być zaprezentowany na posiedzeniu plenarnym Sejmu.[44] Efekt pracy posłów i reprezentantów MON w postaci sprawozdania dwóch komisji - choć zawierało ono liczne wnioski mniejszości - należy ocenić pozytywnie. Senat zaproponował około sześćdziesięciu poprawek. Komisje sejmowe, przyjmując większość z nich, zdążyły na czas z projektem.[45] Poselska inicjatywa zakończyła się powodzeniem. Niemal w przededniu wyborów parlamentarnych, planowanych na 27 października 1991 roku, Sejm znowelizował ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP i kilka innych ustaw dotyczących obronności. [46]

Uchwalając zmiany w ustawie (ok. czterysta poprawek do całego pakietu ustaw - przyp. H.B.) Sejm nie potwierdził tego, co przyjęła Rada Ministrów i zaakceptowały KOK-RBN.[47] Nowela znacznie odbiegała od koncepcji Rady Bezpieczeństwa Narodowego z lipca 1991 roku. Pozostawiono m.in. duże prerogatywy dla ministra ON (cywila) i nie powołano generalnego inspektora. W listopadzie tego roku prezydent podpisał ustawę, a minister ON zatwierdził harmonogram przygotowania aktów wykonawczych do znowelizowanych ustaw.[48] Na tym etapie prac legislacyjnych Sejm zrobił to co do niego należało. Wydaje się, że późniejsze „rozchodzenie" się postanowień ustawowych z oczekiwaniami resortu ON główne źródło miało w skutkach uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 1992 roku, postępujących zmianach w sferze obronności w państwie oraz - chyba jednak - deficytu nie-

---

[44] Zob. *Biuletyn* Nr 1461/X kad. i Nr 1469/X kad.

[45] Zob. druki nr 1099, nr 1174 i nr 1198.

[46] Sprawozdanie Stenograficzne z 75 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 25, 26, 27 i 28 września 1991, Warszawa 1991, s. 376 i po poprawkach Senatu: Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 25 października, Warszawa 1991, s. 10-26 oraz druki nr 1174 i 1198.

[47] Bez uzasadnienia prawnego, ale tak wówczas zaczęto określać KOK, który dla elit politycznych stanowił nierozwiązywalny problem przez wiele lat. Organ konstytucyjnie przewidziany, jakim miała być RBN, powołano dopiero w 1998 roku.

[48] Ustawę opublikowano w Dz.U. Nr 113, poz. 491, a tekst jednolity w obwieszczeniu ministra obrony narodowej z dnia 11 grudnia 1991 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16.

których aktów wykonawczych i różnego odczytywania przepisów ustawy przy rozstrzyganiu konkretnych przypadków.[49]

Rok 1992 upłynął nowo wybranemu Sejmowi przede wszystkim na pracach nad konstytucją, regulaminem Sejmu i ponownie nad poprawkami zgłoszonymi do projektu konstytucji przez Senat. W obszarze legislacji „wojskowej" uwagę izby zajmowały sprawy nie związane z ustawą z 1967 r. W tym czasie urzędujący minister ON oceniał, iż w ustawie nie ma istotnych luk prawnych i jej nowelizacja nie jest najpilniejsza oraz że należy się z nią powstrzymać w całym okresie przejściowym, to znaczy do chwili uchwalenia konstytucji (docelowej - przyp. H.B)[50]

W 1993 roku sprawa tej ustawy zaczęła powracać w kontekście nieporozumień dotyczących *„pól kompetencji i odpowiedzialności struktur wojskowych i wojskowo-cywilnych*". [51] Przyczyny kolejnych nowelizacji ustawy wiązały się między innymi z projektem zmiany ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Zadanie kierowania poborowych do odbycia służby zastępczej spocząć miało na urzędach pracy wyłączanych ze struktur terenowych organów administracji rządowej.[52] W końcu roku KON poddała analizie akty prawne dotyczące wojska.

Po wejściu w życie u.k. - co nastąpiło 8 grudnia 1992 r. - doszło do kolizji w realizacji ważniejszych rozstrzygnięć zawartych w ustawie konstytucyjnej i ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Kwestie dotykające KOK, usytuowanego w tej drugiej, a nie występującego w u.k., podzieliły polskie elity władzy. W MON podjęto prace nad nową wersją ustawy, ale do czasu rozpoczęcia planowanej w czerwcu 1994 roku debaty parlamentarnej na temat obronności nie umiano znaleźć porozumienia. Przedmiotem kontrowersji było m.in. usytuowanie szefa sztabu generalnego. W efekcie rozbieżności co do zakresu uprawnień prezydenta i rządu zaistniała groźba odłożenia debaty.[53]

---

[49] MON oceniając ustawę w nowym kształcie stwierdzało, iż nie przyniosła ona spodziewanych efektów. Por. Informacja o stanie prawnym określającym funkcjonowanie Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP oraz zamierzeniach legislacyjnych w tym zakresie, Warszawa, lipiec 1994, (materiał nie publikowany).

[50] Zob. *Biuletyn* Nr 176/I kad.

[51] Zob. *Biuletyn* Nr 47/II kad., s. 5.

[52] Zob. druk nr 202.

[53] Zob. relacje prasowe, np. *Życie Warszawy* z 12.05.1994 r. i *Polska Zbrojna* z 30.05.1994 r.

W ministerstwie ON trwały również konsultacje nad projektami ustawy o obowiązkach i prawach obywateli oraz zadaniach organów i podmiotów gospodarczych w sprawach obronności Rzeczypospolitej Polskiej. W zamyśle pomysłodawców miała to być nowa ustawa, zastępująca kilka dotychczasowych działów ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.[54] W końcu września przedstawicielka MON poinformowała posłów o zaawansowaniu prac nad projektem ustawy o obowiązku wojskowym i powinnościach obronnych.[55]

W 1994 roku Sejm nowelizował ustawę w obrębie art. 2.[56] Nad wszelkimi pracami odciskały się jednak „wydarzenia drawskie".

W drugiej części kadencji Sejmu zanikły próby nowelizacji ustawy. Zmiany, które w niej następowały były wynikiem uchwalania innych aktów wymuszających dokonywanie korekt w ustawie z 1967 r. Powrócono natomiast do pomysłu ustawy o obowiązku wojskowym i powinnościach obronnych.

W czerwcu 1995 r. minister ON powiedział w Sejmie, iż projekt tej ustawy wprowadził pod obrady Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów oraz o próbach usunięcia rozbieżności, jakie powstały w rządzie w związku z pracami podjętymi nad tym projektem. Celem propozycji miało być całkowite zastąpienie ustawy z 1967 r. i unormowanie po nowemu niezawodowej służby wojskowej, służby zastępczej oraz świadczeń na rzecz obrony ze strony różnych podmiotów, również prywatnych.[57]

Rząd, rozliczając się z wykonania uchwały sejmowej dotyczącej głównych problemów obronności, deklarował przedłożenie parlamentowi projektu ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych. Zapowiedziana inicjatywa miała zawierać między innymi sprawy administrowania rezerwami osobowymi sił zbrojnych, rejestracji i poboru, toku służby wojskowej, stopni wojskowych oraz świadczeń podmiotów gospodarczych na rzecz obronności.[58]

---

[54] Zob. Podstawowe problemy obronności Polski, s. 33 i 34. Dokument rządowy skierowany do Sejmu 5 sierpnia 1994r. Druk nr 553.

[55] Zob. *Biuletyn* Nr 868/II kad. W późniejszym czasie w wyniku kontrowersji pomiędzy sztabem generalnym, a częścią cywilną MON realizacja projektu została zaniechana.

[56] Dz.U. z 1994 r. Nr 43, poz. 165.

[57] *Biuletyn* Nr 1665/II kad., s. 4. Komentarze prasowe pojawiły się po przedstawieniu Radzie Ministrów projektu MON w dniu 14 lipca. Zob. *Rzeczpospolita* z 15-16.07.1995 r.

[58] Informacja Rządu RP o stanie realizacji uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 roku w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, s. 9, druk nr 1287.

W końcu listopada minister ON deklarował, iż w grudniu projekt nowej ustawy trafi do Sejmu.[59] W publikatorach przytaczano przykłady niedostosowania „starej" ustawy do potrzeb obronnych kraju. Wymieniano między innymi brak możliwości świadczeń na rzecz obronności, odbywanie służby wojskowej przez młodych mężczyzn w innych armiach - przy formalnym, ustawowym zakazie, etc. Stawiano zarzut - zgoła niesłuszny, bo jak można obradować nad czymś czego nie ma - zaniechania przez Sejm prac nad nową ustawą.[60] Zarówno kolejny minister, jak i jego przedstawiciele, podczas posiedzeń w Sejmie deklarowali priorytetowość dla projektu. [61] Niektóre propozycje z tego projektu doczekały się nawet realizacji zanim stały się obowiązującym prawem, np. regionalne sztaby wojskowe czy też regionalne ośrodki poboru.

W trakcie 1995 roku resort ON wykazywał duże zainteresowanie i chęć doprowadzenia projektu do szybkiego zakończenia prac konsultacyjnych.[62] W Sejmie powracano jeszcze incydentalnie do „starej" ustawy w 1996 roku.

13 grudnia 1996 roku premier skierował do izby, zapowiadany wielokrotnie, projekt ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych.[63]

Po latach dyskusji odstąpiono od idei nowelizacji ustawy z 1967 r. i zapowiedziano nową, adekwatną do aktualnego etapu transformacji państwa. Trzeba podkreślić, że metodę częściowych nowelizacji przyjęto wcześniej - i słusznie - z powodu płynności sytuacji w kraju i braku możliwości oddzielenia problematyki wojskowej od rozstrzygnięć konstytucyjnych. Oczekiwano długo na rozwiązanie w ustawie zasadniczej dylematów związanych ze sprawami zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, ich usytuowaniem, charakterem i kompetencjami najwyższych organów państwowych w sferze obronnej, ogólnej organizacji władz wojskowych, ustalenia rangi powinności obronnych obywateli wśród innych obowiązków.

---

[59] Zob. Protokół 74 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 23.11.1995 r.
[60] Zob. np. program „Ring" w TV Polsat z udziałem rzecznika prasowego szefa sztabu generalnego w dn. 23.05.1995 r., *Polskę Zbrojną* z 18.07.1995 r., 24.07.1994 r. i *Prawo i Życie* z 22.07.1995 r.
[61] Zob. Protokoły posiedzeń KON w dn. 17.01., 13.02. i 14.02.1996 r.
[62] Podczas jednego z posiedzeń KON próbowano sugerować wprowadzenie zmian w projekcie. Wiceminister ON zakwestionował celowość jakichkolwiek zmian, bowiem projekt miał już znajdować się w Komisji Legislacyjnej. Zob. Protokół 90 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 23.04.1996 r.
[63] Druk nr 2076

Kierowano się zarówno potrzebami systemu obronnego i sił zbrojnych oraz uwarunkowaniami związanymi z polskimi aspiracjami do europejskich struktur bezpieczeństwa i ratyfikowanych przez nasz kraj konwencji międzynarodowych.

Projekt obejmował większość problematyki dotąd uregulowanej w ustawie z 1967 r. Zawarto w nim obowiązki i uprawnienia obywateli w związku ze spełnianiem przez nich powinności obronnych, zadania obronne realizowane przez instytucje i podmioty gospodarcze. W odniesieniu do organów kierujących obronnością państwa i jego militaryzacją oraz obroną cywilną pozostawiono w mocy uregulowania ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W przesłanym do Sejmu projekcie zaproponowano nowe rozwiązania obejmujące między innymi odstąpienie od pojęcia tak zwanego jedynego żywiciela rodziny, poszerzenie społecznej kontroli nad wykonywaniem przez obywateli obowiązkowej służby wojskowej, obowiązkiem organizowania poboru obarczono MON, sprawy odroczeń powierzono komendantom WKU, usankcjonowano pełnienie służby wojskowej w kontyngentach wojskowych ONZ i w ćwiczeniach poza granicami kraju, ograniczono do 21 miesięcy łączny czas służby wojskowej i ćwiczeń, wprowadzono nowe formy spełniania powinności obronnych, zmieniono sposób powoływania żołnierzy na ćwiczenia, skrócono wymiar służby zastępczej oraz umożliwiono jej odbywanie wyłącznie według woli zainteresowanej osoby, wypełniono lukę prawną dotyczącą realizowania zadań na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa przez organizacje i podmioty gospodarcze.

Powyżej przedstawiono tylko część nowych rozwiązań, których przyjęcie związane było z koniecznością dokonania zmian w dziesięciu dalszych ustawach wiążących się z bezpieczeństwem militarnym państwa.

Projekt wzbudził duże zainteresowanie w parlamencie i publikatorach. Zwłaszcza prasa wojskowa wielokrotnie popularyzowała nowe propozycje, pisząc czasem w takim tonie, jakby projekt ustawy był już prawem.[64]

Sejm III kadencji nie był jednak zainteresowany powrotem do tego projektu. Stanął problem kolejnej nowelizacji ustawy z 1967 r. w kontekście skrócenia

---

[64] Zob. *Polska Zbrojna* z 1.02., 6.03., 21.10., 7.11., 1996 r., nr 6 z 1997, s. 6, oraz *Polityka* z 16.11.1996 r., s. 18.

wymiaru obowiązkowej służby wojskowej, a w sztabie generalnym ponownie podjęto próbę tworzenia jeszcze jednego projektu nowej ustawy.[65]

W ciągu ośmiu lat pracy Sejmu nie zdołano rozwiązać bardzo ważnego zagadnienia dotyczącego bezpieczeństwa militarnego Polski. Osiągnięcie konsensu i uchwalenie całkowicie nowych regulacji okazało się jeszcze na tym etapie rozwoju stosunków politycznych w kraju za trudne.

2.2.2. Proces tworzenia prawa w zakresie kierowania obroną narodową.

Właściwe reagowanie na sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa militarnego kraju wymaga odpowiedniego rozwiązania problemu kierowania w SOP. Zagadnienie to wiąże się z treścią ustawy wyżej zaprezentowanej oraz materią konstytucyjną. Ponieważ do tej sprawy odniesiono się w odrębnej ustawie, poniżej poddamy analizie ten akt prawny i procesy związane z jego tworzeniem. Rozpatrzymy problem, który przez kilka lat rodził ostre spory, a jego nierozwiązywanie narażało na uszczerbek interes obronności.[66]

W pierwszych miesiącach przełomu ustrojowego kwestie kierowania ON z konieczności musiały być lokowane za sprawami gospodarczymi i społeczno- politycznymi. Nie kazały jednak długo czekać na ich podjęcie i coraz częściej zaczęły stawać na porządku dnia. Przewijały się równolegle ze sprawami dotyczącymi apolityczności wojska (te rozwiązano w ustawie o partiach politycznych w lipcu 1990 r. - przyp. H.B.), a kwestie związane z kierowaniem obronnością i siłami zbrojnymi napotykały na kolejne rafy. Jeszcze pod rządami konstytucji z 1952 roku próbowano wypracować tymczasowe rozwiązania. W Biurze Bezpieczeństwa Narodowego na początku 1990 roku opracowano projekt ustawy o organach właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego.[67] W rządzie również podjęto prace w tym zakresie. W listopadzie tego roku Rada Ministrów zapoznała się z koncepcją przyszłej struktury oraz systemem kierowania wojskiem.

---

[65] Zob. informację o posiedzeniu KON w *Rzeczpospolitej* z 4 lutego 1998 r.

[66] „Aktualnie sytuacja jest tak paradoksalna, że jeżeli chce się coś robić w dziedzinie obronności trzeba sobie samemu wymyślać i określać zadania obronne". J.Komański, Kierowanie obronnością państwa - wizja powszechnej obrony [w:] Materiały z konferencji naukowej na temat: "Kierowanie obronnością państwa" odbytej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniach 25 i 26 listopada 1993 roku, AON, Warszawa 1993, s. 216.

[67] Szerzej zob. S.Korycki, [w:]Modele..."Kraj" op.cit., s. 65-68.

Duże znaczenie dla prac legislacyjnych w omawianym zakresie miało funkcjonowanie dwóch instytucji, które rozpoczęły działanie niemal w jednym czasie. Komitet Obrony Kraju, zwany potocznie - choć bez prawnego uzasadnienia - Radą Bezpieczeństwa Narodowego, rozpoczął pracę posiedzeniem w dniu 13 lutego, a Międzyresortowa Komisja do spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej 25 lutego. Komisja powołana została oficjalnie podczas posiedzenia rządu 12 listopada 1990 roku, w trakcie którego Rada Ministrów została zapoznana z koncepcją systemu kierowania wojskiem. Wtedy już wskazano na potrzebę opracowania nowych aktów prawnych - w tym norm konstytucyjnych dotyczących wojska i bezpieczeństwa.

Wiosną 1991 roku powracano w Sejmie coraz częściej do sprawy cywilnego kierownictwa w MON. Po roku pełnienia urzędu wiceministra ON przez osobę spoza wojska, posłom relacjonowano przebieg prac zmierzających do przekształcenia resortu ON w cywilne ministerstwo.[68]

W kręgach władzy wykonawczej zaczęło dochodzić do istotnych kontrowersji w sprawach kierowania obronnością i armią. Komisja rządowa stanęła na stanowisku, iż za tę sferę działalności państwa odpowiedzialność ponosi rząd i to on powinien mieć prawo decydowania o podstawowych sprawach związanych z funkcjonowaniem sił zbrojnych i systemu obronnego. Takiego kierunku reform nie akceptowano w urzędzie prezydenta. Obawiano się, że pozbawienie KOK niektórych uprawnień na rzecz struktur rządowych ogranicza prerogatywy prezydenta i szkodzi obronności. Spór zaognił się, zwłaszcza w maju, czerwcu i lipcu. W końcowym rezultacie wydawało się, że rząd ustąpił prezydentowi i zgodził się na jego koncepcję uprawnień i odpowiedzialności za problemy obronne państwa. Do Sejmu skierowano projekt ustawy o zmianach w zakresie działania ministra obrony narodowej oraz zasadach kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

Ten krótki, składający się z ośmiu artykułów, projekt zmierzał do rozwiązania sytuacji prawnej pozwalającej na kierowanie ministerstwem ON przez osobę cywilną, przy zachowaniu zasady, że armią dowodzi szef sztabu generalnego - generalny

---

[68] Przewodniczący KON ogłosił, że powołanie cywilnego ministra jest sprawą najbliższej przyszłości. *Biuletyn* Nr 1105/X kad., s. 6.

inspektor sił zbrojnych.[69] Do pierwszego czytania projektu - po dwukrotnym odkładaniu - doszło 7 września 1991 r., w trakcie 72 posiedzenia izby poselskiej. W dyskusji głos zabrał jeden mówca, który zarzucił projektowi między innymi niedostrzeganie priorytetowej pozycji prezydenta w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz postulował, by szefa sztabu generalnego podporządkować bezpośrednio głowie państwa.[70]

Rada Ministrów chcąc uniknąć zasadniczej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony zdecydowała się na częściowe reformowanie systemu obrony narodowej wyłącznie w obrębie stanowiska ministra obrony. Rząd postulował pilne rozpatrzenie projektu ustawy o zmianach w zakresie działania ministra obrony narodowej oraz kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.[71] Taką klauzulę zawierało jego wystąpienie, a ponadto rządowi reprezentanci w Sejmie mocno naciskali na szybkie tempo pracy.

W dyskusjach komisyjnych projekt wzbudził jednak dużo kontrowersji, a delegaci rządu okazali się nieprzygotowani do skutecznego jego przeprowadzenia.[72] Zaprezentowano wiele innych propozycji, włącznie z projektem konkurencyjnym.[73]

Nieprzezwyciężenie sprzeczności, nieskuteczność argumentacji przedstawicieli rządu - pomimo monitu premiera z 10 października z 1991 r. - i zbliżający się koniec skróconej kadencji spowodowały, że do uchwalenia ustawy nie doszło. KON podjęła jeszcze próbę ratowania sytuacji, lecz bez powodzenia.[74] Kilka posiedzeń podkomisji powołanej do rozpatrzenia projektu nie zakończyło pracy powodzeniem. Postawa grupy posłów argumentujących, że projekt prowadzi do ograniczenia uprawnień ministra ON była nieprzejednana. Skończyło się na wyrażeniu zgody,

---

[69] Zob. Załącznik dodatkowy do Protokółu 37 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 11 lipca 1991 r.

[70] Zob. Sprawozdanie Stenograficzne 92 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6 i 7 września 1991 r., Warszawa 1991 , s. 48-49.

[71] Premier wystąpił 19 lipca 1991 r. o przyspieszony tryb legislacyjny. Zob. druk nr 994. Pierwsze czytanie odbyło się w trakcie 70 posiedzenia Sejmu. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22, 23 i 24 stycznia 1991 r., Warszawa 1991, s. 554-557.

[72] Zob. *Biuletyn* Nr 1461/X kad. i zwłaszcza Nr 1473/X kad.

[73] Zob. Zał. nr 5 do Protokółu 39 posiedzenia KON.

[74] Zob. *Biuletyn* Nr 1528/X kad.

aby ministrem obrony była osoba cywilna.[75] Strona rządowa nie zdołała zatem przekonać posłów do proponowanych rozwiązań i projekt nie stanął na posiedzeniu plenarnym Sejmu razem z pakietem innych ustaw wojskowych.

Komisja ustawodawcza i komisja obrony narodowej zdążyły jednakże jeszcze zaproponować Sejmowi uchwalenie projektu. W sprawozdaniu znalazły się wnioski mniejszości, które dotyczyły między innymi tytułu ustawy oraz zawierały dwa warianty w odniesieniu do generalnego inspektora sił zbrojnych, jeden z nim i drugi z pominięciem tego stanowiska. W sumie wniosków było więcej niż liczba artykułów w projekcie. Wersja, która wyszła z komisji różniła się od rządowego pierwowzoru. Wprowadzono do niej stanowisko generalnego inspektora.[76]

Następny rząd, wyłoniony w końcu 1991 roku, projektu tej ustawy nie podtrzymał i w związku z tym nie była ona przedmiotem prac sejmowych przez dłuższy czas.

Prace legislacyjne Sejmu I kadencji oceniane z punktu widzenia bezpieczeństwa militarnego Polski miały charakter drugorzędny. Sprawę kierowania ON podejmowano sporadycznie. Oczywiście wpływ na ten stan rzeczy miało stanowisko ówczesnej Rady Ministrów, w którym zdecydowanie wyrażała sprzeciw, aby zakres działania ministra był określany ustawą.[77]

KON jednak podtrzymywała zainteresowanie tym problemem.[78] Na forum prac komisyjnych dochodziło do kontrowersji pomiędzy oficerami - przedstawicielami sztabu generalnego z jednej strony, a delegatami BBN z drugiej.[79] Szef BBN prezentując w KON koncepcję dotyczącą podziału kompetencji zakwestionował celowość powoływania generalnego inspektora sił zbrojnych, mówił o wiceprezy-

---

[75] Zob. Zapis z kilkugodzinnego, zakończonego po północy, posiedzenia KON i KU. *Biuletyn* Nr 1546/X kad. i Protokół 44 posiedzenia KON w dniu 16 października 1991 roku.

[76] Zob. Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej o rządowym projekcie ustawy o zmianach w zakresie działania Ministra Obrony Narodowej oraz zasad kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Druk nr 1181.

[77] Takie stanowisko rządu zawarto w zaakceptowanych przez Radę Ministrów na posiedzeniu 2 czerwca 1992 r. uwagach i uzupełnieniach do projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP. Zob. Druk nr 326, s. 3.

[78] Zob. Pismo przewodniczącego KON do Ministra ON wyrażające wolę zapoznania się z projektem nowej koncepcji organizacyjnej sił zbrojnych oraz doktryny obronnej RP przygotowanej w BBN oraz opinię rządu w tej sprawie. Zał. nr 5 do Protokółu 14 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 17 marca 1992 r.

[79] Zob. *Biuletyn* Nr 244/I kad.

dencie i innych rozwiązaniach na czas wojny, które nie miały regulacji ani konstytucyjnych, ani ustawowych.[80]

Dla kolejnego ministra ON, powołanego na to stanowisko 11 lipca 1992 r., najważniejszą kwestię stanowiły sprawy struktury sił zbrojnych i samego ministerstwa. Nowa komisja wewnątrzresortowa - powołana z zadaniem przejrzenia struktur MON i sztabu generalnego - miała opracować propozycje rozwiązań dotyczących kierowania ON do jesieni 1992 r.[81]

Możliwość poprawy istniejącego stanu rzeczy w obrębie ustawy regulującej kompetencje i wzajemne relacje podstawowych ogniw kierowania systemem obronnym komplikowana była brakiem aprobaty dla prezentowanych przez ministerstwo ON następnych wersji projektu. Przy czym wspomniany brak aprobaty miał głównie miejsce w kręgu organów władzy wykonawczej, w Radzie Ministrów i urzędzie prezydenta.

W roku 1993 politycy toczyli spory o program powszechnej prywatyzacji. Sejm zdawał się być zdominowany batalią o „ustawę antyaborcyjną". Był to również czas zabiegania Polski o uczestnictwo w NATO, wybuchu „afery karabinowej", wreszcie okres kampanii wyborczej i początek pracy kolejnego Sejmu, z powracającymi na jego forum kontrowersjami wokół konkordatu. Wszystko to sprawiło, iż do połowy 1994 roku nie zdołano podjąć kwestii rozgraniczenia kompetencji pomiędzy ministrem ON a szefem sztabu generalnego, zadań dla sił zbrojnych i składowych ministerstwa.

Dopiero zbliżający się termin debaty sejmowej na temat obronności był impulsem do podjęcia tej problematyki. Warto wspomnieć, że w Sejmie przed projektami ustaw dotyczącymi urzędu ministra ON znalazł się projekt ustawy o urzędzie ministra spraw wewnętrznych i cztery komisje sejmowe w sierpniu podjęły nad nim prace.[82] 27 września minister ON stwierdził, że wszystkie ważne dla obronności ustawy powinny być rozpatrywane po ustawie „kompetencyjnej".[83]

---

[80] Tamże, s. 7 i następne.
[81] *Biuletyn* Nr 521/I kad.
[82] Zob. druk nr 480.
[83] Zob. *Biuletyn* nr 868/II kad.

Przy okazji trzeba podkreślić, iż ministerstwo ON począwszy od 1994 roku wyraźnie zaktywizowało prace legislacyjne, przesyłając szereg nowych propozycji ustawowych - wśród których nie mieściła się jednak inicjatywa dotycząca interesującej nas tzw. ustawy kompetencyjnej.

Na początku kolejnej kadencji parlamentu prezydent skierował do Sejmu projekt ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym RP.[84] Projekt ten miał zyskać aprobatę KOK i 3 listopada wpłynął do laski marszałkowskiej. Przedłożone w nim normy nakierowano na uzupełnienie i rozwinięcie u.k. Określono strukturalną i funkcjonalną organizację polityczno-wojskowego kierownictwa państwa. Wśród nowych propozycji znajdowała się inaczej zapisana koncepcja istniejącego KOK, pozycji prezydenta, a także określenie wzajemnych relacji pomiędzy ministrem ON - realizującym politykę obronną państwa, jako naczelnym organem administracji państwowej - a szefem sztabu generalnego, dowodzącym siłami zbrojnymi. Projekt zakładał powołanie Komitetu Obrony Państwa, a BBN stanowić miał jego aparat wykonawczy.

Inicjatywa prezydencka wzbudziła szereg kontrowersji. Urząd prezydencki posądzano o chęć osłabienia pozycji ministra ON i wyłączenia go z procesu kierowania wojskiem. W rezultacie tego w Sejmie podjęto prace nad projektem poselskim.[85]

Według intencji deklarowanych przez posłów całokształtem działalności sił zbrojnych winien kierować minister, a szef sztabu generalnego miał być jemu całkowicie podporządkowany. Najwyższym dowódcą pozostawał szef sztabu generalnego.[86] KON powracała jeszcze do tych kwestii w grudniu 1994 roku.[87]

Po tym, jak Sejm na 41 posiedzeniu w dniu 19 stycznia 1995 roku skierował do komisji projekt prezydencki stało się faktem, iż brak jednoznacznego rozstrzygnięcia kompetencji organów państwa w zakresie obronności próbowano rozwiązać

---

[84] Zob. druk nr 690

[85] Zob. *Biuletyn* Nr 1031/II kad.

[86] Zob. druk nr 720. O usytuowaniu urzędników cywilnych ponad wojskowymi zob. np. opracowania M.Mroza o regulacjach ustawowych w systemie kierowania siłami zbrojnymi w USA i Hiszpanii, Informacje BSE nr 333 i 334 z sierpnia 1994 r.

[87] *Biuletyn* Nr 1105/II kad.

w dwojaki sposób. W zamyśle poselskim inaczej bowiem szukano środków zaradczych przeciwko rodzeniu się sporów kompetencyjnych.

Oba projekty trafiły do pierwszego czytania na forum Sejmu w trakcie debaty na temat obronności. O braku ustawy o urzędzie ministra ON mówił premier z trybuny sejmowej w informacji o podstawowych problemach obronności. Projekt poselski spotkał się z krytyką prezydenta.[88]

Różnice między prezydentem a koalicją rządową koncentrowały się na kwestii podległości sztabu generalnego. W celu wypracowania jakiegoś modus vivendi, 20 stycznia komisje obrony narodowej i ustawodawcza powołały podkomisję „kompetencyjną".[89] Stronom udało się znaleźć kompromis. Zdecydowano kontynuować prace tylko nad projektem komisyjnym. Uznano tym samym, by spory kompetencyjne zawiesić do czasu opracowania nowej konstytucji.[90] Rozejm nie trwał długo. Po tym jak posłowie odrzucili proponowane przez prezydenta poprawki spór ponownie odżył.[91]

20 czerwca 1995 r. podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej złożyła sprawozdanie na forum KON i KU. Podczas prezentacji projektu stwierdzono, że: „*Intencją podkomisji było przyjęcie takiego projektu ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, żeby był on projektem zastosowalnym do każdego rozwiązania ustrojowego, jakie zostanie przyjęte w przyszłej konstytucji.*"[92] Jeszcze raz brak nowej konstytucji stanął formalnie na przeszkodzie w stanowieniu prawa na poziomie ustawy zwykłej.

Po półrocznej pracy nad poselskim projektem ustawy KON i KU zdołały jednak zarekomendować Sejmowi przyjęcie projektu ustawy. [93] Miało to miejsce w okresie, gdy nasilił się proces ograniczania rzeczywistych uprawnień ministra obrony.[94]

---

[88] Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu..., op. cit., s. 137.
[89] Zob. Zał. 4A Protokółu 41 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 20 stycznia 1995 roku.
[90] Zob. *Rzeczpospolita* z 10.03, *Polska Zbrojna* z 27.04 i 19-21.05.1995 r.
[91] Zob. wywiad z ministrem M.Okońskim, *Wprost* z 21.06.1995 r.
[92] *Biuletyn* Nr 1663/II kad., s. 2.
[93] Zał. nr 7 do Protokółu 56 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 20 czerwca 1995 r.
[94] Zob. dyskusja na posiedzeniu KON w dniu 21 czerwca 1995 r. *Biuletyn* Nr 1665/II kad.

Na 53 posiedzeniu w dniu 28 czerwca 1995 r. Sejm rozpatrzył sprawozdanie komisji o komisyjnym projekcie ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. W prezentowanym izbie dokumencie nie było żadnych wniosków mniejszości, a w komisjach opowiedziano się za nim jednogłośnie. Po jego wysłuchaniu i dyskusji ustawę uchwalono zdecydowaną większością głosów. 12 lipca 1995 r., na 55 posiedzeniu Sejmu RP uwzględniono poprawkę Senatu precyzującą kompetencje ministra ON w sprawach zawierania umów międzynarodowych w związku z udziałem polskich kontyngentów wojskowych w misjach pokojowych, akcjach humanitarnych oraz ćwiczeniach z innymi państwami i organizacjami.

Wskazać można w tym miejscu, że podobnej ustawy nie doczekały się inne ministerstwa, w tym z „prezydenckich "- MSZ, w którym obowiązywała niedostosowana do zmian ustrojowych ustawa sprzed ponad dwudziestu lat. A ustawa dotycząca ministra kultury i sztuki była jeszcze w przygotowaniu w drugiej połowie 1995 roku.

Wśród uchwalonych ponad 50 ustaw w sześciu pierwszych miesiącach pracy Sejmu, znalazła się zatem jedna z najważniejszych dla porządkowania spraw obronnych w państwie. Jej ważność podkreślił marszałek Sejmu, sytuując ją zaraz obok ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.[95]

Ustawa nie mogła jednak wejść w życie, albowiem 28 sierpnia prezydent przesłał do Sejmu wniosek o ponowne jej rozpatrzenie. W obszernym uzasadnieniu ustawie zarzucono „*narastającą dysproporcję podziału kompetencji zmierzającą w kierunku dalszego zawężenia uprawnień prezydenta*".[96]

Na polskiej scenie politycznej wybuchła dyskusja na temat słuszności zarzutów podniesionych przez prezydenta. Komisje sejmowe rozpatrując weto posiłkowały się ekspertyzami prawnymi, które w większości stwierdzały, że ustawodawca nie złamał konstytucyjnych norm prawnych.[97] W prasie wojskowej dość jednoznacznie formułowano zarzut o „niedoróbce ustawodawczej", zwłaszcza w odniesieniu do zapisu o sprawowaniu przez ministra nadzoru nad sądami wojskowymi.[98]

---

[95] *Polska Zbrojna* z 25.07.1995 r.
[96] Zob. druk nr 1182. Por. również *Rzeczpospolitą* z 18.08.1995 r. i *Prawo i Życie* z 2.09.1995 r.
[97] Zob. Protokół 62 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 5 września 1995 r.
[98] *Polska Zbrojna* z 3.10.1995 r.

Na 67 posiedzeniu w dniu 14 grudnia 1995 r. Sejm, po wcześniejszym pozytywnym zaopiniowaniu w dniu 14 listopada przez komisje, ponownie uchwalił ustawę. Ustawa rozwiązująca sprawę podporządkowania ministrowi ON szefa sztabu generalnego oraz wojskowych służb informacyjnych nie mogła jednakże wejść w życie. Prezydent skorzystał bowiem z jeszcze jednej drogi jej zablokowania i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności jednego z jej przepisów z normami konstytucyjnymi.[99] Przypomnijmy w tym miejscu, że aby ustawa nie mogła być prawem obowiązującym, nie ma znaczenia jaką jej część zakwestionuje TK. Nawet mało istotny dla jej całości przepis wadliwy prawnie powodował, że zamykano proces legislacyjny i ustawa nie wchodziła w życie jeśli Sejm nie zdołał podtrzymać jej wbrew stanowisku wyrażonemu przez Trybunał Konstytucyjny.

Zmiana na stanowisku prezydenta niejako „pomogła" analizowanej ustawie. 8 stycznia wniosek poprzednika został wycofany z TK. Ustawa zaczęła obowiązywać z dniem 14 lutego 1996 roku.[100]

Prawie w rok od jej uchwalenia, 27 czerwca 1996 r., Sejm ponownie odniósł się do niej dokonując nowelizacji na wniosek prezydenta. Usunięto tym samym wątpliwość związaną z przepisem stanowiącym o nadzorze ministra nad prokuraturą i sądami wojskowymi. Procesowi tej noweli towarzyszyły również uwagi i sprzeczności. Wniosek prezydencki był poprawiany.[101]

Jak widać z dokonanego przeglądu, po wielu perturbacjach, powodowanych nie tyle problemami natury stricte legislacyjnej, ale raczej politycznej, zdołano w końcu w poważnym wymiarze rozwiązać zagadnienie kierowania obroną narodową na podstawie uregulowań ustawowych. Otworzyło to drogę do decyzji MON z 18 stycznia 1996 r., w wyniku której powołano zespół do opracowania projektów aktów wykonawczych wynikających z postanowień ustawy. Komisje sejmowe na posiedzeniach zamkniętych w dniach 5 lipca oraz 14 i 20 listopada powróciły do ustawy, ale już w kontekście kontroli jej realizacji. Dobrze oceniono wdrażanie

---

[99] Szerzej zob. *Rzeczpospolita* z 23-26.12.1995 r.
[100] Ustawę ogłoszono w: Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56.
[101] Por. Zał. nr 6 do Protokółu 93 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 9.05.1996 r.

aktów wykonawczych, w tym pozytywnie zaopiniowano - na prośbę ministra ON - regulamin organizacyjny ministerstwa.

Po latach prób i przesileń Sejm doprowadził do uregulowania jednej z najistotniejszych kwestii dla bezpieczeństwa militarnego kraju - sprawę podziału kompetencji w zakresie kierowania obronnością. Pokonano również przeszkodę na polskiej drodze do europejskich struktur bezpieczeństwa. Za granicą bowiem często powracano do nie uregulowanego problemu cywilnej kontroli nad armią w Polsce.[102] Ustawa pozwoliła na podjęcie pilnych przekształceń w kierowaniu siłami zbrojnymi i w strukturach organizacyjnych MON. Zlikwidowała - po długim okresie eksperymentów - groźny dualizm w podejmowaniu decyzji i strukturach wewnętrznych w MON. Ustawa nie rozwiązywała jednak w pełni problemu kierowania obronnością w państwie.

2.2.3. Normowanie służby wojskowej żołnierzy zawodowych.

U progu przemian ustrojowych w Polsce służba wojskowa kadry sił zbrojnych uregulowana była ustawą z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zmiana ogólnej sytuacji ustrojowej w kraju rodziła kolizje z przepisami tej ustawy. W Sejmie dyskutowano o tym od jesieni 1989 r. Impulsem do bezpośredniego zajęcia się tym aktem prawnym była inicjatywa rządowa w postaci projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw o służbie wojskowej.[103] Projekt rządowy dotyczący m.in. zmiany ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych próbowano rozpatrzyć w marcu 1990 r.[104] Posłowie mieli świadomość potrzeby dokonania w ustawie wielu zmian, ale ich zamierzenia w tym zakresie kończyły się na zmianach dotyczących odpolitycznienia wojska i doprowadzenia do całkowitego zaniechania działalności partyjnej w wojsku. Spór, który wybuchł na posiedzeniu KON i KU co do zakresu niezbędnych zmian, przerwano odłożeniem pierwszego czytania projektu z przyczyn formalnych, to znaczy braku precyzyjnego zapisu we wniosku prezydium Sejmu o rozpatrzenie projektu rządowego w takim

---

[102] Szerzej o tym zob. np. J,Simon, Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO, Warszawa 1995, s. 21 i in. oraz M.A. Faliński, B. Jabłoński, T. Sokołowski, Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce (zarys problematyki), Toruń 1996, s. 11-13 i in.

[103] Zob. druk nr 244.

trybie.[105] Do końca roku nie podjęto już skutecznej pracy nad tą ustawą, a koncentrowano się na działaniach dotyczących służby wojskowej żołnierzy zawodowych, ale przy okazji rozpatrywania ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Można zaobserwować postawę większości posłów polegającą na oczekiwaniu na konstytucyjne rozstrzygnięcia kwestii wolności i praw obywatelskich, a dopiero później ich odwzorowanie w ustawie wojskowej.

Presja czasu w obliczu bliskiego końca kadencji oraz obszerność zmian proponowanych do ustawy z 1967 r., których treść obejmowała kilkaset stron maszynopisu, nie pozwoliły na powrót do projektu ustawy pragmatycznej (też niekrótkiej, bo składającej się z ponad 80 artykułów - przyp. H.B.).[106] Dotykano zatem tych spraw prawie wyłącznie w kontekście ustawy o powszechnym obowiązku obrony. W komisjach akceptowano propozycje resortu, w tym m.in. autopoprawkę MON zmierzającą do dokonania takich regulacji, by w armii nie służyli żołnierze zawodowi starsi niż mający sześćdziesiąt lat. [107]

Sejm X kadencji uchwalając w dniu 25 października 1991 r. obszerne zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zmienił także m.in. ustawę z 30 września 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. W konsekwencji noweli, w 1992 r. opublikowano jednolity tekst ustawy pragmatycznej oraz stosowne rozporządzenie ministra ON.[108]

W okresie kolejnych trzech lat zagadnienia łączące się z ustawowymi regulacjami służby żołnierzy zawodowych nie stawały na forum Sejmu. Były one natomiast przedmiotem prac resortowych. Ministerstwo zaktywizowało je zwłaszcza w drugiej połowie 1994 roku. W propozycjach zmierzano do wprowadzenia takich nowych rozwiązań, jak m.in.: służba kontraktowa, stan nieczynny, wypowiadanie stosunku służbowego, regulacja problematyki służby wojskowej żołnierzy zawodowych po ogłoszeniu mobilizacji i w czasie wojny, doprecyzowanie kwestii związanych z dodatkowymi urlopami i ze zwolnieniami od zajęć, weryfikacji wieku (jako

---

[104] Zob. *Biuletyn* Nr 341/X kad.
[105] Tamże, s. 4.
[106] O gotowym projekcie ustawy mowa była jeszcze m.in. podczas posiedzenia KON w dniu 3 lipca 1991 r. Zob. *Biuletyn* Nr 1287/X kad., s. 6. Por. też druk nr 565.
[107] Zob. Załącznik dodatkowy do protokółu 40 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 19 września 1991 r.
[108] Zob. Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31 i Dz.U.z 1992 r. Nr 60, poz. 305.

podstawy zwolnienia ze służby - przyp. H.B.), etc. MON oceniało, iż rozległa zmiana ustawy dokonana z inicjatywy poselskiej uczyniona przez Sejm w 1991 r. nie spełniała już jego oczekiwań. Przede wszystkim unormowania obowiązującej ustawy nie stwarzały warunków pozyskiwania przez wojsko osób odpowiadających potrzebom armii oraz nie zapewniały właściwego przebiegu służby żołnierzy zawodowych. O propozycji nowelizacji tej ustawy dyskutowano także podczas inauguracyjnego posiedzenia KSORM w dniu 23 maja 1994 r.[109]

Z zupełnie innych przyczyn inicjatywa dokonania zmian w ustawie wyszła z komisji senackich. W Senacie, wyciągając wnioski z wyboru pięciu żołnierzy zawodowych na stanowiska prezydentów lub burmistrzów po wyborach samorządowych, które odbyły się 19 czerwca 1994 r., postulowano zmiany idące w kierunku umożliwienia żołnierzom zawodowym pełnienie funkcji kierowniczych we władzach lokalnych. Stanowisko komisji senackich zyskało poparcie Rady Ministrów.[110]

Projekt rządowy, jako jedna z dwóch propozycji legislacyjnych dotyczących obronności, został zaprezentowany i poddany pod dyskusję w Sejmie podczas 41 posiedzenia w dniu 19 stycznia 1995 r.[111] Przedstawicielka rządu przedstawiła izbie projekt ustawy ze zmianami, które już powyżej ogólnie omówiono. Propozycje rządowe nie były jednak prostą nowelizacją starej ustawy z 1970 r. Argumentując w Sejmie potrzebę dostosowania unormowań ustawowych do nowych zadań sił zbrojnych oraz konieczność skorelowania pragmatyki służbowej z przepisami nowych ustaw, tych już uchwalonych i przygotowanych do przedłożenia w Sejmie, dokonywano w istniejącej ustawie poważnych zmian.[112] Wśród nich były tak daleko idące, jak np.: wprowadzenie rezerwy kadrowej, ustawowe umocowanie szefa sztabu generalnego w procesie wydawania przez ministra ON aktów normatywnych, usunięcie sprzeczności z postanowieniami konstytucyjnymi dotyczącymi udziału żołnierzy zawodowych we władzach samorządu terytorialnego, zmieniano zasady powoływania do służby stałej, potwierdzano uprawnienia prezydenta - zwierzchnika

---

[109] Zob. *Polska Zbrojna* z 24.05.1994 r.
[110] Zob. *Rzeczpospolita* z 7.12.1994 r.
[111] Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia ..., op. cit., s. 178-201.
[112] Arytmetycznie rzecz ujmując w ustawie z 1970 r. proponowano 60 korekt. Zob. druk nr 753.

sił zbrojnych do określania przebiegu służby wojskowej żołnierzy zawodowych w czasie mobilizacji i wojny, zaproponowano ograniczenie zakresu spraw, w jakich decyzje kadrowe mogłyby być zaskarżane w NSA, wzmacniano dążenie do elitaryzacji korpusu oficerskiego. Mimo że strona rządowa mocno optowała za potrzebą silnego umocowania prawnego zasady dyspozycyjności żołnierzy, to dwie ostatnie z wymienionych powyżej cech dokumentu wzbudziły w dyskusji sejmowej najwięcej kontrowersji. Posłowie wypowiadający się (łącznie dziewięcioro - przyp. H.B.) pozytywnie odnieśli się jednak do przedłożenia. Podobnie zachowały się kluby poselskie i jednogłośnie występowały o skierowanie projektu do komisji. W zasadzie jedynie klub Unii Wolności zgłosił uwagi, wskazując na niekorzystną - jego zdaniem - tendencję do ograniczania roli cywilnego kierownictwa resortu w stosunku do szefa sztabu generalnego. Sejm przychylił się do zgodnych wystąpień. Skierował również do komisji projekt senacki.[113]

20 stycznia 1995 r. podczas dziesięciominutowego posiedzenia KON powołano podkomisję do rozpatrzenia projektów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.[114] Po dziewięciu miesiącach prac podkomisja przedstawiła sprawozdanie. W międzyczasie doszło do ogłoszenia precedensowego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 marca 1995 r., w którym sąd orzekł, iż nie ma prawnych przeszkód uniemożliwiających żołnierzom zawodowym kandydowanie i wybór na stanowiska w organach samorządu terytorialnego.[115] Decyzja NSA rozwiała wątpliwości zgłaszane przez niektórych posłów i do sprawy, która wcześniej wzbudzała kontrowersje nie wracano. W podkomisji sprzeczności wywołały jednak dwie kwestie. Jedna dotyczyła usytuowania szefa sztabu generalnego, a druga służby żołnierzy zawodowych po ogłoszeniu mobilizacji i w czasie wojny.[116] Przedłożone

---

[113] W projekcie senackim zmiany dotyczyć miały jedynie biernego prawa wyborczego dla żołnierzy zawodowych i wyeliminowania sprzeczności zapisów ustawy z 1970 r. z postanowieniami konstytucji.. Zob. druk nr 752. Projekt po jego pierwszym czytaniu w izbie nie wzbudził większych kontrowersji.

[114] Zob. Protokół 41 posiedzenia KON, op. cit., s. 1 i 2.

[115] Dotąd wyrażano pogląd, że nie jest to dopuszczalne w związku z art. 72 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zob. *Rzeczpospolita* z 29.03.1994 r.

[116] W ekspertyzie na temat zgodności z konstytucją projektu ustawy, której autorem jest J. Mordwiłko, niepodejmowanie regulacji fundamentalnych, dotyczących stanów nadzwyczajnych a odnoszenie się do nich przy okazji normowania spraw wycinkowych - jak w przypadku tego konkretnego projektu - nie dostrzeżono postanowień sprzecznych z obowiązującymi przepisami

propozycje wywołały ożywioną dyskusję na forum KON i KU.[117] Komisje zgodnie jednakże zaprezentowały swoje stanowisko w sprawozdaniu o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw oraz o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.[118]

Projekt ustawy poddano drugiemu czytaniu 8 listopada. W jego trakcie przedstawiciel MON zgłosił drobną poprawkę, którą jeszcze tego samego dnia w trybie ekspresowym rozpatrzyły pozytywnie KON i KU.[119] Zaprezentowana Sejmowi wersja ustawy różniła się jednak od projektu rządowego. W mniejszym stopniu dotykano w niej relacji pomiędzy szefem sztabu a ministrem ON, eksponowała mocniej potrzeby sił zbrojnych w stosunku do żołnierzy zawodowych, zapewniała korzystniejsze uprawnienia żołnierzy w sytuacji zmiany stanowiska i garnizonu. Do wcześniej omówionych zmian dodać można jeszcze, że ustawa zmieniała sposób opiniowania żołnierzy i bardziej uzależniała od jej wyników plany wobec żołnierza, precyzyjniej normowała sprawy awansowania, dodatkowej pracy. Ustawa miała wreszcie stworzyć warunki do poprawy struktury kadrowej armii, przybliżając ją do standardów istniejących w państwach NATO.

9 listopada 1995 r. Sejm uchwalając ustawę dokonał gruntownych zmian w dziedzinie dotyczącej służby wojskowej żołnierzy zawodowych.[120] Zarówno prace nad ustawą, jak i jej uchwalenie spotkało się z licznymi komentarzami w prasie wojskowej. Wypowiadali się w nich również posłowie. Były one w zdecydowanej większości bardzo przychylne przyjętym rozwiązaniom.[121] W późniejszym czasie pojawiły się jednak wątpliwości, o których nie mówiono w Sejmie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nową ustawę skonstruowano bowiem tak, że w wielu przypadkach pozwalała ona organom wojskowym traktować żołnierzy przedmiotowo. Problem ten był szczególnie widoczny zwłaszcza w odniesieniu do udziału

---

konstytucyjnymi. Zob. Załącznik nr 5 do protokółu 68 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 17.10.1995 r.

[117] *Biuletyn* Nr 1981/I kad., s. 1-30.

[118] Druk nr 1304.

[119] Zob. Protokół 72 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 listopada 1995 r.

[120] Opublikowano ją w: Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

[121] Zob. np. *Polska Zbrojna* z 5.06., 30.10., 9.11., 10-12.11., 13.11. i 24-26.11.1995 r.

żołnierzy zawodowych w misjach wojskowych poza granicami kraju.[122] Wątpliwości rzecznika nie podzielił TK i orzekł, że przepis ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w tej sprawie jest zgodny z konstytucją.[123] Państwo ma zatem prawo kierować żołnierza zawodowego do służby poza granicami kraju bez pytania go o zgodę.

Odnosząc się do stanowiska RPO warto wspomnieć, iż już w 1991 r. stwierdzono, że nie jest on według TK upoważniony do kwestionowania aktów dotyczących obronności państwa.[124]

W kwietniu i lipcu 1997 r. Sejm powrócił jeszcze do tej ustawy, dokonując jej nowelizacji w czasie 104 posiedzenia plenarnego.[125]

Jeszcze przed uchwaleniem nowej konstytucji posłowie zdołali zatem - choć jak widać nie do końca doskonale - unormować kolejny znaczący segment spraw obronnych ważny z punktu widzenia bezpieczeństwa militarnego Polski.

2.2.4. Ustawy „symboliczne".

Kształtowanie demokratycznego porządku w obszarze wojskowości rozpoczęto u progu lat 90- tych od odpolitycznienia sił zbrojnych, a zaraz potem posłowie zajmowali się problematyką tradycji, świąt i przysięgi wojskowej, symboliki narodowej. Faktycznie poza dużą regulacją dotyczącą ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i związanymi głównie z nią zmianami w innych ustawach Sejm X kadencji zdołał zająć się jeszcze prawie wyłącznie tylko obszarem ustaw „symbolicznych". To znaczy do pierwszego czytania w komisjach skierowano projekty ustaw: o dziedziczeniu i kultywowaniu tradycji oręża polskiego oraz ustanowieniu Dnia Wojska Polskiego i świętach wojskowych, o przysiędze wojskowej, o znakach sił zbrojnych.

Z całą pewnością sprawy obronności w obszarze legislacji nie były w początkowym okresie pracy Sejmu ani rządu na pierwszym planie ich działań. Przypomnijmy, że premier T. Mazowiecki wygłosił expose 18 stycznia 1990 r. W lutym

---

[122] Zob. *Życie Warszawy* z 3.07.1996 r.
[123] Informację o orzeczeniu TK z 9 czerwca opublikowała m.in. *Rzeczpospolita* z 10.06.1997 r.
[124] Zob. Sprawozdanie za 1991 r. Rzecznika Praw Obywatelskich. Druk nr 32, s. 112.
[125] Druki nr 2232 i 2425. Głosowanie: Sprawozdanie Stenograficzne ze 112 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29,30, 31 lipca i 1 sierpnia 1997 r., Warszawa 1997, s. 224.

tego roku inflacja według GUS była wyższa niż rok wcześniej o 1360 procent. W tym także roku Sejm przyjął prezydencki projekt ustawy w sprawie zmiany przepisów o godle, barwach narodowych i hymnie. W kwietniu przywrócono święto 3 Maja i uchwalono tzw. ustawy policyjne, w tym m.in. ustawę o UOP. Latem Sejm przyjął ustawę o prywatyzacji, znowelizował Kodeks Cywilny i Kodeks Postępowania Cywilnego. Otworzono tym samym drogę do zmiany stosunków własnościowych w Polsce. 22 grudnia 1990 r. prezydent L.Wałęsa ogłosił w Zgromadzeniu Narodowym początek III Rzeczypospolitej, a na Zamku Królewskim symbolicznie przyjął zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Sejm X kadencji w trakcie ostatniego, 61 posiedzenia przegłosował poprawki do kilku ustaw „wojskowych". Pośród 248 ustaw przyjętych w tej skróconej kadencji nie zmieściły się ustawy „symboliczne". Zajął się nimi Sejm I kadencji.

Posłowie podjęli prace nad propozycjami rządowymi, firmowanymi przez trzeci rząd demokratycznej Polski. Wspomniane trzy projekty ustaw, które prezentowano już w Sejmie X kadencji stanęły na porządku dziennym w KON i KU na początku 1992 roku.[126]

W odniesieniu do projektu ustawy o dziedziczeniu i kultywowaniu tradycji oręża polskiego oraz ustanowieniu Dnia Wojska Polskiego, o świętach wojskowych rząd stał na stanowisku, by święto to ustanowić w dniu 3 maja. Propozycja wywołała w Sejmie liczne spory. [127] Argumenty posłów były różne, m.in. i takie, w których powoływano się na konsultacje w Akademii Obrony Narodowej mające dowodzić, iż święto powinno przypadać w rocznicę zwycięskiej bitwy. Tych oficerów, którzy „...*mogliby obrazić się na 15 sierpnia*..." należało według niektórych propozycji „...*wyprowadzić z wojska*".[128] Rządowe propozycje poddano rewizji i komisje sejmowe opowiedziały się za przyjęciem daty 15 sierpnia. Swoje stanowisko komisje potwierdziły ponownie w dniu 15 lipca 1992 r.[129]

Praca posłów nad tą ustawą nie była dobrze przygotowana, projektu nie konsultowano z rządową Radą Legislacyjną. Dodatkowo z czasem nasiliły się różnice

---

[126] Zob. druki nr 77, 78, 79.
[127] Zob. *Biuletyn* Nr 223/I kad.
[128] Tamże, s. 10 i 22.
[129] Zob. *Biuletyn* Nr 530/I kad.

zdań. W efekcie tego Sejm nie do końca podzielił sugestie komisji, ale 30 lipca 1992 roku uchwalił ustawę o ustanowieniu święta Wojska Polskiego.[130] Zamiar polegający na tym, aby nie tworzyć święta dla wojska skierowanego swoją historyczną wymową przeciw komukolwiek - popierany szczególnie przez przedstawicieli Unii Demokratycznej - nie powiódł się.

Poważniejsze spory w Sejmie wywołał projekt ustawy o przysiędze wojskowej. Prezydium Sejmu skierowało do komisji dwa projekty, rządowy i poselski już w lutym i lipcu 1991 r.[131] Wariantowe teksty przysięgi przesłano posłom jeszcze wcześniej, bo w drugiej połowie 1990 r.[132] W lipcu 1991 r. komisje nie zdołały odbyć pierwszego czytania projektu ustawy bowiem nie stawił się poseł sprawozdawca, a frekwencja była również niedostateczna.[133]

W komisjach spierano się prawie o każde słowo. W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy kontrowersje wzbudzały m.in. treści dotyczące sztandaru. W wersji rządowej należało go „*niezłomnie bronić*", a w poselskiej „*nigdy nie odstąpić*". To tylko przykład jeden z wielu.[134] KON i KU zdążyły jednak rozwiązać problemy i zająć wspólne stanowisko oraz rekomendowały Sejmowi jednolity projekt ustawy w dniu 16 października 1991 r.[135] Na przyjęcie ustawy nie starczyło już czasu. Kadencja tego Sejmu przechodziła do historii.

W rezultacie do owego projektu musiał wrócić następny Sejm. I on też 10 stycznia 1992 r. rozpoczął od gorących dyskusji na temat „starej" i „nowej" przysięgi, jeszcze przed oficjalnym skierowaniem do komisji sejmowych projektów rządowych.[136] Powracały kontrowersje dotyczące istotności poszczególnych projektów ustaw z obszaru wojskowości. Zgodzono się jednak na powołanie specjalnej podkomisji.[137] Nieporozumienia pojawiały się głównie w związku z zakończeniem tekstu roty przysięgi. Dopracowano się jednakże kompromisu i jednogłośnie komisje

---

[130] Zob. Dz.U.z 1992 r. Nr 60, poz. 303. W 1992 r. w Wojsku Polskim obchodzono święto także w dniu 3 maja.
[131] Zob. druki nr 731 i 991.
[132] Już wtedy, w końcu tego roku, przedstawiciel MON zabiegał o większe zainteresowanie posłów tą sprawą. Zob. *Biuletyn* Nr 835/X kad., s. 13.
[133] Zob. *Biuletyn* Nr 1287/X kad., s. 19.
[134] Zob. *Biuletyn* Nr 1546/X kad.
[135] Zob. druk nr 1182
[136] Zob. *Biuletyn* Nr 89/I kad., s. 51 i nast. Projekt rządowy wpłynął 3.01.1992 r. Por. druk nr 79.
[137] Zob. *Biuletyn* Nr 223/I kad.

rekomendowały Sejmowi nową treść przysięgi.[138] Ponieważ jednak w propozycji poselskiej zapisano chęć zaprzysiężenia wszystkich rezerwistów w ciągu pięciu lat, Senat zaproponował nieokreślanie terminu obligatoryjnego.[139] KON i KU dyskutując nad poprawkami senackimi uznały, iż nie są to tylko problemy „papierkowe i biurokratyczne"[140] i podzieliły stanowisko rządowe, zaprezentowane także w wystąpieniu senackim i przyjęły - trzeba to podkreślić - słuszną poprawkę drugiej izby.[141] Projekt został więc przesłany Sejmowi i ten uchwalił 3 października 1992 r. ustawę o przysiędze wojskowej.[142]

Trzecia z tzw. ustaw symbolicznych, której losy w Sejmie - choć skrótowo należy omówić - dotyczy znaków sił zbrojnych. Podobnie, jak jej dwie poprzedniczki opisane powyżej i jej dzieje były dość burzliwe. Dla wielu przedstawicieli władzy wykonawczej i posłów bardzo ważne były zagadnienia symboliki narodowej w siłach zbrojnych. Rzecz bardzo często sprowadzano wręcz do orła w koronie czy guzików na żołnierskich mundurach. Jeszcze w Sejmie X kadencji przedstawiciel rządu apelował do posłów o podjęcie pilnej pracy nad sfinalizowaniem ustawy o znakach sił zbrojnych.[143] Jej projekt Rada Ministrów przyjęła w lipcu 1991 r. i skierowała go do Sejmu. Ważność sprawy miał podkreślać fakt, że znaki sił zbrojnych pozostają pod szczególna ochroną prawa. [144] Z projektem tym stało się tak, jak z innymi. Sejm nie zdążył go już uchwalić.

Po ponad rocznym upływie czasu, w Sejmie I kadencji, 22 października 1992 r. KON i KU przyjęły sprawozdanie specjalnej podkomisji. Prace nad projektem przebiegały szybko, podkomisja odbyła dwa posiedzenia, a wolą posłów było, by uchwalić ustawę przed 11 listopada.[145] Posłowie z opozycji próbowali argumentować, że dla spraw, które były przedmiotem projektu wystarczy delegacja w innej

---

[138] Zob. *Biuletyn* Nr 530/I kad., s. 14.
[139] Zob. druk nr 429.
[140] Zob. *Biuletyn* Nr 609 A/I kad., s. 2.
[141] Zob. druk nr 444.
[142] Zob. Dz.U. z 1992 r. Nr 77, poz. 386. Najistotniejszą poprawkę, dotyczącą zakończenia tekstu przysięgi przyjęto jednak w wyniku zgłoszenia propozycji z sali w czasie posiedzenia plenarnego. Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30, 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r., Warszawa 1992, s. 150, 152.
[143] Zob. *Biuletyn* Nr 1546/X kad., s. 28.
[144] Zob. druk nr 993, s. 3.
[145] Zob. *Biuletyn* Nr 767/I kad., s. 1.

ustawie, ale tezy te nie zyskały poparcia. Sprawnie natomiast i prawie bez uwag godzono się na sugestie przedstawicieli MON dotyczące konkretnych przepisów, w tym związanych z terminem wykonania postanowień ustawy.[146] Resort zdecydowanie obstawał przy dacie 1 stycznia 1996 roku, co później skutkowało niedotrzymaniem tego terminu. W październiku 1992 roku sejm uchwalił ustawę i przesłano ją do Senatu.[147] Propozycje senackie w uchwale z listopada tego roku zawierały kilka poprawek, w tym m.in. słowa: "Honor i Ojczyzna" zastępowano wyrazami: „Bóg-Honor-Ojczyzna", tym samym, zdaniem senatorów „*głębiej osadzano ustawę w tradycji polskiej*".[148] Komisje sejmowe zgodziły się częściowo na propozycje senackie i 4 lutego 1993 roku postanowiły przedłożyć Sejmowi projekt ustawy.[149] Sejm uchwalił ustawę o znakach Sił Zbrojnych RP 19 lutego 1993 r. [150]

Abstrahując od licznych kontrowersji i dyskusji na temat polskiej symboliki narodowej[151] przy okazji tej ustawy można wskazać, iż postawa typu *wishful thinking* u licznych przedstawicieli władzy wykonawczej, również posłów, skończyła się koniecznością pilnej nowelizacji tego aktu. Terminu ustawy nie dotrzymano. Mimo że urzędnicy kancelarii prezydenta wykonali ogromną pracę, to trzeba było ustawę poprawiać w celu przedłużenia okresu używania przez wojsko dotychczasowych sztandarów.[152] W 1997 roku jednostkom wojskowym należało jeszcze wręczyć około stu nowych.

Na zakończenie tej „historyczno-symbolicznej" części rozważań pragniemy się też odnieść do ustawy, może nie najważniejszej, ale przecież porządkującej kolejny wycinek interesującej nas rzeczywistości sfery obronnej, do ustawy o Medalu Siły Zbrojne w Służbie Ojczyzny.

Sejmowe prace nad ustawą zostały poprzedzone działaniami dotyczącymi zmiany ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchylające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy.

---

[146] Tamże, s. 1 i 19.
[147] Zob. druk nr 102.
[148] Zob. Załącznik nr 4 do Protokółu 40 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 4 lutego 1993 r. i druk nr 623.
[149] Zob. *Biuletyn* Nr 1087/I kad. Sprawozdanie: druk nr 740.
[150] Zob. Dz.U. z 1993 r. Nr 54, poz. 154.
[151] Zob. np. artykuł krytyczny prof. Uniwersytetu Warszawskiego, J.A. Chrościckiego w „*Polityce*" z 7.10.1995 r.
[152] Zob. Dz.U. z 1995 r., Nr 150, poz. 731.

Zarówno prace trzech komisji sejmowych i senackie pozwoliły zamknąć sprawę odznaczeń nawiązujących do ostatniej wojny światowej, za zasługi z nią związane i generalnie dotyczące już wyłącznie kombatantów.[153]

W stosunku do kadry zawodowej służącej w wojsku problematyka ta nie była dobrze uregulowana. Obowiązywała ustawa z 15 lipca 1968 roku o medalu, który był praktycznie obligatoryjnie nadawany każdemu żołnierzowi. W wyniku inicjatywy rządowej dotyczącej ustanowienia Medalu Siły Zbrojne w Służbie Ojczyzny KON, na posiedzeniu w dniu 24 listopada 1995 r., przyjęła sprawozdanie specjalnej podkomisji.[154] KON i KU przyjęły jej rekomendacje 13 grudnia 1995 r. i Sejm uchwalił - bez głosów przeciwnych - ustawę o Medalu Siły Zbrojne w Służbie Ojczyzny. Zmieniono nią m.in. dotychczasową obligatoryjność przyznawania odznaczenia i co istotniejsze anulowano kolejny stary akt prawny w obszarze wojskowości, nie przystający do nowej rzeczywistości ustrojowej kraju.[155]

2.2.5. Dyscyplina wojskowa.

Rozpatrując wojskowe aspekty bezpieczeństwa nie można pominąć kwestii dyscypliny. Sejm, jako ustawodawca uregulował również i to zagadnienie. Jednak zarówno władza wykonawcza, jak i Sejm przez wiele lat nie umiały skutecznie uporać się z zagadnieniem nowego ujęcia w akcie prawnym dyscypliny wojskowej w demokratycznym państwie, w jego nowej armii. Jeszcze w końcu 1996 r. P.Hofmański pisał o obowiązującej ustawie o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej z 21 maja 1963 r., jako o relikcie przeszłości, który nie dorównuje „...*standardowi uznanemu w Strasburgu za minimalny*" i wskazywał, że w ustawie narusza się ewidentnie standardy międzynarodowe.[156]

Prace nad ustawą o dyscyplinie wojskowej trwały wiele lat, a ich wynik wzbudził w wojsku różne kontrowersje i emocje, które porównać można jedynie

---

[153] Zob. *Biuletyn* Nr 1496/II kad., Nr 1629/II kad., Nr 1665/II kad., s. 4 oraz Protokół 75 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 24.11.1995r. i druki nr 958 i 1376.

[154] Zob. druk nr 1287.

[155] Zob. *Kronika Sejmowa* Nr 101, II kadencja, s. 3 i 4.

[156] P.Hofmański, Projekt ustawy o dyscyplinie wojskowej a europejskie standardy w zakresie ochrony praw człowieka [w:] *Wojskowy Przegląd Prawniczy* Nr 3-4 1996, s. 23.

z tymi dotyczącymi kierowania siłami zbrojnymi, emeryturami, lustracją i zakwaterowaniem.

Początek był jednakże zachęcający, albowiem już w połowie 1991 r. w Sejmie był gotowy projekt ustawy o dyscyplinie.[157] Również posłowie podczas prac komisji w trakcie ośmiu posiedzeń, pomiędzy marcem 1990 a wrześniem 1991 roku, na których w różnym zakresie podnoszono lub tylko wzmiankowano sprawy dotyczące tej ustawy, raczej nie toczyli istotniejszych sporów. W efekcie tego w dniu 25 października 1991 r. znowelizowano ustawę z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz odpowiedzialności za przestępstwa dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej.[158] W jej wyniku m.in. regulamin dyscyplinarny został podniesiony do rangi rozporządzenia ministra obrony narodowej, a więc aktu mającego umocowanie konstytucyjne.

W Sejmie I kadencji do sprawy nie powracano, natomiast w tym czasie toczyły się prace nad aktami wykonawczymi do znowelizowanej ustawy.[159] W ich toku ujawniły się ogromne różnice i gra interesów, zarówno w obrębie resortu obrony i poza nim, a także w środowisku wojskowych.

28 grudnia 1993 r. - w Sejmie II kadencji - podczas posiedzenia KON poświęconego regulaminom wojskowym mówiono o kolejnych wersjach regulaminu dyscyplinarnego, opóźnieniach we wdrażaniu ustawy, zawiłej procedurze dyscyplinarnej, niedoskonałości ustawy pomimo jej niedawnej zmiany. Wskazywano na niewykonanie przez ministerstwo obrony narodowej zadań w zakresie przygotowania dokumentów wykonawczych. Niekorzystnie odcisnęła się, nie pierwszy zresztą raz, kwestia rozbieżnego działania ministra obrony i jego przedstawicieli oraz szefa sztabu generalnego i delegowanych przez niego oficerów. Projektom regulaminów zarzucono, że „...*wskazują na wyraźne dążenie do utrzymania daleko idącej autonomii, która niekoniecznie musi być korzystna dla bezpieczeństwa państwa polskiego i współdziałania obywateli na rzecz tego bezpieczeństwa.*" [160]

---

[157] Zob. informacja wiceprzewodniczącego KON [w:] *Biuletyn* Nr 1287/X kad., s. 6.
[158] Tekst jednolity: Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 17.
[159] Szerzej na ten temat zob. M. Tarczyński, Polityka - Prawo - Regulaminy, *Polska Zbrojna* z 14.04.1994 r.
[160] *Biuletyn* Nr 196/II kad., s. 10.

W czerwcu 1994 r. KON rozpatrywała opinię na temat projektu rozporządzenia ministra obrony narodowej w sprawie regulaminu dyscyplinarnego SZ RP. Posłowie zgodzili się, że może to być „...*kolejna próba zmarginalizowania czynnika cywilnego w strukturach MON i stopniowej autonomizacji Sztabu Generalnego WP*." Wątpliwości wzbudził zwłaszcza zamiar eliminowania ministra obrony jako przełożonego uprawnionego do dyscyplinowania żołnierzy. Na marginesie tej dyskusji pojawiła się sprawa ponownej nowelizacji ustawy o dyscyplinie, którą zaakceptował również przedstawiciel MON.[161]

Począwszy od przełomu 1994 i 1995 roku w wojsku wprowadzono kilka dokumentów ograniczających skutki posługiwania się przestarzałym prawem. Rozporządzeniem ministra obrony z 21 października 1994 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego SZ RP rozpoczęto wreszcie realizację obowiązku wdrażania poprawionego prawa.[162] W kontekście tego, co m.in. prezentowano w Sejmie, a mianowicie „*o niedoborze komunikacyjno-kooperatywnego sposobu podejścia do podwładnych*" trudno w pełni zaakceptować tezę T. Sokołowskiego o przełomie w reformowaniu zagadnień dyscyplinarnych.[163]

W drugiej połowie 1994 r. minister obrony powołał również zespół do przygotowania projektu ustawy o dyscyplinie wojskowej. W prasie - nie tylko wojskowej - pojawiło się więcej publikacji, w których wyrażano nadzieje związane z nowym aktem oraz obawy związane z funkcjonowaniem regulaminu dyscyplinarnego, a także kierunkiem prac nad nową ustawą, której zapisy miały zburzyć niektóre dotychczasowe przyzwyczajenia w armii. Dyskusja na temat praw i wolności i ich zakresu w służbie wojskowej była bardzo szeroka. Jej zwieńczeniem miała być chyba centralna narada o dyscyplinie i wychowaniu w wojsku.[164] Stosunkowo szeroko do nowelizacji ustawy z 21 maja 1963 r. odnoszono się w dokumencie rządowym przesłanym Sejmowi pt. „Podstawowe problemy obronności Polski".[165]

---

[161] Zob. *Biuletyn* Nr 374/II kad., s. 2 - 5 i in.
[162] Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 596.
[163] Zob. Parlament a obronność, red. T. Sokołowski i T. Uliński, Toruń 1996, s. 114 i *Biuletyn* Nr 1193/II kad., s. 6.
[164] Zob. *Polska Zbrojna* z 7-9.01.1994 r., 12.09.1994 r., 2.11.1994 r., 6.04.1995 r., 19.04.1995 r., 16.05.1995 r., 22.08.1995 r., *Rzeczpospolita* z 7.12.1994 r.- tu np. znamienny podtytuł: „Demokratyzację zaoferowano żołnierzom, zapominając o dowódcach"- i 22.08.1995 r.
[165] Druk nr 553 z 5.08.1994 r., s. 34.

O istotnym znaczeniu dla wojska opracowywanego w ministerstwie obrony narodowej projektu ustawy o dyscyplinie mówił z trybuny sejmowej 19 stycznia 1995 r. sekretarz stanu w MON (urząd ministra ON był czasowo nie obsadzony - przyp. H.B.).[166] W trakcie tego posiedzenia Sejmu posłowie wysłuchali także informacji ministra obrony o stanie stosunków międzyludzkich w Wojsku Polskim w odniesieniu do żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową. W dyskusji wzięło udział dziesięć osób i one też w różnym stopniu dotykały spraw związanych z ustawowymi regulacjami dyscypliny wojskowej w nowej ustawie. Także w informacji rządu o stanie realizacji uchwały Sejmu z dnia 16 lutego 1995 roku w sprawie podstawowych problemów obronności państwa wskazano, że w MON przygotowywany jest stosowny projekt.[167]

Efekt prac resortowych nad nowa ustawą zastał zaprezentowany izbie poselskiej w postaci projektu sygnowanego przez Prezydenta RP.[168] Projekt wpłynął w czerwcu, a we wrześniu, na zakończenie 89 posiedzenia plenarnego, był po pierwszym czytaniu. Propozycja zakładała m.in. przyznanie władzy dyscyplinarnej osobom cywilnym w MON. Wprowadzano zasadę, że kara aresztu może być wymierzona przez sąd na wniosek dowódcy jednostki wojskowej. Zmieniano katalog kar dyscyplinarnych. Wśród nowych kar pojawiła się kara pieniężna. Zawężano pojęcie dyscypliny wojskowej. Praktyka dyscyplinarna według tego projektu miała być w większym stopniu poddana kontroli sądowej. Inicjatywa wzbudziła jednakże liczne kontrowersje w Sejmie i w mediach.[169] Niewątpliwie ta gorąca dyskusja zaszkodziła ustawie bowiem podnoszono w niej nie zawsze wątki zasadnicze. Posłowie, członkowie KON, byli podzieleni w ocenach. Również w stanowisku rządu z 30 sierpnia 1996 r. zawarto wątpliwość *„czy nie zachodzi zbyt duża liberalizacja środków dyscyplinujących, jakimi dysponuje dowódca dla utrzymania właściwej dyscypliny wojskowej, ...”*[170]

---

[166] Diariusz Sejmowy. 41 posiedzenie. Drugi dzień obrad. 19 stycznia 1995 r., Warszawa 1995 r, s. 13.
[167] Druk nr 1287.
[168] Druk nr 1742.
[169] Zob. *Polska Zbrojna* z 9.09.1996 r., 12.09.1996 r., 8.10.1996 r., *Rzeczpospolita* z 5.09.1996. Tu tytuł: „Bat na wojskowych”.
[170] Protokół 102 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 11.10 1996 r., Załącznik nr 4.

11 października 1996 r. podczas wspólnego posiedzenia czterech komisji sejmowych powołano 11-osobową podkomisję do rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o dyscyplinie wojskowej.[171] Podkomisja odbyła blisko trzydzieści posiedzeń, zmieniając, po licznych konsultacjach, dość gruntownie projekt wyjściowy. W pracach sejmowych wyraźnie zarysowało się dążenie do zachowania zasady, że w demokratycznym państwie prawa obywatel jest podmiotem praw podstawowych i tego przywileju nie można go pozbawić.[172] Prace nad ustawą spowodowały wzrost zainteresowania posłów ta problematyką, nie tylko w aspekcie tzw. fali, ale w szerszym kontekście.[173] Projekt wywołał rozliczne, nie zawsze mu przychylne, reperkusje w wojsku, gdzie podnoszone były zwłaszcza zastrzeżenia co do ograniczeń władzy dyscyplinarnej przełożonych oraz wprowadzenia finansowej kary dyscyplinarnej. Wątpliwości te starał się rozwiać podsekretarz stanu w MON delegowany na posiedzenie komisji sejmowych w maju 1997 r., a projektodawcy zgodzili się, że np. wymiar sankcji finansowej ma być dolegliwy dla ukaranego, ale nie na tyle, aby grozić podstawom bytu materialnego rodziny żołnierza.

Uwzględniając fakt kończącej się kadencji Sejmu oraz prace nad innymi, często spektakularnymi projektami ustaw, np. o reformie centrum administracyjnego (12 projektów - przyp. H.B.), czy też już w 1997 r. tzw. okołokonkordatowymi (11 projektów- przyp. H.B.) można orzec, że prace nad projektem ustawy o dyscyplinie przebiegały szybko. Jednolity projekt jako pilny skorzystał z priorytetu pośród ponad dwustu innych znajdujących się w Sejmie przed ostatnimi wakacjami izby poselskiej II kadencji.

Po licznych konsultacjach Sejm na ostatnim posiedzeniu tej kadencji uchwalił ustawę, która w sposób daleko nowocześniejszy uregulowała problematykę dyscypliny wojskowej.[174] Przyjęte rozwiązania były porównywalne z obowiązującymi

---

[171] *Biuletyn* Nr 2986/II kad.

[172] Szerzej zob. np. M. Dąbrowska-Kardas, Kara jako konflikt dóbr i kolizja norm w świetle koncepcji Roberta Alexy'ego konfliktu reguł i kolizji zasad. Rozważania na tle konstytucyjnych norm stanowienia i stosowania prawa [w:] *Przegląd Sejmowy* nr 4(16) 1996, s. 21.

[173] M.in. na zapotrzebowanie posłów ekspert BSE, M. Mróz, przygotował Informację nr 419, Warszawa, listopad 1996, pt: Kary dyscyplinarne i przełożeni dyscyplinarni w ustawach o dyscyplinie wojskowej w Niemczech i Hiszpanii a odpowiednie rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy o dyscyplinie wojskowej.

[174] Sprawozdanie Stenograficzne ze 115 podsiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 września 1997 r., Warszawa 1997. Ustawę opublikowano w: Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 944.

w innych państwach europejskich oraz zgodne z ratyfikowaną przez nas Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku.[175] Wydaje się jednak, że uchwalone prawo wyprzedza nieco stan świadomości części kadry wojskowej i nie wszystkie wewnętrzne przesłanki sprzyjają jeszcze nowej literze prawa. Sądzić można, iż cel ustawy był jednak dość pragmatyczny i wiązał się przede wszystkim, zarówno z umocnieniem demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, upodmiotowieniem żołnierzy służby czynnej, ograniczeniem decyzji arbitralnych i zwiększeniem zakresu ich kontroli. W następstwie uchwalenia ustawy konieczne będzie wydanie kilku aktów wykonawczych, w tym m.in. nowego regulaminu dyscyplinarnego, który, należy żywić nadzieję, nie będzie rodził się tak długo jak jego poprzednik po nowelizacji ustawy w 1991 roku.

2.2.6. Emerytury wojskowe.

Sprawa emerytur wojskowych nie wiąże się wprost i tak silnie z zagadnieniem będącym przedmiotem rozprawy. Dotyczy ona jednakże bezpośrednio jednego z trzech filarów SOP, sił zbrojnych.

Przez kilka lat kwestie te tak bardzo absorbowały kadrę zawodową wojska, że miało to proste przełożenie na stan nastrojów, a zatem poziom wykonywania obowiązków służbowych i w konsekwencji gotowości bojowej składowych sił zbrojnych. Miało to znaczenie zwłaszcza dla tej dużej części kadry, która opuszczała zawodową służbę wojskową, jak również dla tych, którzy kontynuowali służbę bądź podejmowali decyzje o tym, czy zostać, czy opuścić szeregi armii.[176] Sejmy dwóch kadencji poświęciły tej problematyce niezwykle dużo czasu. Szczególnie prace nad unormowaniem tego obszaru absorbowały Sejm I kadencji. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że w dziedzinie legislacji Sejm poza próbą rozwiązania tego zagadnienia oraz opisanymi już ustawami „symbolicznymi" nic więcej nie zdołał uczynić.

---

[175] Zob. Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 i 285.

[176] W 1992 r. tylko co piąty zwalniany żołnierz zawodowy osiągnął pełną wysługę, a co dziesiąty wychodził z wojska bez żadnych uprawnień emerytalnych. Wyliczenie własne na podstawie informacji przedstawiciela MON prezentowanej podczas posiedzenia KON. Zob. *Biuletyn* nr 1154/I kad.

Z tych powodów, choć jak już wspomniano zagadnienie nie sytuuje się w grupie najważniejszych dla bezpieczeństwa militarnego państwa, uzasadnione wydaje się zarysowanie przebiegu prac w tej dziedzinie. Przed przystąpieniem do tego celowe będzie jeszcze przypomnienie, że Sejm podjął zasadniczą próbę rozwiązania całokształtu spraw związanych z ubezpieczeniami społecznymi dopiero na wiosnę 1996 r.[177]

Rozważając problem z uwzględnieniem przywołanego powyżej faktu, można orzec, iż Sejm właściwie ocenił wagę kwestii uregulowania sprawy emerytur w wojsku i stosunkowo wcześnie ją podjął oraz zdołał uporządkować tak w aspekcie prawnym, jak i praktycznym.

Dzieje tej regulacji ustawowej są dość długie. Jeszcze Sejm X kadencji podjął próbę uchwalenia ustawy emerytalnej dotyczącej wojska.[178] Zarówno jednak brak czasu ze względu na krótkotrwałość kadencji sejmowej oraz rozbieżności pomiędzy rządem a posłami nie pozwoliły na skuteczne zajęcie się tą sprawą. Kwestia ta zdecydowanie mocniej zaistniała w 1992 r. Skierowany do Sejmu projekt rządowy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych miał być poddany pierwszemu czytaniu w komisjach 25 marca tego roku.[179] W tym czasie zgłoszono również projekt konkurencyjny, poselski. Na forum komisji doszło do licznych sporów, m.in. o to gdzie winno odbyć się pierwsze czytanie. W efekcie cztery komisje zdecydowały, by czytanie to nastąpiło na forum plenarnym Sejmu.[180] W sumie posłom opozycji udało się zablokować projekt rządowy, przy nieumiejętnym rozgrywaniu linii rządu przez posłów koalicji w komisjach. Powołano jednak podkomisję, która po kilku miesiącach pracy zaprezentowała sprawozdanie w postaci jednolitego tekstu roboczego ustawy, w którym za podstawę przyjęto projekt rządowy oraz uwzględniono liczne propozycje

---

[177] Zob. 72 posiedzenie Sejmu RP II kadencji w dn. 11-12.04.1996 r.

[178] W końcu 1990 r. wraz z projektem powszechnej ustawy emerytalnej przedstawiono projekt rządowy łączący się z tzw. służbami mundurowymi. Doszła także inicjatywa koła posłów wojskowych.

[179] Zob. Druk nr 139 oraz *Biuletyn* nr 270/I kad..

[180] Zob. *Biuletyn* nr 270/I kad., s. 6 oraz Załącznik nr 5 Protokołu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 25 marca 1992 r. o przyjęciu wniosku do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.

poselskie.[181] W trakcie wspólnego posiedzenia kilku komisji doszło do kolejnych kontrowersji, m.in. w zakresie dotyczącym podstawy do naliczania świadczeń i zaliczania okresów składkowych. Przedstawiciele resortu ON nie dość skutecznie potrafili przeciwstawić się różnym - redukcjonistycznym w stosunku do posiadanych dotąd przez środowisko wojskowe uprawnień - hasłom prezentowanym przez niektórych posłów. W czasie dwudniowego posiedzenia w dniach 4 i 5 czerwca 1992 r. zdołano przegłosować projekt i skierowano go do drugiego czytania. Dodatkowe komplikacje spowodowała autopoprawka rządowa, w wyniku której w ustawie uwzględniano strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Za celowe uznano także dokonanie innych uzupełnień i do sprawy wrócono jeszcze 17 września, ale przy niskiej frekwencji posłów, członków czterech komisji.[182] 3 października 1992 r. Sejm zapoznał się z rządowym projektem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych, a w trzy dni później rozpatrzono poprawki zgłoszone w drugim czytaniu.[183] Spory jednakże stale powracały. Wiązały się one m.in. z obniżeniem wskaźnika wzrostu za kolejne lata służby z 2,6 do 2,25 proc., wskaźnika wymiaru emerytury z 40 do 30 proc., maksymalnego wymiaru świadczenia z 85 do 75 proc. oraz zasadnością i sposobami likwidacji tzw. starego portfela.[184]

Do końca roku Sejmowi udało się uchwalić ustawę. Zdążono rozpatrzyć i przyjąć poprawki senackie.[185]

W obliczu zdecydowanego wystąpienia ministra spraw wewnętrznych, w związku z faktycznym wyłączeniem przez ustawodawcę licznej grupy byłych funkcjonariuszy tego resortu z prawa do emerytury, prezydent zgłosił weto

---

[181] Tekst projektu - Załącznik nr 4 Protokołu 22 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 2.09.1992 r. O pracy podkomisji i jej mankamentach zob. *Biuletyn* nr 603/II kad., s. 10.

[182] Zob. *Biuletyn* nr 647/I kad., druk nr 443 i 443 A oraz Protokół posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 17.09.1992 r.

[183] Zob. *Biuletyn* nr 705/I kad. i protokół posiedzenia KON w dn. 7.10.1992 r. Przy tej okazji doszło do interesującego casusu, gdyż bodajże po raz pierwszy komisje rozpatrzyły poprawki zgłoszone w drugim czytaniu.

[184] Zob. Notatka w sprawie wariantu II projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin [w:] Sejm RP I kad. Protokół posiedzenia KON. Archiwum Sejmu RP, T. III, k. 497.

[185] Zob. druki nr 587 i nr 614 oraz druk senatu nr 91 i *Biuletyn* nr 885/I kad. Poprawki Senatu dotyczyły głównie personelu lotniczego.

do uchwalonej w Sejmie ustawy.[186] W rezultacie tego 4 lutego 1993 r. komisje sejmowe zarekomendowały posłom jego przyjęcie. Stanowisko to Sejm podzielił.[187] Zamknął się zatem również pewien etap prac nad emeryturami wojskowymi. Posłowie zostali doprowadzeni do sytuacji, w której zmuszeni byli negatywnie zweryfikować wartość efektów swojej wielosetgodzinnej pracy. Ponieważ emocje wzięły górę nad racjami najważniejszymi, to musiało tak się stać, a prezydent rzeczywiście nie miał innego dobrego wyboru.

Zagadnienie należało jednak pilnie uregulować. Dlatego KON podjęła samodzielnie następną próbę uczynienia tego. Już 25 lutego 1993 r. zaczęto prace nad dwoma wariantami nowego projektu, komisyjnym i ze Sztabu Generalnego WP.[188] Ponieważ ministerstwo ON nie mogło samodzielnie wystąpić z inicjatywą ustawodawczą włączyło się do prac komisyjnych. Prace prowadzono nad projektem obejmującym wyłącznie środowisko wojskowe, co w zamierzeniu komisji miało ułatwić przyjęcie ustawy i wyeliminować nieporozumienia mające miejsce w przeszłości. W kwietniu - po zaprezentowaniu projektu na 41 posiedzeniu Sejmu I kadencji skierowano go do komisji w celu dalszego rozpatrzenia.[189] W ciągu miesiąca komisje opracowały - znowu nie bez licznych sporów - wspólne stanowisko.[190] 29 maja 1993 r. Sejm uchwalił ustawę, ale Senat nie zdążył jej rozpatrzyć z powodu rozwiązania parlamentu.

Prace nad uregulowaniem problematyki emerytur zmuszony był podjąć od nowa Sejm następnej kadencji. Nowa komisja ON zdołała bardzo szybko przeprowadzić niekontrowersyjny - bo zmieniły się proporcje sił politycznych w Sejmie - projekt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin przez początkowy etap procesu legislacyjnego, kierując go już 29 listopada 1993 r. do Sejmu.[191] 10 grudnia 1993 r. Sejm uchwalił ustawę, przy jednym głosie przeciwnym, kończąc tym samym kilkuletni okres zmagań z tym obszarem funkcjonowania obronności.[192]

---

[186] Druk nr 706.
[187] *Biuletyn* Nr 1088/I kad. i druk nr 742.
[188] Zob. *Biuletyn* nr 1154/I kad.
[189] Zob. druk nr 808 i *Biuletyn* nr 1183/I kad.
[190] Druk nr 934 i 934 A - tu kolejny przykład „sporu o historię" - przyp. H.B.
[191] Druk nr 99.
[192] Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36. Zob. komentarze w *Polsce Zbrojnej* z 13.12.1993 r.

Ponieważ w kręgach rządowych stale silna była tendencja do nie traktowania tzw. służb mundurowych w sposób szczególny, ponownie od 1995 roku zaczęto powracać do sprawy emerytur wojskowych.[193] Na razie jednak tok prac sprzyjał rozwiązaniom korzystnym dla środowiska wojskowego bowiem 29 listopada 1995 r. Sejm rozpatrzył sprawozdanie komisji i przyjął prawie jednogłośnie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Zmiana dotyczyła możliwości utworzenia funduszu socjalnego. Niedoskonałość ustawy tłumaczono sporami politycznymi w Sejmie I kadencji.[194]

W maju 1995 r. ministerstwo pracy i polityki socjalnej przedstawiło zarys programu reformy ubezpieczeń społecznych oraz nieco później propozycje zmian w zasadach waloryzacji rent i emerytur wojskowych na 1996 rok.[195] Uruchomiono przysłowiową lawinę niepokojów w siłach zbrojnych.[196]

KON, dokonując oceny stanu realizacji ustawy oraz po wysłuchaniu informacji przedstawicieli rządu o przewidywanych zmianach w systemie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do żołnierzy zawodowych szybko, zdecydowanie i jednoznacznie opowiedziała się za obroną istniejącego status quo.[197] A stanowisko swoje wyraziła w formie opinii nr 3 w sprawie zmian w systemie emerytalnym skierowanej do premiera, w której zapisano m.in.: „*Komisja nie dostrzega przesłanek uzasadniających potrzebę zmiany zasad ustalania świadczeń emerytalnych żołnierzy zawodowych. Wręcz przeciwnie - opowiada się za ich utrzymaniem i stosowaniem w dłuższej perspektywie(...) z zadowoleniem przyjmuje decyzję rządu o niedokonywaniu zmian w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin oraz apeluje o jednoznaczną deklarację utrzymania rozwiązań tej ustawy w przyszłości.*"[198]

---

[193] Stanowczo na ten temat wypowiedział się m.in. prezydent: „Wnoszę do Pana Premiera o wstrzymanie tych działań (chodzi o zamiar włączenia dotychczasowego odrębnego systemu emerytalnego dla wojska i pozostałych służb mundurowych do jednolitego systemu świadczeń społecznych - przyp. -H.B.) wobec służb mundurowych. Mogą one bowiem doprowadzić do destabilizacji zawodowej wspomnianych służb i rozchwiania systemu bezpieczeństwa i obronności państwa. *Polska Zbrojna* z 22.08.1995 r.

[194] Zob. np. *Kronika Sejmowa*, Nr 99(222)II kadencja, s. 8.

[195] Zob. *Polska Zbrojna* z 4.05., 17.07 i 21-22.07.1995 r.

[196] Ich wyrazem częściowym mogą być publikacje w *Polsce Zbrojnej*, m.in. z 23.08., 6.09., 29.11, 12.12., 14.12.1995 r.

[197] Zob. zapis dyskusji w *Biuletynie* Nr 1806/II kad.

[198] Załącznik nr 5 Protokołu 60 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 23.08.1995 r.

Solidarna i zgodna postawa zwierzchnika sił zbrojnych, KON, resortu ON i tzw. opinii środowiskowej spowodowała, że rząd zaniechał czasowo prób dokonywania zmian w obowiązującej ustawie. Premier potwierdził ponadto, iż „*...rząd nie dostrzega przesłanek uzasadniających potrzebę zmiany obowiązującego systemu emerytur wojskowych i jest za utrzymaniem tych rozwiązań.*"[199] Minister pracy i polityki socjalnej forsował jednak w dalszym ciągu projekt zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent, w którym zakładano ujednolicenie systemu waloryzacji świadczeń we wszystkich grupach pracowniczych i mundurowych. Abstrahując od proponowanych szczegółowych rozwiązań stwierdzić trzeba, iż zgłoszone zamiary były sprzeczne z przyjętą przez Sejm II kadencji w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin ogólną zasadą utrzymania odrębnego systemu dla wojska.

Lata 1996 i 1997 to czas kolejnych batalii o utrzymanie istniejących rozwiązań prawnych. To nie tylko liczne publikacje w prasie wojskowej,[200] ale formalne wystąpienia.[201] Dodatkowo RPO skierował 29 października 1996 r. do TK wniosek o ustalenie wykładni w sprawie przeliczania emerytur i rent wojskowych w związku z niejednolitą, zawężającą interpretacją i praktyką wojskowych organów emerytalnych.[202]

Wzbudzonym niepokojom, przy determinacji rządu do przeprowadzenia reformy emerytur w Sejmie II kadencji, nie zdołano postawić tamy już do końca prac tego parlamentu. Przypuszczać można, że również i w części z tego powodu dwa tysiące żołnierzy zawodowych rozstało się z mundurem tylko w pierwszych czterech miesiącach 1997 r.[203]

Czy włączenie stu parunastu tysięcy wojskowych świadczeniobiorców do blisko dziewięciomilionowej rzeszy emerytów i rencistów w Polsce jest słusznym rozwiązaniem problemu w skali ogólnopaństwowej? Próba odpowiedzi na to

---

[199] *Polska Zbrojna* z 25.09.1995 r.
[200] Zob. np. *Polska Zbrojna* z 17.04., 13.05., 10.09, 12.09., 24.09., 25.09., 14.10.1996 r.
[201] Np. list ZBŻZ do marszałka Sejmu (*Polska Zbrojna* z 9.04.1996 r.), oficjalne przyjęcie delegacji tej organizacji w Sejmie (*Polska Zbrojna* z 11.09.1996 r.), gorąca dyskusja i wystąpienia posłów w obronie ustawy w Sejmie w trakcie 72 posiedzenia w dn. 11-12.04.1996 r.
[202] *Notatnik legislacyjny*, październik 1996 r., s. 29.
[203] Dane według *Polski Zbrojnej* nr 24, czerwiec 1997 r. O determinacji rządu w sprawie reform systemu emerytalnego zob. m.in. *Dziennik Prawa i Gospodarki* z 14.04.1997 r.

pytanie wykracza poza cele postawione w niniejszej rozprawie. Pozostańmy przy konstatacji, że zadaniem władzy jest rozstrzygnięcie tego dylematu tak, aby nie ucierpiały interesy obronności kraju.[204]

Wydaje się, że nie można było wojska pozbawić w krótkim czasie większości uprawnień świadczących o odrębności systemu emerytalnego od ogólnego - zwłaszcza w momencie poważnego zmęczenia „starym portfelem". Sytuacja dotkliwie przedłużała się, sfera cywilna doczekała się bowiem nowej regulacji, a wojsko pozostawało z nabrzmiałym problemem, bo Sejm uległ wcześniejszemu rozwiązaniu. Z czasem widać jednak, że po przyjęciu nowych regulacji dotyczących wojska, rozwiązania realizowane miały również niekorzystny wpływ na budżet MON. Albowiem każda regulacja finansowa w resorcie dotycząca żołnierzy będących w służbie czynnej powodowała zmiany w wysokości emerytur wojskowych i stawała się swoistą kulą u nogi budżetu oraz pogłębiała jego niekorzystną strukturę. Stanowiło to przesłankę do powrotu przez Sejm III kadencji do tego problemu. Podjęte przez parlament decyzje zostały jednak poddane skutecznemu prezydenckiemu wetu.

2.2.7. Regulacje prawne dotyczące zagadnień związanych z mieniem będącym w dyspozycji MON.

W przeciwieństwie do problematyki, którą omawiano wcześniej, co do której trudno jest w większości oszacować skutki finansowe, regulacje poddane analizie w tej części rozprawy, ich efekty finansowe, można próbować wyliczyć dość dokładnie. Z tego też powodu, z ich ciężaru gatunkowego skutkującego przewidywanym odciążeniem budżetu obrony, kwestie te były przedmiotem wnikliwych prac w Sejmie.

W obrębie interesującej nas problematyki znajdowały się dwie ustawy: pierwsza o zakwaterowaniu sił zbrojnych, która zastąpiła poprzedniczkę obowiązującą do połowy lat 90-tych z 20 maja 1976 r. i druga, o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz utworzeniu Agencji Mienia Wojskowego (dalej

---

[204] W 1994 r. emerytury i renty otrzymywało w Polsce 8 mln 901 tys. osób. *Polityka* nr 26 z 1995 r. Na początku 1995 r. wojskowe emerytury pobierało 81 052 osób, a razem z rentami liczba tej grupy świadczeniobiorców wynosiła 112 032. Załącznik nr 4 Protokołu 60 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 23.09.1995 r.

AMW). Oba zamierzenia legislacyjne miały u swych podstaw m.in. potrzebę racjonalizacji gospodarowania mieniem w celu poprawy finansów i struktury budżetu ministerstwa ON.

Zaczynając od tej wymienionej jako pierwsza należy stwierdzić, że w na początku 1994 r. w MON był gotowy projekt nowej ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych i w połowie tego roku poddano go uzgodnieniom międzyresortowym.[205]

Prace nad nową ustawą podjęto bowiem, gdy okazało się, że dokonana w 1991 r. nowelizacja ustawy z 1976 r. była niewystarczająca, głównie z powodu sytuacji budżetowej resortu ON oraz realiów rynkowych, których nie dało się do końca przewidzieć na początku okresu transformacji ustrojowej i gospodarczej. Zakładano, że w jej wyniku wprowadzony będzie nowy system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wojska oraz uzyskanie oszczędności wydatków w tym zakresie, m.in. poprzez wprowadzenie czynszów regulowanych, pokrywających pełne koszty utrzymania kwater służbowych, stworzenie systemu sprzedaży tych kwater, a także utworzenie agencji posiadającej osobowość prawną, która zawiadywałaby nieruchomościami mieszkaniowymi. Zamierzano wprowadzić zasadę obligatoryjnego przejmowania przez organy cywilne nieruchomości zbędnych z punktu widzenia potrzeb ON.

Przedstawicielka MON poinformowała posłów o zbliżającym się końcu konsultacji projektu ustawy w dniu 25 maja 1994 r.[206]

Po wakacjach Sejm przypomniał stronie rządowej, że minęło kilka miesięcy, a projekt nadal jest w Radzie Ministrów. Wytykano ministerstwu ON, że zgłasza pilną potrzebę rozwiązania niedoboru 12 tysięcy mieszkań dla żołnierzy zawodowych, którzy ich nie posiadają, a z drugiej strony za mało czyni, by z korzyścią dla siebie podjąć sprawę użytkowania 24 tysięcy kwater przez osoby nieuprawnione.[207] Wydaje się jednak, iż MON miało w tej dziedzinie mocno ograniczone pole działania, albowiem jeszcze w sierpniu 1994 r. reprezentantka ministerstwa finansów zgłosiła w Sejmie wątpliwość, czy słuszne jest, by ustawa w wyniku, której ma po-

---

[205] Zob. Podstawowe problemy obronności Polski, druk nr 553, s. 34.
[206] Zob. *Biuletyn* Nr 550/II kad., s. 2.
[207] Zob. *Biuletyn* Nr 751/II kad., s. 12.

wstać inna agencja, Agencja Mienia Wojskowego (dalej AMW) miała być uruchomiona przed ustawą o skarbie państwa.[208]

W końcu września 1994 r. delegat MON ponownie informował posłów, że ustawa o zakwaterowaniu sił zbrojnych jest gotowa. Gdyby jednak miało dojść do debaty sejmowej, zaplanowanej na 12-14 października tego roku, to brak było realnych szans na przekazanie projektu Sejmowi.[209] Rząd, ponaglany zbliżaniem się przekładanej debaty o obronności, przedłożył izbie projekt ustawy, w wyniku której zamierzano np. zaoszczędzić na równoważniku wypłacanym kadrze za brak kwatery stałej oraz ograniczyć budownictwo mieszkaniowe.[210] W związku z tym ze składu trzech komisji sejmowych wybrano podkomisję do rozpatrzenia inicjatywy rządowej.[211]

Projekt ustawy przedłożono 19 stycznia 1995 r., w trakcie 41 posiedzenia Sejmu, podczas debaty na temat obronności. Prezentujący projekt podsekretarz stanu w MON powiedział w izbie poselskiej, że „ *był* [on] *gruntownie omawiany w środowisku wojskowym, gdzie odnotowano szerokie zainteresowanie i akceptację proponowanych rozwiązań, a także uznano konieczność ich pilnego wdrożenia*." [212] Wystąpienie zyskało poparcie wszystkich posłów zabierających głos w debacie i przedłożenie rządowe skierowano do komisji. Na początku kwietnia 1995 r. komisjom sejmowym zaprezentowano drobiazgowe odniesienie się podkomisji do projektu. Stanowisko to przyjęto jednomyślnie.[213] Jeszcze w tym samym miesiącu, na 48 posiedzeniu Sejmu, posłowie uchwalili ustawę 421 głosami za, przy braku głosów przeciwnych.[214] W dwa miesiące później te same komisje rozpatrzyły poprawki senackie.[215] 21 czerwca podczas 52 posiedzenia Sejmu dyskutowano nad

---

[208] Zob. *Biuletyn* Nr 780/II kad., s. 8.
[209] Zob. *Biuletyn* Nr 868/II kad. , s. 13.
[210] Na równoważniku planowano zaoszczędzić 50 proc. dotychczasowych wydatków, a budownictwo zredukować z 1800 mieszkań w 1994 r. do 800 po wdrożeniu aktu. Por. Protokół 42 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 31.01.1995 r.
[211] *Biuletyn* Nr 1245/II kad. i druk nr 708.
[212] Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia, op. cit., s. 177.
[213] Zob. *Biuletyn* Nr 1447/II kad., s. 32.
[214] *Kronika Sejmowa*, Nr 73(196) II kadencja, s. 7.
[215] 24 drobne, w większości redakcyjne, ale m.in. to Senat uznał, że skorzystanie z ekwiwalentu pieniężnego albo bonifikaty przy sprzedaży kwater uzasadnia pozbawienie prawa do równoważnika mieszkaniowego. Por. Załącznik nr 6 do Protokółu 52 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 6.06.1995 r. oraz *Biuletyn* nr 1612/II kad.

stanowiskiem Senatu, a w dzień później, godząc się na większość proponowanych poprawek, ustawę ostatecznie przyjęto.[216]

Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wchodziła w życie w dwóch etapach. Część jej postanowień od sierpnia 1995 r., a pozostałe, dotyczące zakwaterowania żołnierzy zawodowych i sprzedaży mieszkań, od 1 stycznia 1996 roku. Pracom nad ustawą i przyjętym w niej regulacjom towarzyszyły liczne publikacje w prasie, nie tylko wojskowej.[217]

W rok później KON oceniła funkcjonowanie ustawy. Ponieważ ustawę przedłożono bez projektów wykonawczych analizie poddano szczególnie te kwestie. Oceniono, że proces jej wdrażania pod względem legislacyjnym został zakończony. Postanowiono, iż niezbędne korekty w ustawie podejmie do realizacji komisja i zaproponuje nowe rozwiązania pozwalające szybciej osiągnąć cele, które zakładano w momencie uchwalania ustawy.[218] Prasa wojskowa w tym czasie informowała o rozpoczęciu sprzedaży mieszkań i pierwszych pozytywnych dokonaniach WAM. Wskazywano również na mankamenty, np. dotyczące gwałtownego wzrostu kosztów korzystania przez kadrę z internatów.[219]

Te i inne ujawnione braki w toku funkcjonowania ustawy starano się wyeliminować w komisyjnym roboczym projekcie nowelizacji ustawy, który zaprezentowano posłom 8 stycznia 1997 r. Propozycje dotyczyły 10 artykułów. Oznaczało to, że zakres zmian opiewał na około 10 proc. przepisów w obowiązującym akcie. Do najistotniejszej propozycji zaliczyć należy te stymulujące zwiększenie zachęt do kupna kwater w likwidowanych garnizonach.[220] Szerzej o celach zmian mówiono po przedstawieniu projektu ustawy w pierwszym czytaniu i powołaniu podkomisji.[221]

W maju 1997 r. zarekomendowano projekt ustawy bez żadnych wniosków

---

[216] *Kronika Sejmowa* Nr 80(203) II kadencja, s. 9. Ustawę opublikowano w Dz.U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433.

[217] Zob. np. *Polska Zbrojna* z 25.04., 28.04.-3.05., 27.09., 3-5.11., 13.12.1995 r. i *Rzeczpospolita* z 30.12.1995-1.01.1996 r. i 3.04.1996 r.

[218] M.in. wydano Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybie sprzedaży osobnych kwater stałych. Dz.U. Nr 32, poz. 141. Por. Protokół 99 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 13.09.1996 r.

[219] Zob. *Polska Zbrojna* z 8.02., 14.05., 2.09., 16.09., 1.10., 7.11.1996 r.

[220] Zob. Załącznik nr 3 do Protokółu 110 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 8.01.1997 r. oraz *Biuletyn* Nr 3269/II kad.

[221] Druki nr 1885 i 2111 oraz *Biuletyn* Nr 3390/II kad.

mniejszości. Miał on uwzględniać zmiany jakie nastąpiły w okresie obowiązywania ustawy, głównie formalne, związane np. z przejęciem WAM pod nadzór ministra skarbu oraz wolą KON, by stworzyć korzystniejsze warunki wykupu mieszkań i obniżyć koszty korzystania przez młodszą kadrę z internatów.[222]

Wysiłek posłów, na który złożyło się m.in. 26 posiedzeń podkomisji i 14 zespołu redakcyjnego zaowocował uchwaleniem ustawy przez Sejm w czerwcu 1997 r. [223]

Prace nad drugą z omawianych ustaw, dotyczącą gospodarowania niektórymi składnikami mienia oraz Agencji Mienia Wojskowego przebiegały jeszcze sprawniej, choć wzbudziły więcej kontrowersji. Także rezultaty obowiązywania tej regulacji były skromniejsze.

Z problematyką tej ustawy wiązała się kwestia zagospodarowania zbędnych dla sił zbrojnych składników majątkowych w celu poprawy struktury budżetu resortu ON. Zatem podstawą inicjatywy podjętej w tym zakresie był głównie drastyczny niedobór środków budżetowych. Uznano, że wojsko, dysponujące ogromnym majątkiem, który wymaga ponoszenia określonych nakładów na jego utrzymanie, nie potrzebuje go w takich ilościach, jak w przeszłości. Zamierzeniem MON było zmniejszenie wydatków na utrzymanie sił zbrojnych dzięki wyeliminowaniu kosztów eksploatacji mienia przekazanego powołanej do tego celu agencji. Miało to doprowadzić do odciążenia jednostek wojskowych od zadań nie wiążących się bezpośrednio z podstawowymi zadaniami wojska.

21 czerwca 1995 r. minister ON oznajmił członkom KON, iż w celu m.in. realizacji uchwały sejmowej z 16 lutego tego roku zarekomendował Radzie Ministrów utworzenie Agencji Mienia Wojskowego Agencja w jego zamierzeniu zajęłaby się sprzedażą lub zagospodarowaniem majątku, nieruchomości, etc., które obciążając całą obronę narodową nie mogą być lub nie muszą pozostawać w jej posiadaniu.

---

[222] Zob. *Biuletyn* Nr 3569/II kad. i druk nr 2335.

[223] Sprawozdanie Stenograficzne ze 108 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4,5 i 6 czerwca 1997 r., Warszawa 1997 r., s. 124. Nb. podobnie jak większość ustaw dotyczących obronności i ta została uchwalona bez głosów sprzeciwu. O efektach WAM zob. *Polska Zbrojna* nr 13 1997 r.

Podobnie jednak jak w przypadku WAM i w stosunku do tej inicjatywy ministerstwo finansów zgłaszało swoje zastrzeżenia.[224]

13 grudnia 1995 r. w Sejmie nastąpiło pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego i izba skierowała projekt do komisji. Uczestniczący w dyskusji posłowie jednomyślnie poparli ideę powołania agencji.[225]

Komisje sprawnie przystąpiły do działania i jeszcze w grudniu powołały podkomisję, która zajęła się dalszym tokiem pracy nad projektem.[226]

Sprawozdanie o projekcie ustawy było gotowe w lutym, a w marcu komisje sejmowe zajęły się jego rozpatrzeniem. Zaproponowano kilka zmian, w tym m.in. dotyczącą organów kierowniczych agencji, sugerując zastąpienie ciała kolektywnego stanowiskiem prezesa.[227] Ponieważ zabrakło upełnomocnionego przedstawiciela rządu komisje odłożyły podjęcie decyzji ostatecznej. Projekt wzbudził większe kontrowersje, niż to miało miejsce w trakcie pierwszego czytania, zwłaszcza zaś odzwierciedliło się to w opiniach ekspertów.[228]

Po wielu miesiącach dyskusji w rządzie i w Sejmie, 8 maja 1996 r. izbie przedłożono sprawozdanie komisji o rządowym projekcie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.[229] MON mocno optowało za przyjęciem ustawy w kształcie zaprezentowanym Sejmowi. „*W konkluzji potwierdza się opinię, że powołanie AMW jest przedsięwzięciem ekonomicznie uzasadnionym, a także zgodnym z interesami obrony narodowej. Resort obrony narodowej jest żywotnie zainteresowany utworzeniem tej agencji dostrzegając, że usprawni to proces reorganizacji i modernizacji Sił Zbrojnych RP.*"[230]

---

[224] *Biuletyn* Nr 1665/II kad., s. 3.
[225] Zob. *Kronika Sejmowa* Nr 101 (224)II kadencja, s. 10-12, druk 1313 i *Polska Zbrojna* z 15-17.12.1995 r.
[226] *Biuletyn* Nr 2195/II kad.
[227] *Biuletyn* Nr 2447/II kad., s. 2.
[228] Tamże, s. 13 oraz Załączniki 4A, 4B i 5 Protokółu 88 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 26.03.1996 r.
[229] Druk nr 1669.
[230] Pismo MON do Przewodniczącego II Zespołu Komisji Ustawodawczej, s. 6. Załącznik nr 5 Protokółu 92 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 8.05.1996 r.

W efekcie, po pewnych perturbacjach, związanych głównie z nie zawsze dobrymi doświadczeniami płynącymi z działalności innych agencji państwowych, 30 maja 1996 roku Sejm uchwalił ustawę.[231]

Obie omówione ustawy cechują się - mimo nowelizacji pierwszej z nich - dobrą konstrukcją prawną. Prace nad nimi przebiegały bardzo sprawnie. Podziały polityczne w izbie prawie zupełnie nie miały znaczenia w toku prac nad nimi. Zarówno posłowie reprezentujący koalicję rządową, jak i opozycyjni zgodnie przyczynili się do wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych, o które bardzo zabiegało MON. Sejm stworzył warunki nieodległej w czasie perspektywy poprawy sytuacji finansowej w ON, co w sytuacji braku innych realnych możliwości wzrostu nakładów na obronność należy ocenić pozytywnie. Na pełniejszą ocenę efektów wdrażanych ustaw jest na tym etapie badań jeszcze jednak za wcześnie.

2.2.8. Pozostałe regulacje ustawowe dotyczące obronności.

Innych rezultatów pracy Sejmu w dziedzinie legislacyjnej nie będziemy rozpatrywać tak szczegółowo, jak to było z omówionymi powyżej. Zarysujemy natomiast obszar prac i spróbujemy wskazać na akty ustawowe mające również znaczenie dla obronności kraju, jego bezpieczeństwa militarnego. Niezależnie od tego, że izba poselska poświęciła im również dużo czasu, chyba nie mniej niż tym zasadniczym, to mają one znaczenie wycinkowe, cząstkowe. Poddanie ich szerszej analizie równałoby się sprowadzeniu rozważań w niniejszej rozprawie do sfery przynależnej już wyłącznie nauce prawa, a to rozmijałoby się z naszym zamierzeniem badawczym. Konieczne jest jednak wskazanie na akty prawne, w związku z którymi toczyły się nierzadko długotrwałe prace. Wśród nich wymienić na pewno należy następujące projekty i ustawy dotyczące: uposażenia żołnierzy; staniu wyjątkowego i stanu wojennego[232]; Żandarmerii Wojskowej i innych wojskowych organów

---

[231] Dz.U. z 1996 r. Nr 90, poz. 405.

[232] Rząd nie zdołał zaprezentować skutecznie wyników prac nad tymi projektami Sejmowi żadnej z trzech poddanych badaniu kadencji. Dopiero w końcu 1997 r., w wykonaniu przepisów konstytucji, prezydent przesłał do Sejmu III kadencji cztery projekty ustaw dotyczących tzw. stanów nadzwyczajnych. Posłowie koalicji rządzącej przyjęli je z rezerwą a KON nie planowała zakończenia

porządkowych; Urzędu Ochrony Państwa; przekształceń własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa; broni, amunicji i materiałów wybuchowych; ochrony granicy państwowej; ratyfikacji Traktatu o otwartych przestworzach; ratyfikacji Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów; ratyfikacji Umowy między państwami-stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokołu Dodatkowego; obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej; obrony cywilnej[233]; wyższego szkolnictwa wojskowego; prokuratury wojskowej; ustroju sądów wojskowych; policji; Państwowej Straży Pożarnej; prawa budowlanego; zagospodarowania przestrzennego; prawa mieszkaniowego; prawa wodnego; portów morskich; zmiany kodeksów - karnego, postępowania karnego i karnego wykonawczego; prokuratury; ochrony tajemnicy państwowej i służbowej; zasad obrotu z zagranicą wybranymi technologiami i usługami związanymi z obronnością, bezpieczeństwem i ważnym interesem gospodarki państwa; kultury fizycznej; przedsiębiorstwa państwowego; gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych; komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych; działalności gospodarczej; normalizacji; łączności; lasów; przedsiębiorstw Polskie Koleje Państwowe; linii kolejowych; dróg publicznych; terenowych organów administracji rządowej; zamówień publicznych; rezerw państwa i zapasów obowiązkowych paliw płynnych; lustracji.

Pozostając w zgodzie z deklaracją jedynie zarysowania tej problematyki wskazać wypada jeszcze na kilka innych spraw. Uzasadnione wydaje się przypomnienie, że np. nad licznymi propozycjami lustracji, które również dotyczyły obronności, skupiał dużą uwagę zwłaszcza Sejm I kadencji.

Ciąg podstawowych reform związanych z siłami zbrojnymi realizowanych w Sejmie II kadencji finalizowała ustawa o ustroju sądów wojskowych uchwalona

---

prac nad nimi przed końcem pierwszego półrocza 1998 r. Zob. druki nr 7, 8, 9 i 66 oraz Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 3 i 4 grudnia 1997 r.; Warszawa 1997, s. 97-120.

[233] Faktycznie prace nad tą ważną ustawą nigdy nie wyszły poza Radę Ministrów i urząd prezydencki, a dodatkowo przyhamowała je zmiana podporządkowania OC innemu ministrowi i reforma centrum administracyjnego państwa.

podczas 108 posiedzenia izby, ale prace legislacyjne o obrębie dotyczącym również bezpieczeństwa militarnego trwały do ostatniego posiedzenia plenarnego.[234]

Sejm odrzucił też niekorzystną z punktu widzenia interesu bezpieczeństwa militarnego kraju inicjatywę kilkudziesięciu posłów z różnych klubów dotyczącą ustawy o służbie zastępczej.[235]

Z punktu widzenia polskich aspiracji do NATO, potwierdzonych w lipcu 1997 r. madryckim szczytem tej organizacji, za niezwykle ważną decyzję prawną Sejmu uznać należy szybko przeprowadzoną przez ścieżkę legislacyjną Umowę między państwami - stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla pokoju dotyczącą statusu ich sił zbrojnych.[236] Dokument ten, który wszedł w życie już na początku 1997 r., uregulował kwestie prawne związane z czasowym stacjonowaniem wojsk państw PdP poza ich granicami, tworząc pomiędzy państwami - stronami porozumienia podstawy jednolitego systemu prawnego.

Na koniec warto podkreślić, iż prawie już tradycyjnie sprawy ważne dla obronności w izbie podejmowano w wysoce niekorzystnej sytuacji, gorącej atmosferze sporów, wcale nie związanych z interesującymi nas zagadnieniami. W tym przypadku, gdy posłowie jednomyślnie, bez głosów przeciwnych ani wstrzymujących się uchwalali ustawę o ratyfikacji umowy między państwami - stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla pokoju, dotyczącą statusu ich sił zbrojnych oraz Protokołu Dodatkowego toczył się w Sejmie „prawdziwy bój" o skalę podatkową na 1997 rok. Minister finansów powiedział nawet, że „*jest to koniec koalicji na gruncie programowym*".[237] Znowu istotne sprawy dla obrony narodowej podejmowano na tle innych ważnych zdarzeń, ale tym razem korzystnie je kończąc. W przeszłości bywało z tym różnie.

---

[234] Sprawozdanie Stenograficzne ze 108 posiedzenia Sejmu..., op. cit. oraz druki nr 1961, 2302, 2302-A. Komentarz zob. np. *Rzeczpospolita* z 5.06.1997 r.

[235] Zob. komentarze w: *Rzeczpospolita* z 20.02.1995 r., *Gazeta Wyborcza* z 28.09.1995 r. i *Polska Zbrojna* z 1.07.1996 r.

[236] Zob. druki 1885, 1889i 1990. Pierwsze czytanie odbyło się we wrześniu w czasie 89 posiedzenia Sejmu, a 21 listopada bez głosów przeciwnych i wstrzymujących się ustawę uchwalono. Sprawozdanie Stenograficzne z 94 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20 i 21 listopada 1996 r., Warszawa 1996, s. 196.

[237] TVP pr. II w dn. 21.11.1996 r.

2.3. Konkluzje.

Osiem lat trwający proces transformacji państwa nie jest okresem krótkim. Mimo to w obszarze związanym z prawnymi unormowaniami zagadnień obronności nie możemy mówić o dokonaniu zasadniczego przełomu. Potrzeby wynikające z kształtowania SOP w zmienionych warunkach ustrojowych kraju ciągle są wyraźnie większe, niż ich spełnienie w płaszczyźnie prawno-legislacyjnej.

Większość unormowań ustawowych najistotniejszych dla bezpieczeństwa militarnego Polski bardzo długo pozostawała w tyle za szybko zmieniającą się sytuacją społeczną, gospodarczą i polityczną. Przekształcenia legislacyjne szczególnie wolno następowały w okresie pracy Sejmów X i I kadencji. Jesienią 1991 r. dokonano jednorazowo obszernej i dotyczącej kilku ustaw nowelizacji. W kolejnych dwóch latach podejmowano prawie wyłącznie sprawy dotyczące świąt i tradycji oraz socjalno-emerytalne. Manifestowane mocno pragnienie zerwania jak najszybciej z przeszłością PRL ogniskowało się właśnie w tych obszarach.

Zdecydowanie za wolno postępowały procesy zmian prawnych w sferze obronności w pierwszych kilku latach polskiej transformacji. Towarzyszyła temu duża płynność sytuacji politycznej, fluktuacja kadry w najwyższych kręgach władzy państwowej. Mieliśmy do czynienia z kilkakrotnymi zmianami na stanowisku ministra obrony narodowej.

Bardzo często problematykę obroną rozpatrywano w tle innych „gorących" tematów. Nierzadko zdarzało się natomiast, że na tej niwie znajdowano potrzebny konsens i przełamywano podziały polityczne i emocjonalne w izbie.

Można usprawiedliwiać pewne zaniedbania i tym, że uczyniono wiele, według niektórych nawet więcej, niż było możliwe. W innych, ważnych dziedzinach życia wewnątrzpaństwowego, np. finansach (vide prawo bankowe, ordynacja podatkowa, etc.) wcale sytuacja nie przedstawiała się w końcowym rezultacie lepiej.

I choć Sejm II kadencji zaktywizował działanie w interesującej nas materii, to ciągle stanowi to początek potrzebnych zmian. Do tego dochodzi nowa sytuacja wynikająca z przyjęcia konstytucji w 1997 r. Do 1999 r. należy w związku z tym przygotować co najmniej kilkanaście nowych aktów ustawodawczych dotyczących

obronności. Przypomnijmy, że tylko nowelizacja dokonana w 1991 r. pociągnęła za sobą konieczność wydania ponad stu aktów niższego rzędu.

Jako charakterystyczne zjawisko w pracach legislacyjnych wskazać można podejmowanie starań o szersze, kompleksowe uregulowanie problematyki obronnej. Te wysiłki się nie powiodły. Fakty dowodzą, że trudno było porządkować skutecznie rozleglejsze obszary związane z SOP całościowo i Sejm nie zdołał tego uczynić.

Niepokoi brak aktów fundamentalnych, o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa militarnego Polski i wybiegających w przyjętych rozwiązaniach w przyszłość. Dochodzi do tego jeszcze przewlekłość procesu stanowienia prawa, co nie pozwala prognozować szybkiego usunięcia zasygnalizowanego mankamentu.

Powodów tej sytuacji było wiele, a wśród nich z pewnością znajdowały się i tymczasowość obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych, i sprawy polityczne, i brak doświadczenia oraz wiedzy części elit politycznych, a zatem i Sejmu. Negatywnie na tym stanie rzeczy odcisnęła się także kwestia techniki legislacyjnej i umiejętności pracy posłów w zderzeniu z ogromnym zadaniem do wykonania.

Wydaje się ponadto, iż w izbie poselskiej za głęboko ingerowano w większość projektów pochodzących spoza Sejmu. Była to typowa tendencja występująca we wszystkich trzech kadencjach. Przy czym przyznać wypada, że nie zawsze projekty rządowe były właściwie przygotowane i umiejętnie prezentowane i argumentowane.

Z pewnością takie były koszty uczenia się demokracji.

Sejm nie zawsze efektywnie pracował nad ustawami „wojskowymi". Wyraźnie, poza niektórymi wyjątkami, następowało „ożywienie legislacyjne", zresztą typowe nie tylko dla dziedziny nas interesującej, w końcowych miesiącach kadencji. Oczywiście złożyły się na ten stan rzeczy również przyczyny będące poza nim, ale efekt jest właśnie taki: ciągle cząstkowy i nie zawsze powiązany i spójny poszczególnymi elementami „ krajobraz prawny" sfery obronności. Przysłowiowe pole legislacji pozostaje nadal do uprawienia i zagospodarowania zgodnie z nowymi

po 1989 r. i nie tylko formalnie, zmieniającymi się w 1991 i 1997 r. uwarunkowaniami naszej obrony narodowej.

Koniec pracy trzech kadencji Sejmów zwieńczony jest kilkoma istotnymi aktami ustawodawczymi. Polska ma podstawy prawne obronności wyznaczone konstytucją, uregulowane w poważnej części sprawy kierowania ON i te odnoszące się do demokratycznej i cywilnej kontroli nad armią. Generalnie podsystem militarny jest pod względem legislacyjnym najlepiej uporządkowany. Gorzej jest z pozostałymi dwoma elementami systemu obronnego państwa. Do podjęcia i rozstrzygnięcia pozostało więcej ważkich kwestii. Nadal bowiem brak jest licznych ustawowych regulacji. Ale tu znowu powracają „stare" wątpliwości, np. czy uzasadnione jest powoływanie naczelnego dowódcy? Wiele spraw zaniechano. Przykładowo czy słuszne jest, by ustawodawca zagadnienie planu rozwoju sił zbrojnych pozostawiał do rozwiązania w akcie niższego rzędu niż ustawa? Innych tematów, jak np. uregulowania problemu stanów nadzwyczajnych nie zdołano podjąć w Sejmie prawie do końca 1997 roku.

Przed następnymi parlamentami znajduje się duża praca do wykonania, a wejście w życie konstytucji z 1997 r. oznacza konieczność zbudowania nowego prawa na niej opartego. Jednocześnie pociągnie za sobą niezbędność przeglądu dotychczasowej działalności prawotwórczej władzy państwowej.

Jest to zadanie wymagające zgodnej współpracy Sejmu, Senatu, prezydenta i jego urzędu, Rady Ministrów i w szczególności efektywnego zaangażowania MON. Dodatkowo mogą pojawić się trudności związane z procesem niezbędnych modyfikacji naszych rozwiązań prawnych w związku z polskim udziałem w tworzących się i istniejących strukturach bezpieczeństwa w Europie, zwłaszcza z przewidywanym w 1999 roku przystąpieniem Polski do NATO.

3. SEJM A ZAGADNIENIE FINANSOWANIA OBRONY NARODOWEJ.

3.1. Nakłady finansowe elementem konstytuującym możliwości zapewnienia bezpieczeństwa militarnego współczesnego państwa.[1]

Każde państwo zabiega o zapewnienie sobie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa militarnego. Jeżeli inne rodzaje bezpieczeństwa państwa, np. bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, etc. wiążą się z szerzej odczuwalnym interesem obywateli, to bezpieczeństwo militarne i jego drogi uzyskania wydają się być coraz bardziej rozbieżne z bieżącymi, na co dzień odczuwanymi potrzebami społeczeństw.

Zapewnienie tego bezpieczeństwa jest kosztowne i prawie żadne państwo współczesne nie jest w stanie gwarantować go zupełnie. Nie ma jednak państw, które nie finansowałyby tego typu bezpieczeństwa.

Sięgając w nieodległą przeszłość przywołać można dane ilustrujące jak poważne środki ludzkość kierowała na użytek wojska. W 1980 roku 6 proc. światowego dochodu brutto przeznaczano na potrzeby armii. Czwarta część wydatków na naukę i technikę kierowana była z przeznaczeniem militarnym. W obszarze tym pracował więcej niż co piąty naukowiec na świecie. Wydatki wojskowe zwiększały się realnie więcej niż o 4 proc. rocznie, przy 1,7-procentowym wzroście gospodarki światowej.[2] Wydaje się, że przytoczone fakty mogą świadczyć o skali zaangażowania ludzkości (i państw) w sprawy zagwarantowania własnego bezpieczeństwa militarnego.

Ostatnie dziesięciolecie XX wieku cechuje się zasadniczą zmianą trendu w tym zakresie. Zdecydowana większość państw wyraźnie obniża wydatki na cele militarne. Statystyczny Niemiec i Brytyjczyk wydawali w połowie lat dziewięćdziesiątych o ponad dwieście dolarów amerykańskich mniej na potrzeby obronne swoich

---

[1] W rozważaniach o wydatkach na obronę narodową przyjęto założenie upraszczające. Nie rozdzielano na ogół takich kategorii, jak wydatki obronne czy wydatki wojskowe. Choć terminy te nie oznaczają tego samego, to ze względu na pewną niejawność wydatków obronnych i przede wszystkim nieznaczny udział tej części wydatków, które lokują się poza wydatkami wojskowymi, a także przejrzystość budżetów obronnych w państwach demokratycznych, rozważania autora ogniskują się wokół tej drugiej kategorii pojęciowej.

[2] Zob. Raport o stanie świata 1984, Warszawa 1986, s. 329.

państw niż dziesięć lat wcześniej. I jeśli Niemcy wydawały ponad 46 mld. dolarów, to w roku 1997 nominalnie wydają tyle samo, tylko że nie w dolarach, ale w markach. W odniesieniu do Amerykanina jest to suma około czterystu dolarów. Ponad pół wieku wysiłku finansowego w obszarze militarnym i zwycięstwo w „zimnej wojnie" nie pozwalają USA na kontynuowanie polityki budżetowej w dotychczasowym kształcie. Procentowy udział budżetu obrony Stanów Zjednoczonych w budżecie państwa w 1995 roku był w związku z tym najniższy od czasów sprzed II wojny światowej i nadal będzie się obniżał w kolejnych latach do skali poniżej 15 proc. Francuzi dołączyli do tego procesu jako ostatni, ale podjęli decyzje najbardziej radykalne i częściowo na koszt także Komisji Europejskiej (150 milionów dol. subwencji na restrukturyzację armii - przyp. H.B.). Finanse wojska po zmianach zapowiedzianych przez prezydenta w 1996 roku zmniejszyć się miały o prawie 3 mld. dolarów. Hiszpania wydaje o połowę mniej. Szwajcarzy zamierzają zaoszczędzić w perspektywie do 2010 roku ponad 3 mld. franków, a prawicowy rząd Izraela premiera B.Natanjahu zdecydował o ponad 50-procentowej redukcji budżetu wojskowego na 1997rok. Minister obrony, G. Peterson ogłosił w parlamencie, że Szwecja zlikwiduje prawie co czwartą brygadę i co trzeci okręt wojenny. Redukcje nie ominą również wojsk lotniczych. Procesowi temu towarzyszyły też różne wątpliwości, czy prace rozbrojeniowe nie postępują za szybko i głęboko[3].

W naszej części Europy na tę ogólną tendencję nałożyły się ponadto wymogi związane z koniecznymi przekształceniami i dotkliwszymi niedoborami budżetowymi, niż miało to miejsce w Europie Zachodniej. Polski obywatel statystycznie wydawał w tym samym czasie prawie czterokrotnie mniej, Węgier ok. ośmiokrotnie (od 1990 r. udział wydatków obronnych zmalał z 2,5 proc. do 1,5 proc. w 1994 r.), a Bułgara obrona narodowa kosztowała ponad dwadzieścia pięć razy mniej. Wśród sąsiadów Polski, tylko Litwa wyłamała się z tej tendencji, zwiększając budżet obrony w 1997 r. z 0,6 do 1 proc. w produkcie krajowym brutto (PKB).

Dziesięć lat temu na obszarze dzisiejszych Niemiec stacjonowało półtora miliona żołnierzy. Obecnie jest ich ponad trzykrotnie mniej. W 1993 r. wydano na zbrojenia najmniej od 25 lat. Łączne wydatki świata na ten cel zmniejszyły się

---

[3] Zob. charakterystyczną stronę tytułową *Time'a*, April 12, 1993, No. 15.

o ponad 30 proc., w Europie Środkowej o 22 proc., a w krajach postradzieckich o 70 proc. Oczywiście znajdziemy i wyjątki, które dotyczą zwłaszcza krajów Azji, gdzie Chiny czy Japonia np. przy istotnych redukcjach stanów sił zbrojnych nie tylko nie czyniły oszczędności na tej płaszczyźnie, ale ich wydatki obronne wzrosły. W tym rejonie amerykańska obecność militarna nie podlegała ograniczeniom. Pozostała większość państw jednak i w tamtym regionie poddała się ogólnej tendencji, np. Malezja wydawała w tym celu ok. 2,5 proc. PKB.

W latach 1989-1993, czyli w początkowym okresie przełomu ustrojowego w Polsce, szczególnie mocno obniżone zostały nakłady na obronę narodową. W połowie lat dziewięćdziesiątych każdy polski podatnik wydawał średnio co ósmą złotówkę z przeznaczeniem na zapewnienie potrzeb obronnych.

Z punktu widzenia potrzeb obronnych państw, współcześnie problemy bezpieczeństwa militarnego traktowane są przede wszystkim z ekonomicznego punktu widzenia. Interesująca i słuszna zarazem wydaje się w tym miejscu konstatacja felietonisty *Polityki*: *„Europa wchodzi w XXI wiek spoglądając z przerażeniem na to, jak wielką władzę zagarnąć pozwoliła pieniądzowi. To pewne, że jeszcze bez nowego pomysłu. Ze świadomością wszelako, że albo będzie inna, albo jej nie będzie."*[4]

Jak już zasygnalizowano powyżej, proces ograniczeń nakładów finansowych na obronność postępował również w Polsce. Jednakże wydaje się, że dość ugruntowane, zwłaszcza w kręgu przedstawicieli nauk wojskowych i wśród większości posłów - członków komisji obrony narodowej, przekonanie o tym, iż obniżanie wydatków MON było i jest większe niż wynikałoby to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych oraz miało służyć ograniczaniu deficytu budżetowego państwa można

---

[4] Cyt. za: L.Stomma, *Polityka* z 29.06.1996 r. Przytoczone wyliczenia dokonane są na podstawie: The Military Balance 1995/96, London 1995 r., s. 264-269, *Rzeczpospolita* 30.03.1995 r., 19-20.11.1995 r., 11.07.1996 r. i 20-21.07.1996 r., *Polska Zbrojna* 2.11.1995 r., 8.02.1996 r., 16.07.1996 r., 19-21.07.1996r., 22.07.1996 r., 24.09.1996 r. i 26.09.1996 r., D. Ippolito, Federal Budget Policy and Defense Strategy, U.S. Army War College, February 15, 1996, s. 29; R.Joó, op.cit. s. 38, J.Urbaniak, Reforma Sił Zbrojnych [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 8 z 1996 r, s. 79, *Polityka* z 22.07.1995, *Wprost* z 19.11.1995. Zob. też: NATO Vademecum, Warszawa 1995, s. 406 i następne oraz UK-United Kingdom. Statement on Defence Estimates 1994, s. 68, z uwagą, że tendencje redukcjonistyczne dotyczące budżetów wojskowych nasiliły się dodatkowo po 1995 roku. PKB - pieniężny wyraz bieżącej wartości rynkowej wszystkich dóbr i usług finalnych wytworzonych w gospodarce w danym okresie. Por. D.R. Kamerschen, R.B. Mc Kenzie, C. Nardinelli, Ekonomia, Gdańsk 1991, s. 108.

uznać tylko częściowo za słuszny.[5] Autorowi niniejszej rozprawy bliższy jest pogląd, iż „*...w sensie wysokości wydatków na siły zbrojne nie postępuje państwo polskie rozrzutnie*".[6]

Nie wdając się w dalszą analizę tego problemu, która jest bowiem poza naszym zainteresowaniem w rozprawie, można stwierdzić, że ministrowie finansów (w końcu też za ostateczną zgodą Sejmu - przyp. H.B.) poszukiwali sposobów zaradzenia trudnej sytuacji finansowej państwa w drodze równie dolegliwych (tak, jak dla MON) zabiegów redukcyjnych w budżetach innych resortów. Przykładowo w policji w latach 1991-1994 zredukowano ponad dziesięć tysięcy etatów, a nakłady budżetowe wzrosły dwu- i półkrotnie, ale w wymiarze nominalnym. Wydatki rzeczowe w służbie zdrowia obniżono w latach 1992-1993 o 41 proc. Płaca średnia w oświacie w czteroleciu 1990-1994 zmalała ze 113 do 70 proc. przeciętnego wynagrodzenia w sferze materialnej.[7]

Prawdą jest natomiast, iż obrona narodowa w sensie zabezpieczenia jej potrzeb finansowych została okresowo przesunięta na dalszy plan wśród problemów bieżących państwa.[8]

---

[5] Polski deficyt bilansu płatniczego ma charakter strukturalny i zlikwidować go można poprzez zmianę struktury gospodarki i jej sposobu funkcjonowania. Zob. O nowoczesny kształt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 558.

[6] Przekonanie o dotkliwym niedoborze środków wyrażane było wielokrotnie w trakcie większości posiedzeń komisji obrony narodowej Sejmów X, I i II kadencji. W literaturze wojskowej przeważa podobne stanowisko prezentowane m.in. np. przez J.Płaczka w pracy pt.: Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, Warszawa 1995, s. 111. Cyt. zaczerpnięto z: A.Madejski, Wystarczalność obronna - kontrowersje i realia [w:] Wystarczalność obronna, oprac. naukowe P.Sienkiewicz, Warszawa 1996, s. 201. Notabene autor tej tezy czyni bardzo interesujące porównania w zakresie obciążenia państw i społeczeństw wydatkami wojskowymi. Celowe będzie może przywołanie jeszcze jednej opinii, R.Szermerkinyi, pracownika Międzynarodowego Instytutu Studiów Strategicznych i konsultanta Banku Światowego. Cyt: „*...od końca lat osiemdziesiątych rozpoczęło się zmniejszanie części dochodu narodowego przeznaczonego na cele wojskowe, z wyjątkiem Polski* (podkreśl.- H.B.)." Sympozjum internetional „Des insecurites partielles a la securiteglobale",JHEDN/UNESCO Paris 12-14.06.1996, s. 38.

[7] Dane zaczerpnięto z Informacji Rady Ministrów skierowanej do Sejmu w czerwcu 1994, Bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny w państwie (Stan i program strategiczny), zał.8, Druk nr 478; *Polityka* z 31.081996 r. oraz wypowiedź wiceministra zdrowia i opieki społecznej K.Kuszewskiego, *Sygnały Dnia* PR pr.I 4.09.1996r.

[8] Zob. np. opinię prezentowaną przez P. Nowaka w *Rzeczpospolitej* z dn. 17.09.1996 r. Kolejną w szeregu „sygnałów alarmowych dla wszystkich decydentów w państwie" dotyczącą stanu finansów kierowanych na cele obronne.

3.2. Rola Sejmu w kształtowaniu planów finansowych państwa w części dotyczącej obrony narodowej.

Kwestia wydzielenia funkcji budżetowej Sejmu, jako samoistnej, odrębnej od innych nie jest powszechnie uznawana przez wszystkich przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Ten brak jedności poglądów wydaje się ułatwia autorowi przyjęcie stanowiska tych reprezentantów nauki, którzy wyliczają uprawnienia Sejmu w formie odrębnej funkcji budżetowej, np. L.Garlicki, P.Czarny.[9] Sądzić bowiem należy, że jest to podejście słuszne i uzasadnione. Rola Sejmu winna być więc wydzielona w tym obszarze jego funkcjonowania. Tak postąpiono w rozprawie.

Do czasu wejścia w życie tzw. małej konstytucji Sejm w zasadzie mógł decydować w szerszym zakresie o tym, co winien czynić rząd. Porządek ustrojowy, zmieniony w 1992 roku nową ustawą konstytucyjną, ograniczył kompetencje Sejmu w przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na władzę wykonawczą. Mimo to rola Sejmu w dziedzinie oddziaływania na bieg spraw finansowych państwa, szczególnie w odniesieniu do relacji Sejm - Rada Ministrów nie została pomniejszona. Rząd nadal politycznie odpowiadał przed Sejmem. W dalszym ciągu narzędziem władczego wpływania Sejmu na rząd pozostawał budżet i uchwalane inne plany finansowe.

Zasadniczy plan finansowy państwa, czyli budżet, przyjmowany był w formie szczególnej, bo w postaci ustawy. Rozwiązanie to wynikało z konieczności zaznaczenia wagi przyjętych rozstrzygnięć oraz wykluczenia możliwości wykonania tych postanowień inaczej, niż mogło to być zamiarem parlamentu.[10]

Roli Sejmu nie ograniczał istotnie fakt, iż budżet państwa uchwalany był przy udziale drugiej izby parlamentu. Wzmacniały ją natomiast prerogatywy związane z prawem posłów do wnoszenia poprawek do projektu przygotowanego

---

[9] E.Gdulewicz i W.Orłowski umieszczają tę sferę kompetencji Sejmu zarówno w funkcji ustawodawczej (bo ustawa budżetowa) i kontrolnej. Ale piszą też, cyt.: *"Głównie też przy uchwalaniu budżetu państwa odbywa się debata nad polityką rządu i poszczególnych resortów."* Autorzy ci podkreślają ponadto słusznie, że *„...większy wpływ na ostateczny kształt ustawy budżetowej mieć może parlament, który go uchwala, niż rząd, który go preliminuje i wykonuje."* [w:] Prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 269. Zob. też: L.Garlicki, Parlament a sprawy obronności w Polsce, [w:] Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne, 2(8)/93, s. 36 oraz Prawo konstytucyjne, red. P.Tuleja, Warszawa 1995, s. 171.

[10] Zob. Prawo konstytucyjne, red. P.Tuleja, op. cit., s. 178.

i wnoszonego przez rząd. Wnoszący poprawki nie musieli ponadto kierować się ograniczeniami wynikającymi z przekonania rządu o braku pokrycia proponowanych wydatków w dochodach państwa. O ostatecznym kształcie decydował zatem w dużej części parlament. To on mógł zmusić rząd do wykonania takiego budżetu, jaki został ostatecznie określony w wyniku prac parlamentarnych. Radzie Ministrów pozostawało przygotowanie projektu, jego terminowe przedłożenie (ewentualne wniesienie poprawek) i realizacja.

Pozycję Sejmu wzmacniała również ustawa - prawo budżetowe. Albowiem postanowienia w niej zawarte obligowały rząd do przesyłania stosownego projektu do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Istotne było też, że to Sejm uchwalał najpierw założenia polityki społeczno-gospodarczej.[11]

Rola Sejmu nie ograniczała się do wspomnianej powyżej „siły władczej" w przedmiocie budżetu. Jak już wzmiankowano, w toku prac sejmowych propozycje rządowe zostawały poddawane gruntownemu przeglądowi. Ta swego rodzaju „obróbka" następowała w komisjach stałych Sejmu, które skrótowo można określić resortowymi. W tym konkretnym przypadku rzecz dotyczyła przede wszystkim komisji obrony narodowej. Zasadnicze zadanie miała jednakże do spełnienia tzw. komisja budżetowa.[12] W realiach polskich bowiem w Sejmie nie można było głosować nad częścią ustawy budżetowej. Tak jest np. w Niemczech, ale nie jest to rozwiązanie powszechne w Europie. Zatem do tej komisji, kierowanej z reguły przez przedstawiciela opozycji [13] (w tym zakresie było to rozwiązanie takie jak w Bundestagu - przyp. H.B.) dostarczane i tu uzasadniane były uwagi w związku z propozycjami komisji branżowych. W okresie, który analizowano to właśnie komisja polityki gospodarczej, budżetu i finansów ostatecznie przedkładała Sejmowi sprawozdanie, w którym odnosiła się do projektu rządowego. Czy racje komisji branżowych były uwzględniane, zależało od wielu czynników, zarówno obiektywnych (realne możliwości finansów publicznych) i subiektywnych (przyjętych priorytetów, „siły argumentacji", osobowości i zdolności przedstawiciela właściwej komisji, delego-

---

[11] Projekt nowej konstytucji szedł jeszcze dalej umieszczając bezpośrednio w ustawie konstytucyjnej termin tego rządowego przedłożenia i przesuwając go w czasie do 30 września. (Art. 205).

[12] Występowały różne nazwy komisji: komisja polityki gospodarczej, budżetu i finansów albo komisja finansów publicznych.

[13] W Sejmie III kadencji nie podtrzymano tego zwyczaju.

wanego do pracy w KPGBiF.).[14] Efektem prac tych wszystkich podmiotów był uchwalany i rozliczany corocznie budżet państwa, w tym budżet ministerstwa obrony narodowej.

Sprowadzanie roli Sejmu, jego władczej pozycji do możliwości dokonywania zasadniczych zmian w rządowych przedłożeniach budżetowych nie byłoby jednak racjonalne albowiem równałoby się to wyrażeniu przez rządzącą większość wotum nieufności wobec wykreowanego przez tę większość gabinetu.

Każdego roku kilka miesięcy pracy nad przygotowaniem, uchwalaniem i kontrolą wykonania ustawy budżetowej, w tym i jej części wojskowej, które miało miejsce w izbie poselskiej, stanowiło o realnej możliwości oddziaływania Sejmu na sprawy obronności i bezpieczeństwa militarnego Polski w zakresie ich finansowania. Prace te stwarzały szansę - wykorzystywaną nie tylko przez posłów opozycji - do poddawania wnikliwemu przeglądowi całokształtu problematyki wojskowej w państwie. I choć Sejm nie miał takich uprawnień, aby na ich podstawie wpływać zbyt często bezpośrednio na zmianę decyzji w określonej sprawie, to nie można twierdzić, że rzutowało to na pomniejszenie jego roli. Prerogatywy parlamentarne w przedmiocie finansów publicznych były istotne i znajdowały w praktyce sejmowej wymiar konkretny. Choć przyznać trzeba nie zawsze uzasadniony konstytucyjnym podziałem kompetencji pomiędzy najważniejsze ogniwa władzy państwowej.[15]

3.3. O finansowaniu obronności na forum plenarnym Sejmu.

W praktyce parlamentarnej współczesnych państw demokratycznych szczegółowe kwestie finansowania swojego bezpieczeństwa militarnego nie są

---

[14] W Sejmie II kadencji przedstawicielem KON był jej wiceprzewodniczący, pos. T. Nałęcz. Według Założeń polityki społeczno-gospodarczej na 1995 rok przesłanych Sejmowi (druk nr 635) realia były takie, że mimo odnotowanego i zakładanego wzrostu gospodarczego sytuacja finansów publicznych była niezwykle trudna, do czego przyczynił się głównie rosnący dług publiczny i koszty jego obsługi. Założono, że łączne koszty obsługi długu wyniosą w 1995 r. ok. 6 proc. PKB. Podobnie jak to było z budżetem MON, również budżet państwa „chorował" na tzw. wydatki sztywne, które już w 1994 r. osiągnęły prawie 40 proc. udziału wydatków budżetowych ogółem. Sytuację dodatkowo komplikował gwałtowny wzrost obciążenia budżetu z tytułu ubezpieczeń społecznych. Mimo to wśród 36 podstawowych programów społeczno-gospodarczych do realizacji w 1995 roku znalazły się istotne dla bezpieczeństwa militarnego Polski program restrukturyzacji przemysłu obronnego i partnerstwo dla pokoju.

[15] Np. nakaz zakupu dla Wojska Polskiego i finansowania samolotów „Iryda". (Zob. aneks nr 8)

zazwyczaj podejmowane w trakcie posiedzeń plenarnych. Zagadnienia te najczęściej podnoszone są podczas dyskusji nad projektami budżetowymi. Zasadnicze odbywają się jednak w komisjach (vide przykład niemiecki), w czasie debat nad nowymi rozwiązaniami ustawodawczymi (ewentualne koszty związane z propozycjami) w wystąpieniach programowych premierów, podczas interpelacji lub zapytań poselskich oraz z okazji rozpatrywania całokształtu polityki obronnej państw na specjalnych debatach poświęconych temu zagadnieniu.

W sejmowej praktyce do rzadkości należy zaliczyć przypadki rozstrzygania na tym forum np. kwestii celowości dokonywania określonych cięć lub przesunięć w budżecie resortu obrony. Natomiast wcale niesporadycznie domagano się zwiększenia finansów kierowanych na zamówienia rządowe w krajowym przemyśle zbrojeniowym.[16]

Problematyka finansowania bezpieczeństwa militarnego na forum całego Sejmu najczęściej przewijała się jednakże w związku z wystąpieniami posłów w trakcie czterech bloków debat dotyczących obronności państwa, które wielokrotnie odkładane i przesuwane w czasie, miały miejsce na początku 1995 roku. W wystąpieniu premiera była mowa o malejących od pięciu lat środkach finansowych przeznaczanych na siły zbrojne. Prezes Rady Ministrów akcentował bezwzględność konieczności zahamowania tej tendencji i apelował o „*ustalenie przez parlament czytelnych zasad określania wydatków obronnych*".[17] Kiedy jednak doszło do realizacji tego postulatu, a za taki można uważać uchwaloną przez Sejm uchwałę mówiącą m.in. o konieczności gwarantowania w budżetach MON

---

[16] Różnorodnie kształtuje się w tym zakresie praktyka parlamentarna innych państw. Np. Izba Gmin jest miejscem ostrych sporów na forum plenarnym również w dziedzinie finansów wojska. W maju 1996 r. brytyjski minister obrony odpierał, z pomocą kolegów z Partii Konserwatywnej, zarzuty opozycji o nierównomierne cięcia w budżecie obrony w stosunku do poszczególnych rodzajów wojsk. Zob. Parliament at work, Sky News, 7.05.1996 r. Jeszcze burzliwsze dyskusje mają miejsce w Kongresie amerykańskim. W Sejmie X i I kadencji najsilniejsze konotacje z budżetem obronnym w dyskusjach znajdowały miejsce w związku z sprawą finansowania przemysłu obronnego, np. w związku z uchwałą z 16 grudnia 1992 r., czy też raportem rządowym na temat przemysłu obronnego i lotniczego. Zob. J.J. Pawelec, Kulisy Sejmu I kadencji, Warszawa 1994-95, s. 224. W Sejmie II kadencji pos. J. Banach kwestionowała np. celowość rozwijania lotnictwa wojsk lądowych, przy dotkliwym niedoinwestowaniu marynarki wojennej. Diariusz Sejmowy. 41 posiedzenie. Drugi dzień obrad 19 stycznia 1995 r., s. 49.

[17] Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia... op.cit., s. 103.

3-procentowego udziału w stosunku do PKB,[18] to treści tej uchwały w rządowej informacji z jej wykonywania nie znalazły potwierdzenia. [19]

Podczas debaty o obronności na 41 posiedzeniu Sejmu wielu mówców podnosiło kwestie finansowe. Mniejszość była przeciwna mechanicznemu odnoszeniu budżetu MON do wielkości PKB. Posłowie opozycyjni ostro atakowali, mówiąc o „*skandalicznie niskich i ciągle ograniczanych środkach finansowych*", złym rozdysponowaniu i równie niewłaściwej strukturze w budżecie MON. Były premier tłumaczył, iż zmniejszenie nakładów na armię nie wynikało z niedoceniania sprawy bezpieczeństwa Polski, ale z trudnej sytuacji kraju, w czym solidarnie musiała partycypować armia. Wskazywał jednakże, iż budżet sił zbrojnych nie może być dalej ograniczany. Izba poselska prawie jednomyślnie stanęła na stanowisku, że „*środki MON powinny umiarkowanie wzrastać*".[20]

Do najbardziej radykalnych inicjatyw, które pojawiły się w Sejmie w przedmiocie finansowania ON zaliczyć należy uchwałę z 16 lutego 1995 r., projekt prezydencki ustawy o zagwarantowaniu środków finansowych na obronę narodową oraz propozycję tzw. podatku wojskowego.[21]

W pierwszym przypadku izba poselska wezwała rząd do stopniowego zwiększania nakładów, by w kolejnych latach osiągnąć poziom środków przeznaczanych na obronność w wymiarze 3 proc. PKB. Rząd zaproponował natomiast jesienią 1995 r., aby nakłady wzrastały o 3 proc. rocznie w realnym wymiarze nakładów rzeczowych.

---

[18] 16 lutego 1995 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (zob. aneks nr 3), w której najważniejszym w stosunku do pierwotnie przedkładanych projektów było określenie na koniec 1997 r. terminu osiągnięcia 3-procentowego poziomu nakładów na obronność w PKB. Druk nr 843. Por. również druk nr 750.

[19] W zaprezentowanej Sejmowi informacji rząd deklarował „... począwszy od 1997 r. coroczne zwiększanie budżetu MON w zakresie wydatków rzeczowych realnie o 3 % ponad roczny przyrost budżetu." Informacja Rządu RP o stanie realizacji uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, druk nr 1287, s. 3.

[20] Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia..., op. cit., s. 115, 117, 118, 127, 191, zał. 2 s. 58.

[21] O tej ostatniej, nie zrealizowanej inicjatywie dyskutowano w trakcie 41 posiedzenia Sejmu i w komisji obrony narodowej. Znalazła również wyraz w prasie, nie tylko wojskowej (np. *Rzeczpospolita* z 15-16.07.1995 r.). Szerzej zob. A.Hrynkiewicz, J.Ryng, Podatek wojskowy w Polsce. Geneza-Współczesność-Recepcja; Toruń 1996.

23 listopada 1995 r. Sejm odrzucił projekt prezydencki, który zakładał osiągnięcie pułapu 3 proc. w 1998 r. oraz m.in. zwiększenie udziału budżetu MON w 1996 r. do 2,8 PKB (czyli w wymiarze kwotowym więcej o 1,3 mld. zł niż wynosiły założenia rządowe).[22] Wśród najważniejszych argumentów przeciwko przyjęciu projektu strona rządowa podnosiła groźbę naruszenia równowagi budżetowej oraz jego sprzeczność z konstytucją. Na marginesie tej inicjatywy warto może przywołać niezwykle krytyczną opinię Rady Legislacyjnej. Zakwestionowała ona zasadność regulowania omawianych spraw w drodze ustawowej, którą próbowano podjąć. Powołała się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że „... *ustawy muszą mieć charakter aktów normatywnych. Każda ustawa musi być sformułowana jako akt normatywny, to znaczy może zawierać tylko normy prawne o generalnym i abstrakcyjnym charakterze*" (orzeczenie k. 6/94 z 21.11.1994 r.). Pośród innych wskazanych wad prawnych wyliczono jeszcze np. sprzeczność z zasadą roczności budżetu, zamiar ograniczenia kompetencji rządu oraz podważenie zasady podziału władz.[23]

3.4. Prace nad projektami budżetów MON w komisjach i główne problemy z nich wynikające.[24]

Zasadnicze znaczenie dla końcowego kształtu budżetów w Sejmie miała praca nad nimi w komisjach. Pierwszy etap tych prac - i na nim się skoncentrujemy - miał miejsce w komisji obrony narodowej.

Komisja Obrony Narodowej Sejmu X kadencji stanęła przed bardzo trudnym zadaniem. W kraju następowały dynamiczne przemiany systemowe, którym towarzyszyło wiele komplikacji. Nie było jasności co do wytyczenia wyraźnego i nie budzącego kontrowersji kierunku zmian w wojsku, co do przyjęcia jednolitej, klarownej polityki bezpieczeństwa Polski. Poważne perturbacje wynikające

---

[22] Zob. Druk nr 1191 oraz *Polska Zbrojna* 24-26.11.1995 r.

[23] Opinia o projekcie ustawy o zagwarantowaniu środków finansowych na obronę narodową (w wersji przekazanej Radzie Legislacyjnej w dniu 6 września 1995 r.) [w:] Biuletyn Rady Legislacyjnej. Przegląd Legislacyjny nr 6 1995, s. 93-95.

[24] Zob. również aneks nr 4.

ze skomplikowanej sytuacji ekonomiczno-finansowej państwa dodatkowo utrudniały realizację przyjmowanych rozwiązań.

Rząd zaproponował Sejmowi budżet MON na 1990 r. na poziomie roku minionego. To oznaczało jego efektywne obniżenie o co najmniej kilka punktów procentowych w wymiarze realnym. Ponadto struktura budżetu uległa dalszym niekorzystnym zmianom. Prawie 62 proc. jego części pochłaniać miały koszty utrzymania wojska. Na zakupy uzbrojenia i sprzętu przeznaczono 22,5 proc. [25]

Trzy miesiące wcześniej, 9 września 1989 r. minister ON przekonywał posłów, że: „*Aktualnie środki przeznaczane w naszym kraju na wojsko stanowią 3 proc. DN podzielonego i ok. 5,5 proc. budżetu państwa.*" Podkreślał również, iż „*...jest to najniższy wskaźnik w całej naszej historii.*"[26]

W komisji obrony narodowej proponowano różne rozwiązania, m.in. ograniczenie poboru, „zdjęcie" pieniędzy ze szkolenia kierowców, ograniczenie czasu i liczby szkolonych w szkołach podchorążych rezerwy. Posłowie wojskowi bronili konieczności utrzymania stanów etatowych do czasu wykrystalizowania się sytuacji międzynarodowej. KON nie przyjęła propozycji rządowej i zaleciła MON przygotowanie nowej koncepcji podziału środków. Powołano podkomisję do zbadania struktury wydatków budżetowych MON w 1990 r.[27]

Po upływie pół roku przedstawiciele MON referowali nowe propozycje, które również wzbudziły liczne kontrowersje. Niektóre inicjatywy, obliczone na szukanie rezerw i wzmocnienie budżetu obrony narodowej, trąciły - według posłów wojskowych - akademickością i oderwaniem od realiów, np. propozycja likwidacji szkół policyjnych i szkolenie kadry MSW w MON. Przedstawiony po restrukturyzacji projekt przyjęto. Dyskusje budżetowe zamknięto konkluzją przewodniczącego komisji, iż „*budżet nie satysfakcjonuje ani wojska ani komisji*".[28]

Na tym nie zakończyły się jednakże problemy związane z finansowaniem obronności, bowiem 28 sierpnia 1991 r. komisja zmuszona została do odniesienia

---

[25] Wiceprzewodniczący KON krytykując materiał prezentacyjny MON o budżecie sygnalizował, iż „...niewystarczające środki na utrzymanie i uzbrojenie wojska łączą się ze zbyt dużą liczbą wojska." Protokół 6 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dn. 28 grudnia 1989 r., s. 2 i 3.

[26] *Biuletyn* Nr 45/X kad., s. 5.

[27] *Biuletyn* Nr 225/X kad.

[28] *Biuletyn* Nr 1260/X kad., s. 26.

się do projektu zmiany budżetu. Minister obrony narodowej omawiając „bezalternatywne cięcie budżetowe" z 23,6 do 19,3 bilionów złotych zapowiedział na kolejny rok jeszcze większy niedobór budżetowy. Poinformował m.in. również, że „*jeśli by tegoroczni absolwenci* (szkół wojskowych - przyp. H.B) *nie mogli być skierowani do jednostek liniowych, sformujemy z nich bataliony oficerskie, które będą doskonaliły się, podnosiły kwalifikacje*" oraz o przystąpieniu do organizacji Krakowskiego Okręgu Wojskowego. Rezultaty pracy lapidarnie skwitował przewodniczący KON, zapowiadając groźbę „*wprowadzenia stanu wyjątkowego w zakresie gospodarki finansowej*".[29]

W sytuacji, kiedy inflacji nie udawało się skutecznie opanować, a oczekiwane rezultaty podjętych reform nie skutkowały jeszcze konkretnymi pozytywnymi efektami, i gdy rząd wprost zapowiedział, że „*...zmniejszenie dochodów budżetu nie może być traktowane jako przejściowe ...*" [30] trudno było oczekiwać na poprawę finansowania obrony narodowej. Jeszcze dobitniej o najistotniejszym dylemacie dla polityki obronnej państwa, której zadania koncentrowały się wówczas w obszarze zaspokajania potrzeb sił zbrojnych, przemysłu obronnego, mobilizacyjnego przygotowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb obrony cywilnej sygnalizowano w *Założeniach polityki społeczno-gospodarczej*, gdzie za konieczne uznano uzależnienie poziomu wydatków obronnych od wielkości dochodów państwa.[31]

Pomimo złej sytuacji budżetu MON, 1991 rok zakończono wykonaniem go na poziomie 97,9 proc. Co kwotowo oznaczało ok. 17 130 mld zł. Ważniejsze było jednak, że wydatki pozapłacowe stanowiły 61 proc. i ich całości, a 39 proc. środki przeznaczone na utrzymanie stanów osobowych. Struktura budżetu MON nie była zatem jeszcze tak niekorzystna, jak to miało miejsce w latach późniejszych.[32]

W Sejmie I kadencji komisja obrony narodowej samokrytycznie oceniała swoją pracę, ale próbowała reagować na stojące przed obronnością wyzwania

---

[29] *Biuletyn* Nr 1396/X kad., s. 3 , 9 i 13.

[30] Ocena realizacji programu gospodarczego w 1990 r. i rozwój sytuacji gospodarczej w I kwartale 1991 r. przesłanej przez Prezesa RM do Marszałka Sejmu, Warszawa, 30.04.1991 r. Druk nr 847.

[31] Założenia polityki społeczno-gospodarczej na 1992 r., Warszawa, grudzień 1991r., s. 52.

[32] Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1991 r., druk nr 357, s. 46-60. Przykładowo w wojskowym budżecie Japonii (150 tys. siły zbrojne), wynoszącym w przeliczeniu na dol. USA w 1995 r. 45 mld (mniej niż 1 proc. w PKB) 44 proc. środków szło na płace. Zob. *Far Estern Reviev*, nr 38 1996 r.

w zakresie niedoborów finansowych. Na początku 1992 roku, kiedy rząd zgłosił projekt ustawy o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1992 r., wśród części członków komisji zaznaczyła się postawa bezradności wobec skali potrzeb w konfrontacji z realiami budżetowymi. Budżet został tak „skrojony", że trudno było szukać rozwiązań wyłącznie w przesunięciach w jego strukturze. Podjęto jednak trud poszukiwania możliwości dodatkowego finansowania potrzeb zgłoszonych przez MON. Postanowiono wystąpić do komisji polityki gospodarczej, budżetu i finansów z wnioskiem o zwiększenie części wojskowej budżetu o kwoty zaległości płatniczych wojska wobec przemysłu obronnego.[33]

Ministerstwo obrony narodowej określało swoje potrzeby na 1992 rok w wysokości 33 bilionów złotych. Zakładano uzyskanie realnego wzrostu nakładów o 8 proc. Rada Ministrów przyjęła jednak w projekcie kwotę poniżej 27 bilionów (pomniejszono ją jeszcze w wyniku autopoprawki na korzyść MSW- przyp. H.B.). Przedstawiciele MON zabiegając o wsparcie Sejmu argumentowali, że takie postawienie sprawy finansowania ON oznacza brak możliwości odtworzenia zapasów, pogłębienie niekorzystnych proporcji w wydatkach związanych z utrzymaniem stanów osobowych (do 68 proc.), przyrost kwot kierowanych na podatki i inne opłaty (do 10 proc.). Na skuteczniejszym podejmowaniu sprawy przez komisję zaczęła jednak rzutować „sprawa Parysa".[34] To ona wypełniła większość pracy posłów.

W kwietniu 1992 roku komisja starając się polepszyć jakość swojej pracy zaleciła MON bardziej szczegółowe prezentowanie danych budżetowych.

Jesienią 1992 roku powtórzyła się sytuacja z jaką Sejm miał do czynienia w poprzedniej kadencji. Rząd wystąpił z propozycją poprawek budżetowych, które dotyczyły również MON. W komisji - mimo że przedstawiciel ministerstwa finansów argumentował groźbą odrzucenia całego projektu prowizorium i wzrostem deficytu - ustosunkowano się negatywnie do rządowego przedłożenia.[35]

---

[33] *„Nie potrafimy jeszcze w sposób należyty zajmować się tą problematyką* (budżetową - przyp. H.B.). *A jest to przecież najważniejsza kwestia jaką powinien się zajmować parlament."* *Biuletyn* Nr 89/I kad., s. 43.

[34] Zob. np. *Biuletyn* Nr 318/I kad. oraz Nr 413/I kad. Publiczne, krytyczne wypowiedzi ministra ON dotyczące m.in. kierowania obronnością w państwie wywołały gwałtowne reakcje urzędu prezydenckiego i kierownictwa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W Sejmie również przyjęto je negatywnie.

[35] *Biuletyn* Nr 753/I kad.

Kończąc prace w 1992 roku komisja ON mogła stwierdzić, że zajmowała kilkakrotnie stanowisko w sprawach budżetowych. Najpierw głosowała nad prowizorium, potem nad budżetem i nad jego nowelizacją. Stawiano różne wnioski, zarówno o odrzucenie nowelizacji, jak i projektu budżetu. Rok pracy rozpoczynano budżetem, któremu do 4 czerwca firmował rząd J.Olszewskiego, później było 33 dni premiera W.Pawlaka i następnie rząd H.Suchockiej. Ministerstwem w tym czasie kierowały trzy osoby: J. Parys, R.Szeremietew i J.Onyszkiewicz.

Na przełomie 1992 i 1993 roku w Sejmie trwały prace nad kolejnym projektem budżetu. Plan na 1993 rok w odniesieniu do części wojskowej opiewał na 37 bilionów złotych.[36] Ponieważ jednak od początku tego roku renty i emerytury miały być finansowane z budżetu MON (6 bilionów) realnie znowu mieliśmy do czynienia z redukcją nakładów na obronność. Posłowie próbowali konstruktywnie odnieść się do projektu. Wskazywano na możliwość ograniczenia liczby różnorodnych imprez z udziałem wojska, a nie związanych z jego głównymi zadaniami, niezbędność dokonania gruntownych zmian w szkolnictwie wojskowym, podawano w wątpliwość celowość dotowania prasy wojskowej, dyskutowano o środkach z Komitetu Badań Naukowych. Podkreślano, że dalsze ograniczenia w budżecie MON stanowią „naruszenie podstaw obronności państwa". Komisja zdecydowanie odrzuciła propozycje rządu, wiedząc że może to skutkować nawet jego upadkiem. Na meritum podejmowanych problemów budżetowych znowu jednak położyła się cieniem kolejna „afera". Tym razem była to „sprawa Zalewskiego".[37]

Złożoność problematyki związanej z finansowaniem polskiego bezpieczeństwa wojskowego w okresie pracy Sejmu I kadencji była tak poważna i „nierozwiązywalna", że nawet kandydaci na ministrów w resorcie obrony narodowej nie stawiali zdecydowanie spraw finansowych na pierwszym miejscu w hierarchii celów swojego działania.[38]

---

[36] Wzrost wydatków na ON w porównaniu z 1992 r. miał wynieść 22,1 proc. Przy czym wydatki budżetu państwa wzrastały o 32,5 proc. Zatem już z tego widać, jak w wymiarze realnym malały środki na obronność. Niemniej rząd prezentował stanowisko, że: „Środki te zapewniają pokrycie niezbędnych wydatków na poziomie 1992 r. Projekt ustawy budżetowej na 1993 r., Warszawa, listopad 1992, druk nr 583, s. 105.

[37] Zob. *Biuletyn* Nr 976/I kad. W trakcie debat nad budżetem następowała zmiana na stanowisku przewodniczącego KON.

[38] Zob. np. J. Onyszkiewicz na pierwszym planie wymieniał niezbędność szybkiego uregulowania spraw struktury sił zbrojnych i kierującego nimi ministerstwa. *Biuletyn* Nr 521/I kad. Również

Komisja obrony narodowej w Sejmie II kadencji podjęła próbę bardziej systematycznej pracy nad budżetem MON niż jej poprzedniczki. Można zaobserwować coraz głębsze i szczegółowsze wchodzenie w zagadnienie finansowania obrony narodowej. Powołano m.in. zespół do spraw budżetu. Starano się rozpatrywać sprawy bardziej kompleksowo we wzajemnym ich związku. Zgłoszono konkretne dezyderaty i egzekwowano udzielanie na nie odpowiedzi. W pracach komisji zaczął systematyczniej brać udział stały przedstawiciel komisji polityki gospodarczej, budżetu i finansów. Opiniowano po raz pierwszy projekt budżetu Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Interweniowano w KPGBiF w sprawie ujednolicenia zakresu możliwej ingerencji posłów i komisji w wewnętrzną strukturę resortowego budżetu.[39] Od przedstawicieli MON wyegzekwowano zmianę metodologii prezentacji projektów budżetu w Sejmie. W sprawach mniejszej wagi zanotowano wzrost efektywności pracy. W kwestii porządkowej, takiej jak np. niejawność obrad, to jeśli ją uchwalono, egzekwowano by była przestrzegana). Przygotowanie i odbywanie posiedzeń było sprawniejsze.

Rok 1994 w pracach budżetowych charakteryzował się zarówno pewną kontynuacją sytuacji powtarzających się od lat oraz nowymi elementami, o których wyżej w części wspomniano. W informacjach skierowanych i prezentowanych w Sejmie przez MON oceniając propozycje rządu w odniesieniu do planowanych nakładów finansowych na obronność w kolejnym roku budżetowym stwierdzano, że ich poziom stanowi zagrożenie dla podstaw funkcjonowania armii. Jego przedstawiciel podkreślał, że siły zbrojne są najgorzej finansowane w Europie i nie tylko w Europie. Mówiono o „wygaszaniu zdolności bojowej armii" oraz o tym, że MON nie ma kompetencji do podejmowania decyzji o dalszym ograniczeniu stanów osobowych sił zbrojnych. W efekcie w związku z propozycjami ministerstwa finansów ogłoszono kolejny „stan alarmu" dla obronności. Komisja uległa tym sugestiom i sformułowała dezyderat (zob. aneks nr 6) w duchu zgodny z tezą o zagro-

---

P. Kołodziejczyk, choć za kadencji już kolejnego Sejmu, odpowiadając przed komisją na jedno z pytań mówił o swojej wierze w deklaracje premiera (dotyczące wzrostu budżetu MON - przyp. H.B.), podkreślał jednakże mocniej niż jego poprzednicy na stanowisku ministra ON „...że wszystko zaczyna się od pieniędzy". Zob. *Biuletyn* Nr 47/II kad., s. 4.

[39] Wystąpienie to miało uzasadnienie praktyczne bowiem praktyka funkcjonowania KPGBiF i postawa jej przewodniczącej doprowadzały do istotnych ingerencji w projekty budżetowe Rady Ministrów.

żeniu dla elementarnych zdolności obronnych państwa, jakie stanowi niedobór funduszy w preliminarzu resortu ON.[40] Sejmowi sygnalizowano potrzebę dłuższego niż w cyklu rocznym planowania wydatków w budżecie MON, m.in. w związku z potrzeba uczestnictwa w programie Partnerstwo dla pokoju.[41]

Praktyka stosowana od początku lat dziewięćdziesiątych przez przedstawicieli resortu obrony narodowej w postępowaniu przed komisjami sejmowymi, polegająca na taktyce prezentowania dużej liczby faktów, była kontynuowana. Nawet posłowie byli żołnierze zawodowi lub osoby od dłuższego czasu zajmujące się sprawami bezpieczeństwa gubili się i nie potrafili interpretować prezentowanych im danych, które nierzadko bywały sprzeczne. Mimo to posłowie nie zaniechali ingerencji w budżetowe projekty rządowe, doprowadzając do wyraźnego wskazywania np., iż konkretna, przez Sejm wskazana kwota może być wykorzystana wyłącznie na sfinansowanie zakupów sprzętu i wyposażenia produkcji krajowej.[42]

W pracach nad założeniami budżetu na 1995 r. przedstawicielka ministerstwa finansów argumentowała za propozycjami rządowymi, przekonując posłów o szczupłości środków, którymi dysponuje państwo, a które z kolei wpływają na ograniczoność wydatków MON. Przypominano o innych pilnych koniecznościach oraz braku możliwości dokonywania przesunięć w ramach budżetu, spowodowanych 75- procentowym udziałem tzw. wydatków sztywnych. Przy tej okazji wytykano wojsku niegospodarność i apelowano o poprawę w tym zakresie. [43]

Członkowie komisji w odpowiedzi na trudne warunki wymuszane realną sytuacją finansową państwa i stanowiskiem ministerstwa finansów poszukiwali rezerw i możliwości dodatkowego finansowania MON. Wśród licznych propozycji były m.in.: likwidacja państwowej służby hydrograficznej i skierowanie środków dotąd na nią przeznaczanych na potrzeby marynarki wojennej; zmiana zasad finansowania pułku lotnictwa specjalnego; refundacja kosztów leczenia osób nieuprawnionych w wojskowych placówkach służby zdrowia; wywierania skuteczniejszej

---

[40] Zob. *Biuletyny* Nr 780/II kad., Nr 867/II kad., Nr 868/II kad., Nr 1032/II kad., Nr 1087/II kad.

[41] Por. O.Gedymin, Uwagi o budżecie MON w związku z projektem ustawy budżetowej na 1994 r. Informacja nr 179 BSE, Warszawa 1993, s. 46.

[42] Sprawozdanie Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 1994, druk nr 265, art. 36 projektu ustawy.

[43] „*Cały rejon ulicy Belwederskiej /.../ jest to krąg pozornych wydatków na wojsko*". *Biuletyn* Nr 780/II kad., s. 3.

presji na premiera, deklarującego nieograniczanie wydatków obronnych; poprawa rytmiczności finansowania MON w trakcie całego roku budżetowego; pozyskanie środków na szkolenie z ministerstwa pracy i polityki socjalnej; zmiana polityki naboru do wojska i eliminowania z niego jedynych żywicieli rodzin.

Bezpośrednio pod adresem MON kierowano postulaty: dokonania rachunków i symulacji dotyczących zmian liczebności armii; zaniechania działań dyslokacyjnych; podjęcia radykalnych decyzji w obszarze infrastruktury wojskowej; ograniczenia wielkości centrum administracyjno-sztabowego; zwiększenia udziału kadry zawodowej w jednostkach liniowych kosztem zmniejszenia administracji i sztabów; poprawienia rytmiczności i terminowości realizacji inwestycji wojskowych; zamiany etatów wojskowych na cywilne; poddania analizie celowości wydatkowania takich samych sum na remonty obiektów sakralnych i szkoleniowych [22 mld]; zasadności zakupu nowych samochodów osobowych; poczynienia oszczędności na wydawnictwach wojskowych [51mld, w tym 38 mld koszty „Polski Zbrojnej"]; likwidacji przerostów etatowych w wojskowych biurach emerytalnych; zmniejszenia kosztów utrzymania instytucji centralnych MON, w tym sztabu generalnego [603 mld]; zablokowania liczby etatów przeliczeniowych i skierowania wygospodarowanych środków na zakupy sprzętu; przyjęcia innej filozofii obliczania funduszy na wydatki osobowe; przeniesienia środków pomiędzy poszczególnymi rodzajami sił zbrojnych. [44]

Komisja odpierała zarzuty z ministerstwa finansów dotyczące braku reform w MON i działała w kierunku wymuszania zmiany „chorej" struktury etatowej wojska. Uwidoczniła się silna krytyka podchodzenia do spraw bezpieczeństwa z punktu widzenia liczebności armii. Coraz mocniej żądano podjęcia zasadniczych kroków w dziedzinie redukcji stanów osobowych, a co za tym idzie uzyskania korzystnych relacji w budżecie MON. Reprezentanci resortu próbowali dostrzegać możliwość oszczędności m.in. w szybszym tempie wdrażania nowych rozwiązań w zakresie gospodarki mieniem wojskowym (duże oczekiwania pod adresem ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych - przyp.H.B.) oraz w takich propozycjach jak,

---

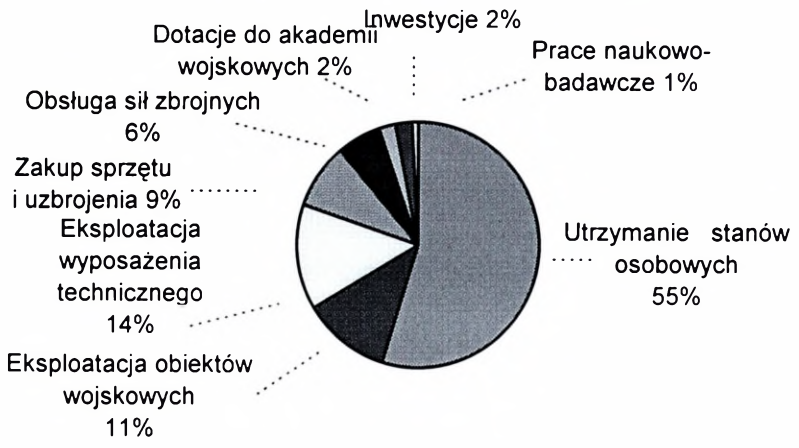
[44] Por. *Biuletyn* Nr 1032/II kad.

np. wprowadzenie służby w dyspozycji [45]. W konkluzji dotyczącej prac nad projektami budżetowymi można stwierdzić, iż komisja oczekiwała większej życzliwości ministra finansów, ale także „ męskich, żołnierskich decyzji ze strony MON".[46]

W rezultacie budżet MON na 1995 r. wyglądał, jak zaprezentowano to poniżej na wykresie.

Wykres nr 3.

STRUKTURA WYDATKÓW NA OBRONĘ NARODOWĄ W 1995 r.



Źródło: na podstawie materiałów prezentacyjnych budżet ministerstwa ON w KON (dane zobrazowano w pełnych procentach).

KON wyrażała swoje stanowisko w formie uchwał. Od II kadencji Sejmu wprowadziła więcej zmian w postępowaniu w związku z wystąpieniami i propozycjami MON.

Istotne wydaje się również podkreślenie, iż KON przygotowując debatę w Sejmie na temat obronności miała świadomość, iż zapis o przeznaczaniu na potrzeby obronne 3-procentowego udziału w PKB oznaczał realne zwiększenie nakładów na wojsko o ok. 30 procent, i że decyzja Sejmu miała charakter polityczny.

---

[45] Część służby żołnierze mieliby odbywać pozostając w domu, w gotowości do stawienia się na wezwanie przełożonego. Zob. *Biuletyn* Nr 1087/II kad., s. 22.

[46] Z wypowiedzi przewodniczącego KON. Zob. *Biuletyn* Nr 780/II kad., s. 9.

Wydaje się również, iż cel uchwały był jasny dla wszystkich jej członków i że było nim zwiększenie nakładów na potrzeby armii.

Przyjęta uchwała świadczyła o jednoznacznym stanowisku Sejmu w kwestiach zasadniczych dla obronności kraju. Jej znaczenie zwiększa wyjątkowość rozstrzygnięć, albowiem żaden inny obszar funkcjonowania państwa nie doczekał się, mimo usilnych zabiegów np. ze strony grup nacisku reprezentujących służbę zdrowia i oświatę, podobnej przeprowadzonej w Sejmie inicjatywy. Uzyskany w parlamencie konsens w sprawie tak poważnej, jak bezpieczeństwo państwa został jednakże wyraźnie osłabiony brakiem pełnej realizacji zapisów uchwały. Przyznać należy jednak, że począwszy od 1995 r. nakłady na obronność przestały już maleć w wymiarze realnym. Wydatki budżetu MON wzrosły o ok. 1 proc.[47] Część wojskowa budżetu na 1996 r. była Sejmowi przedstawiona bardziej szczegółowo, niż czyniono to w latach wcześniejszych. Wyodrębniono nowy dział (ochrona zdrowia), w makiecie prezentacyjnej budżet rozbudowano część syntetyczną i analityczną. Co najistotniejsze jednak, realnie był on większy o 5,6 proc.[48] Ministerstwo ON było trzecim biorcą środków budżetowych w wysokości 8,6 mld. zł, ale prawie 85 proc. środków przeznaczano na place, emerytury i świadczenia zdrowotne.[49] Zasadniczo jednakże przełamano niekorzystną tendencję stałego ograniczania nakładów na potrzeby bezpieczeństwa militarnego kraju i rok 1996 był początkiem okresu ugruntowywania pozytywnych zmian.[50]

Na 1997 r. Sejm uchwalił wyasygnowanie kwoty 9,2 mld. zł, czyli 7,2 proc. budżetu państwa na potrzeby MON. Dla porównania policja otrzymała 3,2 mld., a Straż Graniczna - której etat zwiększano o jeden tysiąc - 0,4 mld. zł.[51] Udział MON w wydatkach budżetu państwa był porównywalny z okresem sprzed 1989 r.

---

[47] *Biuletyn* Nr 2804/II kad., s. 2. „Obecna sytuacja geopolityczna jest na tyle korzystna, że nie wymaga ona nakładów publicznych na zbyt wielką skalę. *„Są one jednak istotnym obciążeniem kieszeni podatnika*". Wypowiedź ministra finansów dla *Polityki* z 22.07.1995 r.

[48] Por. Protokół z 74 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP w dn. 23.11.1995 r.

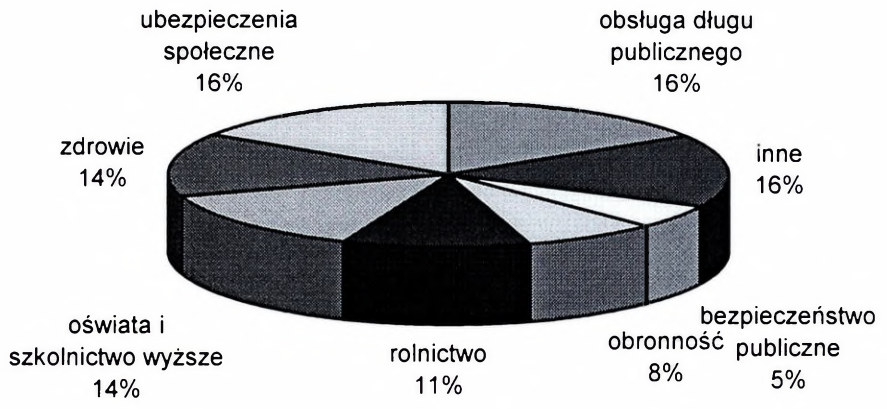
[49] *„Armia nam liczebnie zmalała, a struktura wydatków jest gorsza niż przed laty*". To jedna z krytyk przewodniczącej KPGBiF z wypowiedzi dla *Polski Zbrojnej* z 24.01.1996 r. Podobne stanowisko prezentował minister ON . Zob. protokół 129 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP w dn. 31.07.1997 r., s. 3.

[50] Zob. Ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r., Dz.U. Nr 19, poz. 87.

[51] Sprawozdanie Stenograficzne z 98 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 22, 23 i 24 stycznia 1997 r., Warszawa 1997, s. 16. Według *Polski Zbrojnej* nr 4 z 1997 r. kwoty te wyniosły: 9,838 mld. zł, udział w PKB - 2,29 proc., w budżecie państwa - 7,72 proc.

W pięciolatce 1985-1989 wynosił on pomiędzy 8,3 proc., a 7,7 proc. na koniec 1989 r.[52] Tendencję tę podtrzymano również w planowanych wydatkach budżetu państwa na 1998 rok.

Wykres nr 4: Planowana struktura wydatków budżetu państwa na 1998 r.



Źródło: na podstawie materiałów prezentacyjnych założenia budżetu w sekretariacie KON (dane zobrazowano w zaokrągleniu do pełnych liczb).

Członkowie KON mimo odniesienia sukcesu i doprowadzenia do wzrostu realnego nakładów na obronę narodową z budżetu państwa permanentnie poszukiwali „rezerw wewnętrznych" w budżecie resortu. Proponowano dokonanie oszczędności np. w zaniechaniu formowania 25 DKP i skierowanie wygospodarowanych w ten sposób środków na 6 Brygadę Powietrzno-Desantową, rozwijanie korpusu chorążych, „cięcia" w biurokracji wojskowej. Podkreślano ponadto, że po raz pierwszy mają możliwość uzyskania głębokiego wglądu w budżet.[53]

Korzystne tendencje dotyczące spraw finansowych podtrzymano w planie na 1998 r. Na ten rok przewidziano realny wzrost budżetu MON o 4,3 proc. w stosunku do roku 1997, co zamykało się kwotą 11,5 mld. zł. Nadal jednak utrzymanie stanów osobowych sił zbrojnych kosztowało aż 63 proc. całości wydatków MON.[54]

---

[52] Zob. Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie IX kadencji Sejmu PRL (1985-1989), Warszawa 1989, s. 7.

[53] Protokół ze 109 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP w dn. 28.02.1996 r., s. 7-28.

[54] Zob. komentarze P.Grusztyna, Biedna armia [w:] *Tygodnik AWS* nr 1 1998 oraz w *Polsce Zbrojnej* nr 46 1997.

3.5. Kontrola budżetu.[55]

Jeżeli w odniesieniu do kształtowania budżetu obronnego, a zwłaszcza dopuszczalnego zakresu ingerencji i rzeczywistych możliwości oddziaływania posłów na propozycje rządowe nie było dotąd procedur wypracowanych jednoznacznie w Sejmie, to w stosunku do kontroli wykonania budżetu sytuacja była jasna i raczej nie wywoływała sporów. Kontrowersje wzbudzać może w zasadzie jedynie fakt poddawania tej kontroli wyraźnie ex-post, a co wiązało się z realiami funkcjonowania władzy wykonawczej w okresie transformacji ustrojowej; kontrolowane były często rządy byłe i skuteczność uzyskania absolutorium nie znajdowała faktycznego, może poza legitymizującym i historycznym, znaczenia.

Wyraźnie natomiast trzeba podkreślić, iż Sejm posiadał wyspecjalizowaną agendę do profesjonalnej realizacji kontroli w postaci Najwyższej Izby Kontroli. Miało to niebagatelne znaczenie, szczególnie w odniesieniu do badania finansów publicznych.

W NIK obszarem spraw, które poddano analizie w tym rozdziale, zajmował się Zespół Obrony Narodowej oraz Przemysłu Obronnego (od 1 sierpnia 1990 r. Zespół Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych).

Przedkładane Sejmowi przez NIK uwagi do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa były kierowane - zgodnie z art. 58 regulaminu Sejmu - przez prezydium Sejmu do właściwych komisji. W interesującym nas zakresie do KON. Był to faktyczny oręż parlamentu, który wydatnie wzmacniał rolę Sejmu i sprzyjał kompetentnemu odnoszeniu się do sprawozdań rządowych z wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach.

KON, analizując sprawozdanie rządu z wykonania budżetu państwa w 1989 r. w części dotyczącej MON,[56] wskazywała na niepełne waloryzowanie skutków inflacyjnego wzrostu cen, co skutkowało realnym obniżeniem wydatków w stosunku do 1988 r. o ok. 10 proc. (przedstawiciele resortu mówili o 16 proc. - przyp. H.B.). Zwracano uwagę na powstanie niekorzystnej zmiany w strukturze wydatków na niekorzyść zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego i przeniesienia jej

---

[55] Zob. przykładowe dwie opinie KON w aneksie nr 4.
[56] Zob. *Biuletyn* Nr 542/X kad.

na 1990 r. Podkreślano, iż przekazywanie zbędnych obiektów następuje zbyt wolno. Wskazywano liczne zagrożenia i główne problemy do rozwiązania. Sprawozdanie jednak przyjęto.

Reprezentanci resortu zakładali redukcję stanu osobowego sił zbrojnych (notabene w ówczesnym czasie słowo „redukcja" było traktowane w wojsku, jako nieuprawnione, a oficjalnie wolno było mówić o „restrukturyzacji"- przyp. H.B.), tak by w 2000 r. wynosił on 230 tys. żołnierzy. Przeciwko racjom głoszonym przez niektórych posłów, aby bardziej ograniczać liczbę wojska, kontrargumentowano dowodząc, że redukcja 10 tys. żołnierzy lub 4 tys. kadry zawodowej (w instytucjach centralnych MON i sztabach okręgów wojskowych służyło w tym czasie 4,5 tys. kadry - przyp. H.B.) uwolniłaby środki finansowe w skali roku jedynie na dwa średniej klasy samoloty. Jako środki zaradcze przewidywano ograniczenie liczby ćwiczeń z wojskami, a ćwiczenia poligonowe zastępować grami. Do trudności w finansowaniu resortu zaliczano głównie zatory w bankach i godzenie potrzeb wynikających ze zmiany ustawy budżetowej. Deklarowano poważne traktowanie zaleceń KON dotyczących realizacji budżetu. Zaczęły się pojawiać pierwsze niepokojące sygnały, ale np. nie narzekano jeszcze na tzw. miesięczne uruchamianie kredytów.[57]

Posłowie zarzucali ministerstwu nadmierną spolegliwość, brak aktywności w stawianiu żądań i małą aktywność w poszukiwaniu rozwiązań narastających nowych problemów oraz w ogóle bezwładność. Postulowano zwiększenie budżetu o kwoty wynikające ze wzrostu cen. Według najbardziej skrajnych głosów budżet w kształcie z 1989/1990 r. i utrwalenie tendencji do redukowania grozić mogło przekształceniem MON w „*restrukturyzowane ministerstwo bezradności narodowej*". Żądano od MON koncepcji „*wyprzedzających czas*". Posłowie wojskowi starali się w tym czasie wskazywać na faktyczne oszczędności.[58]

Na gruncie debat o finansach wojska pojawiła się inicjatywa odbycia zasadniczej debaty w Sejmie nad sprawami wojskowymi. Jej termin miał być jak najszybszy.[59]

---

[57] Tamże, s. 16.
[58] Tamże, s. 23 i następne.
[59] Tamże, s. 39, 40, 41.

W kolejnym, 1991 roku pracy Sejmu i KON nad budżetem MON przedstawicielom ministerstwa udało się przekonać większość komisji do spojrzenia na budżet bardziej przez pryzmat ocen dokonywanych przez wojskowych (Sztab Generalny WP).[60] Komisji składano relacje w alarmistycznym tonie. Informowano m.in. o blokadach środków, które miały być kierowane do MON. Zaczęto utyskiwać na realizowaną przez resort finansów zasadę finansowania miesięcznego. Wojskowi oceniali, iż udało się zrealizować plan szkolenia i utrzymać „na znośnym poziomie warunki socjalno-bytowe wojska". Największą troskę resoru stanowiła sprawa budownictwa mieszkaniowego. Kwestionowano zasadność likwidacji preferencji podatkowych. Końcowa konkluzja reprezentantów MON kłóciła się jednakże z ich postulatem zwiększenia budżetu MON. Ponownie powróciła kwestia redukcji wojska. Oficerowie argumentowali, iż nawet dokonane zmniejszenie wojska o 40 tys. nie poprawiło finansów resortu.[61]

Ministerstwo szukało oszczędności w rezygnacji ze szkolenia absolwentów szkół wyższych (40 mld. zł) i kilkudniowego, wcześniejszego zwolnienia kolejnego rocznika żołnierzy zasadniczej służby wojskowej (12 mld. zł). Ograniczano etaty, m.in. w AON zmniejszono ich liczbę o 312. Wskazywano na niebezpieczeństwa związane z niedoborami techniki wojskowej i zapasów, upadek przemysłu obronnego w kraju oraz rosnące zadłużenie resortu (900 mld. zł).[62]

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 1990 r. w jednostkach podległych MON sześć kontroli (zob. również aneks nr 9). Ich wyniki nie wskazywały na fakty, które mogłyby zainteresować w sposób szczególnie aktywny Sejm bądź komisję obrony narodowej.

NIK, poddając analizie rok finansowy 1991 w MON, wskazywała m.in. na: wysoki poziom zatrudnienia pracowników cywilnych (30,5 proc.), zmniejszenie wydatków na inwestycje ogólnowojskowe (o 70 proc.), poważne niedobory mieszkań dla kadry zawodowej (p. 12 tys.), brak reprezentacji interesów wojska w KBN, aferę „Proxy".[63]

---

[60] Zob. *Biuletyn* Nr 1260/X kad.
[61] Tamże, s. 4.
[62] Tamże, s. 19 i 20.
[63] Firma, której zlecono przygotowanie programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i lotniczego.

KON wnikliwie starała się badać wykonanie budżetu, ale np. nie zrobiła żadnego użytku z ważnego wniosku, w którym izba orzekała, iż:„*Środki przeznaczone na wyżywienie żołnierzy służby zasadniczej /.../ były niewystarczające, co w konsekwencji spowodowało obniżenie poziomu wyżywienia do dolnych norm fizjologicznych*”.[64]

21 kwietnia 1993 r. NIK po raz pierwszy na forum KON prezentowała wyniki kontroli nie związanej bezpośrednio z oceną realizacji budżetu. Wskazywano na przekroczenia prawne oraz niebezpieczne związki biznesu z armią. Zresztą już wcześniej w komisji wątpliwości budziły takie sprawy jak, np. zarabianie pieniędzy przez wojsko.[65] Przedstawiciele resortu przywoływali przykłady niespójności istniejących i podejmowanych przez Sejm nowych rozstrzygnięć ustawowych.

Wiosną 1993 roku w KON wyraźnie nastąpiło osłabienie tempa pracy. Ten fakt również rzutował na efektywność podejmowanych decyzji. Często nie podejmowano żadnych decyzji. Dochodziło do istotnych kontrowersji i polemik pomiędzy oficerami i posłami. Miały miejsce także oskarżenia, nawet o defraudacje środków finansowych.[66]

Trzeci z kolei Sejm okresu przełomu ustrojowego dokonywał oceny wykonania budżetu za 1992 rok. MON alarmowało, iż miniony rok zamknął pięciolatkę 1987-1992 obniżeniem nakładów na siły zbrojne o ponad 50 procent i spadkiem ich udziału z 3,2 do ok. 2 proc. w PKB. Szczególnie dotkliwe trudności w realizacji budżetu były spowodowane zaległościami płatniczymi z 1991 roku oraz nierytmicznością spływu środków do resortu MON. Dwukrotne korekty budżetowe w trakcie roku spowodowały, że zamknięto go sumą ok. 26 bln.zł. Kosztem rezygnacji z części zakupów zlikwidowano zadłużenie. Z powodu ograniczeń budżetowych „*nie udało się utrzymać wymaganej gotowości bojowej i mobilizacyjnej*”.[67]

Komisja podkreśliła prawidłowe zrealizowanie budżetu i w zaproponowanej opinii stwierdziła, że wyczerpały się rezerwy dalszej redukcji budżetu. Dostrzeżono

---

[64] Zob. *Biuletyn* Nr 586/I kad., s. 2.
[65] Tamże, s. 8.
[66] Zob. np. *Biuletyn* Nr 1292/I kad.
[67] *Biuletyn* Nr 74/II kad., s. 1 i 2.

potrzebę aby w takiej dziedzinie jak umacnianie obronności państwa resort finansów podjął wysiłek budowania projekcji budżetu w perspektywie 2-3 lat.[68]

Stałe perturbacje z finansowaniem obrony narodowej nie pozwalały KON na zajmowanie się oceną budżetu MON wyłącznie z okazji jego dorocznej kontroli. Stan realizacji zadań w zakresie finansów wojska podlegał okresowej analizie. W związku z tym w czerwcu 1994 roku poddano analizie I kwartał. Oceniono, że zwiększenie wydatków MON do kwoty 50,6 bln. zł dotyczy głównie rozdysponowania przez rząd rezerw celowych z przeznaczeniem ich na podwyżki płac i sformowanie batalionu w Libanie. Budżet był w tym okresie realizowany proporcjonalnie do upływu czasu. Komisja pozytywnie przyjęła informację o wykonaniu budżetu MON za pięć miesięcy. Zaproponowała ponadto dwa dezyderaty pod adresem rządu. Dotyczyły one rytmiczności zasilania MON z uwzględnieniem sezonowości potrzeb wynikających z toku szkolenia wojskowego oraz przypomniano o należnościach z tytułu kosztów misji wojskowych.[69]

Oceniając wykonanie budżetu w 1993 roku stwierdzono, że zrealizowano wydatki na kwotę 38,5 bln. zł i według przedstawicieli MON było to realnie mniej niż w 1992 roku o 3,2 proc. Szczególnie niekorzystnie prezentowały się proporcje, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów utrzymania stanów osobowych (66 proc.) i zakupów uzbrojenia (13 proc.). Nie przełamano zatem postępującej groźnej tendencji wzrostu udziału w budżecie kosztów stałych, w tym głównie związanych z utrzymaniem personelu sił zbrojnych i stałym pomniejszaniem się środków na odtwarzanie techniki wojskowej. Jako istotne novum wskazywano rozdysponowywanie większości funduszy poprzez okręgi wojskowe.

Kontrola NIK wykazała, że w MON nie opracowano planu finansowego oraz, że budżet nie zawsze realizowany był rzetelnie. Podkreślono alarmującą sytuację w odniesieniu do stanu techniki wojskowej i uzbrojenia, a także spadającej gotowości bojowej sił zbrojnych. NIK podnosiła problem nie uporządkowanej gospodarki w zakresie udziału Wojska Polskiego w misjach pokojowych. W sprawozdaniu

---

[68] Tamże, s. 17.
[69] Zob. *Biuletyn* Nr 647/II kad. oraz Nr 705/II kad.

KON zaznaczono jedynie bardzo dobre przygotowanie przez resort materiałów prezentacyjnych na potrzeby Sejmu. Natomiast wśród innych spraw wysuwających się na czoło wyróżniano m.in. podejmowanie przez państwo polskie zobowiązań w polityce zagranicznej kosztem MON. Oceniono, że roczny spadek nakładów na wojsko w 1993 r. w porównaniu do 1992 r. wyniósł ok. 3 proc., a w porównaniu roku 1994 do 1993 o ok. 2 proc. Zapytywano o zasadność dokonywanych ograniczeń budżetowych w poszczególnych segmentach związanych z finansowaniem rodzajów wojsk. Przypominano również o 8-razowym zwiększaniu budżetu w 1993 r. (bezpośredni związek z płacami i inflacją - przyp.H.B.). Zwracano uwagę na koszty misji pokojowych (1 bln zł). Krytykowano tworzenie nowej jednostki wojskowej (dot. 25 DKP - przyp. H.B.). Mimo stwierdzenia przez NIK naruszenia dyscypliny budżetowej w MON komisja obrony narodowej sprawozdanie z wykonania budżetu przyjęła.[70]

Komisja obrony narodowej pozytywnie odnosiła się do wystąpień MON o dokonanie zmian w wewnętrznej strukturze budżetu. Tak było np. w przypadku dotyczącym potrzeby finansowania strategicznych programów badawczo-rozwojowych, czy też zadań związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach programu „ Partnerstwo dla Pokoju".[71]

Koniec roku 1994 w pracach sejmowych wiązał się z „gorącą sprawą drawską" i kwestia ta, jak i podobne w przeszłości, ponownie negatywnie rzutowała na podejmowanie i rozwiązywanie przez KON zadań w płaszczyźnie finansowej, które znowu schodziły na dalszy plan bieżącego działania.

Dokonując oceny 1995 r. posłowie z zadowoleniem konstatowali, że w zakresie finansowania ON nie zanotowano już spadku. Podkreślano fakt przełamania wieloletniego regresu nakładów na obronność, ale jednocześnie brak możliwości

---

[70] Zob. *Biuletyn* Nr 751/II kad. Dyscyplina budżetowa w zamyśle ustawodawcy służyć ma mobilizowaniu osób odpowiedzialnych za realizowanie budżetu do działań zgodnych z ustanowionymi przez niego zasadami prawa budżetowego. I choć przepisy prawa budżetowego nie regulują bezpośrednio sytuacji, w których winny naruszeń dyscypliny budżetowej jest np. minister, ale kary za jej naruszenie są wyraźnie wyspecyfikowane: upomnienie, nagana i kara pieniężna. Ponadto odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej przewidziana w prawie budżetowym jest niezależna od odpowiedzialności karnej, czy karno-skarbowej.

[71] Zob. *Biuletyn* Nr 1150/II kad.

szybkiego wyeliminowania skutków tego regresu. Przewodniczący wskazywał, że nie był to budżet „szczęścia", a był jedynie budżetem „przetrwania i wegetacji".[72]

O budżecie 1996 r. mówiono, że nie rozwiązał zasadniczych potrzeb armii, pomimo jego ponad 5-procentowdego wzrostu. Odnotowano poważne zwiększenie m.in. wydatków na ćwiczenia żołnierzy rezerwy, ale krytycznie oceniono np. zaangażowanie resortu w pośrednictwo kredytowe, dysproporcje w finansowaniu poszczególnych rodzajów wojsk - zwłaszcza w porównaniu do prawie 19-procentowego udziału w budżecie kosztów dowodzenia i zarządzania. Poprawy w wewnętrznej strukturze budżetu oczekiwano w związku z realizacją wieloletniego planu rozwoju sił zbrojnych.[73]

3.6. Szczególne właściwości przedmiotu i procedur sejmowych w pracach nad częścią wojskową budżetu państwa.

Sprawy finansowania obronności zajmowały wiele miejsca w pracach sejmowych. O ich randze świadczył zarówno efektywny czas im poświęcony (debaty plenarne, posiedzenia komisji - i nie tylko te wyłącznie zarezerwowane na tę problematykę, dezyderaty, etc.), jak i unormowania określające zakres i sposób podejmowania tej tematyki w izbie poselskiej.

Ilustrację dla szerokich zaangażowań Sejmu w interesującym nas przedmiocie stanowiły liczne fakty, wśród których wymienić można np. uchwałę Sejmu z 16 grudnia 1992 r., która miała sprzyjać ubieganiu się MON o odstąpienie ministerstwa finansów od podatku VAT na usługi i wyroby wojskowe [74] lub też uchwałę Sejmu z 17 października 1992 r. w sprawie założeń polityki społeczno-gospodarczej w 1993 r., która przewidywała niedopuszczenie do osłabienia zdolności obronnej państwa i stworzenie przesłanek racjonalnej przebudowy systemu obronnego kraju.

W większości indywidualnych stanowisk posłów, KON i w efekcie całego Sejmu podczas debat generalnych na temat obronności zgodnie akceptowano,

---

[72] *Biuletyn* Nr 2804/II kad., s. 28.
[73] Zob. Protokół 109 posiedzenia Komisji..., op. cit., s. 3-25, 45.
[74] Uchwała dotycząca zobowiązania rządu do podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji w przemyśle obronnym. Nie opublikowana.

prezentowany szeroko w naukach wojskowych pogląd, iż „*dalsza redukcja wydatków wojskowych grozi utratą niezbędnych minimalnych zdolności obronnych*".[75]

Od początkowych miesięcy okresu transformacji występowały jednak głosy, z czasem coraz liczniejsze, iż brak było realnych podstaw do zaspokojenia artykułowanych przez MON - i nie tylko z tego kręgu - potrzeb finansowych sił zbrojnych i obronności w ogóle. W trakcie prac Sejmu II kadencji, a zwłaszcza po braku w pełni pozytywnej reakcji rządu na treść wspomnianej uchwały z lutego 1995 r., dotyczącej m.in. finansowania obrony narodowej, w izbie poselskiej wzmógł się nacisk na rewizję podejścia, opierającego się na stałym dążeniu do uzyskania wyraźnego wzrostu nakładów na tę sferę funkcjonowania państwa.

Głosy posłów, by w drodze ograniczeń stanu osobowego sił zbrojnych poprawić finansowanie armii i jej pilnych potrzeb, zwłaszcza modernizacyjnych (w latach 1989-1996) nie zyskały szerszego poparcia. W otoczeniu Polski natomiast taką drogę poprawy kondycji finansowej wojska przyjęły Czechy, Węgry i najpóźniej, ale również i Rosja.[76]

Jako niewątpliwy pozytyw w pracach sejmowych zaliczyć można dopracowanie się w latach 1993-1996 efektywniejszego sposobu prezentacji budżetu wojskowego. Było to ważne, zarówno z punktu widzenia jego dostępności dla posłów i przejrzystości, tak istotnej w państwie demokratycznie rządzonym oraz w związku z realizowanym kierunkiem włączania Polski w zachodnioeuropejskie struktury obronne. Przy czym nasze rozwiązania nie były jeszcze w pełni porównywalne, np. z amerykańskimi.

Wydaje się również, że w Sejmie zbyt łatwo przechodzono do porządku dziennego nad zasadniczymi stwierdzeniami osób i instytucji odpowiedzialnych za obronność państwa o gwałtownym obniżaniu jej stanu zapewnienia. Nie znajdowano wystarczająco dużo rozwiązań, aby temu zjawisku przeciwdziałać, zwłaszcza w sytuacji, gdy w obronie minimalnego poziomu finansowania potrzeb w tym zakresie podejmowane działania okazywały się nieskuteczne.

---

[75] Zob. np. Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Warszawa (AON) 1993, s. 187.

[76] Niemcy po dokonaniu redukcji w pierwszych latach po zjednoczeniu oszczędności czyniły od 1996 r., głównie na zakupach sprzętu i uzbrojenia oraz inwestycjach.

Rzeczywiście wspierano wysiłki MON, zabiegając o zabezpieczenie interesów obronności w innych komisjach sejmowych i senackich, w ministerstwie finansów, w KBN. Próbowano wywierać presję na marszałków i prezydium Sejmu, a także na premierów w kolejnych rządach.

KON korzystnie reagowała w związku z wystąpieniami MON. Kiedy ministerstwo nie mogło uzyskać zrozumienia dla swoich racji w Radzie Ministrów szukało wsparcia w izbie - i tu z reguły je uzyskiwało.

Na początku procesu polskich przemian ustrojowych w Sejmie sprawy finansowe dotyczące obrony bezpośrednio podejmowali ministrowie, z udziałem szerokiego grona przedstawicieli resortu ON. NIK reprezentowany był w osobie wiceprezesa. Z czasem ukształtowała się praktyka desygnowania urzędników niższego szczebla. Zagadnienie funduszy obronnych rozpatrywano w węższych gremiach. KON wielokrotnie, ale równie często bezskutecznie, domagała się zmiany tej praktyki.[77]

W porównaniu do bardzo sformalizowanego trybu postępowania budżetowego w obrębie finansów obronności, jak jest to np. w Niemczech, w Polsce zakres ingerencji parlamentarzystów w projekty budżetowe nie został w pełni wypracowany i ostatecznie określony. Występowała tu dość duża dowolność, m.in. związana ze stylem pracy przewodniczącego komisji polityki gospodarczej, budżetu i finansów.

W pracach sejmowych dało się także zaobserwować negatywny wpływ różnych spraw, typu „Zalewskiego", „Parysa", etc., na meritum rozpatrywanych w izbie problemów. Ich kulminacja w okresach, kiedy pracowano nad weryfikacją i konstruowaniem budżetu wydaje się być szczególnie istotna. Okresowe obniżenie poziomu pracy KON rzutowało również na jej efektywność w przedmiocie kontroli budżetów MON. Można mieć ponadto zastrzeżenia do jakości przygotowania i realizacji niektórych posiedzeń komisji, szczególnie w pracach Sejmu I kadencji.

Problematyka finansowania bezpieczeństwa militarnego kraju miała swoje stałe i ugruntowane miejsce w pracach polskiego parlamentu. Generalnie Sejm stale poszukiwał reguł i sposobów jej podejmowania i rozpatrywania.

---

[77] Zob. np. *Biuletyn* Nr 43/I kad.

Ograniczenia budżetowe dotyczące MON występowały niezależnie od tego, kto i jakie siły polityczne sprawowały władzę (choć skala tych cięć była różna - przyp.H.B.).

Za swego rodzaju zwieńczenie wyraźnego etapu prac parlamentarnych w okresie poddanym badaniom uznać można doprowadzenie do plenarnej debaty w sprawach obronności i przyjęcie specjalnej uchwały. Tylko bowiem w obszarze obronności posłowie doszli do tak szeroko akceptowanego wspólnego stanowiska, zawierającego ważkie odniesienia do spraw finansowych. Znaczenie osiągniętych dokonań pomniejsza oczywiście późniejsza praktyka realizacji uchwały, ale nie dezawuuje wysiłku, pracy, osiągniętej zgody i częściowych efektów, które uzyskano.

Poprawa stanu finansowania bezpieczeństwa militarnego Polski nastąpiła od 1995 roku. Związane to było z ożywieniem gospodarczym i ogólnym polepszeniem sytuacji gospodarczej.[78] Skutkowało to również i takimi efektami, jak możliwość sfinansowania dwukrotnego poboru w celu odbycia przeszkolenia wojskowego w 1996 r. przez absolwentów wyższych uczelni.

W latach 1990-1991 szczególnie negatywnie na możliwościach finansowania obrony narodowej odcisnęła się trudna sytuacja gospodarcza kraju. Był to podstawowy powód kłopotów budżetu MON. W 1991 r. dochody państwa były prawie o 30 proc. niższe od zakładanych.[79] Jednakże nawet wtedy, kiedy było najtrudniej bronić interesów obronności w Sejmie, gdy Rada Ministrów proponowała zmniejszenie środków finansowych przeznaczanych dla MON o 18 proc., przypominano o podstawowych potrzebach obronnych państwa.[80] Zatem obok poprawy gospodarowania środkami powierzonymi MON, o co stale zabiegali posłowie, głównym i zasadniczym źródłem realnego wzrostu finansów obronności była i będzie sytuacja gospodarcza kraju. Rezerwy w postaci dalszych ograniczeń stanów osobowych

---

[78] Np. roczne wyniki obsługi długu publicznego wskazywały, że w końcu 1995 r. był on mniejszy o ok. 9 proc. niż w końcu 1994 r. Zob. M.Gronicki, B.Wyżnikiewicz, Koniunktura gospodarcza w Polsce w roku 1995 oraz prognoza na pierwsze półrocze 1996 r. [w:] *Przegląd Organizacji*, nr 6 1996, s. 9.

[79] Zob. Analiza wykonania budżetu państwa w 1991 r. Załącznik do druku nr 411, s. 20.

[80] „Nawet jeśli dyskusja nie będzie miała żadnego wpływu na podejmowane decyzje dotyczące budżetu MON, to uważamy, że zaakcentowanie przewidywanych niebezpieczeństw jest naszym obywatelskim obowiązkiem,..." Cyt. z zapisu 1 posiedzenia Zespołu Międzykomisyjnego do zbadania skutków dla SZ korekty budżetu MON na rok 1991, Warszawa, 6 września 1991 r., s. 2.

armii - o co także dość powszechnie, zwłaszcza po 1995 roku w Sejmie zabiegano - również były prawie na wyczerpaniu.[81]

[81] Charakterystyczny przykład takiego stanowiska: „Przy tym stanie środków finansowych jakie posiadamy trzeba zejść poniżej tzw. limitów wiedeńskich po to, ażeby można było uzyskać dodatkowe środki na wyposażenie naszego wojska". Biuletyn Nr 1193/II kad., s. 11.

4. REALIZACJA FUNKCJI KONTROLNEJ PRZEZ IZBĘ POSELSKĄ W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO KRAJU.[1]

4.1. Problematyka doktryny wojennej (obronnej) w pracach Sejmu.

Określenia „doktryna wojenna" i „doktryna obronna" nie są tożsamymi. Jeżeli pierwsze z nich definiowane bywa najczęściej, jako „*jedna z doktryn państwa (narodowych), która jest oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki obronnej*", a drugie, jako *zespół przyjętych w danym państwie poglądów na charakter przyszłej wojny, na przygotowanie do niej państwa, szczególnie jego sił zbrojnych oraz na sposoby prowadzenia wojny*, to różnice wydają się być wystarczająco ostre.[2] Mimo to dość powszechnie, zwłaszcza poza środowiskiem wojskowym, różnic tych się nie dostrzega. Na ogół tak też było w pracach polskiego parlamentu. Źródła tego stanu rzeczy są z pewnością różnorakie, ale można ich upatrywać także w ewolucji doktryn wojennych w kierunku zbliżającym je do charakteru obronnego.[3]

Sejm, doceniając ważność tego zagadnienia dla całokształtu realizowanej w państwie polityki obronnej, podjął je u zarania X kadencji. Już bowiem trzecie posiedzenie KON, odbywane 3.10.1989 r. w Centrum Konferencyjnym MON, było poświęcone przede wszystkim polskiej doktrynie wojennej. Posłowie zainaugurowali swoją pracę (po ukonstytuowaniu się komisji i zaopiniowaniu kandydatury ministra ON) od poddania władzy wykonawczej kontroli właśnie w przedmiocie dotyczącym doktryny. Właściwie zatem oceniono istotność tego zagadnienia dla obronności państwa.

---

[1] Zagadnienie rozpatrzono biorąc pod uwagę szerokie rozumienie funkcji kontrolnej, tzn. nie ograniczono się do stwierdzania określonego stanu rzeczy. Takie rozumienie zakresu tej funkcji było reprezentowane w Sejmie przez większość posłów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, tak to jest rozumiane również w realizacji podobnej funkcji przez parlamenty państw demokratycznych. Przyjęte stanowisko zawiera zatem w tej części rozprawy większość treści, które w stanowiskach niektórych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w Polsce były rezerwowane dla funkcji współuczestniczenia Sejmu w określaniu podstawowych kierunków polityki państwa.

[2] Zob. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa (AON) 1996, s. 19 i Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979, s.88.

[3] Zob. np. J.Kaczmarek, Rola doktryn wojennych w utrwalaniu pokoju [w:] *Żołnierz Wolności* z 22. 06.1989 r. Autor ten definiuje ponadto doktrynę wojenną następująco: „ *to system oficjalnie obowiązujących ustaleń, których celem jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i bezpieczeństwa państw (narodów)".*

Wydaje się, że warto będzie przypomnieć, iż spraw tych wcześniej szerzej nie poruszano. Dopiero obrady przedstawicieli państw - stron Układu Warszawskiego w Berlinie, w maju 1987 r., w wyniku których opublikowano dokument pt.„ *O doktrynie wojennej państw - stron Układu Warszawskiego*" zapoczątkowały liczniejsze próby podejmowania tej problematyki, choć jeszcze wówczas wyraźnie w celach propagandowych, ale publicznie.[4]

W tym samym prawie czasie, co inicjatywa „berlińska" UW w USA Kongresowi zaprezentowano dwa dokumenty: doktrynę zróżnicowanego odstraszania i strategię NATO w latach dziewięćdziesiątych.[5] Fakt ten służyć może innym bogatszym refleksjom, ale przytoczony jest tu wyłącznie w celu zilustrowania tezy, że w państwach demokratycznych prezentowanie parlamentowi doktryny wojennej nie jest niczym nadzwyczajnym, a wynika wprost z obowiązku kontroli władzy wykonawczej przez ciała przedstawicielskie.

Wydarzenia „polskiej wiosny 1989 r." wydatnie przyczyniły się do nowego podejścia do doktryny obronnej. I próby takie podjęto również w Sejmie.

Na wspomnianym wyżej posiedzeniu KON posłom zaprezentowano założenia znowelizowanej doktryny wojennej kraju na tle doktryny sojuszniczej UW oraz wygłoszono wykład o doktrynach wojennych głównych państw NATO. Część posłów zarzucała kierownictwu MON niedostrzeganie zmian i w konsekwencji nieadekwatność narodowej doktryny obronnej. Przedstawiciele rządu podkreślali natomiast, że Polska jest za równoczesnym rozwiązaniem bloków militarnych w Europie.[6] Posłów przekonywano, że polska doktryna wychodzi z założenia, iż zagrożenie militarne Polski wypływa ze sprzeczności między dwoma przeciwstawnymi blokami polityczno-militarnymi, a ewentualna wojna miałaby mieć charakter koalicyjny

---

[4] Zob. Doktryna obronna Układu Warszawskiego. Plan Jaruzelskiego, oprac. L.Kościuk, J.Prystrom, Warszawa 1988.

[5] Zróżnicowane odstraszanie, Raport Komisji do spraw Zintegrowanej Strategii Długoterminowej i Strategia NATO w latach dziewięćdziesiątych, pismo ministra obrony F.Carlucciego do Kongresu Stanów Zjednoczonych. Tłumaczenia dokumentów opublikowano w tzw. małej poligrafii, Warszawa 1988.

[6] Protokół 3 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 3 października 1989 r., s.5-7.

i ogólnoeuropejski, z tendencją do przekształcenia się w wojnę światową. Zakładano prawdopodobieństwo wojny konwencjonalnej.[7]

Założenia przedstawionej parlamentarzystom doktryny skrótowo sprowadzić można do następujących tez: wojna nie może być kontynuacją polityki; żaden z bloków nie jest w stanie narzucić drugiej stronie „swoich porządków"; w doktrynie sojuszniczej uwzględniane są własne interesy narodowe; stosunki międzynarodowe mogą być poprawione poprzez ich dezideologizację; wzajemne stosunki pomiędzy państwami muszą opierać się na „równowadze rozsądku i dobrej woli"; bezpieczeństwo państw winno opierać się na coraz niższym poziomie równowagi wojskowo-strategicznej; podział Europy na bloki jest czynnikiem szkodliwym i służy konfrontacji.[8]

Na początku 1990 r., w związku z trwającym seminarium na temat rozbrojenia, przebywał w Wiedniu szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Według niego strona polska zaprezentowała dokument (akceptowany przez KOK 1.12.1989 r.), w którym „*dawała dowody rzetelnej realizacji przyjętej doktryny obronnej*", co wywołało duże zainteresowanie, ale nie poparte podjęciem pozytywnego odzewu partnerów zachodnich m.in. na realizowane przez nasz kraj działania redukcyjne w armii.[9]

Pomimo licznych uwag poselskich oraz zmieniającej się sytuacji, głównie zewnętrznej związanej z przekształceniami w UW, [10] czy też procesem zjednoczeniowym, uruchomionym za zachodnią granicą Polski, kontynuowano prace nad nową doktryną na podstawie wcześniej przyjętych założeń. Wydaje się, że ich rezultat w postaci uchwały KOK z dnia 21 lutego 1990 r. należy ocenić pozytywnie. Właśnie, ze względu na okoliczności towarzyszące powstawaniu doktryny, zarówno zewnętrzne i wewnętrzne oraz ich dużą dynamikę zmian.[11] We wspomnianej uchwale czytamy, że: „*Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej wytycza*

---

[7] Było to zapewne pokłosie narady UW w Berlinie oraz w jakimś stopniu wykładu szefa sztabu generalnego J.Użyckiego, uczynionego w książce wydanej w Warszawie w 1989 r. pt. Wojna konwencjonalna w Europie.

[8] Protokół 3 posiedzenia..., op. cit., Załączniki nr 5 i 6.

[9] *Biuletyn* Nr 299/X kad., s. 40.

[10] Np. obrady w Sofii, wieńczące miesiące poszukiwań nowej koncepcji UW. Zob. *Żołnierz Rzeczypospolitej* z 19.09.1990 r.

[11] Uchwałę opublikowano w M.P. z 1990 r. Nr 9, poz. 66.

generalne kierunki polityki obronnej, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela".[12]

W doktrynie wystarczająco - jak na ówczesne uwarunkowania można to było uczynić - podkreślano jej narodowy charakter. „*Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej jest funkcją polityki bezpieczeństwa narodowego /.../ Fundamentem polskiej doktryny obronnej jest zabezpieczenie integralności terytorialnej kraju.*" Sądzić można ponadto, że wyrażonej powyżej konstatacji nie osłabiają dalsze inne zapisy: „*Podstawę bezpieczeństwa Narodu Polskiego stanowią jego siły zbrojne, odpowiednio przygotowany do obrony organizm państwowy oraz świadome potrzeb obronnych społeczeństwo. Ważnym elementem tego bezpieczeństwa są nadal dwu- i wielostronne sojusze Polski oraz jej przynależność do UW, aczkolwiek ich rola może się zmieniać w miarę budowy nowego, ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa./.../ Na wypadek wojny z Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wydziela się odpowiednie zgrupowanie operacyjne, pozostające pod narodowym dowództwem i działające w składzie Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego. Władze Rzeczpospolitej Polskiej - reprezentowane w organizacji dowodzenia Zjednoczonymi Siłami Zbrojnymi przez przedstawicieli Wojska Polskiego - zachowują wpływ na decyzje dotyczące użycia tego zgrupowania zgodnie z interesami narodowymi* ."[13] Z doktryną zapoznano nie tylko Sejm, ale i opinię publiczną. Aspekt propagandowy nie musiał już mieć znaczenia pierwszorzędnego.

W Sejmie jednakże silne było dążenie do jeszcze mocniejszego artykułowania w doktrynie polskiego interesu narodowego. Obradujące wspólnie w końcu 1990 r. KON i KSZ próbowały dość skutecznie, głosami licznych posłów (ze wszystkich opcji politycznych reprezentowanych w Sejmie - przyp. H.B.) podważyć rację bytu obowiązującej doktryny. Przewodniczący komisji spraw zagranicznych kategorycznie stwierdzał, że „ *narody odzyskujące niepodległość nie mogą akceptować instytucji* (chodzi o UW - przyp. H.B.) *pełniącej rolę żandarma...*" Dalej padały jeszcze poważniejsze zarzuty: „*...dokument w sprawie doktryny obronnej Polski był anachroniczny i nie odpowiadał interesom państwa polskiego już w momencie jego*

[12] Tamże, s. 82.

przedstawienia. Język tego dokumentu był językiem przeszłości (...) Wolałbym wyraźnego oświadczenia, że Ministerstwo Obrony Narodowej nie podtrzymuje obecnie tego dokumentu." I takiej enuncjacji posłowie doczekali się prawie natychmiast ze strony wiceministra ON, który powiedział, iż „*powszechna jest opinia, że jest on* (ten dokument - przyp. H.B.) *już przestarzały* ..." Podkreślił, że „ *cały czas trwają zmiany w działaniu.*" I co najważniejsze autorytatywnie orzekł, że „ *MON już od dłuższego czasu nie podtrzymuje tego dokumentu.*"[14] To oświadczenie wypowiedziane w „ogniu powszechnej krytyki" nie znajduje pełnego uzasadnienia. Komisje postanowiły odbyć odrębne posiedzenie w tej sprawie w związku z pilnością - ich zdaniem - przyjęcia przez Polskę nowej doktryny obronnej. Bodajże po raz pierwszy w trakcie tego posiedzenia pojawił się wyraźniej akcentowany problem traktowania NATO jako przyszłej struktury stanowiącej podstawę nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego.

Sejm wzmagał nacisk na rząd, aby ten intensywniej działał w kierunku likwidacji Układu Warszawskiego. Wymienione powyżej wspólne posiedzenie dwu komisji sejmowych zakończyło się skierowaniem zalecenia w tej sprawie, w którym zrekapitulowano w punkcie 1 co następuje: „*Komisje z zadowoleniem stwierdzają, że Rząd RP prowadzi intensywne negocjacje zmierzające do likwidacji struktur wojskowych UW...*"[15]

Do kwestii doktryny wrócono ponownie na początku 1991 r. 9 stycznia KON, przesłuchująca kandydata na urząd ministra ON, usłyszała w odpowiedzi na jedno z pytań, że tworzenie Krakowskiego Okręgu Wojskowego winno mieć odzwierciedlenie w doktrynie obronnej. [16] W zasadniczy jednakże sposób w Sejmie podjęto sprawę doktryny ponownie podczas wspólnego posiedzenia KSZ i KON 13 marca 1991 r. W specjalnie temu problemowi poświęconemu, kilkugodzinnemu posiedzeniu udział wzięli minister spraw zagranicznych i wiceminister obrony narodowej. Przedstawiciel MON referując posłom nową doktrynę (notabene używał zamiennie terminów „doktryna wojenna", „doktryna obronna", „doktryna bezpieczeń-

---

[13] Tamże, s. 83 i 85.
[14] *Biuletyn* Nr 847/X kad., s. 1 i 13.
[15] Protokół posiedzenia wspólnego Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej w dniu 12 grudnia 1990 r., Załącznik nr 3.
[16] *Biuletyn* Nr 891/X kad., s. 5

stwa") wskazywał na położenie geostrategiczne Polski pomiędzy jednoczącymi się Niemcami, a słabnącym ZSRR i przekonywał, że „...*nasze myślenie o sprawach obronnych musi być oparte o zasadę dobrej współpracy z jedną, jak i drugą stroną, o zasadę „równej bliskości" /.../ Nie chodzi o to, aby Polska wiązała się sojuszami obronnymi - tak jak to było w przeszłości - z jedną lub drugą stroną, bowiem mogłoby to naruszać ową zasadę*..."[17]

Ponieważ nierzadko bywa, iż wydarzenia przeszłe oceniane są z punktu widzenia bieżącego doświadczenia i poddane badaniu sytuacje nie zawsze są w zgodzie z istniejącymi faktami należy nieco szerzej odnieść się do tego ważnego wydarzenia w Sejmie. Podkreślić trzeba, że nadal obowiązywała, oficjalnie i formalnie, doktryna obronna przyjęta uchwałą KOK sprzed roku, która sytuowała Polskę w UW. Nowa doktryna prezentowana w 1991 r. jako założenie generalne przyjmowała niewiązanie się Polski z żadnym z istniejących układów polityczno-militarnych. Tezę tę przedstawiciele rządu starali się wyraźnie akcentować. Na postawione sobie przez reprezentanta MON pytanie o tym „jak myśleć o organizacji naszego bezpieczeństwa" padła długa odpowiedź, zawierająca m.in. takie określenia: „*Przede wszystkim chodzi o oparcie naszego bezpieczeństwa na ogólnoeuropejskim systemie bezpieczeństwa związanym z procesem helsińskim oraz wszystkimi środkami budowy zaufania, które w wyniku tego procesu pojawiają się* ..." Na tym tle w doktrynie przyjęto koncepcję obrony kraju przed zagrożeniami, „...*które mogą przyjść z każdego kierunku.*"[18] W obliczu poważnej krytyki ze strony posłów delegaci rządu informowali o podejmowanych krokach w kierunku zbliżenia z NATO, UZE, przyszłymi elementami europejskiej wspólnoty obronnej i jeszcze innymi. Przyjęto w efekcie do akceptującej wiadomości komisji, że „...*próba skonstruowania jednolitego, zupełnego dokumentu, byłoby zbyt ambitna i zarazem krępująca /.../, że w ogóle takiego dokumentu nie będzie*."[19]

Do problematyki tej w kadencji tego Sejmu powracano jeszcze wielokrotnie, ale raczej incydentalnie. Szerzej nieco odniesiono się do doktryny 11 lipca 1991 r.,

---

[17] *Biuletyn* Nr 1069/X kad., s. 3.
[18] Tamże, s. 5 i 6.
[19] Tamże, s. 7 i 21.

przy okazji prezentacji zamierzeń związanych z reformą obronności wypracowanych przez komisję międzyresortową Rady Ministrów.

Drugie półrocze 1991 roku to czas, kiedy sprawy doktryny wyraźniej przejął urząd prezydencki. Powstał specjalny zespół przygotowujący kolejną, nową wersję doktryny obronnej RP.

W Sejmie I kadencji już 22 grudnia 1991 roku, podczas drugiego posiedzenia KON przesłuchiwany wówczas kandydat na ministra ON, mówiąc o swojej wizji współpracy z Sejmem, powiedział m.in.: „*Polityka obronna i jej główne zasady powinny być przedstawiane bądź całemu Sejmowi, bądź tej komisji i powinny być akceptowane. Mam tu na myśli nie tylko dyskusję nad budżetem resortu, co jest standardem, ale właśnie dyskusję nad elementami doktryny...*"[20]

Rok 1992 rozpoczął się w Sejmie wystąpieniem licznych wydarzeń nie zawsze korzystnych dla obronności kraju. Przypomnieć można np. takie wzbudzające wiele emocji fakty, jak kontrowersyjne nominacje w MON, afera PROXY, spotkanie ministra ON z kierowniczą kadrą sił zbrojnych i in. Sejmowe wystąpienie ministra ON i jego wyjaśnienia składane KON w czasie godzinnego posiedzenia w przerwie obrad plenarnych (zresztą posiedzenia źle przygotowanego i prowadzonego, co stało się typowe dla obrad tej komisji w całym prawie pierwszym półroczu 1992 roku - podkreśl. H.B.) wzbudziły liczne zastrzeżenia nie tylko w kręgach opozycji. Kwestionowano wyraźnie wyrażone przez ministra dążenie Polski do struktur NATO, i co się z tym łaczy - dokonanie istotnych zmian w doktrynie.[21] I choć w marcu co najmniej dwukrotnie w KON wracano do tych kwestii,[22] to dopiero 16.09.1992 r. komisja zdołała rozpatrzyć projekt doktryny obronnej RP. Wskazać można ponadto, że powołana przez nią 10 stycznia 1992 r. podkomisja do spraw doktryny obronnej nie mogła się pochwalić wymiernymi, znaczącymi rezultatami swojej działalności.

Projekt zaprezentowany w Sejmie był podpisany przez prezydenta już 20 lipca. KOK zatwierdził go w dziesięć dni później i zalecił sporządzenie wersji

---

[20] *Biuletyn* Nr 60/I kad., s. 8.
[21] *Biuletyn* Nr 142/I kad., s. 6-8 i in.
[22] Np. 17 marca 1992 r. na posiedzeniu niejawnym rozpatrywano koncepcję nowej struktury organizacyjnej sił zbrojnych oraz doktryny obronnej.

ostatecznej do końca września.[23] Dokumentowi od początku towarzyszyły liczne wątpliwości zgłaszane m.in. do tytułu. Sami autorzy bowiem nie byli zgodni, czy ma to być „doktryna obronna", czy „polityka obronna" i kto ma podpisać dokument, w jakim kształcie go przyjąć.[24] W dyskusji posłowie zgłaszali bardzo szczegółowe uwagi i uczyniło to większość z nich. Powtórzyły się, znane już z przeszłości z dyskusji sejmowych tezy, bliskie następującej: „*...wkładamy zbyt dużo energii w tworzenie dokumentu, który stara się określić rzeczy z natury swej zmienne, /.../ Doktryna obronna nie może być stała, gdy sytuacja polityczna, zagrożenia zmieniają się niemal z dnia na dzień...*"[25] Szef BBN - prezentujący posłom ów projekt - podkreślał funkcje informacyjne i propagandowe doktryny. Wskazywał, że doktryna „ *...nie zakłada samoobronności Polski w przypadku dużego konfliktu*". Akcentował on, że „ *...mamy nadzieję na działanie w ramach większych związków wojskowych w strukturach NATO.*"[26]

Posiedzenie to nie było li tylko jednym z wielu. Ocenić można, że stanowiło jedno z ważniejszych wydarzeń w Sejmie w sferze dotyczącej obronności. Albowiem udało się doprowadzić do uzgodnionej prezentacji projektu doktryny przez MON i BBN. Mimo rozlicznych zastrzeżeń, posłowie bez głosów przeciwnych przyjęli w głosowaniu projekt doktryny obronnej kraju, z jednoczesnym przyjęciem postulatu odbycia debaty nt. postępowania rządu we wcielaniu jej zapisów w życie.[27] Zgodna postawa zaprezentowana w stanowiskach MON i BBN była odwzajemniona uzyskaniem prawie pełnego konsensu w komisji, czego od dłuższego czasu nie udawało się osiągnąć. Z dobrą wiarą przyjęto także zapewnienia o braku kontrowersji pomiędzy BBN i sztabem generalnym.

W pierwszych dniach listopada 1992 r. masmedia ogłosiły informację o nowej doktrynie. Obwieszczono, że 2 listopada 1992 r. KOK, obradujący pod przewodnictwem prezydenta, przyjął tekst nowej doktryny, na którą składały się dwa dokumenty: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" i „Polityka i strategia

---

[23] Teksty projektów „Doktryny obronnej RP" i „Głównych tez polskiej polityki bezpieczeństwa" przesłano do Sejmu z datą 4.08.1992 r. Zob. Protokół 27 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 16 września 1992r., Zał. Nr 4.
[24] Zob. zapis dyskusji na posiedzeniu KON [w:] *Biuletyn* Nr 634/I kad., s. 1, 3, 16.
[25] Tamże, s. 18.
[26] Tamże, s. 19 i 21.
[27] Tamże, s. 38.

obronna Rzeczypospolitej Polskiej".[28] A zatem po ponadrocznej pracy zespołu międzyresortowego, powołanego 5 sierpnia 1991 roku powstała kolejna wersja doktryny. Nie był to jednak finał prac bowiem punkt ciężkości działań związanych z doktryną przeniósł się do Rady Ministrów. 28 czerwca 1994 r. na posiedzeniu Rady Ministrów przyjęto dokument rządowy pt. „Podstawowe problemy obronności Polski". Znajdujemy w nim istotne odniesienia do doktryny. Dokument przesłano do Sejmu w związku z planowaną początkowo na 30 posiedzeniu debatą poświęconą obronności.[29] W porównaniu z uchwałą KOK z 1992 r., w której oficjalnie zaprezentowano polską doktrynę obronną, dokument rządowy wydaje się głównie rozwijał wcześniejsze zapisy związane ze zmianami, jakie dokonały się w Polsce i jej otoczeniu w okresie od końca 1992 r. do połowy 1994 r. W skierowanym do Sejmu materiale opisano w rozdziale pierwszym międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa Polski, w drugim strategię obronności RP, a trzecim system obronny RP. Chociaż dokument stanowił rozwinięcie przyjętych w 1992 r. rozwiązań, to według niektórych opinii „*...ani doktryna obronna /.../ ani dokument rządowy /.../ nie mogą być traktowane jako propozycja systematycznego zarysu działań optymalizujących system obrony kraju.*"[30] Ten słuszny sąd jest jednak zbyt kategoryczny.

Planowane odbycie debaty sejmowej nt. obronności było kilkakrotnie odkładane. Doszło do niej na początku 1995 roku. W trakcie 41 posiedzenia plenarnego do kwestii związanych z doktryną odnoszono się kilkakrotnie. Premier zwracał uwagę zwłaszcza na to, że: *„Podstawowym założeniem naszej strategii /.../ jest zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie pojawiających się kryzysów na drodze politycznej. Zorganizowane militarnie przeciwstawienie się agresji uważamy za krok ostateczny, podejmowany w obliczu fiaska wszystkich działań politycznych.*" Podkreślił jeszcze, że: „*Dużą rolę w zapobieganiu konfliktom odgrywa /.../ czynnik militarny. Jego podstawowe funkcje w tym względzie to z jednej strony odstraszanie potencjalnego agresora, z drugiej zaś dokumentowanie na arenie międzynarodowej własnej wartości obronnej. Utrzymanie wiarygodnego, w skali międzynarodowej,*

---

[28] Zob. np. *Życie Warszawy* z 3.11.1992r. Teksty obu dokumentów opublikował *Przegląd Rządowy* nr 12 1992 r. Zob. ponownie, jak strategia obronna była utożsamiana z doktryną obronną. *Przegląd...*, op. cit., s.73.

[29] Druk nr 533.

potencjału militarnego stanowi zatem konieczny warunek naszego bezpieczeństwa /.../ W tym szerokim zakresie bezpieczeństwa i obronności konieczna jest nowa doktryna obronna i strategia wojskowa, tak aby łączyć siły gospodarki, kultury, nauki w szeroko i dobrze rozumianym interesie obronności."[31] Prezydent RP, przemawiając z trybuny sejmowej określał te zadania jako „*szczególnej wagi*".[32] Debacie parlamentarnej towarzyszyła rozległa kampania informacyjna w mediach. Sprzyjała ona nagłośnieniu najważniejszych spraw dla bezpieczeństwa militarnego Polski, w tym również związanych z doktryną. Przywołajmy dość charakterystyczny cytat z okresu poprzedzającego debatę. „Stawiając zadania trzeba wiedzieć ile będzie kosztowało nas osiągnięcie założonych zadań. Musimy wiedzieć, czy stać nas na ponoszenie tych wydatków." (Wydatków na obronę - przyp. H.B.) [33]

Pracom w rządzie, w urzędzie prezydenckim, w Sejmie związanym z doktryną towarzyszyła także działalność badawcza naukowców wojskowych. Jednym z jej rezultatów była np. propozycja modelu partnerskiej doktryny militarnej. [34] Ta i inne, opracowane m.in. w Akademii Obrony Narodowej, nie znajdowały jednak odzwierciedlenia w pracach sejmowych.[35] Dość szeroko natomiast trafiały na łamy prasy problemy „polskiej strategii obronnej" i „doktryny obronnej III Rzeczypospolitej".[36] Popularyzowano również w prasie wojskowej i wydawnictwach naukowych niektóre nowe elementy związane z doktryną, np. działania nieregularne czy też obronę powszechną.[37]

---

[30] M.Mróz, Podstawowe problemy obronności Polski - dokument rządowy z 28 czerwca 1994 r. - w świetle polskiej doktryny obronnej, Informacja nr 246 BSE, Warszawa, wrzesień 1994, s. 10.
[31] Sprawozdanie stenograficzne z 41 posiedzenia..., op. cit., s. 102 i 147.
[32] Tamże, s. 136.
[33] *Trybuna* nr 276 z 1994 r.
[34] S.Koziej, Polska polityka obronna u progu XXI wieku, Biuletyn Informacyjny Studia i Materiały BPI MON 1/94, Warszawa 1994, s. 9 i nast.
[35] Publikacje doktryny obronnej i prace nad jej kolejnymi wersjami, począwszy od 1990 r. stanowiły wyraźną inspirację dla nauk wojskowych do podejmowania badań w tym przedmiocie. Zob. m.in. Zeszyt Problemowy TWO nr 4 1996 r., s. 55.
[36] Zob. np. *Polska Zbrojna* z 25.05. i 31.05.1994 r., 17.07.1995 r., 7.11.1996 r. i *Rzeczpospolita* z 10-11.11.1994 r., 16-17.09. i 15.11.1995 r.
[37] Zob. np. R.Szeremietiew, Konspiracja - polska specjalność, *Polska Zbrojna* z 4.10.1994 r., czy też R.Jakubczak, J.Marczak, Obrona powszechna RP [w:] *Zeszyty Naukowe* AON Nr 3 1995. (Jedna z licznych publikacji tej pary autorów na ten temat) Tu jednym z remediów na „równoważenie przewagi ogólnej w stosunku do niektórych naszych sąsiadów" upatrywano w „długotrwałej obronie miast" (s. 21).

W latach 1996-1997 w Sejmie rzadziej powracano do kwestii związanych bezpośrednio z doktryną. Posłowie dostrzegli jednak ponownie, że „*założenia polityki obronnej państwa zestarzały się*". Ale raczej zgodnie potwierdzali, iż „ *...doktryna obronna państwa została zasygnalizowana w nowej konstytucji*" i „*...po dokonaniu rozmów akcesyjnych* (z NATO - przyp. H.B.) *będzie można napisać dobrą doktrynę militarną*".[38]

Wniosek generalny jest zatem następujący: w trakcie wszystkich, kolejnych trzech kadencji poddanych analizie, Sejm na bieżąco wykonywał swoją funkcję kontrolną w zakresie dotyczącym doktryny obronnej państwa. I nie czynił tego gorzej, niż jego odpowiedniki w krajach, które wkroczyły podobnie jak Polska na początku lat dziewięćdziesiątych w okres intensywnych przekształceń ustrojowych.[39] Nie wydaje się także, aby Sejm słabiej odgrywał swą rolę w porównaniu z niektórymi krajami o ugruntowanej tradycji demokratycznej.[40]

4.2. Stanowisko Sejmu wobec niektórych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem militarnym w państwie.

Wpływ Sejmu na procesy kierowania obronnością w państwie w aspekcie militarnym, to jego oddziaływanie przede wszystkim na zadania, strukturę, jej elementy i procedury postępowania oraz osoby funkcyjne w systemie obronnym. Do kwestii tych odniesiono się już częściowo w rozdziale dotyczącym prac legislacyjnych oraz w rozdziale otwierającym rozprawę. Sprawy te wiązały się głównie z tokiem prac parlamentarnych nad konstytucją, nowelizacjami ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, uchwalaniu ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej i innych.

Sprawy te poruszono też powyżej, opisując udział Sejmu w wypracowywaniu doktryny obronnej. Praca Sejmu i jej rezultaty rzutowały na kształt SOP, jego strukturę oraz szerzej kompetencje poszczególnych organów władzy państwowej

---

[38] *Biuletyn* Nr 3967/II kad., s. 7 i 9.

[39] Rosja przyjęła nową doktrynę w 1993 r. i w 1996 poddała ją rewizji. Zob. *Polska Zbrojna* z 23.07. i 16.11.1996 r. W Rumunii projekt doktryny obronnej zaprezentowano parlamentowi na początku 1995 r. Zob. A.L., Doktryna wojenna Rumunii, [w:] *Wojskowy Przegląd Zagraniczny* nr 1 1995 r.

[40] Por. przykład fiński. Zob. Penttila Risto E.J., Finland's security in a changing Europe. A historical perspective, Helsinki 1994.

w dziedzinie obronności. Poniżej jednak w mniejszym zakresie do tego będzie się powracać. Większą uwagę natomiast skupimy na zagadnieniach dotyczących obsady w kierownictwie MON. Na zarządzanie bowiem składają się nie tylko struktury, relacje pomiędzy nimi, ale również ludzie odpowiedzialni za funkcjonowanie systemu obrony państwa, zwłaszcza w okresie, kiedy był on poddawany istotnym przewartościowaniom.

Nie wracając do rozważań, które zawarto w rozdziale pierwszym, trzeba jednak przypomnieć, że kompetencje Sejmu w trzech kolejnych, analizowanych kadencjach były różne. Ich zakres przedmiotowy ulegał zmianom. Inaczej formułowała je konstytucja z 1952 roku (np. możliwość powoływania nie tylko całego rządu, ale także poszczególnych ministrów - art. 37 ust.1, czy też określanie podstawowych kierunków działalności państwa w drodze przyjmowanych uchwał - art. 20, ust. 3.), a inaczej ustawa konstytucyjna z 1992 r. Jeszcze inaczej czyniła to konstytucja z 1997 r., ograniczając uprawnienia Sejmu, szczególnie w zakresie jego wpływu na powoływanie i kształt rządu. Wspomnijmy, że pod rządami u.k., gdy chodzi o rząd wybierany przez Sejm, głos izby był decydujący. Kwestia bowiem wyboru ministrów, którzy mogli otrzymać opinie negatywne komisji rozstrzygana winna była być oddzielnie, poza głosowaniem an bloc. Czyli teoretycznie mógł powstać rząd od początku zdekompletowany. Ministrowie nie wybrani przez Sejm nie mogli być desygnowani przez prezydenta na odrębny wniosek premiera. I jeszcze jedno przypomnienie związane z formalną pozycją trzech ministrów wobec urzędu prezydenta. Co wydaje się ponadto warte dodatkowego podkreślenia, ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej, a więc odpowiedzialnych lub współodpowiedzialnych za bezpieczeństwo militarne kraju, faktycznie desygnował prezydent. Sytuację tę zmieniła konstytucja z 1997 roku.

W latach 1989 - 1997 pozycja ustrojowa i kompetencje Sejmu podlegały zmianom. Systematycznie pozbawiano go wpływu na bieżące zarządzanie, pozostawiając mu uprawnienia stricte ustawodawcze i kontrolne. Ponieważ był to proces rozciągnięty w czasie, tak też w ujęciu chronologicznym rozpatrzymy interesujące nas zagadnienie kontroli procesów kierowania obroną narodową.

Postawa posłów polegająca na chęci aktywnego współkształtowania polityki obronnej była dominująca. Przejawiała się ona w całym analizowanym okresie i była też z reguły akceptowana przez przedstawicieli rządu, którzy szukali w Sejmie poparcia dla swoich koncepcji i podejmowanych decyzji.[41]

W ciągu tych lat różnie kształtowały się zagadnienia związane z reorganizacją systemu obronnego państwa. Zarówno jednak obowiązujący system prawny, jak i kolejne koncepcje legislacyjne zakładały w wielu wariantach powierzenie funkcji koordynacyjnej w SOP ministrowi ON, jako naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie obronności.[42] W obszarze dotyczącym bezpieczeństwa militarnego pozycja ministra ON bezsprzecznie była i jest zasadnicza dla całokształtu spraw obronnych. Stąd też uwaga, jaką przykładał Sejm do obsady tego urzędu.[43]

W pierwszym demokratycznie kształtowanym rządzie po wyborach 4 czerwca 1989 r. stanowiska w ministerstwach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe pozostawały w gestii przedstawicieli „starego" układu politycznego. Nowy premier ostrożnie rozpoczynał proces niezbędnych przemian również w sferze bezpieczeństwa narodowego. Uprawniona jest zatem opinia, że minister ON był *„...uspakajającym sygnałem trwania wieloletnich pryncypiów i spokojnych, wyważonych zmian w wojsku."*[44] Sejm jednak nie wydawał się, przynajmniej powszechnie, akceptować takiej postawy. Posłów nie zadowalało ani wystąpienie sejmowe nowego ministra, ani wcześniejsze przesłuchanie w KON. Niezależnie bowiem od przyjętej w piśmie do marszałka Sejmu opinii o kandydacie, od przyszłego ministra

---

[41] „Kontrolna funkcja komisji obrony narodowej polega na braniu udziału w procesach podejmowania decyzji /.../ tylko współudział komisji /.../ w resortowych decyzjach sprawi, że komisja będzie w stanie właściwie spełniać swe funkcje kontrolne." Zob. *Biuletyn* Nr 902/Ikad., s. 1. To typowy, jeden z wielu, przykład rozumienia tej funkcji przez posłów.

[42] Zob. wystąpienie sejmowe przedstawiciela rządu w dniu 26.06.1996 r. [w:] Sprawozdanie Stenograficzne z 83 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 26, 27 i 28 czerwca 1996 r., Warszawa 1996, s. 56.

[43] W literaturze przedmiotu podkreśla się brak jednolitości rozwiązań w tej materii w państwach demokratycznych. Por. A.Komański, Wybrane problemy kierowania obronnością państwa demokratycznego, [w:] Zeszyty Naukowe AON, Nr 4 1994 r, s. 39. Minister ON jest „ centralnym ośrodkiem odpowiedzialnym za monitorowanie i ocenianie stanu obronności w państwie /.../ ministerstwo to staje się rzeczywiście (nie tylko z nazwy) ministerstwem „obrony narodowej", nie zaś wyłącznie ministerstwem „spraw obronnych". S.Koziej, Ministerstwo Obrony Narodowej jako organ kierowania obronnością państwa, [w:] Myśl Wojskowa Nr 1 1997, s.29. Autor ten ponadto sugeruje celowość włączenia sekretariatu KSORM w struktury MON.

[44] I.Czyżewski, Trzęsienie ziemi w MON, Warszawa 1993, s. 19.

zażądano kilku publicznych deklaracji, w tym zagwarantowania, że siły zbrojne nie będą więcej używane do rozstrzygania wewnętrznych sporów społecznych.[45]

Na porządku dziennym i jako najważniejsze w Sejmie stawały sprawy rozliczeniowe. Posłowie tkwili w tym, co dotyczyło przeszłości i w bieżących wydarzeniach politycznych. Powrócono do problematyki kierowania obronnością podczas posiedzenia komisji 9 listopada 1990 roku. Próbowano wówczas ocenić i rozwiązać niektóre dylematy związane z SOP. Ostrzej został problem postawiony przez następnego kandydata na szefa MON. 9 stycznia 1991 r. zwracał on uwagę na dotkliwy brak organu, który zastąpiłby KOK, a który według niego „faktycznie obumarł", a nowy następca się nie pojawił. Komisja, przy czterech głosach wstrzymujących się, pozytywnie zaopiniowała wniosek prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania nowego ministra ON.[46]

Pierwszy cywilny kandydat na ministra ON potraktował w końcu 1991 r. ustalenia Międzyresortowej Komisji do spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej jako zbiór wskazówek i nie zamierzał podejmować realizacji nowej struktury MON. Po objęciu urzędu odstąpił również od popierania, znajdującego się w Sejmie, projektu tzw. ustawy kompetencyjnej. Komisja bardzo krytycznie odniosła się do przedstawionych jej zamierzeń, ale nie wyraziła opinii negatywnej o kandydacie.[47]

W Sejmie doszło do tak poważnych kontrowersji w odniesieniu do kierowania obronnością przez rząd, że 17 marca, na posiedzeniu niejawnym KON, próbowano uchwalić dezyderat do premiera dotyczący podjęcia decyzji w sprawie reorganizacji MON i SZ RP. W dwa dni później podobna próba zakończyła się powodzeniem i jednomyślnie wyrażono w dezyderacie „*zaniepokojenie nadmiernie przedłużającym się okresem oczekiwania na reorganizację MON i sił zbrojnych*"

---

[45] Protokół 2 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 9 września 1989 r., zał. nr 5. Na marginesie należy zweryfikować nie w pełni prawdziwą tezę o braku „inteligencji", „rzutkości" i „polotu" ekipy wojskowych uczestniczących w pracach sejmowych w latach 1989-1990, którą prezentuje L.Kowalski. Por. Wojsko Polskie w procesie transformacji ustrojowej [w:] *Studia Polityczne* Nr 6 1996, s. 61. Natomiast barwne rozważania tego autora nt. doktryny obronnej w tym artykule mogą stanowić uzupełnienie naszych rozważań na ten sam temat poczynionych we wcześniejszym podrozdziale.

[46] *Biuletyn* Nr 891/X kad., s.10-14.

[47] Protokół 2 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 22 grudnia 1991 r., zał. nr 5.

oraz wezwano rząd do „*podjęcia stosownych decyzji*".[48] Posłowie kierowali też liczne uwagi pod adresem prezydenta, który w ich opinii nie reagował na narastające problemy w kierowaniu wojskiem.[49]

Stosunki pomiędzy Sejmem a MON pogarszały się zdecydowanie. 9 kwietnia 1992 r. wiceminister ON w odpowiedzi na falę krytyki kierowanej przez posłów pod adresem ministerstwa odpowiadał, że: „*Poglądy ministra /.../ są podglądami resortu*"[50]. Jeszcze w trakcie tego posiedzenia okazało się, że minister oddał się do dyspozycji premiera. Był to zapewne skutek zgodnych, zmasowanych krytyk większości publikatorów, jak i Sejmu oraz prezydenta.

W pracach sejmowych w pierwszych miesiącach 1992 r. dominowały liczne i poważne kontrowersje związane z kierowaniem ON. Narastała krytyka działań ministra na tenat zasadności nominacji czynionych w kierownictwie resortu, podnoszono dużo uwag w związku z polityką kadrową w wojsku.[51] W związku z uznaną za nieodpowiedzialną wypowiedzią ministra na temat wojska i demokracji w Sejmie powołano komisję w sprawie tego oświadczenia. Pomimo że obrady tej komisji były niejawne, to prasa publikowała materiały z przebiegu i wyników jej prac.[52]

Powołanie nowego rządu i następnego ministra ON przerwało ciąg ostrych sporów wokół kierowania resortem ON. Kandydat na ten urząd uznał za priorytetowe zareagowanie na sejmowy dezyderat i zgłosił wolę szybkiego rozstrzygnięcia spraw dotyczących struktury MON. O relacjach dotyczących kierowania obronnością tak mówił w dniu 11 lipca 1992 r.: „*Jeśli chodzi o kwestie zależności między Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, ministerstwem obrony narodowej i sztabem generalnym, to w tej chwili już nie ma pustki prawnej* (podkreśl. H.B.) /.../ *Sytuacja jest podobna jak w innych krajach, lepsza niż np. we Francji. Biuro Bezpieczeństwa*

---

[48] Protokół 12 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 19 marca 1992 r., s. 5 i zał. nr 3.
[49] *Biuletyn* Nr 413/I kad., s. 12.
[50] *Biuletyn* Nr 318/I kad., s. 3 i 31.
[51] Podczas burzliwego, połączonego posiedzenia komisji obrony narodowej Sejmu i Senatu przewagą jednego głosu oddalono projekt dezyderatu wyrażającego dezaprobatę dla nominacji jednego z nowych wiceministrów w MON. Zob. Protokół 8 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 28 lutego 1992 r., s. 82. Zob. też Protokół 7 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 28 lutego 1992 r., s. 6-17. O stylu pracy kierownictwa resortu porównaj celną uwagę I. Czyżeweskiego w „Trzęsienie ziemi...", op. cit., s. 187.

Narodowego jest organem wykonawczym, technicznym Komitetu Obrony Kraju /.../ prezydent sprawuje swoje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Nie może być tutaj dualizmu,..."[53] Za kandydaturą głosowano bez głosów przeciwnych.[54] Atmosfera w Sejmie wokół obronności uspokajała się i powracała szansa na podjęcie prac konstruktywnych.

W miesiąc później w Sejmie szef BBN jednak wskazał na lukę prawną dotyczącą kierowania państwem w czasie wojny. Oczekiwanie rozwiązania problemu skierował w stronę parlamentu.[55] Temat „zszedł" jednak chwilowo na dalszy plan prac, bo posłowie zaabsorbowani zostali w kolejnych miesiącach lustracją i jej ewentualnymi skutkami dla bezpieczeństwa.

W końcu 1992 roku powrócono do kwestii kierowania obrona narodową w kontekście zmian w strukturach MON. Optymizmowi ministra co do przyszłych rezultatów reformy towarzyszył pesymizm niektórych posłów. Zgłaszano wątpliwości, m.in. zawierające tezę, że rozproszenie i dublowanie się kompetencji między urzędem ministra a sztabem generalnym utrudni podejmowanie spraw najważniejszych, zwłaszcza, że ponownie dostrzegano luki prawne w realizacji zadań przez ministra w wypadku działania w czasie wojny.[56] W rzeczywistości podejmowana reforma nie dotyczyła rzeczywiście tego zagadnienia.

W Sejmie II kadencji (1993-1997) do kwestii kierowania procesem zapewnienia bezpieczeństwa militarnego kraju powracano wielokrotnie, w tym na forum plenarnym, np. przy okazji debaty o obronności (do czego się już odniesiono). Najczęściej i największy wyraz znalazło to podczas posiedzeń KON. Około 30 z nich, w różnym zakresie można wiązać z realizacją funkcji kontrolnej procesów kierowania obronnością.

16 grudnia 1993 r. posłowie zainaugurowali te prace w KON od próby rozstrzygnięcia wątpliwości co do zasadności łączenia stanowisk szefa BBN i sekretarza stanu w MON. Skierowano w tej sprawie dezyderat do premiera. Uzyskana odpowiedź nie satysfakcjonowała komisji. W piśmie do marszałka Sejmu KON

---

[52] Zob. Protokół 16 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 23 kwietnia 1992 r. i *Biuletyn* Nr 413/I kad.
[53] *Biuletyn* Nr 521/I kad., s. 4 i 5.
[54] Tamże, s. 17.
[55] *Biuletyn* Nr 634/I kad., s. 19.

potwierdziła, że podtrzymuje poważne wątpliwości odnośnie dopuszczalności łączenia stanowisk, o których mowa w dezyderacie.[57]

Bezpośrednio tej sprawy dotyczyły prace podkomisji nadzwyczajnej do zbadania sytuacji w MON. Dziesięć jej posiedzeń pomiędzy 11 października i 3 listopada 1994 r. i prawie sześćdziesiąt godzin przesłuchań zakończono m.in. konstatacją o konieczności przeprowadzenia szybkiego programu naprawczego w MON.[58] Posiedzeniami KON w dniach 13 i 22 grudnia tego roku, w trakcie których rozpatrzono m.in. odpowiedź prezesa RM na dezyderaty w sprawie zbadania przez KSORM okoliczności przebiegu wydarzeń na spotkaniu z kadrą dowódczą w Drawsku Pomorskim w dniu 30 września 1994 roku próbowano w Sejmie rozwiązać problem dotyczący kierowania ministerstwem ON. Jeszcze jeden rzutujący negatywnie na sferę obronności.[59]

Przy okazji dyskusji w Sejmie nad projektem rozporządzenia MON w sprawie regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych RP, ponownie posłowie podnosili zarzut, iż dokument ten jest przykładem marginalizacji roli czynnika cywilnego w MON.[60] Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego konsekwentnie w Sejmie prezentował stanowisko, że struktura organizacyjna resortu jest zła.[61]

Rok 1994 był bardzo burzliwy dla spraw obronności nie tylko w Sejmie. Prawdopodobnie w tym czasie, zwłaszcza w drugiej połowie roku, ukazało się najwięcej publikacji prasowych powiązanych z bezpieczeństwem militarnym RP. Niestety prawie wszystkie były związane z rywalizacją urzędu prezydenta, rządu i Sejmu o wpływy w sferze obronnej, usytuowanie armii w procesie kierowania nią i jej kontroli, pozycji ministra ON, szefa sztabu generalnego i in.[62] Opinię

---

[56] Zob. *Biuletyn* Nr 902/I kad., s. 12 i 27.

[57] *Biuletyn* Nr 186/II kad., Nr 374/II kad., Protokoły 7 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 14 grudnia 1993 r, zał. nr 3, 8 posiedzenia w dniu 16 grudnia 1993 r., zał. nr 5 i 15 posiedzenia w dniu 9 marca 1993 r., zał. nr 7 i nr 10.

[58] Zob. Sprawozdanie z prac podkomisji nadzwyczajnej do zbadania sytuacji w Ministerstwie Obrony Narodowej. Załącznik do Protokółu 30 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 4 listopada 1994 r.

[59] Zob. *Biuletyn* Nr 1150/II kad.

[60] *Biuletyn* Nr 374/II kad., s. 3.

[61] Protokół 35 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 7 grudnia 1994 r., s. 97.

[62] Zob. tylko niektóre: *Gazeta Wyborcza* z 3, 11 i 12.10.1994 r; *Polityka* nr 47 i 48 z 1994 r.; *Polska Zbrojna* z 15.04., 8 i 21.06., 12.10., 14.11.; *Rzeczpospolita* z 27.10, 31.10-1.11., 5-6, 9, 10-11, 15, 18 i 19-20.11.1994 r.; *Trybuna* z 11 i 14.10., 14,15 i 16.11.1994 r.; *Wprost* nr 42, 44 i 47 z 1994 r.; *Życie Warszawy* z 15.04., 25.05., 22.06., i 15.11.1994 r.

publiczną szczegółowo informowano o próbach podejmowanych w Sejmie (dotyczyło raczej kuluarów - przyp. H.B.) zmierzających do zatwierdzania tzw. prezydenckich ministrów przez Sejm wbrew woli głowy państwa.[63] Kryzys wokół ministra ON stał się przyczyną tego, że sprawy obronności stały się przedmiotem uzgodnień klubowych współrządzących koalicjantów. Taki stan rzeczy był w praktyce sejmowej raczej rzadkością.[64]

Kolejny kandydat, który po nocnym przesłuchaniu 4 marca 1995 r. w KON otrzymał nominację na urząd MON nie widział żadnych problemów w kierowaniu resortem i ułożeniu stosunków z podwładnymi. Optymizmu przyszłego ministra nie podzielali wszyscy posłowie, ale komisja wyraziła opinię pozytywną większością głosów.[65] Minister wielokrotnie zapewniał w Sejmie i w prasie, że „*skutecznie kontroluje wojsko*".[66]

Druga połowa 1995 roku zdominowana była zmaganiami posłów z wetem Prezydenta w sprawie ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. A zatem przyjętymi w Sejmie rozwiązaniami dotyczącymi bezpośrednio kierowania i zarządzania bezpieczeństwem militarnym w Polsce. Jesienią sprawy uległy poważnemu zaognieniu. Już nie tylko koalicja sprawująca władzę, ale i opozycja wyraźnie artykułowała, że „*...prezydent narusza zasadę apolityczności wojska...*", że „*...polska demokracja znalazła się w niebezpieczeństwie...*". Ze szkodą dla interesów obronności przy próbach rozwiązywania jej problemów dochodziło do tak poważnych zarzutów.[67] W izbie poselskiej zajmowano się z „aferą szpiegowską" i dopiero desygnowanie przez prezydenta nowego premiera w lutym 1996 roku te kwestie sporne wyciszyło.

W 1995 r. miał zatem miejsce dalszy ciąg „zmagań o wojsko". Prasa szeroko informowała o usiłowaniach znalezienia konsensu, o kompromisowych pomysłach

---

[63] Np. *Gazeta Wyborcza* z 15.04.1994 r.
[64] Zob. np. *Życie Warszawy* z 15.11.1994 r.
[65] *Biuletyn* Nr 1352/II kad., s. 16.
[66] Zob. np. *Rzeczpospolita* z 24.03 i 30.06.1995 r.
[67] Zob. zapis spotkania w Sejmie Klubu Parlamentarnego Unii Wolności z prezydentem [w:] *Gazeta Wyborcza* z 13.10.1994 r. Przypomnijmy w tym miejscu projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Sejmu RP do zbadania sprawy naruszenia zasady apolityczności wojska np. w formie zabiegania o poparcie dla kandydata na urząd Prezydenta RP przez zbieranie podpisów w jednostkach wojskowych. Projekt skierowano 23 sierpnia 1994 r. do pierwszego czytania na forum Sejmu. Druk nr 1206.

ministra obrony. [68] Dochodziło do takich przeciwstawień, że w jednym tygodniku pisano prawie na sąsiednich szpaltach: „*MON staje się niewiele znaczącą atrapą, utrzymywaną na pokaz...*" i „ *W tej chwili dokonywana jest racjonalizacja struktur cywilnych i wojskowych, służąca usprawnieniu procesów kierowania*".[69] Rok ten Polska kończyła informacjami ministra obrony, w których dementowano tezy o tym, jakoby siły zbrojne postawione były w stan podwyższonej gotowości.[70]

W początkach 1996 roku podjął prace nowy, siódmy z kolei (licząc od połowy 1989 r.) rząd, w tym i nowy minister obrony. Jego kandydatura została przyjęta wyraźną większością głosów. Posłów nie zraziły składane liczne deklaracje (ale to już chyba cecha każdego pretendenta do tego urzędu).[71]

Reformy dotyczące kierowania obronnością państwa w Sejmie były przyjmowane zdecydowanie przychylniej niż w niektórych publikatorach, gdzie wcale nierzadko występowała druzgocąca krytyka uprzedzająca przyszły wynik podejmowanych zmian.[72] Po roku wdrażania reform znajdujemy jednak więcej przychylnych reakcji prasy. W tym tak celne jak, np.: „Po raz pierwszy od ośmiu lat MON i Sztab Generalny mogą zabrać się za reformę obronności. Bo do tej pory zajmowały się głównie walkami podjazdowymi i wyliczaniem sobie kolejnych afrontów".[73] To gazetowe stwierdzenie w jakimś sensie nadaje się na puentę naszych rozważań. Rzeczywiście poważna część zadań reformatorskich w zakresie SOP spada na Sejm III kadencji.

Pozostając jeszcze w dotychczasowym kręgu spraw warto przypomnieć, że od 14 lutego 1996 roku obowiązywała już ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej, która podstawowe problemy kierowania obronnością w dużej części rozstrzygnęła. Od początku 1996 roku w MON pracowała komisja, która miała zaproponować wnioski co do struktury resortu. Z wnioskami tymi zapoznano posłów, którzy 5 lipca 1996 r. zastanawiali się, czy propozycje komisji wewnątrzresortowej można reali-

---

[68] Zob. np. *Polityka* nr 25; *Polska Zbrojna* z 14.12.1995 r.; *Rzeczpospolita* z 10.03., 5.05., 7.06., 12.10. i 28.11.1995 r.
[69] *Wprost* nr 24 1995 r., s. 26 i 29.
[70] *Polityka* nr 52 1995 r.
[71] Protokół 85 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 14 lutego 1996 r., s. 40.
[72] Zob. artykuły red. M.Cielemęckiego [w:] *Wprost* nr 11 1996 r. i S.Mańki [w:] *Militaria* Nr 2 1996 r.
[73] *Gazeta Wyborcza* z 2.04.1997 r.

zować. Wcześniej KON dyskutowała jeszcze o BBN i jego regulaminie.[74] W tym czasie ogłoszono komunikat o rezygnacji z tworzenia RBN przez osobę desygnowaną przez prezydenta. O fakcie tym szeroko informowała prasa.[75] W połowie 1996 roku mieliśmy też do czynienia z próbą wpisania do projektu konstytucji komitetu obrony państwa. Propozycję tę zgłosili eksperci prawni prezydenta. Członkowie komisji konstytucyjnej oddalili ją wychodząc z założenia, że to Rada Ministrów powinna odpowiadać przed Sejmem za bezpieczeństwo kraju. Również i o tym publikatory szeroko donosiły.[76]

14 listopada minister ponownie referował kwestię wdrażania ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej i prosił o pozytywne akceptowanie projektu regulaminu ministerstwa.[77]

Wśród spraw mniej ważkich wspomnieć można jeszcze inicjatywę grupy posłów dotyczącą uchwały w sprawie rządowego raportu o działaniach na rzecz odbudowy struktur bezpieczeństwa państwa polskiego. Projekt ten wpłynął do Sejmu 28 maja 1996 r. i został odrzucony w lutym 1997 r. Ważniejsze będzie jednakże wskazanie na zmiany dokonane przez Sejm ustawami dotyczącymi reformy centrum administracyjnego państwa. Dotyczyły one uprawnień premiera, wydatnie je zwiększając. Od 15 października 1996 r. mógł on stawiać zadania każdemu ministrowi, w tym ministrowi obrony narodowej. Reforma ta zmieniła ponadto usytuowanie i zadania dawnego ministra spraw wewnętrznych, a obecnie ministra administracji i spraw wewnętrznych, co także miało znaczenie dla SOP.

Doświadczeniem 1997 roku w pracach sejmowych było także pokłosie powodzi, która dotknęła południową Polskę. Wnioski z rozwiązywania tej sytuacji kryzysowej, również dla bezpieczeństwa militarnego, muszą być wprowadzone w życie już przez Sejm III kadencji. A dotyczą one również kwestii kierowania, struktur

---

[74] *Biuletyn* Nr 3496/II kad.

[75] Zob. np. *Gazeta Wyborcza* z 17.05.1995 r., *Kurier Polski* z 17-19.05.1995 r., i *Życie Warszawy* z 16.05.1995 r.

[76] Zob. *Gazeta Wyborcza* z 16.05.1995 r. i *Życie Warszawy* z 22.05.1995 r.

[77] Pakiet nowych aktów normatywnych, zarówno rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej, statut, jak i rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej opublikowano m.in. [w:] *Wojsku i Wychowaniu* nr 9 1996 r., s. 3-9. Por. jeszcze krytyczną opinię byłego kierownika MON na temat zmian w ministerstwie, które jego zdaniem niesłusznie ograniczają władzę jednego dowódcy wojskowego. *Polityka* nr 48 1996 r.

decyzyjnych i wielu jeszcze innych spraw. Powódź i jej skutki zrodziły pytania o funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego kraju.

4.3. Sejm wobec struktury i charakteru sił zbrojnych - w świetle debat i zgłaszanych postulatów.

Stan sił zbrojnych, ich struktura i wyposażenie[78], to także ważne obszary zainteresowania Sejmu.

Już podczas drugiego posiedzenia KON w 1989 roku posłowie domagali się od kandydata na urząd ministra ON, by zaprezentował swoją wizję przyszłych sił zbrojnych. W związku z tym informowano członków komisji, że „ *...nie jest to redukcja* /.../, [ale] „*...przeformowanie*". By odmłodzić kadrę kierowniczą planowano corocznie kierować na emeryturę 15-20 generałów. Wojsko miało być „upaństwowione". By wspomóc argumentację strony rządowej posłowie wojskowi zapowiadali skrócenie zasadniczej służby wojskowej od 1991 r. oraz informowali innych członków komisji o pracach trwających w sztabie generalnym nad nowym modelem sił zbrojnych.[79] Na kolejnym posiedzeniu posłowie omówili zasadnicze zadania i strukturę armii oraz jej restrukturyzację. Planowano obniżenie stanu osobowego sił zbrojnych o następne 7 tys. żołnierzy.[80]

Od początku 1990 r. wzmogła się presja na przyspieszenie reform w armii. Posłowie wojskowi próbowali apelować o poczekanie ze zmianami z powodu występowania ich zdaniem zbyt wielu czynników zmiennych w polskim otoczeniu zagranicznym. Kierownictwo komisji przekonywało jednak za potrzebą dokonania zwolnień kadry, by w ten sposób móc wygospodarować więcej środków na sprzęt.[81] Wzmagał się również nacisk polityczny na likwidację dawnego aparatu politycznego w wojsku. W efekcie tego komisja uchwaliła swój pierwszy dezyderat, w którym zapisano m.in. by zdynamizować odpolitycznienie i zakończyć je do 30 czerwca 1990 r.[82]

---

[78] Ten aspekt problemu szerzej potraktowano w podrozdziale następnym.
[79] Zob. *Biuletyn* Nr 45/X kad., s. 2, 6 i 12.
[80] Protokół 3 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 7 października 1989 r., zał. nr 7.
[81] *Biuletyn* Nr 225/X kad., s. 30-33 i 39.
[82] Protokół 9 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 22 lutego 1990 r., zał. nr 4.

Na życzenie posłów, 8 maja 1990 r., po raz kolejny przedstawiciele MON, w tym po raz pierwszy z udziałem dwóch cywilnych wiceministrów, informowali komisję o zmianach organizacyjnych i kadrowych w wojsku. Ogłoszono, iż przyjęty „Model Sił Zbrojnych - 2000" wiąże się z docelowym etatem 280 tys. żołnierzy, w tym 111 tys. żołnierzy zawodowych. Zapowiedziano odpolitycznienie i odideologizowanie wojska. Wzrosnąć miało tempo awansu młodych dowódców. W służbie pozostawało w tym czasie 141 generałów. W perspektywie do 1995 r. planowano osiągnąć poprawę proporcji między wojskami liniowymi a sztabami, oczywiście z korzyścią dla tych pierwszych, polepszenie wskaźnika udziału nowoczesnego sprzętu bojowego, wzrost uzawodowienia. Redukcja instytucji centralnych MON miała wynieść 20-30 proc. i dalsze 30 proc. do 1994 r.[83] Cele restrukturyzacji formułowano następująco:

1. *Dostosowanie modelu organizacyjnego sił zbrojnych do zadań wynikających z doktryny obronnej RP, a ich liczebności do poziomu niezbędnej wystarczalności obronnej;*
2. *Poprawienie struktury sił zbrojnych, głównie zaś proporcji między wojskami liniowymi a sztabami i logistyką;*
3. *Polepszenie wskaźnika udziału nowoczesnego bojowego sprzętu technicznego;*
4. *Zwiększenie stopnia uzawodowienia armii."*

Wskazywano na rosnący udział żołnierzy Wojska Polskiego w misjach ONZ i wyciągano stąd wniosek o potrzebie położenia większego nacisku na nauczanie w wojsku języków obcych.[84]

Posłowie próbowali również rozwiązywać liczne bieżące i praktyczne problemy armii. Nowe zjawisko - jakie dotknęło Polskę po wkroczeniu w etap realizacji reformy gospodarczej - bezrobocie dotyczyło także wojska. Stąd zrodził się pomysł dezyderatu, w którym KON wystąpiła do ministrów pracy i polityki socjalnej oraz obrony narodowej w sprawie wyłączenia ze zwolnień grupowych i indywidualnych dokonywanych w trybie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. tych pracowników,

---

[83] *Biuletyn* Nr 435/X kad., s. 2-16.
[84] Protokół 12 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 8 maja 1990 r., zał. nr 4.

którzy w okresie stosowania tych zwolnień odbywali czynną służbę wojskową lub jej obowiązek spełniali w formie zastępczej.[85]

Jak widać w Sejmie próbowano rozwiązywać problemy armii, ale zasadniczy kierunek pracy posłów ogniskował się na stałej presji na kierownictwo MON, aby to wpłynęło bardziej zdecydowanie na dokonanie głębszych zmian w wojsku. Każde zatem posiedzenie KON zawierało tego typu odniesienia.

Jeszcze latem 1990 r. minister ON ponownie przypomniał posłom, że: *„Wojsko Polskie jest aktualnie najstabilniejszą armią w środkowo-wschodniej Europie*". Na zarzuty o pozorowanie działań restrukturyzacyjnych odpowiedział, iż zwolniono w 1989 r. 33 tys. żołnierzy, w tym ponad 12 tys. żołnierzy zawodowych. Dalsze 10 tys. zmieniło stanowiska. Rozformowano 50 jednostek wojskowych, a 70 przestać miało istnieć do końca 1990 r. W 200 jednostkach następowała zmiana ich struktur. Utworzono zintegrowane Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej, rozformowano Inspektorat Obrony Terytorialnej i Wojska Ochrony Wewnętrznej. Przeciwko głębszym redukcjom argumentowano tym, że występują zagrożenia wielokierunkowe bezpieczeństwa Polski. Stąd konieczność utrzymania i szkolenia rezerw. Przeciw zmniejszeniom w armii miała świadczyć również zmiana militarnej roli UW i wzrost znaczenia świadczeń narodowych przy obniżaniu się znaczenia czynnika sojuszniczego. Skrócono służbę wojskową studentów z 12 do 5 miesięcy i zapowiedziano wprowadzenie 18-miesięcznej zasadniczej służby wojskowej (od jesieni 1990 r.). Efekty finansowe tych działań szacowano na 90 mld. złotych. Wskazano, że pierwszy etap restrukturyzacji zakończy się w 1990 r., a jego kontynuacja jest uzależniona od rozwoju sytuacji międzynarodowej i przebiegu rokowań wiedeńskich. Alternatywne plany na 2000 r. przewidywały obniżenie stanu osobowego sił zbrojnych do 230 tys. żołnierzy, czyli w porównaniu z 1990 r. pomniejszenie liczby etatów o 70 tys.[86]

---

[85] Protokół 15 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 20 czerwca 1990 r., zał. nr 5. Mowa o ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 z późniejszymi zmianami.

[86] *Biuletyn* Nr 542/X kad., s. 5-11.

Ale nawet tak daleko idące deklaracje wydawały się nie zadowalać większości posłów. Formułowano postulat - i przegłosowano go - dotyczący głębszej reformy armii i wystąpienia o specjalną debatę parlamentarną nad sprawami wojska.[87]

2 lipca 1990 r. (przy licznym udziale posłów spoza KON - przyp. H.B.) zaprezentowano kandydaturę nowego ministra ON. Przy tej okazji doszło do słabych prób desygnowania na ten urząd osoby będącej zawodowym wojskowym.[88]

Najistotniejsze w tym okresie wydarzenia w Sejmie związane z wojskiem miały miejsce 21 listopada 1990 r. Komisja obrony narodowej odbyła wówczas specjalne posiedzenie na temat stanu i kierunków restrukturyzacji sił zbrojnych. W jego trakcie nowy szef sztabu generalnego zaprezentował program dokonania radykalnych zmian, które przewidywały m.in.: osiągnięcie w 1990 r. stanu liczebnego armii na poziomie 305 tys. żołnierzy (w 1987 r. było 412 tys.), rozformowanie jednostek drogowych i kolejowych, przekształcenie dywizji pancernych w zmechanizowane, podporządkowanie obrony cywilnej bezpośrednio premierowi, ograniczenie liczby akademii wojskowych wyłącznie do AON, utworzenie czwartego okręgu wojskowego i odwodu naczelnego dowódcy, który tworzyłby siły szybkiego reagowania, utworzenie brygad obrony regionalnej, przekształcenie MON w ministerstwo spraw wojskowych, uporządkowanie kwestii dotyczących przekazywania obiektów wojskowych na potrzeby cywilne i in. O planach reform do 2002 r. miałaby wiedzieć każda zainteresowana jednostka wojskowa. Według referenta Polskę było stać na 230-250 tys. armię stałą i jej zwiększenie poprzez mobilizację do 750-800 tys. w czasie wojny. Przyspieszenie w reformach argumentowano niecelowością przedłużania niepewności. Szczegółowsze plany reform zamierzano zaprezentować posłom za siedem miesięcy.[89]

To nagłe „przyspieszenie" w MON zaskoczyło część posłów. Wskazywali oni na zagrożenia w postaci „*braku wsparcia procesu restrukturyzacji pracami legislacyjnymi* [oraz] *(...) blokadą rządu, który żadnego projektu ustawy nie przyjmuje*".

---

[87] *Biuletyn* Nr 435/X kad. s. 30 i 39-41.
[88] *Biuletyn* Nr 569/X kad.
[89] Zob. *Biuletyn* Nr 807/X kad.

Mimo to kierownictwo komisji wyartykułowało zachętę do realizacji planowanych zamierzeń.[90]

9 stycznia 1991 r. minister ON, ubiegający się o pełnienie urzędu w kolejnym nowym rządzie, długo wyliczał zakres dokonanych reform (np. wymianę 60 proc. osób na stanowiskach generalskich, zwolnienie 39 generałów, zahamowanie odpływu młodej kadry, osiągnięcie 38 proc. uzawodowienia i in.). Na pytanie o okręg małopolski (było kilka propozycji nazwy i lokalizacji tego okręgu - przyp. H.B.) padła odpowiedź: „ *Powstanie IV okręgu zostało już przesądzone, bowiem tak rozumiemy słowa akceptacji, które padły w czasie prezentowania założeń naszej reformy /.../, decyzja nie ma umocowania prawnego bowiem jest to poza kompetencjami resortu /.../. My w wojsku zdecydowaliśmy się podjąć określone działania bowiem zwlekać dłużej już nie było można. Sądzę, że nasze przedsięwzięcia, które uzyskały wstępną aprobatę, zostaną również w sposób formalny zalegalizowane*".[91] Ministrowi wytknięto, że resort pod jego kierownictwem nie przejawiał żadnej inicjatywy ustawodawczej.

Podstawowe tezy dotyczące zmian przedstawionych już posłom przez szefa sztabu generalnego potwierdził cywilny wiceminister ON w dniu 13 marca 1991 r. Tym optymistycznym wizjom nie towarzyszyła jednak zgodna akceptacja komisji. Parlamentarzyści podawali w wątpliwość realność zaprezentowanych koncepcji. Wskazywali oni na uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i społeczne kraju, a głównie koszty utrzymania zupełnie nieskutecznego ich zdaniem systemu rezerw wojskowych i odwodów. Pytano, czy są to zamiary w jakimkolwiek stopniu uzasadnione.[92]

Lipcowe posiedzenie komisji z udziałem szefa URM stanowiło następną okazję do zapoznania Sejmu z koncepcjami zmian w siłach zbrojnych. Minister wyliczył trzy etapy reformy: w pierwszym, do końca 1992 r., miano zakończyć przedsięwzięcia planistyczno-koncepcyjne i rozpocząć zmiany strukturalne w ministerstwie ON i sztabach OW i RSZ; w drugim, w latach 1993-1995, miały dokonać się zasadnicze zmiany w strukturze wojska, osiągnięcie docelowej struktury POW,

---

[90] Tamże, s. 14, 16 i 20.
[91] *Biuletyn* Nr 891/X kad., s. 5.
[92] *Biuletyn* Nr 1069/X kad. S. 16 i 18.

ŚOW, WLiOP oraz MW; w trzecim, do końca 1997 r., planowano zakończenie formowania KOW i WOW oraz zakończenie radykalnej zmiany struktury MON z cywilnym ministrem na czele resortu, zorganizowanym w pion cywilno-wojskowy i wojskowy. Padła również zapowiedź symptomatycznej wizyty ekspertów z amerykańskiego departamentu obrony, którzy gotowi byli nieść pomoc w restrukturyzacji Wojska Polskiego.[93]

Do wartych odnotowania wydarzeń w Sejmie tej kadencji zaliczyć należy próbę wymuszenia na MON odstąpienia od decyzji dotyczącej określonych przypadków wcieleń do wojska. Podjęto ją w postaci dezyderatu skierowanego do premiera, w którym postulowano niezwłoczne cofnięcie zarządzenia MON zakazującego odroczeń od pełnienia służby wojskowej przez poborowych będących jedynymi żywicielami rodziny.[94]

W Sejmie I kadencji od samego początku podejmowania spraw wojska, już w trakcie drugiego posiedzenia KON, kwestionowano uzasadnienie organizowania KOW. Kandydat na ministra ON argumentował słuszność tej decyzji i podkreślał konieczność wydatkowania ogromnych nakładów na zbudowanie IV małopolskiego okręgu oraz odwrócenie decyzji sprzed dwóch lat dotyczącej m.in. zlikwidowania jednostek wojskowych w Lublinie i Przemyślu.[95] Przyszły minister odpierał również argumenty za przystąpieniem do organizowania całkowicie armii zawodowej. O reorganizacji wojska mówił wyciągając słuszne wnioski z wojny w Zatoce Perskiej.[96]

4 i 17 marca 1992 r. KON rozpatrywała m.in. projekty nowej struktury organizacyjnej sił zbrojnych. I choć coraz wyraźniej na tok prac wpływały konflikty na linii minister ON - posłowie, ale nie było to głównym powodem braku zgody na wszystkie propozycje wojskowych. Zapowiedziano mimo to kontynuację rozwijania KOW i odtworzenie jednostek wojskowych w Rzeszowie i Lublinie.

---

[93] *Biuletyn* Nr 1312/X kad., s. 2 i 6.
[94] Protokół 28 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 12 lutego 1991 r., zał. nr 7.
[95] „...Niesłychanie kosztowna inwestycja krakowska z powołaniem okręgu małopolskiego ma wprawdzie dużo wspólnego z wydawaniem pieniędzy i z rozbudowaniem biurokracji wojskowej, ale z obroną granicy nie ma nic wspólnego". To przykład jednego z głosów poselskich w dniu 22 grudnia 1991 r. Zob. *Biuletyn* Nr 60/I kad., s. 5.
[96] Tamże, s. 10 i 15.

Docelowy model armii zakładał służbę 200 tys. żołnierzy w czasie pokoju i 700-800 tys. w czasie wojny.[97]

Kłopoty budżetowe resortu wpłynęły na liczniejsze zwolnienia pracowników cywilnych. Do końca 1991 r. zwolniono 15 tys. osób. Braki finansowe rzutowały ponadto na decyzje o likwidacji 55 jednostek wojskowych i utrzymanie faktycznego stanu etatowego na poziomie 216 tys. żołnierzy, przy etacie przewidującym służbę 297 tys. żołnierzy. Liczba żołnierzy zawodowych w stosunku do 1991 r. miała zmniejszyć się o ok. 10 tys. i o ok. 40 tys. żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Aż o 30 tys. osób mniej zamierzano powołać na ćwiczenia rezerwy.[98]

11 lipca 1992 r. minister ON zakreślił wizję dalekosiężnych zmian w odniesieniu do infrastruktury wojskowej, której armia w dużej części nie potrzebowała i miała się jej pozbywać. Za istotne uznał powołanie wiceministra do spraw infrastruktury i zaopatrzenia. Co do struktury sił zbrojnych, to wypowiedź była ogólna i dotyczyła obrony regionalnej i wojsk operacyjnych, w których składzie miały być usytuowane siły szybkiego reagowania.[99]

Wojskowi mogli znaleźć poparcie w sejmowej komisji obrony narodowej dla tez głoszących, że ograniczenie liczby wojska do 250 tys. jest błędem, ale też i przeciwników takiego poglądu, którzy uważali, iż myślenie o armii większej było wyłącznie myśleniem życzeniowym i pozbawionym realnych szans na realizację.[100]

Posłowie dogłębnie interesowali się sprawami kadrowymi w wojsku. KON była o tym informowana. Dlatego też 15 września 1992 r. cywilny szef departamentu kadr wyliczał m.in., że: odeszło 70 generałów, a w 1990 i 1991 r. zwolniono 14 tys. oficerów. Posłowie mogli dowiedzieć się, że: „*W bezpośredniej ewidencji departamentu kadr znajduje się: 85 generałów, 3 325 pułkowników (w tym tylko 584 dowódców)...*". Według imiennego wykazu negatywną opinię lustracyjną objętych było 92 proc. generałów, 80 proc. pułkowników i 72 proc. dowódców pułków.[101] Na pytanie o strukturę sił zbrojnych, jej układu pułkowo-dywizyjnego lub

---

[97] *Biuletyn* Nr 244/I kad., s. 6.
[98] *Biuletyn* Nr 318/I kad., s. 8, 13, 27, 29.
[99] *Biuletyn* Nr 521/I kad., s. 2-14.
[100] *Biuletyn* Nr 634/I kad., s. 18 i 22.
[101] *Biuletyn* Nr 632/I kad., s. 24, 25.

batalionowo-brygadowego padła odpowiedź, że decyzje nie zostały jeszcze podjęte. Coraz mocniej stawał problem lustracji w wojsku.[102]

26 marca 1993 r., podczas dokonywania oceny realizacji programu restrukturyzacji w Wojsku Polskim, minister ON stwierdził m.in., że doprowadzono do całkowitej zmiany funkcji szefa sztabu generalnego. Mówiąc o strukturze i wielkości sił zbrojnych powiedział, iż jest ona ustalana „ na wyczucie", bo „ *sytuacja w Europie charakteryzuje się ogromnym stopniem nieprzewidzialności*".[103] Koncepcja tworzenia czwartego okręgu wojskowego w zasadzie uzyskała poparcie. Minister ON mówiąc o KOW bardzo optymistycznie zakładał, że będzie on „... *nasycony brygadami desantowo-szturmowymi, pułkami szturmowymi i śmigłowcami*". Okręg miał reagować w razie kłopotów „ przy granicy". W tym czasie stan osobowy sił zbrojnych wynosił 288 tys.[104]

Przełom lat 1992-1993 był czasem licznych kontrowersji co do zakresu zmian w wojsku. Znajdowało to wyraz nie tylko w Sejmie. W środowisku wojskowym spierano się także o to, czy słuszne jest przyjmowanie jednego modelu sił zbrojnych, czy inicjować „ruch odnowicielski" za wszelką cenę. Dyskutowano o tempie zmian, etc.[105]

W Sejmie II kadencji sprawy dotyczące organizacji wojska stawały na porządku dnia podczas kilku posiedzeń plenarnych oraz ponad 30 posiedzeń KON i wspólnych z innymi komisjami.

W expose premiera wygłoszonym 8 listopada 1993 r. znalazły się ogólne stwierdzenia. Szczegółowiej o roli poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i ich strukturze mówiono w dzień później na posiedzeniu KON. Obecny tam minister ON bardzo źle oceniał stan polskiego lotnictwa wojskowego i marynarki wojennej. W dalszym ciągu struktura wojsk lądowych, czy pułkowa, czy batalionowa pozostawała „sprawą dyskusyjną".[106]

---

[102] Tamże, s. 28, 35, 42. O lustracji szerzej zob. *Biuletyny* Nr 729/I kad. i Nr 983/I kad.
[103] Protokół 45 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 26 marca 1993 r., s. 3 i 16.
[104] Tamże, s. 18 i 32.
[105] Zob. np. wypowiedzi zebrane w rubryce *Temat miesiąca* pt. Siły zbrojne wobec nowych wyzwań [w:] *Wojsko i Wychowanie* nr 1 1993 r., s. 81-83.
[106] Por. *Biuletyn* Nr 47/II kad., s. 9.

W KON wielokrotnie powracano do kwestii liczebności wojska. Latem 1994 roku zalecono nawet rządowi „rozważenie liczebności sił zbrojnych".[107] We wrześniu komisja zapowiedziała gruntowniejsze przyjrzenie się stanowi reform w siłach zbrojnych. Posiedzenie poświęcone temu zagadnieniu odbyto 10 października 1994 r. Minister ON obwiniał wówczas szefa sztabu generalnego o opóźnienia w reformowaniu wojska. Obu reprezentantów resortu przyjął marszałek Sejmu, który zdecydował, iż sprawa powinna być rozpatrzona na specjalnym posiedzeniu KOK.[108]

W listopadzie 1994 r. w licznych głosach poselskich podnoszono potrzebę zmniejszenia liczebności osób pełniących służbę w wojsku. Przekonywano, że Polski nie stać na trwanie sił zbrojnych w obecnym stanie kadrowym. Przedstawiciele wojska nie podzielali tego punktu widzenia i przytaczali dane dotyczące niedoboru żołnierzy pełniących służbę nadterminową.[109]

14 grudnia 1994 r. Sejm na posiedzeniu plenarnym przegłosował zdjęcie z porządku obrad planowanej debaty na temat obronności. W tej sytuacji sprawy związane z siłami zbrojnymi ponownie powróciły na forum obrad komisji. O stanie reformy sił zbrojnych mówiono jeszcze w 6 i 21 czerwca oraz 7 listopada 1995 r. Posiedzenia miały charakter niejawny, ale od początku roku w prasie toczyła się debata na ten temat. Szczególnie szeroko odnoszono się do optymalnej wielkości armii. Dość mocno skwitował to jeden z autorów pisząc, że stało się swoista modą pisanie o armii. „*Na różne sposoby rozważa się kwestie jej liczebności, wyposażenia, charakteru /.../. Żal tylko, że często zajmują się tym po prostu dyletanci, nieodpowiedzialnie żonglujący słowami. A słowa te idą w Polskę, zapadają w ludzką świadomość, nie zawsze z pożytkiem dla sprawy*." O naruszeniu zaś dalszych pułapów (osobowych - przyp. H.B.) pisał, że „ *to nic innego jak clausewitzowska prowokacja przez słabość* ".[110]

---

[107] Zob. Uchwała Komicji Obrony Narodowej z dnia 11 sierpnia 1994 r. w sprawie wykonania budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w 1993 r., zał. nr 7 Protokołu 20 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 11 sierpnia 1994 r.

[108] Zob. relacja *Polski Zbrojnej* z 12.10.1994 r.

[109] Zob. Biuletyn Nr 1087/II kad., s. 5 i in. W tym czasie służbę w tej formie odbywało 9 tys. żołnierzy, choć zakładano 15 tys., ale resort nie znalazł środków finansowych na takie zabezpieczenie swoich potrzeb. Tamże, s. 3.

[110] B.Balcerowicz, O liczebności wojska [w:] *Polska Zbrojna* z 27-29.10.1995 r. Tezy te ocenić można jako dyskusyjne, ale stanowisko autora artykułu odzwierciedlało poglądy większości

Na wspomnianych posiedzeniach komisji posłów zapoznano z tzw. Modelem 2005 i celami restrukturyzacji.[111] Jak już sygnalizowano w prasie szeroko o tym pisano. Przypominano czytelnikom m.in., że od 1987 r. do 1994 r. Wojsko Polskie zmniejszyło się o 42 proc., z ponad 406 tys. do 235 tys. Przywoływano fakt opuszczenia służby zawodowej przez ok. 22 tys. żołnierzy zawodowych w latach 1988-1992 bez osiągnięcia pełnej wysługi emerytalnej. Czwarta część opuszczających wojsko nie miała stażu dłuższego niż 15 lat.[112] Z pewnością na atmosferę i nastroje w wojsku musiała wpływać dyskusja o restrukturyzacji, która „zmierzała do masowej redukcji".[113] Ta fala groźnych dla stabilizacji służby w wojsku faktów trwała dłuższy okres. Rzecznik MON dementował pogłoski o rzekomej redukcji armii do 130 tys. jeszcze w roku następnym.[114]

Bardzo ważne było w 1995 roku posiedzenie komisji z udziałem wicepremiera, przewodniczącego KSORM. Z lekcji udzielonej przedstawicielom MON przez premiera i posłów nie wyciągnięto żadnych wniosków praktycznych.[115]

17 stycznia 1996 r. minister ON potwierdził wolę zmierzania ku armii mniejszej. Zapowiedział stworzenie polityczno-strategicznego planu obrony RP. Ale wydaje się pozostawał pod wpływem sprzecznych rad płynących z grona jego wojskowych doradców.[116] 27 września poinformowano komisję o trwających intensywnych pracach nad planem restrukturyzacji wojska w latach 1998-2002.[117] W listopadzie minister ON ponownie deklarował wolę bardziej zdecydowanego działania kadrowego.[118]

Na kolejnym (5 czerwca 1997 r.) posiedzeniu KON, w trakcie którego głównym tematem była ocena stanu reform w siłach zbrojnych doszło do istotnego przełomu w postawie kierownictwa cywilnego MON i sztabu generalnego. Posłom

---

wojskowych w tym czasie. Por. również: M.Handel, Motywy oraz model prognozowania liczebności szkolonych żołnierzy w czasie pokoju [w:] *Myśl Wojskowa* nr 4 1995 r., s. 29 i następne.

[111] Por. zwłaszcza obraz reform zarysowany przez szefa sztabu generalnego na posiedzeniu listopadowym. Według niego tylko kwestie dotyczące modernizacji technicznej wojska nie były należycie realizowane, a np. duży postęp zanotowano w przechodzeniu na strukturę brygadową. Protokół 70 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 7 listopada 1995 r.

[112] Por. *Polska Zbrojna* z 22.05, ale również z 6.04., 1 i 22.06.1995 r.

[113] Zob. *Polska Zbrojna* z 22.03., 11 i 17.05.1995 r., *Rzeczpospolita* z 5.01. i 26.09.1995 r.

[114] *Polska Zbrojna* z 13-15.09.1996 r.

[115] Zob. Protokół 73 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 22 listopada 1995 r.

[116] Por. Protokół 81 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 17 stycznia 1996 r.

[117] Protokół 101 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 27 października 1996 r., s. 13.

zaprezentowano nowy plan 15-letniego rozwoju sił zbrojnych, obliczony m.in. na osiągnięcie 180 tys. stanu ukompletowania wojska w 2004 roku, w którym połowę stanowić mieli żołnierze zawodowi. Przedstawiciele resortu krytycznie odnieśli się do działań reformatorskich swoich poprzedników, którzy ich zdaniem chcieli utrzymać nierealny stan armii.[119] Po raz pierwszy od dłuższego czasu posłowie zostali poinformowani o stosownych planach przed podjęciem decyzji przez Radę Ministrów i wcześniej niż środki masowego przekazu. Rząd zatwierdził plan po wakacjach.

Na podsumowanie naszych rozważań najwłaściwsza wydaje się konkluzja jednego z generałów: „*Kto wie, czy nie lepiej byłoby np. pominąć niektóre etapy restrukturyzacji, aby ją zdynamizować. Byłaby boleśniejsza, ale efekty na pewno wyższe.*"[120]

A co działo się w tym okresie w siłach zbrojnych innych państw? Czynnik liczebności i inne rzutowały na reformy nie tylko w naszej armii, której rezultaty krytycznie dość powszechnie oceniano. Jedna z rad głosiła bowiem, że „ *najistotniejszym determinantem jest konieczność zachowania standardów międzynarodowych*".[121]

Najbogatsze państwa Europy przystąpiły do radykalnych reform swego wojska. Francja, która jeszcze w 1994 roku odrzucała koncepcję armii zawodowej (tzw. biała księga) postanowiła od 2001 r. całkowicie odstąpić od armii z poboru, a np. w wojskach lądowych zmniejszyć stany osobowe z 271 tys. do 170 tys. i zlikwidować prawie 40 pułków i 80 innych jednostek wojskowych.[122] Powódź nad Odrą w 1997 r. wywołała w Niemczech dyskusję o armii. Opinia publiczna dowiedziała się, iż ponad połowa sprzętu wojskowego nie nadaje się do użytku. Nasiliły

---

[118] Protokół 106 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 14 listopada 1996 r., s. 59.

[119] Protokół 123 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 5 czerwca 1997 r. Zob. liczne informacje prasowe, np.: *Gazeta Wyborcza* z 10.9.1997 r., *Polska Zbrojna* nr 32 z 1997 r., *Rzeczpospolita* z 6-7, 8, 9, 10,11.09. i 23.10.1997 r.

[120] *Polska Zbrojna* nr 34 1997 r., s. 10.

[121] B.Balcerowicz, Liczebność i skład sił zbrojnych [w:] *Myśl Wojskowa* nr 1 1997 r., s. 31. Tu też zawarto negatywną ocenę reform: „ *W istocie od końca lat osiemdziesiątych nasz siły zbrojne podlegają po części rzeczywistej, po części pozornej reformie*." Tamże, s. 38. Notabene w tym samym numerze J. Kaczmarek apeluje o podjęcie wzorem sąsiadów dyskusji na temat „*armia zawodowa, czynna, czy mieszana.*" Zob. s. 40-46.

[122] Szerzej zob. np. Livre blanc sur defense 1994, Paris 1994; *Polska Zbrojna* z 23.10.1995 r.; *Rzeczpospolita* z 23.02.1996 r.; *Wojsko i Wychowanie* nr 8 1996, s. 71-86.

się głosy o potrzebie redukcji Bundeswehry z 350 tys. do 150 tys. żołnierzy i przejściu całkowicie na służbę zawodową.[123] Szwecja, podobnie jak Polska, znajdująca się pod presją dużego zadłużenia wewnętrznego, przystąpiła do drastycznej reformy sił zbrojnych.[124] Największa armia świata, armia ChRL odchodzi od całościowej ochrony granicy, jako zbyt kosztownej i redukuje stany osobowe w imię hasła: „jakość będzie ważniejsza niż ilość".[125]

Co czynią kraje dawnego UW i nasi bezpośredni sąsiedzi?

Rosja choć nie podjęła jeszcze reformy kompleksowej, zredukowała liczbę wojska w latach 1992-1995 o ponad 1,1 mln. żołnierzy (z ok. 3 mln. do 1,7 mln.). Według deklaracji prezydenta tego kraju wiosną 2000 r. Rosja ma mieć całkowicie armię zawodową.[126] Węgrzy najwcześniej zdecydowali się na przeprowadzenie głębokiej reformy. Już w 1995 r. zakończyły one przechodzenie ze struktury dywizyjno-pułkowej na brygadowo-batalionową. Ich siły zbrojne liczyły w 1990 r. 150 tys. osób, a w 1996 r. tylko 63 tys., z planowanym obniżeniem do 50 tys.[127] Czeska armia, licząca w 1995 r. jeszcze 65 tys. żołnierzy, rozpoczęła redukcję do poziomu 50 tys., a służbę poborowych skrócono do poniżej roku. Mimo to armia ta borykała się stale z poważnymi problemami związanymi z wyposażeniem i szkoleniem.[128] Podobne do naszych problemy dotknęły też armii bułgarskiej, gdzie na 105 tys. personelu składała się w 20 proc. z oficerów, w tym większość oficerów starszych. Jednak i tam przystąpiono do reform, m.in. skracając obowiązkową służbę wojskową do 12 miesięcy.[129] Na Ukrainie coraz powszechniej podnosiły się głosy o potrzebie przejścia na model armii zawodowej. Jeżeli chodzi o Litwę, to budżet

---

[123] Zob. *Polska Zbrojna* z 23.10.1995 r.; *Rzeczpospolita* z 11.08.1997 r.; *Życie* z 13.08.1997 r.; *Życie Warszawy* z 18.08.1995 r. i 11.03.1997 r.

[124] Zob. np. Factc and Figures 1997, Stockholm 1997 oraz przykłady w prasie polskiej: *Polska Zbrojna* z 24.09.1996 r. i nr 20 z 1997 r.

[125] Zob. *Polska Zbrojna* z 13.11.1995 r., *Rzeczpospolita* z 2-3.08.1997 r.

[126] Zob. np. Daily Report. Central Eurasia, 29 June 1995, p. 26; Reforma sił zbrojnych FR. Mity i rzeczywistość, Warszawa 1996; *Polska Zbrojna* z 29-31.07.1994 r. i 18.07.1996 r.; *Rzeczpospolita* z 23.07.1996 r., 6.08., 18-19.10. i 15-16.11.1997 r.

[127] Zob. np. *Polska Zbrojna* z 15.05.1995 r. i nr 20 z 1997 r.

[128] Zob. np. *Gazeta Wyborcza* z 13.12.1996 r., *Rzeczpospolita* z 21.12.1995 r., *Trybuna* z 14-15.08.1997 r. O tym jak pożycza się spadochrony w doborowej jednostce desantowej armii czeskiej por. artykuł w *Time*, December 15, 1997.

[129] Zob. np. *Rzeczpospolita* z 2-3.08. i 13.09.1997 r. W 1995 r. armia ta miała w swoim składzie 1 733 pułkowników i 1 485 poruczników. Zob. *Polska Zbrojna* z 28.04.-3.05.1995 r.

obronny, w tym na potrzeby niewielkiej siedmiotysięcznej armii wynosił w 1995 r. ok. 33 mln dolarów USA.[130]

W Polsce w 1997 r. mieliśmy do czynienia ciągle z początkiem dyskusji związanej z koniecznością radykalnych zmian w wojsku. Ale stale były aktualne postulaty typu: „Konieczności dokładnych wyliczeń, badań i uzasadnień".[131] Na tym tle zapowiedziana i zaprezentowana Sejmowi wizja przekształceń Wojska Polskiego do 2004 r. nie była zjawiskiem oryginalnym. W kwestii związanej z pełnym uzawodowieniem armii dominowało u nas - i chyba słusznie - przekonanie wyrażone dawno przez P.E.Jacquota, że najlepszym wariantem organizacyjnym armii jest przyjęcie rozwiązań pośrednich, pomiędzy armią zawodową a z poboru.[132]

Po latach presji wywieranej, początkowo przez nieliczną grupę posłów w Sejmie, w 1997 roku zadeklarowano realizowanie kolejnej już reformy sił zbrojnych. Brak oczekiwanych rezultatów wcześniej podejmowanych działań reformatorskich każe nam wysnuć sąd o nieumiejętności rozwiązania tego problemu i nie przezwyciężenia licznych przeszkód na tej drodze, co skutkowało marnotrawieniem czasu i środków. Sejm, jako organ władzy państwowej w latach 1989- 1997 mógł chyba skuteczniej oddziaływać na tę sferą bezpieczeństwa militarnego kraju. W Sejmie zbyt długo bowiem godzono się na punkt widzenia (często zmienny) prezentowany przez partnerów z kręgów władzy wykonawczej. Czy reformowanie sił zbrojnych Rzeczypospolitej stanie się składnikiem naprawy państwa, którą zadeklarowała nowa, ukształtowana w wyniku wyborów parlamentarnych w 1997 r. koalicja większościowa, nie da się jeszcze orzec. Przypomnieć trzeba jednakże skalę zmian jakie podjął kiedyś poprzednik dzisiejszego Sejmu, sejm zwany Wielkim.[133]

4.4. Problematyka przemysłu obronnego i lotniczego w pracach Sejmu.

Posiadanie przemysłu obronnego stanowi o bezpieczeństwie każdego kraju. W Polsce do 1990 r. produkcję o charakterze obronnym realizowało ok. 130

---

[130] Zob. *Polska Zbrojna* z 6 i 18.12.10.1995 r.

[131] J.Babula, Nowoczesne siły zbrojne [w:] *Myśl Wojskowa* nr 4 1997 r., s. 51.

[132] Zob. P.E.Jacquot, Zagadnienia strategii Zachodu. Strategia peryferyjna a bomba atomowa, Warszawa 1957, s. 7 i następne.

[133] Zob. w : S.Chojnecki, Zmiany w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej w dobie Sejmu Wielkiego (1788-1792), Warszawa 1991.

przedsiębiorstw państwowych.[134] Organami założycielskimi dla większości z nich był minister przemysłu, a dla ok. jednej trzeciej ich części minister obrony. Większość miało status przedsiębiorstw przemysłu obronnego, ale utraciło go w 1991 r., co wiązało się m.in. z realizacją reformy gospodarczej i znoszeniem ulg podatkowych. Generalnie cel zmian w tym obszarze wiązał się z ograniczeniem liczby przedsiębiorstw tego przemysłu o ponad 75 procent. W sumie, w związku ze zmianą warunków ekonomicznych, przemysł obronny skupił 31 zakładów, które zgodnie z decyzją Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z połowy czerwca 1993 r. zorganizowano w trzy grupy branżowe. [135]

Kwestiom dotyczącym tego działu przemysłu, jego restrukturyzacji, zamówieniom z wojska, eksportowi, etc. w Sejmie poświęcono wiele uwagi. Początkowo sprawy nie wyglądały tak niekorzystnie dla polskiego przemysłu obronnego i lotniczego, ale spadek zamówień na jego produkcję ze strony sił zbrojnych, kłopoty z konwersją oraz ograniczenia eksportowe (m.in. obiektywnie wynikające z zakończenia epoki „zimnej wojny" i związane z np. z efektami wojny w Zatoce Perskiej) pogłębiły trudności wywołane przekształceniami gospodarczymi związanymi z reformą i tzw. planem Balcerowicza.[136]

Analiza działalności Sejmu wykazuje, że Sejm X kadencji problematykę przemysłu obronnego podejmował przy okazji zajmowania się kontrolą innych spraw. Komisja obrony narodowej i komisja systemu gospodarczego i polityki przemysłowej odbyły wspólne posiedzenie na ten temat w końcu kadencji. W Sejmie I kadencji, na początku jego działalności powrócono do tej kwestii. Wskazać jednak trzeba, że na trzy dezyderaty przyjęte przez KON tego Sejmu, dwa z nich dotyczyły interesującej nas sprawy. Dopiero Sejm II kadencji bardziej metodycznie odniósł się do omawianego zagadnienia. Co najmniej dziesięć posiedzeń KON (w tym z udziałem innych komisji) związanych było z dziedziną przemysłu obronnego. Skierowano do rządu dwa dezyderaty. W całym okresie pracy trzech Sejmów ukształtowało się jedno z najsilniejszych lobbies sejmowych, które

---

[134] Taka liczba przedsiębiorstw najczęściej była podawana posłom. Według danych zawartych w pracy: Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989 - 1992), red. T.Kamiński, Warszawa (AON) 1993, s.190 było ich o prawie 100 więcej.

[135] Szerzej zob. np. w: Gospodarka obronna Polski, Warszawa (AON) 1995, s. 106.

usiłowało chronić interesy polskiego przemysłu obronnego i lotniczego. Miało ono realny wpływ na decyzje Sejmu i w konsekwencji również MON i rządu.

Jak już zasygnalizowano w Sejmie X kadencji przez długi czas trudna sytuacja przemysłu obronnego nie mogła znaleźć właściwego rozstrzygnięcia. Działo się tak, mimo tego, że rząd próbował zarezerwować dla kompetencji ministra ON prawo do opracowywania długofalowych programów rozwoju przemysłu zbrojeniowego oraz wywierania wpływu na politykę importowo-eksportową.[137] Dopiero inicjatywa komisji systemu gospodarczego i polityki przemysłowej, w połączeniu z KON i aktywną postawą posłów wojskowych zaowocowała próbą podjęcia sprawy. 26 września 1991 r. część posłów dramatycznie domagała się „zmuszenia rządu do działania", który ich zdaniem nic nie robił, by przeciwdziałać „tragicznemu stanowi przemysłu obronnego". Nie po raz pierwszy podziały w Sejmie nie układały się według przynależności klubowej.[138] Udało się nawet doprowadzić do uchwalenia uchwały w sprawie zmian w zakresie struktur i funkcjonowania przemysłu obronnego, w której wzywano rząd do „*niezwłocznego zakończenia prac legislacyjnych, dotyczących realizacji przez ministra przemysłu i handlu zadań mobilizacyjno-obronnych i gospodarczo-obronnych /.../*". Żądano doprowadzenia do sytuacji, w której MON byłoby wypłacalne wobec polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, by zrekompensowano im straty z tytułu ograniczeń eksportowych.[139] Wynik podjętych działań, przy braku zainteresowania większości posłów w związku z kończącą się kadencją, nie był korzystny dla interesów obronnych Polski i jej przemysłu zbrojeniowego.

Od początku 1992 r. w Sejmie podjęto sprawy dotyczące przemysłu obronnego. 10 stycznia KON dyskutowała o handlu bronią. W jej opinii o projekcie ustawy w sprawie prowizorium budżetowego zalecono „*...powiększenie budżetu MON na*

---

[136] O 15 proc. zmniejszyły się zakupy wojska w 1990 r. w porównaniu z 1989 r. Protokół 3 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 7 października 1989 r. Zał. nr 7.

[137] Zob. wystąpienie ministra-szefa URM w Sejmie. Sprawozdanie Stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21,22,23 i 24 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, s.556.

[138] Zob. *Biuletyn* Nr 1485/X kad., s. 3-6.

[139] Druk nr 1127 oraz Sprawozdanie Stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 3, 4 i 5 października 1991 r., Warszawa 1991, s. 425 i Sprawozdanie Stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 9, 10 i 11 października 1991 r., Warszawa 1991, s. 53.

1992 r. o kwoty niezapłaconych należności i zobowiązań za rok 1991, głównie z tytułu dostaw uzbrojenia i sprzętu ..." oraz „*...zniesienie ograniczeń w eksporcie broni z wyjątkami wynikającymi z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ*".[140] W kilkanaście dni później komisja rozpatrywała problematykę restrukturyzacji i przekształceń w przemyśle obronnym i lotniczym. Wydaje się, że poza werbalną obroną 170 tysięcy ludzi zatrudnionych w tym sektorze i interesującymi popisami krasomówczymi niektórych posłów nie zdołano niczego więcej osiągnąć.[141] Komisja skierowała do rządu pismo z wyrazami zaniepokojenia sytuacją braku odpowiedzi na dezyderat w sprawie decyzji dotyczących przemysłu obronnego i domagała się (nieskutecznie - przyp. H.B.) odpowiedzi do końca kwietnia 1992 r.[142]

W wyniku autopoprawki rządu, zmniejszającej planowane wydatki MON - i tak o 20 procent mniejsze od zgłoszonego zapotrzebowania - struktura budżetu pogorszyła się i środki kierowane na zakupy uzbrojenia z 16 procent zmalały do 12 procent ich udziału w całości budżetu.[143]

27 listopada 1992 r. w trakcie pierwszego czytania poselskiego projektu uchwały Sejmu w sprawie zobowiązania rządu do podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji w przemyśle zbrojeniowym KON podjęła kolejną próbę zmuszenia rządu do podjęcia tego tematu w związku z rozpatrywanym budżetem. Inicjatywy poselskie były o tyle ważne, że rządowe zamierzenia dotyczące wprowadzenia podatku od wartości dodanej i akcyzy wiązały się także z 20- procentowym podatkiem na wyroby wojskowe. Wcześniej wyroby te były zwolnione z podatku obrotowego, a więc mogły być tańsze dla kupującego, czyli wojska. Wzrost ich cen, przy obniżeniu środków na zakupy wyposażenia technicznego armii, np. tylko w 1993 r. w stosunku do poprzedniego roku o 30 procent, powodował, że siły zbrojne nie mogły być miejscem ulokowania dużej części produkcji polskiego przemysłu obronnego.[144]

Alarmistyczne argumenty przedstawicieli wojska w ministerstwach gospodarczych, w których wskazywano m.in. na fakt zwolnienia ok. 50 procent pracowni-

---

[140] Zał. nr 5 do protokółu 3 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 10 stycznia 1992 r.
[141] Zob. *Biuletyn* Nr 127/I kad.
[142] Zob. zał. nr 8 protokółu 15 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 15 kwietnia 1992 r.
[143] *Biuletyn* Nr 318/I kad., s. 11.
[144] Por. *Biuletyn* Nr 976/I kad., s. 3.

ków sektora obronnego w przemyśle w latach 1990-1992 skutkowały uchwaleniem dezyderatu nr 3, na początku stycznia 1993 r. Sejm nie żądał jednakże skutecznie jego realizacji, bo posłowie zajęci byli bardziej lustracją i zmianą przewodniczącego KON.[145]

Posłowie Sejmu tej kadencji interesowali się nowymi propozycjami przemysłu zbrojeniowego i odwiedzali zakłady produkcyjne. KON przebywała m.in. w PZL-Okęcie, gdzie zapoznała się z prototypem samolotu „Skorpion". W prasie także sprawy te znajdowały szerszy oddźwięk.[146]

Początek pracy Sejmu II kadencji znamionował od początku zajęcie się przemysłem obronnym. Już w pierwszych dniach listopada 1993 r. grupa posłów podjęła próbę restytucji Centralnego Okręgu Przemysłowego, z żądaniem zagwarantowania na ten cel środków w budżecie 1994 roku.[147] Jeszcze większe poparcie zyskała w Sejmie rezolucja w sprawie wezwania rządu do ograniczenia tzw. listy negatywnej w eksporcie uzbrojenia i sprzętu wojskowego.[148] O sytuacji tego przemysłu obszernie donosiła prasa, a w drugim półroczu 1994 r., poza „sprawą drawską" był to drugi z „głównych" tematów „wojskowych".[149] Fakty te interesowały opinię publiczną i również z tego powodu posłowie podejmowali je na forum Sejmu.

18 stycznia 1993 r. cztery komisje sejmowe debatowały nad projektem rządowym ustawy o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Zamiary rządowe sprowadzały się do wyłączenia przedsiębiorstw państwowych, których liczbę ograniczano do 31, spod kierownictwa ministerstwa przekształceń własnościowych i przekazanie ich w gestię ministerstwa przemysłu i handlu, oddłużenie ich oraz wsparcie procesów restrukturyzacyjnych, by produkcja na potrzeby obronne nie decydowała zasadniczo o ich kondycji finansowej.[150]

---

[145] Zob. *Biuletyn* Nr 976/I kad. i Nr 983/I kad.

[146] Informacja o wizycie zob. Protokół 45 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 26 marca 1993 r., s. 33. Por. też np. *Wprost* nr 14 z 1993 r.

[147] Druk nr 96.

[148] Druk nr 304-A.

[149] Zob. np.: *Dziennik Bałtycki* z 6.04.1994 r., *Gazeta Wyborcza* z 14.04.1994 r., *Polityka* nr 40 1994 r., *Rzeczpospolita* z 28.10., 31.10-1.11., 5-6.11., 15.11., 19-20.11.1994 r.

[150] Zob. *Biuletyny* Nr 235/II kad. i Nr 356/II kad.

W połowie 1994 roku przedstawiciel MON, prezentując realizację budżetu oceniał nawet, że stan zakupów sprzętu i uzbrojenia uznać należy za bardzo dobry w porównaniu z 1993 r.[151]

Najważniejsze przedsięwzięcia Sejmu w związku z próbami posłów skuteczniejszego oddziaływania na rząd w celu poprawy sytuacji przemysłu zbrojeniowego przejawiały się na posiedzeniach komisji, które odbyły się 13 września 1994 r. oraz 3 i 11 października 1995 r. Podczas tych obrad omawiano wszystkie najistotniejsze kwestie polskiego przemysłu obronnego i lotniczego. Sejm kończył pracę w 1994 r. jeszcze jedną inicjatywą. Dotyczyła ona projektu uchwały, w której zapisano, że *„zwiększenie budżetu MON winno być wykorzystane na wzrost intensywności szkolenia i zakupy nowego uzbrojenia, przede wszystkim w przemyśle krajowym."*[152] Inicjatywa ta skutkowała m.in. tym, że w kilka miesięcy później rząd, rozliczając się z uchwały sejmowej informował Sejm o wspomnianym już zakończeniu prac nad programem restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010 z celem dostosowania go jego produkcji do potrzeb obronności oraz funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej.[153]

Zdecydowane stanowisko Sejmu skutkowało zaprezentowaniem parlamentarzystom wieloletniego programu restrukturyzacji tego przemysłu. Program ten został w Sejmie dobrze przyjęty. Komisje uzupełniły go dezyderatem do prezesa Rady Ministrów oraz naciskały na pilne uruchomienie strategicznych programów rządowych (SPR).[154]

Ożywiona działalność Sejmu w 1995 r. w analizowanym zakresie znalazła wyraz m.in. w dezyderacie nr 11, który uchwalono 29 listopada w celu poprawy sytuacji przemysłu lotniczego. Przy tej okazji zaobserwować można właśnie szczególnie dużą aktywność i skuteczność polskiego lobby przemysłowego.[155]

---

[151] *Biuletyn* Nr 647/II kad., s. 3.

[152] Druk nr 750.

[153] Zob. druki nr 1287 i 1371.

[154] Protokół 64 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 3 października 1995 r. Zał nr 4 i 8, Protokół 66 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 11 października 1995 r., *Biuletyn* Nr 1935/II kad.

[155] Protokoły 66 posiedzenia..., op. cit., s. 17, 35-38 i 77 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 29 listopada 1995 r. Tu, z udziałem przedstawicieli przedsiębiorstw produkcyjnych w dyskusji skierowano 52 pytania do reprezentantów rządu, w tym wiele dotyczyło właśnie przemysłu obronnego.

Jego wpływ uwidocznił się także w związku z pomysłem uchwały w sprawie powołania komisji do zbadania sprawy obrotu bronią i sprzętem oraz związanych z tym mechanizmów decyzyjnych w MON i MSW.[156]

W następnym roku do najistotniejszych form działalności Sejmu w omawianej sferze zaliczyć trzeba posiedzenia komisji ON w dniach 27 września i 8 listopada. Posłowie otrzymali wówczas zapewnienia, że są środki na uruchomienie SPR-ów. Nie byli jednak usatysfakcjonowani zakresem uzyskiwanego wglądu w zamówienia wojskowe.[157]

W 1997 roku sytuacja w tym sektorze przemysłu była według przedstawicieli rządu „wyraźnie lepsza". Reprezentant MON dziękował posłom za wsparcie w zdobyciu środków na zakupy uzbrojenia i sprzętu.[158]

W latach 1995-1996 sytuacja w większości zakładów przemysłu obronnego polepszyła się, a zamówienia wzrosły o 16 procent w 1996 r. Niektóre przedsiębiorstwa otrzymały odszkodowania za utrzymywanie w latach 1990-1992 w gotowości nie wykorzystywanych mocy produkcyjnych w zakresie obronności. Na ten proces nałożyło się odstąpienie partnerów Polski z Zachodu od ograniczeń COCOM i zgoda USA na eksport broni do naszego kraju bez ograniczeń.[159]

W drugiej połowie 1997 roku pojawiły się ponownie napięcia wokół nie rozwiązanych skutecznie kwestii dotyczących samolotu dla polskich sił powietrznych i śmigłowca „Huzar".[160]

Obiektywnemu procesowi ograniczeń zagrożenia wojną towarzyszyły zmniejszenia kwot budżetowych na obronę narodową w większości krajów świata. Co za tym postępowało, mniejsze były również zamówienia na produkty przemysłów zbrojeniowych. Zjawisko to musiało dotknąć również polski przemysł obronny i lotniczy. Zarówno ograniczenia płynące ze zmniejszonych zamówień Wojska

---

[156] Druk nr 1070.

[157] Zob. Protokóły 101 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 27 września i 105 posiedzenia tej komisji w dniu 8 listopada 1996 r.

[158] Protokół 116 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 10 kwietnia 1997 r., s. 30. MON uzyskało 420 mld. złotych. Zob. *Biuletyn* Nr 3967/II kad., s. 4.

[159] O COCOM zob. szerzej np. Z.Bako, Wojna ekonomiczna, Warszawa 1983, s. 85 i następne; *Gazeta Wyborcza* z 20.01. i 21.09.1995 r.; *Polska Zbrojna* z 3 i 9.10.1996 r.; *Rzeczpospolita* z 17.02., 27.10. 1995 r., 18.04. i 10.05.1996 r.; *Życie Warszawy* z 25-26.05.1996 r.

[160] Zob. np. informacje w *Rzeczpospolitej* z 15, 17 i 27-28.10., 6.11.i 17.12.1997 r.

Polskiego, barier eksportowych i zaległości płatniczych pogłębiały kłopoty tego działu gospodarki.

Sejm próbował zdecydowanie reagować na nową sytuację. Czynił to czasem przekraczając chyba swoje kompetencje, np. poprzez wymuszanie konkretnych zakupów lub odstępowanie od innych, które planowano dokonywać przez siły zbrojne. Na jego forum ujawniło się silne lobby przemysłu obronnego i lotniczego, które zyskało licznych zwolenników. Od początku jednak nierealne było utrzymanie status quo sprzed 1990 roku, co nie zawsze w Sejmie znajdowało zrozumienie i czasami posłowie postępowali, tak jakby mogło to być do urzeczywistnienia. Wyraźne impulsy wypływające z Sejmu inspirowały jednakże do podejmowania przez kolejne rządy działań w tym obszarze. Pojawiające się dość częste oceny wśród parlamentarzystów, że Polska naiwnie zrezygnowała z uczestnictwa w międzynarodowym handlu bronią i uzbrojeniem były o tyle słuszne, że skutkowały polityką późniejszego, trochę sztucznego podtrzymywania produkcji przemysłu obronnego i lotniczego m.in. za pomocą PMG. Po 1997 roku jeszcze szereg spraw z tym związanych pozostało do rozwiązania.

4.5. Oddziaływanie Sejmu na inne pozamilitarne elementy systemu obronnego państwa.

W układzie pozamilitarnym, obok omówionego w podrozdziale powyżej, ważnego jego ogniwa, jakim jest sektor obronny gospodarki narodowej, sytuują się elementy ochrony państwa i obrony cywilnej. Ich zadaniami głównymi są ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (m.in. po ogłoszeniu mobilizacji), ochrona granic, prowadzenie akcji ratowniczo-gaśniczych, działania kontrwywiadowcze i przeciwdywersyjne oraz ochrona ważnych obiektów służących zapewnieniu bezpieczeństwa militarnego kraju.

Zmiany w tych obszarach zainicjowane zostały jeszcze przed podjęciem reform w sferze militarnej. Nie wiązało się to jednak z chęcią, czy celową działalnością Sejmu zmierzającą do uregulowania tej właśnie materii. Decydowały o tym raczej względy o charakterze ideologiczno-historycznym. Wiązały się przede wszystkim z pragnieniem zerwania z przeszłością PRL w tej dziedzinie, wolą

zamanifestowania, że nowa władza buduje nowe struktury bezpieczeństwa demokratycznego państwa. Dlatego reformy zaczęto od policji i służb specjalnych. Prace z tym związane poważnie absorbowały Sejm, i - jak rzadko które - były one rozpatrywane obszernie w trakcie wielogodzinnych posiedzeń plenarnych. Tematyka policyjna i o Urzędzie Ochrony Państwa trafiła pod obrady Sejmu w lutym 1990 r. i była kontynuowana z dużym natężeniem w następnych miesiącach.[161]

W nowej ustawie regulującej status policji ustanowiono, iż jest to umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policji dano prawo użycia broni m.in. w celu odparcia niebezpiecznego zamachu na siedziby naczelnych organów władzy i administracji państwowej, a także na obiekty ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa.[162] I choć uprawnienia polskiej policji są nie tak szerokie, jak np. w Szwecji w odniesieniu do jej współudziału w zapewnianiu bezpieczeństwa militarnego, to pozostaje ona ważną strukturą dla SOP, z pewnością mającą istotniejszą rolę do odegrania niż np. straże przemysłowe, pocztowe, rybackie, leśne i in. oraz Służba Ochrony Kolei.

W 1990 roku Sejm rozpatrywał kwestie związane z zabezpieczeniem granicy państwowej. O Straży Granicznej debatowano podczas rozpatrywania projektów ustaw o służbie jej funkcjonariuszy i o ochronie granicy państwowej. Dyskusje toczyły się zarówno podczas obrad plenarnych oraz w komisjach: administracji i spraw wewnętrznych, stosunków gospodarczych z zagranicą i gospodarki morskiej i ustawodawczej.[163]

---

[161] Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lutego 1990 r., Warszawa 1990, s. 28-119; Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5 i 6 kwietnia 1990 r., Warszawa 1990, s. 128-216; druki nr 200, 201, 202, 223, 224, 304, 305, 306.

[162] Ustawę o policji Sejm uchwalił 6 kwietnia 1990 r. Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179. Cytaty pochodzą z: art.1 ust. 1 i art. 17 ust. 1. Szerzej zob. również Z.Galicki, Uprawnienia policji w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego i używania broni palnej [w:] Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne, 3(9)/93, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993, s. 48-53. Ustawę o Urzędzie Ochrony Państwa uchwalono także w dniu 9 kwietnia 1990 r. Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180.

[163] Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7 i 8 czerwca 1990 r., Warszawa 1990, s. 135-170 i 38 posiedzenia w dniach 12,13 i 14 września 1990 r, Warszawa 1990 , s. 223-232; druki nr 320 i 435 oraz *Biuletyn* Nr 703/X kad. i Protokół posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 4 lipca 1990 r.

W Sejmie tej kadencji do istotniejszych spraw dotykających podsystemu pozamilitarnego, które poddawano kontrolnej analizie zaliczyć należy próby wyłączenia obrony cywilnej (OC) - formacji skupiającej wówczas ok. 2 miliony członków, z tradycjami historycznymi zapoczątkowanymi w 1921 r. przez Społeczny Komitet Obrony Przeciwgazowej - ze struktur MON. Działo się to m.in. w ramach dyskusji o nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony.[164]

Interesującą nowością było usiłowanie powołania w Polsce gwardii narodowej. Zamiarem wnioskodawców z kręgów BBN było przekształcenie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych w nową formację. Planowano po 2000 r. tworzenie kolejnych jednostek, tak aby ich stan w czasie pokoju wynosił 20 tys., a w czasie wojny dwa razy więcej. Inicjatywa szybko skończyła się niepowodzeniem bowiem w przekonaniu posłów próbowano ją przygotowywać w tajemnicy przed Sejmem, a w sytuacji, gdy na żądanie posłów musiała być ona zaprezentowana w parlamencie, okazała się niedojrzała. W lutym 1993 r. przedstawiciel pomysłodawców argumentował za tworzeniem takiej formacji w taki oto sposób: „*Okazuje się, że gdybyśmy postawili wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej na „ścianie wschodniej", to jeden od drugiego byłby oddalony od 3 do 5 km. Jak w takiej sytuacji Straż Graniczna ma wykonywać zadanie uszczelnienia granicy państwowej ...?*"[165] Tego typu argumentacja i nieprzychylność w Sejmie dla propozycji wypływających w tym czasie z urzędu prezydenckiego, nie pozwoliły na jakąkolwiek szansę, by pomysł mógł znaleźć drogę do realizacji. Nie powracano do niego przez trzy lata, do 1996 i 1997 roku, kiedy to znowu, tym razem z kręgów rządowych, pojawiły się reminiscencje tamtej inicjatywy.[166]

W końcu sierpnia 1996 r. minister spraw wewnętrznych zapowiedział w Sejmie powrót do idei gwardii narodowej, a w miesiąc później dyskutowano o tym w komisjach sejmowych. Plany powołania zwartych oddziałów żandarmerii narodowej (pod taką nazwą próbowano wrócić do starego pomysłu - przyp. H.B.)

---

[164] Zob. np. *Biuletyn* Nr 147/X kad. s. 2-5 i in. O zamiarach wobec OC szerzej: *Biuletyn* Nr 1312/X kad. s. 4-5.

[165] *Biuletyn* Nr 1197/I kad., s. 4. Posiedzenie komisji stało się ponadto okazją do zainteresowania się posłów jednostkami wojskowymi będącymi w strukturze MSW.

[166] Zob. *Rzeczpospolita* z 3.1.1996 r., *Polska Zbrojna* z 26.9.1996 r. Zastępca szefa zarządu Obrony Terytorialnej w sztabie generalnym mówił w *Sygnałach Dnia* w Programie I Polskiego Radia w dniu 18.3.1997 r. tak, jakby zdecydowano już o tworzeniu gwardii narodowej.

uznano za kontrowersyjne.[167] W Sejmie zatem po raz wtóry idea gwardii narodowej lub w wersji innej - żandarmerii narodowej - nie zyskała poparcia.

Przekształcona OC wyraźnie ożywiła swoją działalność w 1995 r. Pisały o tym wszystkie organy prasowe mające krajowy zasięg. Ukazało się kilkadziesiąt publikacji informujących o szkoleniu absolwentów szkół wyższych na potrzeby OC, o ćwiczeniach, doświadczeniach innych krajów, kształceniu obronnym wojewodów w AON i in. Ta aktywność znalazła również odbicie w publikacjach z dziedziny nauk wojskowych.[168]

W Sejmie dobrze przyjęto nominację na stanowisko szefa obrony cywilnej kraju, osoby spoza wojska. Było to na początku 1997 roku i wiązało się z rozpoczęciem reformy centrum administracyjnego państwa. [169]

Sejm w latach 1990-1997 uregulował na płaszczyźnie prawnej i realizując funkcję kontrolną wpływał na rozwiązanie najważniejszych obszarów funkcjonowania elementów pozamilitarnych SOP. Jednakże tak, jak to widać było w przypadku idei gwardii narodowej, czy w innych kwestiach, których niedostatki obnażyła dotkliwie powódź w 1997 r., nadal liczne problemy pozostały do rozstrzygnięcia. Przede wszystkim w formie regulacji normatywno-organizacyjnych. Sprawy nie wiążą się wyłącznie z tak wąskimi - aczkolwiek ważnymi - zagadnieniami, jak np. system ratownictwa. Dlatego upoważniony może być wniosek, że parlament ma do podjęcia - w 1998 roku i latach następnych - więcej spraw w obrębie podsystemu pozamilitarnego, niż jest to w przypadku podsystemu militarnego SOP. W tej dziedzinie mógł on jednak w okresie minionych ośmiu-dziewięciu lat uczynić więcej.

4.6. Pozostałe zagadnienia z dziedziny obronności poddawane kontroli sejmowej.

Sejm w latach 1989-1997 podejmował rozliczne problemy, bardziej lub mniej związane z bezpieczeństwem militarnym. Przedmiotem zainteresowania izby były

---

[167] O założeniach dotyczących żandarmerii narodowej zob. zał. nr 4 Protokółu 100 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 25 września 1996 r. Szerzej również w *Biuletynie* Nr 2933/II kad. Pisał o tym m.in. także *Wprost* nr 11 z 1996 r.

[168] Można wskazać np. na dwa artykuły w *Zeszytach Naukowych* AON nr 3 z 1995 r.: M.Drozd, Struktury pozamilitarne w obronie państwa. Współdziałanie z siłami zbrojnymi i A.Kurant, Obrona cywilna - nowe spojrzenie.

[169] Zob. także komentarze prasowe. Np. *Polityka* nr 3 i *Polska Zbrojna* nr 18 z 1997 r.

np. następujące zagadnienia: szkolenie wojskowe, służba zdrowia w wojsku, służby specjalne, lustracja, działalność stowarzyszeń i organizacji paramilitarnych, pomoc wojska dla powodzian, apolityczność i cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi, sytuacja pracowników wojska, emerytów i rencistów wojskowych, ustawy o ratyfikacji trzech umów międzynarodowych, funkcjonowanie komisji lekarskich. Najczęściej posłowie zajmowali się jednak problematyką pracy wychowawczej w wojsku oraz współpracą wojskową i zaangażowaniem Polski w międzynarodowych strukturach bezpieczeństwa. Tym ostatnim zagadnieniom komisje Sejmów X, I i II kadencji poświęciły odpowiednio po kilka posiedzeń problemowych i w ostatnim przypadku ok. dwudziestu.

Problematyka wychowawcza podjęta została już we wrześniu 1989 r. Jeżeli jednak przedstawiciele MON i wojska forsowali ideę, która pojawiła się jeszcze przed „okrągłym stołem" zwaną „humanizacją życia wojskowego", to dla dużej części posłów najważniejsze były sprawy polityczne, ideologiczne i historyczne.[170] Mimo to problematyka ta stale powracała, choć jak widać różnie widziano rozłożenie akcentów w pracy wychowawczej w wojsku. KON w dezyderacie nr 1 zaakceptowała koncepcję przebudowy pionu wychowawczego Wojska Polskiego.[171] Połowa postulatów z tego dezyderatu nie doczekała się nigdy realizacji.[172]

5 grudnia 1990 r. cywilny wiceminister ON mógł już referować posłom pierwsze rezultaty wdrażania nowej koncepcji wychowania w wojsku. Wśród wniosków padł i taki, w którym argumentowano za „*wzmocnieniem roli służby wychowawczej poprzez rozszerzenie decyzyjnych kompetencji*".[173] Już wówczas pokładano duże nadzieje w powrocie do modelu wychowania żołnierskiego na tradycjach oraz pracy psychologów.

W Sejmie I kadencji dyskusje wokół problemów wychowawczych koncentrowały się przy okazji omawiania projektów ustaw „symbolicznych".[174]

---

[170] Zob. np. *Biuletyn* Nr 45/X kad. i 147/X kad. s. 5 i in.

[171] *Biuletyn* Nr 299/X kad. i Zał. nr 4 Protokółu 9 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 22 lutego 1990 r.

[172] Procesem wychowawczym miał kierować od pułku do okręgu wojskowego oficer w randze zastępcy dowódcy, a w jednostkach wojskowych miała powstać organizacja zrzeszająca kadrę zawodową.

[173] *Biuletyn* Nr 835/X kad., s. 4.

[174] Zob. np. *Biuletyn* Nr 223/I kad.

Sejm II kadencji odnosił się do tych spraw w związku z rozpatrywaniem regulaminów wojskowych. Najpełniej jednak KON potraktowała problematykę wychowawczą w siłach zbrojnych na swym posiedzeniu w dniu 17 stycznia 1995 r. Ujawniły się wówczas istotne różnice pomiędzy pionem cywilnym MON i sztabem generalnym. Również w tym obszarze działania MON wystąpiło dublowanie się kompetencji struktur cywilnych i wojskowych.[175] W podsumowaniu komisja oceniła, iż *„oczekuje na koncepcję wychowania w siłach zbrojnych"* oraz, że problematykę wychowawczą w armii należy traktować *„równie poważnie i wnikliwie jak kwestie związane z wyposażeniem technicznym."*[176]

Posłowie tej kadencji spędzili wiele godzin na dyskusjach o problemach wychowawczych w związku z przygotowaniem i w trakcie debaty o obronności oraz przy okazji rozpatrywania projektów ustaw o dyscyplinie i o ustroju sądów wojskowych.

Drugie z wymienionych wyżej zagadnień, które absorbowały najszerzej Sejmy poszczególnych kadencji wiąże się z postrzeganiem roli kraju w europejskich strukturach bezpieczeństwa militarnego. Kwestie z tym związane także od początku przemian ustrojowych rzutowały na tok prac sejmowych. Jako najważniejsze zadania uznano w 1990 r. ograniczenie roli Polski w UW i wycofanie żołnierzy radzieckich z terytorium kraju.[177] Pojawiały się coraz powszechniej inicjatywy ukierunkowane na zbliżenie wojskowe ze strukturami obronnymi Europy Zachodniej.

Jeszcze 5 grudnia 1990 r. wiceminister ON dementował w Sejmie informację, jakoby polski minister spraw zagranicznych miał powiedzieć, że Polska zabiega o przystąpienie do NATO. W pół roku później ten sam minister spraw zagranicznych, aczkolwiek jeszcze ostrożnie, ale publicznie podczas sesji plenarnej, mówił o możliwości *„...pewnego związku w perspektywie czasowej między systemem KBWE a UZE i NATO"*. Podkreślał potrzebę *„denacjonalizacji bezpieczeństwa"* i jego niepodzielności. Europa Środkowa według stanowiska Polski nie mogła też

---

[175] Zob. *Biuletyn* Nr 1193/II kad.
[176] Protokół 40 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 17 stycznia 1995 r., s. 60.
[177] *Biuletyn* Nr 434/X kad., Nr 847/X kad., Zał. nr 3 Protokółu 24 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 12 grudnia 1990 r.

być „*strefą szarą, buforową lub neutralną*".[178] Coraz powszechniej i odważniej, choć na razie w głosach indywidualnych, w parlamencie artykułowano polskie dążenie do NATO.

Za symptomatyczną należy uznać wizytę w Polsce w dniach 15-19 października 1989 r. dyrektora jednego z departamentów w połączonym dowództwie sił zbrojnych USA. Informacji o tej wizycie posłowie wysłuchali 9 listopada tego roku.[179]

W Sejmie I kadencji, na początku 1992 r. opozycja twierdziła, że nie ma „*...rozsądnej alternatywy dla wiązania się z NATO.*"[180] Natomiast przedstawiciel rządu mówił w KON, że „*...nasze członkostwo w NATO nie wchodzi w rachubę i o to się nie staramy.*"[181]

KON Sejmu II kadencji debatowała wielokrotnie na temat polskiej drogi do NATO. Praktycznie każde wydarzenie związane z tym tematem znajdowało odzwierciedlenie w pracach sejmowych. Można rzec, że zagadnienie to należało do najważniejszych w działalności KON. W 1995 r. posłowie zapoznani zostali z informacją rządu o aktualnym stanie dyskusji na temat rozszerzenia NATO. W następnym roku MON prezentowało koncepcję promocji polskich reform w zakresie obronności oraz o działaniach zapewniających interoperacyjność ze strukturami NATO.[182] Sejm zgodnie z propozycją MON wyraził zgodę na wydanie, m.in. 100 miliardów złotych na realizacje zadań wynikających z programu PdP. Niestety środki te resort wygospodarował kosztem rezygnacji z zakupów w krajowym przemyśle obronnym.[183]

W Sejmie II kadencji podjęto również uprzedzającą podpis prezydenta decyzję o trzech ustawach ratyfikacyjnych. Dotyczyło to: Traktatu o otwartych przestrzeniach, Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów i Umowy między państwami-

---

[178] *Biuletyn* Nr 835/X kad., s. 23 i Sprawozdanie Stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 i 28 czerwca 1991 r. , Warszawa 1991, s. 11-12.
[179] Zob. Protokół 4 posiedzenia Komisji Obrony Narodowej w dniu 9 listopada 1989 r.
[180] *Biuletyn* Nr 244/I kad., s. 32.
[181] Tamże, s. 13. Por. też komentarze w związku z wizytą w Polsce sekretarza generalnego NATO. *Wprost* nr 14 z 1992 r.
[182] Zob. np. *Biuletyny* Nr 301/II kad., 1621/II kad. i 1851/II kad.
[183] *Biuletyn* Nr 1150/II kad., s. 1. (kwoty wyrażone w starych złotych)

stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi Państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokółu Dodatkowego.[184]

Przy okazji dyskusji nad pierwszym z dokumentów w stanowisku klubu PSL wskazywano, że: „*Polska nie jest jeszcze organizacyjnie i technicznie przygotowana do realizacji traktatu.*"[185] Mimo to wnioski wszystkich klubów były jednoznacznie pozytywne. Interesujące było to, że co się rzadko w Sejmie zdarzało w podobnych przypadkach związanych z większością inicjatyw dotyczących obronności - zwłaszcza jej aspektów wynikających z porozumień międzynarodowych - była przyjmowana jednoznacznie pozytywnie, to tutaj trzech członków klubu współrządzącego głosowało przeciw lub się wstrzymało.[186] Można to traktować jako rzadki dysonans.

W okresie pracy tej kadencji Sejmu dwie inne sprawy były jeszcze obszernie potraktowane. Pierwsza z nich wiązała się z informacją rządu w sprawie wyniku śledztwa dotyczącego naruszenia apolityczności wojska. Podejmowano ją w trakcie 58, 63 i 64 posiedzenia plenarnego. Sytuację ocenił trafnie jeden z posłów opozycyjnych mówiąc, że Sejm „...*nie potrafi skutecznie, w oderwaniu od bieżącej walki politycznej podejmować problemów sił zbrojnych.*"[187] Konstatacja ta słuszna była w tym konkretnym czasie, okresie batalii wyborczej. Generalnie jednak nie jest uprawnione jej rozciąganie na całość prac sejmowych. Wspomniana informacja nie została przyjęta przez Sejm i to zdecydowanie.[188]

Drugą z sejmowych inicjatyw była rezolucja w sprawie wezwania rządu Rzeczypospolitej Polskiej do opracowania zmian funkcjonowania komisji poborowych. Tę z kolei Sejm przegłosował bez głosów przeciwnych.[189]

---

[184] *Biuletyny* Nr 1008/II kad., 1314/II kad., 3079/II kad. oraz druki nr 507, 592, 1885.
[185] Sprawozdanie Stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14, 15 i 16 grudnia 1994 r., Warszawa 1994, s. 49.
[186] Tamże, zał. nr 3, s. 62-64.
[187] Sprawozdanie Stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25, 26 i 27 października 1995 r., Warszawa 1995, s. 211.
[188] 283 głosy przeciw na 350 posłów biorących udział w głosowaniu. Sprawozdanie Stenograficzne z 64 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 i 9 listopada 1995 r., Warszawa 1995, s. 8.
[189] Sprawozdanie Stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 i 12 kwietnia 1996 r., Warszawa 1996, s. 74. Zob. również druki nr 1464 i 1564 oraz *Biuletyny* Nr 2278/II kad. i 2306/II kad. Rezolucję opublikowano w M.P. z 1996 r. Nr 27, poz. 279.

W sytuacji, gdy więcej niż co drugi na dziesięciu z młodych mężczyzn dostawał negatywną ocenę o zdolności do pełnienia czynnej służby wojskowej częściowe wycofanie się Sejmu z przyjętych w ustawie o kulturze fizycznej z 18 stycznia 1996 r. zamiarów zwiększenia w szkołach podstawowych i średnich liczby godzin wychowania fizycznego traktować można jako sprzeczne z interesami bezpieczeństwa militarnego Polski.[190]

4.7. Stosowanie innych form i środków kontroli sejmowej - interpelacje, zapytania i kontrole NIK.

Dopełnieniem funkcji kontrolnej Sejmu było realizowanie innych jeszcze, niż to opisano dotąd, form kontroli. Wśród nich wymienić można jako najistotniejsze - służące lepszej kontroli parlamentarnej nad poczynaniami rządu: instytucję interpelacji, zapytań i oświadczeń poselskich, prezentacje informacji rządowych lub resortowych, wyjazdy kontrolne komisji i posłów oraz działalność NIK i RPO. Wymienione formy, choć dotyczyły całokształtu uprawnień Sejmu, to również rozciągały się na sferę dotyczącą obronności, w tym spraw związanych z bezpieczeństwem militarnym kraju. Efektem korzystania z tych form przez całą izbę, jej poszczególne organy lub posłów były np. uchwały, sprawozdania, stanowiska, rezolucje, opinie, dezyderaty, postulaty, wystąpienia. Źródłem uzupełniającym była korespondencja obywateli, zarówno do Sejmu i jego marszałków, posłów oraz NIK i RPO.

Spośród podjętych przez Sejmy X, I i II kadencji wszystkich uchwał, w zasadzie bezpośrednio spraw obronnych dotyczyło tylko po jednej uchwale dla każdego z Sejmów, w tym najistotniejsza dotycząca podstawowych problemów obronności państwa, o której już w rozprawie napisano. (Zob. również aneks nr 3.)

W latach 1989-1997 liczba interpelacji i zapytań poselskich rosła, przy czym znaczenie tych form aktywności poselskiej się zmniejszało. W Sejmie X kadencji zanotowano 619 interpelacji i 152 zapytania.[191] Z tego spraw związanych z bezpieczeństwem militarnym dotyczyło 13 interpelacji i kilkanaście zapytań. Niestety nie

---

[190] Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Sejmu w dn. 11 i 12 grudnia 1997 r., Warszawa 1998.

podejmowano w nich spraw większej wagi. W zasadzie tylko dwie interpelacje można zakwalifikować jako istotniejsze. Dotyczyły one intensyfikacji działań dla przyspieszenia przejmowania terenów i obiektów wojskowych dla celów cywilnych w związku z ograniczeniem liczebności wojska i wycofaniem wojsk radzieckich z Polski. Wśród zapytań do najważniejszych zaliczyć można pytania o problem przekazywania obiektów wojskowych.

Posłowie Sejmu I kadencji korzystali 773 razy z interpelacji. Od 17 do 25 z nich można zakwalifikować jako związane z obronnością. Stanowiłoby to ponad 3 procent ich ogółu. Poruszano w nich m.in. kwestie: restrukturyzacji przemysłu obronnego, relacji rządu i BBN, ochrony granicy wschodniej, dostępu Polski do zaawansowanych technologii i towarów objętych zakazem COCOM, likwidacji niektórych garnizonów, zabezpieczenia interesów obronnych w procesie prywatyzacji, funkcjonowania ustaw. Wszystkie te interpelacje można podzielić na cztery grupy:

- bezpośrednio związane z problematyką obronności, np. o funkcjonowaniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP;
- pośrednio związane z obronnością, np. dotyczące tajemnicy państwowej i służbowej;
- socjalne, związane z siłami zbrojnymi;
- roszczeniowe, np. żądania skrócenia służby wojskowej ze względu na naukę.

Pośród 508 zapytań tylko ok. 20 z nich może być obiektem naszego zainteresowania. Posłowie interesowali się m.in. udziałem Polski w misjach pokojowych w Jugosławii i Kambodży, tworzeniem gwardii narodowej, sytuacją w zakładach przemysłu obronnego, podejmowaniem przez obywateli polskich służby w armiach innych państw.

W Sejmie II kadencji posłowie wnieśli 2604 interpelacje. Pod obrady całego Sejmu trafiło ich jednak tylko dwudziesta część. Analizując np. napływ interpelacji kierowanych do ministra ON, można stwierdzić, że w okresach 6-8 tygodniowych, gdy w Sejmie zgłaszano średnio po 100-200 interpelacji, to do kierującego resortem MON adresowano ich po kilka. Stosunkowo dużo ich skierowano w okresie

---

[191] Te i kolejne dane liczbowe podano na podstawie Skorowidzów do Sprawozdań Stenograficz-

czerwiec-październik 1996 r. Wtedy minister ON był, po prezesie RM i ministrze finansów, trzecim adresatem tego rodzaju wystąpień.

Na przełomie 1989 i 1990 r. interpelacje i zapytania zaczęły odzyskiwać znaczenie takie, jakie przypisuje im się w krajach demokratycznych. W kolejnych latach jednak - i dotyczy to również sfery obronności - zatracały ten charakter i przestawały być ważnym i skutecznym narzędziem pracy posła. Mimo to dzięki tej instytucji Sejm mógł lepiej realizować swoją funkcję kontrolną, a posłowie pełniej zapoznawali się z realiami obronnymi kraju. Rząd musiał na nie reagować i czynił to, choć czasami z opóźnieniem.[192]

Niestety tak, jak i w innych obszarach tematycznych, instytucja interpelacji „dewaluowała się". Zdecydowana większość nich dotyczyła spraw mniej ważnych z punktu widzenia obronności kraju. Były to najczęściej pytania adresowane do prezesa RM lub ministra ON poruszające kwestie wynikające z chęci reagowania posłów na konkretne, jednostkowe zdarzenia w armii (np. wypadki lotnicze, zabór mienia, premie wypłacane generałom przez prezydenta, i in.) W przypadku zapytań poselskich również typowe było, że poruszano w nich najczęściej liczne sprawy o mniejszym znaczeniu. Ta forma działalności Sejmu także zatracała sens praktyczny w porównaniu do tego, co o niej zapisano w regulaminie Sejmu.[193]

Rząd i ministrowie ON prezentowali w Sejmie różne informacje. Były wśród nich takie, jak np. na temat apolityczności wojska, czy też jedna z najważniejszych, informacja w sprawie podstawowych problemów obronności państwa. Większość z nich była przyjmowana, kilka odrzucono. Przypomnijmy, że odrzucenie informacji rządowej nie rodziło skutków prawnych, a jedynie mogło wskazywać na nieusatysfakcjonowanie Sejmu i ewentualną chęć powrotu do sprawy. Jak zatem widać i tę sposobność do kontroli rządu Sejm wykorzystywał.

W działalności kontrolnej Sejm posługiwał się swoimi komisjami. Realizowały one zadania również poprzez wyrażanie opinii w określonych sprawach

---

nych Sejmów trzech kadencji poddanych analizie. Zob. także aneks nr 7.

[192] Minister obrony informował w 1993 r. np., że w 1992 r. prawie 7 tys. żołnierzy zawodowych było karanych dyscyplinarnie. Zob. Odpowiedzi na interpelacje nadesłane po opublikowaniu zarządzenia prezydenta RP o rozwiązaniu Sejmu, Warszawa 1993, s. 65-68.

[193] Zob. ciąg pytań do ministra ON i jego odpowiedzi podczas 53 posiedzenia Sejmu. Sprawozdanie Stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 28, 29 i 30 czerwca 1995 r., Warszawa 1995, s. 147-153.

i przyjmowaniu dezyderatów. Komisje obrony narodowej Sejmów X, I i II kadencji przygotowały ich łącznie 49. Na dezyderaty komisje otrzymywały odpowiedzi.

Komisje obrony narodowej w całych składach lub ich delegacje przebywały na poligonach, w jednostkach wojskowych, w zakładach przemysłu obronnego i innych miejscach, gdzie na bieżąco próbowały weryfikować swoją wiedzę w określonych sprawach. W okresie pracy Sejmów trzech kadencji zanotowano 39 wyjazdów grupowych.[194]

Polskie Lobby Przemysłowe starając się rozszerzyć zainteresowanie przemysłem obronnym wśród posłów i wyjść poza KON próbowało organizować wizyty w zakładach przemysłowych i wojskowych instytutach badawczych.[195]

Istotnej wagi - i bodajże najskuteczniejszym - instrumentem kontroli była dla Sejmu Najwyższa Izba Kontroli. Z jej rocznymi sprawozdaniami i informacjami z przeprowadzonych kontroli w części dotyczącej obrony narodowej zapoznawały się i akceptowały prezydium Sejmu i KON. Do planów kontroli, przyjmowanych przez prezydium Sejmu, włączyła się także KON i zlecała jej część zadań kontrolnych według swoich potrzeb.[196] NIK przekazała komisjom 33 informacje.

Zarówno sprawozdania NIK, jak i udział jej przedstawicieli w posiedzeniach KON pozwalają stwierdzić, że praca tej instytucji była skutecznym orężem Sejmu w badaniu problemów obrony narodowej. Jej kontrole przekładały się na podejmowanie działań naprawczych przez MON lub inne instytucje państwowe.[197]

Podkreślić trzeba, że NIK na trwałe i coraz szerzej zajęła się problematyką wojska i obronności. Świadczą o tym również inne przykłady, w tym z 1997 r.[198]

---

[194] Pobyty posłów w jednostkach i instytucjach podległych MON spotykały się początkowo z różnym przyjęciem. Próbowano je uregulować m.in. zarządzeniem szefa sztabu generalnego nr 42 z dnia 22 września 1989 r. o postępowaniu wobec posłów uprawnionych do wizytowania jednostek wojskowych. Tekst tego zarządzenia nie był publikowany.

[195] Zob. relację z takiej wizyty komisji edukacji, nauki i postępu technicznego. *Polska Zbrojna* z 23.03.1995 r.

[196] Zob. *Biuletyn* Nr 74/II kad., s. 18. KON Sejmu II kad. zleciła np. trzy takie kontrole.

[197] W wykonaniu zaleceń NIK wydawano wytyczne i instrukcje. Zob. np. Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1995 r., Warszawa 1996, s. 265-268.

[198] Prezes NIK w wywiadzie udzielonym Sygnałom Dnia, Program I Polskiego Radia w dniu 3 stycznia 1997 r., wymienił sprawę nadzoru kadry zawodowej nad pełnieniem służby przez żołnierzy zasadniczej służby wojskowej jako jednego z istotniejszych obszarów kontroli NIK w 1997 r, poza jej typowymi zadaniami kontroli budżetu i administracji państwowej. O badaniu przez izbę zjawiska tzw. fali donosiła także prasa. Zob. *Rzeczpospolita* z 10.12.1997 r.

Sejm korzystał także z wyników pracy Rzecznika Praw Obywatelskich. Z jego informacjami zapoznawana była cała izba oraz KON. Rzecznik i przedstawiciele jego biura wizytowali corocznie po kilkadziesiąt jednostek i instytucji podległych MON i MSW. Urząd ten przyczyniał się do weryfikowania decyzji podejmowanych przez Sejm.[199]

Źródłem informacji dla Sejmu pozostawała także korespondencja do niego napływająca od obywateli. Problematyka szeroko ujmowanych zagadnień związanych z obronnością nie miała w niej szerokiego zasięgu. W Sejmie I kadencji np. jej udział nie przekraczał 1,5 procent, ale było to dwa razy więcej niż kwestie związane z ochroną środowiska.

O pracy komisji śledczych i nadzwyczajnych już wzmiankowano wcześniej. Nie miały one w większości przypadków naszym zdaniem - poza głównie aspektami spektakularnymi - zasadniczego znaczenia dla spraw obronnych. Chociaż zaburzały planowy tok prac sejmowych i spowalniały tempo dokonywania koniecznych zmian.

4.8. Konkluzje.

Funkcja kontrolna Sejmu realizowana była w sposób zróżnicowany. Sejmowi udawało się bardzo sprawnie ją pełnić w dłuższych okresach, ale bywało i tak, że znajduje uzasadnienie opinia marszałka Sejmu o jej zaniedbaniu.[200]

Wydaje się, że Sejm potrafił i wykorzystywał przewidziane prawem środki i możliwości wpływania na działania rządów, posuwając się czasami do zbyt daleko idących ingerencji w suwerenność decyzji władzy wykonawczej. Osiągano skuteczność, czasem spektakularną i nie zawsze służącą przyspieszaniu reform w sferze obronności. Zdarzało się, iż Sejm zbyt długo zajmował się niektórymi problemami, które poddano kontroli. Być może był zbyt uległy wobec niektórych koncepcji kolejnych ministrów obrony. Nie zajął np. zdecydowanego stanowiska co do określenia wielkości armii. Wydaje się, że godził się na proces powolnej redukcji stanów osobowych sił zbrojnych, wymuszony ogólna tendencją europejską oraz przede wszystkim jednak uwarunkowaniami budżetu MON.

---

[199] Zob. jak pokaźne miejsce znajdują sprawy dotyczące obronności w rocznych sprawozdaniach RPO przedkładanych marszałkowi Sejmu. Np. druki Sejmu II kadencji nr 259 i 869.

[200] *Biuletyn* Nr 22/II kad. , s. 4.

Realizacja tej funkcji dobrze przebiegała zwłaszcza w odniesieniu do budżetu oraz dokonywanych ocen wdrażania ustaw.

Praca komisji sejmowych w zakresie realizacji funkcji kontrolnej dobrze służyła Sejmowi. Była ona skutecznie wspomagana dokonaniami NIK i RPO. Jednak nie najlepiej potrafiono zadbać o odpowiednie zaplecze eksperckie i jego wykorzystanie.

Posłowie w wystąpieniach indywidualnych nie zawsze umiejętnie korzystali z interpelacji i zapytań. Ich ranga uległa pomniejszeniu. Sejm nie dopracował się skutecznej formy kontroli rządu w postaci odpowiednika brytyjskiego Opposition Days.[201] Dociekliwością poselską i potrzebami politycznymi tłumaczyć można jednak swego rodzaju „rozstrzał tematyczny" w zainteresowaniach parlamentarzystów sferą obronności.

Na skuteczności działalności kontrolnej musiały zaważyć i takie fakty, jak praca w dwóch skróconych kadencjach oraz nieduża liczba posłów pracująca dłużej niż w jednej kadencji sejmowej w obszarze obronności.(Zob. aneks nr 1)

Zauważalny był wpływ zainteresowania środków przekazu publicznego na przebieg prac sejmowych. Interesowały się one często sprawami nie zawsze najważniejszymi, ale z reguły kontrowersyjnymi. Skutecznie też zabiegały w izbie poselskiej o informacje z zakresu bezpieczeństwa militarnego kraju. Ich przedstawiciele dość licznie reprezentowani byli podczas posiedzeń KON.

---

[201] Zob. The British Parliament, London 1988, p. 40.

ZAKOŃCZENIE

Począwszy od 1989 r., Polska realizując w praktyce ideę porozumienia narodowego w postaci tzw. okrągłego stołu (6 lutego - 5 kwietnia 1989 r.) wkroczyła w etap przekształceń w organizacji państwa. Rozpoczął się proces poszukiwania sposobów przezwyciężenia zacofania cywilizacyjnego kraju i zaprowadzenia demokratycznych stosunków. Najważniejsze uzgodnienia „okrągłostołowe" obejmowały pluralizm polityczny, demokratyczny tryb powoływania przedstawicielskich organów władzy, wolność słowa, niezawisłość sądów. Decyzje, które zaczęto realizować już w kwietniu dokonaniem zmian w konstytucji oraz uchwaleniem ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, skutkowały wyborami 4 czerwca 1989 r. Rezultat tych wyborów był zaskoczeniem dla stron konfliktu. Stanowił on jednak jednocześnie początek określania zasad i kierunków transformacji systemowej, której proces był i jest najważniejszym wydarzeniem współczesnej Polski. Jej pozytywnej oceny można doszukiwać się w efektach demokratyzacji życia kraju oraz unormowania stosunków gospodarczych. Odpowiedź na pytanie o rezultaty prawie dziewięcioletniej działalności państwa w dziedzinie bezpieczeństwa jest trudniejsza i nie poddaje się równie jednoznacznej i pozytywnej ocenie. Wydaje się, że przez wiele lat brak było wizji modelu do którego Polska zmierza, by lepiej zapewnić swoje bezpieczeństwo w wymiarze militarnym. Dopiero ostatnie dwa-trzy lata dadzą się opisać jako bardziej zdecydowane działanie w kierunku na integrację z NATO. W Sejmie meandry naszych działań w tej dziedzinie skupiały się jak w przysłowiowej soczewce.

Sejm, mimo że nigdy nie cieszył się najwyższymi wskaźnikami zaufania publicznego, miał najwięcej, zarówno do zrobienia, jak i szans na znalezienie właściwej drogi wytyczającej kierunek tych zmian. Na świecie bowiem od lat miały miejsce liczne konflikty z użyciem siły zbrojnej. Europa też nie była wolna od nich, a źródła ewentualnej destabilizacji, wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa militarnego Polski można było lokować m.in. na Bałkanach czy na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Brak bezpośrednich zagrożeń typu militarnego oraz pierwszoplanowość przeciwdziałania innym zagrożeniom, np. typu gospodarczego czy społecznego, nie wymuszały podejmowania problematyki militarnej na pierwszym

planie pracy Sejmu. Mimo to izba podejmowała te kwestie, wydaje się wystarczająco szeroko i często.

W rozprawie poddano ocenie pracę Sejmu w takim właśnie zakresie. Próbowano określić skalę partycypacji Sejmu w dziele transformacji zagadnień obronnych i wojskowych. Wynikiem końcowym podjętych badań jest wniosek generalny, iż Sejm potrafił współkształtować procesy gwarantowania bezpieczeństwa militarnego Polski w trakcie kształtowania nowej organizacji państwa. Rezultaty dotyczące stanu, uwarunkowań i wyników prac Sejmu w zakresie bezpieczeństwa militarnego Polski muszą jednak być ocenione w sposób zróżnicowany.

Zarówno liczba posiedzeń plenarnych w latach 1989-1997, w toku których podejmowano problematykę bezpieczeństwa militarnego, prace komisji oraz dokumenty w postaci druków świadczą o tym, że Sejm przykładał należytą uwagę do tych spraw.

W zakresie dotyczącym kompetencji Sejmu w sprawach obronnych można stwierdzić, że izba poselska pod tym względem, w porównaniu z parlamentami innych państw, sytuowała się pomiędzy rozwiązaniami dającymi duże uprawnienia (np. Kongres Stanów Zjednoczonych) a mniejszymi (np. Francja, czy Republika Czeska). Przy czym kolejne zmiany konstytucyjne w latach 1989-1997 powodowały rozwój sytuacji Sejmu w kierunku tej drugiej grupy państw.

Z pewnością należy odnotować poprawę w sferze związanej z transformacją prawa dotyczącego bezpieczeństwa kraju militarnego. Uzyskany postęp w postaci kilkudziesięciu nowych regulacji ustawowych, zwłaszcza dokonany w okresie II kadencji Sejmu, nie jest jednak w pełni zadowalający. Szczególnie krytycznie należy ocenić brak nowych regulacji ustawowych zawartych dotychczas w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, pochodzącej z 1967 r., oraz brak przede wszystkim spójnego systemu prawnego, który pozwalałby sprawnie funkcjonować państwu w warunkach zagrożenia wojennego. Krytyczną ocenę Sejmu osłabia fakt niezadowalającej skuteczności rządów w pracy legislacyjnej, niedobór inicjatyw rządowych, ich jakość i terminowość realizacji licznych zapowiedzi w tym zakresie. Te z kolei mogą szukać usprawiedliwienia w charakterystycznym nie tylko dla Polski zjawisku krótkotrwałości pracy kolejnych ekip rządowych.

W sytuacji braku bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Polski, trudno było oczekiwać większego, niż uczynił to, zaangażowania Sejmu w sprawę finansowania potrzeb obronnych kraju. Lata pomiędzy 1989 a 1997 r. przyniosły w pracach Sejmu liczne zmiany w podejściu posłów do budżetu ON, jego prezentacji ze strony rządu, zakresu ingerencji Sejmu w jego strukturę. Dwu rzeczy nie zdołano osiągnąć. Nie spowodowano zmiany niekorzystnej struktury budżetu MON oraz bezskutecznie zabiegano o wydatny wzrost realnych nakładów na obronność po jego gwałtownym załamaniu na początku lat 90-tych. Można również mówić o pewnym błędzie Sejmu, który podtrzymywał przedstawicieli wojska w iluzji o możliwości wydatniejszego zwiększenia środków finansowych na obronność. Albowiem to właśnie obronność ponosiła konsekwencje kryzysu finansów państwa i długo nie mogła doczekać przełamania tendencji do redukcji w tym zakresie. I choć budżet ON zaczął wzrastać, to nadal nie mógł zadowalać, nie był na tyle duży, by zaspokoić potrzeby wojskowe. Pomimo tego znaczenie militarne Polski w świecie było w 1995 r. większe niż znaczenie gospodarcze, a potencjał militarny Polski obniżył się w latach 1985-1995 w skali mniejszej niż grupy krajów Europy Wschodniej.[1]

Główne problemy obronności nie znajdowały długo właściwego i kompleksowego potraktowania w Sejmie. Dlatego, gdy doszło w 1995 r. do specjalnej debaty na temat obronności i wojska wiazano z nią zbyt duże nadzieje. Ponadto przytłumiona wydarzeniami bieżącymi nie mogła zadowolić uzyskanymi wynikami. Jest zrozumiałe, że problematyka bezpieczeństwa militarnego nie mogła przewijać się stale w działalności posłów, ale w tych okresach, kiedy zagadnienia z nią związane podejmowano, Sejm winien realizować je efektywniej.

Sejm jako organ zwierzchniej kontroli i nadzoru nad rządem dopuścił chyba do zbyt wielu prób poszukiwania konkretnych rozwiązań w zakresie kształtu sił zbrojnych, kierowania nimi, relacji podległości w MON i jego struktur, ingerował w zakupy i zamówienia wojskowe, etc.

---

[1] Zob. K.Polarczyk, Gospodarka i bilans militarny. NATO i Polska na tle świata, Raport nr 109, BSE, Maj 1997, Warszawa 1997, s. 60-61.

W zakresie problematyki bezpieczeństwa militarnego, może poza sprawami związanymi z budżetem MON, Sejm pracował w dłuższych okresach nierówno i nieplanowo. W poszczególnych kadencjach, zwłaszcza w Sejmach X i I kadencji, mieliśmy do czynienia z uderzającymi podobieństwami do sytuacji ich odpowiednika u zarania niepodległej Polski w okresie II Rzeczypospolitej. Na podejmowaniu spraw obronnych odciskały się konfrontacyjne postawy posłów oraz brak doświadczenia i umiejętności pracy w parlamencie. Odrębnym i interesującym zagadnieniem badawczym był udział grupy posłów wojskowych w Sejmie X kadencji. Ich swego rodzaju misja skończyła się dość dawno, ale nie doczekała się poddania refleksji naukowej, poza nielicznymi relacjami indywidualnymi, a jest to rzecz godna uwagi. Przy czym wyraźnie trzeba podkreślić, że w Sejmie nie zawsze działało proste przełożenie liczby posłów określonej grupy zawodowej na zabezpieczenie interesów konkretnej sfery życia państwowego. W Sejmie II kadencji przykładowo było ponad 60 posłów - nauczycieli, a czy Sejm zdołał rozwiązać lepiej sprawy oświaty niż obronności?

Sprawa profesjonalizmu posłów w podejmowaniu spraw bezpieczeństwa militarnego ma ważne znaczenie. Jeżeli na początku polskiej transformacji do Sejmu trafili często ludzie, którzy z polityką mieli wcześniej mało wspólnego i jeszcze mniej z obronnością, którzy dostając się do struktur władzy państwowej nie mogli znać mechanizmów jej funkcjonowania, to po kilku latach, jakie upłynęły od wyborów w czerwcu 1989 r., należy stwierdzić, że nadal za mało liczni są posłowie, którzy mogą kompetentnie i efektywnie uczestniczyć w pracy Sejmu nad problemami obronności. Upłynęły trzy kadencje Sejmu, a w dalszym ciągu kadra cywilna w obszarze dotyczącym bezpieczeństwa militarnego jest ciągle nieliczna. Nadal zbyt mały jest krąg polityków znających dogłębnie problematykę obronności. Na tym polu Sejm nie zanotował osiągnięć. Sprawy wojskowe nie cieszą się większym zainteresowaniem posłów.

Partie polityczne i ich reprezentanci w Sejmie długo nie miały koncepcji postępowania w sprawach dotyczących bezpieczeństwa militarnego. Dochodziło do zajmowania przypadkowych stanowisk w obrębie tego samego ugrupowania politycznego. Prawie wcale sprawy te nie były przedmiotem uzgodnień klubowych.

Paradoksalnie, może dlatego łatwiej osiągano zgodę i porozumienie w kwestiach obronności.

Sejm osiągał cele, które zgodnie zamierzał realizować. Oddzielenie partii politycznych od wojska było celem pierwszym i zasadniczym na początku przemian. Sejm X kadencji zrealizował to zadanie. Uzyskiwanie zgody zerwane zostało w Sejmie I kadencji.

Zaplecze eksperckie nie zawsze również przyczyniało się do poprawy efektywności pracy Sejmu. Uwaga ta dotyczy także bezpośrednio osób wojskowych. Rzadko siły zbrojne przemawiały jednym, zgodnym głosem. Prawie zawsze posłowie znajdowali odrębne zdania wojskowych, nawet wówczas, gdy oficjalnie oficerowie zajmowali określone stanowisko w komisjach czy podkomisjach sejmowych.

Sejm podejmował wszystkie najważniejsze dla bezpieczeństwa militarnego sprawy, w tym zasadnicze związane z SOP. Wydaje się jednak, że nie dość konsekwentnie wpływał na formułowanie zadań, rozliczanie rządów z przyjętych wobec obronności zobowiązań, nieskutecznie inspirował zmiany (np. w strukturze sił zbrojnych), za łatwo godził się na różne wizje wojskowych i ministrów ON, które okazały się błędne lub nierealne, okresowo tylko dynamizował swoje prace legislacyjne. Dlatego nie zdołano rozwiązać wielu problemów i zaspokoić optymalnego poziomu potrzeb wynikających z konieczności obronnych. W tym samym czasie w Sejmie nie rozwiązano również innych ważkich zadań, np. w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, ale nie stanowi to usprawiedliwienia dla izby w dziedzinie podjętej w rozprawie.

Sejm szukał przysłowiowego złotego środka, ani nie wpłynął na wzrost nakładów finansowych na obronę narodową, ale też przeciwstawił się skutecznie ich nadmiernemu ograniczeniu, np. poniżej 2 proc. PKB. Również w sprawie wielkości i struktury wojska nie wspierał skrajnych koncepcji obliczonych na tworzenie małej armii, nie burzył też starych struktur. To przyczyniło się do osiągnięcia tylko częściowych pozytywnych rezultatów. Prace sejmowe zatem nie wpłynęły na istotne pogorszenie stanu bezpieczeństwa militarnego Polski, ale też i nie wzmocniły go w tym wymiarze.

Nie udało się ukształtować w Sejmach po 1989 r. swoistego lobby proobronnego (poza spektakularnymi sukcesami grup posłów związanych z przemysłem obronnym), którego prace przekładałyby się na skuteczniejszą promocję spraw obronnych w Sejmie, w tym efektywne przełożenie tego np. na budżet. Osiągnięto deklaratywne poparcie dla głównych problemów obronności (vide uchwała z 1995 r. przyjęta prawie jednogłośnie). Było to zjawisko typowe, zgodne z deklaracjami rejestrowanymi od lat w badaniach społecznych, które potwierdzały wysokie zaufanie do wojska jako instytucji. Podobnie zachowywali się posłowie, ale nie miało to większego znaczenia praktycznego.

Wydaje się, że Sejm winien zdecydowanie wkraczać w sferę obronności i skuteczniej przyczyniać się do rozwiązywania niektórych problemów w tej sferze życia państwowego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy dochodziło do istotnych sporów pomiędzy urzędem ministra ON, sztabem generalnym, urzędem prezydenckim (chociażby tak jak uczynił to w przypadku ustawy o urzędzie ministra ON, ale nie tak jak uczynił to w przypadku nakazania zakupów samolotu „Iryda" czy w postaci uchwały z 1995 r.).

Sejm zapewnił: podstawowe ustalenia prawne dotyczące funkcjonowania obronności, utrzymanie minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych, podtrzymanie zdolności produkcyjnych przemysłu obronnego, wzrost wiedzy elit politycznych o sprawach bezpieczeństwa. Przyczynił się poważnie do tego, że Polska w połowie lat 90-tych była jedynym państwem środkowoeuropejskim, które miało regulacje traktatowe ze wszystkimi sąsiadami (notabene problematyka ta była mało kontrowersyjna w Sejmie, ponadto brak silniejszego kontekstu militarnego spowodowały, że uznano za niecelowe szersze jej potraktowanie w rozprawie). Nie zdołał on mimo to przyczynić się do rozwiązania licznych istotnych problemów, które czekają na podjęcie. Byłyby to następujące konieczności: uzupełnienie legislacyjne m.in. poprzez uchwalenie następczyni ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP; wypracowanie decyzji dotyczącej wielkości i struktury sił zbrojnych; wdrożenie skuteczniejszego, wieloletniego systemu finansowania ON; zdecydowanie o sposobach postępowanie wobec przemysłu obronnego; zdynamizowania prac nad kompleksem spraw związanych z obronnym przygotowaniem społeczeństwa.

W związku z tym, że rola Sejmu była systematycznie, zwłaszcza po 1992 r. ograniczana do funkcji prawie, że „recenzencko-kontrolnych" wzrosło znaczenie efektywności prac władzy wykonawczej, jej inicjatyw legislacyjnych i organizatorskich w sferze bezpieczeństwa militarnego Polski. Sejm coraz bardziej przestawał być twórcą i kreatorem rozwiązań w zakresie obronności.

Rozwiązywanie głównych problemów dotyczących bezpieczeństwa militarnego kraju bez udziału Sejmu jest jednakże niemożliwe. I pomimo faktu, iż parlament pozbywał się części swoich kompetencji na rzecz egzekutywy, udział Sejmu w przyszłych rozwiązaniach dotyczących całokształtu SOP jest i będzie bardzo ważny.

Mimo wskazania na liczne obszary wymagające intensywniejszej i skuteczniejszej pracy Sejmu w latach następnych, sądzić można, że w parlamencie zdołano wykonać nawet więcej niż można było oczekiwać, zwłaszcza w obliczu różnych perturbacji i zagrożeń dla pracy Sejmu wynikających z niestabilności sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej Polski. Wkraczanie na scenę polityczną nowego pokolenia polityków może lepiej służyć przełamywaniu różnych kompleksów z przeszłości, pewnej widocznej dychotomii areny politycznej. Dlatego może łatwiej będzie w gremiach politycznych, w tym również w Sejmie, przełamywać działania dezintegracyjne, źle służące zawłaszcza wypracowaniu jednolitego systemu kierowania bezpieczeństwem militarnym kraju.

Sejm popełniał błędy i są to fakty nieodwracalne, ale ważniejsze jest, by znać je, wiedzieć o nich, nie powtarzać ich i wyciągać słuszne wnioski. Można oczekiwać, iż większość z nich została już popełniona. Właśnie temu, aby wiedzieć o nich więcej poświęcona była także niniejsza rozprawa. Przecież wiadomo jest - i dowodzą tego rezultaty prac Sejmu - że nie ma prostych rozwiązań dla problemów tak złożonych, jak bezpieczeństwo militarne Polski.

Wykaz wykresów

Wykres nr 1. Uproszczony schemat postępowania ustawodawczego .. 45

Wykres nr 2. Ustawy uchwalone z udziałem komisji ON 49

Wykres nr 3. Struktura wydatków na obronę narodową w 1995 r. 121

Wykres nr 4. Planowana struktura budżetu państwa na 1998 r. 123

Wykaz skrótów

AMW	Agencja Mienia Wojskowego
AON	Akademia Obrony Narodowej
BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BBWR	Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
BPI	Biuro Prasy i Informacji (MON)
BSE	Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
ChRL	Chińska Republika Ludowa
COCOM	Coordinating Committee /Komitet koordynacyjny zagranicznej polityki ekonomicznej najsilniejszych gospodarczo państw świata kapitalistycznego wobec państw socjalistycznych/
DN	dochód narodowy
25 DKP	25 Dywizja Kawalerii Powietrznej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
KPGBiF	komisja polityki gospodarczej, budżetu i finansów
KOK	Komitet Obrony Kraju
KSZ	komisja spraw zagranicznych
KON	komisja obrony narodowej
konst.	konstytucja
KOW	Krakowski Okręg Wojskowy
KU	komisja ustawowa
KSORM	Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów
MON	ministerstwo obrony narodowej
MSW	ministerstwo spraw wewnętrznych
MSZ	ministerstwo spraw zagranicznych
MW	marynarka wojenna
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBP	Narodowy Bank Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny

OC	obrona cywilna
ON	obrona narodowa
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PdP	Program dla pokoju
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
PKB	produkt krajowy brutto
PMG	plan mobilizacji gospodarki
POW	Pomorski Okręg Wojskowy
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RBN	Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczypospolita Polska
RPO	rzecznik praw obywatelskich
SOP	system obrony państwa
SPR	strategiczny program rozwoju
SZ	siły zbrojne
ŚOW	Śląski Okręg Wojskowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TWO	Towarzystwo Wiedzy Obronnej
u.k.	ustawa konstytucyjna (tu mowa o u.k. z 17 października 1992 r.)
UOP	Urząd Ochrony Państwa
URM	urząd rady ministrów
USA	Unitet Statet of America
UW	Układ Warszawski
UZE	Unia Zachdnioeuropejska
WAM	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
WLiOP	Wojska lotnicze i obrony powietrznej
WKU	wojskowa komenda uzupełnień
WOW	Warszawski Okręg Wojskowy

Aneks nr 1

WYKAZ POSŁÓW, KTÓRZY PRACOWALI W SEJMOWYCH KOMISJACH OBRONY NARODOWEJ CO NAJMNIEJ W DWÓCH KADENCJACH

Bronisław Komorowski, kad. I, II (III)

Adam Matuszczak, kad. X, I

Tadeusz Mazowiecki, kad. I, II, (III)*

Janusz Onyszkiewicz, kad.I, II, (III)**

Jerzy Szmajdziński, kad. I, II,(III)

Janusz Zemke, kad. X, I, II, (III)

* jest posłem Sejmu II kadencji, ale poza KON
** jest posłem Sejmu III kadencji i ministrem ON

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sekretariatu KON.

Aneks nr 2

NAJWAŻNIEJSZE PROJEKTY USTAW DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO POLSKI, KTÓRE BYŁY PRZEDMIOTEM OBRAD PLENARNYCH SEJMU

Sejm X kadencji (4.07.1989 r.-25.10.1991 r.):

- o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP *
- o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP
- o zmianie ustawy o zakresie działania ministra obrony narodowej oraz zasad kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP
- o przysiędze wojskowej
- o zmianie niektórych ustaw o służbie wojskowej (dot. 7 ustaw)*
- o Policji*
- o Urzędzie Ochrony Państwa*
- o ochronie granicy państwowej
- o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych
- o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin
- o znakach Sił Zbrojnych RP
- o dziedziczeniu i kultywowaniu tradycji oręża polskiego oraz ustanowieniu dnia Wojska Polskiego i świętach wojskowych

Sejm I kadencji (25.11.1991r.-29.05.1993 r.):

- o dziedziczeniu i kultywowaniu tradycji oręża polskiego oraz ustanowieniu dnia Wojska Polskiego i świętach wojskowych*
- o przysiędze wojskowej*
- o znakach Sił Zbrojnych RP*
- o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych
- o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji, UOP i Straży Granicznej oraz ich rodzin
- o Straży Granicznej*
- o Policji*
- o kontroli obrotu bronią
- o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP

Sejm II kadencji (14.10.1993 r.-4.10.1997 r.)

- o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin*
- o kompetencjach organów państwowych w sprawach obronności RP
- o urzędzie ministra obrony narodowej*
- o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych
- o zmianie ustawy o znakach Sił Zbrojnych RP*
- o zagwarantowaniu środków finansowych na obronę narodową

- o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin*
- o obrocie specjalnym z zagranicą
- o zmianie ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej*
- o służbie zastępczej
- o dyscyplinie wojskowej*
- o ratyfikacji umowy między państwami-stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla pokoju dotyczącej statusu ich sił zbrojnych oraz jej Protokołu Dodatkowego*
- o zmianie ustaw (m.in.): o broni, amunicji i materiałach wybuchowych; o powszechnym obowiązku obrony RP; o ochronie granicy państwowej; o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP
- o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych
- prawo o ustroju sądów wojskowych
- o zmianie ustaw o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i o wyższym szkolnictwie wojskowym*
- o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP*
- o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy*
- o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP*
- o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*
- o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego*
- o rezerwach państwowych oraz o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych*
- o zmianie ustawy o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa*
- o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*
- ustawy o ratyfikacji Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz zniszczeniu jej zapasów*
- o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*
- o ustanowieniu Medalu „Siły Zbrojne w Służbie Ojczyzny”*
- o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej*
- o ratyfikacji Traktatu o otwartych przestworzach*

* projekt uchwalony

Źródło: wyliczenie własne na podstawie analizy posiedzeń plenarnych Sejmu.

Aneks nr 3

UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 lutego 1995 r.

w sprawie podstawowych problemów obronności państwa

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym zadaniem i obowiązkiem władz państwa. Zgodnie z art. 8 przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na wagę funkcji wykonywanych przez Wojsko Polskie nie może ono być miejscem ścierania się różnych orientacji politycznych, samo też nie może być podmiotem politycznym. Każda taka próba mogłaby bowiem odbić się negatywnie na społecznym zaufaniu, jakie Wojsko Polskie sobie zdobyło, i osłabić słuszne przekonanie, że należy ono do całego narodu. Tak więc fundamentalna dla każdego demokratycznego państwa zasada całkowitej apolityczności wojska powinna być z całą skrupulatnością przez wszystkich przestrzegana.

Siły zbrojne, choć same nie mogą wpływać na politykę i kształt ustroju, stanowią ogromnie ważny instrument polityki państwa. To wszystko sprawia, że do rangi ustrojowej urasta problem zapewnienia właściwej cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Organem całkowicie odpowiedzialnym przed Sejmem za siły zbrojne i ich gotowość do wypełniania zadań jest Rząd, a w szczególności Minister Obrony Narodowej, który w związku z tym powinien być wyposażony w stosowne kompetencje.

Należy stwierdzić, że od 1989 r. trudności gospodarcze spowodowały drastyczne obniżenie świadczeń na obronę narodową. Ten proces powinien zostać odwrócony i budżet ministerstwa Obrony Narodowej powinien systematycznie

rosnąć, tak by najpóźniej do 31 grudnia 1997 r. osiągnąć 3 % produktu krajowego brutto. Zwiększenie budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej powinno być wykorzystane przede wszystkim na wzrost intensywności szkolenia i zakupy nowego uzbrojenia, zwłaszcza w przemyśle krajowym. Sejm oczekuje od Rządu określenia planowanych nakładów na obronę narodową co najmniej w perspektywie pięcioletniej, a także przygotowania wieloletniego planu rozwoju sił zbrojnych i reorganizacji systemu obrony państwa zgodnie ze zmienionymi potrzebami i uwarunkowaniami. Rząd powinien podjąć bardziej zdecydowane wysiłki zmierzające do odciążenia sił zbrojnych od balastu zbędnej infrastruktury, tak aby budżet resortu obrony narodowej wykorzystywany był na najważniejsze potrzeby obrony państwa. Potrzebne więc są nowe regulacje prawne i Sejm oczekuje od Rządu stosownych inicjatyw ustawodawczych.

Sejm zobowiązuje Rząd do przedłożenia informacji o stanie realizacji przedstawionych w uchwale postulatów do dnia 30 czerwca 1995 r.

Uwzględniając warunki ekonomiczne i geopolityczne naszego kraju, Sejm opowiada się za budową zintegrowanego systemu obronnego, umożliwiającego maksymalne wykorzystanie dla celów obronnych potencjału państwa i narodu.

Należy również zintensyfikować i kontynuować wysiłki na rzecz objęcia Polski i naszej części Europy strukturami bezpieczeństwa, takimi jak NATO i UZE.

Sejm z satysfakcją stwierdza, że mimo trudności żołnierze Wojska Polskiego dobrze wywiązują się ze stawianych zadań, za co wyraża im uznanie.

Źródło: M.P. z 1995 r. Nr 8, poz. 109.

Aneks nr 4. PRZYKŁADY OPINII KON W SPRAWIE BUDŻETU MON W LATACH 1989-1997.

OPINIA

3 pos.w dniu 10 I.1992 r.

130

Komisji Obrony Narodowej

ARCHIW SEJMOW

o projekcie ustawy w sprawie prowizorium budżetowego na okres od 1 I.do 31 III.1992 r.w części dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej

uchwalona na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 1992 r.

Na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 1992 r.Komisja Obrony Narodowej rozpatrzyła projekt ustawy o prowizorium budżetowym na okres od 1 I.do 31 III.1992 r.w części dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej.

Komisja wnosi o:

I. powiększenie budżetu MON na rok 1992 o kwotę niezapłaconych należności i zobowiązań za rok 1991,głównie z tytułu dostaw uzbrojenia i sprzętu /krajowego i z importu/ oraz budownictwa mieszkaniowego-wynoszącą 1.020 mld zł.

Pokrycie tej kwoty w budżecie państwa Komisja widzi w urealnieniu planowanych dochodów budżetowych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Ceł.Zwiększenie w/w dochodów można uzyskać przez intensywniejszą egzekucję podatków oraz uszczelnienie granic państwa przed napływem towarów bez poboru ceł.

II. zniesienie ograniczeń w eksporcie broni z wyjątkami wynikającymi z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ.

III. przyjęcie autopoprawek rządowych polegających na wprowadzeniu następujących zmian:

1. zmniejszenie ogólnej kwoty wydatków budżetowych z 5.028.613 mln zł do 5.010.113 mln zł,z jednoczesnym zwiększeniem budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o 18.500 mln zł /z tego na wynagrodzenia 11.000 mln zł/,

2. zwiększenie wydatków na wynagrodzenia w dziale "obrona narodowa z 2.100.000 mln zł na 2.339.500 mln zł,przy jednoczesnym zmniejszeniu pozostałych wydatków z 2.648.500 mln zł do 2.390.500 mln zł /zmiany te zawiera załącznik/.

ARCHIWUM SEJMOWE

Zmiana określona w pkt 1 uzasadniona jest przekazaniem 5 jednostek wojskowych z MON do MSW.

Zmiana określona w pkt 2 uzasadniona jest dodatkowymi obciążeniami resortu obrony narodowej wynikającymi ze znowelizowanych t.zw."ustaw wojskowych" /odprawy dla żołnierzy niezawodowych przy zwolnieniu,wynagrodzeniu osób powoływanych do odbycia ćwiczeń rezerwy itp/.

Zał.1

Przewodniczący Komisji

/Maciej Zalewski/

KANCELARIA SEJMU
Archiwum Sejmowe

Archiwum Sejmowe potwierdza, że drugostronna reprodukcja została wykonana z akt przechowywanych w tutejszym Archiwum w zespole (zbiorze)

SEJM RP I kad. (1991-93)
Protokół 3 posiedz. Komisji Obrony Narodowej.
T. I, k. 130

Warszawa, dnia 17.02.97

SPECJALISTA

Warszawa,dnia 17 listopada 1993 r.

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
KOMISJA OBRONY NARODOWEJ

Opinia Komisji Obrony Narodowej

w sprawie realizacji budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w roku 1992

Komisja Obrony Narodowej na posiedzeniu w dniu 16 listopada br rozpatrzyła i przyjęła sprawozdanie Rządu z wykonania budżetu państwa w 1992 roku w części dot. Ministerstwa Obrony Narodowej wraz z uwagami Najwyższej Izby Kontroli.

Komisja stwierdza,że w 1992 r.nastąpił dalszy spadek realnych nakładów na obronę narodową.Na pokrycie minimalnych potrzeb zabrakło 4 bln zł,zgłoszonych przez MON.Wywarło to negatywny wpływ na poziom wyszkolenia sił zbrojnych,stan gotowości bojowej i mobilizacyjnej,skalę koniecznych przemieszczeń jednostek oraz rozwiązywanie spraw bytowych kadry.

Zdaniem Komisji wyczerpały się rezerwy dalszej redukcji budżetu MON.Równocześnie występuje niekorzystna struktura wydatków w budżecie MON.Zwiększa się udział płac i pochodnych kosztem środków na szkolenie i zakupy nowoczesnego sprzętu.

Komisja uznaje za niezbędne zwiększenie w budżecie państwa środków na szkolenie wojska,dyslokację jednostek i zakupy nowocześniejszego sprzętu.Zakupy te powinny być dokonywane w pierwszym rzędzie w krajowym przemyśle zbrojeniowym.

KANCELARIA SEJMU
Archiwum Sejmowe

Archiwum Sejmowe potwierdza, że drugostronna reprodukcja została wykonana z akt przechowywanych w tutejszym Archiwum w zespole (zbiorze)

SEJM RP I kad (1991-93)

Protokół 3 posiedz. Komisji Obrony Narodowej

T. I, k. 131

Warszawa, dnia 17.02.97

SPECJALISTA

Komisja pozytywnie ocenia fakt,że mimo trudności,MON zrealizował w 1992 r.większość zaległych zobowiązań finansowych wobec przemysłu obronnego.

Komisja nie dostrzega istotniejszych uchybień w zakresie rzetelnego,zgodnego z przepisami realizowania budżetu MON.Wszelkie przypadki niegospodarności,m.inn.sygnalizowane w materiałach pokontrolnych NIK,powinny zostać jak najszybciej i z całą stanowczością wyjaśnione.

Komisja uważa za celowe,uwzględniając potrzeby i specyfikę wojska,przyjęcie przez Radę Ministrów założeń budżetu MON na conajmniej trzyletni okres.Umożliwiłoby to bardziej racjonalne planowanie i realizację dostaw dla wojska.

Przewodniczący Komisji

/-/Jerzy Szmajdziński

Opinia
Komisji Obrony Narodowej
uchwalona na posiedzeniu w dniu 30 listopada 1995 r.
dla
Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów

1. Komisja stwierdza, że zaplanowane wydatki budżetowe w wysokości 7.928.478 tys. zł – a razem z rezerwą celową – ok. 8.364.000 tys. zł, w tym 5.128.714 tys. zł w rozdziale obrona narodowa są realnie wyższe o 5,6% od wydatków w 1995 r. W ten sposób po raz pierwszy od 1986 r. planuje się wzrost udziału budżetu MON w PBK i budżecie państwa. Nie umożliwi to jednak odczuwalnej poprawy stanu wyszkolenia bojowego, gotowości mobilizacyjnej, poziomu techniki wojskowej i stanu zapasów, ze względu na wieloletnie opóźnienie.

2. Utrzyma się nadal niekorzystna, wewnętrzna struktura budżetu MON, zauważalna jest jednak dążność do jej zmiany, czego wyrazem jest planowany realny wzrost wydatków osobowych o 4,7% a pozostałych o 6,8%. Komisja pozytywnie ocenia zwłaszcza zwiększenie środków na remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realnie o 31,8%, na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego realnie o 21,6%, z tego 86,2% w przemyśle krajowym. Słusznie podejmuje się próby koncentracji środków na rozpoczęcie modernizacji wojsk lotniczych i obrony powietrznej kraju.

3. Za najważniejsze zadania Komisja uznaje zwiększenie środków na techniczną modernizację sił zbrojnych Komisja

   a/ występuje do Rady Ministrów o przygotowanie do 30.06.1996 r. projektu ustawy o programach modernizacyjnych polskich sił zbrojnych powiązanych z ich wieloletnim finansowaniem,

   b/ wnosi o wprowadzenie do ustawy budżetowej artykułu 39a o brzmieniu "W budżecie przewodniczącego KBN przeznacza się kwotę 80,0 mln zł na realizację SPR o dziedzinie obronności",

   c/ wnosi o upoważnienie Ministra Finansów do dokonania na wniosek Ministra Obrony Narodowej przeniesień z działu 95 – ubezpieczenia społeczne do działu 98 obrona narodowa kwot niewykorzystanych środków przewidywanych na wypłaty świadczeń emerytalno–rentowych,

   d/ występuje do Ministra Obrony Narodowej o przeznaczenie wszelkich oszczędności w zakresie utrzymania stanów osobowych na zakupy sprzętu i remonty.

4. Komisja zaleca Ministrowi Obrony Narodowej:

   a/ zakończenie do 31.03.1996 r. prac nad liczebnością i strukturą etatów żołnierzy w czasie pokoju,

   b/ zakończenia do 31.03.1996 r. prac nad strukturą i organizacją MON, uwzględniającą przyjętą przez Sejm ustawę o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej,

   c/ konsekwentne zmniejszanie infrastruktury i administracji wojskowej, zreorganizowanie potencjału usługowego, szkolnictwa i lecznictwa dla potrzeb sił zbrojnych.

5. Komisja stwierdza, że projekt budżetu MON na 1996 r. nie przewiduje środków na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem polskiego batalionu w Bośni. Doceniając potrzebę funkcjonowania tego batalionu Komisja występuje do Rady Ministrów o podjęcie decyzji dotyczącej zakresu i sposobu finansowania tego batalionu z uwzględnieniem środków spoza budżetu MON.

6. Komisja pozytywnie ocenia planowanie wydatku w wysokości 42 mln zł na zakup samolotów szkolno-bojowych. Decyzję o rodzaju i ilości kupowanych samolotów powinien podjąć Rząd. Powinna ona uwzględniać racje dotyczące parametrów bojowych, ekonomicznych i aspekty społeczne.

   Komisja uznaje za niewłaściwe przerwanie realizacji programu "IRYDA" do czasu rozstrzygnięcia dot. produkcji samolotu wielozadaniowego.

7. Komisja Obrony Narodowej zobowiązuje MON do informowania KON o zmianach w swoim budżecie.

Przewodniczący Komisji

/Jerzy Szmajdziński/

OPINIA

Komisji Obrony Narodowej
w sprawie projektu ustawy budżetowej
na 1997 r. w części dotyczącej MON
uchwalona na posiedzeniu w dniu 28 listopada 1996 r.

Komisja Obrony Narodowej po rozpatrzeniu w dniu 28 listopada 1996 r. projektu ustawy budżetowej w zakresie wydatków na obronność stwierdza że:

1) Zaplanowane wydatki budżetowe w części 30 budżetu państwa – Ministerstwo Obrony Narodowej na 1997 r. w wysokości 9.795.881 tys. zł oznaczają realne zachowanie wydatków tego resortu na poziomie 1996 r., zaś nominalny wzrost tych wydatków o 18% tj. 3% ponad zakładaną inflację, wynika wyłącznie z realnego wzrostu wynagrodzeń pracowników cywilnych, a także z wprowadzenia 22% stawki VAT na towary i usługi zamawiane przez wojsko.

   Oznacza to, że Rząd nie wywiązał się ze zobowiązań złożonych wobec Parlamentu w debacie nad Uchwałą Sejmu z 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa. Zgodnie z tym zobowiązaniem od 1997 roku następować miało coroczne zwiększenie budżetu MON w zakresie wydatków rzeczowych realnie o 3% ponad realny przyrost budżetu państwa. Odpowiedni przyrost w przedłożeniu rządowym na rok 1997 wynosi 0,6%. Do osiągnięcia deklarowanego poziomu brakuje co najmniej 155 mln zł.

   Po przeanalizowaniu najpilniejszych potrzeb wojska Komisja Obrony Narodowej stwierdza, że w budżecie brakuje środków na:

a) techniczną modernizację armii
   - zakup 20 czołgów PT 91 – na kwotę 98 mln zł
   - zakup 8 samolotów "BRYZA" 1R – na kwotę 80 mln zł
   - zakup dodatkowych 52 rakiet "Grom" – na kwotę 5,5 mln zł
   - zakup 10 armat przeciwlotniczych 23 mm – na kwotę 10 mln zł
   - modernizację 2 czołgów T–72 do PT 91 – na kwotę 6 mln zł
   - remont samolotów MIG–29 – na kwotę 17 mln zł

b) realizację części niebadawczej Strategicznych Programów Rządowych /zakup licencji i wdrożeń/ – na kwotę 30 mln zł

c) szkolenie i eksploatację

– dodatkowe środki na zakup paliwa dla lotnictwa i Marynarki Wojennej – na kwotę 40 mln zł

– dodatkowe środki na umundurowanie dla Marynarki Wojennej – na kwotę 12 mln zł

d) sfinansowanie utrzymania polskiego batalionu w Bośni – na kwotę 37 mln zł

RAZEM 335,5 mln zł

Komisja stwierdza, że w ramach przesunięć wewnątrz budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej możliwe jest sfinansowanie tych wydatków na kwotę 98 mln (na zmniejszenie wydatków na zakup systemów kierowania ogniem DRAWA T).

Komisja proponuje etapowe finansowanie programu "Bryza" 1R (80 mln) z wykorzystaniem kredytu, z czego w budżecie MON na rok 1997 – 20 mln.

Komisja uważa, że zgodnie z zapowiedzią Rządu koszty utrzymania batalionu w Bośni (37 mln zł) winny być finansowane z rezerwy ogólnej Rady Ministrów.

Komisja Obrony Narodowej wnioskuje do Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów o zwiększenie środków na wydatki rzeczowe MON o brakującą kwotę 140,5 mln zł.

Komisja stwierdza, że wygospodarowane środki wewnątrz budżetu MON powinny zostać przeznaczone na techniczną modernizację Sił Zbrojnych.

Komisja uważa za celowe powołanie wspólnego z Komisją Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów zespołu ds. monitorowania budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.

Przewodniczący Komisji

(Jerzy Szmajdziński)

OPINIA

Komisji Obrony Narodowej
w sprawie projektu budżetu MON na 1998 rok
uchwalona na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 1997 r.

Komisja po rozpatrzeniu projektu w dniu 9 grudnia 1997 r. stwierdza, że:

1. Projekt budżetu MON na 1998 rok został przygotowany w innym układzie niż w poprzednich latach. Wyodrębniono w nim wydatki rodzajów sił zbrojnych, wymiaru sprawiedliwości, prokuratury wojskowej i Wojskowych Służb Informacyjnych. Stanowi to realizację wysuwanych przez Sejm RP postulatów i poprawia przejrzystość budżetu. Komisja opowiada się za konsekwentnym wyodrębnianiem budżetów rodzajów sił zbrojnych i zwiększeniem kompetencji ich dowódców w zakresie planowania i realizacji wydatków.

2. W 1998 roku zaplanowano dochody w wysokości 34.844 tys. zł co oznacza wzrost o 17,6% w stosunku do planu dochodów w 1997 r. /inflacja 11%/. Ponieważ począwszy od 1995 roku, rzeczywiste dochody MON przewyższają coroczne plany - należy stwierdzić, że także planowane na 1998 rok dochody są zaniżone. W szczególności w planie dochodów nie uwzględnia się opłat za korzystanie z poligonów przez żołnierzy i jednostki innych armii. Komisja wnosi do Ministra Obrony Narodowej, by do 15 stycznia 1998 roku przedstawił finansowe zasady korzystania przez żołnierzy i jednostki innych armii z polskich poligonów, planowane koszty i dochody z tego tytułu w 1998 roku oraz sposoby ich wykorzystania.

3. W 1998 roku zaplanowano, po korektach, wydatki MON w wysokości 11.415.627 tys.zł.
   W wyniku autopoprawki Rządu planuje się zmniejszenie wydatków na uposażenie żołnierzy zawodowych o 24,8 mln zł oraz na świadczenia emerytalno-rentowe o 210,8 mln zł w wyniku proponowanej zmiany formuły waloryzacji świadczeń. Przeciętne uposażenie żołnierza zawodowego będzie wynosiło 1,86 przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej, gdy w 1997 roku wynosiło 1,82. Pierwotnie planowano, że współczynnik ten będzie wynosił 1,88. Równocześnie w wyniku autopoprawki rządu zwiększono budżet MON o 28 mln zł na realizację zadań związanych z integracją z NATO. Ponadto w rezerwach celowych budżetu państwa pozostawiono środki na podwyżki dla pracowników cywilnych wojska /100.000 tys. zł/, 15.800 tys. zł na integrację ze strukturami NATO oraz przeznaczono 12.600 tys. zł w rezerwie ogólnej państwa na funkcjonowanie kontyngentu wojskowego w Bośni. Komisja wnosi o przeniesienie tej kwoty z rezerwy ogólnej do rezerwy celowej.

4. Planowane wydatki MON w 1998 roku powinny być - zdaniem Komisji - rozpatrywane w kontekście „Założeń rządowego programu modernizacji sił zbrojnych na lata 1998 - 2012", jako wydatki pierwszego roku realizacji tego

programu. Program ten zakłada, w wymiarze finansowym, zwiększanie środków, głównie na techniczną modernizację sił zbrojnych oraz zmiany w rozmieszczeniu i przeformowywanie jednostek.

Planowane w 1998 roku wydatki są wyższe nominalnie o 13%, a realne o 3,8% w stosunku do 1997 roku. Komisja odnotowuje pozytywnie tę tendencję. Równocześnie jednak planowane wydatki są niższe o 84 mln zł w stosunku do założeń budżetowych 15-letniego programu modernizacji sił zbrojnych. Zdaniem komisji rozpiętość ta wymaga niwelacji przez zwiększenie planu wydatków o 84 mln zł bądź to dokonanie przez Rząd RP zmiany programu modernizacji sił zbrojnych w latach 1998 - 2012, pod kątem realności jego finansowania.

5. Komisja odnotowuje pogorszenie się od kilku lat struktury wewnętrznej budżetu MON, zdominowanej przez koszty utrzymania stanów osobowych oraz koszty ubezpieczeń społecznych. Powoduje to stałe obniżanie się poziomu technicznego sił zbrojnych, ograniczanie szkolenia bojowego i nierozwiązywanie spraw bytowych kadry wojska.

   Komisja stwierdza próby odwrócenia tych niekorzystnych tendencji, czego wyrazem jest wzrost wydatków modernizacyjnych z 10,3% w 1997 r. do 11,9% w 1998 r., w tym na badania oraz zakupy uzbrojenia sprzętu wojskowego realnie o 21%.

6. Zdaniem Komisji celowe jest zwiększenie wydatków MON o:
   a/ 84 mln zł do kwoty zakładanej w 15-letnim programie modernizacji sił zbrojnych,
   b/ o 22,3 mln zł na realizację porozumień międzynarodowych oraz
   c/ o 75 mln zł na pokrycie kosztów świadczeń usług leczniczych kombatantów i osób represjonowanych /razem o 181,3 mln zł/.

   Komisja, uznała w szczególności za celowe:

ad a/ 84 mln zł przeznaczyć na:

- 45 mln zł na potrzeby szkolenia, w tym na zakupy paliw, w:
  - Wojskach Lądowych - 30 mln zł
  - WLOP - 10 mln zł,
  - MW - 5 mln zł.
- 17 mln zł dodatkowo na przygotowanie infrastruktury dla dowództwa korpusu wielonarodowego w Szczecinie,
- 22 mln zł na zakup wyposażenia logistycznego oraz remonty uzbrojenia i infrastruktury w jednostkach wojskowych przewidzianych w pierwszej kolejności do działań z jednostkami NATO, w:
  - Wojskach Lądowych - 18 mln zł,
  - WLOP - 2 mln zł,
  - MW - 2 mln zł.

ad b/ 22,3 mln zł przeznaczyć na:

- 6,8 mln zł - realizację traktatu o przestworzach /loty obserwacyjne, opłaty nawigacyjne i lotniskowe, czartery samolotów, przeprowadzenie i przyjęcie 110 inspekcji/,
- 0,4 mln zł - rokowania międzynarodowe w zakresie prac komisji rozbrojeniowych /do spraw zakazu broni chemicznej, broni biologicznej/,
- 1,3 mln zł - eksploatację środków transportu i systemów łączności w trakcie inspekcji zagranicznych,

- 7,5 mln zł - utrzymanie i konserwację 10 Miejsc Stałego Składowania Sprzętu /MSS, instalację systemów ochrony i zabezpieczania obiektów/,
- 1,5 mln zł - zakup sprzętu specjalistycznego łączności i topograficznego niezbędnego do realizacji porozumień kontroli zbrojeń,
- 4,8 mln zł - niszczenie środków broni chemicznej,

ad c/ 75 mln zł przeznaczyć na sfinansowanie usług medycznych dla 200 tys. kombatantów i osób represjonowanych, które to usługi ma świadczyć - po nowelizacji ustawy w kwietniu 1997 roku - wojskowa służba zdrowia. W projekcie budżetu MON środków takich nie przewidziano. Uwzględnienie tych środków wymagałoby ich przesunięcia z budżetu Ministerstwa Zdrowia lub z budżetów wojewodów.

7. Komisja opowiadając się za sukcesywnym zwiększaniem budżetu MON uważa za niezbędne podjęcie bardziej zdecydowanych działań przez Ministra Obrony Narodowej celem wygospodarowywania oszczędności i zmiany, zdominowanej przez wydatki osobowe, struktury budżetu MON.
   Komisja występuje do Ministra Obrony Narodowej o:
   a/ przygotowanie planu etatyzacji sił zbrojnych, zgodnie ze standardami NATO - do 30 marca 1998 r.,
   b/ przygotowanie analizy celowości i kosztów utrzymania jednostek centralnych MON i garnizonu warszawskiego - do 30 kwietnia 1998 roku,
   c/ przygotowanie analizy realizacji strategicznych programów rządowych - do 31 maja 1998 roku.
8. Komisja występuje do Prezesa Agencji Mienia Wojskowego i Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o przedstawienie do 30 czerwca 1998 roku efektów działalności Agencji oraz zamierzeń zdynamizowania ich działalności w 1999 roku.
   Komisja oczekuje w tej sprawie szczegółowego raportu Najwyższej Izby Kontroli.

Komisja opowiada się za przyspieszeniem prac nad skróceniem zasadniczej służby wojskowej do 12 miesięcy. W związku z tym konieczna jest w terminie do 15 stycznia 1998 r. informacja MON o kosztach i oszczędnościach z tytułu wprowadzenia 12-miesięcznej zasadniczej służby wojskowej. Komisja rozważy podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej służby czynnej.

Przewodniczący Komisji
Obrony Narodowej
Bronisław Komorowski

Aneks nr 5. REZOLUCJE I UCHWAŁY.

W nawiasie podano numer posiedzenia i kadencję Sejmu.

Uchwały w sprawie:

- zmian w zakresie struktur i funkcjonowania przemysłu obronnego (76 i 77/X)
- podstawowych problemów obronności państwa (4 i 43/II)
- bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony narodowej (41 i 43/II).

Rezolucje w sprawie:

- wezwania rządu do ograniczenia tzw. listy negatywnej w eksporcie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (21/II)
- wezwania rządu RP do opracowania zmian funkcjonowania lekarskich komisji poborowych (77/II).

Źródło: na podstawie sprawozdań stenograficznych Sejmu X, I i II kadencji.

Aneks nr 5. REZOLUCJE I UCHWAŁY.

W nawiasie podano numer posiedzenia i kadencję Sejmu.

Uchwały w sprawie:

- zmian w zakresie struktur i funkcjonowania przemysłu obronnego (76 i 77/X)
- podstawowych problemów obronności państwa (4 i 43/II)
- bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony narodowej (41 i 43/II).

Rezolucje w sprawie:

- wezwania rządu do ograniczenia tzw. listy negatywnej w eksporcie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (21/II)
- wezwania rządu RP do opracowania zmian funkcjonowania lekarskich komisji poborowych (77/II).

Źródło: na podstawie sprawozdań stenograficznych Sejmu X, I i II kadencji.

Aneks nr 6. WYKAZ DEZYDERATÓW KON (w nawiasie data uchwalenia).

Czego dotyczy:

- odpolitycznienia wojska (22.02.1990)
- przygotowania nowelizacji przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustawa w celu zwiększenia ochrony stosunku pracy pracowników odbywających służbę wojskową (26.06.1990)
- cofnięcia zarządzenie ministra obrony narodowej zakazującego udzielania odroczeń od pełnienia służby wojskowej poborowym-jedynym żywicielom rodzin (12.02.1991)
- działalności byłej Wojskowej Służby Wewnętrznej oraz funkcjonowania wojskowych służb specjalnych (5.04.1991)
- podjęcia przez rząd decyzji w sprawie funkcjonowania przemysłu obronnego (22.01.1992)
- podjęcia decyzji w sprawie reorganizacji ministerstwa ON i Sił Zbrojnych RP (19.03.1992)
- przemysły zbrojeniowego (6.01.1993)
- wypłacenia jednorazowej kwoty, w formie doraźnej pomocy, niektórym emerytom
  i rencistom wojskowym (10.11.1993)
- nie łączenia kierowniczych funkcji sekretarza stanu w MON i szefa BBN (16.12.1993)
- konieczności szybkiego przesłania przez Radę Ministrów dokumentów i projektów ustaw, które pozwolą przygotować debatę sejmową i systemowe rozwiązania problemów dotyczących obronności państwa (25.05.1994)
- równomiernego finansowania potrzeb wojska w ciągu roku (6.07.1994)
- przejmowania zwracanych przez wojsko placówek służby zdrowia (6.07.1994)
- założeń projektu budżetu MON na 1995 rok (24.08.1994)
- zbadania przez KSORM okoliczności przebiegu wydarzeń na spotkaniu z kadrą dowódczą w Drawsku Pomorskim w dn. 30.09.1994 (22.12.1994)
- dodatkowych informacji w tzw. „sprawie drawskiej" (22.12.1994)
- programu restrukturyzacji przemysłu obronnego (11.10.1995)
- rozwoju przemysłu lotniczego (29.11.1995).

Źródło: sprawozdania z działalności KON X, I (informacja) i II kad. Sejmu.

Aneks nr 7. WYBRANE INTERPELACJE I ZAPYTANIA POSELSKIE.

W nawiasie podano numer posiedzenia Sejmu i jego kadencję.

W sprawie:

- intensyfikacji działań dla przyspieszenia przejmowania terenów i obiektów wojskowych dla celów cywilnych w związku z ograniczeniem liczebności wojska (14 i 18/X)
- eksportu uzbrojenia (18 i 21/X)
- wycofania wojsk radzieckich z Polski (44 i 46/X)
- restrukturyzacji przemysłu obronnego oraz środków dla potrzeb rekonstrukcji sił zbrojnych i konwersji przemysłu obronnego (6, 13 i 24/I)
- restrukturyzacji przemysłu wojskowo-zbrojeniowego (19 i 21/I)
- wyeliminowania wypadków pozostawania w naszym kraju zdemobilizowanych żołnierzy b. Armii Radzieckiej (21 i 24/I)
- skrócenia zasadniczej służby wojskowej (32, 35/I i 64, 65/II)
- decyzji o likwidacji garnizonów wojskowych w Hrubieszowie i we Włodawie (32 i 35/I)
- sprzedaży broni i sprzętu wojskowego (38 i 41/I)
- przekazania 1 bln złotych na potrzeby wojska i Straży Granicznej (12/II)
- finansowej pomocy zagranicznej w ramach programu Partnerstwo dla pokoju (12/II)
- sytuacji w polskim przemyśle zbrojeniowym (17 i 18/II)
- świadczeń na rzecz obronności w czasie pokoju (36/II)
- przebiegu manewrów wojskowych „Tatry 95" (65 i 68/II)
- planów wykorzystania niektórych obszarów województw przemyskiego i krośnieńskiego na potrzeby militarno-szkoleniowe (74 i 76/II)
- zakresu nowelizacji systemu poboru do zasadniczej służby wojskowej (83 i 85/II)
- wprowadzenia w Polsce zawodowej służby wojskowej(83 i 85/II)
- zasad finansowania świadczeń na rzecz obronności kraju (83 i 85/II)
- niskiego stanu osobowego jednostek wojskowych (88 i 91/II)
- wykorzystania przez siły zbrojne oferowanych darowizn sprzętu wojskowego (97 i 100/II)
- zakupu przeciwpancernego pocisku kierowanego (102 i 104/II)
- listy negatywnej w eksporcie wyrobów polskiego przemysłu zbrojeniowego (102 i 104/II)
- zwiększenia udziału marynarki wojennej w budżecie MON (102 i 105/II)
- reorganizacji armii RP (107/II)
- restrukturyzacji 5 Kresowej Dywizji Zmechanizowanej w Gubinie (109, 110 i 112/II)
- zmiany lokalizacji 14 Brygady Pancernej w związku z restrukturyzacją wojsk lądowych (114 i 115/II)

Źródło: na podstawie sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmów X, I i II kadencji.

Aneks nr 8

WYMAGANE I UZYSKANE PARAMETRY DLA SAMOLOTU I-22 „IRYDA" M-93K WG WTT Z 1990 ROKU.

Lp.	Parametr	J.m.	Założone parametry wg WTT	Rzeczywiste osiągnięte parametry
1	2	3	4	5
1	Prędkość maksymalna na wysokości H = 0 m	km/h	900	800
2	Dopuszczalna liczba Macha	-	0,85	0,80
3	Dopuszczalna prędkość nurkowania	km/h	980	960
4	Minimalna prędkość manewrowa	km/h	280	277
5	Prędkość przeciągnięcia przy pełnym wychyleniu klap	km/h	170	207
6	Maksymalna prędkość wznoszenia przy ziemi	m/s	40	46,1
7	Czas wznoszenia na wysokość H = 10 km	s	400	428
8	Pułap praktyczny	m	12000	12500
9	Długość startu z nawierzchni betonowej do wysokości H = 15 m	m	750	1060
10	Długość lądowania z wysokości H = 15 m bez spadochronu hamującego	m	1100	1600
11	Długość lądowania z wysokości H = 15 m ze spadochronem hamującym	m	900	1400
12	Prędkość wznoszenia przy jednym silniku pracującym	m/s	12	12,6
13	Taktyczny promień działania na wys. 500 m i z podwieszeniami 500 kg	km	220	261

Źródło: Sprawozdanie Stenograficzne z 66 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 listopada i 1 grudnia 1995 roku, Warszawa 1995, zał. nr 6.

Aneks nr 9. WYBRANE INFORMACJE I RAPORTY NIK
/bez dotyczących budżetu MON/.

Informacje /Sejm X kadencji/:

- o wynikach kontroli wykorzystania zwalnianych mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym do produkcji wyrobów dla gospodarki narodowej
- o wynikach kontroli przejęcia, przechowywania oraz legalności i rzetelności wykorzystania przedwojennego Funduszu Obrony Narodowej przez władze RP w kraju

Informacje /Sejm I kadencji/:

- o wynikach kontroli rozliczeń finansowych z b. ZSRR z tytułu wzajemnych dostaw sprzętu specjalnego w 1991 r.
- o wynikach kontroli przygotowania i realizacji studium sektorowego w przemyśle obronnym
- o wynikach kontroli gospodarki lokalami użytkowymi i terenami niezabudowanymi w wojsku
- o wynikach kontroli budownictwa mieszkaniowego kwaterunkowego i spółdzielczego realizowanego siłami wykonawstwa własnego Służby Zakwaterowania i Budownictwa MON
- o wynikach kontroli realizacji prac badawczo- rozwojowych i wdrożeniowych tematów ujętych w problemie węzłowym z 12.05. 1983 r.
- o wynikach kontroli realizacji prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w dziedzinie techniki lotniczej i rozbudowy przemysłu lotniczego z 1987 r.
- o przebiegu i stanie realizacji prac nad samolotem szkolno-bojowym I-22 z 1988 r.

Informacje /Sejm II kadencji/:

- o wynikach kontroli zaplecza remontowo-budowlanego w wojsku
- o wynikach kontroli stanu gospodarki sprzętem technicznym w wybranych jednostkach wojskowych w latach 1991-1993
- o wynikach kontroli wykorzystania środków finansowych przekazywanych rządowi RP przez ONZ z tytułu udziału polskich żołnierzy w misjach pokojowych
- o wynikach kontroli tworzenia i utrzymywania państwowych rezerw specjalistycznych na cele obronne w latach 1991-1994
- o realizacji usług lotniczych przez 36 pułk specjalny lotnictwa transportowego w Warszawie
- o realizacji zakupu hełmów WZ-93

Raporty / Sejm II kadencji/:

- o wynikach kontroli zakupów nowej techniki wojskowej i części zamiennych do eksploatowanego sprzętu
- dotyczący postępowania przetargowego stosowanego przez MON przy zakupie sprzętu wojskowego dokonywanego przez MON
- dotyczący zakupów samochodów osobowo-terenowych oraz sprzedaży bojowych wozów piechoty (BWP-2) dokonanych przez MON.

Źródło: sprawozdania z działalności KON Sejmów X, I i II kadencji

Aneks nr 10. ZADANIA KONTROLNE ZLECONE NIK PRZEZ KOMISJĘ OBRONY NARODOWEJ SEJMU II KADENCJI
/wcześniej nie korzystano z tej sposobności/.

- Przeprowadzenie kontroli prawidłowości postępowania przetargowego w sprawie zakupu przez MON samochodów terenowo-osobowych
- Przeprowadzenie kontroli w zakresie realizacji usług lotniczych przez 36 pułk specjalny lotnictwa transportowego w Warszawie
- Przeprowadzenie kontroli prawidłowości sprzedaży do krajów afrykańskich 52 transporterów opancerzonych bez zgody ministra obrony narodowej.

Źródło: Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie II kadencji Sejmu RP (1993 - 1997), Warszawa 1997, tabela 23.

BIBLIOGRAFIA

I. Źródła i dokumenty.

Biuletyny Biura Prasowego /Biura Informacyjnego/ Kancelarii Sejmu,
kadencja X, nr: 6, 18, 27 40, 45, 51, 52, 53, 65, 69, 83, 99, 108, 146, 147, 168, 204, 225, 295, 299, 305, 341, 346, 373, 434, 435, 542, 569, 640, 807, 835, 847, 885, 891, 703, 725, 1004, 1042, 1069, 1105, 1287, 1312, 1441, 1661, 1469, 1485, 1528, 1546;
kadencja I, nr: 23, 60, 89, 127, 142, 223, 244, 318, 386, 394, 406, 413, 417, 423, 521, 530, 586, 609-A, 632, 634, 729, 753, 767, 878, 902, 976, 983, 1087, 1137, 1194, 1229, 1292, 1322;
kadencja II, nr: 22, 47, 58, 74, 125, 186, 196, 235, 301, 356, 374, 550, 647, 705, 741, 768, 780, 810, 844, 868, 965, 1008, 1031, 1032, 1087, 1105, 1132, 1141, 1145, 1150, 1193, 1217, 1244, 1245, 1314, 1319, 1352, 1391, 1447, 1496, 1531, 1612, 1621, 1629, 1663, 1665, 1744, 1745, 1806, 1851, 1852, 1926, 1935, 1936, 1959, 1980, 1981, 2004, 2031, 2032, 2055, 2067, 2070, 2195, 2232, 2277, 2278, 2306, 2326, 2342, 2370, 2447,2517, 2542, 2560, 2566, 2804, 2899, 2933, 2986, 3046, 3079, 3081, 3097, 3269, 3376, 3390, 3395, 3435, 3496, 3541, 3569, 3575, 3605, 3620, 3716, 3717, 3816, 3817, 3830, 3853, 3932, 3939, 3967;

Druki Sejmu,
X kad. nr: 39, 76, 77, 79, 88, 139, 173, 200, 201, 202, 223, 224, 225, 237, 244, 247, 304, 305, 306, 320, 380, 381, 435, 465, 565, 731, 847, 848, 910, 921, 992, 993, 994, 1099, 1127, 1148, 1154, 1183;
I kad. nr: 9, 66, 77, 78, 79, 116, 126, 130, 131, 133, 139, 139-A, 149, 156, 173, 173-A,183, 183-A, 187, 216, 230, 326, 357, 360, 363, 386, 386, 388, 388-A, 389, 394, 399, 406, 417, 427, 423, 429, 443, 443-A, 444, 471, 472, 500, 522, 537, 542, 584, 587, 598, 611, 614, 623, 628, 706, 714, 730, 740, 742, 775, 775-A, 808, 872, 876, 919, 934, 934-A, 1174, 1198;
II kad. nr: 74, 96, 99, 162, 202, 203, 203-A, 203-B, 273, 304, 304-A, 365, 365-A, 459, 478, 480, 499, 506, 506-A, 507, 523, 542, 553, 559, 584, 592, 611, 635, 688, 688-A, 688-B, 688-C, 688-D, 690, 693-A, 708, 714, 715, 720, 744, 746, 750, 753, 808, 812-A, 824, 830, 843, 845, 857, 887, 900, 927,935, 937, 955, 988, 1012,1020, 1021, 1070, 1098, 1105, 1105-A, 1115, 1136, 1140, 1145, 1146, 1153, 1179, 1182, 1191, 1206, 1211, 1225, 1240, 1242, 1280, 1287, 1287-A, 1288, 1313, 1327, 1340, 1350, 1371, 1377, 1397, 1411, 1434, 1440, 1444, 1449, 1458, 1464, 1476, 1481, 1491, 1492, 1504, 1540, 1564, 1573, 1605, 1615, 1616, 1619, 1639, 1669, 1675, 1722, 1742, 1789, 1792, 1834, 1835, 1884, 1885, 1889, 1929, 1961, 1973, 1989, 1990, 2032, 2076, 2101,

2111, 2125, 2232, 2302, 2302-A, 2335, 2364, 2364-A, 2425, 2477, 2493, 2495, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2546, 2564, 2565, 2571, 2572, 2591, 2590, 2626, 2672;

III kad. nr: 7, 8, 9, 22, 56, 66;

Konstytucja Finlandii, Warszawa 1997;

Konstytucja Francji, Warszawa 1997;

Konstytucja Grecji 1975/1986, Warszawa 1996;

Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., Warszawa 1993;

Konstytucja Królestwa Danii, Warszawa 1982;

Konstytucja Królestwa Holandii, Warszawa 1977;

Konstytucja Królestwa Norwegii, Warszawa 1996;

Konstytucja marcowa. Dokumenty naszej tradycji, oprac. A.Burda, Lublin 1983;

Konstytucja Niemiec, Warszawa 1993;

Konstytucja PRL, Warszawa 1987;

Konstytucja Republiki Bułgarskiej uchwalona 12 lipca 1991 r., Warszawa 1993;

Konstytucja Republiki Czeskiej, Warszawa 1994;

Konstytucja Republiki Litewskiej, Warszawa 1994;

Konstytucja Republiki Słowackiej, Warszawa 1993;

Konstytucja Republiki Węgierskiej, Warszawa 1992;

Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., Warszawa 1996;

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997;

Konstytucja Szwecji, Warszawa 1991;

Konstytucja Ukrainy uchwalona przez Radę Najwyższą 28 czerwca 1996 r., Materiały i Dokumenty nr 185 BSE, Warszawa, 11 września 1996;

Konstytucja Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, Warszawa 1970;

Makieta materiałów prezentacyjnych budżet MON w parlamentarnych komisjach obrony narodowej, dokument nie opublikowany;

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Przegląd Rządowy nr 12, 1992, s. 75 - 81;

Polska-Rosja: traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy podpisany przez prezydenta L.Wałęsę i B.Jelcyna 22.05.1992 r., Warszawa 1992;

Protokoły posiedzeń komisji obrony narodowej w okresie wrzesień 1989 - grudzień 1997 r.;

Rada Ministrów. Raport o stanie państwa - 1991 r., Warszawa, 21 grudnia 1991, [w:] Raport o stanie rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, oprac. J.Bukowski, Warszawa 1992;

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993;

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1996;

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej według stanu prawnego na dzień 28 października 1997 r., Warszawa 1997;

SIPRI Year Book 1996. Armaments, disarmament and international security, p. 359-370;

Sprawa sześciu obywateli polskich zatrzymanych we Frankfurcie n/Menem 10 marca 1992 r. Dokumenty MSZ, Warszawa 1993;

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu,

X kad. nr: 4, 7, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25,29, 30, 32, 34, 44, 46, 49, 51, 61, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 79;

I kad. nr: 1, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45;

II kad. nr: 1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115;

III kad. nr: 4, 5;

Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie II kadencji Sejmu RP (1993-1997), Warszawa 1997;

Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie X kadencji Sejmu RP (1989-1991), Warszawa 1991;

Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w okresie IX kadencji Sejmu PRL (1985-1989), Warszawa 1989;

The Military Balance 1994-1995, London 1994;

The Military Balance 1995/96, London 1995;

Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 1990 r. Nr 9, poz. 66;

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. [w:] Źródła do historii Polski, 1918-1939, cz. I, oprac. L.Ziaja, Warszawa 1081, s. 91-92;

Ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 1947 r. [w:] Historia Polski w świetle źródeł, t. II, cz.III, oprac. M.Jaworski, Warszawa 1977, s.161-169;

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. [w:] Źródła do historii Polski 1918-1939, cz. II, oprac. L.Ziaja, Warszawa 1982, s.591-602;

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426;

Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa [w:] Przegląd Rządowy nr 12 1992, s. 73-75;

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP nr 42 z dnia 22 września 1989 r. o postępowaniu wobec posłów uprawnionych do wizytowania jednostek wojskowych, nie publikowane.

II. Opracowania zwarte i artykuły.

Adamkiewicz M., Poglądy na obronność i wojsko w badaniach demoskopowych, Warszawa 1995;
Ajnenkiel A, Historia sejmu polskiego, t.II, cz.I, Warszawa 1989;
Polskie konstytucje, Warszawa 1982;
Antczak S, Istota współczesnego odstraszania militarnego, Warszawa (AON) 1995;
Aron R., Pokój i wojna między narodami, Warszawa 1995;
A Written Constitution for The United Kingdom, London 1995;
Bailey S., Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946, New York 1950;
Bako Z., Wojna ekonomiczna, Warszawa 1983;
Balcerowicz B., Obronność państwa średniego, Warszawa 1996;
Problemy organizacji bezpieczeństwa państwa średniej wielkości [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 2 1995, s. 7-12;
Uniwersalne problemy strategii obronnej państwa średniej wielkości i ich odniesienia do Polski (studium), Warszawa (AON) 1996;
Balcerowicz B., Marczak J., Pawłowski J., Problemy strategii obrony Polski, oprac. studyjne, Warszawa (AON) 1993;
Barnier M., Atlas wielkich zagrożeń, Ekologia, Środowisko, Przyroda, Warszawa 1995;
Bartel K., Niedomagania parlamentaryzmu - wywiad, Warszawa 1928;
Baszkiewicz J., Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej, Warszawa 1993;
Baufre A., Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia, Warszawa 1968;
Bezpieczeństwo dla Europy. Raport końcowy, (ISP PAN) Warszawa 1994;
Bezpieczeństwo europejskie. Koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski, red. J.Czaputowicz, Warszawa 1997;
Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie, red. J.Kukułka, Warszawa 1994;
Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, Warszawa 1997;
Bezpieczeństwo narodowe Polski. Geopolityczne i geoekonomiczne warunkowania, red. E.Haliżak, Toruń 1995;
Bezpieczeństwo państw grupy wyszehradzkiej. Nadzieje i realia, Katowice 1995;
Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, Warszawa-Toruń 1994;
Bierzanek R., Zasada równowagi sił we współczesnym świecie [w:] Sprawy Międzynarodowe nr 2 1985;
Binkowski H., Kompetencje Sejmu - polskie uwarunkowania historyczne [w:] Wiedza Obronna nr 4 1996, s. 77-85;
Obronność w działalności legislacyjnej Sejmu [w:] Wojsko i Wychowanie nr 11 1997, s. 41-48;
Biuletyn - Aktualności PKLD. 1990-1991, Warszawa 1991;
Biuletyn Komisji Ustawodawczej, lata 1989-91 i 1991-93;
Biuletyn PSL. 1991-1992, Warszawa 1992;
Biuletyn ZChN. 1992-93, Warszawa 1993;

Blechman B.M., The politics of national security: Congress and U.S. defence policy, New York 1990;
Bobrowski R., Bezpieczeństwo zewnętrzne Polski w latach 1989 - 1995, [w:] Przegląd Środkowoeuropejski 14 Październik 1995;
Bohm T., Z dziejów naczelnych władz wojskowych II Rzeczypospolitej. Organizacja i kompetencje Ministra Spraw Wojskowych w latach 1918 - 1939, Warszawa 1994;
Brodziński W., Górecki D., Skotnicki K., Szymczak T., Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry), Łódź 1996;
Buchała R., Leszczyński D., Nonckiewicz-Durczak K., Polityka obronna państw trwale neutralnych. Przykład Austrii, Warszawa 1987 (PISM);
Chabiera T., Refleksje nad bezpieczeństwem Polski [w:] Polska w Europie z. 16 1994, s. 12-20;
Chojnecki S., Zmiany w siłach zbrojnych Rzeczypospolitej w dobie Sejmu Wielkiego (1788-1792), Warszawa 1991;
Chrastil S., Miejsce armii w demokratycznym społeczeństwie, [w:] Wojsko i Wychowanie nr 11 1995;
Chruściak R.,Mołdawa T., Wojtaszczyk K.A., Zieliński E., Polski system polityczny w okresie transformacji, Warszawa 1995;
Chyrzyński R., Budżet MON a zasada demokratycznej kontroli [w:] Wojsko i Wychowanie nr 7 1996, s. 75 - 77;
Cielemęcki, Poligon Dobrzańskiego [w:] Wprost nr 11 1996, s. 32-33;
Cimoszewicz W., Czas odwetu, Białystok 1993;
Clem A.L., Congress. Powers, Processes, and Politics, Belmont California 1989;
Czajkowski J., Organy naczelne Rzeczypospolitej w świetle Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, Kraków 1993;
Czyżewski I., Trzęsienie ziemi w MON, Warszawa 1993;
Democratic and Civil Control Over Military Forces - Case Studies and Perspectives, Rome 1995;
Daniluk M., Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, Warszawa 1980; Wojsko w gospodarce rynkowej, Warszawa 1994;
Dawidczyk A., Rola siły militarnej we współczesnym świecie wobec zmian w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa [w:] NATO a Europa Wschodnia. Rozszerzenie NATO na Wschód - ostatnie wyzwanie europejskie XXX wieku, Warszawa 1998, s. 85-94;
Dobroczyński J., Niektóre skutki społeczne reformy w wojsku w l. 1989-1991, Informacja nr 18 BSE, Warszawa, maj 1992;
Dobroczyński M., Między mocarstwami: Niemcy-Polska-Rosja, Toruń 1996;
Domański Z. Wojskowe aspekty bezpieczeństwa Polski w środowisku międzynarodowym, rozprawa doktorska, AON 1994;
Domaszewski K., Powszechna obrona powietrzna. Aspekt cywilny. Warszawa 1994 (AON);
Donath H., Parlament Republiki Węgierskiej, Warszawa 1993;

Donnelly Ch., Defence transformation in the new democracies [w:] NATO Review No. 6, November-December 1996, p. 20-23;

Dudziński K., Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa, Warszawa 1990;

Dworecki S., Od konfliktu do wojny, Warszawa 1996;

Zagrożenie militarne bezpieczeństwa Polski, Warszawa (AON), 1994;

Dylematy rozwoju na progu XXI wieku. Raport prognostyczny, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989;

Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja? Red. I. Szelenyi, Warszawa (ISP PAN) 1995;

Encyklopedia wojskowa, red. O.Laskowski, Warszawa 1931 (reprint 1996);

Europejski system bezpieczeństwa a rola armii w państwach postkomunistycznych (Narodowa doktryna obronna a koncepcja aliansów polityczno-wojskowych), Warszawa 1991;

Faliński M.A., Jabłoński B., Sokołowski T., Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce, Toruń 1996;

Filipiak M., Tarkowski M., Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, Warszawa 1994;

Gach Z., Antybohater, Wrocław 1991;

Gajewski B., Międzywojenne ustawodawstwo wojskowe [w:] Przegląd Wojsk Lądowych nr 1 1992, s. 119-121;

Galster J., Szyszkowski W., Witkowski Z., Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej, Toruń 1994;

Garlicki L., Komisja Obrony w systemie kierownictwa i kontroli nad siłami zbrojnymi w RFN, [w:] Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne, 4(10)/93;

Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec, Warszawa 1978;

Parlament a sprawy obronności w Polsce [w:] Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne nr 2 1993, s. 34-40;

Parlament a system kierowania i kontroli siłami zbrojnymi we Francji, [w:] Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne, 4(10)/93;

Gąsiorek K., Jakubczak R., Skobel W., Wojska obrony terytorialnej w narodowej koncepcji obrony, [w:] Wiedza Obronna nr 4(175) 1995;

Gedymin O., Uwagi o budżecie MON w związku z projektem ustawy budżetowej na 1994 r., Informacja nr 179 BSE, Warszawa 1993;

Getka H.,Górecki W., Rakowski J., Uzupełnianie sił zbrojnych RP, Warszawa (AON) 1994;

Glendon M.A., Law in Time of Turbulence [w:] Vital Speeches of The Day, August 1, 1994, p. 620-622;

Głowacki J., Aktualny stan i perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Wiedza Obronna nr 4 1995;

Głuchowski J., Uchwalanie budżetu państwa, Warszawa 1997;

Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), Warszawa (AON) 1993;
Górecki D., Uwagi o sposobie regulacji zagadnienia sił zbrojnych w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, z. 4 1991;
Handel M., Motywy oraz model prognozowania liczebności szkolonych żołnierzy w czasie pokoju [w:] Myśl Wojskowa nr 4 1995, s. 29- 39.
Harvey J., Bather L., The British Constitution, London 1977;
Heater D., Parliament at Work, Oxford University Press 1988;
Henzler M., Cała władza w ręce MON? [w:] Polityka nr 9 1996;
Homo Politicus. Wstęp do nauki o polityce, red. S.Filipowicz, Warszawa 1993;
Howard M., Wojna w dziejach Europy, Wrocław 1990;
Hrynkiewicz-Żabicki A., Ryng J., Podatek wojskowy w Polsce. Geneza-Współczesność-Recepcja, Toruń 1996;
Huntington S. P, Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 1995;
Ippolito D.S., Federal Budget Policy and Defense Strategy, U.S. Army War College 1996;
Informacja o pracy Klubu Parlamenternego SLD, Warszawa 1993;
Informacja o pracy Komisji Obrony Narodowej w okresie I kadencji Sejmu RP (1991-1993), Warszawa 1993;
Informacja o pracy Komisji Spraw Zagranicznych w okresie I kadencji Sejmu RP (1991-1993), Warszawa 1993 r.;
Informacja o pracy Komisji Ustawodawczej w okresie I kadencji Sejmu, Warszawa 1993;
Informator Parlamentarny Klubu Parlamentarnego i Komitetu Obywatelskiego „Solidarność", Warszawa 1991;
Isard W., Smith C., Metody analizy konfliktów regionalnych: wybrane fragmenty, Warszawa 1991;
Jacquot P. E., Zagadnienia strategii Zachodu. Strategia peryferyjna a bomba atomowa, Warszawa 1957;
Jaka konstytucja? Analiza projektów konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku, red. M.Kruk, Warszawa 1994;
Jemioło T., O wspólne europejskie bezpieczeństwo, Warszawa 1992;
Jędrzejko M., Armie w dobie przemian. Kalendarium najważniejszych wydarzeń w armiach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1989-1997, Warszawa 1997;
Joó R., The Democratic Control of Armed Forces. The experience of Hungary, Chaillot Paper 23, Paris-February 1996, p. 22-51;
Kalicki W., Kapelusz pod rogatywką [w:] Gazeta Wyborcza z 14-15 i 16 10.1995r.;
Karolczak J.M., Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Obrony Narodowej zawarte w Ustawie konstytucyjnej i w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne, 4(10)/93;
Klima K., Parlament w systemie podziału władzy w Republice Czeskiej [w:] Przegląd Sejmowy nr 1 1996, s. 71-77;

Klub Parlamentarny „Unia Demokratyczna" 1991-1993, Warszawa 1993;
Kołodko G., Strategia dla Polski, Warszawa 1994;
Kołodziejczyk A., Kadra zawodowa WP w dobie przemian, Warszawa 1995;
Komański J., Problemy budowy systemu obrony terytorialnej. Miejsce i rola pozamilitarnych ogniw obronnych, [w:] Wiedza Obronna nr 4 1995;
Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995;
Koncepcja strategiczna obrony Polski lat dziewięćdziesiątych, Warszawa (AON) 1991;
Konecki K., Kubala E., Trusz J., Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym, Warszawa (AON) 1994;
Konstytucja o obronności [w:] Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, zeszyt 4, 1991, s. 201- 213
Konstytucja a obronność, red. J.Menkes, B.Górowska, T.Sokołowski, Warszawa 1996;
Kopczyński B., Misja poselska - kulisy, Warszawa 1991;
Korycki S., Jaka konstytucja III Rzeczypospolitej [w:] Wojsko i Wychowanie nr 1 1992, s. 4-9;
Zagadnienie obronności państwa w projektach Konstytucji RP [w:] Konstytucja a obronność, Warszawa 1996, s. 33-45;
Kowalski L., Wojsko Polskie w procesie transformacji ustrojowej [w:] Studia Polityczne nr 6 1996;
Kozakiewicz M., Byłem marszałkiem kontraktowego, Warszawa-Łódź (bez oznaczenia roku wydania);
Koziej S., Ministerstwo Obrony Narodowej jako organ kierowania obronnością państwa, [w:] Myśl Wojskowa nr 1 1997, s. 5-30;
Polska polityka obronna u progu XXI wieku, Warszawa 1994;
Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 4 1993, s. 52-56;
Wizja polskiej doktryny obronnej u progu XXI wieku, Warszawa 1990;
Wojskowe aspekty przebudowy systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dziewięćdziesiątych [w:] Zeszytu Naukowe AON nr 4 1991, s. 5-17;
Koziej S., Wołkowicz F., Podstawowe założenia obronności RP, Warszawa (AON) 1994;
Kozioł L., Witkowski Z., Zagadnienia obronności i porządku publicznego w przyszłej Konstytucji [w:] Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, z. 4 1991;
Krauze M., System bezpieczeństwa Polski, Warszawa (AON) 1993;
Kriegseisen W., Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys władzy ustawodawczej, Warszawa 1995;

Kukułka J., Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego [w:] Stosunki Polityczne, t. 18. 1996, s. 9-33;
Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski [w:] Wieś i Państwo nr 1 (18)/1994 r.;
Kunikowski J., O doktrynie obronnej RP [w:] Myśl Wojskowa nr 1 1992;
Kurski J., Wódz, Warszawa 1991;
Kuzińska H., Instytucje parlamentarne i rządowe w Republice Federalnej Niemiec, Informacja nr 321 BSE, czerwiec 1995;
Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979;
Lisiecki M., Straż Graniczna w systemie obrony regionalnej [w:] Wojsko i Wychowanie nr 3 1992, s. 67-69;
Lutz E., Bezpieczeństwo europejskie po szczycie NATO [w:]Wojsko i Wychowanie nr 1 1995, s. 70-75;
Łastawski K., Racja stanu - polistrategia - system obrony Polski, [w:] Wiedza Obronna nr 4 1995;
Łepkowski W., Kilka uwag o bezpieczeństwie państwa [w:] Wojsko i Wychowanie nr 11 1992, s. 74-76;
Łodziński S., Parlament Litwy, Raport nr 49 BSE, październik 1993;
Łopatka A., Encyklopedia prawa, cz. II, Warszawa 1995;
Łukaszuk L.,Przyszłość Europy Środkowo-Wschodniej [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 1 1995, s. 55-63;
Madej A., Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL [w:] Aktualne problemy konstytucyjne PRL, Lublin 1972;
Madejski A., Nauka wojenna, Warszawa 1981;
Ocena i prognoza zagrożeń militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych, Warszawa (AON) 1992;
Małajny R.M., Doktryna podziału władzy „Ojców konstytucji USA", Katowice 1985;
Pozycja ustrojowa Kongresu USA, Katowice 1992;
„Mała konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M.Kruk, Warszawa 1993;
Małecki K., Regulamin Sejmu w systemie prawnym PRL, Warszawa 1987;
Marczak J., Jakubczak R., Działania nieregularne - sztuka zwyciężania agresora, [w:] Wiedza Obronna nr 4 1995;
Marczak J., Pawłowski J., O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku, Warszawa 1995;
Marczakowska-Proczka J., System budżetowy we Francji, w Niemczech i w Polsce - wybrane zagadnienia, Raport nr 91 BSE, lipiec 1996;
Materiały z konferencji naukowej na temat: Kierowanie obronnością państwa odbytej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniach 25 i 26 listopada 1993 roku, Warszawa (AON) 1993;
May E., Parliamentary practice, London 1989;
McDonald O., Parliament at Work, London 1989;

Menkes J., Możliwości wpływania na bezpieczeństwo Polski poprzez instytucjonalizację współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim [w:] Kierowanie obronnością państwa,(AON) Warszawa 1994, s. 81-91;
Wojsko a demokracja [w:] Wojsko i Wychowanie nr 2 1992, s. 65-70;
Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski, red. A.D.Rotfeld, Warszawa 1986;
Model polskiego parlamentu, red. M.Grzybowski, Kraków 1996;
Modyfikacja sił zbrojnych Republiki Włoskiej [w:] Wojskowy Przegląd Zagraniczny nr 1 1995, s. 46-54;
Moraczewski M., Narodowe bezpieczeństwo Polski a perspektywa zjednoczenia Niemiec [w:] Sprawy Międzynarodowe nr 3 1990, s. 7-18;
Mordwiłko J., Nowe uwarunkowania prawa konstytucyjnego w okresie 1980 - 1985, Warszawa 1986;
Mróz M., Działalność legislacyjna Komisji Obrony Narodowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji, Informacja dla przewodniczącego KON z dnia 18.04.1997 r.;
Podstawowe problemy obronności Polski - dokument rządowy z 28 czerwca 1994 - w świetle polskiej doktryny obronnej, Informacja nr 246 BSE, wrzesień 1994;
Publiczny dostęp do informacji rządowej przykładowe rozwiązania; Wlk. Brytania, Szwecja, USA, Informacja nr 375 BSE, luty 1996;
Rola parlamentu w planowaniu budżetu obronnego w Wielkiej Brytanii, Informacja nr 294 BSE, luty 1995;
System kierowania siłami zbrojnymi w Hiszpanii (regulacje ustawowe), Informacja nr 333 BSE, sierpień 1995;
System kierowania siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych (regulacje ustawowe), Informacja nr 334 BSE, sierpień 1995;
Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE), Raport nr 74 BSE, maj 1995;
Multan W., Treść zasady racjonalnej wystarczalności potencjału militarnego (obronnego), Warszawa (PISM) 1989;
Wizje bezpieczeństwa europejskiego, Warszawa 1997;
Nałęcz T., Rządy Sejmu 1921 - 1926, Warszawa 1991;
Nowak K., Armia w strukturze władzy USA, Warszawa 1976;
Nożko K., Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP, Warszawa 1994;
Obrona Polski dziś i jutro red. A.Targowski, Warszawa 1993;
Obronność państwa. Problematyka konstytucyjno-prawna, Warszawa 1995;
Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej, zeszyt problemowy TWO nr 2 1996;

Odrowąż-Sypniewski W., Chrzanowski W., Analiza projektów ustaw Sejmu II kadencji - stan na dzień 30.VI.1996 r., Raport nr 100 BSE, listopad 1996;

Odwrotna strona medalu. Z Jarosławem Kaczyńskim rozmawia T. Bochwic, Warszawa 1991;

Olszewski. Przerwana premiera, z Janem Olszewskim rozmawiają R.Januszewski, J.Kłosiński, J.Strękowski, Warszawa 1992;

Olszewski R.,Istota współczesnego odstraszania militarnego, Warszawa (AON) 1995;

Państwo i konstytucja. Zbiór studiów, red. W.Sokolewicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódż 1989;

Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, red. E.Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995;

Parlament a obronność, red. T.Sokołowski, T.Uliński, Toruń 1996;

Parlament Republiki Federalnej Niemiec, red. J.Isensee, P.Kirchhof, Warszawa 1995;

Parys J., Prawica dla Polski, Komorów 1993;

Pawelec J.J., Kulisy Sejmu I kadencji, Warszawa 1994-95;

Piątkowski K., Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP [w:] Myśl Wojskowa nr 5 1993, s. 5-9;

Pierwsza sześciolatka. Próba bilansu polityki, red. M.Grabowska, S.Mocek, Warszawa 1997;

Pietrzak J., Sejm RP. Tradycja i współczesność, Warszawa 1995;

Pindel K., Najwyższe władze polityczne oraz naczelne władze wojskowe w systemie obronnym II RP, Warszawa 1985;

Płaczek J., Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, Warszawa (AON) 1995;

Planowanie budżetu obrony narodowej Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 2 1996, s. 112-120;

Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., System bezpieczeństwa publicznego Polski, Warszawa (AON) 1996;

Polarczyk K., Gospodarka i bilans militarny. NATO i Polska na tle świata, Raport nr 109 BSE, Maj 1997, Warszawa 1997;

Polityczno-wojskowe aspekty polskiej polityki wschodniej, red. J.Stefanowicz, Warszawa 1991;

Polityka obronna PRL na tle aktualnych problemów rozbrojenia i bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa (Sztab Generalny WP) 1989;

Poniatowski S.A., Pierwsze kroki (fragment pamiętników), [w:] Literatura 3/84;

Popiński R., Perspektywy bezpieczeństwa europejskiego, [w:] Wiedza Obronna nr 4(175), Warszawa 1995;

Popiuk-Rysińska I., Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych, Warszawa 1993;

Postępowanie ustawodawcze, red. E.Zwierzchowski, Warszawa 1993;

Prace legislacyjne w resorcie obrony narodowej, Warszawa, październik 1994, oprac. nie opublikowane;

Prace legislacyjne w resorcie obrony narodowej. Założenia do projektów ustaw z zakresu obronności, Warszawa, grudzień 1994;
Prawo konstytucyjne, red. P.Tuleja, Warszawa 1995;
Prawo konstytucyjne. Streszczenie wykładów na kursie dla urzędników państwowych, zorganizowanych przez Stowarzyszenie Urzędników Państwowych w Warszawie, oprac. N.Smoszyńska i S.Buczyński, Warszawa 1924;
Problemy bezpieczeństwa państwa, Warszawa (AON) 19091;
Projekty konstytucyjne 1989-1991, Warszawa 1992;
Pstrokoński S., Podstawy bezpieczeństwa Polski, Jerozolima 1944;
Pułło A., Podział władzy, w doktrynie, w prawie i współczesnej dyskusji w Polsce, Szczecin 1993;
Racja stanu w dobie transformacji ładu europejskiego. Implikacje dla Polski, Warszawa (ISP PAN) 1995;
Radice L., Vallance E., Willis V., Member of Parliament. The Job of a Backbencher, London 1990;
Raport o stanie bezpieczeństwa państwa - aspekty zewnętrzne, Warszawa 1993;
Raport o stanie bezpieczeństwa państwa - aspekty zewnętrzne, Warszawa 1995;
Razem czy osobno? Polsko-czesko-słowacko-węgierska konferencja, Kraków-Zakopane 29-31.10.1993, Warszawa 1993;
Regulaminy parlamentarne Francji, RFN, Szwecji, Włoch i ZSRR: materiały prawno-porównawcze, Warszawa 1983;
Robson W.A., Ustrój Wielkiej Brytanii, Londyn 1942;
Rocznik strategiczny 1995/96, Warszawa 1996;
Rotfeld A.D., Wojskowe środki budowy zaufania a bezpieczeństwo Europy, Warszawa (PISM) 1990;
Russocki S., Narodziny polskiego parlamentaryzmu w perspektywie porównawczej [w:] Społeczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja (1493-1993), Warszawa 1995;
Rutkowski C., Bezpieczeństwo, obronność: strategie - doktryny - koncepcje (szkic o pojęciach) [w:] Zeszyty Naukowe AON, nr 1 1995, s. 7-42;
Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa i obronności państwa, [w:] Myśl Wojskowa nr 2 1996, s. 11-37;
Saffell D.C., Essentials of American Government. Change and Continuity, Belmont California 1989;
Sarnecki P., Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993), Warszawa 1995;
Security of Poland in Changing Europe. European Security and Defence Identity, Warszawa-Toruń 1996;
Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej 1989-1991, oprac. Chrupek K., Warszawa 1991;
Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, red. A.Burda, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975;
Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. IX kadencja, Warszawa 1986;

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej I kadencja. Informacje o działalności Sejmu (25 listopada 1991 - 31 maja 1993 r.), red. W.Bartodziej i W.Popkowski, Warszawa 1993;

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej I kadencja. Informacje statystyczne o pracach sejmowych I kadencji (25 listopada 1991-31 maja 1993), Warszawa 1993;

Seminarium NATO „Cywilna i demokratyczna kontrola sił zbrojnych" (13-15 czerwca 1994), Warszawa 1994;

Serwis Prasowy PK PC 1992-1993, Warszawa 1993;

Shafritz J.M., Dictionary of American Government and Politics, Chicago 1988;

Siemieński F., Prawo konstytucyjne, Warszawa - Poznań 1978;

Skrzydło W., Prawo konstytucyjne, Lublin 1996;

Ustrój polityczny Francji, Warszawa 1992;

Silk P., Jak działa parlament brytyjski, Warszawa 1994;

Siły zbrojne trzeciej Rzeczypospolitej. Myśli i rozważania, Warszawa 1996;

Simon J., Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO, Warszawa 1995;

Skoczylas Z., Nakłady budżetowe na obronność RP. Perspektywy i możliwości 1996-2010, Warszawa 1995 (opracowanie nie opublikowane);

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 1996;

Słownik wiedzy o Sejmie, red. A.Preisner, Warszawa 1995;

Smith D.O., Doktryna wojenna USA, Warszawa 1957;

Smoliński T., Problemy bezpieczeństwa i pokoju w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych, Warszawa 1972;

Sokolewicz W., Podział kompetencji między naczelnymi organami władzy wykonawczej V Republiki Francuskiej w sprawach obronności i wojska, Warszawa 1992;

Sokołowski A., Oleksyn L., Kurinia S., Płaczek J., Prognoza kosztów systemu obronnego państwa [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 1 1995, s. 101-122;

Stach W., Wojsko i reforma systemu obronnego w dobie Sejmu czteroletniego [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 2 1996;

Stachura J., Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa w Małej Konstytucji RP (uwagi politologiczne). Studia i materiały PISM, Warszawa 1993;

Stankiewicz W., Oleksyn L., Gospodarka obronna Polski na przełomie wieków [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 2 1996;

Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa , Warszawa 1996;

Stawecki P., Konstytucje polskie a siły zbrojne (1791-1952) [w:] Wojsko i Wychowanie nr 9 1991, s. 37-42;

Polityka wojskowa Polski 1922 - 1926, Warszawa 1981;

Stefanowicz J., Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa, Warszawa 1993;

Stein H., Wojsko i demokracja, Warszawa 1992;

Stembrowicz J., Parlament V Republiki Francuskiej, Warszawa 1963;

Stembrowicz J., Rząd w systemie parlamentarnym, Warszawa 1982;

Stempińska J., Waszczykowski W., Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1994 (AON);
Stępień R., Edukacja dla bezpieczeństwa - kontrowersje i oczekiwania [w:] Wojsko i Wychowanie nr 5 1996, s. 39-42;
Strategia obronna Rzeczypospolitej „Strategia", (AON) Warszawa 1993;
Szajkowski B., Encyclopedia of Conflicts, Disputes and Flashpoints in Eastern Europe, Russia and Successor States, Longman 1993;
Szeremietiew R., Kierowanie obronnością Rzeczypospolitej Polskiej, rozprawa doktorska, AON 1995;
Sztyber W.B., Kalendarz procesu tworzenia budżetu państwa w wybranych krajach, Informacja BSE nr 222, czerwiec 1994;
System bezpieczeństwa Polski „Bezpieczeństwo", Warszawa (AON) 1993;
Ścibiorek Z., Rozważania o obronie, Warszawa 1993;
Teresiak K., Organizacja naczelnych organów Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach zagrożeń militarnych, rozprawa doktorska, AON 1994;
The British Parliament, London 1988;
Thee M., Military technology, military strategy and the arms race, New York 1986;
Tobiasz M., Szlachta i możnowładztwo w dawnej Polsce, Kraków (brak r. wyd.);
Toczek E., Podstawy systemu konstytucyjnego Białorusi, Informacja nr 313 BSE, Warszawa. Maj 1995;
System parlamentarny Federacji Rosyjskiej, Raport nr 69 BSE, Warszawa, luty 1995;
Toffler A. i H., Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali, Poznań 1996;
Wojna i antywojna, Warszawa 1997;
Tomiło J., Przemiany w systemie wychowawczym Wojska Polskiego w latach 1989-1992, rozprawa doktorska, AON 1994;
Topolski J., Polska dwudziestego wieku 1914-1994, Poznań 1994;
Tradycje i współczesne odniesienia polskiego parlamentaryzmu, Warszawa 1991;
Trejnis Z., Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym, Warszawa 1997;
Trzciński J., System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [w:] Przegląd Sejmowy nr 5(22) 1997, s. 45-55;
Unia Pracy. Klub Parlamentarny. Biuletyn Informacyjny, Warszawa 1993-1994;
Ura E., Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa, Rzeszów 1988;
Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne, red.L.Łukaszuk, W.Kostecki, Warszawa 1995 (AON);
Użycki J., Wojna konwencjonalna w Europie, Warszawa 1989;
Viel M.T., Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta Republiki i premiera, [w:] Przegląd Sejmowy nr 1(9) 1995, s. 57-90;
Wasik Z., Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji marcowej, Toruń 1981;
Wiatr J.J., Armia a społeczeństwo, Warszawa 1960;
Co nam zostało z tych lat? Szkice i polemiki, Toruń 1995;

„Krótki" Sejm. Wszystko o Parlamentarnym Klubie SLD, Warszawa 1993;
Winczorek P., Majchrowski J., Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993;
Włodarski P., Woronowicz S., Polityka obronna państw Grupy Wyszehradzkiej, Warszawa 1994;
Wodowanie Admirała. Z admirałem Piotrem Kołodziejczykiem rozmawia M. Ziemiański, Warszawa 1995;
Wojsko Polskie, Informator '95, Warszawa 1995;
Wojsko Polskie w okresie przełomu 1990/92, oprac. J.J.Pawelec, Warszawa 1992;
Wojskowe aspekty bezpieczeństwa narodowego - zapis konferencji [w:] Polska w Europie, z. 4 1991;
Wojtaszczyk K.A., Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec, Warszawa 1992;
Wolf P., Pełnomocnik do spraw wojskowych. Przedłużone ramię parlamentu, tłumaczenie polskie nie opublikowane;
Wróblewski R., Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii sztuki wojennej, Warszawa (AON) 1993;
W sprawie charakteru prawnego uchwały Sejmu, oprac. P.Sarnecki [w:] Przegląd Sejmowy nr 1 1995, s. 115-117;
W sprawie skutków prawnych i moc wiążąca rezolucji Sejmu, oprac. A.Szmyt [w:] Przegląd Sejmowy nr 1 1995, s. 117-120;
Wybory '97. Partie i programy, red. S.Gebethner, Warszawa 1997;
Wydatki wojskowe Polski w latach 1918-1939, Warszawa 1976;
Wystarczalność obronna, oprac. naukowe P.Sienkiewicz, Warszawa 1996;
Wyszczelski L., Wojsko a parlament: zgodnie z tradycją II Rzeczypospolitej [w:] Wojsko i Wychowanie nr 10 1991, s. 29-33;
X kadencja. Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów. Cz. I i II, Warszawa, listopad 1991;
Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego, red. A.Pułło, Gdańsk 1993;
Zarys ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, red. Z.Szeliga, Lublin 1996;
Zestawienie ilościowe publikacji nt. wojska w prasie polskiej w latach 1990-1993, oprac. M.Piekarski [w:] Wojsko i Wychowanie nr 8 1994, s. 8-9;
Zieliński J., Siły zbrojne sąsiadów Polski, Warszawa 1993;
Zieliński J., Wocial J., Potencjał militarny Polski i jego porównanie z potencjałem państw ościennych, Warszawa (AON) 1994;
Zięba A., Parlament Wielkiej Brytanii, Warszawa 1994;
Zubek J., System pojęć i podstawowych problemów bezpieczeństwa RP [w:] Zeszyty Naukowe AON nr 3 1992, s. 5-11;
Żukowski W., Polityka parlamentarna, Warszawa 1910.

SPIS TREŚCI

WSTĘP 1

1. KOMPETENCJE SEJMU W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO POLSKI 13

1.1. Historyczne uwarunkowania kompetencji parlamentów w sprawach obronnych 13
1.2. Współczesne doświadczenia państw w zakresie regulacji problematyki obronnej 15
1.2.1. Charakterystyka ogólna 15
1.2.2. Rozwiązania w niektórych państwach sąsiednich 17
1.2.3. Zakres kompetencji parlamentów w innych państwach 21
1.3. Polskie uwarunkowania historyczne 25
1.4. Sejm i zakres jego kompetencji w sferze obronnej po drugiej wojnie światowej 31
1.5. Nowe usytuowanie Sejmu i jego kompetencje dotyczące bezpieczeństwa militarnego 35
1.5.1. Pozycja ustrojowa Sejmu 35
1.5.2. Rola i kompetencje komisji obrony narodowej 38
1.5.3. Obowiązki i prawa posła 40

2. PRACE USTAWODAWCZE DOTYCZĄCE PROBLEMU BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO POLSKI 43

2.1. Istota i tok prac legislacyjnych w Sejmie 43
2.1.1 Cechy postępowania ustawodawczego 43
2.1.2. Obszar legislacji „wojskowej" 48
2.2. Główne kierunki aktywności legislacyjnej Sejmu w sferze bezpieczeństwa militarnego Polski 53
2.2.1. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jako zasadnicza regulacja struktury i funkcjonowania systemu obronnego 53
2.2.2. Proces tworzenia prawa w zakresie kierowania obroną narodową . 62
2.2.3 Normowanie służby wojskowej żołnierzy zawodowych 71
2.2.4. Ustawy „symboliczne" 76
2.2.5. Dyscyplina wojskowa 81
2.2.6. Emerytury wojskowe 86
2.2.7. Regulacje prawne dotyczące zagadnień związanych z mieniem będącym w dyspozycji MON 92
2.2.8. Pozostałe regulacje ustawowe dotyczące obronności 98
2.3. Konkluzje 101

3.	SEJM A ZAGADNIENIE FINANSOWANIA OBRONY NARODOWEJ	104
3.1.	Nakłady finansowe elementem konstytuującym możliwości zapewnienia bezpieczeństwa militarnego współczesnego państwa	104
3.2.	Rola Sejmu w kształtowaniu planów finansowych państwa w części dotyczącej obrony narodowej	108
3.3.	O finansowaniu obronności na forum plenarnym Sejmu	110
3.4.	Prace nad projektami budżetów MON w komisjach i główne problemy z nich wynikające	113
3.5.	Kontrola budżetu	124
3.6.	Szczególne właściwości przedmiotu i procedur sejmowych prac nad częścią wojskową budżetu państwa	130
4.	REALIZACJA FUNKCJI KONTROLNEJ PRZEZ IZBĘ POSELSKĄ W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO KRAJU	135
4.1.	Problematyka doktryny wojennej (obronnej) w pracach Sejmu	135
4.2.	Stanowisko Sejmu wobec niektórych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem militarnym w państwie	145
4.3.	Sejm wobec struktury i charakteru sił zbrojnych - w świetle debat i zgłaszanych postulatów	155
4.4.	Problematyka przemysłu obronnego i lotniczego w pracach Sejmu	167
4.5.	Oddziaływanie Sejmu na inne pozamilitarne elementy systemu obronnego państwa	174
4.6	Pozostałe zagadnienia z dziedziny obronności poddawane kontroli sejmowej	177
4.7.	Stosowanie innych form i środków kontroli sejmowej - interpelacje, zapytania i kontrole NIK	182
4.8.	Konkluzje	186
	ZAKOŃCZENIE.....	188
	WYKAZ WYKRESÓW.....	195
	WYKAZ SKRÓTÓW.....	196
	ANEKSY	197
	BIBLIOGRAFIA	220

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58010
Akademii Obrony Narodowej