Part Code ST1316
R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Kpt. mgr inż. Mariusz WOJCISZKO

INSTYTUCJONALNO-PRAWNE ŚRODKI KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ III RP W KONTEKŚCIE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ I ZAGROŻEŃ

Rozprawa doktorska

Nr ewid. 58647

WARSZAWA 2005

Inches Centimetres
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Colour Chart #13
DANES PICTA .COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58647
II
Akademii Obrony Narodowej

kpt. mgr inż. Mariusz Wojciszko

INSTYTUCJONALNO-PRAWNE ŚRODKI KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ III RP W KONTEKŚCIE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ I ZAGROŻEŃ

ROZPRAWA DOKTORSKA

Pod kierunkiem naukowym
dr. hab. Stefana Koryckiego

Warszawa 2005

SPIS TREŚCI

Wstęp 4
a) Stan wiedzy o problemie oraz operatorium terminologiczne przyjęte w rozprawie 9
b) Metodologiczne podstawy badań 22

Rozdział 1. System rządów jako podstawowy wyznacznik kierowania obronnością państwa 30
1.1. Zagadnienia ustrojowe i prawnoporównawcze 30
1.2. Zasady określające prezydencki systemu rządów 39
1.3. Zasady określające parlamentarno-gabinetowy system rządów 45
1.4. Systemy mieszane 51
1.5. System rządów zgromadzenia (konwentu) 57
1.6. Konkluzje 60

Rozdział 2. Regulacje prawne konstytuujące podsystem kierowania obronnością III RP 63
2.1. Zagadnienia ogólne 63
2.2. Problematyka obronności w wybranych projektach konstytucji i konstytucjach RP 73
2.3. Pozycja ustrojowa naczelnych organów kierowania obronnością państwa 95
2.4. Analiza kompetencji i relacji między naczelnymi organami kierowania obronnością państwa 101
2.5. Status prawny pozostałych organów realizujących funkcje kierowania obronnością 123
2.6. Konkluzje 131

Rozdział 3. Współczesne wyzwania i zagrożenia polityczno-militarne Polski 137
3.1. Zagadnienia ogólne 137
3.2. Wyzwania i zagrożenia Polski w kontekście członkostwa w NATO 154
3.3. Wyzwania polityczno-militarne czasu pokoju 159
3.4. Zagrożenia kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym i niemilitarnym 163
3.5. Zagrożenia wojenne 170
3.6. Konkluzje 176

Rozdział 4. **Znaczenie czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń państwa** 182
4.1. Zagadnienia ogólne 182
4.2. Prawo międzynarodowe i wewnętrzne wobec zagrożeń kryzysowych 184
4.3. Kompetencje prawotwórcze organów władzy wykonawczej w sytuacji szczególnych zagrożeń państwa 199
4.3.1. Rozporządzenie z mocą ustawy jako szczególna forma regulacji 200
4.3.2. Kontrasygnata aktów urzędowych prezydenta 205
4.3.3. Stanowienie prawa przez Radę Ministrów 208
4.4. Regulacje stanów nadzwyczajnych w zakresie dotyczącym zagrożeń militarnych i wybranych niemilitarnych 213
4.4.1. Stan wojenny 216
4.4.2. Wybrane zagadnienia stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej 219
4.4.3. Prawne możliwości wykorzystania SZ w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych 223
4.5. Podstawy prawne reagowania państwa na nowego typu zagrożenia 228
4.6. Konkluzje 235

Wnioski i postulaty 242
Zakończenie 250
Bibliografia 254

WSTĘP

Intensywność zmian w środowisku geopolitycznym, głównie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, pojawienie się całej gamy nowego typu zagrożeń (dotychczas nie występujących lub jak niektórzy określają „uśpionych") wpłynęło na nowe, szersze postrzeganie bezpieczeństwa. Dotychczas rozumiane bezpieczeństwo, szczególnie w kontekście zagrożeń militarnych, zmieniło swój zakres znaczeniowy. Obecnie bezpieczeństwo pojmowane w kategoriach wartości wyrażających pewność przetrwania (bytu) i szans (możliwości) rozwojowych, obejmuje cały wachlarz kwestii społecznych, ideologicznych, ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych. Pojęcie bezpieczeństwo zawiera tak szeroki przekrój celów, że zdecydowanie rozbieżne polityki mogą być oceniane jako polityki bezpieczeństwa[1]. Na użytek badań, studiów, a także praktyki dokonuje się dekompozycji ogólnej kategorii bezpieczeństwa na szereg kategorii bardziej szczegółowych[2], wśród których znajduje się bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne, informacyjne itp.

W zmieniającej się rzeczywistości, przy zachodzących zmianach cywilizacyjnych o niespotykanym dotąd charakterze i zasięgu, państwa dążąc do zapewnienia własnego bezpieczeństwa zmuszone zostały do podjęcia pewnych zmian w przedmiocie strategii bezpieczeństwa narodowego. Następowała widoczna zmiana paradygmatu myślenia strategicznego[3].

Szczególnie państwa takie jak Polska, które w tym czasie były na etapie przemian ustrojowych, podejmowały różne działania mające na celu stworzenie własnym systemom bezpieczeństwa warunków do optymalnego funkcjonowania

---

[1] A. Wolfres, *National Security as an Ambiguous Symbol,* [w:] *Discort and Collaboration. Essays on International Politics,* Baltimore 1962, s. 150. W słownikowym ujęciu bezpieczeństwo to "stan niezagrożenia, spokoju, pewności". *Słownik języka polskiego,* Warszawa 1978, s 147. Według powszechnie znanej hierarchii potrzeb ludzkich, dokonanej przez A. Maslowa, potrzeba bezpieczeństwa jest na drugim miejscu za potrzebami fizjologicznymi, a przed takimi, jak: potrzeba przynależności, szacunku i samorealizacji.

[2] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 2004, s. 5.

[3] Jakkolwiek, nadal pozostają aktualne i niezmienne od wieków niektóre z naczelnych dyrektyw strategicznych. Jedna z nich sformułowana przez A. Beaufre brzmi: **zadaniem strategii jest osiąganie celów przy jak najlepszym wykorzystaniu wszystkich posiadanych środków.**

w dobie zaistnienia ewentualnych zagrożeń. Zagrożeń, czy to militarnych, czy też o charakterze niemilitarnym.

W Polsce porozumienia zawarte przy „okrągłym stole" stworzyły podstawy do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej państwa realnego socjalizmu w państwo demokratyczne[4]. Oczywistym stało się, iż w ramach tego procesu będą następowały również przeobrażenia w obszarze bezpieczeństwa państwa, w tym także, kierowania obronnością państwa. Także siły zbrojne, jako istotny element państwa, stanęły przed koniecznością dostosowania swoich struktur organizacyjno-funkcjonalnych do wymogów demokratycznego państwa. Jest zjawiskiem naturalnym, iż przemiany ustrojowe w państwie pociągają za sobą zmiany w organizacji systemu obronnego państwa.

Konstytucja RP z 1997 r. ustanawia w art. 2 podstawową zasadę ustroju politycznego, traktując Rzeczpospolitą, jako demokratyczne państwo prawne. Tworząc podstawy demokratycznego ustroju przyjęto w państwie zasady urzeczywistniające ten ustrój, m.in.: zasadę podziału władzy, konstytucjonalizmu, prymatu ustawy, zakazu retroakcji.

Zasada podziału i równowagi władz w państwie demokratycznym jest swoistym kośćcem ustrojowym dla tworzenia konstrukcji systemu rządów, zaś przyjęty rodzaj systemu rządów w państwie jest podstawowym determinantem określającym organizację i kompetencje organów odpowiedzialnych za kierowanie obronnością państwa. W wyniku przyjęcia i realizacji powyższych zasad ustrojowych, naczelne organy władzy publicznej posiadają zrównoważony zakres kompetencyjny w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Niewątpliwie z uchwaleniem konstytucji, wprowadzającej zasady państwa demokratycznego, w Polsce główny etap procesu transformacji ustrojowej został zakończony. Jednakże doświadczenia państw o utrwalonym systemie demokratycznym wskazują, iż decydujące znaczenie, prócz właściwych regulacji prawnych, ma także wyrobione wśród społeczeństw i organów władzy publicznej poszanowania dla prawa i reguł kultury prawnej.

---

[4] Często spotkać się można z zamiennym używaniem pojęć: transformacja systemowa i transformacja ustrojowa, co jest jednak błędne z uwagi na to, iż transformacja ustrojowa jest pojęciem węższym, bardziej formalno-prawnym i zdecydowanie krótszym w czasie. Kończy się wtedy, gdy zostaną ustanowione zgodnie z ideą transformacji ustrojowej: polityczny, ekonomiczny, socjalny itd. porządek w państwie. Transformacja systemowa natomiast ma bardziej globalny charakter, jest procesem pogłębionym zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i w wymiarze grup społecznych i całego społeczeństwa. Por. S. Wróbel (red.), *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych,* Katowice 1998, s. 17.

W okresie kilkunastoletnim pozycja ustrojowa, organizacja oraz kompetencje organów kierowania obronnością państwa w Polsce uległy znacznym przemianom. Nie bez konsekwencji dla jakościowo nowych zmian było również przystąpienie Polski do NATO, czy też UE. Wraz z uchwalaniem nowych aktów prawnych i wprowadzaniem nowych strukturalno-funkcjonalnych rozwiązań systemowych zaczął zarysowywać się jakościowo nowy system kierowania obronnością państwa (SKOP) wprzęgnięty w system rządzenia państwem. Poszczególne elementy (części) systemu powstawały równolegle z postępującym procesem transformacji ustrojowej państwa, a ściślej były jego składową. Dotychczas włożono wiele wysiłku w tworzenie nowych rozwiązań, jednak wymóg obiektywizmu nakazuje stwierdzić, iż nie ustrzeżono się przy tym błędów, co więcej do całościowych rozwiązań systemowych „jeszcze daleka droga", do wykonania pozostało wiele działań, szczególnie o charakterze optymalizującym system. Konieczne są inicjatywy legislacyjne mające na celu usunięcie wadliwych rozwiązań systemowych i przyjęcie brakujących elementów systemu.

Dodatkowo, równie istotnym powodem, dla którego państwo winno permanentnie polepszać swoje zdolności strukturalno-funkcjonalne w procesie zapewniania bezpieczeństwa jest zadziwiająco szybko zmieniający się świat. Jak pisze Naisbitt *zmiany zachodzą tak szybko, że nie ma czasu, by na nie zareagować, zamiast tego musimy przewidywać przyszłość*[5]. Myśl ta winna stać się jedną z przewodnich zasad w działalności organów decyzyjnych państwa. Obecnie przy ciągłych i nieraz zadziwiająco szybkich zmianach otoczenia powstaje konieczność nadawania wszelkim rozwiązaniom instytucjonalnym (przy tworzeniu nowych, jak i przy zmianach istniejących) cech i właściwości, które pozwolą im funkcjonować, również w nowych, dotychczas nie występujących warunkach.

A zatem wszelkie rozwiązania instytucjonalne, także w przedmiocie kierowania obronnością państwa, winny charakteryzować się elastycznością i zdolnością funkcjonowania w nowym otoczeniu. W realizacji funkcji kierowania obronnością państwa przez poszczególne elementy systemu czynnik legislacyjno-normatywny ma podstawowe znaczenie. Przejrzyste, zrozumiałe, zupełne oraz zawierające jednoznaczny katalog kompetencji akty prawne dają gwarancję powodzenia, właściwego funkcjonowania całego systemu. „To właśnie stan (...) prawa oraz

[5] J. Naisbitt, *Megatrendy, Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

mechanizmy jego przestrzegania i egzekucji stanowią podstawowy i konieczny warunek sprawności państwa we wszystkich dziedzinach życia"[6]. W tym zakresie istotne znaczenie ma ustanowienie mechanizmów urzeczywistniania zasad ustrojowych, wyrażających się w rozdzieleniu kompetencji w dziedzinie kierowania, kontroli i zapewnienia bezpieczeństwa państwa między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz wewnątrz samej władzy wykonawczej. Ustalenie zasad odpowiedzialności oraz wprowadzenia odrębnych pojęć odnoszących się do zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Kwestie te mają istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia określenia podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie obrony i ochrony wymienionych dziedzin bezpieczeństwa państwa, jak i ze względu na ustalenie zakresu przedmiotowego obrony i ochrony oraz związanych z tym kompetencji[7].

Już Immanuel Kant mawiał ***„si vis pacem, para ius"***, co w dowolnym tłumaczeniu oznacza „chcesz mieć pokój, przygotuj stosowne prawo". Paremia niemieckiego filozofa do dziś nie straciła na aktualności.

Pamiętając, iż bezpieczeństwo jest wartością najwyższą każdego narodu i pierwotną w stosunku do innych, zatem działalność[8] państwa zmierzająca do jego zapewnienia winna mieć charakter priorytetowy i powinna być podejmowana w pierwszej kolejności. Kierowanie obronnością państwa jest jednym z podstawowych elementów w konstrukcji bezpieczeństwa państwa, którego znaczenia nie można przecenić, bowiem nawet potężne państwa posiadające nowoczesne siły zbrojne w sytuacji ewentualnego konfliktu będą miały niewielkie szanse powodzenia bez sprawnego systemu kierowania i dowodzenia. Najwyższe władze państwowe świadome tego, winne nieprzerwanie poszukiwać coraz lepszych rozwiązań. Każdy, kto chociaż w niewielkim stopniu rozumie problematykę bezpieczeństwa państwa, nie wyłączy tej konieczności z takich powodów jak: stabilność sytuacji międzynarodowej, poprawność stosunków sąsiedzkich, czy przynależność do organizacji międzynarodowych wspomagających bezpieczeństwo narodowe[9].

---

[6] R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP,* Warszawa 2003, s. 68.
[7] W. J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach konstytucji RP,* Warszawa 1998, s. 16.
[8] Według T. Kotarbińskiego działać (...) to zmierzać do określonego celu w danych warunkach za pomocą właściwych środków (...), T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie,* Wrocław 1975, s. 19.
[9] Terminy bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe w niniejszym studium używane są zamiennie.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie, nowy ustrój społeczno-polityczny państwa, przynależność do NATO i UE, konieczność permanentnego poszukiwania optymalnych rozwiązań adekwatnych do współczesnych wyzwań i zagrożeń, to są niektóre z powodów czyniących zasadnym rozpoczęcie pracy naukowej o instytucjonalno-prawnych środkach kierowania obronnością państwa. W szczególności w zakresie dotyczącym zbadania wpływu aktualnych regulacji prawnych na funkcjonowanie SKOP w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń państwa.

Autor jest przekonany, iż wyniki podjętej pracy naukowej mogą zostać wykorzystane w praktycznej działalności zmierzającej do stworzenia systemu kierowania obronnością państwa na miarę potrzeb współczesnego państwa stojącego w obliczu wyzwań przyszłości.

Wobec powyższego w pełni zasadnym stało się podjęcie próby zbadania wpływu aktualnych uwarunkowań prawnych na sprawne funkcjonowanie podsystemu kierowania obronnością państwa w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń państwa. Pozwoli to na zidentyfikowanie wad (słabości), jak również zalet rozwiązań prawnych w przedmiocie kierowania obronnością państwa. Naturalnym, dla charakteru pracy naukowo-badawczej następstwem identyfikacji wad, będzie propozycja wprowadzenia zmian do rozwiązań prawnych w przedmiocie kierowania obronnością państwa, co winno nadać rozprawie waloru użyteczności.

Tematyka niniejszej rozprawy stanowi przedmiot szczegółowego i długoletniego zainteresowania autora, której poświęcił on dotychczasową działalność naukową i zawodową. Efektem czego jest zdobyte wykształcenie w kierunkach uprawniających do podjęcia pracy naukowej o tej tematyce. Po ukończeniu uczelni wojskowej autor rozpoczął studia prawnicze, zamiarem zdobycia wiedzy z obszaru umożliwiającego napisanie rozprawy doktorskiej z pogranicza nauk wojskowych i prawnych. Ukończenie studiów na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego pozwoliło autorowi przystąpić do bezpośredniej realizacji jednego z ważniejszych celów życiowych.

W tym miejscu autor składa szczere i głębokie wyrazy podziękowania wszystkim osobom, które swoją wiedzą i życzliwością przyczyniły się do powstania niniejszej rozprawy. Szczególne podziękowania autor kieruje do pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Strategiczno-Obronnego AON.

A. Stan wiedzy o problemie oraz operatorium terminologiczne przyjęte w rozprawie

Przystępując do badania w ujęciu systemowym problematyki organizacji i zasad funkcjonowania naczelnych organów państwa w obszarze obronności zachodzi na wstępie konieczność określenia (scharakteryzowania) przedmiotu badań, poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czym jest państwo, jakie są jego formy i funkcje oraz czym jest system polityczny, jakie są jego formy i funkcje, a następnie: jak te elementy łącznie oraz każdy z osobna wpływają na badany przedmiot[10].

Współcześnie pojęcie **państwa** posiada wiele znaczeń, podobnie na przestrzeni lat (w trakcie ewolucji znaczeniowej) było różnie definiowane przez badaczy zajmujących się problematyką teorii państwa. Zapewne w dużym stopniu jest to konsekwencją wielości samych koncepcji za pomocą, których starano się wyjaśnić w racjonalny sposób powstanie i istnienie państwa. Najbardziej znanymi, były koncepcje: teologiczna, patriarchalna, patrymonialna i bardziej współczesne koncepcje umowy społecznej, podboju, czy psychologiczne. Warto w tym miejscu przytoczyć kilka z nich.

Już w IV wieku p.n.e. Arystoteles rozumiał państwo, jako samowystarczalną wspólnotę obejmującą różne grupy ludzi niezbędne dla jego istnienia. Przedstawiciele doktryny teologicznej w średniowieczu pojmowali państwo jako dzieło Boga (św. Augustyn) lub przyznając, iż państwo jest wprawdzie dziełem ludzi, jednak pełnia władzy w nim pochodzi od Boga (św. Tomasz z Akwinu). Wspólnym dla teorii teologicznych państwa było to, iż sprawujący władzę posiada legitymację do jej sprawowania od Boga. Twórcą powszechnie znanej definicji państwa z XIX wieku był przedstawiciel pozytywizmu prawniczego G. Jellinek. Na definicję państwa według Jellinka składają się trzy elementy: ludność, terytorium i władza najwyższa. Zatem w oparciu o powyżej przedstawione elementy możemy stwierdzić, iż **państwo jest to trwały związek ludzi stale zamieszkujących na określonym terytorium,**

[10] Zob. R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, „Kappa", cz. I, *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1998, s. 10.

podlegających władzy zwierzchniej. Duża część przedstawicieli doktryny podzielając zdanie wielkiego poprzednika zaczęła określać państwa, jako trwały związek ludzi stale osiadłych na pewnym terytorium, podlegających jednej, wyłącznej władzy zwierzchniej[11]. Przykładem współczesnych definicji państwa jest definicja zaproponowana przez J. R. Pennocka i D. G. Smitha, według której państwo to społeczna organizacja mająca rozstrzygającą władzę nad wszystkimi osobami zamieszkującymi określone terytorium i mająca za swój główny cel rozwiązywanie wspólnych problemów i zabezpieczenie wspólnych dóbr, a przede wszystkim utrzymanie porządku[12]. Współcześnie w doktrynie państwo jest charakteryzowane głównie następującymi cechami: organizacji politycznej, przymusowej, integrującej i rozstrzygającej konflikty społeczne, suwerennej, terytorialnej, wyposażonej w swoisty aparat spełniający określone funkcje.

Dla potrzeb niniejszego studium **pojęcie państwa** używane jest głównie w dwóch znaczeniach, współcześnie najczęściej używanych, tj. **w znaczeniu szczególnego rodzaju organizacji (organizacji społecznej) i w znaczeniu struktur organów władzy publicznej.** To, co decyduje o wyróżnieniu państwa spośród innych organizacji społecznych, zarówno działających w ramach państwa, jak i organizacji o charakterze szerszym, ponadpaństwowym to, iż:

1) Organizacja jest zawsze systemem celowym. O systemie celowym możemy mówić wówczas, gdy osoby wchodzące w jego skład potrafią stawiać mu takie cele i tak organizować elementy systemu, aby realizowały cele całości.
2) Państwo cechuje posiadanie własnych norm postępowania. Choć inne grupy społeczne niż społeczność całego państwa mogą stanowić, poprzez różne formy, także własne normy, to normy stanowione przez państwo mają szczególną postać. Są nimi reguły postępowania zwane prawem, zabezpieczone legalnym przymusem *(dod. aut.)*.
3) Państwo posiada najbardziej złożoną strukturę ze wszystkich grup społecznych.
4) Państwo jest najbardziej uniwersalną organizacją społeczną[13].

Pojęcie państwa w węższym znaczeniu struktury organów władzy publicznej to tyle, co aparat władzy publicznej (aparat państwowy) zorganizowany hierarchicznie

[11] Zob. *A Dictionary of the Social Sciences*, (ed. by) J. Gould, W. L. Kolb, New York 1967, s. 690.
[12] Zob. J. R. Pennock, D. G. Smith, *Political Science. An Introduction*, New York 1964, s. 5-6.
[13] Więcej: G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1999, s. 33-34.

i terytorialnie. W skład **aparatu państwowego**[14] wchodzą różne, co do struktury i kompetencji organy państwowe. W teorii państwa i prawa **organem państwowym** (część składowa aparatu państwowego) współcześnie określa się osobę lub zespół ludzi wyposażonych, w zakresie i formie przewidzianej przez prawo, w zespół uprawnień władczych. Ten zespół uprawnień powoduje instytucjonalizację władzy jednostki lub grupy osób, które przez fakt oparcia swoich działań na treści obowiązującego prawa działają w imieniu państwa, jako całości, gdyż wykonują część zadań wchodzących w zakres działalności państwa[15]. Tym samym widzimy, iż władza działająca w imieniu organizacji państwowej ma charakter **władzy zinstytucjonalizowanej.** Nie sposób również nie zauważyć, iż w tym ujęciu państwa występuje ostre rozróżnienie między państwem i społeczeństwem. Organami państwa są: organy stanowiące normy postępowania (np. Sejm, Senat, ale również w zakresie przewidzianym przez prawo organy władzy wykonawczej np. Rada Ministrów), organy decyzyjne działające w oparciu o te normy, organy administracyjne kształtujące indywidualne sytuacje prawne (np. wojewoda, prezydent, burmistrz wraz z urzędami wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi) organy sądowe (np. sąd grodzki), organy stosujące przymus legalny (np. policja, wojsko, straż miejska), organy kontroli (np. Najwyższa Izba Kontroli).

W nauce o państwie aparat państwowy określany jest nieraz mianem systemu organów państwowych. Instytucjonalizacja władzy jednostki lub grupy osób prowadzi, jak ustaliliśmy do wyodrębnienia organów państwowych, które powiązane własnymi relacjami i zależnościami tworzą system organów państwowych. Podobnie, przez niektórych przedstawicieli nauki o państwie, określany jest **organ państwowy**, tj. jako odpowiednio zorganizowana **instytucja**, utworzona na podstawie przepisów prawa i powołana do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa, przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej[16]. Organy państwowe, chociaż każdy z nich jest wyodrębniony pod względem strukturalnym i funkcjonalnym, nie działają w izolacji. Przeciwnie, są ze sobą (zwykle) odpowiednio

---

[14] Termin **aparat państwowy** rozumiany, jako całość organów, instytucji państwowych (bez względu na ich organizację, strukturę, funkcje, sposób powoływania) będących w dyspozycji państwa służących do realizacji jego funkcji. Owe organy, instytucje państwowe wyposażone są w odpowiednie kompetencje władcze określone w przepisach prawnych działają w imieniu i na rzecz państwa. Innym słowy aparat państwowy to zespół ludzi zorganizowany w szczególny sposób, działający na podstawie obowiązującego prawa, powołany do realizacji władzy państwowej dla egzekwowania której wyposażony jest w prawo stosowania przymusu państwowego.

[15] Ibidem, s. 84.

[16] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 1987.

powiązane. Istnieje między nimi określony, uporządkowany układ stosunków tworzących z ogółu organów państwa celowo zorganizowany zespół elementów – a więc system organów państwa. System taki obejmuje całą sferę działania państwa[17].

W nauce o organizacji i zarządzaniu **system** rozumiany jest, jako wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z określonego punktu widzenia jako całość[18]. W niniejszym studium system badano z wykorzystaniem trzech zróżnicowanych podejść metodologicznych: ***instytucjonalnym, strukturalno-funkcjonalnym i systemowym.***

Podejście instytucjonalne sprowadza system do całokształtu instytucji oraz relacji zachodzących między nimi, a także zasad działania i systemów normatywnych, na których podstawie one działają. Podejście strukturalno-funkcjonalne traktuje system, jako proces dokonujący się w ramach poszczególnych wspólnot, takich jak państwo, związki zawodowe itd. Strukturalne elementy sytemu to zapełniające go role działania, wzajemne oddziaływania, sposoby i wzorce zachowania jednostek i innych podmiotów stosunków społecznych. Podejście systemowe rozpatruje interakcje między systemem i jego otoczeniem[19].

Każdy, kto wypełnia **funkcję kierowania**[20] w imieniu państwa, może żądać posłuchu dla swojej decyzji, bez względu na posiadane indywidualne cechy osobowości. Oznacza to, że jednostki podporządkowują się określonej funkcji, a nie konkretnej osobie. Funkcje kierowania są przy tym ogromnie zróżnicowane. Zróżnicowanie powstaje w zależności od tego, czy normy jakiegoś systemu prawa udzielają organowi kompetencji do stanowienia prawa, czy uprawniają do strzeżenia praworządności zawierają nakaz ochrony porządku i bezpieczeństwa, czy też kreślą np. wymogi posiadania przez urzędników wykonujących władzę kwalifikacji zawodowych. Treść systemu prawnego kreśli stabilizację zadań w systemie władzy[21].

---

[17] J. Kuciński, *System organów państwa – zagadnienia ogólne,* [w:] S. Korycki (red. nauk.), *Podstawowe instytucje państwa,* Warszawa 1999, s. 8.

[18] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 508.

[19] Patrz: K. A. Wojtaszczyk , *Współczesne systemy polityczne,* [w:] pr. zb., *Homo Politicus.* Warszawa 1993, s. 79.

[20] **Kierowanie** jest to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów. (Źródło: J. A. F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie,* Warszawa 1996, s. 23).

[21] G. L. Seidler i inni, *Wstęp...*, op. cit., s. 82.

Dla potrzeb niniejszego studium przez **kierowanie państwem** rozumie się proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działań organizacji państwowej (w szerokim ujęciu) oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów do osiągania celów narodowych. Polega ono na świadomym i ciągłym kształtowaniu organizacji państwowej w wymiarze funkcjonalnym i strukturalnym. Kierowanie powinno być procesem ciągłym, tj. trwającym nieprzerwanie w okresie pokoju, kryzysu i wojny[22]. Jest to proces również niezmiernie zróżnicowany w realizacji funkcji przez poszczególne podmioty. Organy państwowe realizują funkcje przypisane im przez normy systemu prawnego. Poprzez normy systemu prawnego jednym organom zostają nadane kompetencje do stanowienia prawa, innym natomiast uprawnienia do realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, czy strzeżenia praworządności w państwie. W następstwie tego następuje instytucjonalizacja władzy państwowej. **Instytucjonalizacja** w tym znaczeniu to nadawanie czemuś charakteru instytucji. **Instytucja** zaś to zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie.

Kolejnym pojęciem, którego jednoznaczne i precyzyjne określenie konieczne jest do dalszych rozważań, jest **pojęcie prawa**, które współcześnie posiada wiele znaczeń. Nie wdając się, ze względu na charakter i ograniczone ramy pracy, w zawiłe rozważania z obszaru nauk teorii i filozofii prawa – których to przedstawiciele koncentrują się głównie na formułowaniu twierdzeń o prawie w jego aspekcie formalnym i realnym (teoria prawa)[23] i rozważaniami nad istotą prawa, o jego aspekcie aksjologicznym, o tym, czym ono jest, jakie winno być i jaką posiada legitymację ideologiczną (filozofia prawa) – należy ograniczyć się do przytoczenia dwóch, głównych, koncepcji wyjaśniających sposób pojmowania prawa.

Pierwsza koncepcja prawnonaturalna jest najstarszym kierunkiem w myśli filozoficzno-prawnej wyjaśniającym istotę prawa. Generalnie jej głównym założeniem jest to, iż prócz norm stanowionych przez człowieka są inne, ważniejsze normy regulujące zachowania ludzi. Normy te mają charakter ponadczasowy, samoistny i nie pochodzą od człowieka. Wcześniej pochodzenie ich upatrywano głównie w woli

---

[22] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Kierowanie obroną państwa...*, op. cit., s. 12.

[23] Aspekt formalny prawa to badanie struktur, powiązań zbiorów norm prawnych obowiązujących w państwie w danym czasie, natomiast aspekt realny to badanie prawa w różnych układach społecznych, politycznych, ekonomicznych itp.

Boga, współczesne koncepcje prawno-naturalne odwołują się do praw przyrodzonych, jakie posiada każdy człowiek. Ten istniejący zbiór norm przyrodzonych, niezbywalnych i ponadczasowych winien zawsze stanowić swego rodzaju fundament dla prawa tworzonego przez człowieka. Winien dostarczać wzorców dla prawa stanowionego przez człowieka, „ponieważ wyraża porządek świata, naturę człowieka, czy naturę społeczności". I tak też się stało w przypadku aktu prawnego najwyższego rzędu w Polsce, tj. Konstytucji RP z 1997 r., w którym znajduje się odwołanie do wartości prawa naturalnego.

Koncepcje pozytywistyczne generalnie głoszą, iż prawem są normy stanowione przez państwo (przez jego organy posiadające kompetencje prawodawcze). W niniejszej pracy przez **prawo** rozumie się całokształt norm stanowionych przez uprawnione do tego organy państwowe, będące wypowiedziami o powinnym zachowaniu, których wykonalność zabezpieczona jest legalnym przymusem państwowym, norm służących realizacji osiąganiu zamierzonych celów (np. bezpieczeństwa publicznego). Normy stanowione przez państwo mają charakter generalny i abstrakcyjny.

System prawny w państwie winien spełniać kilka wymogów, aby służyć w optymalnym zakresie osiąganiu zamierzonych celów. Najważniejsze z nich to: stabilność, spójność, zupełność, jasność i aktualność prawa stanowionego oraz oparcie go na naczelnym i powszechnie akceptowanym systemie wartości. Decyzje podejmowane w oparciu o normy pochodzące z tegoż systemu powinny być przewidywalne. System bezpieczeństwa i obronności winny „posiadać swój własny" system prawa, przez który będą wprowadzane w życie i który ma stworzyć im optymalne warunki do funkcjonowania. Ze względu na powyższe, przedmiotem niniejszego studium będą również zagadnienia natury teoretyczno prawnej, traktujące m.in. problem stanowienia, obowiązywania prawa, a także omówienie specyfiki regulacji prawnych mających za przedmiot problematykę obronności i bezpieczeństwa państwa.

Akt normatywny to taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależne od tego, jaką formę ma podstawa prawna, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania (...). Na takie rozumienie aktu normatywnego wpływa przede wszystkim praktyka prawotwórcza, ukształtowana w ramach tzw. otwartego systemu

aktów normatywnych (...)[24]. Elementy aktu normatywnego to: charakter norm wyrażonych w akcie normatywnym, z drugiej zaś strony szeroki krąg desygnatów, podyktowany między innymi postulatami maksymalnie szerokiego zakresu kontroli różnego rodzaju aktów prawnych z punktu widzenia ich legalności. Akt normatywny to każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, przy czym forma aktu oraz podstawa prawna, czy legalność ustanowienia aktu nie mają decydującego znaczenia[25].

Przez **instytucję prawną** rozumiemy wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych regulujących łącznie określoną grupę stosunków społecznych (np. stosunki służbowe)[26]. Natomiast przez użycie terminu **środki prawne**[27] w niniejszym studium rozumie się przewidziane prawem możliwości oddziaływania na tok działania (postępowania) lub sytuację osób umożliwiające realizację założonego celu. Osiąganie określonych celów za pomocą środków prawnych wymaga odpowiedniego procesu stanowienia i stosowania prawa[28]. Świadczy to również o tym, iż już na etapie tworzenia norm prawnych winne być przestrzegane pewne reguły, a cały proces prawodawczy powinien być oparty na wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy. Podnosi się problem, iż nad wyrost rozbudowane współczesne systemy prawne są coraz mniej zrozumiałe i komunikatywne, tym samym stają się słabszym narzędziem w rękach człowieka.

Obrona narodowa w niniejszej pracy rozumiana jest, jako działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy[29]. **Obronność państwa** to jedna z funkcji państwa, której realizacja wyraża się w podejmowaniu niezbędnych

---

[24] OTK z 07 czerwca 1989 r., (syg. U. 15/88, s. 146).
[25] OTK z 19 czerwca 1992 r., (OTK 1992, cz. I, s. 201).
[26] Por. *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2002, s. 479 oraz *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2000, s. 296. Ponadto przez instytucje konstytucyjne rozumie się konkretne relacje prawne między rozmaitymi podmiotami, takie lub inne rozłożenie praw i obowiązków w ramach konstytucyjnie powołanych do życia stosunków prawnych, wyraźne określone aspekty sytuacji obywatela itd. Instytucjami konstytucyjnymi będą więc np.: długość kadencji parlamentu, tak lub inaczej ukształtowana procedura ustawodawcza, procedura wyborcza do parlamentu lub przy powoływaniu głowy państwa, tryb uchwalania wotum zaufania czy wotum nieufności, kognicja trybunału konstytucyjnego, poszczególne wolności i prawa obywateli. Zob. P. Sarnecki (red. nauk.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 8.
[27] Według T. Kotarbińskiego środki, obok celu i warunków, to człon działalności praktycznej. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 19.
[28] Więcej: Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 167.
[29] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 82.

przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo kraju[30], gotowość wszystkich organów i ogniw administracyjno-gospodarczych, sił zbrojnych oraz całego społeczeństwa na wypadek zagrożenia wojennego[31]. Natomiast **system obronności państwa (SOP)**[32] to zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) państwa[33] W strategii obronności RP przez system obronny rozumie się wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymane i przygotowane[34]. Jako **system kierowania obronnością państwa (SKOP)**[35] przyjmuje się zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów (organy kierowania państwem) realizujących ogół przedsięwzięć w czasie przygotowania i prowadzenia wojny w celu przeciwdziałania zagrożeniom militarnym. System kierowania obronnością państwa tworzą naczelne organy państwowe (ustawodawcze i wykonawcze) z przypisanymi im ustawowo uprawnieniami i zadaniami[36]. W ujęciu węższym SKOP tworzą naczelne organy władzy wykonawczej „pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych

---

[30] Jeżeli mówimy o bezpieczeństwie danego podmiotu w sensie praktycznym, mamy na myśli tę dziedzinę jego aktywności, która zmierza do **zapewnienia możliwości przetrwania i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów**. R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, S. Koziej, *Polityka i strategia bezpieczeństwa RP XXI wieku*, s. 65.

[31] *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 256.

[32] SOP traktowany jest, jako część sytemu bezpieczeństwa państwa (SBP).

[33] *Słownik terminów...*, op. cit., s. 144.

[34] *Strategia obronności RP z 23 maja 2000 r.*, s. 17 z 29. Natomiast przez system bezpieczeństwa będziemy rozumieli metodę postępowania i środki stosowane dla zapewnienia sobie możliwie wysokiego i trwałego poczucia i rzeczywistego stanu bezpieczeństwa.

[35] Termin **system kierowania obronnością państwa** w niniejszej pracy jest tożsamy i używany zamiennie z terminem **system kierowania obroną państwa.** Co zgodne jest z przyjętą terminologią w obowiązujących aktach prawnych, w których prawodawca używa obu terminów w tym samym znaczeniu. System kierowania obroną (obronnością) należy do szerszego terminu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Por. m.in.: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 21, poz. 205, tekst jednolity), Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywanych zadań obronnych (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 151), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).

[36] S. Korycki, *Z zagadnień prawnych przygotowania państwa do wojny obronnej*, ZN AON 1/1997, s. 68.

wraz z aparatem wykonawczym"[37] i głównie w odniesieniu do takiego ujęcia systemu kierowania obronnością zostały skupione badania.

System kierowania obronnością państwa jest częścią systemu obronnego państwa[38], a kierowanie obronnością jest integralną częścią kierowania państwem. I tak kierowanie obroną państwa odnosi się do okresu wojny. Wojnie – z punktu widzenia porządku politycznego i prawnego – odpowiada jeden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych – *stan wojny*. Kierowanie państwem w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego należy traktować jako integralną część systemu kierowania (zarządzania) państwem w ogóle, komplementarną z kierowaniem nim w warunkach braku bezpośredniego zagrożenia, czyli w czasie pokoju[39]. Prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu zbrojnego uzasadnia konieczność wcześniejszego podejmowania określonych przedsięwzięć w systemie kierowania, jak i w systemie kierowanym (roboczym). W systemie kierowania mamy do czynienia głównie z podejmowaniem decyzji, koordynacją działań i przepływem informacji[40].

W związku z powyższym przyjmuje się, iż zadaniem systemu kierowania obronnością państwa powinno być zapewnienie zdolności do wyzyskania wszelkich dostępnych (cywilnych i wojskowych), wewnętrznych i zewnętrznych zasobów dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym i wojennym.

Z tak określonej misji systemu wynikają następujące jego cele:

1) Skuteczne **zapobieganie** potencjalnym zagrożeniom kryzysowym i wojennym.
2) Odpowiedzialne **przygotowanie** warunków do:
   a) natychmiastowego podjęcia i kontynuowania – w czasie niezbędnym dla uzyskania poniżej sprecyzowanych celów – działań (antykryzysowych lub wojennych), minimalizujących negatywne dla społeczeństwa skutki kryzysu lub wojny;
   b) zachowania ciągłości funkcjonowania państwa i jego instytucji w czasie kryzysu i wojny;

---

[37] W. Staniuk, *Przygotowanie systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej do przeciwdziałania terroryzmowi* (rozprawa doktorska), Warszawa 2004, s. 96.
[38] Z uwagi na traktowanie SKOP jako elementu, części należącej do SOP (czyli w tej relacji systemu większego), dopuszcza się określanie SKOP również mianem podsystemu.
[39] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit, cz. I, *Kierowanie obroną państwa...*, op. cit., s. 7-8.
[40] A. Klimaszewska, L. Urbański, *Kompetencje i zadania organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa,* Warszawa 1999, s. 7.

c) ochrony ludności, dóbr materialnych i dorobku kulturalnego narodu;
d) utrzymanie akceptowanych społecznie warunków życia ludności i funkcjonowania gospodarki narodowej podczas kryzysu i wojny;
e) podjęcia i kontynuowania zobowiązań sojuszniczych oraz innych zobowiązań międzynarodowych, wynikających z zawartych przez władze państwowe umów międzynarodowych.

3) Skuteczne **reagowanie** na zagrożenia kryzysowe i obrona kraju w czasie wojny – podjęcie stosownych do konkretnych potrzeb, działań antykryzysowych lub wojennych, samodzielnie lub w ramach zobowiązań sojuszniczych albo innych zobowiązań międzynarodowych.
4) Niezwłoczna **odbudowa** naruszonej infrastruktury państwa i przywrócenie warunków dla pokojowego funkcjonowania struktur państwa oraz jego społeczeństwa[41].

Spójny i jednolity SKOP powinien obejmować:

a) wszystkie kategorie kryzysów i wojen;
b) wszystkie poziomy kierowania i zarządzania w państwie (związane z poziomami władzy administracyjnej i sektorami – publicznymi i prywatnymi);
c) cztery wymienione wyżej etapy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie-obrona, odbudowa[42].

Na potrzeby procesu badawczego w niniejszym studium przyjmuje się możliwość funkcjonowania państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny[43].

Intuicyjnie rozumienie pojęcia **zagrożenie** prowadzi do stwierdzenia, że odnosi się ono do sfery świadomościowej danego podmiotu (człowieka, grupy społecznej, narodu lub narodów). Zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są, jako niekorzystne lub niebezpieczne. Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez dany podmiot,

---

[41] R. Wróblewski, *System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych,* [w:] *Strategiczne koncepcje obrony – implikacje dla bezpieczeństwa* RP (Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON dnia 27 stycznia 2000 r.), Warszawa 2000, s. 66-67.
[42] Por. Ibidem, s. 68.
[43] Taki podział jest zgodny z występującą terminologią w literaturze przedmiotu, jak i w obowiązujących regulacjach prawnych. Zob. m.in.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599).

gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania jego bezpieczeństwa. W takim ujęciu zagrożenie mieści się w sferze świadomości i ma charakter subiektywny. Drugi aspekt zagrożenia stanowią czynniki powodujące ten stan niepewności i obaw. Będą to więc rzeczywiste działania innych uczestników życia społecznego niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego)[44]. Według R. Ullmana zagrożenie to działanie lub ciąg wydarzeń zagrażających w krótkim okresie jakości życia mieszkańców lub ograniczające możliwości dokonywania wyborów politycznych przez instytucje danego państwa. Istotna jest ochrona porządku politycznego oraz swobody wyboru drogi rozwoju społeczeństwa i państwa[45]. Zagrożenie to sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne[46]. Zagrożenie to prawdopodobieństwo wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk[47]. Według S. Koryckiego zagrożenie to z jednej strony pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw[48].

W niniejszym studium za S. Dworeckim pojęcie **zagrożenia bezpieczeństwa państwa (narodu)** rozumiemy, jako splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego, bądź naruszenie lub utrata – suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp. Innymi słowy zagrożenie bezpieczeństwa narodowego, to sytuacja, w której następuje utrata lub w znacznym stopniu ograniczenie warunków dla niezakłóconego bytu i rozwoju państwa.

---

[44] R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych,* [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Warszawa 1997, s. 4.
[45] R. H. Ullman, *Redefining security,* "International Security", vol 8, no 1, Spring 1983.
[46] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* Warszawa 2002, s. 166.
[47] R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa...,* op. cit., [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe...,* op. cit., s. 4.
[48] S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski,* Warszawa 1994, s. 54.

Z kolei przez **zagrożenie militarne** bezpieczeństwa państwa rozumiemy taki splot zdarzeń polityczno-militarnych, w których może nastąpić utrudnienie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju narodu (państwa) albo naruszenie lub utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej w wyniku oddziaływania militarnego (napaści zbrojnej)[49] przez podmioty prawa międzynarodowego (państwa). Jednak przykłady zamachów terrorystycznych dowodzą, że takie zagrożenie dla funkcjonowania państwa może przedstawiać także organizacja nie będąca podmiotem prawa międzynarodowego[50].

Zagrożenie pozamilitarne (niemilitarne) jest splotem zdarzeń (występujących w stanie kryzysu) w wyniku, którego może nastąpić utrudnienie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa (narodu) lub naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej, przy czym cel działania (wymuszenie uległości lub ustępstw) zamierza się osiągnąć przez wywieranie nacisku i stosowanie sankcji politycznych lub ekonomicznych, bez uciekania się do stosowania przemocy fizycznej (zbrojnej)[51].

Wobec braku uniwersalnej typologii zjawisk kryzysowych i wojennych, przyjmuje się umowny podział sytuacji kryzysowych na: **polityczno-militarne i niemilitarne**, a sytuacji wojennych na: **wojnę powszechną i wojnę – konflikt lokalny**[52]. Pod pojęciem kryzysu polityczno-militarnego w niniejszym studium rozumiana jest szczególna postać kryzysu politycznego, w którym istotną przyczyną destabilizacji politycznej jest konflikt zbrojny, prowadzony poniżej progu wojny. W wypadku tego rodzaju kryzysu zagrożenie żywotnych interesów państwa wynika z faktu zaistnienia konfliktu zbrojnego, prowadzonego w skali poniżej progu wojny. W sytuacji takiego zagrożenia, niepodjęcie przez państwo nadzwyczajnych działań może prowadzić do wojny[53]. Kryzys polityczno-militarny jest kryzysem politycznym i jednocześnie spełnia cechy konfliktu zbrojnego realizowanego poniżej progu wojny.

Przeprowadzenie analizy bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń wymaga jednak pewnej modyfikacji. Nierzadko, bowiem zagrożenia są ujmowane, jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Jednakże faktycznie część owych zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, co **wyzwań**, to znaczy niezbywalnych

[49] S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 23.
[50] Patrz: R. Jakubczak (kier. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski*, Warszawa 2004, s. 52-53.
[51] Ibidem, s. 25.
[52] R. Wróblewski, *System kierowania obronnością państwa...*, op. cit., s. 67.
[53] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit, cz. II, *Warunki powstania kryzysów polityczno-militarnych i ich charakter*, Warszawa 1997, s. 16-17.

potrzeb wymagających sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań. Ponieważ sytuacje takie jawią się w percepcji społecznej jako trudne, toteż zdarza się, że niesłusznie postrzegane są jako niebezpieczeństwa[54]. Wyzwania są to głównie zjawiska, fakty zazwyczaj nowe, bądź na nowo „odkrywane", wymagające podjęcia określonych działań[55]. Niepodjęcie określonych działań wobec tych zjawisk może doprowadzić do przerodzenia się ich w zagrożenia lub też odwrotnie, właściwe działania mogą wyzyskać z nich szanse dla podmiotu podejmującego działanie.

Należy pamiętać, iż rzeczywistość zawsze zawiera w sobie potencjalne szanse, ale i zagrożenia. Rozpoznanie i uwzględnienie jednych i drugich jest warunkiem skutecznego działania. Natomiast postrzeganie i uwzględnianie tylko jednej strony zagadnienia zazwyczaj prowadzi do deformacji rzeczywistości. Obie grupy czynników, pozytywnych i negatywnych, muszą być rozpatrywane we wzajemnym związku. Nie wykorzystane szanse często staja się zagrożeniami, a zagrożenia mogą stać się ważnym stymulatorem działania[56]. Najogólniej rzecz ujmując zarówno szanse, jak i zagrożenia zawierają się w szerokiej kategorii zwanej wyzwaniami. Wyzwania właściwe odczytywane i podejmowane w odpowiednim czasie stanowią szanse. Natomiast nie podejmowane, bądź podejmowane za późno, mogą stać się zagrożeniami[57].

---

[54] R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa...*, op. cit., [w:] D. B Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red. nauk.), *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 5.

[55] Por. R. Zięba, *Nowe podejście do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego,* [w:] *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych,* Warszawa 1995, s. 102 i nast.

[56] Raport: *O potrzebie strategicznej koncepcji rozwoju Polski i roli nauki w przebudowie gospodarki* opracowany przez Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku". Cyt. za M. Cieślarczyk, *Współczesne wyzwania globalne a bezpieczeństwo międzynarodowe,* [w:] J. Tymanowski (red.), *Współczesne problemy globalne a bezpieczeństwo międzynarodowe,* Toruń 2001, s. 9.

[57] Patrz: M. Cieślarczyk, *Psychologiczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności,* Warszawa 1997.

B. Metodologiczne podstawy badań

Główny problem badawczy:

Jakie instytucjonalno-prawe środki III RP zapewnią sprawne kierowanie obronnością państwa w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń?

Problemy szczegółowe:

1) Jakie implikacje dla kierowania obronnością państwa wynikają z przyjętego systemu rządów?
2) Jakie są aktualne regulacje prawne dotyczące kierowania obronnością w III RP?
3) Jaki jest charakter współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Polski (w tym zagrożeń nowego typu o wysokim stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia)?
4) Jakie jest znaczenie czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu, zwalczaniu współczesnych i przyszłych zagrożeń bezpieczeństwa państwa?
5) Jakie obszary, kierunki i priorytety zmian regulacji prawnych powinny zostać przeprowadzone?

Cel główny:

Identyfikacja i charakterystyka instytucjonalno-prawnych środków III RP zapewniających sprawne kierowanie obronnością państwa w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń.

Cele szczegółowe:

1) Przedstawienie następstw wynikających z przyjętego systemu rządów dla organizacji kierowania obronnością państwa.
2) Charakterystyka regulacji prawnych dotyczących kierowania obronnością w III RP.
3) Identyfikacja i charakterystyka współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Polski. Analiza zagrożeń nowego typu o zwiększonym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia.
4) Ocena znaczenia czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu, zwalczaniu współczesnych i przyszłych zagrożeń.

5) Wskazanie obszarów, kierunków i priorytetów zmian regulacji prawnych.

Zasadniczym efektem początkowego etapu badań stało się ustalenie głównego problemu badawczego, problemów szczegółowych oraz w kolejnym etapie procesu badawczego sformułowanie hipotezy roboczej[58], stanowiącej przypuszczenie naukowe wynikające z wstępnego etapu badań (opartego głównie na wnikliwej analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz innych dokumentów). W oparciu o dotychczasowy stan badań sformułowano następującą hipotezę roboczą:

W Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, w ramach procesu przemian społeczno-ustrojowych, w dużej mierze zreformowany został obszar bezpieczeństwa i obronności państwa. W uchwalonej w 1997 roku konstytucji RP, zawarto podstawowe zasady określające organizację i relacje między naczelnymi organami państwa, tym samym zostały ogólnie naznaczone właściwości tychże organów w dziedzinie obronności państwa. Kompetencje i zadania oraz relacje między naczelnymi organami państwa w kierowaniu obronnością państwa zostały rozwinięte i doprecyzowane w ustawodawstwie zwykłym i aktach wykonawczych zawierających szczegółowe procedury działania. W ostatnich kilkunastu latach przyjęto jakościowo nowe rozwiązania w zakresie kierowania obronnością państwa (w dużej mierze nadając rozwiązaniom w przedmiocie kierowania obronnością właściwości systemowych) adekwatne do obecnych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych Polski. Jednak szczegółowa analiza obowiązujących aktów prawnych i innych dokumentów źródłowych prowadzi do stwierdzenia, iż przyjęte instytucjonalno-prawne rozwiązania w zakresie kierowania obronnością III RP nie zawsze są pełne i spójne, co skutkować może nie w pełni sprawnym funkcjonowaniem systemu kierowania obronnością w sytuacji szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

[58] Hipoteza (z gr. *„hypothesis"*- podkład, przypuszczenie) to założenie oparte na prawdopodobieństwie, wymagające sprawdzenia. Jakiekolwiek orzeczenie niezupełnie pewne, przypuszczenie.

Metoda rozwiązania głównego problemu badawczego.

Przy rozwiązaniu głównego problemu badawczego zastosowano podejście systemowe, które jest utożsamiane z metodą systemową. Wymagała tego złożoność obszaru badań, jakim jest podsystem kierowania obronnością państwa. Podejście systemowe pozwoliło na pełne poznanie praw i zasad budowy systemu oraz jego rozwoju i funkcjonowania. Jako wyróżniki podejścia systemowego przyjęto następujące cechy działania poznawczego i praktycznego:

- traktowanie badanego (tworzonego) obiektu jako systemu;
- traktowanie danego sytemu, jako obiektu złożonego z wzajemnie powiązanych podsystemów;
- traktowanie danego systemu, jako obiektu należącego do większego systemu;
- świadome posługiwanie się modelem systemu o określonym poziomie rozdzielności, wyrażającym określony aspekt działania[59].

Ważną kwestią w badaniach nad systemem odgrywały także tzw. cechy konstruktywne systemu, do których zalicza się: teleologizm (celowość), holizm (całościowość), kompleksowość (różnorodność sprzężeń i relacji wewnętrznych), esencjalizm (występowanie istotnych charakterystycznych wielkości), kontekstowość (funkcjonowanie systemu w szerokim otoczeniu), funkcjonalność (spełnianie przez system i jego elementy określonych funkcji), synergizm (współdziałanie elementów systemu) oraz rozwój (procesualny charakter systemu)[60].

Tak sformułowany problem badawczy wymagał zastosowania analizy systemowej polegającej na rozdziale całości pracy na części i cząstkowe badania problemów poprzez wielokryterialną ich analizę, a następnie w ramach syntezy wyników opracowanie wniosków i postulatów[61].

Zastosowane zostało tu podejście podzielające pogląd, iż najczęściej każdy problem naukowy wymaga zastosowania swoistej, sobie właściwej metody badań, metody jako sposobu rozwiązania problemu. W związku z tym przy rozwiązaniu każdego problemu szczegółowego została zastosowana właściwa dla niego metoda. Następnie synteza poszczególnych wyników, uzyskanych różnymi metodami, powinna prowadzić do osiągnięcia obiektywnych rezultatów naukowych.

---

[59] P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Warszawa 1983, s. 26.
[60] Patrz: P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Warszawa 1989, s. 108-109.
[61] Patrz: R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, R. Kulczycki, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku*, Warszawa 2004, s. 6.

Struktura procesu badawczego polega na ustaleniu takiej kolejności opracowania, ażeby każdy jej fragment implikował następny[62]. W związku z powyższym w pierwszym etapie procesu badawczego zostało wykazane, iż fakt przyjęcia jednego z systemów rządów ma decydujące znaczenie dla organizacji kierowania obronnością państwa.

Poszczególnych działań rządu nie można odrywać od oceny użyteczności społecznej i racjonalności oraz trafności decyzji rządowych w płaszczyźnie aksjologicznej, społecznej, politycznej i prakseologicznej. Ponadto zasadnym wydaje się podejście, w którym centralne znaczenie zyskuje optymalizacja decyzji rządowych, zaś efektywność decydowania jest traktowana jako miara jakości, wydajności, sprawności i skuteczności działania rządu. Wszystkie inne przekształcenia systemowe, w tym dotyczące instytucji, procedur oraz kadr są rozpatrywane w tym ujęciu pod kątem ich znaczenia dla zmian efektywności rządzenia. Warunkiem wykorzystania takiego podejścia badawczego jest jednak precyzyjne ustalenie kryteriów efektywności decydowania[63].

Kolejną czynnością w procesie badawczym stała się wnikliwa charakterystyka obowiązujących (przede wszystkim), ale również projektów oraz uchylonych regulacji prawnych dotyczących kierowania obronnością państwa. Następnie zostały zidentyfikowane i opisane wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski ze szczególnym naciskiem na te ostatnie. Z zagrożeń bezpieczeństwa państwa badaniami zostały objęte szczególnie zagrożenia o charakterze polityczno-militarnym. Uogólniając pozwoliło to na określenie niektórych z współczesnych i przyszłych warunków (przyszłego otoczenia), w których może zajść potrzeba kierowania obronnością państwa.

Kolejnym etapem procesu badawczego było dokonanie analizy i oceny rozwiązań prawnych dotyczących kierowania obronnością państwa. W wyniku tego etapu badań sformułowano odpowiedź na postawione pytanie, czy aktualne rozwiązania prawne w przedmiocie kierowania obronnością państwa zapewnią sprawne funkcjonowanie SKOP w warunkach współczesnych zagrożeń? Pozwoliło to następnie na zidentyfikowanie niedostatków regulacji prawnych, mogących negatywnie wpływać na kierowanie obronnością państwa. Pod pojęciem

---

[62] W. Pytkowski, *Organizacja badań naukowych i ocena prac naukowych,* Warszawa 1981.
[63] G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce,* Warszawa 2000, s. 88.

niedostatków regulacji prawnych należy tu rozumieć błędne rozwiązania legislacyjne, jak i brak unormowań (luki prawne).

W efekcie wyniki naukowe pochodzące z rozwiązania problemów szczegółowych (przeprowadzenia w całości procesu badawczego) stworzyły podstawy do rozwiązania głównego problemu rozprawy.

Dodatkowym elementem rozprawy, zdaniem autora, nadającym jej walorów użyteczności, stało się wskazanie obszarów, kierunków i priorytetów zmian regulacji prawnych mających na celu optymalizację funkcjonowania sytemu (podsystemu) kierowania obronnością państwa.

Założenia i ograniczenia.

Z uwagi na naukowy charakter pracy oraz na umiejscowienie przedmiotu badań na pograniczu kilku nauk (nauki wojskowe, nauki o państwie i prawne oraz nauki o organizacji i zarządzaniu) koniecznym stało się dokonanie pewnych założeń i ograniczeń, które stanowiły ramy niniejszej rozprawy.

W związku z tym, iż obszar badań mieści się na pograniczu kilku nauk, uznano interdyscyplinarny charakter pracy.

Zgodnie z wcześniejszym założeniem, badaniami objęto jeden z elementów systemu obronności państwa, tj. podsystem kierowania obronnością, rozpatrywany głownie w ujęciu węższym (naczelne organy władzy wykonawczej z podległym im aparatem wykonawczym) i w postaci będącej wiernym odbiciem rzeczywistości.

Główną uwagę skoncentrowano na regulacjach prawnych z dziedziny bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań z obszaru kierowania obronnością państwa pod kątem ich przystosowania do szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych państwa. Badaniom zostały poddane regulacje prawnomaterialne głównie w obrębie prawa wewnętrznego (krajowego) oraz w pewnym stopniu prawa międzynarodowego. Przedmiotem badań objęto głównie takie gałęzie prawa publicznego, jak: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne oraz elementy prawa cywilnego i karnego.

Podstawą do rozpoznania i identyfikacji wyzwań oraz zagrożeń bezpieczeństwa Polski uczyniono krytyczną analizę literatury, aktów prawnych i innych dokumentów źródłowych oraz wyniki prac naukowo-badawczych realizowanych w AON. Mając świadomość dynamiki procesu ciągłych, burzliwych i turbulentnych zmian oraz rozwoju otaczającej nas rzeczywistości i jednocześnie nie chcąc ograniczać się li

tylko do identyfikacji wyzwań i zagrożeń mogących współcześnie nam zagrozić, założono przeprowadzenie studiów nad przyszłością w horyzoncie czasowym, zakreślonym w koncepcji rozprawy do 20 lat. Powyższe założenie uzasadnia fakt, iż każdy zamiar budowy funkcjonalnego systemu kierowania obronnością państwa – zdolnego do optymalnego funkcjonowania nie tylko w warunkach współcześnie nam znanych, ale również w bliższej, ściśle nieokreślonej a możliwej tylko do przewidzenia rzeczywistości – wymaga przeprowadzenia badań analityczno-prognostycznych mających na celu zidentyfikowanie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa polskiego.

Jednym z głównych argumentów przeciwko studiom o przyszłości bywa rzekoma niemożliwość sfalsyfikowania ich wyników. Słusznie stwierdza A. Siciński, iż jest to jednak tylko zarzut tylko pozornie trafny: niemożliwość falsyfikacji, w dniu dzisiejszym, przewidywań stanu gospodarki polskiej w 2010 r. lub przewidywań nowych technologii komputerowych w połowie XXI wieku, ma inny charakter, niż na przykład, niemożliwość zweryfikowania wypowiedzi dotyczącej liczby aniołów tańczących na czubku szpilki. Przecież w roku 2010 da się zweryfikować trafność pierwszej prognozy, a za kilkadziesiąt lat – drugiej[64].

Autorzy prac na temat studiów nad przyszłością podkreślają zgodnie, iż prognozowanie w sensie precyzyjnego określania przyszłych wydarzeń na bazie deterministycznych praw historii nie ma sensu. Zatem przyszłość może być opisywana jedynie w kategoriach określonych możliwości – możliwych przyszłości danego bytu. **Dlatego trzeba odejść od dążenia do określenia skończonych przyszłości, całościowych obrazów przyszłości i formułowania wizji docelowych na rzecz rozpatrywania zróżnicowanych scenariuszy możliwego rozwoju sytuacji**[65]. Podzielając powyższy pogląd została wykorzystana technika scenariuszy polegająca na zestawieniu hipotetycznych zdarzeń opracowanych dla zwrócenia uwagi na ważne wydarzenia i ich przyczyny. Zestawienie hipotetycznych zdarzeń miało na celu uzyskanie odpowiedzi na dwa pytania:

1) W jakiej formie i dlaczego hipoteza może się stopniowo spełniać?

---

[64] A. Siciński, wypowiedź [w:] *Czy warto myśleć o przyszłości.* Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku", Warszawa 1996 r. (cyt. za R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych i ich wpływ na planowanie sił zbrojnych państwa – członka NATO,* Warszawa 1999, s. 15).

[65] R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych...*, op. cit., s. 15.

2) Jakie istnieją możliwości zahamowania zmiany lub przyśpieszenia zjawiska w każdej fazie jego ewolucji (opisanej w scenariuszu)?[66].

Według J. Kołodzińskiego odpowiedzią na wzrost zmienności i nieprzewidywalności świata powinno być nie zaniechanie myślenia i prognozowania, a wprost przeciwnie – ciągłość monitorowania rozwoju wydarzeń pod kątem analizy ich zgodności z przyjmowanymi założeniami[67]. Powtórzmy raz jeszcze w badaniach prognostycznych nie próbowano zmierzać w kierunku czegoś, co jest w istocie niewykonalne, tj. do wiernego odtworzenia wizerunku przyszłości, a jedynie do identyfikacji zjawisk stanowiących o rozwoju danego środowiska.

Reasumując, badania nad wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa państwa przeprowadzone zostały w **aspekcie diagnostycznym** (identyfikacja obecnie występujących wyzwań i zagrożeń w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa) oraz w **aspekcie prognostycznym** (próba projekcji wyzwań i zagrożeń mogących zaistnieć w badanej, oznaczonej przyszłości).

Zostało wprowadzone przy tym ograniczenie polegające na identyfikacji głównie zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym. Zagrożenia o charakterze pozamilitarnym omówiono w zakresie niezbędnym do późniejszej analizy regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych.

Formułowanie i identyfikacja zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym pozwoliły na określenie możliwych warunków funkcjonowania podsystemu kierowania obronnością państwa i w konsekwencji dokonania oceny regulacji prawnych tworzących ten system.

Rozwiązanie problemu badawczego wymagało doboru właściwych metod badawczych, często pochodzących z różnych dziedzin nauki. Dla rozwiązania problemów szczegółowych, nierzadko osadzonych w różnych naukach, zastosowano instrumentarium metodologiczne właściwe dla nauki pochodzenia problemu

---

[66] Patrz: P. Sienkiewicz (kier. nauk.), *Szanse, zagrożenia rozwojowe w warunkach społeczeństwa informacyjnego,* Warszawa 2001, s. 9. Za R. Wróblewskim **metoda scenariuszy** – polega na opracowaniu wariantowych ciągów możliwych zdarzeń odnoszących się do przyszłości danego podmiotu w całości lub jego określonej dziedziny. Podstawą opracowania scenariuszy przyszłości (np. bezpieczeństwa państwa) jest diagnoza i prognoza czynników, od których ono w jakiś sposób zależy. Scenariusze opracowuje się w celu badania konsekwencji, jakie dla danego podmiotu mogą mieć alternatywne jego przyszłości. R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych...*, op, cit., s. 17.

[67] J. Kołodziński, wypowiedź [w:] *Czy warto myśleć o przyszłości.* Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku" , Warszawa 1996, s. 12.

szczegółowego. Następnie synteza wyników uzyskanych za pomocą tychże metod doprowadziła do rozwiązania głównego problemu badawczego rozprawy.

W fazie przetwarzania materiałów zastosowano metody ogólnologiczne. Przy opracowywaniu materiałów podstawowymi metodami ich przetwarzania były: analiza i synteza. Zaś podstawowymi metodami wnioskowania były: indukcja i dedukcja. W procesie badawczym wykorzystane zostały również: analiza systemowa, analiza instytucjonalno-prawna, wyłączanie i włączanie cech oraz badanie sądów (opinii) ekspertów. Metoda analizy instytucjonalno-prawnej określana analizą norm prawnych koncentruje się na treści aktów prawnych z pominięciem zjawisk społecznych, co właściwie zawęziło obszar badań. Podstawę dla studiów analitycznych stanowiły głównie: literatura przedmiotu oraz akty prawa wewnętrznego (w tym regulacje konstytucyjne dotyczące bezpieczeństwa państwa oraz regulacje ustawowe i podustawowe) i inne dokumenty źródłowe oraz w pewnym zakresie akty prawa międzynarodowego.

1. SYSTEM RZĄDÓW JAKO PODSTAWOWY WYZNACZNIK KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ PAŃSTWA

1.1. Zagadnienia ustrojowe i prawnoporównawcze

Jednym z podstawowych wyznaczników wpływających na rozwiązania w przedmiocie kierowania obronnością państwa jest rodzaj przyjętego w państwie systemu rządów. W każdym państwie zaliczającym własne bezpieczeństwo do wartości najwyższych, co najmniej raz (np. na etapie przemian ustrojowych) winno zostać postawione dobitnie pytanie, który spośród możliwych i znanych systemów rządów, w warunkach własnych, stanowić będzie optymalną podstawę wzajemnych relacji między najwyższymi organami państwa w kontekście ich sprawnego funkcjonowania w warunkach szczególnych zagrożeń państwa?[68].

System rządów będący częścią ustroju państwa należy zaliczyć do szeroko rozumianych **uwarunkowań bezpieczeństwa państwa**, postrzeganych, jako zespół wzajemnie zależnych przesłanek zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na kształtowanie bezpieczeństwa państwa. Aspekt zewnętrzny wiąże się z charakterem jego otoczenia zewnętrznego, o którym przesądza położenie geopolityczne. Uwarunkowania o charakterze wewnętrznym sprowadzają się do istoty ustroju państwa, poziomu rozwoju jego gospodarki, kultury politycznej, ładu społecznego. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne są ze sobą ściśle powiązane[69].

Przed właściwym rozpoczęciem badań w zakresie problematyki systemów rządów i wpływu jej na rozwiązania w kierowaniu obronnością wymagane jest uprzednie przedstawienie szerszego kontekstu przedmiotu badań. Owym „szerszym kontekstem" dla problematyki systemu rządów jest system polityczny, w którego treści znaczeniowej mieszczą się omawiane zagadnienia. Tym samym znaczna część przedmiotu rozważań niniejszego rozdziału zostaje umieszczona w obszarze

---

[68] Por. P. Sarnecki (red. nauk.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych,* Warszawa 1997, s. 5.
[69] *Słownik terminów...*, op. cit., s. 153.

politologii i teorii państwa. Przy tym należy zaznaczyć, iż w ogólnych rozważaniach na temat bezpieczeństwa państwa badacze stosunkowo rzadko szukają inspiracji w dorobku teorii państwa. Trudno jest takie podejście zrozumieć, jeżeli wiadomym jest, iż państwo od zarania swoich dziejów spełniało funkcję wewnętrzną i zewnętrzną, czyli przede wszystkim zapewniało bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne danej zbiorowości zorganizowanej właśnie w państwo[70].

We współczesnym świecie występuje znaczne zróżnicowane systemów politycznych, co jest spowodowane wieloma czynnikami, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Do głównych czynników wpływających na zróżnicowanie systemów politycznych należą: historyczny rozwój poszczególnych społeczeństw i tradycja polityczna; odmienny kontekst kulturowy; stosunki narodowościowe wewnątrz państwa i stosunki w otoczeniu międzynarodowym itp. Znamiennym jest fakt, iż znajomość współczesnych systemów politycznych ogranicza się w zasadzie do wiedzy o systemach występujących w państwach Ameryki Północnej i Europy Zachodniej, a więc do państw przodujących w rozwoju politycznym, cywilizacyjnym. Owe ameryko- i europocentryczne podejście[71] występuje także w nauce polskiej. Polscy badacze zajmujący się teorią państwa poddają badaniom głównie systemy polityczne występujące w państwach Europy Zachodniej, co jest w pewnym stopniu uzasadnione, ponieważ przy mnogości i zróżnicowaniu form politycznych występujących we współczesnym świecie oraz wielości i niejednoznaczności pojęć opisujących owe formy jednym z kryteriów porządkujących wiedzę w tym obszarze może być i jest położenie geograficzne. Zatem Europa Zachodnia, obok Ameryki Północnej i Australii, będąc obszarem ustabilizowanych demokracji staje się wzorcem, z którego Polska, jako państwo jeszcze o nieskonsolidowanej demokracji może przejmować wiele sprawdzonych rozwiązań.

Termin **system polityczny** odnosi się do całego zakresu działań politycznych społeczeństwa. Zaczął on dominować w literaturze przedmiotu od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, zastępując stosowane wcześniej określenia, takie jak: organizacja polityczna społeczeństwa, ustrój polityczny, czy system rządów *(gouvernment)*. Zmiana ta była podyktowana koniecznością stosowania terminu

---

[70] S. Korycki, *Legislacyjno prawne podstawy systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] S. Korycki (kier. nauk.), *System bezpieczeństwa państwa. Analiza i ocena stosowanych rozwiązań normatywnych w zakresie struktury i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa,* Warszawa 2003, s. 29-30.

[71] Więcej: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata,* Gdańsk 2001, s. 9.

adekwatnego do nowej rzeczywistości – rozwoju nowoczesnych społeczeństw, ich różnorodności i dynamicznych przemian, jakim podlegają[72]. W literaturze naukowej występuje obecnie wiele definicji systemu politycznego, w niniejszej pracy jest on rozumiany, jako ogół organów państwowych i partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych - formalnych i nieformalnych - uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa, a także ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi[73]. Stosunki, tworzące funkcjonalną całość w aspekcie bezpośredniego lub pośredniego kreowania organów i w procesie podejmowania decyzji państwowych.

Wraz z rozwojem teorii nauk politycznych powstawały nowe określenia, ujęcia metodologiczne wyjaśniające istotę oraz klasyfikacje i typologie współczesnych systemów politycznych. Dla dokonania właściwej klasyfikacji występujących współcześnie systemów politycznych wymagane jest zastosowanie różnorakich kryteriów. W doktrynie politologicznej do najważniejszych kryteriów, umożliwiających najbardziej klarowny podział systemów politycznych, najczęściej zalicza się: kryterium stylu rządzenia określanego również często, jako - kryterium reżimu politycznego, kryterium zasad organizacji aparatu państwowego oraz kryterium struktury terytorialnej państwa. Za pomocą kryterium reżimu politycznego - rozumianego tu, jako ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy w stosunkach ze społeczeństwem, a także zasady, jakimi kieruje się w tych stosunkach - wyróżnimy demokratyczne, autorytarne i totalitarne systemy polityczne. Natomiast zastosowanie kryterium zasad organizacji aparatu państwowego obejmujących relacje między naczelnymi organami państwa oraz charakter instytucji głowy państwa prowadzi do identyfikacji zasad prezydenckiego, parlamentarno-gabinetowego i mieszanego systemu rządów oraz rządów zgromadzenia (konwentu). Dokonanie klasyfikacji państw na unitarne i złożone możliwe jest dzięki zastosowaniu kryterium struktury terytorialnej państwa[74].

Jak wspominano powyżej przedmiotem niniejszego rozdziału są głównie systemy rządów będące efektem podziału systemów politycznych ze względu na zastosowane kryterium zasad organizacji aparatu państwowego, a więc zasada parlamentarno-gabinetowego, prezydenckiego, mieszanego systemu rządów oraz

---

[72] K. A. Wojtaszczyk , *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1992, s. 5.
[73] Ibidem, s. 8. Por. także: *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997.
[74] Patrz: S. Filipowicz (red. nauk.), *Homo Politicus*, Warszawa 1993, s. 127.

rządów zgromadzenia (konwentu). Przypomnijmy, iż przez **system rządów** rozumiemy zespół zasad polityczno-prawno-ustrojowych określających w szczególny sposób stosunki między konstytucyjnie wyodrębnionymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przed przystąpieniem do omówienia właściwych systemów rządowych należy pokrótce scharakteryzować systemy polityczne wyodrębnione na podstawie dwóch pozostałych kryteriów. Szersze przedstawienie problematyki, w której osadzone są omawiane zagadnienia jest koniecznym dla pełniejszego zrozumienia zasad określających istotę poszczególnych systemów rządowych.

Według kryterium reżimu politycznego wyróżniamy: demokratyczne, totalitarne i autorytarne formy państwa. Dla uniknięcia nieporozumień związanych z wieloaspektowością, a także wieloznacznością pojęć przyjmujemy, iż przez **formę państwa** rozumiemy strukturę organizacyjną oraz całokształt sposobów i metod sprawowania władzy państwowej.

Demokratyczna forma państwa historycznie utożsamiana jest z europejskim kręgiem kultury politycznej i odwołuje się do powszechnie uznawanych w nim zasad, norm i wartości. Termin **demokracja** pochodzi z języka greckiego i oznacza *demos* – lud, *kratos* – władza, czyli „władza ludu", „ludowładztwo". W doktrynie wyróżnia się kilka idealno-typowych sposobów rozumienia demokracji. Jednym z takich sposobów jest zaprezentowany przez J. Schumpertera w pracy pt. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja* opublikowanej w 1942 roku[75]. Według niego głównym czynnikiem odróżniającym ustroje demokratyczne od niedemokratycznych jest przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Tym samym Schumperter zapoczątkował formalne rozumienie demokracji definiując ją jako procedurę. **Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym** dochodzenia do decyzji politycznych, w których jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców[76]. W tym, wąskim rozumieniu, demokratyczne sprawowanie władzy uzależnione jest jedynie od wyników konkurencyjnych wyborów. Na zadane pytanie, czy fakt przeprowadzania cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów jest jedynym wystarczającym kryterium pozwalającym na zaliczenie danego państwa do grupy państw o ustroju demokratycznym? Dzisiaj zdecydowana większość badaczy współczesnych demokracji odpowie nie i zarazem uzupełni katalog zasad,

[75] J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
[76] Ibidem, s. 336-337.

które wraz z wolnymi i rywalizującymi wyborami są wyróżnikami demokracji. Współcześnie władza w państwie demokratycznym ma swoje źródło w woli większości suwerennego społeczeństwa i opiera się dodatkowo na pewnych podstawowych zasadach m.in.: pluralizmu politycznego, podziału władzy, ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz państwa prawa. Owe zasady oraz inne kwestie istotne dla organizacji i funkcjonowania państwa demokratycznego znajdują zazwyczaj swój wyraz w konstytucji, tj. akcie prawnym najwyższej rangi określającym podstawy ustroju politycznego państwa.

Kolejną formą państwa, wyodrębnianą na podstawie zastosowania kryterium reżimu politycznego (stylu rządzenia) jest państwo totalitarne, które współcześnie nie występuje w swojej czystej postaci. W literaturze przedmiotu za przykłady państw totalitarnych podawane są: Trzecia Rzesza i państwo stalinowskie. Państwo totalitarne dąży do całkowitej władzy i kontroli wszystkich dziedzin, przejawów życia społecznego. Nawet tych, które w innych systemach traktowane są jako ściśle osobiste należące do sfery prywatnej człowieka (np. stosunki rodzinne, wyznawanie pewnych indywidualnych przekonań i wartości, gusta estetyczne). Widoczny jest wysoki stopień indoktrynacji ideologicznej i konformizmu. Jedną z bardziej znanych koncepcji totalitaryzmu była propozycja C. J. Fredricha przyjęta w 1953 r. na bostońskim kongresie naukowym, poświęconym w całości problematyce totalitaryzmu. Według niego system totalitarny to taki, który spełnia poniższe cechy:

1) Istnienie oficjalnej ideologii obejmującej wszystkie aspekty ludzkiej egzystencji.
2) Działalność jedynej, masowej partii politycznej zorganizowanej hierarchicznie, zazwyczaj z jednym liderem i często identycznej z biurokratyczną organizacją rządów.
3) System terroru fizycznego, czy też psychicznego, stosowanego za pomocą partii lub kontroli partyjnej, który zarówno wspiera, jak i kontroluje przywódców partii. System terroru skierowany przeciwko wrogom ustroju społecznego i arbitralnie wybranym grupom społecznym.
4) Monopol w dziedzinie kontroli nad wszystkimi środkami efektywnej walki zbrojnej.
5) Uwarunkowany technologicznie, prawie wyłączny, monopol kontroli wszystkich środków masowego przekazu.

6) Odgórne, scentralizowane kierowanie gospodarką, kontroli podlegają także wszelkie przejawy aktywności[77].

Wśród samych znawców problematyki nie ma zgodności, co do typu i zakresu cech charakteryzujących totalitaryzm. Natomiast powszechnie przyjmuje się, iż aparat partyjny w systemie totalitarnym jest w wysokim stopniu zrośnięty z aparatem państwowym, a ingerencja państwa sięga do wszystkich sfer życia obywateli, nawet tych powszechnie uznawanych za prywatne.

Decydująca rola monopartii w państwie totalitarnym przejawiała się również w faktycznym podporządkowaniu jej sił zbrojnych. Faktycznie systemy kierowania obronnością w tych państwach podporządkowane były partii, a przywódca partii *de facto* był naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Wpływ partii i ideologii na wojsko był decydujący. W systemie kierowania obronnością w państwie totalitarnym znamiennym było to, iż w siłach zbrojnych monopartia miała bardzo dobrze rozbudowany aparat partyjny[78]. Wydarzenia z czasów II wojny światowej dowodzą, iż systemy totalitarne, jakkolwiek współcześnie nie do zaakceptowania, w warunkach wojennych zapewniały dość sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego.

Cechą systemu autorytarnego, w odróżnieniu od totalitaryzmu, gdzie występowała tendencja ujednolicania systemu partyjnego z państwowym, jest występowanie ograniczonego pluralizmu politycznego, gospodarczego, kulturowego itp. Ograniczenia mogą być prawne lub faktyczne, znaczne lub nieznaczne, dotyczące grup politycznych lub ekonomicznych[79]. Autorytaryzm nie może być utożsamiany z totalitaryzmem ani traktowany, jako jego początkowe, czy łagodniejsze stadium. Nie jest on również formą mieszaną totalitaryzmu i rządów demokratycznych, lecz samodzielną formą ustrojową państwa. Aparat partyjny nie jest tu tak rozwinięty ani oparty na spójnej i całościowej ideologii. Natomiast dużą rolę w tym systemie odgrywają, często populistyczne hasła. Prowadzi to, do sytuacji, iż w reżimach autorytarnych częściej podmiotem władzy jest armia i policja, a nie monopartia z wodzem na czele. Innymi czynnikami charakteryzującymi państwo autorytarne są: ograniczony zakres uczestnictwa społeczeństwa w organizacjach

[77] Uaktualnioną koncepcję totalitaryzmu C. J. Fredrich przedstawił w książce zatytułowanej *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* wydanej wspólnie ze Z. Brzezińskim w 1956 roku.

[78] Z historii dowiadujemy się, iż tacy dyktatorzy, jak Mussolini, Hitler, czy Stalin dzierżąc w swych rękach najważniejsze funkcje partyjne i państwowe (szef partii i głowa państwa) pełnili również funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Przykładem decydującej roli partii politycznej w siłach zbrojnych jest NSDAP (określana jako przodująca i kierownicza siła w państwie) i partia komunistyczna w ZSRR (z niepodważalną rolą oficerów politycznych w armii).

[79] Patrz: *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997, s. 33.

politycznych, postępująca wręcz apatia polityczna przy braku sprzeciwu i niezależnych działań, co jest akceptowalne przez aparat państwowy, działalność polityczna jest domeną wąskich, elitarnych grup.

Występuje duże zróżnicowanie wśród autorytarnych form państwa. W literaturze przedmiotu najczęściej wymieniane są:

1) Reżimy biurokratyczno-militarystyczne (np. niektóre kraje Ameryki Południowej).
2) Autorytarny korporacjonizm (np. rządy Salazara w Portugalii).
3) Reżimy pokolonialne (niektóre państwa Afrykańskie).
4) Reżimy teokratyczne – decydujący wpływ na życie polityczne mają kręgi religijne (Iran).
5) Posttotalitarne autorytarne reżimy (to głównie destalinizujące się od połowy XX wieku ustroje państw Europy Wschodniej, czyli tzw. „autorytaryzm socjalistyczny").

W dużej mierze struktura i sposób działania oraz skład najwyższych organów państwowych (ogólnie organów decyzyjnych) w reżimach autorytarnych jest poza wpływem społeczeństwa. Organy przedstawicielskie społeczeństwa w strukturach państwowych nie występują, a jeżeli tak, to ich znaczenie jest jedynie symboliczne. Inaczej działalność polityczna w państwie i uprawnienia decyzyjne są domeną wąskich, elitarnych grup. W oparciu o podobne cechy definiuje autorytaryzm słownik języka polskiego, podając, iż **rządy autorytarne** to rządy niepodlegające jakiejkolwiek kontroli społecznej, oparte na wymaganiu bezwzględnego posłuchu wobec władzy[80]. Zgodnie z powyższym częstą była sytuacja, iż w państwach autorytarnych władza należała do armii, a w roli „autorytetu" występował wysoki rangą wojskowy[81]. Siły zbrojne są tu traktowane, jako czynnik stabilizujący sytuację w państwie. W państwie autorytarnym armia jest jednym z istotniejszych elementów aparatu państwowego.

Kryterium struktury terytorialno-administracyjnej państwa posiada inny charakter niż kryteria przedstawione uprzednio. Określa ono relacje między centrum,

---

[80] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. 1., s. 102.

[81] Przywódcy, w systemach autorytarnych, którzy byli wojskowymi, to m.in.: marsz. Józef Piłsudski, naczelnik państwa polskiego w latach 1918-1922; marsz. Ion Antonescu, sprawujący władzę w Rumuni w latach 1940-1944; gen. Juan Peron, sprawował urząd prezydenta w Argentynie w latach 1946-1955; marsz. Francisco Franko, rządził Hiszpanią w latach 1939-1973; gen. Augusto Pinochet, prezydent Chile w latach 1974-1989.

a częściami składowymi państwa. Na podstawie tego kryterium możemy wyróżnić: państwa unitarne i państwa związkowe.

Państwa unitarne charakteryzują się wewnętrzną jednolitością struktur organizacyjnych. Poszczególne terytoria nie posiadają cech państwowości i nie posiadają autonomicznych organów państwowych są podporządkowane organom centralnym. Inaczej mówiąc poszczególne terytoria państwa unitarnego nie posiadają politycznej samodzielności, a występujący podział terytorialny ma wyłącznie charakter administracyjny. Jednostki terytorialne są w ścisłej polityczno-prawno-administracyjnej zależności od szczebla centralnego. Władza centralna w tym państwie jest głównym ośrodkiem decyzyjnym, a struktury terytorialne są wykonawcami tych decyzji. Polska jest klasycznym przykładem państwa unitarnego.

Państwa federacyjne, inaczej związkowe, składają się z części posiadających przymioty państwowości, wyrażające się pewnym stopniem samodzielności, który te części posiadają w ramach stanowionej razem całości, samodzielności w postaci odrębnego regulowania pewnego zakresu praw na swym obszarze[82]. Części składowe federacji posiadają dużą samodzielność prawną i polityczną. Należy jednak przy tym zaznaczyć, iż zakres samodzielności w każdym państwie federacyjnym jest różny i zależy od uwarunkowań charakterystycznych dla poszczególnych państw. W państwach tych wyodrębnione części terytorialne posiadają własne systemy prawne i odrębną organizację administracji państwowej. Często posiadają własne konstytucje oraz naczelne organy państwowe tj. parlament, własny rząd, a nawet własne symbole narodowe takie jak: hymn, flaga, godło. Części składowe w poszczególnych państwach związkowych są różnie nazywane, najczęściej są to: prowincje, stany, kantony, landy, państwa.

Po krótkim przedstawieniu charakterystyki państw (dokonanej w ramach klasyfikacji systemów politycznych według przyjętych powyżej kryteriów reżimu politycznego i struktury terytorialno-administracyjnej) obecnie zostanie przeprowadzona analiza (stanowiąca główny przedmiot rozdziału) systemów rządowych sklasyfikowanych w oparciu o trzecie kryterium: zasad organizacji aparatu państwowego.

Wszelkie demokratyczne systemy rządów, z nielicznymi wyjątkami opartymi na podporządkowaniu egzekutywy parlamentowi, tworzą bogaty wachlarz rozwiązań

---

[82] B. Szmulik , M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 93.

instytucjonalnych[83]. W doktrynie politologicznej spotyka się różne klasyfikacje (podziały) systemów rządowych. Prócz, nazwijmy to, klasycznych systemów, jakimi są parlamentarno-gabinetowy i prezydencki system rządów, wyróżnianych jest wiele innych, co tłumaczyć można tym, iż rzadko przyjmowane są w klasycznej postaci zasady organizacji aparatu państwowego (system rządów). Natomiast często, ze względu na różne czynniki charakterystyczne dla danego państwa, przyjmowane systemy rządów nie są klasycznej postaci, a swym charakterem jedynie bardziej lub mniej przypominają systemy parlamentarno-gabinetowe i prezydenckie.

Dla zachowania porządku terminologicznego (niezbędnego w pracy naukowej) systemy rządów nie będące czystą postacią, czy to systemu parlamentarno-gabinetowego, czy prezydenckiego określane są mianem systemów mieszanych, co jest zgodne ze stanowiskiem części doktryny. Powyższe, w żaden sposób nie przeszkodzi właściwemu opisaniu poszczególnych (różniących się, co do szczegółowej treści) zasad organizacji aparatu państwowego, a winno uchronić niniejsze studium od bałaganu terminologicznego czyniąc je, w tej części, jasnym i czytelnym.

Przejdźmy, zatem do opisania systemów rządowych będących podstawowym wyznacznikiem organizacji oraz przyjętych zasad funkcjonowania organów kierowania obronnością państwa. Dokonanie analizy porównawczej systemów rządowych jest niezbędnym elementem dla późniejszego zbadania funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa i zrozumienia od podstaw organizacji i zasad funkcjonowania oraz relacji pomiędzy poszczególnymi elementami podsystemu. O tym, jak zróżnicowane mogą być rozwiązania instytucjonalne świadczą przykłady innych państw. Chociażby istniejące rozwiązania w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, czy Francji ujawniają, iż wpływ przykładowo prezydenta na sprawy bezpieczeństwa państwowego jest ściśle skorelowany z jego pozycją w mechanizmie sprawowania władzy państwowej[84].

---

[83] A. Pułło, *System prezydencki,* [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne systemy rządów,* Warszawa 1997, s. 56.
[84] Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997),* Warszawa 1999, s. 182.

1.2. Zasady określające prezydencki system rządów

Demokratyczne formy państwa są realizowane w różnych systemach instytucjonalnych. Jednym z nich jest zasada prezydenckiego systemu rządów. System prezydencki w klasycznej postaci został wykształcony i istnieje obecnie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W związku z tym badania samego systemu prezydenckiego, jak i jego wpływu na charakter i kształt rozwiązań w obszarze kierowania obronnością państwa w dużej mierze zostaną oparte na zasadach ustrojowych ukształtowanych i funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych. Taka identyfikacja jest całkowicie usprawiedliwiona, zwłaszcza, jeśli będziemy pamiętać, iż podstawą klasyfikacji jest kryterium wzajemnych stosunków pomiędzy parlamentem, a egzekutywą o kształcie, których decydują w pierwszej kolejności normy prawa konstytucyjnego[85]. Jedną z podstawowych zasad, na jakich opiera się system prezydencki jest zasada podziału władzy i zarazem jest w najpełniejszy sposób realizowana w tym systemie. Zasada ta zakłada, że aparat państwowy (władza państwowa) realizuje trzy główne (jest podzielona na trzy) i wzajemnie odrębne funkcje (władze): ustawodawczą, wykonawczą, sądową. Poszczególne funkcje realizowane są przez odrębny organ państwowy. W systemie prezydenckim funkcję ustawodawczą realizuje parlament (w przypadku Stanów Zjednoczonych jest to Kongres złożony z Izby Reprezentantów i Senatu). Władza wykonawcza należy do prezydenta i podległych mu urzędników. Obowiązuje tu zasada tzw. jednostopniowej organizacji władzy wykonawczej, inaczej zamkniętej egzekutywy. Owa zasada polega na tym, iż występuje brak rozdziału instytucji głowy państwa i szefa rządu, a Rada Ministrów jako samoistny, kolegialny organ nie występuje. Prezydent jest zarazem głową państwa i szefem rządu (administracji). Trzecią władzą jest władza sądownicza należąca do Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Na Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej składa się Izba Reprezentantów i Senat. Pochodzi on podobnie, jak prezydent z powszechnych wyborów. Obie izby amerykańskiego parlamentu są w zasadzie sobie równe, posiadają podobne uprawnienia w procesie ustawodawczym i w zakresie kontroli

[85] A. Pułło, *System...*, op. cit., [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 56.

szeroko rozumianej administracji. Senat posiada jedynie szersze kompetencje w zakresie współuczestniczenia w obsadzaniu niektórych ważnych stanowisk w państwie. I tak, prezydent ma obowiązek korzystania z rady lub zgody Senatu przy niektórych nominacjach (m.in. przy powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego, wiceprezydenta, sekretarzy stanu i sędziów federalnych). Powyższe uprawnienia Senatu w warunkach amerykańskich uważane są za istotne ograniczenie kompetencji prezydenta. Do Senatu należy również kompetencja udzielania zgody prezydentowi na ratyfikację umów międzynarodowych. Uchwalenie prawa budżetowego jest wspólną kompetencją obu izb Kongresu. Charakterystycznym w praktyce legislacyjnej Stanów Zjednoczonych jest to, iż projekt ustawy formalnie pod obrady może wnieść tylko członek Kongresu lub jego komisja, chociaż większość tych projektów faktycznie pochodzi od prezydenta. Realizacja funkcji ustawodawczej przez Kongres jest przedmiotem ostrej krytyki. Zarzuca się temu organowi, iż nie prowadzi do uchwalenia wielu istotnych i koniecznych dla państwa ustaw bądź czyni to z opóźnieniem. Kongres posiada wspomniane już uprawnienia kontrolne polegające na stwierdzaniu, czy administracja podległa prezydentowi wykonuje uchwalone prawo zgodnie z jego - Kongresu - intencją. Jednym z przejawów wzajemnego równoważenia się i hamowania poszczególnych władz w systemie prezydenckim jest brak kompetencji, tak po stronie władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej do wzajemnego rozwiązania lub/i pociągnięcia do politycznej odpowiedzialności. W myśl tej zasady Kongres Stanów Zjednoczonych, jak też żadna z jego izb samodzielnie, nie posiada kompetencji do odwołania prezydenta i jego urzędników z zajmowanego urzędu. Jakkolwiek prezydent i najwyżsi urzędnicy państwowi w systemie prezydenckim nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, to nie są oni zwolnieni z odpowiedzialności za naruszenie prawa. Odpowiedzialność ta realizowana jest w ramach tzw. instytucji *impeachmentu* (wywodzącej się z tradycji angielskiej i polegającej na tym, iż parlament mógł pociągnąć do odpowiedzialności członka rządu za działania niezgodne z prawem). Innymi słowy jest to odpowiedzialność za naruszenie konstytucji i ustaw.

W omawianym systemie rządów prezydent w porównaniu z innymi organami państwowymi ma bardzo silną pozycję ustrojową. Tak silna pozycja prezydenta jest efektem tego, iż jest on wybierany w wyborach powszechnych. Spełnia funkcje głowy państwa, stoi na czele władzy wykonawczej i jest szefem administracji. Przy szerokiej interpretacji konstytucyjnych uprawnień prezydenta, działa on samodzielnie i na

własną odpowiedzialność. W trakcie konstytuowania kompetencji prezydenta kierowano się głównie chęcią utworzenia silnej i prężnej władzy wykonawczej. W efekcie normy konstytucyjne zapewniają niezbędną dozę zrównoważenia pozycji prezydenta w systemie aparatu państwowego, a jednocześnie stwarzają podstawę pełnej samodzielności władzy wykonawczej[86]. W ramach wykonywania władzy wykonawczej prezydent ma uprawnienie realizacji i wykonywania ustaw uchwalanych przez Kongres. W Stanach Zjednoczonych uprawnienia prezydenta nie mają swego źródła tylko w postanowieniach konstytucji, lecz źródłem tych uprawnień są również: praktyka ustrojodawcza, ustawodawstwo Kongresu i orzecznictwo Sądu Najwyższego. Historia rozwoju, ewolucja instytucji prezydenta w tym kraju wskazuje, iż w praktyce postępował ciągły wzrost uprawnień głowy państwa, co często następowało za przyzwoleniem społecznym i aprobatą dwóch pozostałych władz w państwie.

Pierwszoplanowa pozycja prezydenta w amerykańskim systemie rządów szczególnie wyraźnie zaznacza się w sytuacjach kryzysowych, jak: trudności ekonomiczne, stany zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, stan wojny i in. Wówczas naród zwraca się do prezydenta, jako do jedynego organu, który zdolny jest do podjęcia natychmiastowej decyzji[87]. W systemie prezydenckim prezydent obok wykonywania władzy wykonawczej, sprawowania funkcji głowy państwa jest także naczelnym dowódcą sił zbrojnych i nie jest to tylko nominalne zwierzchnictwo. Powyższe realnie sytuuje w zakresie kompetencji prezydenta zagadnienia kierowania obronnością państwa[88]. Organem doradczo-konsultacyjnym prezydenta Stanów Zjednoczonych w dziedzinie bezpieczeństwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN)[89]. Jest to organ, którego struktura była wielokrotnie zmieniana przez kolejnych prezydentów. W jego skład, obok prezydenta pełniącego rolę przewodniczącego, wchodzą: wiceprezydent, sekretarz stanu, sekretarz obrony oraz

---

[86] Por. W. Zakrzewski, *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki,* [w:] W. Skrzydło (red. nauk.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 197.

[87] A. Podbielski, *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1975, s. 28.

[88] W przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej konstytucja w art. 2 pkt 1 stanowi, iż: „prezydent jest naczelnym dowódcą armii i marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych oraz policji".

[89] Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council – NSC)* „(...) doradza prezydentowi w dziedzinie integracji polityki wewnętrznej, zagranicznej i militarnej dotyczącej bezpieczeństwa narodowego tak, aby umożliwić instytucjom militarnym i innym departamentom oraz agencjom rządowym efektywną współpracę w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem narodowym", [w:] *The National Security Act of 1947 – 26 July 1947, Public Law 253 - 80th Congress, Chapter, 1st Session.*

według potrzeb inni dyrektorzy i podsekretarze stanu. Funkcję doradcy do spraw wojskowych prezydenta, RBN oraz sekretarza obrony pełni przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów. Komitet ten spełnia rolę Sztabu Generalnego i jest wojskowym organem doradczym. Przewodniczącego Komitetu Połączonych Szefów Sztabów powołuje prezydent na wniosek sekretarza obrony i za zgodą Senatu. Jest to stanowisko kadencyjne piastowane przez oficera służby czynnej, który jest najwyższym rangą oficerem w siłach zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów nie posiada szczególnych kompetencji ani szczególnie silnej pozycji ustanowionej przepisami prawa. Jego faktyczna pozycja wśród połączonych szefów sztabów zależy od jego cech osobowościowych, powiązań i wpływów. Przewodniczy on posiedzeniom połączonych szefów sztabów, przedstawia rozbieżności z posiedzenia sekretarzowi obrony. Przewodniczący Komitetu Połączonych Szefów Sztabów nie posiada kompetencji dowódczych. Natomiast w dużej mierze spełnia funkcje planistyczne. Głównie odpowiada za planowanie strategiczne, planowanie kwestii dotyczących zaopatrzenia, programów i budżetu, uczestniczy w tworzeniu doktryny obronnej[90].

Organem kierowania obronnością w Stanach Zjednoczonych oraz dowodzenia siłami zbrojnymi jest Departament Obrony. Organizację i kompetencje tego organu reguluje ustawa Goldwatera-Nicholsa z 1986 roku. Na czele Departamentu stoi, mianowany przez prezydenta za radą i po uzyskaniu zgody Senatu, sekretarz obrony, który jest jednocześnie zastępcą głównodowodzącego amerykańską armią. Do jego kompetencji należy głównie: pełnienie roli zastępcy głównodowodzącego amerykańskich sił zbrojnych i przekazywanie poleceń prezydenta do realizacji, do niego należy ważny obowiązek przedstawiania prezydentowi propozycji wydatków na cele obronne oraz innych istotnych propozycji dotyczących kluczowych zagadnień obronnych, a także kierowanie podległym Departamentem Obrony wraz z podległymi departamentami rodzajów sił zbrojnych. Na strukturę organizacyjną Departamentu Obrony składają się: biuro sekretarza obrony, połączonych szefów sztabów, sztabu połączonego, agencji obrony, departamentu obronnych działań polowych, departamenty armii, marynarki i sił lotniczych, zintegrowane wydzielone

[90] Kompetencje przewodniczącego Komitetu Połączonych Szefów Sztabów w dziedzinie obronności, jak też innych organów władzy wykonawczej, określają wspominane już ustawy: o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. oraz ustawa regulująca organizację i działalność Departamentu Obrony, tzw. ustawa Goldwatera-Nicholsa z 1986 r., a także inne akty prawne, m.in. zarządzenia wydawane przez prezydenta.

dowództwa operacyjne oraz inne komórki organizacyjne. Na stanowisko sekretarza obrony mianowana może być wyłącznie osoba cywilna, a zawodowy wojskowy może być mianowany na to stanowisko dopiero po upływie dziesięciu lat po odejściu ze służby. Sekretarz obrony nie odpowiada politycznie przed Kongresem, jest wysokim urzędnikiem administracji w pełni podporządkowanym prezydentowi. Sekretarze departamentów armii, marynarki i sił lotniczych podlegają bezpośrednio sekretarzowi obrony i odpowiadają za będące w ich dyspozycji rodzaje sił zbrojnych, rozdzielając je między zintegrowane i wydzielone dowództwa operacyjne[91]. Sekretarz obrony ma do dyspozycji organ doradczy w zakresie polityki wojskowej, jest nim Rada do Spraw Polityki Rozwoju Sił Zbrojnych. Obradom Rady przewodniczy sekretarz obrony, a uczestniczą: sekretarze podległych departamentów, przewodniczący połączonych szefów sztabów, szefowie rodzajów sił zbrojnych, dowódca sił szybkiego reagowania, dowódca piechoty morskiej i szef agencji wywiadu wojskowego. Rada zajmuje się, obok innych, szeroko rozumianymi zagadnieniami obrony państwa w tym kierowaniem obronnością państwa, opracowuje kierunki rozwoju potencjału obronnego, rozpatruje zagadnienia przygotowań sił zbrojnych, infrastruktury i administracji państwa do warunków wojennych.

Jeżeli prezydent nie zarządzi inaczej, linia dowodzenia zintegrowanymi i wydzielonymi dowództwami operacyjnymi przebiega od prezydenta do sekretarza obrony i od sekretarza obrony do dowódcy operacyjnego. Prezydent może jednak zarządzić, aby łączność ta odbywała się poprzez przewodniczącego połączonych szefów sztabów lub nałożyć na niego obowiązek wspomagania prezydenta i sekretarza obrony w wykonywaniu funkcji dowódczej. Sekretarz obrony może także uczynić przewodniczącego odpowiedzialnym za nadzorowanie działalności dowództw operacyjnych, jednakże bez uprawnień dowódczych i naruszania bezpośredniej odpowiedzialności dowódców przed sekretarzem obrony[92]. Do zakresu kompetencji prezydenta należy wydzielanie i ustalanie struktur dowództw operacyjnych oraz powoływanie dowódców tychże dowództw, w których rękach leży dowodzenie operacyjne tymi siłami.

Przy decydującej roli prezydenta w zakresie obronności państwa będącej naturalną konsekwencją przyjętego prezydenckiego systemu sprawowania władzy,

---

[91] Sekretarze tych departamentów występują w randze ministrów. Więcej: Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 166.

[92] *„Congressional Declaration of Purpose"*, Natonal Security of 1947, [w:] *"United States Code"*, Ed.1988, Title 50, s. 161. Cyt. za: Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 165.

rola parlamentu jest drugorzędna, jakkolwiek niepozostająca bez znaczenia. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych można stwierdzić, iż wpływ Kongresu na kreowanie polityki obronnej państwa przejawia się głównie w realizowaniu przezeń funkcji prawodawczej. Zatem uchwalania prawa dotyczącego również zagadnień obronności, w tym szczególnie istotnym jest uprawnienie uchwalania budżetu wojskowego. Kongres uczestniczy w procedurze wypowiadania wojny. Jedną z sytuacji uprawniających prezydenta do podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych jest uprzednie wypowiedzenie wojny przez Kongres lub uchwalenie specjalnej ustawy. Prezydent może samodzielnie powziąć decyzję o użyciu sił zbrojnych w przypadku zaistnienia sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w przypadku ataku na siły zbrojne Stanów Zjednoczonych bez względu na miejsce ich dyslokacji.

Niewątpliwie do najważniejszych zalet prezydenckiego systemu rządów rozpatrywanego w aspekcie kierowania obronnością państwa należy możliwość szybkiego i sprawnego podejmowania kluczowych, dla obronności państwa, decyzji. Możliwość taką daje skupienie w jednym ośrodku decyzyjnym, faktycznie całości, uprawnień dotyczących kierowania obronnością. Tym samym ponoszenie odpowiedzialności przez jeden organ państwowy za przygotowanie i realizację zadań obronnych.

Należy mieć na uwadze to, iż wprowadzenie i pomyślne funkcjonowanie prezydenckiej formy rządów (również w zakresie realizacji funkcji obronnych) jest możliwe w państwach o określonej kulturze politycznej wspartej wieloletnimi doświadczeniami. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są państwem skonsolidowanej demokracji o wieloaspektowych uwarunkowaniach sprzyjających funkcjonowaniu prezydenckiej formy rządów. Natomiast sztuczne recypowanie tego modelu przez kraje posiadające inną mentalność i odmienną kulturę polityczną oraz nie mające doświadczeń w demokratycznym sprawowaniu rządów często może przynieść odmienne od oczekiwanych skutki. Wówczas z nazwy systemy prezydenckie w rzeczywistości mogą okazać się dyktaturami nie mającymi wiele wspólnego z państwami demokratycznymi (np. niektóre państwa Ameryki Łacińskiej, czy Afryki).

1.3. Zasady określające parlamentarno-gabinetowy system rządów

System parlamentarno-gabinetowy (inaczej system parlamentarny) to zespół zasad ustrojowych określających szczególny stosunek, relacje między trzema naczelnymi organami państwa: parlamentem, głową państwa (monarcha lub prezydent) i rządem. W układzie tym prezydent (głowa państwa) będąc organem nieodpowiedzialnym politycznie, powołuje rząd (początkowo jedynie premiera, a następnie, na wniosek premiera, innych członków rządu) licząc się przy tym z układem sił politycznych w parlamencie, a rząd realizując władzę wykonawczą odpowiada przed parlamentem za swoją działalność i za działalność prezydenta[93]. Podstawowe zasady (prócz wielu innych szczegółowych cech charakterystycznych dla konkretnych rozwiązań) wyróżniające system parlamentarno-gabinetowy od innych systemów sprawowania rządów to:

1) Istniej dualistyczna egzekutywa, czyli dwuczłonowa władza wykonawcza[94]. Kompetencje głowy państwa (monarchy, prezydenta) i kompetencje szefa rządu są rozłączne, te wysokie urzędy państwowe są piastowane przez dwie różne osoby. Nie występuje tu, jak przy systemie prezydenckim, tzw. jednoosobowa organizacja egzekutywy. Na premiera, z reguły, powoływany jest przez głowę państwa lider partii zwycięskiej w wyborach.
2) W przeciwieństwie do sytemu prezydenckiego, w tym przypadku, rząd podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem (odpowiedzialność indywidualna, poszczególnych członków rządu i odpowiedzialność całego gabinetu) i odwrotnie, egzekutywie (głowie państwa) zazwyczaj przysługuje prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Władza wykonawcza dla skutecznego działania musi posiadać poparcie w większości parlamentarnej.
3) W systemie parlamentarno-gabinetowym egzekutywa posiada szersze możliwości uczestniczenia w procesie legislacyjnym. Uprawnienie to ma swój wyraz głównie w bezpośredniej inicjatywie ustawodawczej rządu;

---

[93] M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 196.
[94] S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 80.

4) Głowa państwa, szef rządu, jak i poszczególni jego członkowie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej.

Jak wynika z zasad ustrojowych właściwych dla systemu parlamentarno-gabinetowego również u podstaw tego systemu leży zasada podziału władzy. Jednak inaczej niż w przypadku systemu prezydenckiego oparta jest ona tutaj na współzależności i współdziałaniu władz. Przypomnijmy, iż w systemie prezydenckim relacje między władzą wykonawczą, a władzą ustawodawczą opierały się bardziej na ich wzajemnym **równoważeniu i hamowaniu niż współzależności i współdziałaniu.**

W systemie parlamentarno-gabinetowym zakładana jest równowaga w stosunkach między władzą wykonawczą (głównie rządem), a władzą ustawodawczą (parlamentem). W istniejących odmianach systemu parlamentarno-gabinetowego owa zakładana równowaga pomiędzy dwoma władzami może być zachwiana.

Dla pełnego i właściwego zrozumienia zasad funkcjonowania oraz prawidłowego odczytania sensu i znaczenia instytucji ustrojowych, konieczne jest uwzględnienie genezy rządów parlamentarno-gabinetowych[95]. Za przykłady odmian systemu parlamentarnego można podać, systemy istniejące w Wielkiej Brytanii, Włoszech i Niemczech. W systemie westminsterskim (Wielka Brytania) w sytuacji, gdy jedna partia polityczna uzyskuje w wyborach znaczącą większość parlamentarną, jej lider zostaje premierem, a członkami rządu zostają aktywiści kierownictwa partii i parlamentarzyści - członkowie partii związani są dyscypliną partyjną[96]. W tym przypadku rząd ma zdecydowanie silniejszą pozycję. W rzeczywistości parlament często staje się podporządkowany rządowi. Pozycja rządu jest słabsza w systemach politycznych, w których występuje wiele partii politycznych (np. Włochy). Wybory parlamentarne nie wyłaniają zdecydowanej większości, w takiej sytuacji gabinety rządowe tworzone są w oparciu o nietrwałe koalicje, co w konsekwencji prowadzi do częstych zmian rządów. W Niemczech występuje odmiana systemu parlamentarno-gabinetowego w postaci tzw. systemu kanclerskiego, w którym na czele rządu stoi kanclerz.

---

[95] Por. Ibidem, s. 81.
[96] A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa,* Toruń 1999, s. 89.

System rządów z polityczną odpowiedzialnością ministrów przed zgromadzeniem przedstawicielskim (czyli system parlamentarny)[97] w swojej klasycznej formie został ukształtowany w wyniku stopniowego i wielowiekowego rozwoju ustroju państwowego w Wielkiej Brytanii. Za kolebkę i przykład klasycznego systemu parlamentarnego podawane są rozwiązania ustrojowe funkcjonujące w Wielkiej Brytanii. Za pełne ukształtowanie systemu parlamentarno-gabinetowego podaje się XVIII wiek, chociaż początki samego parlamentaryzmu brytyjskiego sięgają już XII wieku.

Wielka Brytania jest monarchią konstytucyjną chociaż państwo to nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym (czyli pisanej, w formie aktu prawnego o szczególnej mocy) charakterystycznej dla państw na kontynencie europejskim. Na konstytucję brytyjską składa się szereg różnego charakteru norm kształtujących podstawy ustrojowe państwa. System źródeł brytyjskiego prawa konstytucyjnego tworzą: prawo pisane, normy prawa zwyczajowego, orzecznictwo sądowe oraz konwenanse konstytucyjne.

Głową państwa w Wielkiej Brytanii jest monarcha bez kompetencji umożliwiających mu realny wpływ na wykonywanie władzy wykonawczej w państwie. Obecnie rola monarchy sprowadza się głównie do wykonywania funkcji reprezentacyjnych, integrujących i zachęcających. Do głównych prerogatyw monarchy należy: zwoływanie i rozwiązywanie parlamentu, powoływanie i odwoływanie premiera i członków rządu, promulgacja ustaw, kreowanie nowych parów, mianowanie dostojnika kościoła. Prerogatywy monarchy nie wpływają faktycznie na jego silną pozycję w państwie, a są raczej tylko nominalnymi uprawnieniami niekształtujacymi rzeczywistości politycznej w państwie. Przykład promulgacji ustaw tj. nadania sankcji wykonalności projektowi uchwalonej ustawy. W praktyce jest to czysto iluzoryczne uprawnienie, ponieważ od 1707 r. nie zdarzyło się, aby monarcha nie podpisał ustawy. Kluczową rolę i decydujący wpływ na wykonywanie władzy wykonawczej w państwie ma premier. Tym samym posiada także decydujący wpływ na kształtowanie i realizację polityki obronnej państwa. Na premiera jest mianowany przez głowę państwa lider patii, która uzyskała większość w wyborach do Izby Gmin. Procedura wyłaniania premiera pokazuje, iż monarcha

[97] W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 37.

w tym przypadku również (w rzeczywistości) tylko zatwierdza lidera partii zwycięskiej nie mając *de facto* wpływu na wybór kandydata na urząd premiera. Rola premiera wśród najwyższych organów państwowych Wielkiej Brytanii jest wiodąca, zajmuje on główną pozycję w brytyjskim systemie parlamentarnym, na którą wpływa szereg istotnych uprawnień. W literaturze przedmiotu najpełniej opisuje pozycję premiera S. Gebethner. Według niego przejawem kluczowej roli premiera w państwie są:

1) Pozycja premiera w gabinecie. Jest on najwyższym głównym doradcą królowej i szefem rządu, co stawia go w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych członków gabinetu i rządu.
2) Szczególna pozycja w parlamencie, a zwłaszcza w Izbie Gmin. Premier, będąc liderem partii rządzącej, jest formalnie liderem Izby Gmin, a powierzenie tej funkcji innemu członkowi gabinetu wypływa jedynie z technicznego podziału czynności. Niemniej zasadnicza decyzja, co do zachowania się frakcji parlamentarnej w głosowaniu na forum Izby Gmin należy do premiera.
3) Pozycja premiera w partii – po nominacji pozostaje nadal jej liderem, co daje mu nieograniczoną władzę wobec innych organów partyjnych i znacznie umacnia jego pozycję.
4) Przejęcie faktyczne prerogatyw monarchy w zakresie rozwiązywania parlamentu.
5) Udział w wykonywaniu przez monarchę prerogatyw związanych z nadawaniem tytułów – mianowaniem parów (aktualnie w związku z reformą drugiej izby jest ograniczone) oraz prawo do rozdawania stanowisk w rządzie, administracji państwowej i gospodarczej, sądownictwie i Kościele anglikańskim (tzw. *patronage*)[98].

Specyfika rozwiązań ustrojowych na Wyspach Brytyjskich uwidacznia się również w organizacji i strukturze rządu. Inaczej niż na kontynencie pojęcie rządu nie jest tam tożsame z pojęciem gabinetu, a występuje rozgraniczenie funkcjonalno-pojęciowe rządu i gabinetu. Rząd Wielkiej Brytanii nie jest organem kolegialnym, którego członkowie zbierają się na posiedzeniach i wspólnie obradują. Na rząd składa się około stu urzędników piastujących określone stanowiska polityczne. Natomiast najbliżsi współpracownicy premiera z rządu, piastujący najważniejsze

[98] S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 160.

stanowiska w państwie tworzą gabinet, który najbliższy jest europejskiemu (kontynentalnemu) pojęciu rządu. Pozycja członka gabinetu jest znacznie ważniejsza niż pozostałych członków rządu, jednak zależna od woli premiera, co jest wyrazem decydującej roli premiera i jego całkowitego wpływu na kształt gabinetu. Gabinet jest kierowniczym organem rządu i zarazem głównym organem władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii.

Parlament brytyjski składa się z dwóch izb: Izby Gmin i Izby Lordów. Główną funkcją parlamentu jest funkcja ustawodawcza (przy decydującej roli Izby Gmin w procesie legislacyjnym). Następną funkcją parlamentu jest funkcja kontrolna, obiektem kontroli jest władza wykonawcza. Funkcja kontrolna parlamentu przejawia się w: możliwości pociągnięcia członka rządu do odpowiedzialności politycznej lub konstytucyjnej, zapytaniach poselskich, dyskusji nad mową tronową i w innych właściwych dla ustroju brytyjskiego formach kontroli.

Obecnie w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów zauważalne jest wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej kosztem legislatywy. Zjawisko to jest szczególnie zauważalne w tych państwach gdzie występują systemy dwupartyjne. W tych przypadkach parlament podporządkowany jest rządowi, na którego czele stoi przywódca partii mającej większość w parlamencie, a posłowie w realizacji swoich funkcji związani są dyscypliną partyjną. W tej sytuacji faktyczna odpowiedzialność polityczna rządu często staje się iluzoryczna. W konsekwencji premier posiadając dominującą rolę w rządzie staje się kluczową postacią w państwie. Decydującą o najważniejszych sprawach państwa w tym dotyczących bezpieczeństwa i obronności kraju.

W państwach z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów kształtowanie i realizacja polityki obronnej państwa, w tym zagadnień kierowania obronnością, należy do rządu (władzy wykonawczej) bezpośrednio, jak zauważono przynajmniej w sposób formalny, odpowiedzialnego przed parlamentem.

Podobnie, jak przy innych zagadnieniach ustrojowych w Wielkiej Brytanii nominalnie zwierzchnikiem sił zbrojnych jest monarcha (obecnie królowa) natomiast realnym decydentem w tym zakresie jest premier. Jego uprawnienia w sferze polityki obronnej podobnie, jak całość zasad ustrojowych Wielkiej Brytanii, opierają się w części na podstawach prawnych (aktach prawnych) i w części mają podstawę w zwyczajowej praktyce polityczno-ustrojowej. Premier faktycznie kieruje całokształtem polityki obronnej państwa. Posiada do swojej dyspozycji organ

doradczy, jest nim Komitet Polityki Obronnej. Decyzje wypracowane przez Komitet Polityki Obronnej podlegają zatwierdzeniu przez rząd. Premier ma prawo przed podjęciem decyzji zasięgnąć opinii ciał doradczych usytuowanych przy większości resortów[99]. Przewodniczącym Komitetu Polityki Obronnej jest zawsze premier, a stałymi członkami Komitetu są ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, przemysłu oraz handlu i finansów. Na wniosek premiera monarcha dokonuje nominacji członków gabinetu, a więc również sekretarza stanu do spraw obrony. Premier zatwierdza kandydatury na stanowiska w ministerstwie obrony. Premier przewodnicząc gabinetowi faktycznie podejmuje decyzję o przystąpieniu państwa do wojny, decyzja ta podlega zatwierdzeniu przez parlament. Z najbliższymi współpracownikami realizuje funkcje w zakresie kierowania obronnością państwa. Główną pozycję premiera w Wielkiej Brytanii potwierdza fakt powierzenia mu kompetencji decydowania o użyciu broni jądrowej.

Następnym, co do ważności organem realizującym zadania w zakresie kierowania obronnością państwa jest sekretarz stanu do spraw obrony (urząd ten może sprawować tylko osoba cywilna). Sekretarz obrony wykonuje powierzone mu obowiązki przy pomocy Ministerstwa Obrony. W zasadzie jest on powoływany przez premiera i odpowiada przed nim za realizację polityki obronnej państwa. Sekretarz obrony podobnie, jak inni członkowie rządu politycznie i konstytucyjnie odpowiada przed parlamentem. Odpowiada za przygotowanie i realizację polityki obronnej państwa. Do zadań sekretarza stanu do spraw obrony należy również realizacja decyzji (dotyczących polityki obronnej) podjętych przez rząd. W skład struktury organizacyjnej brytyjskiego Ministerstwa Obrony wchodzą, podległe sekretarzowi urzędy, tj.: ministra ds. sił zbrojnych, ministra ds. zakupów obronnych oraz nominowany przez Izbę Gmin parlamentarny podsekretarz stanu. Głównym organem opiniodawczym i decyzyjnym do spraw czysto wojskowych jest Rada Obrony. Rada jest organem kolegialnym, zbierającym się doraźnie, któremu przewodniczy sekretarz stanu do spraw obrony.

Ważną pozycję wśród organów realizujących politykę obronną państwa posiada szef Sztabu Obrony, odpowiednik szefa Sztabu Generalnego w Polsce. Szef Sztabu Obrony i szefowie rodzajów sił zbrojnych podlegają sekretarzowi stanu do spraw obrony. Szef Sztabu Obrony spełnia funkcje doradcy premiera i sekretarza obrony.

---

[99] *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Wielkiej Brytanii*, Studia i Materiały BPiI MON nr 18, Warszawa 1995, s. 39 i nast.

Jest on najwyższym wojskowym w rządzie i faktycznie głównodowodzącym sił zbrojnych. Do zadań szefa Sztabu Obrony należy również przewodniczenie Komitetowi Szefów Sztabów, który bezpośrednio odpowiada za przygotowanie sił zbrojnych do obrony kraju. Innym organem w brytyjskim systemie kierowania obronnością jest Operacyjny Komitet Wykonawczy właściwy w zakresie koordynowania działalności Sztabu Obrony i sztabów rodzajów sił zbrojnych.

Przedstawiona wyżej struktura podejmowania decyzji dotyczących polityki obronnej w ramach organów władzy wykonawczej wskazuje, że zarówno szef Sztabu Obrony, jak i inni najwyżsi wojskowi pełnią w tej strukturze jedynie funkcje doradcze, uczestnicząc w kolektywnych ciałach zbiorowych drugiego szczebla (przy ministrze obrony, a nie przy premierze). Są więc tylko realizatorami decyzji w sprawach polityki obronnej, na których treść nie mają znacznego wpływu[100]. Ośrodkiem decyzyjnym w realizacji polityki obronnej i kierowaniu obronnością państwa są organy władzy wykonawczej tj. premier i członkowie gabinetu zajmujący się polityką obronną. Natomiast kompetencje *stricte* dowódcze posiadają dowódcy szczebla strategicznego i operacyjnego.

1.4. Systemy mieszane

Reformy ustrojowe, w tym modyfikacje istniejących rozwiązań, w wielu państwach doprowadziły do powstania systemów rządowych odbiegających w swym kształcie od klasycznych postaci systemów prezydenckich i parlamentarno-gabinetowych. Powstawały tzw. systemy mieszane, łączące w sobie elementy charakterystyczne dla obu wyżej wymienionych systemów.

Do najbardziej znanych systemów rządów o charakterze mieszanym zaliczana jest półprezydencka forma rządów (z franc. – *la republique semipresidentielle*) rozpowszechniona głównie za sprawą Francji, przyjęta także przez inne państwa Europy: Portugalię, Grecję, Rumunię, Rosję. Jako, że system półprezydencki

[100] M. Tarkowski, *Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w głównych państwach NATO*, [w:] M. Filipiak, M. Tarkowski, *Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, Warszawa 1994, s. 54.

występuje w najbardziej rozwiniętej postaci we Francji V Republiki, zostanie omówiony głównie w oparciu o rozwiązania przyjęte w tym państwie. Podstawowe zasady ustroju V Republiki, organizacji organów państwowych, zostały zawarte w Konstytucji Francuskiej z 1958 r. Do przyjęcia nowej konstytucji przyczyniły się poważne konflikty występujące w państwie oraz sprzeczne dążenia i interesy środowisk politycznych. Punktem kulminacyjnym sytuacji kryzysowej w państwie stał się bunt „kolonizatorskich elementów" w Algierze, popierany przez koła wojskowe o skrajnym nastawieniu politycznym[101]. Faktem, który w istotny sposób wpłynął na kształt Konstytucji V Republiki był fakt wyłączenia parlamentu z prac nad nową konstytucją, co było spowodowane głównie za sprawą generała de Gauelle`a. W konsekwencji powyższego postanowienia Konstytucji z 1958 r. charakteryzują się widocznymi cechami antyparlamentarnymi.

Podstawowe zasady określające istotę i specyfikę półprezydenckiej formy rządów przejawiają się w postanowieniach ustanawiających relacje pomiędzy najwyższymi organami państwowymi. Istniejący we Francji od 1958 r. system rządów jest różnie określany przez przedstawicieli doktryny. Od początku lat sześćdziesiątych do jego określenia najczęściej używa się zwrotu: systemem półprezydencki (przyjęty także w tej pracy), ale występują również takie określenia jak: zracjonalizowany system parlamentarny, mieszany system kompromisowy, system parlamentarno-prezydencki, czy prezydencko-rządowy.

W systemie półprezydenckim organizacja władzy wykonawczej jest dwustopniowa, należy do głowy państwa (w V Republice – prezydent) i rządu. Władza ustawodawcza należy do parlamentu (z pewnymi ograniczeniami na rzecz rządu), składającego się z dwóch izb: Zgromadzenia Narodowego i Senatu.

Kluczową pozycję wśród organów państwowych V Republiki zajmuje prezydent, wybierany w wyborach powszechnych, co czyni go reprezentantem narodu[102]. Prezydent jest jednym z organów dwustopniowej egzekutywy, nie podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, tym samym nie może być odwołany przed końcem kadencji przez parlament. Prezydent Francji, jak w większości państw, podlega odpowiedzialności za zdradę stanu, odpowiedzialność

---

[101] W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej,* [w:] W. Skrzydło (red. nauk.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 132.

[102] Organizację i kompetencje najwyższych organów państwowych V Republiki opracowano na podstawie Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. *Konstytucja Francji,* Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1997.

ta ma charakter polityczno-karny i jest realizowana przed Wysokim Trybunałem Sprawiedliwości. Rząd, inaczej niż prezydent, odpowiada przed parlamentem za swoją działalność, dla prowadzenia której niezbędnym jest, aby posiadał zaufanie parlamentu. W przypadku utraty zaufania rząd podaje się do dymisji. Jakkolwiek ostateczna decyzja o dymisji rządu w praktyce należy do prezydenta, który może ją przyjąć lub rozwiązać parlament. Także w sytuacji, kiedy rząd traci zaufanie głowy państwa, wówczas premier podaje się do dymisji. Dowodzi to, iż dla rządu istotniejsze jest posiadanie zaufania prezydenta niż parlamentu. Prezydent V Republiki posiada szereg uprawnień, których realizacja nie wymaga kontrasygnaty. Do prezydenta należy powołanie premiera i na jego wniosek pozostałych członków rządu, jak też przewodniczenie pracom Rady Ministrów[103]. Powyższe uprawnienia prezydenta dają mu pełną kontrolę nad działalnością rządu. Bardzo istotnym dla współpracy prezydenta i rządu, jest fakt występowania większości parlamentarnej (w Zgromadzeniu Narodowym) i czy ową większość posiada opcja polityczna, z której pochodzi prezydent. Sytuacja jest prosta, jeżeli prezydent i większość w Zgromadzeniu Narodowym są tej samej orientacji politycznej. Wówczas rząd powoływany przez Zgromadzenie Narodowe w pełni współpracuje z prezydentem, a jego członkowie pochodzą z partii prezydenta. W takiej sytuacji pozycja prezydenta jest bardzo silna, rząd i parlament praktycznie pozostają pod wpływem prezydenta. Rząd jest pod pełną kontrolą prezydenta i zarazem przy realizacji konstytucyjnych obowiązków w dużym stopniu uniezależniony jest od parlamentu.

Zdecydowanie niekorzystnie wpływa na współpracę dwóch członów egzekutywy fakt istnienia większości w Zgromadzeniu Narodowym nie pochodzącej z tego samego obozu politycznego, co prezydent i tym samym będącej w opozycji do prezydenta. Stan, w którym rząd wywodzi się z odmiennej opcji politycznej niż prezydent określany jest przez Francuzów *cohabitation*, czyli współistnienie różnych opcji politycznych w łonie najwyższych organów państwowych. Podsumowując zapisy konstytucyjne dochodzimy do wniosku, iż pozycja prezydenta jest kluczową wśród organów państwowych, a w jego rękach ześrodkowana została władza państwowa.

Rząd w V Republice jest w dużym stopniu uniezależniony od parlamentu. Już z samej analizy systematyki Konstytucji z 1958 r. zasadnym jest wnioskowanie silnej

[103] Patrz: Art. 8 i 9 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.

pozycji rządu w stosunku do parlamentu. Świadczy o tym pierwszeństwo regulacji zagadnień dotyczących prezydenta i rządu, a dopiero w następnej kolejności zamieszczono w konstytucji regulacje dotyczące parlamentu. Artykuł 20 konstytucji stanowi, iż „Rząd określa i prowadzi politykę Narodu". Z treści cytowanego artykułu wynikają szersze, niż tylko wykonawcze, kompetencje rządu. Prócz funkcji wykonawczych do rządu należy określenie polityki narodu. Przejawem wzmocnienia pozycji rządu jest, również ograniczenie na jego rzecz funkcji ustawodawczej parlamentu. Należy się zgodzić z poglądem znanego konstytucjonalisty W. Skrzydło, iż rząd nigdy w historii konstytucjonalizmu francuskiego nie był tak wysoko uplasowany, jak w V Republice. W Konstytucji z 1958 r. używane są dwa określenia: rząd i Rada Ministrów. Znamiennym jest to, iż pojęcia te nie są traktowane jako synonimy, ale nadaje się im odmienne znaczenia. Poprzez rząd rozumiany jest organ kolegialny złożony z premiera i ministrów. Natomiast Radą Ministrów jest obradujący na posiedzeniach rząd z udziałem i pod przewodnictwem prezydenta. W drodze wyjątku premier może przewodniczyć w zastępstwie prezydenta Radzie Ministrów, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym. Rządowi może zostać przyznane prawo wydawania na czas określony ordonansów (dekretów z mocą ustawy), które podlegają zatwierdzeniu przez prezydenta. Przyznanie rządowi prawa wydawania ordonansów przy taksatywnym wyliczeniu w konstytucji dziedzin, w których parlament może uchwalać ustawy jest niewątpliwie jednym z przejawów osłabienia pozycji parlamentu. Twórcy konstytucji pracując nad określaniem pozycji parlamentu wśród innych organów państwowych kierowali się zasadą mającą stworzyć rządowi możliwie największą swobodę działania, maksymalnie uwalniając go z pod kontroli parlamentu[104]. Praktyka funkcjonowania systemu wykazała jednak, że wzajemne stosunki pomiędzy prezydentem, rządem i parlamentem mogą kształtować się diametralnie odmiennie wówczas, gdy następuje zerwanie politycznej jednorodności parlamentarnej większości z opcją polityczną prezydenta[105].

Ustrój polityczny Francji od 1958 r. czyni to państwo jedynym w Europie, którego organizacja wywiera znaczny wpływ na obronę narodową i zarządzanie siłami zbrojnymi. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę obronności

[104] W. Skrzydło, *Ustrój polityczny...*, op. cit., s. 161.
[105] E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 80.

Francji jest Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 r. oraz dekret prezydenta z 1959 r. System półprezydencki czyniąc z prezydenta kluczową postać w państwie daje mu szerokie uprawnienia w zakresie kierowania polityką bezpieczeństwa i obronności państwa tym samym czyniąc go najwyższym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i obronę państwa. Konstytucja *expressis verbis* przyznaje prezydentowi w art. 15 zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, a także kompetencję do przewodniczenia najwyższym radom i komitetom obrony narodowej. Przy prezydencie działają organy wspomagające realizację polityki obronnej. Jednym z nich jest Najwyższa Rada Obrony obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Członkami Rady są: premier; ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, stosunków międzynarodowych oraz gospodarki i finansów; szef Sztabu Sił Zbrojnych i szefowie rodzajów wojsk oraz inne osoby w zależności od potrzeb. Najwyższa Rada Obrony jest organem konsultacyjnym prezydenta szczególnie w zakresie opiniowania projektów normatywnych dotyczących polityki obronnej państwa. Rada Obrony działając pod przewodnictwem prezydenta spełnia także funkcje decyzyjne w obszarze kierowania obronnością państwa. Rada Obrony, jakkolwiek jest organem prezydenta to faktycznie funkcjonuje, jako jeden z organów rządowych. W zastępstwie prezydenta posiedzeniom Rady może przewodniczyć premier, wówczas Rada Obrony posiada status Komitetu Obrony. Innym organem głównie o charakterze konsultacyjnym jest Ścisły Komitet Obrony zwoływany doraźnie przez prezydenta lub premiera. Organami wykonawczymi prezydenta w obszarze obronności są: Sekretariat Ogólny Urzędu Prezydenta i Specjalny Sztab Wojskowy Prezydenta. Na czele Sekretariatu Ogólnego stoi sekretarz generalny (osoba cywilna) z prawem uczestniczenia w posiedzeniach rządu dotyczących spraw obronności.

Jakkolwiek sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa są w wyłącznej gestii prezydenta tzw. *domaine reserve,* to wykonawstwo i bezpośrednia realizacja należy do rządu. Konstytucja w artykułach tytułu III poświęconych rządowi stanowi, iż to rząd dysponuje administracją i siłami zbrojnymi, a premier kieruje działalnością rządu i ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Z postanowień tych wynika, iż organem odpowiedzialnym bezpośrednio za obronę narodową jest premier. Do kompetencji premiera należy zarządzenie powszechnej mobilizacji na wypadek zagrożenia wojennego. Organem podległym premierowi, koordynującym problematykę obronności wewnątrz rządu jest Sekretariat Generalny Obrony

Narodowej (SGON). Organ ten jest niezbędnym w realizacji polityki obronnej państwa przez premiera i rząd. SGON należy do najważniejszych elementów w francuskim systemie kierowania obronnością. Jest swoistym spoiwem poszczególnych ministerstw w realizacji przez nie zadań obronnych, traktowany nieraz jako superministerstwo[106]. Realizacja zadań obronnych rządu jest pod kontrolą i wpływem prezydenta, przed którym rząd jest odpowiedzialny i którego posiedzeniom prezydent może przewodniczyć.

Następnym po premierze elementem w systemie kierowania obronnością jest minister obrony odpowiedzialny za realizację polityki wojskowej. Minister obrony, podobnie jak inni członkowie rządu, mianowany jest przez prezydenta na wniosek premiera. W realizacji zadań minister podlega premierowi. Minister jest tym organem, który bezpośrednio wprowadza w życie politykę wojskową określoną przez prezydenta i premiera. Przetworzone wytyczne pochodzące od prezydenta i premiera przekazuje w formie rozkazów do podporządkowanych mu instytucji (w tym do Sztabu Sił Zbrojnych) oraz nadzoruje ich wykonanie[107]. Ministrowi obrony podlega szef Sztabu Sił Zbrojnych, który jest jednocześnie najbliższym współpracownikiem i doradcą ministra w sprawach szeroko pojętej problematyki wojskowej. Szef Sztabu Sił Zbrojnych w okresie pokoju nie posiada kompetencji dowódczych w stosunku do sztabów rodzajów sił zbrojnych. Inaczej na okres wojny może być mianowany generalnym szefem Sztabu Sił Zbrojnych i staje się naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Minister obrony przewodniczy posiedzeniom Komitetu Szefów Sztabów. Komitet, w którego skład wchodzą: szef Sztabu Sił Zbrojnych i szefowie rodzajów sił zbrojnych odgrywa istotną rolę w ministerstwie obrony.

Parlament francuski nie posiada istotnych uprawnień w dziedzinie obronności państwa, prócz tych, które wiążą się z realizacją funkcji ustawodawczej. W myśl art. 35 wypowiedzenie wojny wymaga upoważnienia parlamentu. Ważnym dla spraw obronności jest postanowienie art. 7 konstytucji, który stanowi, iż „w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta Republiki z jakiegokolwiek powodu lub zaistnienia przeszkody w jego sprawowaniu, stwierdzonej na wniosek rządu, przez Radę Konstytucyjną bezwzględną większością jej członków, funkcje prezydenta Republiki, z wyjątkiem przewidzianych w art. 11 i 12, są tymczasowo sprawowane przez przewodniczącego Senatu, a jeżeli ten nie może ich sprawować, przez rząd".

---

[106] Edmonds Martin, *Armed Services and Society,* Boulder 1988, s. 116.
[107] M. Tarkowski, *Cywilne...,* op. cit., s. 35.

1.5. System rządów zgromadzenia (konwentu)

Przez **system rządów zgromadzenia** (inaczej system rządów parlamentarno-komitetowy, czy system rządów konwentu) rozumiemy zespół zasad polityczno-ustrojowych, określających w szczególny sposób stosunki między trzema naczelnymi organami państwowymi, tj. parlamentem, głową państwa i rządem, mianowicie w ten sposób, że parlament, jako najwyższy organ państwowy, bezpośrednio powołuje zarówno głowę państwa, jak i rząd, który jest niejako komitetem wykonawczym parlamentu[108]. Z przytoczonej definicji systemu rządów zgromadzenia wynika (w przeciwieństwie do opisywanych wcześniej systemów rządów), iż nie realizuje on zasady trójpodziału władzy, jakkolwiek funkcjonuje w państwie o liberalno-demokratycznym charakterze, jakim jest Szwajcaria. System konwentu opiera się na jednolitości władzy państwowej, która przejawia się w sprawowaniu przez parlament pełni władzy państwowej. System ten rozumiany jest nader powszechnie, jako model konstytucyjnie zapewnionej przewagi parlamentu nad pozostałymi władzami[109]. Parlament jest najwyższym organem państwowym pochodzącym z wyborów powszechnych, jest reprezentantem ludu, woli suwerena. Parlament - w przypadku Szwajcarii - Zgromadzenie Związkowe składa się z dwóch izb (rad): Rady Narodowej i Rady Kantonów. Rada Narodowa jest „niższą" izbą parlamentu i pochodzi z wyborów powszechnych opartych o proporcjonalny system wyborczy. Natomiast na Radę Kantonów, izbę „wyższą" składają się deputowani, którzy pochodzą z delegacji poszczególnych kantonów. W systemie rządów zgromadzenia parlament posiada niezwykle ważną funkcję, jest to funkcja kreacyjna. Przejawia się ona w uprawnieniu parlamentu do powoływania najważniejszych organów w państwie i wytyczania ich linii postępowania. Rząd powoływany jest nie przez głowę państwa, a przez parlament i realizuje jego politykę. Rząd jest tu swoistym komitetem wykonawczym parlamentu, jest w pełni odpowiedzialny przed parlamentem, podlega jego szerokiej kontroli oraz jest mu całkowicie podporządkowany. Tylko do parlamentu należy uprawnienie zmiany składu rządu. Parlament może odwoływać poszczególnych

[108] *Mały leksykon...*, op. cit., s. 326.
[109] P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia" i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, [w:] M. Domagała (red. nauk.), *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 147.

członków, jak i cały rząd. Jakkolwiek wśród rozwiązań ustrojowych w Szwajcarii nie ma klasycznego rodzaju odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem (właściwej dla wielu innych państw europejskich) i tym samym brak jest instytucji wotum nieufności, jako parlamentarnego środka kontroli.

Parlament w systemie rządów zgromadzenia, prócz ważnej funkcji kreacyjnej (powoływania najważniejszych organów państwowych), realizuje funkcję legislacyjną i posiada szerokie uprawnienia kontrolne. W procesie ustawodawczym obie izby parlamentu szwajcarskiego mają w zasadzie równorzędne kompetencje.

Szwajcaria jest jedynym państwem, w którym funkcjonuje system rządów zgromadzenia (konwentu). Rząd, w tym państwie Rada Związkowa, wybierany jest przez Zgromadzenie Związkowe. Rada Związkowa składa się z siedmiu członków, jest ona niejako komisją wykonawczą parlamentu i działa pod kierunkiem przewodniczącego, który nosi tytuł prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej. Ze stanowiskiem przewodniczącego Rady Związkowej nie wiąże się szczególna pozycja wśród organów państwowych, a wśród innych członków rządu pozycja przewodniczącego ma charakter *primus inter pares*. W szczególny sposób, nie spotykany w innych państwach europejskich, jest wybierany przewodniczący Rady Związkowej, jest on wybierany, co prawda przez parlament, ale na zasadzie rotacji. To znaczy, iż członkowie Rady Związkowej wybierani są na stanowisko przewodniczącego na jeden rok, po upływie którego na funkcję tę powoływany jest inny członek Rady. Podsumowując pozycję przewodniczącego Rady Związkowej, który spełnia także rolę prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej, należy powiedzieć, iż nie posiada on szczególnych uprawnień, a jego funkcja ma głównie charakter reprezentacyjny.

Organizacja i funkcjonowanie Rady Związkowej nie ma charakteru kolegialnego, a każdy z siedmiu członków Rady kieruje departamentem (resortem) w sposób samodzielny i niezależny od pozostałych członków rządu realizuje zadania stojące przed resortem. Organizacyjnie Rada Związkowa podzielona jest na siedem departamentów (resortów): spraw zagranicznych (polityczny), sprawiedliwości i policji, wojskowy, wewnętrzny, finansów i ceł, gospodarki publicznej i transportu, komunikacji i energetyki. Departament Wojskowy jest jednym z ważniejszych organów rządowych, kieruje nim osoba cywilna. Szefowi Departamentu Wojskowego podlegają między innymi: Sztab Generalny, dowódca sił powietrznych i dowódcy korpusów armijnych. Departament Wojskowy jest tym organem Rady Związkowej,

który realizuje zadania związane z obronnością kraju. Organem doradczym Departamentu jest Komisja Wojskowa Obrony Kraju.

Praktyka polityczno-ustrojowa Szwajcarii pokazuje, iż nawet przy dominującej roli parlamentu (Zgromadzenia Związkowego) w strukturze organów państwowych, prężna i o dużym autorytecie jej członków Rada Związkowa jest w stanie uzyskać znaczną samodzielność w realizacji stojących przed nią zadań. Z jednej strony, prężne o dużym autorytecie i uzyskujące względną samodzielność komitety wykonawcze; z drugiej zaś, instytucje właściwe dla demokracji bezpośredniej tworzą pewne mechanizmy powściągające władzę parlamentu i pozwalające w pełni zachować Szwajcarii właściwości państwa liberalnej demokracji.

Zatem w Szwajcarii gdzie występuje system rządów zgromadzenia (konwentu), parlament jest najwyższym organem państwowym, tym samym jest organem, który spełnia decydującą rolę w kształtowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej państwa. W czasie pokoju siły zbrojne podlegają Zgromadzeniu Związkowemu. W okresie zagrożenia państwa lub wojny parlament decyduje o mobilizacji i na wniosek Rady Związkowej mianuje naczelnego dowódcę, z jednoczesnym nadaniem mu stopnia generalskiego[110]. W sytuacji zagrożenia państwa lub wojny kompetencje w zakresie kierowania obronnością państwa przechodzą z parlamentu na Radę Związkową, która staje się głównym ośrodkiem decyzyjnym, a realizacją wypracowanych przez nią decyzji zajmuje się naczelny dowódca mianowany przez Zgromadzenie Związkowe. Do organów kierowania obronnością państwa, należą podporządkowane Radzie Związkowej: Centralny Urząd Obrony Powszechnej i Rada Obrony Powszechnej.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę obronności w Szwajcarii są: Konstytucja Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r. i obowiązująca od 1973 r. Ustawa o obronie powszechnej państwa. Powyższe akty prawne ustanawiają Szwajcarię państwem, które prowadzi politykę zbrojnej neutralności.

[110] Art. 35 pkt 4, 6, 9 Konstytucji Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r.

1.6. Konkluzje

Dokonując analizy występujących współcześnie w państwach demokratycznych systemów rządowych w kontekście ich wpływu na kształt rozwiązań w obszarze kierowania obronnością państwa dokonano kilku uogólnień:

1) Prawno-ustrojowe zasady organizacji państwowej w dużej mierze oparte są na narodowych tradycjach i doświadczeniach, kulturze politycznej, ewolucji rozwiązań systemowych, posiłkowaniu się doświadczeniami sąsiedzkimi oraz na wielu innych uwarunkowaniach właściwych danemu państwu.
2) Zasady organizacji aparatu państwowego (system rządów) w demokratycznych formach państwa są podstawowym determinantem rozwiązań w obszarze kierowania obronnością państwa.
3) Wspólnym dla państw demokratycznych posiadających nawet różne systemy rządów jest to, iż szeroko rozumiana problematyka kierowania obronnością państwa należy do zakresu działania władzy wykonawczej.
4) Władza ustawodawcza i sądownicza nie posiada bezpośredniego wpływu na realizację zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Władza ustawodawcza zaznacza swój wpływ na obszar bezpieczeństwa i obronności państwa głównie poprzez realizację funkcji ustawodawczej oraz w pewnym zakresie funkcji kreacyjnej i kontrolnej, jednak działania wykonywane w ramach wymienionych funkcji nie posiadają charakteru wykonawczych (kierowniczych, dowódczych itp.), a bardziej polegają na kreowaniu polityki bezpieczeństwa państwa.
5) W obrębie władzy wykonawczej, w zależności od przyjętych zasad organizacji aparatu państwowego, występują różnice organizacyjno-kompetencyjne wśród organów realizujących funkcje w obszarze kierowania obronnością.
6) W systemie parlamentarno-gabinetowym centralną rolę w kierowaniu obronnością państwa sprawuje szef rządu wywodzący się z większości parlamentarnej i powołany przez głowę państwa, (w Polsce w czasie wojny kierowanie obronnością państwa należy do prezydenta).
7) Siły zbrojne w państwie podlegają prezydentowi (Stany Zjednoczone, Francja) bądź premierowi/kanclerzowi (Wielka Brytania, Niemcy) przy czysto tytularnej

zależności od głowy państwa. Ministerstwem Obrony Narodowej kieruje osoba cywilna, a bezpośrednie dowodzenie siłami zbrojnymi należy do żołnierza zawodowego podporządkowanego ministrowi obrony.

8) Praktycznie dla wszystkich państw właściwym jest posiadanie organów kolegialnych o charakterze opiniodawczo-doradczym w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. W pewnych przypadkach mogą to być organy o kompetencjach decyzyjnych – z reguły, gdy ich pracom przewodniczy głowa państwa lub szef rządu. Przykładami takich organów kolegialnych są: w Stanach Zjednoczonych - Rada Bezpieczeństwa Narodowego, w RFN – Federalna Rada Bezpieczeństwa, w Wielkiej Brytanii – Komitet Polityki Obronnej, we Francji – Najwyższa Rada Obrony.

Jakkolwiek przedstawione uogólnienia współczesnych rozwiązań w dziedzinie kierowania obronnością wskazują na pewne podobieństwa, co do podstawowych zasad organizacji systemów kierowania obronnością w państwach demokratycznych, to obok tych podobieństw występuje wiele cech rozróżniających systemy kierowania obronnością w poszczególnych państwach. Owe różnice wynikają z licznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych najczęściej właściwych tylko danemu państwu.

W kontekście kierowania obronnością państwa prezydenckim systemom rządów można przypisać wiele zalet. Główne z nich, a zarazem mające największe znaczenie w realizacji zadań obronnych, to: pragmatyzm, sprawność, szybkość w działaniu i podejmowaniu kluczowych decyzji oraz jasne wyodrębnienie jednego ośrodka decyzyjnego w państwie ponoszącego główną odpowiedzialność za obronność państwa. Ogólną zaletą systemu prezydenckiego jest stabilność władzy wykonawczej i rygorystyczna realizacja zasady podziału władzy. Natomiast, paradoksalnie pewnym niebezpieczeństwem w przypadku tego systemu, głównie dla demokratycznego sposobu sprawowania władzy, jest silna i niezależna pozycja prezydenta, co w państwach nie posiadających demokratycznych tradycji ustrojowych i odpowiedniej kultury politycznej może prowadzić do powstawania reżimów dyktatorskich.

W systemach parlamentarno-gabinetowych, o dwuczłonowej egzekutywie, przy nie dość precyzyjnych regulacjach konstytucyjnych i ustawowych (dających podstawę do swobodnej interpretacji) mogą wystąpić trudności ze wskazaniem organu o wiodącej roli w kierowaniu obronnością państwa. Pewne słabości systemu

parlamentarno-gabinetowego mogą pojawiać się w państwach, w których działa wiele stosunkowo silnych, lecz ostro zwalczających się partii, sytuacja taka prowadzi często do niestabilności w obrębie władzy wykonawczej (częste zmiany gabinetów). W systemach politycznych, w których wiele partii konkuruje o władzę, pozycja rządu wobec parlamentu jest słaba, a wszelkie szybkie i skuteczne działania rządu mogą być blokowane przez parlament. Tym samym skuteczność systemu parlamentarno-gabinetowego w sytuacjach zagrożenia państwa może być mniejsza.

Proste, jasne, kompletne i nie dające się interpretować na różne sposoby - jednym słowem - dobre regulacje prawne, mogą niwelować słabości systemu parlamentarnego w sytuacjach kryzysowych państwa. System parlamentarno-gabinetowy jest szczególnie przydatny dla ustabilizowanych społeczeństw funkcjonujących w warunkach spokojnego rozwoju nie podlegających głębokim przemianom i fluktuacjom.

W systemie mieszanym (półprezydenckim) swoistą konsekwencją jego istoty (tj. rozwiązań charakterystycznych dla obu wymienionych wyżej systemów) jest przejęcie pozytywnych rozwiązań, jak i możliwych słabości właściwych systemom prezydenckim i parlamentarnym.

System zgromadzenia (konwentu), występujący współcześnie w Szwajcarii, charakteryzuje się dość wyjątkowymi zasadami organizacji obrony narodowej i kierowania obronnością państwa. Siły zbrojne w czasie pokoju podlegają Zgromadzeniu Związkowemu (parlamentowi), jedynie w okresie zagrożenia państwa lub wojny kierowanie obronnością państwa przechodzi na Radę Związkową (rząd), a dowodzenie wojskami na mianowanego przez parlament naczelnego dowódcę.

2. REGULACJE PRAWNE KONSTYTUUJĄCE PODSYSTEM KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ III RP

2.1. Zagadnienia ogólne

W poprzednim rozdziale omówione zostały podstawowe wyznaczniki wpływające na kształt systemu kierowania obronnością państwa. Z powyższych rozważań wynika, iż podstawowym wyznacznikiem wpływającym na kształt systemu kierowania obronnością w demokratycznym państwie jest rodzaj przyjętego systemu rządów. Naturalną konsekwencją przyjętego systemu rządów, rozumianego, jako zespół zasad polityczno-prawno-ustrojowych określających w szczególny sposób stosunki między konstytucyjnie wyodrębnionymi naczelnymi organami państwa, jest określenie organów państwowych, które będą odgrywały decydującą rolę w kierowaniu państwem, a więc i w kierowaniu obronnością tegoż państwa.

Przypomnijmy, iż przyjęty przez Konstytucję RP z 1997 r. rodzaj stosunków między parlamentem, rządem i głową państwa wskazuje na to, iż Polska za system rządów przyjęła zracjonalizowany system parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy). Jest to fakt decydujący dla naszych dalszych rozważań. Konstrukcja systemu rządów przyjęta w Konstytucji RP z 1997 r. oparta została na zasadzie podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, *co zaznacza się już w szczegółowych rozwiązaniach kształtujących system sprawowania władzy państwowej*[111]. System rządów, wprowadzony w obowiązującej konstytucji, wprawdzie swym kształtem najbardziej przypomina klasyczny system parlamentarny, to jednak fakt wprowadzenia do niego pewnych odmiennych rozwiązań, czyni zasadnym określanie go mianem zracjonalizowanego systemu parlamentarnego[112]. Głównymi cechami tego systemu są:

---

[111] R. Mojak, *Zasada parlamentarnego systemu rządów,* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne,* Lublin 1998, s. 153.

[112] Takie określenie obecnie istniejącego systemu rządów w Polsce jest używane przez większość konstytucjonalistów.

1) Parlament, jako organ reprezentujący naród wyłaniany jest w wyborach powszechnych. W konstytucji wzmocniono pozycję Sejmu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej i kontrolnej.
2) Kompetencje głowy państwa (prezydenta) i szefa rządu są rozłączne, tzw. dwuczłonowa organizacja egzekutywy. Pozycja i uprawnienia prezydenta są większe niż w klasycznym systemie parlamentarnym[113], w którym głowa państwa zazwyczaj powoływana jest przez parlament i pozbawiona realnej władzy. W przyjętym systemie rządów prezydent wybierany jest przez naród w wyborach powszechnych i bezpośrednich, co wpływa znacząco na wzmocnienie jego pozycji i szerszy wachlarz uprawnień, w tym tych, które nie wymagają kontrasygnaty[114].
3) Ukształtowana większość parlamentarna po wyborach uzyskuje legitymację do utworzenia rządu, premierem zazwyczaj zostaje lider partii zwycięskiej, prezydent desygnuje premiera i na jego wniosek powołuje ministrów.
4) Rząd podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, a prezydentowi przysługuje prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Władza wykonawcza dla skutecznego działania musi posiadać poparcie w większości parlamentarnej.
5) Dość istotną cechą charakteryzującą zracjonalizowany system rządów, tym samym, odróżniającą ten system od klasycznej postaci systemu parlamentarnego jest silna pozycja premiera w rządzie, który odgrywa decydującą rolę w tworzeniu, jak i późniejszym działaniu rządu.
6) Konstytucja wprowadza również nową instytucję, dotychczas nie występującą w polskim konstytucjonalizmie, tzw. konstruktywne wotum nieufności wyrażane przez Sejm Radzie Ministrów (RM).

Reasumując, współczesny polski ustrój państwowy oparty jest na systemie **rządów parlamentarno-gabinetowych (parlamentarnych).** Jednak w stosunku do podstawowego wzorca system ten został u nas zmodyfikowany przez wprowadzenie wyborów prezydenta RP w głosowaniu powszechnym i wyposażeniu go w znaczne

[113] Jednak należy zaznaczyć, iż Konstytucja RP z 1997 r. znacznie osłabiła pozycję prezydenta w stosunku do tej, jaką przyznawała mu Mała Konstytucja z 1992 r.
[114] Prezydent wyposażony jest m.in. w prawo arbitrażu dające mu możliwość wpływania na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Jest to jedno z uprawnień prezydenta wzmacniających jego pozycję.

kompetencje oraz przez umocnienie pozycji RM, a w jej ramach – prezesa RM[115], co uzasadnia określanie tego systemu mianem **zracjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych**.

Wprowadzony zracjonalizowany system parlamentarny jest jednym z głównych determinantów określających kształt systemu organów państwowych, a w szczególności reguł dotyczących organizacji, zakresu uprawnień i relacji między poszczególnymi elementami (organami państwowymi) systemu organów państwowych. Jak wykazano w rozdziale pierwszym, organizacja oraz uprawnienia i relacje między organami państwowymi różnią w państwach posiadających odmienne systemy rządów. Dotyczy to również kwestii związanych z zakresem kompetencji tych organów w dziedzinie obronności państwa, w tym w kierowaniu obronnością państwa.

Problematyka związana z zasadami ustrojowymi państwa (systemem rządów), a więc również z takimi kwestiami jak: system organów państwowych, organizacja i kompetencje poszczególnych organów państwowych jest przedmiotem regulacji systemu prawnego państwa.

Jednym z głównych kryteriów wpływających na podział prawa na poszczególne gałęzie jest przedmiot regulacji prawnej stanowiący określony wycinek stosunków społecznych. Ze względu na ów rodzaj regulowanych stosunków, którymi w naszym przypadku są zagadnienia kierowania obronnością państwa, problematyka niniejszego rozdziału sprowadza się w istocie do zbadania dwóch gałęzi prawa, to jest prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. Zatem nasze zainteresowanie zostanie skupione głównie na regulacjach prawnych z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego, a dotyczących problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa, w szczególności zagadnień dotyczących kierowania obronnością państwa. Ponieważ zgodnie z powyższym ze względu na przedmiot regulacji do tych gałęzi prawa należą normy regulujące zagadnienia kierowania obronnością państwa.

Prawo konstytucyjne możemy scharakteryzować, jako całokształt norm regulujących główne zasady ustroju politycznego, społeczno-gospodarczego i prawnego państwa. Reguluje ono zagadnienia związane ze strukturą, organizacją

[115] Więcej: P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 2003, s. 229.

i zasadami działania naczelnych organów państwa, a więc i tych organów, które odgrywają decydującą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i obronności państwa.

Natomiast do prawa administracyjnego w głównej mierze należą normy określające szczegółowe zasady powoływania, organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej, ich wzajemne relacje podczas realizacji powierzonych zadań. Przedmiotem regulacji prawa administracyjnego są również stosunki między organami administracji, a obywatelami. Prawo administracyjne powiązane jest ściśle z nauką o administracji zajmującą się prawidłowościami występującymi w funkcjonowaniu struktur organizacyjnych administracji publicznej. W dużej mierze normy prawa administracyjnego są konkretyzacją norm prawa konstytucyjnego.

Przed właściwym przystąpieniem do omówienia aktualnych regulacji prawnych dotyczących kierowania obronnością w III Rzeczypospolitej Polskiej powinny zostać w tym miejscu, chociaż zasygnalizowane zagadnienia dotyczące stanowienia prawa, systemu źródeł praw oraz problematyki hierarchii aktów prawnych. Wcześniejsze omówienie tych zagadnień (pochodzących z obszaru prawoznawstwa) określi swego rodzaju kontekst oraz nada cech przejrzystości i klarowności rozważaniom będących przedmiotem niniejszego rozdziału.

Problematyka **procesu stanowienia prawa**[116] właściwie od niedawna zyskuje sobie coraz większe znaczenie, godne uwagi nie tylko teoretyków prawa. Dotychczas były to zagadnienia drugorzędne, pozostające w cieniu już uchwalonego i obowiązującego prawa. A przecież proces stanowienia prawa, jego przebieg oraz działalność wpływająca na zracjonalizowanie jego elementów ma w konsekwencji decydujący wpływ na poziom prawa w państwie. W doktrynie prawniczej zaznacza się, iż przy stanowieniu prawa winny być stawiane fundamentalne pytania, które nie mogą pozostać bez odpowiedzi. Oto kilka z nich: jakie czynniki ograniczają swobodę decyzji prawodawcy, w jakich układach spraw społecznych tworzenie prawa jest niezbędnym, a kiedy jedynie pomocnym środkiem do osiągania założonych celów, jakiej treści normy prawne stanowić, by uzyskać wyznaczone stany rzeczy, jak ukształtować proces prawodawczy, aby stanowione normy były możliwie najlepiej

[116] Należy przy tym pamiętać, iż proces stanowienia prawa jest pojęciem szerszym od pojęcia procesu ustawodawczego. Przez proces ustawodawczy należy rozumieć przygotowanie i uchwalenie norm rangi ustawowej i to zadanie należy (właściwie poza jednym wyjątkiem) do parlamentu. Natomiast w procesie stanowienia prawa, a więc norm rangi ustawowej i podustawowej, prócz parlamentu, uczestniczą również inne organy państwa. W Polsce tymi organami są m.in.: prezydent, RM, premier, ministrowie.

dobranymi środkami oddziaływania[117]. Świadomość treści, jakie kryją się w powyższych pytaniach, dotyczących procesu stanowienia prawa, winna być pełna, szczególnie w przypadku stanowienia norm regulujących problematykę bezpieczeństwa państwa.

Poprzez duży nacisk na właściwy przebieg procesu stanowienia prawa, na przestrzegane pewnych reguł oraz oparcie procesu stanowienia na wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy, dąży się do uniknięcia wielu wad właściwych współczesnym systemom prawa. Racjonalne i przemyślane stanowienie prawa pozwala na uniknięcie nad wyrost rozbudowanych systemów prawnych, o normach coraz mniej jednoznacznych i zrozumiałych. Poprawnie przebiegający, na wysokim poziomie, proces stanowienia prawa daje dużą gwarancje, iż uchwalone normy prawne będą optymalnym narzędziem w rękach człowieka.

Proces powstawania prawa ujmować można jako proces spontaniczny, jako kształtowanie się norm prawnych, dokonujące się w toku współpracy lub walki różnych grup społecznych, reprezentujących różne interesy. Jednocześnie jest to proces odpowiednio zorganizowany, dokonujący się w pewnych zinstytucjonalizowanych formach, które współcześnie wyznaczane są w znacznym stopniu przez obowiązujące prawo[118]. W państwach demokratycznych, w których konstrukcja sprawowania władzy oparta jest na zasadzie podziału władzy, funkcja prawodawcza realizowana jest głównie przez organy przedstawicielskie narodu (parlamenty, kongresy, zgromadzenia itp.). W Polsce funkcję tę realizuje parlament złożony z dwóch izb: Sejmu i Senatu.

Kolejnym warunkiem, obok właściwego procesu stanowienia prawa, niezbędnym do uczynienia z norm prawnych optymalnego środka do osiągania zamierzonych celów, jest odpowiednie stosowanie uchwalonego już prawa, czym określa się proces obejmujący wiele czynności podmiotów uprawnionych lub zobowiązanych do urzeczywistnienia normy prawa w określonej dziedzinie stosunków społecznych[119].

W Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzono po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu tzw. **zamknięty system źródeł prawa**[120] (doprowadzając

---

[117] Więcej: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994.
[118] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys*..., op. cit., s. 169.
[119] Patrz: J. Muszyński, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 73.
[120] Przez **źródła prawa** w niniejszej pracy rozumiemy rezultaty prawotwórczej działalności organów państwowych, w wyniku której powstają akty prawne zawierające reguły postępowania. W tym znaczeniu źródłami prawa są również umowy międzynarodowe.

w ten sposób, w dużym stopniu do uporządkowania zagadnień związanych z systemem źródeł prawa). Polega on na tym, iż w konstytucji został wyodrębniony rozdział, w całości, poświęcony źródłom prawa. Dotychczas zagadnienia dotyczące źródeł prawa regulowane były w połączeniu z przepisami określającymi charakter i zakres uprawnień organów państwowych. Przez konstytucjonalistów fakt poświęcenia zagadnieniom źródeł prawa oddzielnego rozdziału w konstytucji uznawany jest za właściwy, pozwalający na wyeliminowanie często występujących niejasności związanych z: kompetencjami prawotwórczymi organów państwa, relacjami pomiędzy aktami prawnymi oraz dopuszczaniem pozakonstytucyjnych form tworzenia prawa przez pozakonstytucyjne organy państwa[121].

W rozdziale III konstytucji zatytułowanym źródła prawa dokonano całościowego i uporządkowanego uregulowania problematyki źródeł prawa, w sposób jednoznaczny określając kwestię hierarchii aktów prawnych. Konstytucja w sposób jednoznaczny wyróżnia źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa mające charakter wewnętrzny. W myśl art. 87 konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Konstytucja w polskim systemie prawa jest aktem prawnym posiadającym najwyższą moc prawną, ustanowionym w szczególnym trybie i zdecydowanie trudniejszym do zmiany niż inne akty prawne w państwie. Kolejnym i zarazem podstawowym źródłem prawa wymienionym w konstytucji jest ustawa, najczęściej rozumiana, jako akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym uchwalony przez parlament. Obecnie, również po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie, za sprawą konstytucji do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zaliczamy także ratyfikowane umowy międzynarodowe. Art. 91 ust.1 konstytucji reguluje kwestię stosowania umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym stanowiąc, iż ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Inaczej mówiąc ustęp pierwszy art. 91 zawiera warunek bezpośredniego stosowania ratyfikowanej umowy międzynarodowej, warunkiem tym

[121] Więcej: E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa,* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 189.

jest ogłoszenie umowy w Dzienniku Ustaw RP. Umowy międzynarodowe w hierarchii aktów prawnych stoją poniżej konstytucji, natomiast kwestię pierwszeństwa umowy międzynarodowej, czy ustawy ustrojodawca uzależnia od trybu ratyfikacji tej pierwszej. Jeżeli ratyfikacja umowy międzynarodowej przez prezydenta wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (a więc przez parlament) wówczas umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast normy ustawowe mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z umowami międzynarodowymi w sytuacji, gdy do ratyfikacji tych ostatnich nie jest wymagana zgoda ustawowa[122].

Rozporządzenia są ostatnimi aktami prawnymi, które konstytucja w art. 87 ust. 1 zalicza do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie, w myśl tegoż artykułu z związku z art. 92 konstytucji, są jedynymi aktami prawnymi wydawanymi przez organy władzy wykonawczej posiadającymi powszechnie obowiązującą moc prawną. Prawo wydawania rozporządzeń ma prezydent RP, Rada Ministrów, prezes RM oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy przez organy wskazane w konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. W upoważnieniu powinien zostać określony organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1). Upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może być przez organ upoważniony delegowane na inny organ. Wynika z powyższego, iż rozporządzenia są aktami prawnymi będącymi w hierarchii prawnej poniżej ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Na mocy Konstytucji RP z 1997 r. źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są również akty prawa miejscowego, które posiadają moc powszechnie obowiązującą na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zatem powszechnie obowiązująca moc aktów prawa miejscowego ograniczona jest terytorialnie do obszaru kompetencyjnej działalności organów je stanowiących.

---

[122] Należy zaznaczyć, iż umowy międzynarodowe, w tym przypadku, tracą pierwszeństwo tylko na rzecz ustawy, gdyż w sytuacji kolizji z innymi (podustawowymi) aktami prawnymi mają zastosowanie w pierwszej kolejności. Wynika to z systematyki art. 87 konstytucji i z faktu badania zgodności przez Trybunał Konstytucyjny przepisów prawa pochodzących od centralnych organów państwowych z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego posiadają organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej.

Oprócz aktów prawnych należących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego konstytucja wyróżnia akty prawne mające charakter wewnętrzny i obowiązujące tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Art. 93 ust. 1 konstytucji stanowi, iż uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa RM mają charakter aktów prawa wewnętrznego. W doktrynie prawa zauważa się problem niedookreślenia w konstytucji kręgu organów mających prawo wydawania aktów prawa wewnętrznego. Powstaje np. pytanie czy prawo wydawania zarządzeń przysługuje tylko organom wyraźnie wymienionym w konstytucji, czy też i innym organom państwowym[123].

Obecnie przepisy dotyczące problematyki obronności państwa, w których zostały ustanowione zadania i kompetencje najwyższych organów państwowych w tym zakresie, zawarte są w konstytucji, ustawach i aktach prawnych niższego rzędu. Są to akty prawne o jednolitym przedmiocie regulacji, tj. w całości poświęcone zagadnieniom obronności państwa[124] i akty prawne (w większości) poświęcone innej problematyce częściowo (fragmentarycznie) regulujące zagadnienia obronności państwa[125]. Aktem prawnym najwyższej rangi, w którym zawarte są kompetencje najwyższych organów kierowania obronnością państwa jest wspominana Konstytucja RP z 1997 r. Rozwinięcie i uszczegółowienie regulacji konstytucyjnych następuje w drodze ustawowej. Obecnie nie posiadamy (od dawna oczekiwanej) całościowej i przy tym nowoczesnej ustawy kompetencyjnej, regulującej wyłącznie i kompleksowo zagadnienia obronności państwa tzw. konstytucji obronności. Ustawy, której regulacje odpowiadałyby współczesnym uwarunkowaniom wewnętrznym i zewnętrznym państwa, a także stanowiłyby optymalny środek na zapobieganie i zwalczanie możliwych zagrożeń polityczno-militarnych państwa. Zamiast nowoczesnego, kompleksowego aktu ciągle obowiązuje (uchwalona w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych) ustawa z dnia 21 listopada 1967 r.

---

[123] E. Gdulewicz, *Konstytucyjny...* op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 197.

[124] Np.: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP - dalej ustawa o p.o.o. - (tekst pierwotny: Dz.U. z 1967 r., nr 44, poz. 220 z póź. zm.), czy Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej - dalej ustawa o stanie wojennym (...) - (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301).

[125] Np.: Ustawa z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 z póź. zm.), czy Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst pierwotny: Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 577 z póź. zm.).

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst pierwotny tejże ustawy był tak wiele razy zmieniany i uzupełniany, iż trudno ją obecnie określać mianem aktu prawnego wewnętrznie spójnego, którego poszczególne przepisy poprzez wzajemne powiązania stanowią całość, tworząc zamknięty system. Jest to ustawa stanowiąca raczej zlepek przepisów, nierzadko, nie mających z sobą wiele wspólnego. Poprzez dziesiątki nowelizacji zatracona została (jakkolwiek obecnie trudna do zaakceptowania) pierwotna intencja ustawodawcy (tzw. duch ustawy).

Pomimo uzasadnionej krytyki pod adresem ustawodawcy, za opieszałość w uchwalaniu nowego prawa obronnego, przyznać należy mu konsekwentny upór w permanentnym nowelizowaniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Jakkolwiek z zasady zła i nie do przyjęcia, w porównaniu z uchwaleniem nowego prawa, nazbyt częsta ilość zmian aktu prawnego[126], w tym przypadku, szczególnie przy ostatnich nowelizacjach ustawy, zauważyć można pewne pozytywne przesłanki, świadczące o podejmowaniu przez ustawodawcę czynności mających na celu: nadanie przejrzystości relacjom kompetencyjnym między poszczególnymi organami państwa i stworzenie pewnych ram prawnych sytemu obronnego państwa.

Również w tym miejscu, obok opisanych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, należy wspomnieć o innych dokumentach, często posiadających charakter normatywny. Do tej grupy dokumentów możemy zaliczyć np. dokumenty rządowe, jak strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i strategia

[126] Zamiarem autora jest wskazanie, iż nadmierne nowelizacje aktu prawnego (szczególnie rozłożone w bardzo długim czasie, w trakcie którego następowały widoczne i radykalne zmiany uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa) często nie odnoszą pożądanego skutku i winne być zastąpione uchwaleniem całkowicie nowego aktu prawnego. Przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, iż sama idea nowelizacji aktów prawnych jest bardzo istotnym elementem procesu prawodawczego, mającym m.in. na celu zapewnienie aktualności (zgodności ze zmieniającą się rzeczywistością) norm prawnych.

obronności Rzeczypospolitej Polskiej[127], czy obecnie obowiązująca strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[128]. Strategie bezpieczeństwa, czy obronności są ważnymi dokumentami, ponieważ traktowane są, jako osnowa rozwiązań prawnych sytemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej[129], stanowią podstawę dla rozwiązań prawnych systemu obronnego i systemu kierowania obronnością państwa. Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego stanowi oficjalnie obowiązującą wykładnię podejścia państwa do spraw szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym ocenę wyzwań i zagrożeń oraz zadania w sferze bezpieczeństwa poszczególnych służb państwowych i gospodarki narodowej[130].

W oparciu o wiedzę pochodzącą z rozważań na temat: współcześnie występujących systemów rządowych (będących przedmiotem pierwszego rozdziału); przyjętego przez III RP zracjonalizowanego systemu rządów; a także zagadnień ogólnych dotyczących systemu organów państwowych oraz sytemu prawa w państwie, w tym kwestii związanych z tworzeniem prawa, źródłami prawa i hierarchii aktów prawnych możemy przystąpić do analizy regulacji prawnych konstytuujących podsystem kierowania obronnością III Rzeczypospolitej Polskiej.

---

[127] Przyjęte odpowiednio w dniach 4 stycznia i 23 maja 2000 r. na posiedzeniu RM. Bodajże do najczęściej stawianych wówczas zarzutów tym dokumentom było to, iż są to wyłącznie dokumenty rządowe, przyjęte bez konsultacji i udziału prezydenta RP i parlamentu. Twórcy dokumentów kontrargumentowali to tym, iż: projekty były przekazane do konsultacji prezydentowi RP; że przedstawiciele prezydenta zasiadali również w Komitecie Spraw Obronnych RM, przez co mieli możliwość wypowiedzenia się w sprawie tych dokumentów; oraz, że projekty były dyskutowane na wspólnym, zamkniętym posiedzeniu sejmowej komisji spraw zagranicznych i obronny narodowej, w pracach, których brali udział również posłowie opozycji. W kwietniu 1999 r. premier wydał zarządzenie nr 20 na mocy którego powołał międzyresortowy zespół ds. opracowania projektu strategii bezpieczeństwa RP. Jego przewodniczącym został minister spraw zagranicznych, zastępcą minister obrony narodowej, a w skład weszli minister koordynator służb specjalnych, minister – szef Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz podsekretarze stanu w wybranych resortach. Większość prac redakcyjnych odbywała się w trójkącie MSZ, MON, UOP, ale cenny był też wkład innych resortów. Źródło: wypowiedź R. Sikorskiego, vice-ministra spraw zagranicznych na spotkaniu dyskusyjnym zorganizowanym przez Klub Atlantycki, Fundację Bezpieczeństwa Polski im. Jana III Sobieskiego i PAI w dniu 17 lutego 2000 r., http:/www.pai.pl/CP/deb3.html.

[128] Przyjęta przez RM dnia 22 lipca 2003 r. i tym razem już podpisana przez prezydenta RP dnia 8 września 2003 r. na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). W naukach wojskowych strategia bezpieczeństwa narodowego rozumiana jest m.in., jako *wybór, dokonany na podstawie wiedzy i analizy strategicznej, środków właściwych i koniecznych, a będących w dyspozycji państwa, do zapewnienia realizacji celów i zadań określonych przez politykę bezpieczeństwa.* R. Jakubczak (kier. nauk.), *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 76.

[129] S. Korycki, *Z zagadnień prawnych przygotowania państwa do wojny obronnej,* ZN AON 1/1997, s. 68.

[130] Więcej: S. Koziej, *Polityka i strategia bezpieczeństwa RP XXI wieku. Koncepcje,* [w:] Pr. zb., *Zagrożenia, polityka i strategia oraz system bezpieczeństwa RP XXI wieku,* Warszawa 2003, s. 117.

2.2. Problematyka obronności w wybranych projektach konstytucji i konstytucjach RP

Przystępując do badania problematyki obronności zawartej w projektach konstytucji opracowanych i zgłoszonych w procesie uchwalania nowej ustawy zasadniczej w latach 1991-1997 konieczna jest pełna znajomość wcześniejszych regulacji konstytucyjnych w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa i obronności państwa, począwszy już od Konstytucji 3 Maja. Bowiem analiza historyczno-prawna i prawno-porównawcza polskich regulacji konstytucyjnych dotyczących obronności państwa stanowi swego rodzaju podstawę dla współczesnego prawodawstwa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej B. Komorowski wymownie stwierdził, iż dorobek prawodawczy dwudziestolecia międzywojennego to kopalnia doświadczeń, których w żadnym razie pomijać nie można[131]. Szczególnie doświadczenia polskiego konstytucjonalizmu w zakresie rozwiązań strukturalnych i dotyczących funkcjonowania najwyższych organów państwa w czasie pokoju i wojny zawierają nieocenione wskazówki dla współczesnych rozwiązań.

Konstytucja 3 Maja wprowadzała zasadę trójpodziału władzy, jednak ze względu na ówczesne uwarunkowania społeczno-polityczne zasada ta nie mogła zostać z pełną konsekwencją wprowadzona w życie. Ustawa Rządowa z 1791 r. sprawowanie władzy ustawodawczej przyznawała Sejmowi i Senatowi. Sejm posiadał również uprawnienia kontrolne w stosunku do rządu oraz sprawował nadzór nad wszystkimi organami w państwie. Wyłącznym uprawnieniem Sejmu było prawo podejmowania decyzji o wojnie i pokoju (art. VI i VII). Na mocy Ustawy Rządowej z 1791 r. władza wykonawcza powierzona została Straży Praw (odpowiednik współczesnego rządu), która obradowała pod przewodnictwem króla. W skład Straży Praw mieli również wchodzić m.in. ministrowie: policji, spraw wewnętrznych i zagranicznych oraz wojny i skarbu. Siły zbrojne zostały podporządkowane na mocy konstytucji władzy wykonawczej. Art. VII przyznawał królowi prawo do wyznaczania dowódców i „rozporządzania najwyższego siłami zbrojnymi" w czasie wojny. Decyzje

[131] Z przedmowy B. Komorowskiego do książki autorstwa P. Staweckiego, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935, studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.

króla dla swej ważności musiały zostać podpisane przez właściwego ministra, który w ten sposób przejmował odpowiedzialność za nie (tym samym Konstytucja 3 Maja wprowadzała instytucję kontrasygnaty). Art. XI stanowił, iż „Siła Zbrojna Narodowa" powinna pozostawać „pod posłuszeństwem władzy wykonawczej". Dalej w tymże artykule jest mowa, iż wojsko „stosownie do opisów prawa, powinno wykonać przysięgę na wierność Narodowi i Królowi i na obronę Konstytucji Narodowej".

Stosując kryterium reżimu politycznego (ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy w stosunkach ze społeczeństwem, a także zasady, jakimi kieruje się w tych stosunkach) dochodzimy do stwierdzenia, iż **Konstytucja z 17 marca 1921 r.**[132] ustanawiała demokratyczną formę państwa polskiego funkcjonującego w oparciu o zasadę parlamentarnego systemu rządów. Interesujące nas regulacje konstytucyjne z zakresu kompetencji organów państwowych w kierowaniu obronnością państwa zawarte zostały w kilku artykułach rozmieszczonych w różnych częściach konstytucji bez specjalnego wyodrębniania ich w oddzielnym rozdziale. Konstytucja marcowa wprowadzała podział kompetencji pomiędzy władzę wykonawczą i ustawodawczą w sprawach dotyczących obronności państwa. Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów, a na wniosek RM obsadzał urzędy cywilne, wojskowe, zastrzeżone w ustawach (...)[133]. Konstytucja marcowa nie dawała premierowi szczególnej pozycji w rządzie, jego pozycję wśród innych członków rządu określić można, jako *primus inter pares*. Według procedury przewidzianej art. 45 konstytucji powoływany był przez prezydenta również minister spraw wojskowych. Konstytucja czyniła z prezydenta najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, który jednak w czasie wojny nie mógł sprawować naczelnego dowództwa. Do uprawnień prezydenta należało również mianowanie „naczelnego wodza sił zbrojnych państwa na wypadek wojny" na wniosek RM, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, który za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego – odpowiadał przed Sejmem (art. 46). Ponadto prezydent posiadał, po uprzednim uzyskaniu zgody od Sejmu, prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju (art. 50). W rzeczywistości przyznane prezydentowi uprawnienia nie wpływały na jego szczególną pozycję w sferze obronności państwa.

[132] Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.
[133] Art. 45 konstytucji marcowej.

Ponieważ prezydent zmuszony był, przy realizacji swoich uprawnień, do współdziałania z innymi organami państwa.

Na mocy Konstytucji z 1921 r. RM nie posiadała szerokich uprawnień w zakresie kierowana obronnością państwa. Uprawnienia RM sprowadzały się głównie do uczestniczenia w procesie realizacji niektórych z kompetencji prezydenta (przykładem jest tryb powoływania naczelnego wodza na wypadek wojny). Wyjątkiem tutaj może być minister spraw wojskowych, wspominany już art. 46 stanowi, iż minister odpowiada przed Sejmem za wszelkie akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego. Jest to ważne uprawnienie dające ministrowi spraw wojskowych realny wpływ na podejmowane przez naczelnego wodza decyzje w czasie wojny i na realizację spraw z zakresu kierownictwa wojskowego. Będąc członkiem Rady Ministrów odpowiadał on, w myśl art. 56. ust. 2, za działanie podległych organów administracyjnych, jak i za kierunek swojej polityki. Art. 56. ust. 1 nakładał również na całą RM odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek rządu, co świadczy o tym, iż sprawy związane z przygotowaniem obronnym państwa należały do obowiązków rządu. Marszałek J. Piłsudski był przeciwnikiem ograniczania uprawnień prezydenta do wojska na rzecz RM i jej prezesa[134]. W okresie międzywojennym krytykowano niektóre postanowienia konstytucji dotyczące obronności za brak precyzji i nadmierną ogólnikowość. Odnosiło się to w szczególności do sposobu regulacji zagadnień zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi oraz kwestii związanych z mianowaniem naczelnego wodza. Krytykowano niedoprecyzowaną problematykę zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i braku odpowiedzialności za przygotowanie armii do wojny[135].

Przewrót majowy oznaczał w rzeczywistości, koniec systemu rządów parlamentarnych w Polsce. Czynnikiem decydującym o kształcie i zakresie rządu, a następnie administracji rządowej, stał się odtąd J. Piłsudski bądź ludzie związani z nim, czy działający z jego polecenia. Marszałek uważał, że w istniejących warunkach, wobec rosnących zagrożeń międzynarodowych, a zarazem stosunkowo niskiej (wynikającej z braku doświadczenia) kultury politycznej społeczeństwa,

---

[134] Patrz: J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. VIII, s. 327-328.
[135] Por. J. Czerwiński, *Zagadnienia naczelnych władz wojskowych w konstytucji marcowej,* Szaniec 1927, nr 2, s. 4-5.

system rządów parlamentarnych jest, przynajmniej na razie, nie do przyjęcia[136]. Konsekwencją powyższego była zmiana konstytucji dokonana dnia 2 sierpnia 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa), która już formalnie rozszerzała uprawnienia prezydenta ograniczając role parlamentu. Ośrodek decyzyjny w państwie przechodził z obszaru władzy ustawodawczej (głównie Sejmu) do władzy wykonawczej (tym niemniej w praktyce decydujący wpływ na życie polityczne w państwie posiadał Piłsudski). Prezydent szybko skorzystał z uzyskanego nowelą sierpniową prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, wydając 6 sierpnia 1926 r. rozporządzenie o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi państwa[137]. W myśl, którego sprawy z zakresu najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi państwa, nie zastrzeżone w konstytucji dla władzy ustawodawczej, regulowane będą w postaci dekretów prezydenta, kontrasygnowanych przez ministra spraw wojskowych i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Tego samego dnia prezydent, realizując powyższe uprawnienie, wydał dekret o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych (GISZ)[138]. Akt prawny wydany przez prezydenta konkretyzował sprawy należące do obszaru kierowania obronnością państwa. Art. 1 dekretu stanowił, iż do kompetencji prezydenta należy: sprawowanie dowództwa nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra spraw wojskowych, mianowanie i zwalnianie GISZ oraz wiceministrów spraw wojskowych i szefa Sztabu Generalnego w oparciu o uchwałę RM podjętą na wniosek ministra spraw wojskowych. Minister dowodził bezpośrednio siłami zbrojnymi w czasie pokoju i kierował sprawami tychże (art. 2). Natomiast powoływany przez prezydenta GISZ w czasie pokoju był stałym zastępcą ministra i posiadał obowiązki związane z przygotowaniem SZ do wojny na czas, której miał być mianowany naczelnym wodzem. GISZ podlegali bezpośrednio: Sztab Generalny (SG) z szefem SG na czele i inspektorowie armii z podległymi oficerami.

Na początku lat trzydziestych rozpoczęto prace zmierzające do uchwalenia nowej konstytucji. Efektem tego, była podpisania **23 kwietnia 1935 r.** przez prezydenta nowa **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, zwana powszechnie kwietniową[139]. Nowa konstytucja w sposób formalny i ostateczny znosiła pozostałe w państwie elementy parlamentarnego systemu rządów, rzec można, faktycznie nie

[136] Więcej: A. Ajnenkiel (red.), *Prezydenci Polski,* Warszawa 1991, s. 55.
[137] Dz.U. z 1926 r., nr 79, poz. 444.
[138] Dz.U. z 1926 r., nr 79, poz. 445.
[139] Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

istniejącego już od 1926 r. Nowe zasady polityczno-ustrojowe wprowadzone konstytucją kwietniową najczęściej określa się, jako właściwe dla autorytarnej formy państwa, posiadającej jednak pewne mechanizmy ustrojowe mające chronić przed nie kontrolowanymi rządami jednostki. Wprowadzone konstytucją kwietniową zasady ustrojowe, czyniły z prezydenta organ stojący na czele państwa, w nim skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa, co świadczy, iż zarzucono ideę organizacji władzy państwowej w oparciu o zasadę trójpodziału władzy. W myśl art. 3 ust.1 konstytucji „organami państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem prezydenta Rzeczypospolitej były: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa". Konstytucja znacznie ograniczała uprawnienia władzy ustawodawczej. Sprawami państwa, nie zastrzeżonymi dla innych organów władzy, kierował rząd (art. 25). W stosunku do rozwiązań konstytucji marcowej rozszerzone zostały kompetencje rządu oraz uległa wzmocnieniu pozycja premiera.

Uznaje się, iż konstytucja kwietniowa regulowała bardziej precyzyjnie i zupełnie problematykę obronności i sił zbrojnych niż jej poprzedniczka. W przeciwieństwie do konstytucji marcowej, w konstytucji kwietniowej został wyodrębniony cały rozdział poświęcony siłom zbrojnym (rozdział VIII siły zbrojne). Prezydent, jako pierwsza osoba w państwie, odgrywał decydującą rolę w sprawach obronności państwa. Stał na czele państwa (art. 2 ust. 1), przy czym, posiadał szeroki wachlarz uprawnień, które osadzały go w centralnej pozycji przy realizacji zadań w obszarze obronności państwa. Pod zwierzchnictwem prezydenta pozostawały wszystkie naczelne organy państwa, w tym siły zbrojne (SZ) (art. 3 ust. 1). Art. 3 konstytucji ustanawiał siły zbrojne jednym z pięciu naczelnych organów państwa. SZ podlegały tylko prezydentowi, były niezależne od rządu i Sejmu. Wyłącznym prawem prezydenta było stanowienie o wojnie i pokoju (art. 12). Uprawnieniami osobistymi prezydenta, stanowiącymi jego prerogatywy było: wyznaczanie na czas wojny swojego następcy oraz mianowanie i zwalnianie naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych. Prezydent w ramach kompetencji do wydawania aktów prawnych posiadał szerokie możliwości wpływania na sprawy obronności państwa. Dekrety dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej, mógł wydawać w każdym czasie, a zmieniane i/lub uchylane ich mogło nastąpić tylko przez takież dekrety prezydenta. Przed prezydentem, a nie przed Sejmem, jak jest to obecnie, rząd ponosił odpowiedzialność polityczną za kierowanie obronnością, jako działem administracji państwowej (art. 28). Prezydent w drodze

dekretu określał organizację najwyższych władz wojskowych. Tylko on mógł wydać postanowienie o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63). W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa, prezydent zarządzał stan wojenny, podczas którego miał prawo, bez upoważnienia izb ustawodawczych, wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany konstytucji.

Na czas wojny prezydent mianował naczelnego wodza, był to generał sprawujący w czasie pokoju funkcję GISZ. Po mianowaniu, to na naczelnego wodza przechodziło prawo dysponowania siłami zbrojnymi. Naczelny wódz ponosił odpowiedzialność za akty związane z dowództwem przed prezydentem, jako zwierzchnikiem sił zbrojnych.

Zasługuje na podkreślenie silna pozycja głównego inspektora sił zbrojnych w państwie. Składały się na nią uprawnienia GISZ, jak również umiejscowienie w konstytucji samych sił zbrojnych wśród organów państwowych pozostających pod zwierzchnictwem prezydenta. Siły zbrojne wymieniane zostały zaraz po Senacie, a przed takimi organami, jak sądy i kontrola państwowa. GISZ był członkiem Zgromadzenia Elektorów dokonującego wyboru kandydata na prezydenta.

Wynikiem realizacji uprawnienia zawartego w art. 63 ust. 1 i rozwinięciem treści tegoż artykułu konstytucji było wydanie 9 maja 1936 r. dekretu prezydenta o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju[140]. W odróżnieniu od dekretu prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych stało się nadrzędnym wobec stanowiska ministra spraw wojskowych. Do obowiązków generalnego inspektora należało wydawanie dyrektyw ministrowi spraw wojskowych w zakresie jego prac, związanych z przygotowaniem sił zbrojnych do zadań wojennych oraz stawianie mu wiążących postulatów do prac szefa Sztabu Generalnego, generałów inspekcjonujących oraz wszystkich dowódców, od dowódcy pułku wzwyż[141]. Silna pozycja GISZ była wynikiem dążenia grup związanych z armią do uniezależnienia, w jak największym stopniu, sił zbrojnych od rządu. Prezydent

[140] Dz.U. z 1936 r., nr 38, poz. 286.
[141] P. Stawecki, *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 60.

w dekrecie z dnia 9 maja 1936 r. emancypował niejako władzę nad wojskiem spod wpływu rządu[142].

Na mocy dekretu prezydenta powołany został również Komitet Obrony Rzeczypospolitej (KOR), jako organ kolegialny właściwy w sprawach obronności państwa. Obradom Komitetu przewodniczył prezydent, zastępcą przewodniczącego był GISZ (co również świadczy o silnej pozycji tegoż organu w realizacji zadań obronnych), członkami KOR-u byli: premier; ministrowie: spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, skarbu, przemysłu i handlu oraz szef Sztabu Głównego, jego zastępcy i szef Administracji Armii. KOR spełniał funkcję koordynującą w realizacji zadań obronnych państwa oraz przygotowywał wytyczne dla rządu w zakresie obronności państwa. Organem pomocniczym, organizującym pracę KOR-u był Sekretariat Komitetu działający przy GISZ, pracami sekretariatu kierował zastępca szefa SG.

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.[143] przy kształtowaniu ustroju państwa w sposób wyraźny odeszła od moteskiuszowskiej zasady podziału władzy, za podstawę organizacji władzy państwowej przyjęto zasadę jednolitości władzy. W oparciu, o którą pozycja naczelnego organu władzy państwowej należała do Sejmu. Do naczelnych organów władzy państwowej prócz Sejmu należała także Rada Państwa *(II rozdz. konstytucji)*, natomiast Rada Ministrów, w myśl postanowień rozdziału czwartego, była naczelnym organem administracji państwowej.

Zgodnie z postanowieniami konstytucji kluczowa pozycja w zakresie obronności państwa winna przypadać Sejmowi, jako najwyższemu organowi władzy państwowej, któremu podlegały organy państwowe odpowiedzialne za kierowanie sprawami obronności. Jednak przy tym należy pamiętać, iż ówczesne stosunki społeczno-polityczne jednoznacznie wskazywały na to, iż w rzeczywistości, to od władz partyjnych zależne było podejmowanie decyzji w ważnych sprawach państwowych, także tych z zakresu obronności państwa. *Mechanizmy rządzenia, w których PZPR*

---

[142] Więcej: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu,* Warszawa 1990, t. II, s. 202. Również o bardzo mocnej pozycji GISZ w państwie świadczy dobitnie wydany 13 maja 1936 r. przez premiera Składkowskiego, w oparciu o wytyczne prezydenta, okólnik stwierdzający, że generalny inspektor gen. Śmigły-Rydz „pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu państwem ma być uważany i szanowany jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwa z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa", cyt. za P. Stawecki, *Konstytucje Polski...,* op. cit., s. 61.

[143] Dz.U. z 1976, nr 7, poz. 36 z póź. zm.

miała naczelną pozycję, powodowały, że kierowanie siłami zbrojnymi i ich nadzorowanie odbywało się poza systemem konstytucyjnych organów i przepisów[144].

Konstytucja PRL z 1952 r. stanowiła, iż prawo powzięcia postanowienia o stanie wojny należy do Sejmu, a gdy on nie obraduje prawo to przechodzi na Radę Państwa. Postanowienie o stanie wojny mogło być powzięte jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Polskę lub, gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. W zakresie kompetencji Rady Państwa leżało uprawnienie wprowadzenia stanu wojennego na części lub na całym terytorium państwa, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów mogła ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 33). Konstytucja przyznawała RM, jako naczelnemu organowi administracji państwowej, ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych Polski (art. 41). W sposób bezpośredni kierowanie obroną narodową, jako jednym z działów administracji państwowej, należało do ministra obrony narodowej. Do obowiązków Rady Ministrów należało zdawanie sprawozdań ze swojej działalności przed Sejmem i ponoszenia za tą działalność odpowiedzialności, a w sytuacji gdy Sejm nie obradował – przed Radą Państwa.

Realizacja polityki obronnej państwa przez RM, w tym głównie przez ministra obrony narodowej, w tamtym okresie, polegała głównie na realizacji decyzji partyjnych, które następnie były przenoszone na system prawny i administracyjny państwa[145].

Od 1989 r. byliśmy świadkami transformacji systemowej (polityczno-ustrojowej) w państwie, związanej z przejściem od niedemokratycznego do demokratycznego systemu politycznego. Na początku przemian ustrojowych wprowadzono wiele instytucji stymulujących demokratyzację systemu sprawowania władzy[146]. W kwietniu 1989 r. przeprowadzono nowelizację Konstytucji z 1952 r., w której przywrócono instytucję prezydenta w systemie organów państwowych. Jednak, tym samym ustawodawca konstytucyjny w noweli kwietniowej z 1989 r.[147] nie powracał do zasady podziału władzy, ponieważ w konstytucji pozostawiono zwrot mówiący, iż *najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm*.

---

[144] W. J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach...*, op. cit., s. 55.
[145] Por. M. Kulesza, *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Małej Konstytucji*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 218.
[146] Więcej: J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 28.
[147] Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.

Zasada podziału władzy została przywrócona dopiero w **Małej Konstytucji z 17 października 1992 r.** o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[148], która została uchwalona z założeniem obowiązywania do czasu uchwalenia nowej konstytucji. W konstytucji z 1992 r. kompetencje w zakresie obronności państwa podzielone zostały miedzy władzę ustawodawczą i wykonawczą.

Kompetencje parlamentu (szczególnie Sejmu) w zakresie spraw dotyczących obronności państwa wynikały głównie z racji wypełnianych przez ten organ funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej. W ramach funkcji ustawodawczej kompetencje parlamentu w zakresie obronności państwa sprowadzały się głównie do stanowienia prawa regulującego problematykę obronności państwa. Wypełnianie funkcji kreacyjnej stwarzało parlamentowi możliwość pośredniego wpływania na sprawy obronności państwa przez uczestnictwo w powoływaniu organów bezpośrednio realizujących politykę obronną państwa (np. powoływanie rządu). Funkcja kontrolna to głównie kontrola realizacji zadań przez organy państwowe i w konsekwencji możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności parlamentarnej rządu.

Do konkretnych, wyartykułowanych w Małej Konstytucji uprawnień przyznanych Sejmowi, należy prawo podejmowania uchwały o stanie wojny, jedynie w sytuacji dokonania zbrojnej napaści na Rzeczpospolitą Polską albo, gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciw agresji. W przypadku, gdy Sejm nie obradował prawo to przechodziło na prezydenta. Ratyfikacja przez prezydenta umów międzynarodowych dotyczących m.in. granic państwa, sojuszów obronnych wymagała upoważnienia wyrażonego w ustawie.

Gros kompetencji w sprawach obronności państwa zostało przyznanych władzy wykonawczej - prezydentowi i rządowi. Linia podziału pomiędzy kompetencjami Rady Ministrów, a kompetencjami prezydenta w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i sił zbrojnych, została ustalona w Małej Konstytucji przez oddzielenie kierowniczej funkcji RM i ministra obrony narodowej od mniej szczegółowego – ogólnego kierownictwa prezydenta[149].

Swoiste uzasadnienie dla kompetencji prezydenta w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa sformułowano w art. 28, w myśl którego, prezydent stoi na

---

[148] Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 z póź. zm.
[149] W. J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach...*, op. cit., s. 58.

straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Powyższy przepis wskazuje na ogólną rolę prezydenta w sferze obronności państwa, co potwierdza także art. 33, który mówi, że prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Wprowadzenie odrębnego przepisu definiującego funkcje prezydenta, jako organu sprawującego tzw. ogólne kierownictwo w sferze bezpieczeństwa państwa było uzasadnione przede wszystkim koniecznością utrzymania ciągłości polityki w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa bez względu na bieżące fluktuacje polityczne i zmiany gabinetów rządowych[150]. Tak też argumentowano wprowadzenie tego przepisu w trakcie debaty nad projektem konstytucji[151]. Prezydent na mocy postanowień Małej Konstytucji otrzymywał zwiększone uprawnienia kreacyjne. Już tradycyjnie, przyznano prezydentowi zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, co nie było tożsamym ze sprawowaniem funkcji naczelnego wodza w czasie wojny, o czym świadczyły jednoznacznie dwa artykuły: 31 i 35. W pierwszym wyrażona została zasada, iż prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu, kolejny artykuł w ust. 3 stanowił, iż prezydent na okres wojny mianuje i zwalnia naczelnego wodza. W myśl art. 61 prezydent wydawał opinię o wniosku prezesa Rady Ministrów dotyczącego powołania ministra obrony narodowej. Prezydent mianował i zwalniał również w porozumieniu z ministrem obrony narodowej szefa Sztabu Generalnego, a na wniosek ministra mianował i zwalniał zastępców szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych (art. 35 ust. 2). Także do kompetencji prezydenta należało w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa wprowadzenie stanu wojennego i ogłoszenie mobilizacji.

Na mocy Małej Konstytucji powołana została nowa instytucja - Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) - mająca służyć za organ doradczy prezydenta w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Charakter kompetencji przydzielonych prezydentowi na mocy Malej Konstytucji w zakresie obronności państwa nie wskazuje na możliwość bezpośredniego angażowania się w kierowanie obronnością państwa. Ogólne kompetencje prezydenta mały raczej charakter legitymujący do działania i uruchamiający pewne działania, a w mniejszym stopniu stanowiły podstawę do podejmowania decyzji prawnie wiążących w zakresie

---

[150] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 180.

[151] Patrz: Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 3 VI 1992 r., s. 20-21.

kierowania obronnością państwa. Realizacja przez prezydenta konstytucyjnych uprawnień dawała dopiero podstawę do podejmowania takich decyzji przez inne organy. Ponadto z powyższych postanowień wynika, iż Mała Konstytucja przewidywała częste współdziałanie organów władzy wykonawczej w obszarze obronności państwa. Do RM należał obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa (art. 52 ust. 2 pkt 8). Jednak zbyt ogólnikowe i nieprecyzyjne regulacje oraz brak szczegółowych zapisów dotyczących kompetencji RM w zakresie obronności państwa były powodem licznych sporów.

Mała Konstytucja nie rozstrzygała wszystkich kwestii spornych dotyczących kompetencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej z zakresu bezpieczeństwa i obronności, a tym samym kierowania obronnością państwa. Sytuację tą można w pewnym stopniu usprawiedliwiać specyficzną funkcją, jaką zazwyczaj spełniają tego typu ustawy zasadnicze, tj. regulacji tylko części problematyki ustrojowej państwa oraz tym, iż uchwalane są z założeniem obowiązywania przez stosunkowo krotki czas, tj. do momentu uchwalenia konstytucji regulującej w sposób całościowy ustrój państwa.

Projekty konstytucyjne 1993-1997. Prace nad przygotowaniem nowej konstytucji rozpoczęto już w 1989 r., podjęte zostały przez Sejm X kadencji i Senat I kadencji. Obie izby parlamentu ustanowiły 7 grudnia 1989 r. własne Komisje Konstytucyjne, które miały za zadanie opracowanie nowej ustawy zasadniczej. Powołana przez Sejm X kadencji Komisja Konstytucyjna przygotowała projekt nowej ustawy konstytucyjnej w pierwszej wersji już w październiku 1990 r. Natomiast Komisja Konstytucyjna powołana przez Senat I kadencji ukończyła prace 12 kwietnia 1991 r.

Do uchwalenia konstytucji jednak nie doszło, ponieważ wiele środowisk politycznych nie przyznawało parlamentowi, nie pochodzącemu jeszcze w pełni z demokratycznych wyborów, prawa do uchwalenia nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dopiero parlament wybrany przez naród 27 października 1991 r., już w wolnych i demokratycznych wyborach, mógł przystąpić do prac nad uchwaleniem nowej konstytucji, co też uczynił, rozpoczynając od przyjęcia ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[152].

[152] Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336.

W ustawie z 1992 r. powierzono Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) przygotowanie projektu konstytucji. W marcu i kwietniu 1993 r. złożono, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP, siedem projektów konstytucji: projekt Senatu I kadencji; projekt SLD; projekt UD; projekt PSL/UP; projekt zgłoszony przez prezydenta RP; projekt KPN oraz projekt PC.

Jednak zaszczytu uchwalenia nowej konstytucji RP nie dostąpił również, wybrany w wolnych i w pełni demokratycznych wyborach, pierwszy po wojnie demokratyczny parlament. Prace nad konstytucją zostały przerwane postanowieniem prezydenta o rozwiązaniu Sejmu w dniu 31 maja 1993 r.

Nowo wybrane izby parlamentu dokonały już w październiku 1993 r. wyboru własnych członków KKZN. Ponownie przystąpiono do prac nad nową konstytucją. W kwietniu 1994 r. dokonano, dla usprawnienia prac konstytucyjnych, nowelizacji ustawy z 23 kwietnia 1992 r.

Od maja 1994 r. zaczęto wnosić projekty konstytucji: 6 maja - prezydencki[153]; 9 maja - projekt UD i projekt SLD[154]. Nowelizacja ustawy z 23 kwietnia 1992 r. umożliwiła rozpatrzenie przez Komisję Konstytucyjną również projektów zgłoszonych w poprzednich kadencjach Sejmu i Senatu (art. 12a), co znalazło zastosowanie do projektów: Senatu I kadencji; PSL/UP; KPN i projektu PC[155]. Jako ostatni wpłynął obywatelski projekt konstytucji wniesiony 5 września 1994 r. przez pełnomocnika w osobie przewodniczącego KK NSZZ „ Solidarność".

Projekt konstytucji RP opracowany przez Senat I kadencji[156] ustanawiał Państwo Polskie państwem demokratycznym, w którym wszelka władza pochodzi od narodu i jest sprawowana przez rozdzielone i wzajemnie równoważące się organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Projekt opierał się na założeniach sytemu prezydencko-parlamentarnego (mieszanego) przewidującego silną, autonomiczną pozycję prezydenta.

Rozdział VIII projektu w całości został poświęcony regulacjom z zakresu obronności i stanów nadzwyczajnych w państwie. Pierwsze artykuły rozdziału

[153] W porównaniu do projektu z 1993 r. dodana została karta praw i wolności.
[154] Podpisany przez 60 członków ZN pochodzących z Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej. Projekt nie różnił się w zasadniczy sposób od projektu wniesionego w 1993 r. przez UD. Natomiast projekt SLD został podpisany przez 68 posłów i senatorów, członków SLD, w treści również nie różnił się zasadniczo od projektu wniesionego w 1993 r.
[155] III Kongres PC podjął uchwałę o wycofaniu z Komisji Konstytucyjnej własnego projektu. Pomimo wątpliwości, co do skuteczności prawnej tego rodzaju wycofania, postanowiono wycofać projekt PC.
[156] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 3 z dnia 19 marca 1993 r.

ustanawiały zadania i przeznaczenie sił zbrojnych oraz zasady ich użycia poza granicami i wewnątrz państwa. Projekt uzależniał użycie SZ poza granicami państwa od uprzednich zgodnych uchwał izb sejmowych. W sytuacjach, w których zwłoka stanowiłaby niebezpieczeństwo dla państwa, prezydent mógł podjąć decyzję bez wymaganej zgody izb sejmowych, jednak po uprzednim zasięgnięciu opinii rządu. Warunki użycia SZ wewnątrz kraju określał ust. 3 art. 129. stanowiąc, iż wewnątrz kraju SZ mogą być użyte na mocy decyzji prezydenta wydanej na wniosek rządu, w przypadku podjęcia działań zbrojnych, których celem byłoby obalenie ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a także w przypadku poważnych zamieszek wewnętrznych z użyciem broni, zagrażających bezpieczeństwu publicznemu oraz w przypadku ogłoszenia stanu wojennego lub wyjątkowego, o ile nie wystarcza użycie sił policyjnych.

Projekt senacki przyznawał prezydentowi dość liczne kompetencje w dziedzinie obronności państwa. Według omawianego projektu prezydent miał być zwierzchnikiem sił zbrojnych. Do prezydenta należało w szczególności prawo powoływania i odwoływania generalnego inspektora sił zbrojnych[157], który w czasie wojny był przewidziany na stanowisko naczelnego wodza. Określenie szczegółowych obowiązków i uprawnień GISZ miało nastąpić w ustawie. Prezydent samodzielnie lub działając na wniosek rządu wprowadzał stan wojenny na części lub na całym terytorium RP, jeżeli wymagał tego wzgląd na zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Wystąpienie tych samych przyczyn upoważniało również prezydenta do ogłoszenia częściowej lub powszechnej mobilizacji. Powyższe decyzje prezydent miał wydawać w formie zarządzeń podlegających zatwierdzeniu przez Izbę Poselską i Senat w ciągu 30 dni od daty ich podjęcia (art. 132). Uprawnienie do podjęcia uchwały o stanie wojny należało w pierwszej kolejności do połączonych izb Sejmu w sytuacji wystąpienia przynajmniej jednej z poniższych przesłanek: jeżeli obszar Rzeczypospolitej Polskiej został zbrojnie zaatakowany, albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność działań wojennych. Autorzy projektu w sytuacji wymagającej natychmiastowego działania i zarazem wobec niemożności podjęcia uchwały przez izby sejmowe przyznawali prawo ogłoszenia stanu wojny prezydentowi. Należy zwrócić uwagę na proponowany w projekcie senackim zwrot „gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność działań

[157] Projekt konstytucji Senatu I Kadencji przywracał, istniejącą w okresie II RP, instytucję generalnego inspektora sił zbrojnych.

wojennych" mogący być powodem pewnych nieporozumień. Ów zwrot stwarza bowiem możliwości interpretacyjne uzasadniające podjęcie uchwały o stanie wojny, również w sytuacjach innych niż te, które wynikają np. ze zwrotu „konieczność wspólnej obrony przeciw agresji" występującego już wcześniej w polskiej praktyce konstytucyjnej. Pierwszy z porównywanych zwrotów, nie wyklucza przykładowo interpretacji uzasadniającej podjęcie uchwały o stanie wojny w sytuacji, gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność działań wojennych, będących wynikiem agresji sojuszniczej na inne państwo lub państwa. W związku z powyższym usprawiedliwiona może być teza, iż projekt senacki pośrednio mógł dopuszczać możliwość wojny innej niż obronna.

Projekt przyznawał również prezydentowi, działającemu na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy, uprawnienie wprowadzania na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stanu wyjątkowego na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej, jednak tylko w razie zagrożenia bytu narodu lub wystąpienia klęski żywiołowej. Zarządzenie prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podlegało zatwierdzeniu przez Izbę Poselską i Senat.

Projekt przewidywał mechanizmy zapewniające ciągłość władzy w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa. W okresie trwania stanu wojny, stanu wojennego lub wyjątkowego ulegało zawieszeniu prawo prezydenta do rozwiązania izby poselskiej. Ponadto w przypadku upływu kadencji: izb sejmowych, prezydenta (osoby zastępującej go) ulegała ona przedłużeniu na okres 90 dni po zakończeniu tych stanów. Projekt przewidywał również zakaz zmiany konstytucji i ordynacji wyborczych w czasie trwania stanu wojny i stanu wojennego.

Projekt senacki w art. 138 upoważniał prezydenta, w sytuacji niemożności wykonywania w czasie wojny lub stanu wojennego funkcji ustawodawczej przez Sejm, do wydawania dekretów z mocą ustawy w zakresie niezbędnym do funkcjonowania państwa. Prezydent był jednak zobowiązany do przedstawienia, pod rygorem nieważności, dekretów do zatwierdzenia Sejmowi niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonywania funkcji ustawodawczych przez izbę parlamentu.

Projekt konstytucji RP opracowany przez PSL I UP[158] konstruował ustrój państwa w oparciu o zasadę zgodnie z którą, władza Rzeczypospolitej Polskiej pochodzi od narodu i sprawowana jest tylko na podstawie i w granicach prawa.

[158] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 4 z dnia 28 kwietnia 1993 r.

W państwie system rządów miał odpowiadać założeniom demokracji parlamentarnej. Zgodnie z tym, w analizowanym projekcie Sejm posiadał silną pozycję ustrojową w systemie organów państwa. Wyeksponowanie w projekcie znaczenia Sejmu wobec innych organów państwa dokonane zostało z zachowaniem podstawowych instytucji charakterystycznych dla podziału władz[159]. Natomiast proponowana przez projekt pozycja rządu nie odbiegała od rozwiązań właściwych dla parlamentarnych systemów rządów.

Omawiany projekt nie poświęcał wiele miejsca regulacjom zagadnień z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Poszczególne przepisy dotyczące tej problematyki rozmieszczone zostały w rożnych częściach projektu konstytucji. Między innymi w rozdziale dotyczącym praw, wolności oraz obowiązków człowieka i obywatela zawarty został artykuł wprowadzający obowiązek każdego obywatela do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Projektodawca postanowił, iż określenie zakresu obowiązku służby wojskowej nastąpi w regulacji rangi ustawowej.

Sejm głównie poprzez uchwalanie ustaw, określanie zasadniczych kierunków polityki państwa oraz sprawowanie kontroli nad działalnością rządu mógł wpływać w sposób bezpośredni i pośredni na politykę obronną państwa oraz na kształt i zadania systemu kierowania obronnością państwa. W razie zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską lub, gdy z umów międzynarodowych wynikała wspólna konieczność obrony przeciwko agresji Sejm podejmował uchwałę o stanie wojny. W pierwszej kolejności do Sejmu należało uprawnienie mianowania na wniosek prezydenta naczelnego dowódcę sił zbrojnych (NDSZ), dopiero w sytuacji, gdy Sejm nie mógł się zebrać na posiedzenie – NDSZ na okres wojny mianował prezydent.

Według projektu opracowanego przez PSL i UP do prezydenta należało czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz sprawowanie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych. Ze względu na wymogi obronności lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa prezydent mógł na wniosek premiera wprowadzić stan wojenny i ogłosić mobilizację. Do kompetencji prezydenta należało również wprowadzenie na wniosek premiera stanu wyjątkowego w państwie.

---

[159] S. Korycki, *Zagadnienia obronności państwa w projektach konstytucji RP,* [w:] Pr. zb., *Konstytucja a obronność*, Warszawa 1996, s. 40.

Według projektu kierowanie realizacją polityki obronnej gwarantującej bezpieczeństwo państwa należało do zadań RM.

Projekt konstytucji RP opracowany przez KPN[160] zakładał inną, w stosunku do pozostałych projektów rozpatrywanych przez KKZN, konstrukcję ustrojową państwa. Jak zaznaczył L. Moczulski przedstawiając Zgromadzeniu Narodowemu charakterystykę projektu[161] „zerwano w nim ze spuścizną, bardzo silną zarówno w świadomości polskiej klasy politycznej, jak i nauce prawa, XIX-wiecznego modelu parlamentaryzmu". Podkreślił również, że projekt wprowadza państwo funkcjonalne polegające miedzy innymi na tym, że w projekcie nie ma stwierdzeń, które mogłyby być nie realizowane. Wobec powyższego zaproponowano podział władzy politycznej na trzy różne władze. Izba poselska miałaby wyłączność w stanowieniu prawa; w rękach prezydenta w całości spoczywałaby władza wykonawcza; Senat w analizowanym projekcie byłby organem codziennej, bieżącej kontroli władzy wykonawczej.

Na czele państwa miał stać Sejm Rzeczypospolitej złożony z prezydenta Rzeczypospolitej, Izby Poselskiej i Senatu. Na nim spoczywała odpowiedzialność za losy Rzeczypospolitej. Pod zwierzchnictwem Sejmu pozostawały: rząd, skarb państwa, administracja państwowa, kontrola państwowa, straże, siły zbrojne, służby porządku i bezpieczeństwa powszechnego (art. 6).

W projekcie konstytucji złożonym przez KPN, główną pozycję wśród organów państwa, w zakresie obronności, posiadał prezydent, który określał kierunki polityki, wytyczał zadania rządu oraz piastował funkcję wodza naczelnego sił zbrojnych. Do prerogatyw prezydenta należało: mianowanie i zwalnianie naczelnego dowódcy sił zbrojnych (na czas wojny) i GISZ (na czas pokoju); określanie dekretami organizacji wewnętrznej rządu i ministerstw oraz komputu SZ (art. 36). Ponadto projekt przyznawał prezydentowi prawo wydawania dekretów w zakresie zwierzchnictwa nad SZ i organizacji naczelnych władz wojskowych. Do kompetencji prezydenta należało postanowienie o użyciu SZ do obrony państwa. W czasie pokoju prezydent miał sprawować zwierzchnictwo nad SZ za pośrednictwem ministra obrony narodowej, a w czasie zagrożenia wojennego i wojny – za pośrednictwem NDSZ, który ponosił

---

[160] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 5 z dnia 30 kwietnia 1993 r.

[161] Por. Sprawozdanie stenograficzne z 1-go posiedzenia ZN w dnia 21-23 września 1994 r. Podczas tego posiedzenia zostały przedstawione Zgromadzeniu Narodowemu charakterystyki projektów konstytucji RP zgłoszonych zgodnie z ustawą konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

odpowiedzialność za akty związane z dowodzeniem przed prezydentem, jako naczelnym wodzem. Zgodnie z projektem minister obrony narodowej odpowiadał za obronę narodową, natomiast pod względem fachowym za przygotowanie obrony narodowej odpowiadać miał GISZ (art. 37). Do kompetencji prezydenta należało także ogłaszanie na wniosek Senatu stanu wojny[162] i wyjątkowego. Po ogłoszeniu stanu wojennego do zakresu uprawnień głowy państwa należeć miało, prawo wnioskowania do Sejmu o dokonanie niezbędnych uregulowań ustawowych.

Projekt konstytucji opracowany przez KPN w porównaniu z innymi projektami dość obszernie regulował problematykę obronności państwa.

Kolejnym projektem prezentowanym przed Zgromadzeniem Narodowym we wrześniu 1994 r. był **projekt** zgłoszony przez **posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej**[163]. Ustrój państwa ustanawiany w projekcie opierał się na podziale, równowadze i współpracy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władza w Rzeczypospolitej pochodzić miała od narodu. Projekt opierał się na założeniach sytemu rządów parlamentarno-gabinetowego.

Co do zasadniczych rozwiązań regulacje dotyczące obronności państwa nie różniły się w projekcie od rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji. Projekt postanawiał, iż obrona Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązkiem każdego obywatela.

Sejm, obok wpływu na sprawy obronności poprzez wypełnianie swoich podstawowych funkcji, posiadał szczegółowe uprawnienia w tym zakresie. Decydował w imieniu państwa o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Podjęcie uchwały o stanie wojny mogło nastąpić jedynie w przypadku zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej albo, gdy z umów międzynarodowych wynikało zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. W sytuacji, gdy Sejm nie obradował postanowienie o stanie wojny wydawał prezydent. Do prezydenta należało, tradycyjnie już, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, które sprawował za pośrednictwem Rady Ministrów i ministra obrony narodowej. W porozumieniu z ministrem prezydent mianował i odwoływał szefa Sztabu Generalnego, a na wniosek ministra mianował i odwoływał zastępcę szefa SG, dowódców rodzajów SZ oraz dowódców okręgów

---

[162] Znaczenie, w jakim zostały użyte w projekcie konstytucji opracowanym przez KPN terminy *stan wojny* i *stan wojenny* sprawia wrażenie zamiennego używania terminów przez projektodawcę, co należy uznać za wadę omawianego projektu aktu prawnego. Porównaj art. 35 ust. 1 z art. 120 i 121.

[163] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 6 z dnia 29 kwietnia 1994 r.

wojskowych. Do wyłącznych uprawnień prezydenta należało mianowanie na okres wojny naczelnego wodza. Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny (jako instytucję prawa wewnętrznego) oraz na wniosek RM stan wyjątkowy.

Do zadań rządu miało należeć decydowanie w sprawach polityki państwa, w tym polityki obronnej, ponadto zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.

Projekt konstytucji RP opracowany przez SLD[164] uznawał jednoizbowy Sejm za najwyższy organ państwa w zakresie ustawodawstwa, a RM za najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej. Prezydent RP nie był częścią władzy wykonawczej. W projekcie ustrój państwa oparty został na logice systemu parlamentarno-gabinetowego.

Pod rządami projektu SLD prezydent miałby najszersze kompetencje w zakresie obronności państwa. Podobnie, jak inne projekty, tak analizowany projekt powierzał prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad SZ RP, które w czasie pokoju sprawował za pośrednictwem ministra obrony narodowej i szefa SG. Mianowanie i odwoływanie tego ostatniego należało do prezydenta opierającego się na wniosku prezesa Rady Ministrów. Na wniosek ministra obrony narodowej prezydent mianował i odwoływał zastępców szefa SG, dowódców rodzajów SZ oraz dowódców okręgów wojskowych. Na czas wojny mianowanie i odwoływanie naczelnego wodza należało do wyłącznych kompetencji prezydenta. W razie zagrożenia zewnętrznego prezydent mógł na wniosek RM wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium państwa, a także ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 107). Projektodawca przyznawał prezydentowi również prawo do wprowadzenia, na wniosek RM, stanu wyjątkowego na części lub na całym terytorium państwa. Stan wyjątkowy mógł zostać wprowadzony tylko na czas określony i jedynie w razie klęski żywiołowej albo w wypadkach, kiedy zachodziła konieczność ze względu na potrzebę zachowania bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego oraz w przypadku rozruchów wewnętrznych zagrażających demokratycznemu ustrojowi państwa (art. 108). W celu uśmierzenia rozruchów lub dla przymusowego wykonania przepisów prawnych projekt przyznawał prezydentowi, na wniosek rządu, prawo użycia SZ. Użycie SZ winno odbywać się przy ścisłym przestrzeganiu ustaw. Szczegółowe uprawnienia prezydenta wynikające ze zwierzchnictwa nad SZ w czasie pokoju oraz

[164] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 2 z dnia 5 maja 1994 r.

zasady współdziałania z ministrem obrony narodowej i szefem SG miały zostać określone w ustawie organicznej.

RM poza uczestnictwem w procesie realizacji niektórych kompetencji prezydenta posiadała własne zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, do których w szczególności należało: zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności i organizacji SZ.

Prezydencki projekt konstytucji RP[165] wzmacniał rolę władzy wykonawczej działającej pod kierownictwem prezydenta. Projekt przewidywał możliwość bezpośredniego sprawowania władzy wykonawczej przez prezydenta lub za pośrednictwem RM. Oznaczało to, iż rząd odpowiadał za swoją działalność zarówno przed parlamentem, jak i prezydentem. Proponowana w projekcie pozycja ustrojowa i zadania najwyższych organów w państwie świadczy o próbie wprowadzenia półprezydenckiego systemu rządów.

Konsekwencją powyższego była centralna pozycja prezydenta w dziedzinie obronności państwa, na którą składał się szeroki wachlarz uprawnień. Prezydent stał na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa i nienaruszalności jego terytorium, sprawował zwierzchnictwo nad SZ, nadzorował działalność organów państwowych w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, decydował o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych. Wypełniając uprawnienia wynikające ze zwierzchnictwa nad SZ prezydent mianował i zwalniał szefa SG, a na wniosek ministra obrony narodowej (zaopiniowany przez szefa SG) mianował i zwalniał zastępców tego ostatniego, dowódców rodzajów SZ oraz dowódców okręgów wojskowych. Na wypadek wojny mianował i zwalniał naczelnego wodza. Mianowanie i zwalnianie szefa SG i naczelnego wodza należało do tych uprawnień prezydenta, które nie wymagały kontrasygnaty. Ponadto prezydent przewodniczył pracom Komitetu Obrony Rzeczypospolitej. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Komitetu lub RM, mógł wprowadzić stan wojenny i ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. W sytuacji, gdy parlament nie obradował, o stanie wojny postanawiał prezydent na wniosek RM.

[165] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 1 z dnia 6 maja 1994 r.

Do kompetencji RM, poza uprawnieniami realizowanymi wspólnie z głową państwa, należały zadania i kompetencje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

Ostatnim projektem, którego postanowienia dotyczące obronności państwa zostaną scharakteryzowane, jest **obywatelski projekt konstytucji RP** opracowany pod patronatem KK NSZZ „Solidarność"[166]. Projekt wyrażał zasadę, iż władza zwierzchnia w RP należy do narodu, który sprawuje ją przez: swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu; wybieranego w powszechnym głosowaniu prezydenta RP; rządu odpowiedzialnego przed Sejmem. Senat pod rządami projektu spełniałby dość oryginalne zadania, byłoby to m.in.: stanie na straży praw, kontrola pracy legislacyjnej i nadzór instytucji kontrolnych. Zespół zasad polityczno-prawno-ustrojowych, które określały w szczególny sposób stosunki między wyodrębnionymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej świadczy o przyjęciu w projekcie systemu rządów parlamentarno-gabinetowego.

W projekcie wyodrębniony został rozdział w całości poświęcony regulacji obronności państwa i stanów nadzwyczajnych. Art. 128 omawianego projektu konstytucji stanowi, iż SZ strzegą niepodległości i całości terytorialnej Rzeczypospolitej. Użycie SZ poza granicami państwa wymagało uprzedniej zgody Sejmu, z wyjątkiem sytuacji, gdy zwłoka w powzięciu decyzji stanowiłaby poważne niebezpieczeństwo dla państwa, wtedy taką decyzję miał prawo podjąć prezydent po zasięgnięciu opinii rządu. Także, do prezydenta należało prawo zarządzenia, na wniosek premiera, użycia SZ do odparcia zbrojnego zamachu na konstytucyjny porządek w państwie, a także w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego, jeżeli użycie sił policyjnych jest niewystarczające.

Tradycyjnie już zwierzchnictwo nad SZ zostało powierzone prezydentowi, z racji powyższego prezydent na wniosek premiera, przedstawiony po zasięgnięciu opinii ministra obrony narodowej, mianował i zwalniał szefa Sztabu Generalnego. Szef SG podlegał służbowo ministrowi, a na czas wojny powoływany miał być przez prezydenta na stanowisko NDSZ. Naczelny dowódca podlegał bezpośrednio prezydentowi. Na wniosek złożony przez premiera prezydent zarządzał mobilizację. Do prezydenta należało również przewodniczenie Radzie Obrony Rzeczypospolitej tj. kolegialnemu organowi właściwemu w sprawach obronności państwa.

[166] Opracowano w oparciu o druk Zgromadzenia Narodowego nr 7 z dnia 3 września 1994 r.

Obywatelski projekt konstytucji podobnie do innych projektów regulował ogłoszenie stanu wojny. Prawo ogłoszenia stanu wojny należało do Sejmu, który realizował je w formie uchwały. Sejm mógł podjąć taką uchwałę w przypadku zbrojnego ataku na terytorium państwa albo, gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność podjęcia działań wojennych[167]. W sytuacji wymagającej natychmiastowego działania stan wojny ogłaszał prezydent, który również decydował o ustaniu skutków prawnych tego stanu. Projekt wprowadził nową instytucję prawną, tzw. stan pogotowia obronnego, który zastępował instytucję stanu wojennego. Stan pogotowia obronnego mógł wprowadzić prezydent w sytuacji bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego państwa. W czasie trwania stanu wojny i stanu pogotowia obronnego prezydent wyznaczał swojego następcę, co należy uznać za rozwiązanie właściwe, chociaż znane już konstytucji kwietniowej. Prezydent na wniosek rządu mógł wprowadzić również stan wyjątkowy w przypadku rozruchów wewnętrznych grożących obaleniem konstytucyjnego ustroju państwa lub klęski żywiołowej.

RM ponosiła solidarną odpowiedzialność za ogólny kierunek działania rządu oraz solidarną lub indywidualną odpowiedzialność za kontrasygnowane przez poszczególnych członków rządu akty urzędowe prezydenta. Poza tym, każdy z ministrów ponosił odpowiedzialność indywidualną za działalność kierowanego przez siebie działu administracji państwowej. Oznacza to, iż rząd (kolegialnie i pojedynczo poszczególni członkowie) ponosił odpowiedzialność również za realizację zadań obronnych państwa.

Konstytucja RP z 1997 r. Po kilku latach pracy, w 1997 r. udało się uchwalić nową ustawę zasadniczą. Uchwaloną w drugim czytaniu (22 marca 1997 r.) konstytucję przewodniczący Zgromadzenia Narodowego przesłał prezydentowi RP. Prezydent zaproponował zmiany do nowo uchwalonej ustawy zasadniczej. Po rozpatrzeniu zmian wniesionych przez prezydenta Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję RP w trzecim czytaniu w dniu 2 kwietnia 1997 r. Następnie 16 lipca tegoż roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe konstytucja została podpisana przez prezydenta. Konstytucja RP po opublikowaniu 16 lipca 1997 r. w Dzienniku Ustaw[168] weszła w życie 17 października 1997 r.

---

[167] Podczas analizy regulacji dotyczących obronności w senackim projekcie konstytucji zwrócono uwagę na możliwe negatywne konsekwencje sformułowania zwrotu „konieczność (podjęcia) działań wojennych".

[168] Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła w państwie zracjonalizowany system parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy), którego konstrukcja oparta została na zasadzie podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą w Polsce, pod rządami konstytucji, sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Można przyjąć, iż z uchwaleniem nowej konstytucji zakończył się okres transformacji polityczno-ustrojowej państwa, zakończone zostały prace w zakresie stanowienia polityczno-prawno-ustrojowych podstaw działania instytucji władzy publicznej. Ponadto uchwalenie nowej konstytucji w zasadniczy sposób wpłynęło na zmianę podstaw poszczególnych dziedzin prawa, w tym także prawa regulującego sferę bezpieczeństwa i obronności państwa.

Wprowadzony zracjonalizowany system rządów parlamentarnych stał się jednym z głównych determinantów określających kształt systemu kierowania obronnością państwa, a w szczególności reguł dotyczących pozycji ustrojowej, organizacji, zakresu uprawnień i relacji między poszczególnymi organami państwa stanowiącymi podstawowe elementy sytemu kierowania obronnością państwa. Ponieważ, jak ustalono pozycja ustrojowa, organizacja, zadania i relacje między elementami SKOP różnią się dość znacznie, co do szczegółowych rozwiązań w państwach posiadających odmienne systemy rządów.

W Konstytucji RP z 1997 r. nie wyodrębniono rozdziału poświęconego wyłącznie i regulującego w całości sprawy z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa oraz sił zbrojnych. Problematyka ta podejmowana jest w różnych miejscach konstytucji, zazwyczaj łącznie z regulacją takich zagadnień, jak pozycja ustrojowa, uprawnienia i zadania naczelnych organów państwa. Ustawodawca konstytucyjny zdecydował się jedynie na wyodrębnienie rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym, co pomimo wąskiego (niepełnego) przedmiotu regulacji, należy uznać za właściwe.

W rozdziale pierwszym konstytucji zostały zawarte zasady ustrojowe, na których opiera się organizacja władzy państwowej. W tym rozdziale umieszczony został również artykuł określający pozycję i funkcje sił zbrojnych w państwie. SZ RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. W artykule tym, po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu, wprowadzono zasadę zachowania

neutralność sił zbrojnych w sprawach politycznych oraz podległości SZ cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26). Umieszczenie już na początku konstytucji, w rozdziale regulującym zasady ustrojowe, zasad dotyczących sił zbrojnych świadczy o ich szczególnej pozycji wynikającej z zadań (jakie realizują) należących do podstawowych wartości stanowiących o bycie państwa.

Wszystkie zasady zamieszczone w rozdziale pierwszym konstytucji, zatytułowanym, *Rzeczpospolita*, traktują o zagadnieniach ustrojowych państwa, Zasady ustrojowe stanowią podstawę dla dalszych norm konstytucyjnych oraz szczegółowych norm zawartych w aktach prawnych niższego rzędu, w których rozwinięte i skonkretyzowane zostały postanowienia dotyczące pozycji ustrojowej i właściwości organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w zakresie obronności i kierowania obronnością państwa.

2.3. Pozycja ustrojowa naczelnych organów kierowania obronnością państwa

Pozycja ustrojowa naczelnych organów kierowania obronnością państwa w dużej mierze została określona podczas analizy przyjętego w państwie systemu rządów, którego główne zasady zostały zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. Obrona kraju jest podstawowym zadaniem państwa, realizowanym przy pomocy wszystkich organów państwowych, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz każdego obywatela. *Gros* zadań należy jednak do organów władzy wykonawczej – prezydenta RP, Rady Ministrów oraz ogólnych i specjalnych organów administracji rządowej[169].

Przypomnijmy kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa w większości wynikają z realizacji przezeń funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej. Izby parlamentu nie posiadają kompetencji o charakterze wykonawczym, tym samym nie posiadają również kompetencji bezpośrednio związanych z kierowaniem obronnością państwa, które to należy, jak wiemy, do organów władzy wykonawczej. Należy jednak zaznaczyć dość istotną rolę,

[169] J. Lang, *Administracja obrony kraju i spraw zagranicznych,* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Warszawa 2002, s. 615.

jaką spełniają organy pomocnicze Sejmu i Senatu. To przy pomocy tych organów izby realizują *gros* swoich zadań. Do najważniejszych organów pomocniczych izb polskiego parlamentu zaliczamy komisje sejmowe i senackie. Jedną z sejmowych komisji jest Sejmowa Komisja Obrony Narodowej właściwa w sprawach obronności państwa. Jest to organ Sejmu, który w sposób ciągły pełni funkcję kontrolną w zakresie wdrażania w życie oraz wykonywania ustaw i uchwał Sejmu w sferze obronności państwa. Jest także organem powołanym do rozpatrywania i przygotowywania spraw będących przedmiotem prac Sejmu, a także opiniowania problemów przekazywanych pod jej obrady przez Sejm RP, marszałka lub prezydium Sejmu RP[170]. Również w strukturze Senatu znajduje się komisja właściwa w sprawach obrony narodowej, jest to Senacka Komisja Obrony Narodowej.

Pozycja ustrojowa prezydenta RP wśród organów państwa w zasadniczej mierze została wyznaczona zasadami parlamentarnego systemu rządów, w tym głównie przez konstytucyjną zasadę podziału władzy, która umieszcza prezydenta (wraz z Radą Ministrów) w obrębie dualistycznej władzy wykonawczej[171]. W Konstytucji RP z 1997 r. podstawowe znaczenie dla określenia pozycji prezydenta ma art. 10 i art. 126. W pierwszym z powołanych artykułów ustawodawca konstytucyjny postanawia, iż *ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów.* Powyższy przepis dowodzi, iż ustrojodawca nie przyjął klasycznego rozumienia podziału władzy, opartego na

---

[170] W, Kwiatkowski, *Sejmowa Komisja Obrony Narodowej w podsystemie kierowania obronnością państwa,* Wojsko i Wychowanie 1/2000, s. 35.

[171] Ma rację J. Ciapała twierdząc, iż władza wykonawcza nie może być utożsamiana wyłącznie z prostym „wykonywaniem" prawa, czyli ze stosowaniem ustaw i wydawaniem aktów prawnych na podstawie upoważnień ustawowych. W grę wchodzi tutaj podejmowanie wszelkich działań mających na celu zapewnienie rozwoju państwa, wzmacnianie autorytetu władzy państwowej, gwarantowanie wolności i praw obywatelskich, sterowanie procesami gospodarczymi, rozwiązywanie problemów społecznych, a także urzeczywistnianie porządku prawnego (w tym ostatnim przypadku chodzi oczywiście o zadania inne niż te, które należą do właściwości sądownictwa i samorządu terytorialnego). Możemy więc mówić o podejmowaniu działań potocznie określanych, jako „prowadzenie polityki", mających na celu realizacje oznaczonych zadań, w tym i ochronę pożądanych wartości.

Z kolei P. Sarnecki twierdzi, iż **funkcja wykonawstwa** zawiera co najmniej trzy elementy: **funkcję rządzenia** - sprowadzającą się do prowadzenia polityki i kierowania biegiem spraw państwowych; **funkcję zarządzania** - czyli ustalanie - w ramach sfery uznaniowej zawartej w ustawach – celów lub kierunków realizacji tych ustaw dla podległych organów administracyjnych; **funkcję administrowania** - *sensu stricto* to stosowanie ustaw w drodze konkretnych decyzji. Przez funkcję (państwa, organu państwowego) rozumiem tu zasadnicze kierunki działalności, które są konsekwencją celów i zadań, jakie państwo (organ) powinno spełniać.

całkowitej separacji władz, opowiadając się za koncepcją podziału władzy oznaczającą hamowanie i równowagę trzech władz[172].

Przy pewnych kompetencjach wykonawczych prezydenta, to jednak do RM należy w głównej mierze wykonywanie władzy wykonawczej w państwie. Mechanizmy konstytucyjne zapewniają prezydentowi prawną możliwość wpływania na prace rządu. Do realnych możliwości wpływania prezydenta na treść pracy rządu należy zaliczyć ważną kompetencję zgłaszania przez głowę państwa weta w stosunku do ustaw parlamentu. Kompetencja ta chociaż bezpośrednio dotyczy relacji z parlamentem, to jednak pośrednio może wpływać na sposób i treść pracy rządu. Nie można bowiem zapominać, że ważnym sposobem realizacji polityki przez rząd jest występowanie z określonymi inicjatywami ustawodawczymi. Torpedowanie tych inicjatyw przez prezydenta w postaci odmowy złożenia podpisu pod ustawą może istotnie komplikować tok prac rządowych[173].

Ponadto, przedstawiając prezydenta wyłącznie, jako organ dualistycznej egzekutywy nie można w pełni scharakteryzować jego pozycji ustrojowej w państwie, ponieważ kompetencje wykonawcze stanowią tylko część kompetencji przyznanych prezydentowi w konstytucji. Pozycję prezydenta określają także inne zasady konstytucyjne. W kolejnym z przywołanych przepisów konstytucji (art. 126) zostały zawarte podstawowe funkcje ustrojowe prezydenta. *Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej; czuwa nad przestrzeganiem konstytucji; stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.* W każdym razie z treści rozdziału piątego konstytucji, poświęconego w całości prezydentowi wynika, że twórcy ustawy zasadniczej nie zamierzali włączać prezydenta do bieżącej gry politycznej, do realizacji bieżącej polityki państwa. Prezydent został usytuowany bardziej jako arbiter czuwający nad równoważeniem władz, nad sprawnym, możliwie bezkolizyjnym funkcjonowaniu władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych[174]. Wyposażenie prezydenta, poza pewnymi kompetencjami wykonawczymi, które wypełnia jako **organ władzy wykonawczej**, w kompetencje o charakterze arbitrażu politycznego, umożliwia mu spełnianie swego rodzaju roli **arbitra w rozstrzyganiu konfliktów**, głównie

---

[172] Por. Z. Witkowski (red. nauk.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 257; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 301.
[173] J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s.110.
[174] Ibidem, s. 105.

pomiędzy parlamentem, a rządem. Rola prezydenta w rozstrzyganiu konfliktów w państwie, zapewnienie mu warunków normalnego funkcjonowania, wynika w dużej mierze z funkcji prezydenta, jako **gwaranta ciągłości władzy państwowej.** Prezydent będąc najwyższym przedstawicielem państwa reprezentuje je w stosunkach międzynarodowych, co czyni go **najwyższym reprezentantem państwa**. Reprezentacja państwa jest klasyczną funkcją głowy państwa.

W art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. została zawarta kolejna z istotnych funkcji prezydenta, stanowiąca przedmiot naszych rozważań, funkcja *stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium,* która czyni prezydenta **gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa** - ogólniej - **gwarantem bytu państwowego.**

Kolejną z konstytucyjnych zasad określających pozycję ustrojową prezydenta jest zasada *incompatibilitas* wyrażona w art. 132, który stanowi, iż prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ni pełnić funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem urzędu. Stawia ona prezydenta niejako ponad bieżącymi działaniami politycznymi, mogącymi w pewnych sytuacjach wpływać na obniżenie prestiżu i powagi tego urzędu, jak również zapobiega możliwej nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednej osoby.

Także **pozycja ustrojowa Rady Ministrów** w głównej mierze wynika z faktu przyjęcia parlamentarnego systemu rządów oraz umieszczonej w konstytucji zasady podziału władzy. RM jest organem kolegialnym składającym się z prezesa RM i ministrów, a także, jeżeli zostaną powołani, z wiceprezesów RM oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów[175]. Wymienienie RM, jako drugiego organu władzy wykonawczej nie oznacza bynajmniej, że jej znaczenie ustrojowo-polityczne jest mniejsze. Jest wręcz odwrotnie, należy przyjąć, iż to RM została uznana za podstawowy organ egzekutywy w tym sensie, że to na niej skupia się funkcja rządzenia państwem i na jej rzecz przemawia ogólne domniemanie właściwości w rozstrzyganiu spraw państwowych. Ona **też *prowadzi politykę***

[175] Liczba ministrów, członków RM oraz nazwy ich urzędów, nie została określona w konstytucji, pozostawiono to regulacji ustawowej. Jednakże konstytucja wspomina o ministrze obrony narodowej, który zostaje wymieniany w art. 134 i o ministrze sprawiedliwości w art. 133 ust. 3 w kontekście polityki zagranicznej używając sformułowania „właściwy minister".

wewnętrzną i zagraniczną oraz kieruje administracją rządową[176]. P. Sarnecki zwraca uwagę, iż celem tego przepisu jest wskazanie generalnej roli rządu w ramach „wykonawstwa" (a nie dokładne ustalenia kompetencyjne). Tą generalną rolą RM jest prowadzenie polityki oraz kierowanie całością administracji rządowej[177]. Rządowi zostały powierzone **funkcje kierownicze i koordynacyjne** w stosunku do całej administracji rządowej. Istotne znaczenie ma zasada ogólnego domniemania właściwości RM w sprawach polityki państwa[178] bowiem wszelkie spory kompetencyjne, czy trudności interpretacyjne rozstrzygane są zgodnie z tą zasadą. Zatem jeżeli określony katalog spraw nie został przyznany konkretnym organom, to zasada domniemania przemawia wówczas na rzecz RM, która tym samym jest organem właściwym do podjęcia omawianej kwestii czy zadania[179]. Ogólne domniemanie właściwości Rady Ministrów w zestawieniu z możliwością podjęcia działania przez prezydenta tylko w zakresie oznaczonym szczegółowymi kompetencjami zawartymi w konstytucji potwierdza, iż RM jest podstawowym organem władzy wykonawczej, do którego należy prowadzenie i realizacja polityki państwa. Wymownym jest przyznanie rządowi funkcji ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi i w dziedzinie obronności, a także – ogólnie rzecz ujmując – poszerzenie zakresu jego podstawowych zadań[180]. Administracja rządowa, w rozumieniu art. 146 ust. 2 konstytucji, to administracja w sensie podmiotowym. W jej skład wchodzą organy i instytucje podporządkowane RM, kierowane lub nadzorowane przez jej członków – prezesa RM, wiceprezesów RM i ministrów. Są to zarówno jednostki centralne, jak i terenowe[181]. Administracja rządowa obejmuje działy administracji rządowej kierowane przez właściwych ministrów członków RM. Do prezesa RM należy

---

[176] Por. m.in.: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997),* Warszawa 1999, s. 49; art. 146 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP z 1997 r. oraz P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...,* op. cit., s. 233. Według niego administracja to nie tylko pewien zespół instytucji (organów) władczych (administracja w sensie podmiotowym), ale także pewien rodzaj działań podejmowanych przez instytucje (organy), które nie zawsze zalicza się do administracji w sensie podmiotowym – mówić więc można o administracji (administrowaniu) w sensie przedmiotowym.

[177] Komentarz P. Sarneckiego do art. 51 Małej Konstytucji z 1992 r., [w:] *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 1995, (sekwencje stron) s. 1. Por. ust. 1 art. 51 MK jest tej samej treści co ust. 1 art. 146 Konstytucji RP z 1997 r.

[178] Zasada domniemania właściwości RM wynika z art. 146 ust. 2 stanowiącego, iż do RM należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

[179] W. Skrzydło, *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,* Kraków 2002, s. 194.

[180] Patrz: J. Ciapała, *Prezydent...,* op. cit., s. 49 oraz por. art. 146 ust. 4 z art. 52 ust. 2 MK.

[181] P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne,* op. cit., s. 233.

sprawowanie nadzoru nad działalnością administracji rządowej nie objętą zakresem działów administracji rządowej[182].

Kluczową postacią w składzie Rady Ministrów jest prezes RM, którego pozycja została wzmocniona postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. i szczegółowymi regulacjami ustawowymi[183]. Świadczy o tym m.in. kompetencja prezesa RM uzyskana na mocy ustawy o RM dająca mu prawo ustalania szczegółowego zakresu działania ministra, co jest zgodne z kompetencjami premiera uzyskanymi w konstytucji[184]. Już tak krótka analiza pozycji premiera wskazuje jednoznacznie, iż formuła *primus inter pares* nie ma zastosowania do prezesa RM RP, który jest rzeczywistym kierownikiem rządu.

Minister obrony narodowej jest członkiem rządu, organu kolegialnego władzy wykonawczej. Do ministra obrony narodowej należy kierowanie jednym z działów administracji rządowej – obrona narodowa[185]. Dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy: *1) obrony państwa oraz SZ RP, 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych, chyba, że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji prezydenta RP lub innych organów państwowych (art. 19 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej).* Minister obrony narodowej, kierujący działem administracji rządowej (jako częścią zadań należących do właściwości rządu), jest jednoosobowym (samodzielnym) organem administracji państwowej. Sprawia to, iż (podobnie jak inni ministrowie kierujący działem administracji rządowej), występuje w podwójnej roli: jako członek RM, organu funkcjonującego w oparciu o zasadę kolegialności działania oraz jako jednoosobowy, samodzielny organ administracji państwowej. Ministrowie, którym został powierzony dział administracji rządowej określani są jako ministrowie

---

[182] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

[183] M.in.: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199), pierwotny tytuł ustawy „Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów"; Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 159, poz. 1548 z póź. zm.); Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 z póź. zm.) i inne.

[184] Por. Art. 148 Konstytucji z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) z art. 5 ustawy o Radzie Ministrów z 96 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199).

[185] Art. 1 w związku z art. 5 pkt 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.).

resortowi. Każdy członek RM realizuje politykę rządu w zakresie swoich zadań i kompetencji. Ustawodawca konstytucyjny utrzymał zasadę, według której, urząd ministra tworzony jest na podstawie ustawy[186], w której określony zostaje zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej. Świadczyć może o tym, utrzymana w mocy ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej[187]. Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 tejże ustawy zostało wydane rozporządzenie RM z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej[188] oraz zarządzenie prezesa RM z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej[189].

2.4. Analiza kompetencji i relacji między naczelnymi organami kierowania obronnością państwa

W kierowaniu obronnością obowiązują podobne zasady, jak w każdym kierowaniu. Szczególnie ważną, ze względu na omawiany problem, jest zasada precyzyjnego określenia kompetencji organów w zakresie kierowania. Z tego wynikają obowiązki i uprawnienia oraz określone miejsce i rola poszczególnych organów w całym systemie kierowania obronnością państwa[190]. We wcześniejszych rozważaniach wskazane zostało, iż powyższe zagadnienia regulowane są w konstytucji RP oraz w ustawach i aktach niższego rzędu, gdzie rozwinięte zostały w sposób szczegółowy postanowienia konstytucji.

Przystępując aktualnie do dokonania szczegółowej analizy konkretnych kompetencji głównych organów państwa w kierowaniu obronnością, zasadnym staje się poświęcenie kilku zdań na temat samej klasyfikacji kompetencji. Dokonując klasyfikacji kompetencji organów państwowych, możemy zastosować dwa kryteria.

---

[186] Pomimo, iż pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1997 r. nie został *exspressis verbis* sformułowany wymóg tworzenia w drodze ustawy urzędu ministra, art. 149 ust.1 konstytucji stanowi jedynie o tym, iż zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

[187] Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.

[188] Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426.

[189] M.P. z 2002 r., nr 1, poz. 29.

[190] B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny,* Warszawa 1998, s. 19.

Stosując kryterium merytoryczne rozumiane, jako grupowanie kompetencji ze względu na podobieństwo efektów wywołanych przez ich stosowanie, czy też z uwagi na podobieństwo zadań, których realizacji poszczególne grupy kompetencji mają służyć.

W przypadku prezydenta taka klasyfikacja kompetencji w swym punkcie wyjścia nawiązywałaby do dwu głównych zadań: działalność w charakterze najwyższego reprezentanta państwa i działalności w charakterze gwaranta ciągłości władzy[191]. Dalej za P. Sarneckim należy zaznaczyć, iż te główne role w praktyce funkcjonowania nie zawsze będą mogły być precyzyjnie od siebie oddzielone, że wzajemnie się splatają i przechodzą jedna w drugą. Sprawia to istotne trudności przy dokonywaniu klasyfikacji konkretnych już kompetencji oraz może wywołać spory i zastrzeżenia. Przedstawione, więc poniżej kompetencje będą klasyfikowane w dużej części subiektywnie.

Inną klasyfikacją uprawnień prezydenta jest klasyfikacja, oparta na kryterium formalnym, tj. na sposobie wykonywania kompetencji według, którego można wyróżnić kompetencje: wykonywane samodzielnie; kompetencje wykonywane na wniosek innych organów; kompetencje, których ważność uzależniona byłaby od kontrasygnaty, czy wreszcie; kompetencje wykonywane w porozumieniu z innymi organami państwowymi[192].

Kompetencje prezydenta RP. Jednym z kluczowych założeń leżących u podstaw przywrócenia instytucji prezydenta w 1989 r. było przyjęcie, że będzie to organ mający szczególną rolę do spełnienia w sferze bezpieczeństwa państwowego[193]. W samej Konstytucji RP z 1997 r. stosunkowo dużo zostało zawartych kompetencji prezydenta w zakresie obronności. Prezydentowi powierzono zwierzchnictwo nad SZ, co nie jest novum w polskim prawodawstwie konstytucyjnym. Powierzenie prezydentowi zwierzchnictwa nad SZ ustrojodawca ściśle powiązał z wcześniejszym powierzeniem mu funkcji gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa[194]. Siły zbrojne są jednym z głównych elementów suwerenności państwowej i dlatego nominalnie pozostają pod zwierzchnictwem osoby, która reprezentuje to państwo na najwyższym szczeblu. Jest to typowe rozwiązanie dla państw

---

[191] Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów,* Kraków 2000, s. 52.
[192] Ibidem, s. 52-53.
[193] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 178.
[194] Art. 134 ust. 1 w zw. z art. 126 ust. 2 oraz art. 26 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

demokratycznych, które podkreśla służebny charakter SZ wobec swego państwa i zarazem wyłączenie wojska od bieżących spraw politycznych[195].

W doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i wśród przedstawicieli nauk wojskowych zdecydowanie przeważa pogląd, iż zwierzchnictwo prezydenta nad SZ nie oznacza w żaden sposób rzeczywistego dowodzenia nimi[196]. Powyższe stanowisko w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawnych w państwie należy uznać w zasadzie za niepodważalne. Stanowią o tym następujące normy prawne. Ustawodawca konstytucyjny przyznając prezydentowi w art. 134 ust. 1 zwierzchnictwo nad SZ już w następnym ustępie tegoż artykułu postanawia, iż w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Następnie sięgając do utrzymanej w mocy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej[197] dowiadujemy się, iż do zakresu działania ministra obrony narodowej należy przede wszystkim kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ, w którego imieniu **szef Sztabu Generalnego dowodzi tymi SZ w czasie pokoju[198].** Szef SG minowany jest na czas określony przez prezydenta[199]. Natomiast w czasie wojny SZ oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi **dowodzi naczelny dowódca sił zbrojnych.** Mianowanie NDSZ na czas wojny należy do tego rodzaju kompetencji prezydenta, które wykonuje na wniosek innych organów - w tym przypadku na wniosek prezesa RM. NDSZ przejmuje dowodzenie SZ oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi z chwilą jego miniowania przez prezydenta, o ile ten ostatni nie

---

[195] R. Socha, *Cywilna kontrola nad wojskiem,* Wojskowy Przegląd Prawniczy 2/2004, s. 8.

[196] J. Ciapała twierdzi, iż funkcja ta była ściśle związana z pozycją prezydenta jako głowy państwa i nie mogła oznaczać prawa do podejmowania wiążących rozstrzygnięć, o ile działania prezydenta nie opierały się na konkretnych normach kompetencyjnych. Zwierzchnictwo to miało wymowę przede wszystkim ideowo-polityczną. Podobnie Z. Witkowski, wg którego jest to dowództwo ideowe, czy P. Sarnecki, który określa tę funkcję bardziej, jako tytularną niż oznaczającą rzeczywiste dowodzenie SZ oraz R. Mojak mówiący o zwierzchnictwie biernym.

[197] Ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej została uchwalona w dniu 14 grudnia 1995 r. zatem przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.

[198] Art. 134 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w zw. z art. 2 pkt 1 i art. 6 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej.

[199] Należy zaznaczyć, iż do niedawna jeszcze ustawa o p.o.o. przewidywała w art. 5 pkt 2 procedurę mianowania i zwalniania szefa SG oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów SZ przez prezydenta na wniosek ministra właściwego ds. obrony narodowej, co nie w pełni zgadzało się z postanowieniem art. 134 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., w którym nie wymienia się dowódców okręgów wojskowych, a przy mianowaniu szefa SG i dowódców rodzajów wojsk nie ma mowy o wniosku ministra właściwego ds. obrony narodowej. Powyższą nieścisłość usunięto w jednej z ostatnich nowelizacji ustawy o p.o.o.

określi innego terminu przejęcia dowodzenia[200]. NDSZ podlega tylko prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca konstytucyjny postanowił, iż kompetencje prezydenta, związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi, szczegółowo zostaną określone w ustawie. Jednak ustawa kompetencyjna prezydenta w tym zakresie nie powstała do dzisiaj, co jest niewątpliwie jednym z istotniejszych elementów, których brak wpływa dysfunkcyjnie na SKOP. Jednak wspomnieć należy w tym miejscu o podejmowaniu pewnych prób legislacyjnych w tym zakresie. Po pierwsze, próbowano wykonać dyspozycję zawartą w art. 134 ust. 6. W 1999 r. Rada Ministrów przedstawiła projekt ustawy określającej kompetencje prezydenta, wynikające z pełnienia przez niego funkcji zwierzchnika SZ[201]. Projekt rządowy składał się z czterech artykułów, które właściwie nie przyznawały prezydentowi istotniejszych, samodzielnych kompetencji, wystających ponad te ogólnie zawarte w ustawie zasadniczej. I tak wedle art. 1 ust. 2 prezydent wykonywałby swoje uprawnienia w zgodności z ustaleniami RM, podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa. Z kolei art. 3 ust. 2 pkt 2 przyznawał prezydentowi prawo żądania od innych organów władzy publicznej, instytucji państwowych oraz innych jednostek organizacyjnych informacji mających znaczenie dla obronności państwa i dla SZ – powyższe rozwiązanie należy uznać za właściwe. Niektóre z postanowień projektu zostały wykorzystane w późniejszych nowelizacjach ustawy o p.o.o. (między innymi treść art. 3 ust. 2 pkt 2).

Następnie w jednej z nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawodawca przyznał prezydentowi pewne szczegółowe uprawnienia wynikające ze sprawowanej przez niego funkcji zwierzchnika sił zbrojnych. Prezydent w szczególności uzyskał w art. 5 ustawy o p.o.o. prawo określania na wniosek ministra obrony narodowej, głównych kierunków rozwoju SZ RP oraz ich przygotowań do obrony państwa oraz uczestniczenia i zwoływania odpraw kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) i sił zbrojnych.

Interpretacja postanowień art. 134 konstytucji prowadzi do dwóch podstawowych wniosków. Po pierwsze, przepisy te wprawdzie jeszcze nie przesądzają o wszystkich

[200] Por. Art. 134 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. z art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP.
[201] Druk sejmowy nr 1435 z dnia 12 października 1999 r.

prawnych możliwościach oddziaływania prezydenta, lecz są wyrazem podkreślenia znaczenia czynnika rządowego. Ich redakcja nie budzi takich wątpliwości interpretacyjnych, jak w przypadku art. 35 ust. 2 Małej Konstytucji, głównie dzięki odstąpieniu od zwrotu „w porozumieniu z (...)"[202]. Również treść art. 136 świadczy o podkreśleniu znaczenia RM, a w jej składzie premiera, w myśl, którego prezydent jest zobowiązany zarządzić powszechną lub częściową mobilizację i użycie SZ do obrony państwa na wniosek prezesa RM.

Następna z powierzonych prezydentowi w konstytucji funkcji - *stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium* - została wypełniona treścią w postaci szczegółowych uprawnień przyznanych prezydentowi w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Prezydent w myśl ustawy o p.o.o., m.in.: zatwierdza, na wniosek prezesa RM, strategię bezpieczeństwa narodowego[203]; wydaje, na wniosek prezesa RM, w drodze postanowienia, polityczno-strategiczną dyrektywę obronną RP[204] oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek RM, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia, na wniosek prezesa RM, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa; inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie[205].

Kompetencje prezydenta zawarte w art. 4a ust. 1 i art. 5 ustawy o p.o.o. należą do grupy kompetencji wykonywanych w okresie pokoju, a realizacja ich ma zapewnić

---

[202] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 194. Porównajmy treść art. 35 ust. 2 MK „prezydent **w porozumieniu** z ministrem obrony narodowej mianuje i zwalnia szefa SG WP, **a na wniosek** ministra obrony narodowej mianuje i zwalnia zastępców szefa SG, dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych" z przytaczanym już art. 134 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, iż „prezydent mianuje szefa SG i dowódców rodzajów sił zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa".

[203] Co uczynił dnia 8 września 2003 r. podpisując przyjętą 22 lipca 2003 r. przez RM strategię bezpieczeństwa narodowego RP. Przypomnijmy, iż wcześniej strategia bezpieczeństwa narodowego i strategia obronności RP, przyjęte przez RM w 2000 r., nie były podpisane przez prezydenta.

[204] Patrz: Postanowienie prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r. (M.P. z 2004 r. nr 16, poz. 255).

[205] Art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 o p.o.o. w zw. z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

właściwe przygotowanie systemu obronnego państwa do funkcjonowania w sytuacji kryzysu i wojny.

Ustawodawca wykonując dyspozycję zawartą w art. 117 konstytucji RP uchwalił ustawę o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa oraz ustawę o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium[206]. Ustawa o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa dotyczy użycia lub pobytu poza granicami państwa związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów i pododdziałów, zwanych w ustawie jednostkami wojskowymi. Ustawa ustanawia kompetencje prezydenta w zakresie **użycia** jednostek wojskowych poza granicami państwa. O użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa, w celu udziału ich w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych oraz udziału w misjach pokojowych, postanawia prezydent na wniosek RM. Natomiast o udziale tych jednostek w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, prezydent postanawia na wniosek prezesa RM. O podjętym postanowieniu prezydent niezwłocznie informuje marszałków Sejmu i Senatu[207].

Zadania i kompetencje prezydenta zawarte m.in. w konstytucji, ustawie o p.o.o., ustawie o zasadach użycia lub pobytu SZ RP (...) wskazują, iż prezydent posiada ograniczone możliwości decyzyjne w zakresie kierowania obronnością państwa w czasie pokoju, a *jako zwierzchnik SZ RP został wyłączony z faktycznego kierowania i dowodzenia SZ, jego rola została ograniczona do mianowania i odwoływania*[208]. Podobnie twierdzi P. Winczorek, jego zdaniem, głównym realizatorem władzy wykonawczej w zakresie obronności jest rząd[209]. O tym świadczyć może to, iż prezydent w ograniczonym zakresie wykonuje samodzielnie kompetencje, a często są to uprawnienia w realizacji, których konstytucja przewiduje udział premiera lub całego rządu.

Art. 116 ust. 2 konstytucji jest źródłem szczególnego uprawnienia prezydenta RP w zakresie postanawiania o stanie wojny. Owo uprawnienie jest skuteczne w warunkach nadzwyczajnych, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie i istnieje potrzeba podjęcia przez zastępczy organ decyzji w sprawie wojny. Oznacza

---

[206] Odpowiednio ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1117) i ustawa z dnia 23 września 1999 r. (Dz. U. z 1999 r., nr 93, poz. 1063).
[207] Art. 2 pkt 1 lit. a), b) i c) w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 1.
[208] Patrz: M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych,* Warszawa 2002, s. 18.
[209] P. Winczorek, *Konstytucja, prezydent, wojsko,* Rzeczpospolita z dnia 6 lipca 1998, nr 156, s. 8.

to bezwzględne pierwszeństwo podejmowania decyzji przez Sejm i nakaz powstrzymania się prezydenta z realizacją uprawnienia w sprawie postanowienia o stanie wojny, gdy Sejm może wykonywać swoje funkcje[210]. Według Z. Witkowskiego prezydent występuje tu w roli tzw. siły rezerwowej państwa, jako tzw. „bezpiecznik państwa", gdy zawodzą normalne mechanizmy konstytucyjne albo wymagają tego szczególne okoliczności faktyczne uznane przez ustawodawcę. Należy zauważyć, iż konstytucja nie przewiduje uchylenia decyzji prezydenta wprowadzającej stan wojny ani przez Sejm, ani przez Trybunał Konstytucyjny (ponieważ decyzja nie ma charakteru normatywnego). Jedyną możliwością, jak się wydaje, jest podjęcie przez Sejm uchwały o zakończeniu stanu wojny[211].

Warto w tym miejscu zatrzymać się na krótko przy terminie stan wojny. Należy pamiętać, iż art. 116 ust. 1 konstytucji RP mówi dokładnie nie o wojnie – w szerokim znaczeniu stosowania zbrojnej przemocy w stosunkach między państwami, ale o stanie wojny, jako o stanie prawnym ustanowionym z woli Sejmu *lub – w sytuacji szczególnej – przez prezydenta*. Stanu wojny nie można określić w sposób wyabstrahowany od zjawiska wojny, jako przejawu stosunków między państwami. Stan wojny jest określeniem sytuacji prawnej wynikającej z istnienia wojny między dwoma lub wieloma państwami i jego istotę stanowi to, iż kreuje między tymi państwami stosunki wynikające z tego stanu (...). Skoro wojna między państwami – na skutek zaistnienia określonych okoliczności – może być faktem, to wynikające z jej istnienia działania wojenne mogą się toczyć niezależnie od tego, czy walczące z sobą strony ogłosiły, że są w stanie wojny, czy nie. Może, zatem istnieć sytuacja powodująca działania wojenne między państwami bez formalnego ogłoszenia między nimi stanu wojny. Możliwy jest stan przeciwny, *de facto* nie ma i nie toczą się działania wojenne, ale z określonych powodów jakieś państwo ogłasza pozostawanie z innym państwem w stanie wojny[212]. Ponadto należy się zgodzić z przedstawioną przez W. J. Wołpiuka różnicą znaczeniową między terminem stan wojny, a terminem czas wojny. Podaję on, iż terminy te nie są tożsame, chociaż pozostają z sobą w pewnych zależnościach. Wyrażenie czas wojny oznacza okres faktycznego trwania (prowadzenia) wojny, który może być inny niż okres trwania stanu wojny. Zatem skoro czas wojny może być inny niż czas faktycznego trwania wojny (czas

---

[210] W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 54-55.
[211] K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 3/2002, s. 30.
[212] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 27.

wojny), to rzeczywiste ustanie wojny (upływ czasu wojny) jest w stosunkach zewnętrznych podstawą do jej zakończenia (zawarcia pokoju i w konsekwencji przywrócenia pokojowych stosunków między państwami), a w stosunkach wewnętrznych – zniesienia rygorów stanu wojennego[213].

Organem jedynie uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego (nie należy mylić ze stanem wojny)[214] jest prezydent, jednak nie działa tutaj samodzielnie, a na wniosek RM. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, prezydent może na wniosek RM wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek RM i wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub postanawia odmówić wprowadzenia stanu wojennego. W przypadku postąpienia zgodnie z wnioskiem RM prezydent ma obowiązek przedstawienia Sejmowi do rozpatrzenia wydane przez siebie rozporządzenie. Izba niższa parlamentu (w formie uchwały) może uchylić lub utrzymać w mocy akt prawny prezydenta[215]. Z powyższego wynika, iż wprowadzenie stanu wojennego należy do zakresu uprawnień organów władzy wykonawczej, a Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, w tym przypadku, posiada jedynie uprawnienia kontrolne.

Zgodnie z tym, co podkreślone zostało wcześniej, w kierowaniu obronnością państwa obowiązują określone zasady. Jedną z nich jest zasada niezmienności struktur organów kierowania. Dąży się, aby kierowanie obroną państwa w okresie wojny opierało się na tej samej strukturze elementów kierowania, co w okresie pokoju. Ma to istotne znaczenie w utrzymaniu ciągłości i płynności kierowania, gdyż przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju i obroną państwa w okresie wojny będą kierować te same organy. Ulec mogą jedynie kompetencje tych organów – co jest

---

[213] Ibidem, 28-29.

[214] Problematyka stanu wojennego, w tej części pracy, zostanie omówiona jedynie w zakresie dotyczącym kompetencji najwyższych organów państwowych w kierowaniu obronnością państwa. Należy już w tym miejscu zwrócić uwagę na to, iż powszechnie w społeczeństwie, a także w dużym stopniu w siłach zbrojnych, co tym bardziej jest zastanawiające, niezrozumiała jest różnica znaczeniowa między terminami *stan wojny* a *stan wojenny*, co więcej, zdarza się, iż używane są zamiennie. A jak wiadomo każdy z wymienionych stanów wywołuje inne skutki prawne. Przytaczając jeszcze raz W. J. Wołpiuka należy stwierdzić, iż stan wojny kreuje nową sytuację w stosunkach zewnętrznych państwa (jest instytucją prawa międzynarodowego), natomiast stan wojenny, będąc instytucją wewnętrznego prawa publicznego, ustanawia szczególne stosunki w sferze wewnętrznej.

[215] Por. Art. 229 i 231 konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 i 2, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o stanie wojennym (...).

oczywiste ze względów nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Nie oznacza to jednak sztywnego trzymania się tej zasady, gdy chodzi o usprawnienia organizacyjne[216]. Powyższa zasada znalazła swoje uregulowanie ustawowe w art. 9 ustawy o stanie wojennym (...), w myśl, którego w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji (z zastrzeżeniem przepisów przytaczanej ustawy).

Następną z zasad, jaka winna znaleźć zastosowanie w kierowaniu obronnością państwa jest zasada jednoosobowej odpowiedzialności, a tym samym jednoosobowego podejmowania decyzji w sytuacji kryzysu militarnego lub wojny. Zasada jednoosobowego podejmowania decyzji, na której zalety wskazywano przy omawianiu prezydenckiego systemu rządów, w konstrukcji którego znalazła najpełniejsze zastosowanie, wpływa w istotny sposób na skrócenie czasu podejmowania decyzji ważnych dla obronności państwa, nierzadko mogących mieć znaczenie dla zachowania podstawowych wartości państwa (takich jak: niepodległość, byt, zachowanie integralności granic itp.). Ponadto pełna świadomość u osoby kierującej obroną państwa ponoszenia jednoosobowej (osobistej) odpowiedzialności wobec narodu i historii (odpowiedzialność ta nie rozkłada się, rozmywa na kilku, czy kilkunastu członków jakiegoś organu kolegialnego) wraz z odpowiednimi cechami psychofizycznymi jest dodatkową przesłanką wskazującą na to, iż realizacja zadań w tym układzie będzie najbliższa – optymalnej. Realizacja powyższej zasady nie sprowadza się tylko do określenia osoby odpowiedzialnej za kierowanie obronnością państwa, lecz winna być urzeczywistniana na wszystkich szczeblach kierowania i dowodzenia. Wprowadzanie rozwiązań strukturalno-funkcjonalnych, w oparciu o powyższa zasadę, w przedmiocie kierowania obronnością państwa w żaden sposób nie może prowadzić do konkluzji, iż udział organów kolegialnych w podejmowaniu decyzji jest zbędny. Zdaje się to potwierdzać art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym (...) w świetle którego jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, wówczas obroną tą kieruje prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów. Art. 10 ust. 1 wraz z art. 9 ustawy wyrażając pośrednio zasadę jednoosobowego podejmowania decyzji stanowią swoisty szkielet, wokół którego winien być konstruowany system

[216] B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością...*, op. cit., s. 18.

kierowania obronnością państwa. Art. 10 ust. 1 jest tym bardziej istotnym i oczekiwanym z racji tego, iż po długiej niejednoznaczności w systemie prawa, zdecydowanie i w sposób jednoznaczny określa organ kierujący obroną państwa w czasie wojny.

Ustawodawca powierzając kierowanie obroną państwa w czasie wojny prezydentowi wyposaża go jednocześnie w szczegółowe kompetencje dające możliwość realizacji powierzonej funkcji. Prezydent RP w czasie stanu wojennego w szczególności:

1) Postanawia, na wniosek RM, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.
2) Postanawia, na wniosek RM, o stanach gotowości bojowej SZ RP.
3) Określa, na wniosek RM, zadania SZ w czasie stanu wojennego.
4) Może mianować, na wniosek prezesa RM, NDSZ.
5) Zatwierdza, na wniosek NDSZ, plany operacyjne użycia SZ.
6) Uznaje, na wniosek NDSZ, określone obszary RP za strefy bezpośrednich działań wojennych[217].

NDSZ w czasie obrony państwa podlega tylko prezydentowi RP.

Ponadto w obowiązujących regulacjach prawnych zawarte są inne kompetencje prezydenta, których realizacja nie wiąże się bezpośrednio z kierowaniem obronnością państwa, aczkolwiek ich charakter wskazuje, iż mogą mieć znaczny wpływ na obszar bezpieczeństwa i obronności państwa. Prezydent m.in. ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe dotyczące pokoju, sojuszy, układów (w tym przypadku za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), w zakresie polityki zagranicznej współdziała z prezesem RM i właściwym ministrem, następnie w sprawach szczególnej wagi może zwołać Radę Gabinetową (można założyć, że przedmiotem obrad Rady Gabinetowej mogą być sprawy bezpieczeństwa i obronności)[218] oraz ma prawo wydawać określone akty prawne i urzędowe.

Analiza zakresu i możliwości działania prezydenta w czasie wojny, inaczej niż w czasie pokoju, wskazuje, iż posiada on kompetencje, które wiążą się z rzeczywistym kierowaniem obronnością państwa.

---

[217] Art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym (...).
[218] Patrz: L. Lukaszuk (red. nauk.), *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego,* Warszawa 1999, s.124.

Ważne jest aby prezydent, jako osoba kierująca obroną państwa utrzymywał już w czasie pokoju ciągły kontakt z szeroko rozumianą problematyką bezpieczeństwa i obronności państwa. Powinien mieć zapewnioną prawną możliwość uczestniczenia w przedsięwzięciach zapewniających mu pełne zapoznanie się z zasadami przygotowania i prowadzenia przez państwo wojny, m.in. winien aktywnie uczestniczyć w cyklicznie organizowanych ćwiczeniach i treningach obronnych. Obok bieżącej znajomości problematyki kierowania obronnością państwa oraz aktywnego udziału prezydenta w przedsięwzięciach obronnych, szczególnie ważny jest stały kontakt prezydenta z RM, ponieważ w czasie pokoju, w myśl obowiązującego prawa, to głównie do rządu należy prowadzenie polityki obronnej państwa w tym realizacja zadań związanych z tworzeniem podsystemu kierowania obronnością państwa. Powyższe prowadzi do wniosku, iż brak w czasie pokoju stałego kontaktu z problematyką obronną i ciągłego podnoszenia, w tym zakresie, wiedzy i umiejętności przez prezydenta może prowadzić do sytuacji, iż w czasie wojny nie będzie on w stanie sprawnie kierować obroną państwa.

Kompetencje Rady Ministrów. Jak podkreślono, brak aktów prawnych regulujących istotne obszary obronności państwa oraz w dużym stopniu niespójność i niejednoznaczność obowiązujących już aktów prawnych, jest przeszkodą w tworzeniu optymalnego, dającego gwarancję sprawnego funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa. Jednak śledząc w ostatnim czasie działania naczelnych organów władzy państwowej, głównie w obszarze legislacyjnym, można zaobserwować pozytywne zmiany. Zauważalna jest dążność do określenia i przypisania organom jasnych, jednoznacznych i całościowych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Dowodem tego jest m.in. uchwalone w 2002 r. prawo o stanach nadzwyczajnych i właściwy kierunek kolejnych nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, jakkolwiek (co zaznaczano wcześniej) ustawę tę powinien zastąpić nowy akt prawny, na miarę współczesnego państwa europejskiego, funkcjonującego w zmieniającym się środowisku międzynarodowym i przy zgoła odmiennych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego[219]. Wymienione powyżej pozytywne sygnały nie dają, jednak podstaw do twierdzenia, iż Polska posiada system obronny zdolny do optymalnego reagowania i zwalczania współcześnie możliwych zagrożeń

[219] Patrz: M. Wojciszko, *Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku*, cz. I, ZN AON 4/2003, s. 207-219.

bezpieczeństwa państwa, zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego. Rozpatrując problematykę systemu kierowania obronnością państwa w aspekcie prawnym należy stwierdzić, iż do osiągnięcia powyższego celu niezbędne jest podjęcie właściwych działań legislacyjnych.

Podobnie, jak w przypadku prezydenta, ustawodawca określił także dla RM zadania i kompetencje w kierowaniu obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Pamiętamy, iż tylko w stosunku do RM ma zastosowanie zasada ogólnego domniemania właściwości w sprawach polityki państwa. RM prowadzi politykę państwa oraz kieruje całością administracji rządowej. Konstytucja RP z 1997 r. przyznaje rządowi kompetencje dotyczące realizacji spraw obronnych w czasie pokoju. Rada Ministrów w szczególności zapewnia[220] bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz sprawuje, w czasie pokoju, ogólne kierownictwo[221] w dziedzinie obronności kraju.

Obok zadań obronnych (zawartych w konstytucji) odnoszących się do całego rządu działającego kolegialnie, są zadania przypisane poszczególnym jego członkom. Uczestniczą oni na zasadach określonych w konstytucji RP w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i realizację działań rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w przepisach prawa. Członkowie RM obowiązani są do inicjowania i opracowywania, w zakresie swojego działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia rządu. Ustawa o działach administracji rządowej stanowi, iż minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych[222]. Zatem każdy minister kierujący

---

[220] Według W. J. Wołpiuka użyte w przepisie konstytucyjnym wyrażenie „zapewnia" oznacza zbiorową odpowiedzialność administracji rządowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, dostępnymi w państwie siłami i środkami, w czym siły zbrojne uczestniczą w wyznaczonych przez rząd rozmiarach.

[221] Przypomnijmy, iż Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. przyznawała RM ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności państwa, następnie na mocy MK z 1992 r. RM utraciła ową kompetencję, by uzyskać ją ponownie w Konstytucji RP z 1997 r. Ogólne kierownictwo wyznacza granicę między kompetencjami kierowniczymi, koordynacyjnymi i kontrolnymi prezesa RM oraz rządu, a szczegółowymi kompetencjami ministra obrony narodowej kierującego w pełni merytorycznie i samodzielnie działalnością urzędu i ponoszącego za tę działalność parlamentarną odpowiedzialność. Patrz. K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego,* [w:] pr. zb., *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania,* Warszawa 1996, s. 334.

[222] Art. 37 ustawy o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

określonym działem administracji rządowej w katalogu swych kompetencji posiada również te dotyczące obronności państwa[223].

Kompetencje Rady Ministrów wykonywane w czasie pokoju w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa i *sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju* zostały zawarte w ustawie o p.o.o.

Do Rady Ministrów w szczególności należy:

1) Opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego.
2) **Planowanie i realizacja przygotowań obronnych** państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz SZ RP i wojsk sojuszniczych.
3) Przygotowywanie **systemu kierowania** bezpieczeństwem narodowym, w tym **obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania**.
4) Utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta RP o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia.
5) Określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony.
6) Przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania.

---

[223] Np. minister infrastruktury oraz Ministerstwo Infrastruktury (MI), jako urząd administracji rządowej obsługujący ministra infrastruktury działają na podstawie i w oparciu o następujące akty prawne: 1) Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483). Patrz art. 149 ust. 1; 2) Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r., nr 82, poz. 928 z póź. zm.); 3) Rozporządzenia RM z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia MI (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1326); 4) Rozporządzenia prezesa RM z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 32, poz. 302); 5) Zarządzenia nr 5 prezesa RM z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu MI (M.P. z 2002 r., nr 3, poz. 59), Zarządzenia nr 14 prezesa RM z dnia 28 lutego 2003 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu MI (M.P. nr 12, poz. 182); 6) zarządzenie nr 3 ministra infrastruktury z dnia 10 marca 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MI (Dz.Urz. MI, nr 2003. 3.5); 7) Załącznika do zarządzenia nr 3 ministra infrastruktury z dnia 10 marca 2003 r. zawierającego regulamin organizacyjny MI.

7) Przygotowanie **systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny**.
8) Określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.
9) Zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie.
10) Prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie[224].

Tryb realizacji przytoczonych zadań Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia, w tej formie została określona m.in. organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania[225]. Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (wydane w czasie pisania tej części rozprawy) wydaje się być jednym z istotniejszych aktów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony w zakresie organizacji i sposobu przygotowania, a także, w pewnym stopniu, funkcjonowania podsystemu kierowania obronnością państwa. Zawarte w rozporządzeniu, a wynikające z istoty aktów wykonawczych, szczegółowe regulacje konkretyzujące postanowienia aktów prawnych wyższego rzędu zapewniają w większym stopniu spójność podsystemu kierowania obronnością państwa oraz w pewnym zakresie likwidują istniejące dotychczas nieścisłości, szczególnie w przedmiocie organizacyjno-kompetencyjnym systemu kierowania. Zatem fakt wydania rozporządzenia przez RM należy uznać za kolejny, niezbędny krok w kierunku zupełnego przygotowania sytemu kierowania obronnością państwa i sprawnego funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Art. 2 omawianego rozporządzenia stanowi, iż w skład sytemu kierowania wchodzą organy władzy publicznej, organy dowodzenia SZ, w tym NDSZ z chwilą jego mianowania oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym. Organy uczestniczą w kierowaniu obroną narodową w granicach kompetencji określonych innymi aktami prawnymi z wykorzystaniem obsługujących ich urzędów oraz niezbędnej

---

[224] Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 o p.o.o.
[225] Rozporządzenie RM z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).

infrastruktury. Odpowiednio system przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań w kierowaniu obroną państwa oraz w celu: monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń; zapobiegania powstawaniu zagrożeń i ich skutkom. Do RM należy przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. Przygotowanie sytemu obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, w tym, w przypadku wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny[226]. Zgodnie z rozporządzeniem przygotowywane są główne stanowiska kierowania (GSK), zapasowe stanowiska kierowania (ZSK). GSK przygotowuje się dla: prezydenta, premiera, ministrów (kierowników organów administracji rządowej), wojewodów, kierowników urzędów centralnych niewchodzących w skład administracji rządowej oraz dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem wojewody, organów administracji niezespolonej, ustalonych przez ministrów i wojewodów stosownie do kompetencji, a także dla organów wykonawczych samorządu. Natomiast ZSK przygotowuje się tylko dla: prezydenta, premiera, ministrów, wojewodów (kierowników centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez prezesa RM)[227].

RM posiada również określone kompetencje, wykonywane samodzielnie lub we współdziałaniu z innymi organami państwowymi, wynikające z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa oraz ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium.

W razie wystąpienia konieczności obrony państwa RM jest tym organem, który współdziała z prezydentem w kierowaniu obronnością państwa. Wykładnia art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym (...) prowadzi do stwierdzenia, iż w czasie wojny główny ciężar odpowiedzialności za sprawy kierowania obroną państwa przechodzi na prezydenta. Jakkolwiek (co nie narusza wcześniejszego stwierdzenia) analiza pozostałych artykułów tejże ustawy, jak i innych aktów prawnych, dowodzi, iż to do

[226] Por. Art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 4 ust. 1 rozporządzenia.
[227] Art. 11 i 12 rozporządzenia RM z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

RM należy *gros* zadań wykonawczych, co potwierdzają także przyznane rządowi kompetencje.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

1) **Zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa**.
2) **Zarządza przejście na wojenne**, określone w odrębnych przepisach, **zasady działania organów władzy publicznej.**
3) **Określa**, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, **zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych**.
4) Może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.
5) Może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych[228].

Ważnym uprawnieniem RM, mającym istotne znaczenie dla zapewnienia potrzeb związanych z rozwinięciem systemu obronności i funkcjonowaniem jego elementów w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny (w tym mobilizacyjnych i wojennych potrzeb SZ oraz zapewnienia wsparcia wojskom sojuszniczym na terytorium RP) jest militaryzacja jednostek organizacyjnych[229]. RM w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań[230]. W rozporządzeniu RM[231] wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 174 ust. 3 zostały określone m.in. kategorie zadań uzasadniających militaryzację oraz tryb ustalania jednostek organizacyjnych. Rozdział drugi rozporządzenia, traktujący m.in. o kategoriach zadań uzasadniających militaryzację, zgodnie ze wskazaniem ustawowym uwzględnia potrzeby związane z rozwinięciem systemu obronności i funkcjonowaniem jego elementów w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

---

[228] Art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wojennym (...).

[229] Militaryzacja to przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej. Stosowanie w nich, niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadaniu im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* Warszawa 2002, s. 67.

[230] Art. 174 ust. 1 ustawy o p.o.o.

[231] Rozporządzenie RM z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707).

Z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji występują ministrowie i wojewodowie wykonujący zadania określone w operacyjno-strategicznym planie obrony państwa[232]. W świetle art. 3 militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronności i jego funkcjonowaniem, w tym:

1) Uruchamianiem i wykorzystywaniem zdolności produkcyjnych, remontowych (...) niezbędnych do rozwinięcia elementów systemu obronności (...).
2) Wsparciem SZ (...) oraz wsparciem sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium RP, wynikającym z obowiązków państwa – gospodarza.
3) **Zapewnieniem warunków funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa** i dowodzenia SZ (...).
4) Informacyjnym zabezpieczeniem funkcjonowania systemu obronności państwa.
5) Utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego.
6) Szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa[233].

Prezes Rady Ministrów z racji przyznanych mu kompetencji jest dominującą postacią w rządzie. Kieruje pracami RM, zapewnia wykonanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonania, ma uprawnienie koordynowania i kontrolowania pracy członków RM, co oznacza, iż powyższe kompetencje wykonuje również w zakresie bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

W celu wykonania powyższych zadań i kompetencji prezes RM w szczególności może:

1) Wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia prezesa RM.
2) Żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów

---

[232] Art. 4 ust. 1.
[233] Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707.

administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody.

3) Zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków RM.
4) Zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych RM lub prezesa RM, bez względu na ich skład i zakres działania.
5) Zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć.
6) Przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony.
7) Rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami[234].

Na podstawie delegacji przytaczanego już art. 6 ust. 2 pkt 10 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Rada Ministrów wydała 13 stycznia 2004 r. rozporządzenie w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych[235], które to w art. 11 ust. 1 przyznaje prezesowi RM uprawnienie zarządzenia przeprowadzenia kontroli kompleksowych w zakresie wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Kontrole przeprowadzone są w stosunku do organów administracji rządowej i pozarządowej oraz innych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony. Kontrole przeprowadzane są w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywanych zadań oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzeniu w szczególności podlegają przygotowania systemu obronnego państwa oraz przygotowania systemu kierowania obronnością państwa[236].

W sytuacji wystąpienia konieczności obrony państwa rola prezesa RM nie ulega zasadniczej zmianie, podobnie jak w okresie pokoju działa on w strukturze rządu i kieruje jego pracami. Jeżeli w czasie stanu wojennego RM nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje RM wykonuje premier. Zatem może dojść

---

[234] Art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia o Radzie Ministrów (tekst pierwotny: Dz. U. z 1996 r., nr 106, poz. 492 z póź. zm.).
[235] Dz. U. z 2004 r., nr 16, poz. 151.
[236] Patrz: Art. 4 w zw. z art. 2.

do sytuacji, iż w razie wystąpienia konieczności obronny państwa, obroną tą będzie kierował prezydent we współdziałaniu z prezesem RM[237].

Minister obrony narodowej na podstawie regulacji ustawowych zobowiązany jest do inicjowania i opracowywania polityki RM w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia rządu. W zakresie działu, którym minister obrony narodowej kieruje, wykonuje on politykę RM i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które ministrowi obrony narodowej podlegają lub są przez niego nadzorowane. W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem, współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami RM, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych[238]. Minister właściwy do spraw obrony narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, wykonuje on swoje zadania przy pomocy ministerstwa w skład, którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. Decyzje ministra obrony narodowej wydane w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym szefa SG, mają moc rozkazu wojskowego.

Stosując wnioskowanie *a contrario* z treści art.11 ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej - *zakres działania ministra właściwego do spraw obrony narodowej w czasie wojny określa odrębna ustawa* - wynika, iż postanowienia ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej określają tylko zakres działania ministra w czasie pokoju. Tym samym do istotnych obowiązków ministra obrony narodowej w zakresie kierowania obronnością państwa wykonywanych w czasie pokoju należy:

1) **Kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ RP**.

---

[237] Art. 10 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym (...). Ponadto na podstawie art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 2 cyt. ustawy w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów wydaje się być dopuszczalne, iż w razie nieobecności premiera lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków, zastąpi go w tej sytuacji jeden z wiceprezesów lub, jeżeli wiceprezesi RM nie zostali powołani, jeden z ministrów.

[238] Por. Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów z art. 34. ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

2) Przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych.
3) **Realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych** RM w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań.
4) **Sprawowanie**, w zakresie powierzonym przez RM, **ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych** przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty.
5) **Sprawowanie ogólnego kierownictwa** w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony.
6) **Kierowanie administracją rezerw osobowych** dla celów powszechnego obowiązku obrony.
7) **Ogólna koordynacja** działań w zakresie ochrony informacji niejawnych w dziale obrony narodowej.
8) Kierowanie sprawami kadrowymi sił zbrojnych.
9) Kierowanie wykonywaniem obowiązku służby wojskowej.
10) Kierowanie sprawami zaspokajania potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych sił zbrojnych.
11) Realizowanie decyzji RM w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych.
12) Zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji RM, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w (...) ćwiczeniach wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.
13) Utrzymywanie kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi.
14) Kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej.
15) Kierowanie działalnością gospodarczą w siłach zbrojnych.
16) Wykonywanie uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych.
17) Współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi.

18) Wykonywanie innych zadań wynikających z ustaw i innych przepisów[239].

Na podstawie art. 10 ust. 1, 2 i 3 zostały wydane akty wykonawcze do ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. W oparciu o powyższą delegację RM wydała 9 lipca 1996 r. rozporządzenie określające szczegółowy zakres działania ministra obrony narodowej[240], następnie prezes RM wydał 4 stycznia 2002 r. zarządzenie nr 2 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej[241]. Natomiast minister w drodze zarządzenia określił regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej (MON).

Na podstawie rozporządzenia RM w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych minister obrony narodowej ma prawo zarządzić przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych. Ponadto minister obrony narodowej organizuje i prowadzi kontrole kompleksowe zarządzane przez premiera, a także koordynuje działalność ministrów i wojewodów w zakresie planowania przez nich kontroli problemowych[242].

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 11 zakres działania ministra obrony narodowej w czasie wojny został określony w odrębnej ustawie. Zadania ministra obrony narodowej w czasie wojny reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 12 ustawy o stanie wojennym (...) przyznaje ministrowi następujące zadania w czasie stanu wojennego:

1) Ocena zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułowanie i przedstawianie właściwym organom propozycji dotyczących obrony państwa.
2) Koordynacja realizacji zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa.
3) Przedstawianie właściwym organom potrzeb w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz SZ i obrony państwa.

---

[239] Wyciąg z art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej.
[240] Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426.
[241] M.P. z 2002 r., nr 1, poz. 29.
[242] Art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11.

4) Sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.
5) Organizację mobilizacyjnego rozwinięcia, uzupełniania i wyposażania SZ.
6) Współdziałanie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń.
7) Koordynacja realizacji zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

Naczelny dowódca sił zbrojnych, przypomnijmy, mianowany jest przez prezydenta na wniosek premiera i wyłącznie prezydentowi podlega. O ile prezydent nie określi innego terminu NDSZ przejmuje dowodzenie nad siłami zbrojnymi z chwilą jego mianowania. Znany jest pogląd, iż pozycja NDSZ – w czasie wojny – powinna ustawowo wzrastać do rangi drugiej osoby w państwie (po prezydencie). Zwolennicy takiego rozwiązania argumentują, iż jest ono zgodne z fundamentalną zasadą jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia personalnej odpowiedzialności za strategiczną obronę obszaru kraju[243].

Należy uznać za błąd, iż konstytucja nie dookreśla osoby mającej zostać mianowaną przez prezydenta, w czasie wojny, na NDSZ, mogłoby to być dokonane pośrednio poprzez wskazanie piastowanego w czasie pokoju stanowiska (np. wprowadzając zapis „szef SG na czas wojny mianowany jest NDSZ"). Takie rozwiązanie gwarantowałoby dobrą znajomość przez naczelnego dowódcę bieżących zagadnień obronnych, zarówno w zakresie przygotowań, jak i – w zakresie konieczności – ich realizacji[244]. Ponadto taki zapis konstytucyjny czyniłby jasną sytuację i ucinałby ewentualne przypuszczenia, co do kandydata na naczelnego dowódcę. Ponadto dostrzegalna jest pewna niekonsekwencja pojęciowa między konstytucją a ustawą o stanie wojennym (...). Konstytucja w art. 134 ust. 4 stanowi, iż **na czas wojny** prezydent mianuje NDSZ, a w świetle art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym (...) prezydent **w czasie stanu wojennego** może mianować NDSZ. Pamiętamy, iż zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami (rozdz. 2.4.) między pojęciami czas wojny i czas stanu wojennego występują istotne różnice znaczeniowe.

---

[243] Por. m.in.: A. Komański, *Rola ministra obrony narodowej i dowódcy sił zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa,* ZN AON 1/1994, s. 9.
[244] Por. Ibidem, s. 9.

Głównym zadaniem naczelnego dowódcy jest dowodzenie SZ w celu odparcia napaści na terytorium państwa. Dla realizacji tego celu naczelny dowódca zapewnia również współdziałanie podległych sił zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Wnioskuje do prezydenta o zatwierdzenie planów operacyjnych użycia SZ oraz o uznanie określonych obszarów państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. NDSZ określa również, w ramach swojej właściwości, potrzeby dowodzonych przez niego sił w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa, ponadto wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem przekazanych już kompetencji postanowieniami RM, ich zadania i kompetencje[245].

Szef Sztabu Generalnego mianowany jest przez prezydenta, podlega bezpośrednio ministrowi obrony narodowej i dowodzi w jego imieniu siłami zbrojnymi w czasie pokoju, wykonuje swoje zadania przy pomocy SG. Do zakresu działania szefa SG należą głównie zadania o charakterze koncepcyjnym, programowym i planistycznym oraz zadania związane z kierowaniem szkoleniem wojsk.

Obecnie w konstytucji nie ma zapisu, który by wskazywał, iż to szef SG na czas wojny jest mianowany na NDSZ.

2.5. Status prawny pozostałych organów realizujących funkcje kierowania obronnością

Zgodnie z zasadą, iż system kierowania państwem (w tym również system kierowania obronnością) powinien opierać się w większości na strukturze liniowo-sztabowej, tzn., iż przy każdym decydencie powinna działać komórka organizacyjna (zespół komórek organizacyjnych)[246], przy prezydencie działa organ kolegialny, spełniający na jego rzecz funkcje doradcze w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. **Rada Bezpieczeństwa Narodowego** (RBN), bo o niej mowa, znalazła umocowanie prawne w art. 135 Konstytucji RP z 1997 r. Do

[245] Por. Art. 16 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5, 6 ustawy o stanie wojennym (...).
[246] Por. B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością...*, op. cit., s. 19.

właściwości prezydenta należy określenie zasad funkcjonowania i powołanie określonych osób na członków RBN, co też prezydent czyni w formie wydawanych przez siebie postanowień (aktów prawa wewnętrznego)[247]. Potrzeba tworzenia organów, jak RBN wynika ze złożoności problematyki obronnej. Najczęściej organy takie organizowane są pod przewodnictwem głowy państwa lub premiera, w zależności od tego, któremu z nich ustawa zasadnicza przyznaje większe uprawnienia i odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa[248]. Uprawnienia i zakres działania RBN skoncentrowane zostały głównie w zakresie rozpatrywania kwestii i wyrażania opinii dotyczących bezpieczeństwa państwa. W szczególności Rada rozpatruje ogólne założenia bezpieczeństwa państwa i określa zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i określa przeciwdziałania tym zagrożeniom. Ponadto rozpatruje: założenia i kierunki polityki zagranicznej dotyczącej bezpieczeństwa państwa oraz kierunki rozwoju SZ. Rada zwoływana jest z inicjatywy prezydenta, który także ustala porządek obrad.

Organem stanowiącym zaplecze merytoryczno-eksperckie i organizacyjne dla RBN jest **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego** (BBN), które działa na podstawie art. 11 ustawy o p.o.o. Określenie organizacji oraz zakresu działania BBN ustawa powierzyła prezydentowi RP, który w ramach ustawowego upoważnienia określił w drodze zarządzenia organizację i zadania BBN[249]. Do zakresu BBN, jako instytucji państwowej działającej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, należy w szczególności realizowanie powierzonych przez prezydenta zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, wynikających z konstytucyjnych uprawnień prezydenta do sprawowania zwierzchnictwa nad SZ oraz nałożonego obowiązku stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności

---

[247] Podstawa art. 142 ust. 1 i 2 w zw. z art. 92 i 93 Konstytucji RP z 1997 r. Postanowienie prezydenta RP z dnia 20 stycznia 1998 r. o powołaniu RBN. Rada w składzie personalnym powołanym przez prezydenta w 1998 r. miała wyrażać opinie o głównych założeniach polityki bezpieczeństwa państwa, środkach przeciwdziałania zagrożeniom oraz kierunkach rozwoju SZ (Diariusz Senatu RP, nr 9 z dnia 5 marca 1998 r.). W praktyce tak pomyślana formuła działania Rady, która miała być także forum uzgadniania stanowisk między różnymi ośrodkami władzy w sprawach dotyczących bezpieczeństwa kraju, nie została zaakceptowana. W wyniku powyższego prezydent zrezygnował z uprzednio forsowanej koncepcji Rady i decyzją z dnia 28 grudnia 2000 r. powołał nowy, typowo ekspercki, skład RBN. Więcej: W. Fehler, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego,* Myśl Wojskowa 6 (617), Warszawa 2001, s. 5.

[248] R. Poślada, *Kolegialne organy kierowania obronnością,* TWO 2 (201), Warszawa 2002, s. 69.

[249] Zarządzenie prezydenta RP z dnia 4 lutego 1998 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

i niepodzielności jego terytorium. Pracą Biura kieruje powołany przez prezydenta szef BBN.

Merytoryczno-organizacyjna działalność Biura prowadzona jest w oparciu o Gabinet Szefa BBN, Departament Obsługi RBN i Departament Zwierzchnictwa Prezydenta RP nad SZ.

Do głównych zadań Departamentu Obsługi RBN należy merytoryczne i organizacyjne przygotowanie posiedzeń Rady; przygotowanie opinii, ocen i wniosków w zakresie założeń doktrynalnych oraz projektów aktów prawnych regulujących problematykę wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa; dokonywanie systematycznych analiz dotyczących sytuacji międzynarodowej i bezpieczeństwa zewnętrznego oraz interdyscyplinarnych analiz dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz wynikających stąd zagrożeń.

Z kolei do głównych zadań Departamentu Zwierzchnictwa Prezydenta RP nad SZ należy: przygotowanie ocen i analiz dotyczących stanu gotowości bojowej SZ oraz zapewnienie warunków ich funkcjonowania; **przygotowanie pod względem organizacyjno-mobilizacyjnym stanowisk kierowania prezydenta**; przygotowanie ocen i wniosków dotyczących szkolenia obronnego oraz ich założeń i niezbędnych danych do udziału prezydenta w grach decyzyjnych i ćwiczeniach obronnych; przygotowanie i zapewnienie warunków organizacyjnych podwyższania gotowości obronnej państwa, w tym wyższych stanów gotowości obronnej oraz zarządzanie przez prezydenta powszechnej mobilizacji, stanu wojny oraz użycia SZ do obrony państwa[250].

Do roku 2001 funkcjonował Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM)[251], jako stały komitet RM. KSORM był organem spełniającym funkcję pomocniczą w stosunku do RM w sprawach dotyczących obronności państwa nie posiadał uprawnień decyzyjnych. Do zakresu działania KSORM-u należało m.in.: opracowywanie projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, w szczególności **systemu obronnego państwa (w tym systemu kierowania)** oraz ekonomiczno-społecznych podstaw

[250] Więcej: http:/www.bbn.gov.pl

[251] Wydane dnia 25 listopada 1997 r. rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów RM, które powołało m.in. KSORM, zostało uchylone przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2000 r., nr 154, poz. 1800).

jego funkcjonowania; przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem specjalnym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa; uwzględnienia wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności; nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, a także koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków; inne sprawy powierzone przez RM i prezesa RM.

Po rozwiązaniu stałych komitetów RM, w tym KSORM-u, został powołany przez premiera stały zespół RM (zwany komitetem RM)[252], jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach należących do zakresu działania RM lub prezesa RM. Zadaniem Komitetu RM jest przygotowywanie i przedstawianie rządowi lub premierowi projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym, które będą przedłożone RM lub premierowi do rozpatrzenia.

Ukazało się również zarządzenie prezesa RM w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych (ZSK)[253]. ZSK jest organem pomocniczym prezesa RM. Do zadań zespołu należy m.in.:

1) Bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń.
2) Opracowywanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, w tym aktów terroru.

---

[252] Zarządzenie nr 727 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 38, poz. 623.). Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia o Radzie Ministrów (tekst pierwotny: Dz.U z 1996 r., nr 106, poz. 492 z póź. zm.), który stanowi, iż prezes RM, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka RM, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze RM lub prezesa RM, a w szczególności: 1) stały komitet lub komitety RM w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk RM lub prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów; 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy; 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji RM lub prezesa RM. Prezes RM, tworząc organy pomocnicze, o których mowa w ust. 1, określi ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

[253] Zarządzenie nr 6 prezesa RM z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych.

3) Zapewnienie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, w tym również krajowych i międzynarodowych.
4) Nadzorowanie szacowania strat i szkód powstałych wskutek sytuacji kryzysowej oraz kosztów przeprowadzanych działań ratowniczych.
5) Opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami.
6) Przedstawianie prezesowi RM wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego RM.

Istotne zadania w SBN i SOP w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz analizy i oceny jego otoczenia spełniają: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW)[254] oraz Wojskowe Służby Informacyjne (WSI)[255]. ABW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, AW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa[256], natomiast WSI są służbą specjalną i służbą ochrony państwa właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa SZ RP.

Do zadań ABW należy m.in.:

1) **Rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa** oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa.
2) **Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw**:
   a) szpiegostwa, **terroryzmu,** naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;
   b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa;

---

[254] Utworzone na bazie byłego Urzędu Ochrony Państwa ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r. nr 74, poz. 676 z póź. zm.).
[255] WSI działają na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz.U. z 2003 r., nr 139, poz. 1326 z póź. zm.).
[256] Por. Art. 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy prezes RM wydał zarządzenie nr 79 z dnia 12 września 2003 r. w sprawie zasad, zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji pomiędzy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Wojskowe Służby Informacyjne (M.P. z 2002 r., nr 44, poz. 656).

c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa;

d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa;

e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców.

3) Realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych.

4) Uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego,

6) Podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych[257].

Do zadań AW należy m.in.:

1) **Uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie** właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Polski oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego.

2) **Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym** godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Polski.

3) **Rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu** oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej.

4) Rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa.

5) **Rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych**, mających wpływ na

[257] Art. 5 ust. 1.

bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń[258].

W/w zadania AW realizowane są poza granicami Polski.

Do zadań WSI należy m.in.:

1) **Rozpoznawanie, zapobieganie oraz zwalczanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń** godzących w niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz w obronność państwa i bezpieczeństwo SZ.
2) **Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie**, podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, **przestępstw**: przeciwko pokojowi, ludzkości, przestępstw wojennych, szpiegostwa, **terroryzmu**, określonych w części wojskowej kodeksu karnego, przeciwko ochronie informacji niejawnych, **dotyczących obronności państwa**, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, jak również środkami masowej zagłady, w obrocie krajowym i międzynarodowym oraz innych przestępstw przeciwko obronności.
3) Realizowanie, w granicach swojej właściwości określonej w przepisach ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[259], zadań służby ochrony państwa oraz zadań związanych z pełnieniem przez szefa WSI funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa, w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych, dotyczących spraw obronności państwa.
4) **Uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, analizowanie i przekazywanie** właściwym organom **informacji** mogących mieć istotne znaczenie dla obronności państwa oraz zdolności bojowej i bezpieczeństwa SZ.
5) **Rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, kryzysów i konfliktów międzynarodowych**, mających wpływ na obronność państwa oraz podejmowanie działań w celu eliminowania tych zagrożeń.
6) Ochrona bezpieczeństwa jednostek wojskowych i żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa.
7) Prowadzenie wywiadu i kontrwywiadu radioelektronicznego.

---

[258] Art. 6 ust. 1.
[259] Dz.U. z 1999 r., nr 11, poz. 95 z póź. zm.

8) Realizowanie przedsięwzięć wynikających z sojuszy i układów wojskowych, których stroną jest Polska.
9) Uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia.
10) Podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych[260].

Należy zaznaczyć, iż szef ABW i szef AW są centralnymi organami administracji rządowej. Są powoływani i odwoływani przez prezesa RM oraz bezpośrednio mu podlegają. Szefa WSI wyznacza i zwalnia ze stanowiska służbowego minister obrony narodowej, po zasięgnięciu opinii prezydenta, premiera, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. WSI jako wyodrębniona i wyspecjalizowana służba wchodzi w skład SZ. ABW, AW i WSI podlegają kontroli Sejmu. Szef WSI podlega bezpośrednio ministrowi obrony narodowej.

Organem opiniodawczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW i WSI oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji Celnej, organów celnych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej, służb rozpoznania SZ jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działające przy RM[261]. Organ ten, w zakresie koordynacji działań służb specjalnych, posiada jedynie właściwości opiniodawczo-doradcze.

Brak jest typowo specjalistycznego organu, do którego należałaby kierowanie i koordynacja działań, a także bezpośrednia analiza sytuacji międzynarodowej w kontekście bezpieczeństwa państwa i identyfikacji potencjalnych jego zagrożeń. Organu koordynującego, który wyposażony zostałby w pewne kompetencje decyzyjne mające usprawnić współprace koordynowanych służb. Prawdą jest, iż funkcjonuje Kolegium do Spraw Służb Specjalnych ale organ ten, w zakresie koordynacji działań służb specjalnych nie posiada uprawnień decyzyjnych, a jedynie może wyrażać swoją opinię.

---

[260] Art. 3 ust. 1 ustawy o WSI.
[261] Art. 11. Na postawie upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 9 pkt 1 i 2 RM wydała 2 lipca 2002 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz.U. z 2002 r., nr 103, poz. 929).

2.6. Konkluzje

Kierowanie obronnością państwa jest procesem skomplikowanym, wymagającym istnienia przygotowanego zawczasu odpowiedniego systemu kierowania, funkcjonującego nieprzerwanie w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Przyjęcie konstytucji RP zapoczątkowało okres budowy nowego systemu kierowania, dostosowanego do zaistniałych zmian polityczno-militarnych[262] w otoczeniu państwa. O powstaniu funkcjonalnego systemu kierowania obronnością państwa decyduje wiele różnorodnych czynników. Do najważniejszych z nich należą czynniki o charakterze legislacyjno-prawnym. Jak wykazano w niniejszym rozdziale sam etap legislacyjny (uchwalania prawa) spełnia rolę nie do przecenienia w tworzeniu efektywnego systemu kierowania obronnością państwa. To od procesu legislacyjnego zależy, jakie będziemy mieli prawo i, czy w efekcie będzie ono właściwym środkiem w osiąganiu zamierzonych celów. W rzeczywistości proces legislacyjny w Polsce nie stoi na najwyższym poziomie, zbyt wiele jest uchwalanych złych aktów prawnych, by nie powiedzieć bubli prawnych. W ostatnim czasie jesteśmy nawet świadkami dyskusji toczonej publicznej na temat złej jakości uchwalanego prawa w polskim parlamencie[263]. Dla polepszenia stanu rzeczy niezbędne jest **uchwalenie aktu prawnego ustanawiającego zasady tworzenia prawa (tzw. ustawy legislacyjnej)**, ponadto koniecznym jest powołanie **krajowej (państwowej) rady legislacyjnej**, organu ponad rządowego (nie należącego do struktur rządowych), w skład, którego wchodziliby prawnicy, przedstawiciele różnych gałęzi prawa, posiadający wybitną wiedzę i długoletnie doświadczenie oraz doskonalą znajomość zasad legislacji. Nowo powołana instytucja państwowa czuwałaby w pewnym stopniu nad stanowieniem prawa i zapewniałaby wysoką jego jakość[264]. Prawdą jest, iż obecnie przy prezesie RM działa Rządowe Centrum Legislacyjne. Do jego zadań należy zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej RM, prezesa RM i innych organów administracji rządowej. Jednak jest

[262] B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością...*, op. cit., s. 42.

[263] Częstym argumentem mającym uzasadniać taki stan rzeczy jest mała ilość prawników w polskim parlamencie (ok. 10% ogólnej liczby parlamentarzystów), dla porównania w parlamencie brytyjskim jest ich ponad 50%.

[264] Należy podkreślić, iż krajowa rada legislacyjna nie ingerowałaby w zakres działań przypisanych wyłącznie parlamentowi.

to organ w powszechnej opinii nie wywierający większego wpływu na proces stanowienia prawa.

Spełnienie powyższych postulatów, jak też nieprzerwany udział w procesie stanowienia prawa bezpieczeństwa i obronności ekspertów posiadających obszerną wiedzę w tym zakresie oraz ciągły proces konsultacyjno-opiniodawczy i korzystanie z doświadczeń własnych i innych państw zapewne przyniesie efekty w postaci wysokiej jakości aktów prawnych regulujących problematykę obronności państwa. Dobre prawo regulujące obszar strukturalno-funkcjonalny systemu kierowania obronnością państwa stwarza podstawy oraz daje gwarancję właściwego funkcjonowania systemu w czasie obrony państwa. Szczególnie w tym obszarze działalności państwa obowiązujące regulacje prawne nie mogą stwarzać najwyższym organom władzy państwowej nawet najmniejszych możliwości do popadania w konflikty i spory kompetencyjne.

Spełnienie powyższych postulatów, jak i uwzględnienie zamieszczonych poniżej uogólnień i wniosków powinno wpłynąć na usunięcie wad wpływających dysfunkcyjnie na kierowanie obronnością państwa. Przeprowadzone rozważania w tej części rozprawy upoważniają autora do wysunięcia następujących uogólnień i wniosków:

1) Istotnym warunkiem poprawnego podejścia do wszelkich działań w kierunku tworzenia systemu kierowania obronnością jest, aby owe działania opierały się na doświadczeniach własnych i innych państw oraz pełnej znajomości współczesnych uwarunkowań tegoż systemu. Szczególnie ważne są doświadczenia legislacyjne w tym zakresie oraz doświadczenia w zakresie rozwiązań strukturalno-funkcjonalnych.
2) Przeprowadzona szeroka analiza projektów konstytucji oraz obowiązujących regulacji konstytucyjnych potwierdza wcześniejsze rozważania, iż w ramach podobnych rozwiązań ustrojowych, w tym systemu rządów, występują zbieżne (chociaż nietożsame) rozwiązania organizacyjne, strukturalno-funkcjonalne naczelnych organów państwa w kierowaniu obronnością państwa.
3) Przytaczając jeden z wniosków pochodzący z rozdziału pierwszego – wedle, którego *w systemach parlamentarno-gabinetowych, o dwuczłonowej egzekutywie, przy nie dość precyzyjnych regulacjach konstytucyjnych i ustawowych (dających podstawę do swobodnej interpretacji) mogą wystąpić trudności ze wskazaniem organu o decydującej roli w kierowaniu obronnością*

państwa. Pewne słabości systemu parlamentarno-gabinetowego mogą pojawiać się w państwach, w których działa wiele stosunkowo silnych, lecz ostro zwalczających się partii, sytuacja taka prowadzi często do niestabilności w obrębie władzy wykonawczej (częste zmiany gabinetów). W systemach politycznych, w których wiele partii konkuruje o władzę, pozycja rządu wobec parlamentu jest słaba, a wszelkie szybkie i skuteczne działania rządu mogą być blokowane przez parlament. Tym samym skuteczność systemu parlamentarno-gabinetowego w sytuacjach zagrożenia państwa może być mniejsza – w związku z powyższym aby ograniczyć wymienione niedoskonałości systemu parlamentarno-gabinetowego w zakresie funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożenia należy dążyć do przyjęcia jasnych i kompletnych regulacji prawnych (nie dających podstaw do dowolnej interpretacji ich treści) określających jednoznaczne kompetencje organów kierowania obronnością państwa.

4) Kierowanie obronnością państwa należy do właściwości władzy wykonawczej. Władza wykonawcza w Polsce zorganizowana został w oparciu o zasadę dwuczłonowej egzekutywy (inaczej dualizmu władzy wykonawczej). Powoduje to rozłączność kompetencyjną głowy państwa (prezydenta) i szefa rządu, co prowadzić może do częstych sytuacji konfliktowych pomiędzy tymi organami (za przykład może służyć prezydentura L. Wałęsy). Konsekwencją powyższego może być brak możliwości szybkiego i skutecznego realizowania zadań, co w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa prowadzić może do tragicznych, trudno odwracalnych, skutków. Wobec powyższego SKOP dla uniknięcia dysfunkcyjności winien być tworzony w oparciu o następujące zasady:
   a) niezmienności struktur organów kierowania;
   b) oparcia struktur systemu w dużej mierze na elementach stałych;
   c) jednoosobowego podejmowania decyzji i jednoosobowej odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach kierowania (zapewniającej jednolitość i szybkość podejmowania decyzji);
   d) jednoznacznego określenia ośrodków decyzyjnych (i działających na ich rzecz, głównie w czasie pokoju, instytucji opiniodawczo-konsultacyjnych) oraz precyzyjne określenie ich kompetencji i wzajemnych relacji.

5) Z powyższego wynika konieczność uchwalenia następujących aktów prawnych i dokumentów rządowych:
   a) strategii sektorowych, o których mowa w strategii bezpieczeństwa narodowego, jedną z nich powinna być, wznawiana okresowo, strategia wojskowa. Należy uznać za błąd, iż strategia bezpieczeństwa narodowego, chociaż w ogólnym zarysie, nie określa zasad kierowania obronnością państwa;
   b) ustawy kompetencyjnej regulującej kompleksowo zagadnienia obronności państwa (tzw. konstytucji obronności), w której winny zostać zdefiniowane podstawowe pojęcia z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym pojęcie kierowania obronnością państwa; określone najważniejsze organy decyzyjne w tym zakresie oraz ich kompetencje i wzajemne relacje;
   c) ustawy określającej uprawnienia prezydenta wynikające ze sprawowania przezeń funkcji zwierzchnika SZ;
6) Przy stanowieniu prawa należy dążyć (w miarę możliwości) do określenia podstawowych zasad funkcjonowania systemu kierowania w jednym akcie prawnym rangi ustawowej, nie dopuszczać do nadmiernego „porozrzucania" po wielu aktach prawnych zapisów regulujących powyższą problematykę. Postępować według zasady: lepsza kompleksowa regulacja niż fragmentaryczne traktowanie zagadnienia w wielu aktach prawnych.
7) Zgodnie z obowiązującym prawem, w czasie pokoju ogólne kierowanie obronnością państwa należy do Rady Ministrów natomiast kierowanie obroną państwa w czasie wojny należy do prezydenta, stanowi to pewną niekonsekwencję i zaprzeczenie zasad w oparciu, o które winno przebiegać kierowanie obronnością państwa.
8) Porównując kolejny wniosek pochodzący z poprzedniego rozdziału - *konstrukcja systemu parlamentarno-gabinetowego ustawia szefa rządu, wywodzącego się z większości parlamentarnej i powołanego przez głowę państwa, w centralnej roli w kierowaniu obronnością państwa* - z treścią wniosku zawartego w pkt 7, kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju i wojny winno jednoznacznie zostać przyznane prezydentowi, który stoi na czele władzy wykonawczej i jest zwierzchnikiem SZ. Szczególnie chodzi tu o przyznanie prezydentowi kompetencji decyzyjnych, dających mu istotny

wpływ na przygotowanie systemu kierowania obronnością państwa w czasie pokoju. Takie rozwiązanie m.in. powinno zapewnić, podczas rzeczywistego kierowania obroną państwa, sprawniejszą realizację zadań przez prezydenta. Realizacja powyższych postulatów wymagałaby dokonania zmian w obowiązującym prawie.

9) Głównym organem wykonawczym w zakresie dowodzenia SZ powinien być naczelny dowódca SZ (tak też jest w świetle obowiązującego prawa, jednak oznaczenie osoby przewidzianej na to stanowisko winno nastąpić już w czasie pokoju, np. po zastosowaniu kryterium sprawowania określonej funkcji, czy zajmowania określonego stanowiska w czasie pokoju)[265]. Rozwiązanie takie gwarantuje znajomość bieżącej problematyki SZ przez osobę mianowaną na to stanowisko. Zatem obecną regulację konstytucyjną w świetle, której NDSZ mianowany jest na czas wojny, bez wcześniejszego oznaczenia osoby mającej pełnić tę funkcję, należy uznać za niepełną.

10) Należy dążyć do systematycznego podnoszenia wiedzy i przeprowadzania regularnych ćwiczeń kierownictwa politycznego państwa w zakresie polityki obronnej. Uzasadnione jest to daleko niewystarczającym poziomem wiedzy u osób pełniących istotne funkcje w systemie organów państwa oraz częstymi wymianami ekip rządowych i politycznych w państwie.

11) Dokonana analiza istniejącego systemu kierowania obronnością pozwala na określenie jego wad, które uniemożliwią sprawne funkcjonowanie systemu w sytuacji kryzysu i wojny, są to:
    a) brak jasnego rozdzielenia odpowiedzialności i konstytucyjnych kompetencji między organami kierowania obronnością państwa (głównie prezydenta i rządu);
    b) brak regulacji prawnych dotyczących niektórych obszarów kierowania obronnością;
    c) brak wyraźnie określonych i przygotowanych (merytorycznie, technologicznie i pod względem infrastruktury) instytucji, które powinny odgrywać kluczową rolę sztabową w procesie kierowania obronnością państwa;

---

[265] Rozwiązania takie znane są polskim regulacjom konstytucyjnym, np. zapis konstytucyjny stanowiący, iż NDSZ na czas wojny mianowany jest szef SG. Tym bardziej dziwić może sposób regulacji przez konstytucjodawcę.

d) brak spójnego i skoordynowanego systemu rozpoznawania i monitoringu zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

e) brak organu koordynującego działalność służb specjalnych wyposażonego w uprawnienia decyzyjne niezbędne do zapewnienia właściwego działania poszczególnych służb.

3. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA I ZAGROŻENIA POLITYCZNO-MILITARNE POLSKI

3.1. Zagadnienia ogólne

Charakter, poziom, sposób postrzegania zagrożeń bezpieczeństwa państwa to należące do głównych determinantów określających kształt strategii bezpieczeństwa państwa. Ocena zagrożeń państwa stanowi punkt wyjścia każdej sensownej diagnozy stanu bezpieczeństwa, a jednocześnie najbardziej oczywisty punkt odniesienia dla wszystkich konkretnych poczynań związanych z zapewnieniem tego bezpieczeństwa[266]. Zatem nieodzownym jest rozpatrywanie bezpieczeństwa w perspektywie zagrożeń i wyzwań oraz szans sprostania im, jak najmniejszym kosztem, przy czym zagadnienie to ma wymiar obiektywny i subiektywny. Obiektywny wymiar mają zagrożenia, wyzwania i szanse. Wymiar subiektywny mają cechy związane z percepcją otaczającego świata, świadomością zagrożeń i budowaniem koncepcji bezpieczeństwa[267]. Także przy konstruowaniu systemu kierowania obronnością państwa, jak też dla właściwego zdiagnozowania (oceny) już istniejącego niezbędne jest zidentyfikowanie rzeczywistych i potencjalnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa, ponieważ oczywistym jest, iż wartość SKOP zależy (i zależeć będzie) od jego zdolności do reagowania (zapobiegania i likwidacji) na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwa państwa, które tym samym stają się swoistymi czynnikami sprawdzającymi wartość tegoż systemu.

Jedną z teorii w nauce o stosunkach międzynarodowych w oparciu, o którą wyjaśniana jest problematyka źródeł zagrożeń jest szkoła realizmu politycznego, wg której istota źródeł zagrożeń bezpieczeństwa narodowego tkwi w funkcjonowaniu państwa w środowisku międzynarodowym. Ponieważ, jak się uzasadnia, zachowania państw na arenie międzynarodowej determinowane są naturalnym dążeniem do

---

[266] B. Balcerowicz, *Obrona państwa średniego,* Warszawa 1997, s. 56.

[267] Por. J. Gołębiewski, *Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa (Aspekty organizacyjno-prawne),* ZP TWO 1/2002, s. 11.

powiększania własnej potęgi, co często stoi w sprzeczności z interesami innych państw. Uważany za twórcę szkoły realistycznej H. Morgenthau pisze, iż wystarczy stwierdzić, że walka o zdobycie potęgi jest powszechna w czasie i przestrzeni. W każdym okresie historii, niezależnie od uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych państwa ścierają się ze sobą w walce o potęgę (...) gdy dążą do urzeczywistnienia swoich celów politycznych, czynią to walcząc o potęgę[268]. Według przedstawicieli omawianego kierunku w środowisku międzynarodowym zawsze będą państwa zagrażające innym. Za przykład mogą tu służyć, wzbudzające szczególną nieufność, mocarstwa oraz państwa pretendujące do pozycji mocarstw[269], czy też same działania podejmowane przez jedno państwo na rzecz wzrostu własnego bezpieczeństwa powodować mogą w efekcie, niezależnie od intencji, spadek poczucia bezpieczeństwa u innych państw, sytuacja ta często określana jest w literaturze naukowej jako dylemat bezpieczeństwa[270]. Na potwierdzenie powyższego można przytoczyć fale obaw i protestów niektórych członków społeczności międzynarodowej na wiadomość o zamiarach budowy przez Stany Zjednoczone systemu obrony antyrakietowej.

Współcześnie w ujęciu neorealistycznym takie dążenie do budowania własnej potęgi, które jest najlepszym sposobem na zapewnienie sobie bezpieczeństwa, określane jest mianem realizmu ofensywnego. Obok tzw. realizmu ofensywnego wymieniany jest również inny nurt neorealizmu, tzw. realizm defensywny, którego przedstawiciele utrzymują, iż zasadniczym celem każdego państwa jest zapewnienie przetrwania, a nie dążenie do potęgi. K. Waltz twierdzi, iż tylko wtedy, gdy przetrwanie jest zapewnione, państwa będą dążyć do realizacji innych celów, takich jak spokój, zysk, czy siła[271].

Zmiany w układzie geopolitycznym i geostrategicznym, jakie nastąpiły w ubiegłym wieku, pojawienie się całej gamy nowego typu zagrożeń (dotychczas nie występujących lub, jak niektórzy określają „uśpionych") wpłynęło na nowe, postrzeganie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego (stosując kryterium

---

[268] H. Morgenthau, *Politics among nations. The struggle for power and peace,* New York 1965, s. 33.
[269] Więcej na ten temat m.in. w: S. Sałajczak, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej,* [w:] *Stosunki międzynarodowe,* Warszawa 1994; Popiuk-Rysińska I., *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1993; J. Stefanowicz, *Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa,* Warszawa 1993 oraz A. Gałganek, *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym,* Poznań 1992.
[270] Patrz: J. H. Herz, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma,* „World Politics" no 2, 1950, s. 157-178.
[271] K. N. Waltz, *Theory of International Politics,* Addison-Wesley Publishing Co, Reading, Mass 1979, s. 126.

podmiotowości, bezpieczeństwo dzielone jest na: bezpieczeństwo narodowe - bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo międzynarodowe)[272]. Dotychczas rozumiane bezpieczeństwo, szczególnie w kontekście zagrożeń militarnych, zmieniło swój zakres znaczeniowy. Obecnie bezpieczeństwo pojmowane jest w kategoriach wartości wyrażających pewność przetrwania (bytu) i szans (możliwości) rozwojowych, obejmuje cały wachlarz kwestii społecznych, ideologicznych, ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych i militarnych[273]. Wraz z traktowaniem bezpieczeństwa, jako zjawiska interdyscyplinarnego, wieloaspektowego pojawiły się problemy z przyjmowaniem jednoznacznych ocen stanu bezpieczeństwa określonego podmiotu[274]. Bezpieczeństwo narodowe (także Polski) jest i powinno być pojmowane, postrzegane bardzo szeroko i wieloaspektowo, nie można prowadzić badań nad bezpieczeństwem ograniczając się jedynie do określonego obszaru. Ponadto nie sposób jest prowadzić badań nad bezpieczeństwem i rozwiązaniami strukturalnymi zapewniającymi to bezpieczeństwo w oderwaniu od problematyki zagrożeń. Powszechnie, bowiem przyjął się pogląd, iż ze względu na ścisły związek znaczeniowy pojęć „bezpieczeństwa" i „zagrożenia" łączne ich rozpatrywanie jest konieczne, a próby rozłącznego rozpatrywania są po prostu błędem i nie mogą prowadzić do wiarygodnych wyników. Stosując się do powyższego, analiza i ocena instytucjonalno-prawnych rozwiązań w zakresie kierowania obronnością państwa dokonywana jest w kontekście realnych i prawdopodobnych zagrożeń stojących przed bezpieczeństwem państwa.

Obecnie przyjmuje się, iż uwarunkowania polityczne i militarne bezpieczeństwa wyrastają na gruncie:

1) Głównych trendów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz procesów globalnych.
2) Zjawisk i procesów zachodzących w obszarze bezpieczeństwa regionalnego.

---

[272] R. Zięba, *Kategorie...,* op. cit, s. 6. Dalej cytowany autor stosując kryterium przestrzenne dzieli bezpieczeństwo na: lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne (światowe).

[273] Za B. Buzanem przyjęty został powszechnie, **w oparciu o kryterium przedmiotowe,** podział bezpieczeństwa na pięć sektorów: bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne i społecznokulturowe. Patrz: B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* London 1991, s. 19-20. Bezpieczeństwo militarne traktowane przez Buzana, jako jeden z rodzajów bezpieczeństwa, przez innych często pojmowane jest, jako wypadkowa wszelkich składowych bezpieczeństwa będąca ich następstwem.

[274] Więcej: M. Wojciszko, *Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku,* cz. I, ZN AON 2003/4, s. 207.

3) Głównych wartości aktorów państwowych oraz ich interesów narodowych i racji stanu.
4) Założeń polityki zagranicznej i wewnętrznej kraju, łącznie z przewidywanymi instrumentami politycznymi.
5) Planowych reakcji na zmiany ładu międzynarodowego, stanu bezpieczeństwa globalnego i regionalnego[275].

Przez uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego III RP można rozumieć względnie stałe czynniki mające podstawowy bądź istotny wpływ na charakter polskiego bezpieczeństwa narodowego. Względnie stałe czynniki bezpieczeństwa narodowego III RP wynikają z natury świata i życia społecznego, miejsca Polski na Ziemi, historii i tradycji, charakteru współczesnych zagrożeń oraz aktualnego stanu polskiej państwowości, a także stanu organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego[276].

Podążając dalej tym tokiem rozumowania należy stwierdzić, iż także często stosowaną metodą identyfikacji zagrożeń stojących przed bezpieczeństwem państwa jest analiza procesów, zjawisk (megatrendów)[277] i zmian zachodzących we współczesnym świecie. Bowiem, jak określił J. Kołodziński *odpowiedzią na wzrost zmienności i nieprzewidywalności świata powinno być nie zaniechanie myślenia i prognozowania, a wprost przeciwnie – ciągłość prognozowania i monitorowanie rozwoju wydarzeń pod kątem analizy ich zgodności*

---

[275] J. Zubek, *Istota uwarunkowań politycznych i militarnych w dziedzinie bezpieczeństwa na początku XXI wieku,* [w:] J. Zubek (kier. nauk.), *Kształt, funkcje SZ RP w XXI wieku,* Praca badawcza „Przemiany", cz. I, *Diagnoza przemian polityczno-militarnych w dziedzinie bezpieczeństwa na początku XXI wieku i ich znaczenie dla perspektyw rozwoju SZ RP,* Warszawa 2003, s. 22.

[276] R. Jakubczak (kier. nauk.), *Bezpieczeństwo...,* op. cit., s. 20-21.

[277] **Megatrend** – to pojęcie upowszechnione przez J. Naisbita i wg niego oznacza najnowsze tendencje cywilizacyjne występujące we współczesnych społeczeństwach. Obecnie pojęcie owe jest stosowane w badaniu zmian cywilizacyjnych dla opisania pewnych uniwersalnych tendencji. O występowaniu megatrendów można mówić wówczas, gdy dane zjawiska wykazują cechy względnej trwałości, dostatecznej dla ich antycypacji, a też gdy nabierają charakteru uniwersalnego". (Patrz: J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji ustrojowej,* Warszawa 1994, s. 23); Przez pojęcie **megatrendu** rozumieć należy pewne ogólne i fundamentalne procesy, to najistotniejsze społeczno-ekonomiczne tendencje rozwojowe. Pojęcie **trendu** jest raczej bliższe innej nauce społecznej – ekonomi aniżeli politologii, czy naukom wojskowym. Niemniej (...) trendy określane są, jako tendencje rozwojowe, ogólny kierunek zmian, zjawisk ekonomicznych w długim okresie, traktować można, jako płaszczyznę przemian polityczno-militarnyh. W socjologii częściej używane jest pojecie „tendencja". **Tendencja** to kierunek, czy dążność rozwojowa zjawiska lub procesu. Natężenie tendencji może być zróżnicowane (silna, lekka) lub występowanie określone w czasie (stała, okresowa). (Cyt. za J. Zubkiem: B. Petrozolin-Skowrońska (red.), *Nowy leksykon PWN,* Warszawa 1998, s. 1802; K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny,* Toruń 1997, s. 218).

z *przyjmowanymi założeniami*[278]. Obecnie w literaturze wymieniane są różne uwarunkowania przemian współczesnego świata. Oto przykłady niektórych z nich. Według H. McRae są nimi:

a) *demografia;*

b) *zasoby i środowisko naturalne;*

c) *handel i finanse;*

d) *technologia;*

e) *rząd i społeczeństwo*[279].

Z kolei P. Kennedy wymienia siedem trendów charakterystycznych dla współczesnego świata:

a) *eksplozja demograficzna;*

b) *rewolucja finansowa i powstawanie multinarodowych korporacji;*

c) *rewolucję w telekomunikacji;*

d) *rewolucję biotechniczną;*

e) *robotyzację – nową rewolucję przemysłową;*

f) *zagrożenie środowiska naturalnego;*

g) *ewolucję (zanikanie) dotychczasowego znaczenia państwa narodowego*[280].

Natomiast według amerykańskiego National Defence Council są to:

a) *demografia;*

b) *środowisko i zasoby naturalne;*

c) *nauka i technologia;*

d) *globalizacja, ekonomia globalna;*

e) *państwa i organizacje międzynarodowe;*

f) *przyszłe konflikty;*

g) *rola Stanów Zjednoczonych*[281].

Najczęściej w literaturze przedmiotu za podstawowe megatrendy mające wpływ na zmiany cywilizacyjne występujące we współczesnym świecie wymienia się: globalizację i informatyzację. Na potrzeby niniejszego studium, jako podstawę późniejszej identyfikacji wyzwań i zagrożeń, autor przyjął klasyfikację głównych

---

[278] Wypowiedź J. Kołodzińskiego w: *Czy warto myśleć o przyszłości.* Komitet prognoz „Polska w XXI wieku", Warszawa 1996, s. 12.

[279] H. McRae, *Świat roku 2020. Potęga kultura i dobrobyt – wizja przyszłości,* Warszawa 1996, s. 145-305.

[280] P. Kennedy, *U progu XXI wieku (przymiarka do przyszłości),* Londyn 1993.

[281] *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernmental Express.* NIC 2000 (December 2000), (http://www.defenselink.mil/).

tendencji (zmian) cywilizacyjnych za autorami pracy naukowo-badawczej o kryptonimie „Kappa" przeprowadzonej w Akademii Obrony Narodowej, w której za megatrendy współczesnego świata uznano:

a) globalizację;
b) informatyzację (rewolucję informacyjną);
c) dysproporcje rozwojowe, demograficzne, w ochronie środowiska, w dostępie do zasobów;
d) transformacje systemów sprawowania władzy;
e) zderzenie cywilizacji[282].

Globalizacja, jako jedno z bardzo popularnych współcześnie pojęć, definiowane jest różnie. Używane jest niemal przez wszystkich i funkcjonuje w wielu dziedzinach działalności człowieka. Powszechność i nie zawsze właściwe rozumienie i użycie powoduje, iż termin ten staje się nieostry i trudno definiowalny. Według Komisji Europejskiej *globalizacja to proces, w którym rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej współzależne w związku z dynamiką wymiany towarów i usług, przepływem kapitału i technologii.* Globalizacja rozumiana jest także, *jako zjawisko dynamicznego oddziaływania państw lub niepaństwowych podmiotów w skali całego świata*[283]. L. Zacher rozumie globalizację jako *szerokie rozprzestrzenianie się zjawisk, przekraczanie przez nie granic państwowych*[284].
Pojęcie globalizacja ma, co najmniej trzy znaczenia:

a) odnosi się do procesu umiędzynarodowienia stosunków społecznych;
b) oznacza nową fazę modernizacji i rozwoju kapitalizmu z uwielokrotnieniem stosunków międzynarodowych;
c) określa nowe tendencje w rozwoju kultury[285].

Według Z. Baumana sedno sprawy polega na zniewoleniu odległości czasowych i przestrzennych dzięki technice[286]. Zgodnie z takim rozumieniem, globalizacja w dużym stopniu jest konsekwencją szybkiego rozwoju naukowo-technicznego widocznego w czasach najnowszych. Szczególnie istotny staje się rozwój środków transportowych i środków informatyczno-komunikacyjnych. Postęp w tych dwóch

[282] "Kappa", AON 2000.
[283] A. Bógdał-Brzezińska, *Kategoria globalizacji w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Stosunki Międzynarodowe, nr 1-2, s. 99 i nast. Należy zauważyć, iż często używanym słowem przy próbach określania pojęcia globalizacji jest „współzależność".
[284] L. Zacher, *Globalne problemy współczesności,* Lublin 1992, s. 7-20.
[285] J. Zubek, *Przesłanki przemian polityczno-militarnych w dziedzinie bezpieczeństwa,* [w:] J. Zubek (kier. nauk.), *Kształt, funkcje SZ RP w XXI wieku...*, op. cit., s. 74.
[286] Z. Bauman, *Globalizacja,* Warszawa 2000, s. 25.

dziedzinach zniwelował różnice czasowe i przestrzenne tak bardzo dzielące do tego momentu ludzi. Zniwelowanie różnic czasowo-przestrzennych w swoisty sposób wpłynęło na „skurczenie się świata". Potwierdza to także W. Ogburn, według którego główną przyczyną zmian społecznych jest postęp technologiczny, który wpływa na te zmiany poprzez:

a) wynalazki – połączenie już istniejących elementów w nowa formułę;
b) odkrycia – nowy sposób patrzenia na rzeczywistość;
c) dyfuzję – rozprzestrzenianie się wynalazków lub odkryć z jednego obszaru do innego[287].

Szczególnie rozwój naukowo-techniczny (nabierający tempa po II wojnie światowej) oraz rewolucja informatyczna (począwszy od drugiej połowy XX wieku), przyczyniły się do tak zwanego „kurczenia się świata". W coraz większym stopniu obserwowano występowanie współzależności międzynarodowych w różnych dziedzinach działalności człowieka, również w dziedzinie bezpieczeństwa. „Kurczący się świat i przestrzeń", jak pisze Bauman, w określeniu tym mieszczą się zachodzące obecnie wielowymiarowe przekształcenia, którym podlegają wszystkie aspekty ludzkiej kondycji.

Następnym istotnym czynnikiem wpływającym na postępujący proces globalizacji jest duża ilość organizacji międzynarodowych oraz różnego typu podmiotów o charakterze ponadnarodowym, czy pozarządowym skupiających osoby fizyczne i prawne. Duża ilość organizacji istniejących w środowisku międzynarodowym spełniających różne funkcje sprawia, iż wiele kompetencji i zadań dotychczas będących w gestii państw przechodzi zwyczajowo, czy w drodze porozumień na te organizacje. Ponadnarodowe korporacje stają się *głównymi twórcami i kontrolerami technologii* mając przemożny wpływ na coraz bardziej zintegrowaną gospodarkę światową przy znikomej odpowiedzialności, *jaką za ten świat ponoszą*. Państwo w tej sytuacji staje się częściowo biernym podmiotem działania tych struktur. W miarę, jak pierwszeństwo uzyskują przedsięwzięcia międzynarodowe, pozostawiają one niewiele miejsca na ingerencję ze strony władz lokalnego państwa[288].

---

[287] P. Kennedy, M. Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economical Change and Military Conflict from 1500-2000*, 4th impr, London: Fontana Press, 1989, XXVIII, s. 898.
[288] T. Jemioło, *Globalizacja, szanse i zagrożenia*, Warszawa 2000, s. 9.

Wzrost znaczenia podmiotów pozarządowych na arenie międzynarodowej powoduje pewne ograniczenie władzy państw narodowych. Państwa zmuszone zostały dokonywać redefinicji swoich interesów na arenie międzynarodowej i w coraz szerszym zakresie uwzględniać potrzeby i interesy innych podmiotów[289]. Konsekwencją uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych także podmiotów innych niż państwa jest swoiste, przedmiotowe scalanie (łączenie) środowiska międzynarodowego.

Istotnym przejawem globalizacji są *(również dod. aut.)* procesy integracji, które przybierają różny charakter i zasięg[290] (integracji widocznej, paradoksalnie obok fragmentaryzacji, we wszystkich rejonach świata i niemalże we wszystkich dziedzinach działalności człowieka) oraz wyraźne przejawy internacjonalizacji życia społeczeństw. Wymownym przykładem tego jest Europa, czy ciągle dominujące Stany Zjednoczone, które integrują się w pewnym zakresie z Kanadą i Meksykiem. Jest paradoksem, że równocześnie z postępującą globalizacją, kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego koncentrują się na sprawach wewnętrznych, lokalnych i regionalnych bardziej niż było to w czasach systemu dwubiegunowego[291].

Skutkiem generalnym globalizacji, na który należy skupić uwagę jest **istotna zmiana warunków bezpieczeństwa.** Oznacza to radykalnie odmienne prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysów, konfliktów zbrojnych i wojen; oznacza odmienne ich usytuowanie geograficzne (rozkład), odmienny ich charakter. Zmiana warunków bezpieczeństwa oznacza też przeobrażenie starych, znanych przesłanek kryzysów i konfliktów oraz pojawienie się nowych[292].

Za główne cechy charakteryzujące proces globalizacji przyjęto:

1) Wyzyskiwanie osiągnięć naukowo-technicznych.
2) Współzależność.
3) Wielowymiarowość, złożoność.
4) Coraz większa rola podmiotów ponadnarodowych w środowisku międzynarodowym.
5) Procesy integracyjne.
6) Kryzys państwa, ewolucja, redefinicja suwerenności.
7) Wspólna międzynarodowa polityka na rzecz bezpieczeństwa.

---

[289] R. Zięba, *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego,* Warszawa 1998, s. 38.
[290] Ibidem, s. 9.
[291] B. Buzan, *Rethinking security after the cold war,* „Cooperation and Conflict" 1997, t. 32, nr 1, s. 12.
[292] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 2004, s. 37.

Natomiast za główne problemy wynikające z procesu globalizacji uważa się:

1) Towar, zysk, informacja ponad wartościami humanistycznymi, tradycyjno-regionalną kulturą.
2) Postępujące pomniejszanie roli państw narodowych na rzecz struktur ponadnarodowych i pozarządowych.
3) „Globalizacja" problemów stojących przed poszczególnymi państwami.
4) Powiększająca się rozpiętości między ludźmi bogatymi i biednymi.
5) Marginalizacja jednostek słabych (niepokoje, lęki szerokich mas itp.).
6) Problem wyczerpywania się zasobów naturalnych.
7) Postępująca degradacja środowiska naturalnego.
8) Wzrost udziału innych podmiotów niż państwo w handlu bronią.
9) Możliwa zmiana równowagi sił, spowodowana proliferacją broni jądrowej.

Część z wyżej wymienionych cech charakteryzujących proces globalizacji jednocześnie należy uznać za realne lub potencjalne (możliwe do wystąpienia) zagrożenia (problemy) ludzkości. Będą to: postępujące pomniejszanie roli państw narodowych; powiększanie rozpiętości posiadania; marginalizacja jednostek słabych; wyczerpywanie się zasobów naturalnych; postępująca degradacja środowiska naturalnego; wzrost udziału innych podmiotów niż państwo w handlu bronią; proliferacja broni jądrowej.

Informatyzacja to kolejny z megatrendów charakterystycznych dla współczesnego świata. A. Toffler twierdzi, iż świat w najbardziej rozwiniętych rejonach, nadających ton wszelkim zmianom, wchodzi w trzecią wielką falę rozwoju określaną, jako era informacyjna (społeczeństwo informacyjne).

Dzisiaj, jako pierwsze symptomy ery informacyjnej podaje się moment, w którym w Stanach Zjednoczonych liczba *white-collar workers* przewyższyła liczbę *blue-collar workers* (1956 r.), czy rok później, kiedy to człowiek rozpoczął podbój kosmosu oraz szereg innych wydarzeń dekady lat sześćdziesiątych m.in. coraz większe zastosowanie komputerów, urządzeń elektronicznych. Następnie rozwój lotnictwa pasażerskiego i unowocześnienie innych środków transportu, co pozwoliło na zdecydowane skrócenie czasu podróżowania. Obecnie przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych ciężki przemysł, potężne fabryki, huty, kopalnie tracą na znaczeniu, a zdecydowanie zwiększa się liczba miejsc pracy związanych z informacją. W społeczeństwach informacyjnych dla większości zawodowo czynnych osób informacja ma decydujące znaczenie, zajmują się oni jej tworzeniem,

przetwarzaniem, przekazywaniem i rozpowszechnianiem. Trafnie ujął to Daniel Bell mówiąc, iż w nowym społeczeństwie strategicznym bogactwem jest informacja. Można uzupełnić tę wypowiedź i stwierdzić, iż strategicznym bogactwem jest informacja wyselekcjonowana, przydatna dla określonego podmiotu. Ponieważ jak twierdzą naukowcy dzięki tzw. "szumowi informacyjnemu" potrzebują mniej czasu na przeprowadzenie doświadczenia niż na wyszukanie informacji, czy wcześniej zostało ono przeprowadzone, czy też nie[293]. W związku z tym tworzone są instytucje wyspecjalizowane w selekcjonowaniu i przetwarzaniu informacji.

Trzecia fala niesie z sobą prawdziwie nowy styl życia (...). Wyłaniająca się cywilizacja tworzy nowy kodeks postępowania i przenosi nas daleko poza standaryzację, synchronizację i centralizację[294]. Nową epokę społeczeństwa informacyjnego wypełniają zjawiska o różnym charakterze i natężeniu, które nierzadko kwestionują dotychczasowe stosunki społeczne. Wskutek tych procesów oraz niedostatecznego ich zrozumienia przez społeczeństwa, których poszczególne grupy umiejscowione są nieraz w różnych „epokach cywilizacyjnych", powstaje swoistego rodzaju dysonans społeczny. Te wewnętrzne napięcia doprowadzają do częstych i gwałtownych tarć i konfliktów wewnątrz społeczeństw. Zostają naruszone dotychczasowe systemy wartości. Wpływy i konsekwencje zmian sięgają wszędzie, do każdej dziedziny życia (wpływają zarówno na doktryny polityczno-prawne, stosunki gospodarcze, jak również na religię, rodzinę, relacje międzyludzkie itd.) naruszając ich fundamenty, poddając rewizji kształt dotychczasowych rozwiązań i filozofię istnienia.

Intensywność zmian zachodzących we współczesnym świecie, wysoki stopień powikłań, niski poziom wiedzy powoduje poczucie zagrożenia w większości społeczeństw. Nie są zauważalne korzyści, jakie wiążą się z rozwojem gospodarki informacyjnej. Społeczeństwo informacyjne, jak każde inne, również niesie z sobą realne zagrożenia. Ponieważ postęp naukowo-techniczny, jako główne kryterium zmienności, osłabia w jakiejś mierze również stopień bezpieczeństwa państw, zmuszając je do stałego przewidywania przyszłych zagrożeń[295]. Cała mądrość polega na uniknięciu zagrożeń i wyzyskaniu wszelkich szans. Trudno będzie podołać temu słabym i nieprzewidującym rządom miernie wykształconych społeczeństw.

---

[293] Patrz: J. Naisbitt, *Megatrendy,* Poznań 1997, s. 44.
[294] A.Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1997, s. 45.
[295] Por. A, Dawidczyk, *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku,* Warszawa 2001, s. 17.

J. Naisbitt pisze, iż w naszym nowym społeczeństwie informacyjnym panuje nastawienie na przyszłość. Musimy teraz uczyć się od teraźniejszości, jak przewidywać przyszłość. Jeśli nauczymy się tego, zrozumiemy, że trend nie jest przeznaczeniem[296]. Próby przewidywania przyszłości poprzez analizę teraźniejszości były nie raz stosowane w przeszłości, jest to i dzisiaj często stosowana metoda i zapewne najbardziej skuteczna, chociaż, co zrozumiałe, nie mogąca dać całkowitej pewności.

Ważnym jest, aby elity polityczne państw szybko odkrywały prawidłowy charakter zjawisk, podejmowały odpowiednie działania i wpływały na zwiększenie ogólnej świadomości społeczeństw, co pozwoli na łagodne przejście okresu zmian i wyzyskanie wszystkich rodzących się z tego szans. Ponieważ, jak trafnie zauważa A. Toffler świat wcale nie popadł w obłęd i że pod krzykliwym rozgardiaszem pozornie bezsensownych zdarzeń kryje się zdumiewający i budzący nadzieję schemat. Niestety należy w tym miejscu stwierdzić, iż w Polsce znajduje się zbyt mała liczba wyspecjalizowanych agend rządowych, czy pozarządowych zajmujących się rozpoznawaniem zjawisk teraźniejszości na potrzeby lepszego rozpoznania przyszłości. Lepsze poznanie i zrozumienie wszelkich procesów, tendencji rozwojowych z pewnością umożliwi w większym stopniu pokierowanie nimi samymi. Oczywiście trendy nie są przeznaczeniem, są procesami, na które możemy wpływać i kształtować je.

Era informacyjna rozumiana niemal, jako synonim postępu naukowo technicznego wiąże się również z rozwojem techniki wojskowej. Konstruowane są coraz bardziej skuteczne rodzaje broni, oparte głównie na podzespołach elektronicznych. Niewątpliwie rodzi to zagrożenia, ponieważ każdy wyprodukowany nowy rodzaj broni niesie potencjalne niebezpieczeństwo użycia go w przyszłości przeciwko innemu człowiekowi. A. i H. Tofflerowie w książce zatytułowanej „Wojna i Antywojna" twierdzą, iż odpowiednie wykorzystanie potencjału informacyjnego przez polityków, czy żołnierzy, to element prowadzonych dziś wojen, które nazywają „antywojnami". Znaczenie czynnika wiedzy determinuje rolę czynnika informacji[297].

Za główne cechy charakterystyczne dla ery społeczeństwa informacyjnego można przyjąć:

1) Wysoko rozwinięte środki techniczne służące przetwarzaniu informacji.

---

[296] J.Naisbitt, *Megatrendy...*, op. cit., s. 37.
[297] A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna,* Warszawa 1997, s. 41.

2) Decydujące znaczenie informacji we wszystkich dziedzinach życia społecznego.
3) Środki informatyczne i „czysta informacja" - jako czynniki odgrywające główną role w gospodarce.
4) Możliwość wykonywania ogromnej ilości czynności z jednego miejsca poprzez wykorzystanie sieci informatycznych.

Natomiast za najpoważniejsze problemy związane z erą społeczeństwa informacyjnego można przyjąć:

1) Sterowanie informacją w skali światowej na potrzeby wąskich grup interesu.
2) Wpływ na świadomość człowieka, sterowanie nią (negatywne treści przekazu).
3) Duża wrażliwość państwowych sieci informacyjnych na wrogą interwencję z zewnątrz, efekt - groźba destabilizacji funkcjonowania państwa.

Charakterystyczne dla współczesnego świata **dysproporcje rozwojowe, demograficzne, w ochronie środowiska i w dostępie do zasobów** są zjawiskami mogącymi nie w mniejszym stopniu przysporzyć nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

Współcześnie podnoszony problem przyrostu ludności (eksplozji demograficznej) i wiążące się z nim konsekwencje dla świata określany jest, jako „bomba demograficzna wymagająca jak najszybszego rozbrojenia". Uważa się, iż jest to jeden z poważniejszych problemów ludzkości. Według biologów eksplozja demograficzna (może z wyjątkiem tzw. bogatej Północy) jest realnie nie do powstrzymania, co powoduje już obecnie zachwianie równowagi w systemie globalnym[298]. Jest to problem globalny, chociaż bezpośrednio występujący w państwach najbiedniejszych. W państwach bogatych, wysoko rozwiniętych, przeciwnie obserwuje się zjawisko powolnego zmniejszania populacji. Problem należy postrzegać, jako globalny z dwóch powodów. Pierwszy, mimo różnic w poszczególnych państwach w skali ogólnoświatowej występuje szybki przyrost naturalny. Drugi, konsekwencje nadmiernego przyrostu demograficznego dotkną całą ludzkość[299].

---

[298] E. A. Wesołowska, *Wyzwanie XXI wieku,* Wiedza Obronna 4/2000, s. 3.

[299] Przewiduje się, iż ok. 2050 roku populacja ludzka powinna liczyć od 10 do 12 mld., tj. ok. dwóch razy więcej niż obecnie. *Per analogiam* należy przyjąć, iż obecne problemy związane z przyrostem demograficznym w konsekwencji również się podwoją.

Już dzisiaj, tak niepokojące problemy, jak: migracje ludności z krajów biednego Południa do państw wysokorozwiniętych, głód setek milionów (problem wyżywienia), problemy z dostępem do wody, czy wyczerpywanie się zasobów naturalnych mogą stać się dla naszych pokoleń nie do przezwyciężenia. Są to poważne i skomplikowane problemy wymagające podjęcia konkretnych działań, każdy z nich tworzy „własną, długą listę" negatywnych konsekwencji. Sam problem migracji ludności zapewne będzie skutkował *zmianami w składzie etnicznym państw przyjmujących imigrantów (...). Najbardziej rozwinięte państwa Europy, nawet te tradycyjnie jednonarodowe, jak np. Francja, stają się już wielonarodowymi, wielokulturowymi, wieloetnicznymi.*[300] Łatwą do udowodnienia będzie teza, iż państwa wielonarodowe są (będą) bardziej podatne na różnego rodzaju konflikty i napięcia społeczne. Rządy krajów przyjmujących imigrantów, jakkolwiek zakazują wszelkiej dyskryminacji to jednak występuje ona wraz z przejawami niechęci, wrogości i co być może najgorsze traktowaniem imigrantów z rezerwą, czy w sposób poniżający. Postawy ksenofobii, nacjonalizmu oraz prawicowe ekstremizmy w państwach, do których kierują się imigranci, rodzą wiele problemów. Ze swej strony imigranci nierzadko są udziałem nasilającej się przestępczości zorganizowanej, czy też aktów terroryzmu. To często przejawy niechęci i wrogości wobec imigrantów, brak perspektyw na godne życie, rozczarowanie, poczucie wyizolowania powodują, iż niektórzy z nich zasilają szeregi zorganizowanych grup przestępczych, czy terrorystycznych.

Powstają nieuniknione lęki przed narodami, których populacja szybko wzrasta, a spora jej część migruje, wdzierając się do państw o stałej lub zmniejszającej się populacji. Wtedy *zawsze istnieje obawa miejscowej ludności, że napływ tylu obcych może postawić ją pewnego dnia w sytuacji mniejszości narodowej.*[301] Jak łatwo zauważyć z jednego negatywnego zjawiska wynika cały szereg innych nie mniej niekorzystnych.

Problematyką ściśle związaną z dużym przyrostem naturalnym w skali światowej jest degradacja środowiska naturalnego oraz problem dostępu i wyczerpywania się zasobów naturalnych. Degradacja środowiska naturalnego będąca konsekwencją działalności człowieka staje się obecnie jednym z bardziej trapiących ludzkość problemów. Problem niszczenia środowiska naturalnego nierozerwalnie wiąże się

[300] B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój"*, Warszawa 2002, s. 104.
[301] P. Kennedy, *U progu...*, op. cit., s. 53.

z opisanymi powyżej procesami i zmianami współczesnego świata, jest ich następstwem. Wzrost demograficzny, działalność gospodarcza człowieka, to tylko niektóre czynniki wpływające negatywnie na stan całego ekosystemu. Skala na jaką człowiek obecnie niszczy środowisko naturalne, w którym żyje, jest nieporównywalna z żadną inną dotychczasową. Oczywiście nie jest niczym nowym, że ludzie wyrządzają szkodę swojemu własnemu środowisku (...) jednakże kryzys środowiska, jaki obserwujemy dziś, różni się pod względem ilościowym i jakościowym od wszystkiego, co było przedtem, po prostu dlatego, że w obecnym stuleciu tak wiele ludzi czyni szkodę ekosystemowi świata[302]. Światowy problem degradacji środowiska będzie narastał ze względu na: coraz intensywniejszą uprawę ziemi ornej, dalszą degradację tropikalnych lasów, coraz większy efekt cieplarniany na skutek zwiększonej emisji spalin, zwiększenie się dziury ozonowej powodowany przez wzrost zanieczyszczenia powietrza szkodliwymi chemikaliami oraz zwiększenie się zanieczyszczenia rzek i jezior przez odpady przemysłowe i rolnicze[303].

Omawiane zjawiska mogą generować szereg pochodnych, o negatywnym zabarwieniu zjawisk mogących przerodzić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub międzynarodowego. Główne problemy o charakterze ogólnym, związane z powyższymi zjawiskami, które mogą generować szereg pochodnych zagrożeń dla bezpieczeństwa to:

1) Niemożność zapewnienia całej ludzkości wyżywienia (głód milionów) w tym brak wody.
2) Problem wyczerpywania się zasobów naturalnych.
3) Postępująca degradacja środowiska naturalnego.
4) Wielkie niekontrolowane migracje ludności.
5) Wzrost przestępczości zorganizowanej.
6) Wzrost zagrożeń terroryzmem politycznym, etnicznym, religijnym.

Transformacje systemów sprawowania władzy. F. Fukuyama postawił śmiałą tezę o „końcu historii" [304] polegającą na zakończeniu ewolucji ustrojów społecznych na liberalnej demokracji, którą uważa za najlepszy system polityczny dotychczas znany człowiekowi. Dowodzi, iż tylko liberalna demokracja nie jest obciążona fundamentalnymi wadami, sprzecznościami wewnętrznymi oraz niedostatkiem

---

[302] Ibidem, s. 113.
[303] Patrz: J. Zubek, *Przesłanki przemian...*, op. cit., [w:] J. Zubek (kier. nauk.), *Kształt, funkcje SZ RP w XXI wieku...*, op. cit., s. 74.
[304] W książce pt. *The End of History and The Last Man.*

racjonalności, czyli tym, co dawne ustroje prowadziło do nieuchronnego upadku[305]. Skracając do minimum teorię F. Fukuyamy stwierdzić można, iż powodem wszelkich napięć, konfliktów na przestrzeni dziejów jest „potrzeba uznania". Niezaspokojenie tej potrzeby wśród wszystkich ludzi skutkowało będzie wciąż to nowymi konfliktami i napięciami. Liberalna demokracja jest tym systemem, który zaspokaja w największym stopniu potrzebę uznania u wszystkich ludzi, co w konsekwencji zapewnia ład i porządek wewnętrzny oraz pokojowe współistnienie państw o tym ustroju.

Z czasem F. Fukuyama, zapewne pod wpływem krytyki, częściowo rewiduje swoje poglądy. Pisze, iż koniec historii będzie nieco inny od tego, który podawał dekadę wcześniej. Zakończy się ludzka historia, ponieważ przestanie istnieć ludzki gatunek, jakim go dzisiaj znamy.[306] Zapewne gdyby teza F. Fukuyamy okazała się prawdziwa, przy założeniu, iż państwa o ugruntowanej demokracji nie toczą z sobą wojen, stałaby się wspaniałym prognostykiem dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Jednak, jak wiemy, lansowana przez F. Fukuyamę teoria spotkała się w większości z krytyką i odrzuceniem. W świecie bowiem zachodziły, zachodzą i zachodzić będą procesy transformacji ustrojowej, które jak każda sytuacja przełomowa, punkt zwrotny wiąże się z możliwością powstania zagrożeń[307]. Szczególnie w państwach, w których przebieg procesów transformacji systemów sprawowania władzy napotyka poważne trudności, gdzie organy i instytucje sprawowania władzy nie są na tyle silne i ustabilizowane, może dochodzić często do sytuacji kryzysowych, które mogą stanowić poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw i ich najbliższego otoczenia.

Także w strategii bezpieczeństwa narodowego zauważany jest problem związany z rozwijającymi się procesami transformacji w regionie. W rezultacie tych procesów mogą powstać niekiedy napięcia wewnątrzpolityczne, społeczne i etniczne w niektórych państwach europejskich, ale nie powinno to powodować głębszych negatywnych reperkusji dla systemu bezpieczeństwa. **Niepokój budzą**

[305] F. Fukuyama, *Koniec historii,* Poznań 1996, s. 9.
[306] Patrz: *Koniec historii – 10 lat później,* Gazeta Wyborcza, 19 czerwiec 1999 r.
[307] Więcej o zagadnieniach teorii kryzysu pisze m.in. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami,* Warszawa 1996, s. 5-49.

utrzymujące się ostatnie bastiony autorytaryzmu na obszarze euro-atlantyckim[308].

Zderzenie cywilizacji to ostatni z megatrendów uznany w niniejszej pracy za charakterystyczny dla zmian zachodzących we współczesnym świecie i zarazem w dużym stopniu je kształtującym. Teoria o prymacie kręgów cywilizacyjnych w przyszłej polityce światowej została rozwinięta przez profesora Harvardu S. P. Huntingtona, który określił ja mianem „zderzenia cywilizacji".

W końcu ubiegłego wieku, po rozpadzie porządku będącego konsekwencją powojennych porozumień, społeczeństwa różniące się kulturowo, które dotychczas w nienaturalny sposób pozostawały w określonych ideologicznie blokach, odwołały się do „naturalnych więzi łączących ludzi", obierając za podstawowe kryteria wspólne sobie cechy, według których utożsamiały się z sobą. Podstawowymi spoiwami cywilizacyjnymi jest poczucie wspólnoty etnicznej, religijnej i kulturowej. Ideologię zastąpiła naturalna więź i wspólne korzenie. Również konflikty o charakterze ideologicznym ustąpią miejsca antagonizmom kulturowym. Czego dowodem może być ponowne pojawienie się konfliktów etnicznych i religijnych po okresie zimnej wojny. Głównie z byłego bloku wschodniego między niektórymi z państw odrodziły się antagonizmy narodowo-terytorialne, zamrożone w okresie zimnej wojny z powodu przynależności do „internacjonalistycznej wspólnoty"[309]. S. P. Huntington śmiało wręcz twierdzi, iż wszelkie konflikty, napięcia, czy wojny będą występowały pomiędzy odmiennymi cywilizacjami.[310] Uzasadnia ten pogląd odmienną filozofią życia, religią, wizją człowieka, moralnością prezentowaną przez poszczególne cywilizacje itp. Jednoczesne, co charakterystyczne, dążenie do dominacji i negacja innych przekonań i wartości, jako czynnik popychający odmienne kulturowo narody do konfliktów, czy sporów. Natomiast miejscami zapalnymi tych konfliktów będą granice cywilizacji, tam gdzie w bezpośredniej styczności znajdują się odmienne, z wykluczającymi się wzajemnie interesami i wartościami, kręgi kulturowe. Konflikty lokalne o charakterze etnicznym i religijnym występujące na obrzeżach cywilizacji łatwo mogą się rozprzestrzeniać i przekształcić w wojnę. W nadchodzącej epoce

---

[308] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 roku,* Źródło: http://www.bbn.gov.pl/pldokument.html, s. 1 z 15.

[309] R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej,* [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000,* Warszawa 2001, s. 61.

[310] Autor wymienia siedem odmiennych kulturowo cywilizacji występujących współcześnie w świecie: zachodnią, prawosławną, islamską konfucjańską, japońską, hinduistyczną, latynoamerykańską. Afrykańska właściwie nieistniejąca, zniszczona przez lata kolonializmu. Patrz: S. P. Huntington, *Zderzenie Cywilizacji i nowy kształt ładu światowego,* Warszawa 1998.

starcia cywilizacji stanowią największe zagrożenie dla pokoju światowego[311]. Współcześnie świat nie jest dwubiegunowy, a wielobiegunowy, gdzie poszczególnymi biegunami są cywilizacje zaznaczające coraz większą rolę w stosunkach współczesnego świata. Tym samym pomniejszane będzie znaczenie państw narodowych, wcześniej pełniących decydującą rolę. S. P. Huntington przekonuje, iż wbrew złudnemu przekonaniu zachodnich społeczeństw masowa kultura Zachodu nie jest przyswajana z wielkim entuzjazmem przez inne cywilizacje. Odwrotnie, zachodni (amerykański) model życia, jego ideologia i wartości spotykają się z nieufnością i wrogością, co więcej jest wręcz deprecjonowany ze swoją dwustuletnią tradycją przez społeczeństwa o kilkutysięcznej historii i wspaniałej kulturze. Ekspansja zachodniej kultury, której, jak pisze, podstawą *jest Wielka Karta Wolności, a nie Wielki Mac* jest iluzoryczna. *Ludzie spoza kręgu kultury zachodniej mogą go jeść z apetytem, ale nie przyswoją sobie tym samym zasad zawartych w Karcie*[312].

Cywilizacja Zachodu słabnie, z czasem będzie traciła dominację w świecie na rzecz innych, zwłaszcza konfucjańskiej i islamskiej. Wyraźnie zauważana jest tendencja wzrostu innych cywilizacji, pielęgnujących przy tym własną tożsamość. Wszelakie próby ekspansji zachodniej kultury, czy narzucania zachodnich koncepcji, jako uniwersalnych, winne zostać zaprzestane. S. P. Huntington widzi w tym niebezpieczeństwo konfrontacji z cywilizacjami broniącymi własnej tożsamości. Jednocześnie podaje, iż najkorzystniejszym dla porządku światowego będzie koegzystencja cywilizacji. Oznacza to zaprzestanie, w jakiejkolwiek formie i zakresie, wszelkich dążeń do dominacji i narzucania innym własnych wzorców postępowania. Innymi słowy według teorii S. P. Huntingtona bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe determinowane jest w dużym stopniu relacjami między cywilizacjami.

Podsumowując powyższe ogólne rozważania można stwierdzić, iż większość zagrożeń stojących przed człowiekiem ma charakter cywilizacyjny, bo pochodzący od niego samego lub będących następstwem jego działań. Główne kierunki zmian zachodzących w świecie ich intensywność i złożoność oznacza zasadniczą zmianę charakteru wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Polski, *a zmienność,*

---

[311] S. P. Huntington, *Zderzenie...*, op. cit., s.497.
[312] Ibidem, s. 70.

nieprzewidywalność i zaskoczenie stanowią podstawowe uwarunkowania bezpieczeństwa[313].

Przy identyfikacji współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa Polski dokonanej w niniejszym rozdziale, obok szeroko dostępnej literatury naukowej, oparto się głównie na różnego rodzaju dokumentach doktrynalnych (m.in. koncepcji strategicznej NATO z 1999 r., strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r., strategii obronności RP z 2000 r., strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r.) ponadto wykorzystano w dużym stopniu wyniki badań przeprowadzonych w Akademii Obrony Narodowej w ramach projektu naukowo-badawczego „Kappa".

3.2. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa Polski w kontekście członkostwa w NATO

Zmiany zachodzące w otoczeniu geopolitycznym i geostrategicznym Polski w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, stały się realnymi (zauważalnymi) czynnikami wpływającymi na kształt polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z takich realnych czynników był fakt zjednoczenia Niemiec. W wyniku tego nastąpiła nowa jakościowo zmiana w geopolitycznym kształcie Europy Środkowej i najbliższym otoczeniu Polski. Wyznacznikiem statusu RFN po zjednoczeniu pozostało kluczowe położenie w centrum kontynentu oraz ogromny potencjał ekonomiczny i demograficzny. Dla sąsiadów, zwłaszcza takich, jak Polska, posiadających negatywne doświadczenia historyczne w stosunkach z Niemcami, pojawienie się potężnego, zjednoczonego państwa niemieckiego oznaczało konieczność dokonania przewartościowań w dotychczasowym postrzeganiu otoczenia międzynarodowego, a także porzucenia dawnych stereotypów. Przeważyła pragmatyczna ocena rzeczywistości. Wiązało się to niewątpliwie z polityką międzynarodową prowadzoną przez władze Niemiec, była to

[313] R. Jakubczak (kier. nauk.), *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 21.

polityka partnerska popierająca procesy pokojowe i integracyjne w Europie oraz dążenia integracyjne krajów Europy Środkowej[314].

Kolejnymi istotnymi, z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, zmianami z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku dokonującymi się w otoczeniu Polski i w znaczny sposób wywierającymi wpływ na kształt polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa były z pewnością: rozwiązanie Układu Warszawskiego, rozpad Związku Radzieckiego oraz będące konsekwencją powyższego, wycofanie wojsk radzieckich (później rosyjskich) z byłych państw socjalistycznych, w tym z Polski zakończone w 1993 r. Powyższe zmiany w Europie, jak i w samej Polsce, dotykały bezpośrednio sfery bezpieczeństwa narodowego. Zaczątki nowego ładu stwarzały także podstawy do nieskrępowanego, swobodnego i pozbawionego zewnętrznych nacisków budowania ustroju demokratycznego w państwie z jednoczesnym zabieganiem o przyjęcie do międzynarodowych struktur bezpieczeństwa zbiorowego, tworzonych przez ugruntowane demokracje zachodnie. Był to szczególny okres wymagający od elit politycznych rozważnych działań, bowiem Polska, jakkolwiek uwolniona od wpływów byłego ZSRR ograniczających naszą suwerenność, znalazła się w całkowicie odmiennych uwarunkowaniach międzynarodowych. W wyniku rozpadu Związku Radzieckiego na wschodzie uzyskaliśmy czterech nowych sąsiadów. Powstały nowe państwa o nieustabilizowanym ustroju polityczno-społecznym i militarnym, co więcej Polska nadal graniczyła z głównym sukcesorem ZSRR – Rosją przez, w wysokim stopniu zmilitaryzowany, Okręg Kaliningradzki. W latach 90-tych Polska wraz z innymi krajami Europy Środkowej, znajduje się w strefie „pomiędzy" zwartym i bezpiecznym Zachodem, a obszarem niestabilności i nieprzewidywalności, w skład którego wchodzi mocarstwowa Rosja[315]. W nowym, nieustabilizowanym otoczeniu znaleźliśmy się bez jakichkolwiek gwarancji bezpieczeństwa. Ówczesna sytuacja w Europie Środkowo-Wschodniej określana jest często w literaturze, jako próżnia

[314] Patrz: T. Otłowski, *Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991-1998*, Toruń 1998, s. 15.
[315] R. Kuźniar, *Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski*, [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, op. cit., s. 287.

bezpieczeństwa (ang. *„security vacuum"*)[316], czy – co wydaje się trafniejszym określeniem - szara strefa bezpieczeństwa.

Rozpad systemu dwubiegunowego stwarzał możliwość podjęcia jakościowo nowych działań prowadzących do zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Szczególnie na przykładzie Europy widać, iż wyraźnie zarysowała się w świecie tendencja do tworzenia ponadnarodowych struktur bezpieczeństwa. Formułę współpracy oparto na zasadzie partnerstwa, konsekwentnie porzucając właściwe dla poprzedniego systemu działania konfrontacyjne. Państwa (również Polska) pozostające do niedawna we wrogo nastawionych blokach polityczno-militarnych już na początku lat 90-tych podjęły działania zmierzające do zapewniania bezpieczeństwa narodowego w nowych warunkach międzynarodowych[317].

Niemal równocześnie z procesem transformacji ustrojowej rozpoczęto w Polsce starania mające na celu, jak najszybsze przystąpienie do struktur bezpieczeństwa zbiorowego[318]. Owe starania zakończyły się 12 marca 1999 r. sukcesem. Wówczas

---

[316] Security vacuum – sytuacja międzynarodowa, w której na danym obszarze nie istnieją absolutnie żadne powiązania w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego i militarnego między państwami tego regionu. Nie funkcjonują żadne sojusze, nie ma systemu zbiorowego bezpieczeństwa lub gwarancji państw trzecich (Patrz: T. Otłowski, *Polska w procesie integracji...*, op. cit., s. 26). Inaczej szara strefa bezpieczeństwa – pobyt, w której, co ważne, nie oznaczał automatycznie, iż istniały bezpośrednie militarne zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa. Oznaczał jednak zwiększoną podatność na presje polityczne z zewnątrz, niepewność, co do przyszłości oraz pozbawienie gwarancji bezpieczeństwa w sytuacji pojawienia się zagrożeń militarnych w przyszłości (Patrz: R. Kuźniar, *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, op. cit., [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, op. cit., s. 287).

[317] Wymownym przykładem takiej współpracy niech będzie zgłoszony wspólnie przez ZSRR i USA projekt rezolucji ZO ONZ o „umacnianiu pokoju, bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej" we wszystkich jej aspektach zgodnie z Kartą NZ. Często uważa się, iż przyjęta przez ZO ONZ rezolucja 15 listopada 1989 kończyła okres „zimnej wojny" w stosunkach międzynarodowych. (Patrz: J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych,* Warszawa, 1996, s. 424). O tym świadczy również dokument Helsinski opracowany na szczycie KBWE w Helsinkach w lipcu 1992 r. uczestniczące państwa postanowiły, iż „pozostajemy w przekonaniu, że bezpieczeństwo jest niepodzielne. Żadne państwo w naszej wspólnocie (KBWE) nie będzie umacniać swojego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych (...). Bezpieczeństwo jest niepodzielne i bezpieczeństwo każdego państwa uczestniczącego jest nierozłączne z bezpieczeństwem wszystkich pozostałych". *KBWE. Dokument Helsinski 1992. „Wyzwania czasu przemian",* Warszawa 1992, s. 11-20.

[318] Formuła bezpieczeństwa zbiorowego rozumiana jest m.in. jako uzgodniony między wszystkimi lub większością państw określonego systemu międzynarodowego (globalnego, regionalnego lub subregionalnego), zobowiązującego każde z nich do udzielenia pomocy, według najlepszych możliwości, każdemu innemu państwu będącemu obiektem ataku (B. Moller, *What is Defensive Security? Non-Offensive Defense Stability in a Post Bipolar World,* Working Paper 10/1992, Center for Peace and Conflict Research, Copenhagen, s. 3). Idea bezpieczeństwa zbiorowego, z poszczególnymi wariantami, czy idea bezpieczeństwa kooperatywnego, rozwijana w ramach teorii liberalizmu, stanowią przeciwwagę dla wspominanej szkoły realistycznej i głoszonej przez nią teorii (siły) potęgi państwa.

wraz z Węgrami i Czechami zostaliśmy przyjęci do NATO[319], największej struktury polityczno-militarnej współczesnego świata mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa jej członkom. Nieraz spotykamy się z twierdzeniami, iż tym samym powróciliśmy do swojego naturalnego kontekstu cywilizacyjnego i geopolitycznego. NATO jest sojuszem obronnym, założonym przez państwa demokratyczne, realizującym ideę bezpieczeństwa zbiorowego. Głównym i niezmiennym celem Sojuszu jest, zawarta w Traktacie Waszyngtońskim, ochrona wolności, wspólnego dziedzictwa i cywilizacji swych narodów oraz **zbiorowa obrona, zachowanie pokoju i bezpieczeństwa wszystkich jego członków środkami politycznymi i wojskowymi**[320]. Zauważmy przy tym, iż koncepcja budowy zbiorowego systemu bezpieczeństwa oparta o zasadę współpracy i partnerstwa stanowi skuteczny sposób na osłabienie państwowych tendencji zmierzających do powiększania własnej potęgi, czy budowy własnego bezpieczeństwa często kosztem innych państw, w sprzeczności z ich narodowymi interesami. Realizację koncepcji zbiorowego bezpieczeństwa zapewniają w dużym stopniu, właśnie, organizacje międzynarodowe. *Sojusz Północnoatlantycki w ocenie wielu historyków, politologów i socjologów zyskał miano najskuteczniejszej organizacji polityczno-wojskowej w historii*[321]. Sojusz Północnoatlantycki dla Polski jest kluczową platformą współpracy wielostronnej i dwustronnej w zakresie bezpieczeństwa i obronności oraz głównym filarem stabilności polityczno-wojskowej na kontynencie. Istotnym zadaniem jest obecnie wzmocnienie Sojuszu, jako płaszczyzny pogłębionych powiązań transatlantyckich i wypracowania procedur podejmowania decyzji[322].

W koncepcji strategicznej Sojuszu z 1999 r. zaznacza się, iż niebezpieczeństwa związane z zimną wojną ustąpiły miejsca perspektywom nowych, chociaż niewolnych od zagrożeń, możliwości i wyzwań. Ostatnie dziesięć lat ujawniło także **nowe wyzwania i zagrożenie** dla pokoju i stabilności w obszarze euroatlantyckim, na które złożyły się **przemoc, konflikty etniczne, niestabilność ekonomiczna, zachwianie**

---

[319] NATO winno być traktowane jako środek (instrument) mający służyć państwom członkowskim, w tym Polsce, do realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa określonych przez władze tych państw. Zgodnie z założeniami strategii Sojuszu stanowiącej, iż rozwiązania narodowe mają być wzmacniane zbiorowym wysiłkiem – NATO należy traktować, jako środek mający służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa narodowego poszczególnych jego członków.

[320] *Traktat Północnoatlantycki (The North Atlantic Treaty)*, file:A:\BBN start_plik\traktat.htm, s. 1 z 5.

[321] Por. M. Kobiałko, *Czym jest organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego?*, [w:] W. Fehler, J. Tymanowski (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Toruń 2000, s. 22.

[322] *Strategia bezpieczeństwa*.., op. cit., s. 6 z 15.

stabilności politycznej oraz rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. W Sojuszu jest pełna świadomość działania w nieustannie zmieniającym się otoczeniu oraz ciągle pozostałych, pomimo generalnie pozytywnego w ostatnich latach rozwoju wydarzeń, zagrożeń i niebezpieczeństw, które mogą przekształcić się w poważne kryzysy. Zwraca się uwagę, iż mimo pozytywnych zmian w środowisku bezpieczeństwa oraz faktu, że w obecnej chwili **agresja na pełną skalę środkami konwencjonalnymi przeciwko Sojuszowi jest wysoce nieprawdopodobna**, to możliwość zaistnienia takiej groźby w dalszej perspektywie wciąż istnieje. Szeroka gama zagrożeń, jakie są identyfikowane przez Sojusz obejmuje: **niestabilność wewnątrz i wokół obszaru euroatlantyckiego, możliwość wystąpienia, gwałtownie rozwijających się, regionalnych kryzysów na peryferiach terytorium Sojuszu.** Niektóre kraje na obszarze i wokół terenów Sojuszu zmagają się z dużymi problemami o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym. Rywalizacja na tle religijnym lub etnicznym, konflikty terytorialne, nieodpowiednie lub zaniechane reformy, naruszanie praw człowieka oraz rozpad państwa prowadzić może do zagrożenia lokalnej lub nawet regionalnej stabilności. Napięcia będące tego skutkiem mogą doprowadzić do kryzysu zagrażającego stabilizacji obszaru euroatlantyckiego. Takie konflikty, poprzez rozszerzenie się na kraje sąsiadujące z Sojuszem lub nawet państwa członkowskie, mogą zagrozić jego bezpieczeństwu[323]. Problem jest zauważalny także w naszym kraju. W polskiej strategii obronności z 2000 r. brana jest pod uwagę możliwość, iż Polska jako państwo graniczne NATO może stać się obiektem różnorodnych zagrożeń, nie tylko skierowanych bezpośrednio przeciwko niej, ale także przeciwko innym państwom Sojuszu.

Zagrożeniami identyfikowanymi w koncepcji strategicznej z 1999 r., a jednocześnie stanowiącymi poważne wyzwanie dla Sojuszu są również: istnienie znaczących sił nuklearnych poza Sojuszem; rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia; zaawansowany proces technologiczny, także w zakresie produkcji broni, może spowodować **większą dostępność zaawansowanych technik wojskowych**, pozwalającą na nabycie potencjalnym przeciwnikom zaawansowanych systemów ofensywnych i obronnych. Interesy Sojuszu w dziedzinie bezpieczeństwa mogą być zagrożone przez inne **wyzwania o bardziej powszechnym charakterze**, wliczając w to **akty terroryzmu**, **sabotaż**,

[323] Koncepcja strategiczna sojuszu, przyjęta przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r.

przestępczość zorganizowaną oraz zniszczenie bądź odcięcie od dopływu ważnych surowców i **niekontrolowany przepływ dużych mas ludzkich**, szczególnie będący skutkiem zbrojnych konfliktów[324].

Także w pracy naukowo-badawczej pk. „Kappa"[325] został wprowadzony podział zagrożeń kryzysowych i wojennych Polski i Sojuszu. W ramach obrony NATO i Polski przed agresją zewnętrzną do skali wojny powszechnej zaliczono:

- agresję mocarstwa (koalicji) na NATO jako całość;
- agresję mocarstwa (koalicji) na Polskę;

W skali wojny – konfliktu lokalnego:

- ograniczoną agresję mocarstwa (koalicji) na inne państwo NATO;
- ograniczoną agresję mocarstwa (koalicji) na Polskę.

3.3. Wyzwania polityczno-militarne czasu pokoju

Rozpatrując problematykę wyzwań w obliczu których stoi Polska zauważamy zjawisko, które określić można mianem efektu sprzężenia zwrotnego. Polega ono na tym, iż z jednej strony samo podjęcie wyzwań, realizacja określonych działań (wypływających z konieczności podjęcia określonych wyzwań) przez dany podmiot (państwo), wpływa w pewnym zakresie na sytuację wewnętrzną i zewnętrzną (międzynarodową) podmiotu (państwa) podejmującego wyzwanie. Natomiast z drugiej strony, to środowisko międzynarodowe, funkcjonowanie państwa w różnego rodzaju organizacjach międzynarodowych itp. jest źródłem wyzwań dla tychże państw. Zatem podejmowanie, realizacja wyzwań kształtuje w pewnym zakresie otoczenie podmiotu podejmującego działania, a samo otoczenie jest źródłem wyzwań dla tychże podmiotów.

Ewolucja środowiska międzynarodowego bliższego Polsce, fakt funkcjonowania w ramach zbiorowego systemu bezpieczeństwa, a także postępujące zmiany cywilizacyjne w wymiarze globalnym sprawiły, iż jako państwo środkowo-europejskie czynnie zaznaczające swoją obecność na

[324] Patrz: *Koncepcja strategiczna...*, op. cit., s. 4 z 14.
[325] Patrz: R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w kontekście jej członkostwa w NATO*, Warszawa 1999, s. 90-100.

arenie międzynarodowej stoimy dzisiaj w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa, które nie są tożsame z wyzwaniami i zagrożeniami identyfikowanymi jeszcze piętnaście lat temu. Zatem funkcjonowanie Polski w ramach zbiorowego systemu bezpieczeństwa, głównie członkostwo w NATO jest jednym z elementów wpływających na rodzaj i charakter wyzwań bezpieczeństwa w obliczu których, współcześnie, stoi Rzeczypospolita Polska – jest jednym ze źródeł współczesnych wyzwań dla Polski. Do głównych czynników determinujących pozycję i rolę państwa (Polski) w Sojuszu zalicza się położenie i warunki geograficzne (geostrategiczne), obszar i liczbę ludności[326]. Położenie geograficzne Polski powoduje, że znajdujemy się na głównym kierunku strategicznym Sojuszu, w sąsiedztwie dwóch jego najważniejszych strategicznych partnerów – Rosji i Ukrainy. Oczywiste jest więc, że nasze bezpieczeństwo będzie w znacznym stopniu funkcją relacji Sojuszu z tymi dwoma państwami. **Wyzwaniem dla Polski będzie więc aktywny udział w kształtowaniu pozytywnych relacji z najważniejszymi partnerami strategicznymi Sojuszu i jednocześnie naszymi sąsiadami – Rosją i Ukrainą.** Geostrategiczne położenie Polski ma także bardzo duże znaczenie, w aspekcie naszego członkostwa w strukturach europejskich ponieważ stawia nas w roli państw granicznych NATO i Unii Europejskiej. Z faktem tym wiąże się wiele wyzwań i potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski. Jak można sądzić jednym z powodów tak silnego poparcia Niemiec dla naszych dążeń integracyjnych był fakt, iż to one wówczas były państwem granicznym NATO i UE, a perspektywa członkostwa Polski w tych organizacjach umieszczała naszego zachodniego sąsiada w samym centrum integrującej się politycznie, gospodarczo i militarnie Europy. Położenie graniczne państwa w Sojuszu (inaczej niż usytuowanie w jego centrum) stawia je w szczególnej pozycji i powoduje, iż nałożone są na państwo szczególne zadania do realizacji w ramach Sojuszu. Logiczną konsekwencją staje się, iż w państwie granicznym w dużej mierze skupiać się będą wysiłki obronne Sojuszu. Zatem Polska, jako państwo graniczne może być w pierwszej kolejności narażona i zmuszona do reagowania na **sytuacje kryzysowe i wojenne mające swoje źródła po wschodniej stronie granicy.** Graniczne położenie Polski już w czasie pokoju stanowi źródło szczególnych wyzwań dla Polski związanych z reagowaniem na

[326] Więcej: B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999, s. 140.

dolegliwe dla bezpieczeństwa „pokojowe" zagrożenia, takie jak niekontrolowane migracje ludności, przemilczane przestępczość zorganizowaną, proliferację składników broni masowego rażenia itp.[27] Podobnie problematyka wyzwań ujmowana jest w strategii bezpieczeństwa narodowego, w której mowi się, iż **pojawiły się nowe wyzwania globalne związane przede wszystkim z napięciami i niestabilnością wywołanymi przez terroryzm międzynarodowy i proliferację broni masowego rażenia, a także nieprzewidywalną politykę reżimów autorytarnych i zjawisko „państw w stanie rozkładu", które w dużej mierze zaostrza groźbę terroryzmu międzynarodowego i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia**. Polska jako członek wspólnoty euroatlantyckiej jest wystawiona bezpośrednio na wynikające z tego zagrożenia. Nasze bezpieczeństwo w coraz większym stopniu zależy od skutków procesów globalizacji i fragmentaryzacji postępujących we współczesnym świecie. **Wyzwania dla bezpieczeństwa wiążą się w dużym stopniu z osłabieniem możliwości regulacyjnych państw** i organizacji międzynarodowych, pogłębiającą się polaryzacją poziomu rozwoju i życia między krajami bogatymi i biednymi, rosnącą na tym tle frustracją i niezadowoleniem społecznym[28]. Powyższe stwierdzenia potwierdzają, iż **jednym z podstawowych wyzwań dla Polski będą działania zmierzające do kształtowania właściwych uwarunkowań dla zachowania pokoju głównie w najbliższym otoczeniu międzynarodowym, ale i nie tylko**. Obok powyższego podstawowego wyzwania kształtującego właściwe uwarunkowania w najbliższym otoczeniu Polski, zgodnie z zaznaczonym powyżej tzw. efektem sprzężenia zwrotnego, zidentyfikować możemy wyzwania polityczno-militarne wynikające z otoczenia państwa. **Do podstawowych wyzwań polityczno-militarnych czasu pokoju, w obliczu których stoi Polska, należy zaliczyć wymagania i potrzeby wynikające z rozwoju sytuacji w otoczeniu Rzeczypospolitej Polskiej i dotyczące:**

1) Utrzymania odpowiedniego pod względem jakościowym, jak i ilościowym poziomu potencjału obronnego, tak aby minimalizować groźbę nacisków i szantażu politycznego, zapobiegać osłabieniu międzynarodowej pozycji państwa oraz zapewnić wsparcie dyplomacji.

[27] Por. Ibidem, s. 141.
[28] Patrz: *Strategia bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 2 z 15.

2) Wnoszenia stosownego do możliwości Polski wkładu w system obronny NATO, tak aby wzmocnić siłę i wiarygodność obronną Sojuszu oraz pozycje Polski, jako wiarygodnego sojusznika.
3) Umacniania instytucji i organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym działających w dziedzinie kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania do kształtowania bezpiecznego środowiska międzynarodowego.
4) Kontynuowania udziału Polski w międzynarodowych operacjach służących utrzymywaniu i wspieraniu pokoju oraz stabilizowaniu sytuacji w rejonach kryzysowych.
5) Przełamywania uprzedzeń i rozwijania współpracy z sąsiadami w sferze wojskowej w celu kształtowania bezpiecznego otoczenia strategicznego państwa[329].

Jakkolwiek racje mają twórcy cytowanej strategii bezpieczeństwa narodowego, w twierdzeniu, iż europejskie środowisko bezpieczeństwa rozwijało się w ostatnich latach w korzystnym kierunku, z punktu widzenia Polskich strategicznych celów. Znikła groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego w Europie, który zagrażałby bezpośrednio realizacji naszych aspiracji. Jako członek NATO dysponujemy solidnymi gwarancjami bezpieczeństwa, w przyjaznym duchu rozwijamy stosunki z sąsiadami. To również uzasadnione jest twierdzenie, iż stan bezpieczeństwa państwa w ujęciu długofalowym zależy w dużym stopniu od tego, jak to państwo radzi sobie z wyzwaniami, których kompleksowy charakter wymaga przedsięwzięć wykraczających poza tradycyjne instrumenty i metody strategii bezpieczeństwa, a działania na rzecz zachowania bezpieczeństwa nie zostaną zaprzestane nawet w sytuacji kiedy postrzegany i rzeczywisty poziom bezpieczeństwa jest wysoki. Wyzwania bezpieczeństwa czasu pokoju stojące przed Polską, nawet w sytuacji znacznego poziomu bezpieczeństwa[330] nie mogą być niezauważalne i lekceważone, a przeciwnie, permanentnie winny być podejmowane działania mogące nierzadko doprowadzić do wyzyskania z nich możliwych korzyści (szans) przy jednoczesnym niedopuszczeniu do wystąpienia sytuacji zagrażającej podstawowym interesom państwa. Należy je traktować jako element motywujący właściwe instytucje

[329] Patrz: Pkt. 2 Strategii obronności RP przyjętej przez RM dnia 23 maja 2000 r.
[330] Często wyrażane są poglądy, co wydaje się zgodne z prawdą, iż obecne uwarunkowania położenia geopolitycznego i geostrategicznego Polski są najkorzystniejsze od ponad trzystu lat.

państwowe i międzynarodowe do podjęcia określonych działań. Problematykę wyzwań i potencjalnych zagrożeń należy wiązać z zagadnieniami konsekwencji przewidywalnych zdarzeń. Często bowiem jest tak, iż występują trudności łączenia przewidywalnych zdarzeń z ich konsekwencjami. Problem ten polega na tym, że przewidywano rozpad Jugosławii, walkę partyzantów z reżimem komunistycznym w Angoli i Mozambiku, dalszy rozpad imperium rosyjskiego, wzrost potęgi państw azjatyckich. Nie przewidziano jednak, że ich następstwem może być odpowiednio: przerażająca wojna domowa, kryminalizacja ugrupowań partyzanckich, krwawe walki i zniszczenia, czy wreszcie bogacenie elit kosztem mas społecznych[331].

3.4. Zagrożenia kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym i niemilitarnym

Analizując koncepcję strategiczną NATO i strategię bezpieczeństwa narodowego RP, w częściach dotyczących wyzwań i zagrożeń, możemy się doszukać częstego, zamiennego, traktowania podobnych zjawisk, jako wyzwania i zagrożenia. W obu dokumentach trudno jest także doszukać się cech rozróżniających te pojęcia. Często zdarza się, iż te same zjawiska traktowane są przez jedne państwa, jako wyzwania, natomiast przez inne, jako zagrożenia. Nierzadko bowiem zagrożenia są ujmowane, jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Jednakże faktycznie część tych zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, co wyzwań dla polityki bezpieczeństwa państw, tzn. nowych sytuacji, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań. Ponieważ sytuacje takie jawią się w percepcji społecznej jako trudne, toteż zdarza się, że niesłusznie postrzegane są jako niebezpieczeństwa. Rozróżnienie zagrożeń od podobnie postrzeganych zjawisk, które stanowią tylko wyzwania, jest dość trudne, gdyż jedne i drugie bywają negatywnie wartościowane. Granica między niepewnością, a zagrożeniem jest dość

[331] W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności,* Warszawa 1999, s. 13.

płynna – zależy bowiem od określenia wartości, które podlegają ochronie, a także od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego[332].

W tej części pracy podjęto próbę zidentyfikowania głównych zagrożeń kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym oraz w niezbędnym zakresie zagrożeń pozamilitarnych.

Wiedząc, iż niepodejmowane wyzwania, stojące współcześnie przed szeroko rozumianym bezpieczeństwem Polski, przerodzić się mogą w zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, należy dokonać ich identyfikacji i poddać szczegółowej analizie, tak aby móc podjąć odpowiednie działania mające na celu likwidację ich negatywnych konsekwencji i wyzyskanie możliwych szans. Omówione w poprzednim punkcie **wyzwania polityczno-militarne** oraz w szczególnych sytuacjach wyzwania o szerszym charakterze, jeżeli nie zostaną w określonym czasie podjęte mogą zmienić się w łatwo wyobrażalne i wcale nie niemożliwe do zaistanienia **zagrożenia o charakterze polityczno-militarnym.**

Obecnie państwa, jak i organizacje międzynarodowe identyfikują podobne ogólne zagrożenia, jakie stoją przed bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym, wynikające z głównych tendencji, procesów i zmian zachodzących we współczesnym świecie. Prócz tych ogólnych zagrożeń, często wspólnych dla wielu różnych państw, identyfikowane są zagrożenia o charakterze bardziej indywidualnym - właściwe konkretnym państwom, będące pochodną uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych właściwych tylko tym państwom. R. Wróblewski **kryzysy polityczno-militarne** dzieli, z punktu widzenia źródeł i przyczyn zaistnienia, na wewnątrzsystemowe i zewnątrzsystemowe. Kryzysy wewnątrzsystemowe mają, jako swoje przesłanki (źródła) i przyczyny, zjawiska bezpośrednio związane z strukturą i wewnętrznymi funkcjami podmiotu (państwa). Obejmują one następujące podtypy:

1) Kryzysy na tle niepokojów społecznych.
2) Kryzysy wywołane przez grupy przestępcze (ugrupowania wywrotowe, dążące do przejęcia władzy w sposób niedemokratyczny, ugrupowania mafijne, ugrupowania terrorystyczne nie dążące do przejęcia całokształtu władzy w państwie lecz zapewnienia sobie wpływu na nią.

[332] R. Zięba, *Nowa instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 28.

Kryzysy zewnątrzsystemowe mają swoje przesłanki i przyczyny w zjawiskach występujących poza systemem, jakim jest państwo. Zjawiska te oddziaływują niekorzystnie z otoczeniem państwa, doprowadzając do destabilizacji jego zasadniczych funkcji. Obejmują one następujące podtypy kryzysów:

1) Kryzysy polityczno-militarne i wojny w państwach bezpośredniego sąsiedztwa Polski.
2) Kryzysy i wojny w dalszym otoczeniu Polski, na które nasze państwo zobowiązane jest do reakcji wskutek umów międzynarodowych – interwencja militarna[333].

W strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r. zaznacza się, iż istota zmian w środowisku bezpieczeństwa polega na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (np. wojna powszechna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Opracowane zestawienie najistotniejszych zagrożeń o charakterze ogólnym w Akademii Obrony Narodowej wskazuje, iż jego autorzy także wśród współczesnych zagrożeń identyfikują głownie zagrożenia nietypowe, inne od zagrożeń klasycznych. Oto one:

1) Terroryzm wewnętrzny i międzynarodowy.
2) Katastrofalne zmiany klimatyczne.
3) Masowe migracje.
4) Problemy surowcowe.
5) Procesy dezintegracji.
6) Przestępczość mafijna i niekontrolowane rozprzestrzenianie broni masowego rażenia.
7) Epidemie nowych chorób.
8) Konflikty w cyberprzestrzeni.
9) Militaryzacja kosmosu.
10) Turbulencyjne i nieprzewidywalne zmiany globalne[334].

Powyższe zagrożenia mogą stać się źródłem zagrożeń kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym. W niniejszej pracy podzielany jest pogląd traktujący kryzys polityczno-militarny, jako odmianę kryzysu społeczno-politycznego.

---

[333] R. Wróblewski (kier. nauk.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit, cz. II, *Warunki powstania kryzysów...*, op. cit., s. 42.

[334] B. Balcerowicz, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w kontekście jej członkostwa w NATO*, [w:] *Strategiczne koncepcje..*, op. cit., s. 4.

Przyjęto rozumienie kryzysu polityczno-militarnego, jako destabilizację funkcji systemu politycznego ze względu na konflikt w skali poniżej progu wojny. Zagrożenia kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym mogą mieć zatem różne podłoże: polityczne, społeczne, religijne, etniczne, ekonomiczne. Mogą mieć swój przebieg w najbliższym otoczeniu Polski i przejawiać się w pośrednim lub bezpośrednim oddziaływaniu na bezpieczeństwo Polski.

Przykładem pośrednich zagrożeń polityczno-militarnych bezpieczeństwa RP może być sytuacja, w której stronami konfliktu będą sąsiedzi Polski, a osiągnięcie celów jedna ze stron zamierza uzyskać na drodze rozstrzygnięć militarnych. Wówczas obszar Polski (nawet przejściowo) może stać się terenem działań wojennych - wbrew naszej woli. W ten sposób Polska może zostać wmanewrowana (uwikłana) w konflikt zbrojny innych państw, ponosząc tego określone konsekwencje. Natomiast za przykład bezpośredniego zagrożenia polityczno-militarnego bezpieczeństwa Polski możemy przytoczyć sytuację, w której inne państwo będzie dążyło do siłowego rozwiązania sytuacji konfliktowej dla osiągnięcia swoich celów lub wymuszenia pożądanych zachowań. Mogą one zmierzać m.in. do: wymuszenia na władzach RP określonych zachowań lub ustępstw (z rażącym naruszeniem jej interesów); świadomego doprowadzenia do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Polsce; sprowokowanie wystąpienia zbrojnego naszego państwa w obronie jego racji stanu[335].

Istota i charakter zagrożeń nowego typu sprawia, iż nie zawsze możemy je jednoznacznie sklasyfikować. Wystąpić mogą często wątpliwości, czy dane zagrożenie można zaliczyć do zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym, czy do zagrożeń niemilitarnych. Wydaje się, iż jest to dość istotny problem, którego rozwiązanie uporządkowałoby kwestie natury terminologicznej. Uporządkowanie tej problematyki głównie w sferze normatywnej, przez przyjęcie jednoznacznych kryteriów podziału pozwoliłoby na przyjęcie konkretnych procedur postępowania właściwych danemu rodzajowi zagrożenia. Należy sądzić, iż w wielu przypadkach o zaliczeniu do konkretnej grupy zagrożeń danego zdarzenia może decydować sytuacja i jej rozwój. W początkowej fazie zdarzenie kryzysowe może być traktowane, rozpoznawalne i rzeczywiście takim być, jako zagrożenie o charakterze niemilitarnym, w następnych fazach wraz z rozwojem sytuacji może być postrzegane,

---

[335] Patrz: S. E. Dworecki, M. Z. Kulisz, J. Berny, *Wpływ współczesnych konfliktów zbrojnych na politykę bezpieczeństwa państwa (Aspekt prognostyczny)*, Warszawa 1999, s. 79.

jako zagrożenie o charakterze polityczno-militarnym. Przykładem zjawiska, z którym są trudności w zaklasyfikowaniu do poszczególnej grupy zagrożeń może być zjawisko terroryzmu, równie często postrzegane, jako zagrożenie polityczno-militarne lub o charakterze niemilitarnym. Także w innych państwach jest ono różnie postrzegane i klasyfikowane. Wydaje się, iż także tutaj należy każdy przypadek rozpatrywać indywidualnie, a zaliczenie konkretnego **aktu terroryzmu** do danej grupy zagrożeń zależeć będzie od czynników takich, jak: natężenie, skala, użyte środki i wreszcie od uzasadnienia, kontekstu sytuacyjnego i celu jakiemu ma służyć. W niniejszej pracy akty terroryzmu o dużym natężeniu, dokonane środkami bojowymi (np. atak rakietowy) na dużą skalę, obejmujący swym zasięgiem cześć obszaru państwa zaliczane będą do zagrożeń typu polityczno-militarnego. Następnie w zależności od miejsca z którego nastąpił atak i od podmiotu dokonującego, oraz od uzasadnienia ataku możemy dokonać podziału na ataki terrorystyczne należące do grupy zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych.

Obecnie nie występuje jedna, ogólnie przyjęta definicja terroryzmu, przeciwnie w literaturze można spotkać dziesiątki prób definicji tego zjawiska. Co nawet jest zrozumiałe biorąc pod uwagę złożoność, wielopłaszczyznowość i wielowątkowość zjawiska terroryzmu. Zatem, zgodne z prawdą będzie stwierdzenie, iż terroryzm jest tak złożonym zjawiskiem, którego istotę najłatwiej można oddać tylko w ogólnej i prostej definicji, posługując się ogólnymi cechami ją identyfikującymi. Używając bardziej konkretnych cech, dążąc do sprecyzowania pojęcia z reguły dochodzimy do definicji wycinkowych nie określających w pełni znaczenia terminu. Za przykład takiej definicji może posłużyć definicja ujmująca zjawisko terroryzmu, jako formę przemocy polegająca na przemyślanej akcji wymuszenia bądź zastraszania rządów lub określonych społeczeństw w celach politycznych, ekonomicznych i innych[336].

Rozpatrując istotę terroryzmu zorganizowanego i niezorganizowanego można wskazać na listę jego potencjalnych celów. Pozwoli to na pełniejsze ukazanie tego zjawiska oraz działań państw zmierzających do jego ograniczenia. W związku z globalnym charakterem stosunków międzynarodowych kolejne akty terroru będą prawdopodobnie wymierzone w:

1) Centra polityczne i ekonomiczne państwa.
2) Systemy informatyczne przesyłu i przechowywania danych.

---

[336] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* Warszawa 2002, s. 152.

3) Infrastrukturę przemysłową, w tym gazo- i ropociągi.
4) Szlaki komunikacyjne.

Zakres tych celów uświadamia skalę trudności, jaka jest do pokonania przez państwo po to by zabezpieczyć swe bezpieczeństwo[337].

Opierając się na wynikach pracy naukowo-badawczej „Kappa" współcześnie możemy zidentyfikować następujące **zagrożenia kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym dla bezpieczeństwa Polski.** Będą to:

1) Kryzysy polityczno-militarne w ramach kryzysu społeczno-politycznego w RP.
2) Terroryzm skierowany przeciwko RP.
3) Destabilizacja /kryzys/ w pobliżu granic RP.
4) Konflikt poza obszarem RP – udział w międzynarodowej interwencji zbrojnej[338].

Kryzysem polityczno-militarnym powstałym w wyniku rozwoju kryzysu społeczno-politycznego będą starcia zbrojne wewnątrz państwa z siłami naruszającymi porządek konstytucyjny państwa i operacje antyterrorystyczne. W prawie międzynarodowym przyjęte jest, iż rozwiązywanie, likwidacja wszelkich odmian kryzysu społeczno-politycznego występujących na obszarze jednego państwa należy tylko do właściwości tego państwa. Także w Sojuszu Północnoatlantyckim nie przewiduje się wzajemnej pomocy sojuszniczej przy tego typu zagrożeniach. Kryzys społeczno-polityczny może mieć różną postać, mogą to być starcia zbrojne wewnątrz państwa z siłami naruszającymi porządek konstytucyjny państwa. Użycie sił antykryzysowych wewnątrz państwa może być reakcją na: niedemokratyczne próby zmiany ustroju państwowego, groźne zamieszki wewnątrzpaństwowe np. z udziałem grup nacjonalistyczno-faszystowskich, czy grup przestępczych. Przykładem kryzysu polityczno-militarnego należącego do kategorii kryzysu społeczno-politycznego będzie również operacja antyterrorystyczna podjęta przeciwko rodzimym strukturom mafijnym i przestępczości zorganizowanej w sytuacji, kiedy stosowanie zwyczajnych procedur przez służby porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości nie jest skuteczne, a życie wewnętrzne

[337] R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, J. Gryz, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa XXI wieku*, Warszawa 2004, s. 22-23.
[338] Patrz: R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit.; R. Wróblewski, *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Warunki powstania kryzysów...*, op. cit. oraz B. Balcerowicz, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit., [w:] *Strategiczne koncepcje...*, op. cit., s. 34a.

państwa jest sparaliżowane przez działania tych struktur[339]. Problematyka sytuacji kryzysu społeczno-politycznego regulowana jest przez prawo wewnętrzne danego państwa. W Polsce są to głównie ustawy o stanach nadzwyczajnych uchwalone w 2002 r.

Terroryzm skierowany przeciwko RP. W sytuacji gdy jesteśmy członkiem NATO, UE, szerokiej koalicji w walce z terroryzmem oraz bierzemy czynny udział w wielu przedsięwzięciach poza granicami kraju na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, jesteśmy narażeni bardziej niż kiedykolwiek na akty terroryzmu skierowane bezpośrednio na terytorium Polski. Celem aktów terroryzmu skierowanych na terytorium RP może być realizacja różnorakich, co do charakteru żądań, wymuszanie określonych ustępstw, a nawet wspieranie określonych grup wewnątrzpaństwowych zmierzających do zmiany istniejącego układu politycznego, co więcej doprowadzenie do zmiany rządu, czy rozbicie koalicji antyterrorystycznej[340]. Ataki terrorystyczne mogą występować na szeroką skalę i obejmować dużą część terytorium państwa, przeprowadzane mogą być nawet z użyciem najnowocześniejszych środków bojowych (atak rakietowo-lotniczy), włącznie z użyciem broni masowego rażenia. W przypadku ataku terrorystycznego na Polskę należy zakładać duże zainteresowanie rozwiązaniem sytuacji kryzysowej oraz ścisłą współpracę sojuszników, włącznie z bezpośrednim zaangażowaniem.

Destabilizacja /kryzys/ w pobliżu granic RP. Mogą pojawiać się próby wciągnięcia Polski w obszar niepokojów i sporów państw trzecich, próby mogą polegać m.in. na mniej lub bardziej maskowanych prowokacjach; penetracji terytorium państwa przez grupy przestępcze lub nieregularne grupy zbrojne; wszczynaniu incydentów granicznych itp. Nawet w przypadku braku celowych działań przeciwko Polsce i jej interesom odczuwalne będą skutki tego typu zjawisk. Należy liczyć się z istotnym obniżeniem bezpieczeństwa RP (zarówno w wymiarze niemilitarnym, jak i militarnym)[341]. W sytuacji wysokiej destabilizacji w najbliższym otoczeniu Polski należy oczekiwać pełnego zaangażowania Sojuszu w opanowaniu narastającego kryzysu i doprowadzenie do wymaganego stanu stabilizacji.

---

[339] Patrz: R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit., s. 95.

[340] Wymownym przykładem tego może być atak terrorystyczny z dnia 11 marca 2004 r. w Madrycie. Wówczas rządząca w Hiszpanii i mająca przewagę w sondażach partia Ludowa w wyborach 15 marca 2004 r. przegrywa (a więc w kilka dni od ataku terrorystycznego traci poparcie większości społeczeństwa) z partią Socjalistyczną, zapowiadającą wycofanie wojsk z Iraku.

[341] B. Balcerowicz, *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku* „Kappa", cz. II, *Strategiczne koncepcje systemu obrony*, Warszawa 1999, s. 147.

Wiązałoby się to z uruchomieniem planowego procesu podnoszenia gotowości i równoważenia sił NATO w rejonie pod warunkiem, że zamiary polityczno-wojskowe zostaną w porę uzgodnione. Celem podejmowanych przez Sojusz działań polityczno-wojskowych byłoby zabezpieczenie państw członkowskich przed skutkami rozwijającego się kryzysu (możliwe przygotowanie i prowadzenie operacji wymuszającej pokój, m.in. z terytorium Polski)[342].

Konflikt poza obszarem (w dalszym otoczeniu) RP – udział w międzynarodowej interwencji zbrojnej. Zakłada się, iż udział Polski możliwy będzie w ramach międzynarodowej interwencji, mającej na celu zaprowadzenie pokoju i niedopuszczenie do nasilenia konfliktu. Dla zgodności takiej interwencji z prawem międzynarodowym, wymagana będzie np. zgoda Organizacji Narodów Zjednoczonych wydana w formie rezolucji. Z konfliktem poza obszarem (w dalszym otoczeniu) RP, nie będą wiązały się nadzwyczajne przedsięwzięcia w Polsce związane z przygotowaniem państwa do funkcjonowania w sytuacji szczególnych zagrożeń. Możliwe będą jedynie działania związane z przygotowaniem, wysłaniem i udziałem wydzielonych sił w międzynarodowej interwencji zbrojnej.

3.5. Zagrożenia wojenne

Za autorami pracy naukowo-badawczej „Kappa" zdefiniowane zostały i opisane dwa typy możliwych wojen, tj. wojna powszechna i wojna – konflikt lokalny. Wygenerowano dziewięć możliwych scenariuszy zagrożeń wojennych.

Możliwe scenariusze zagrożeń wojennych to:

1) Strategiczny atak jądrowy na państwa NATO.
2) Taktyczny atak jądrowy na wybrane państwo NATO.
3) Agresja konwencjonalna połączona z atakiem taktyczną bronią jądrową mocarstwa lub koalicji państw na Sojusz jako całość.
4) Agresja konwencjonalna mocarstwa lub koalicji państw na Sojusz jako całość.
5) Agresja konwencjonalna państwa z otoczenia NATO na Polskę.

[342] B. Balcerowicz, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit., [w:] *Strategiczne koncepcje..*, op. cit., s. 34.

6) Ograniczona agresja konwencjonalna państwa z otoczenia NATO na Polskę.
7) Ograniczona agresja konwencjonalna państwa z otoczenia NATO na jedno lub kilka państw NATO (bez Polski).
8) Agresja o charakterze terrorystycznym na Polskę przy użyciu rakiet i/lub lotnictwa.
9) Agresja o charakterze terrorystycznym przy użyciu rakiet i/lub lotnictwa na inne państwa (państwo) NATO[343].

Następnie za autorami projektu „Kappa" zastosowano trzy grupy kryteriów:

1) Kryterium rodzaju:
   - wojna powszechna;
   - wojna – konflikt lokalny;
   - kryzys.
2) Kryterium stopnia zaskoczenia:
   - z zaskoczenia;
   - w wyniku narastania kryzysu.
3) Kryterium miejsca:
   - Polska ze względu na położenie geograficzne w roli centralnej;
   - Polska ze względu na położenie w roli peryferyjnej.

Zastosowanie powyższych kryteriów pozwoliło ograniczyć liczbę możliwych scenariuszy wojennych do sześciu (trzy – **wojna powszechna** i trzy – **wojna konflikt lokalny**). W ramach wojny powszechnej przyjęto trzy scenariusze: **Polska ofiarą agresji z zaskoczenia, obszar RP w centrum działań wojennych; RP obiektem agresji wynikłej z długotrwałego narastania konfliktu w Europie Środkowo-Wschodniej oraz RP, jako peryferyjny uczestnik wciągnięty w konflikt poza własnym terytorium.** Możliwość wystąpienia wojny – konfliktu lokalnego przewidziano także w trzech scenariuszach: **jako przygraniczny konflikt zbrojny; ograniczona agresja na RP, jako skutek jej zaangażowania w rozwiązywanie innego konfliktu poza własnym terytorium oraz agresja rakietowo-lotnicza na terytorium RP.**

W oparciu o analizę uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, głównie poprzez analizę sytuacji międzynarodowej, współcześnie

[343] Ibidem, s. 10.

zgodnie przyjmuje się, iż obecnie, z możliwych zagrożeń wojennych bezpieczeństwa Polski, do najmniej prawdopodobnych zalicza się wojnę powszechną. Prawdopodobieństwo wejścia Polski w dwustronny konflikt zbrojny wydaje się być mało prawdopodobne[344]. Scenariusz, w którym **Polska jest ofiarą bezpośredniej agresji z zaskoczenia**, jest jednym z trzech założonych scenariuszy wojny powszechnej. Rozwój sytuacji w tym przypadku może przybrać obrót nieoczekiwany, nie mieszczący się w kategoriach logicznego przewidywania. Społeczność międzynarodowa, (w tym organizacje międzynarodowe) zostanie całkowicie zaskoczona gwałtowną zmianą warunków. Rozwojem sytuacji zaskoczony zostanie też Sojusz Północnoatlantycki, co opóźni jego reakcję. Również cel agresji (polityczny) może być pierwotnie mało czytelny, może nim być np. zmiana układu sił w regionie[345]. Zakłada się, iż reakcja Sojuszu, jakkolwiek nie natychmiastowa, będzie w tym przypadku jednoznaczna zmierzająca do wypełnienia postanowień art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Po pierwszym etapie, w którym możliwe, iż Polska zmuszona będzie samodzielnie odpierać agresje przeciwnika, zakłada się, iż Sojusz zdecyduje się na natychmiastowe wykonane odwetowych uderzeń i przeprowadzenie operacji zmierzających do odparcia przeciwnika i w efekcie zmierzające do wymuszenia pokoju[346].

Kolejnym założonym scenariuszem wojny powszechnej jest **agresja na Polskę będąca wynikiem długotrwałego narastania konfliktu (kryzysu) w Europie Środkowo-Wschodniej.** Jest to bardziej prawdopodobny scenariusz wojny powszechnej od poprzedniego, zakładającego bezpośrednią agresję z zaskoczenia. Zakłada się, iż agresję poprzedzi okres narastania kryzysu pomiędzy stronami przyszłego kryzysu. Można przyjąć, że od pojawienia się symptomów zbliżającego się zagrożenia do momentu ataku zbrojnego może upłynąć od kilku tygodni do dwóch miesięcy. Jest to czas niezbędny do wykształcenia się woli agresji zbrojnej w ramach ośrodka decyzji politycznej państwa nieprzyjacielskiego oraz niezbędne do przygotowania planistyczno-technicznego sił zbrojnych i całego kraju do wojny[347]. W tym okresie mogą być kierowane w stronę Polski próby zastraszenia oraz

---

[344] Patrz: F Gołembski, *Rozwój sytuacji międzynarodowej i ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa Polski w horyzoncie lat 2005-2020*, Warszawa 2000, s. 11.
[345] B. Balcerowicz (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. II, *Strategiczne koncepcje...*, op. cit., s. 122.
[346] Więcej: Ibidem, s. 122-125.
[347] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. I, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit., s. 91.

podejmowane działania zmierzające do destabilizacji funkcjonowania państwa i o charakterze prowokacyjnym mające na celu sprowokowanie państwa polskiego do zachowań niezgodnych z prawem międzynarodowym.

Celem działań militarnych przeciwnika może być stworzenie nowej jakościowo sytuacji polityczno-militarnej. Będzie się on starał osiągnąć to przez opanowanie części terytorium Polski (...). Przewiduje się, że reakcje na narastanie zagrożenia będą bardzo różne, nie zawsze zdecydowane i jednoznaczne. Z pewnością jednak we właściwym czasie uruchomione zostaną plany równoważenia sił (tworzenia równowagi)[348]. Funkcjonowanie państwa wraz z zaostrzaniem się sytuacji (wzrostem zagrożenia) będzie ewoluowało w kierunku właściwym dla funkcjonowania państwa w warunkach stanu wojennego i jego obrony.

W ramach wojny powszechnej autorzy projektu „Kappa" zakładają scenariusz z **Polską, jako peryferyjnym uczestnikiem wciągniętym w konflikt poza własnym terytorium.** W wyniku założonych, niekoniecznie możliwych do przewidzenia przyczyn może dojść do wybuchu konfliktu zbrojnego, w którym nasz kraj pierwotnie nie będzie uczestniczyć, lecz któryś z sojuszników. Polska na mocy zobowiązań sojuszniczych, stanie się jednak jego stroną. W konflikt zbrojny (wojnę) może być sukcesywnie wciągnięta coraz większa liczba państw, a Sojusz Północnoatlantycki albo od początku, albo w późniejszej fazie wojny stanie się jednym z głównych jego aktorów. Państwa nienatowskie znajdujące się w otoczeniu RP mogą pozostać bądź neutralne, bądź wrogie Sojuszowi[349]. Epicentrum, główny teatr omawianego rodzaju wojny powszechnej miałby miejsce poza Polską, na odległych, od jej granic, obszarach geograficznych. Jednak przy niekorzystnym rozwoju sytuacji w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej, w bezpośredniej styczności Polski, a nawet na jej terytorium mogłyby być prowadzone działania wojenne o drugorzędnym znaczeniu. W takiej sytuacji część sił NATO (głównie narodowych z obszaru działań) byłoby wiązane przez niewielkie siły wrogie Sojuszowi. W takim przypadku, gdy główny punkt ciężkości wojny znajdować będzie się z dala od granic Polski, także główny wysiłek sił Sojuszu zostanie skoncentrowany na tym obszarze, a działania wojenne prowadzone na naszym terytorium lub w jego bezpośredniej styczności prowadzone mogą być w oparciu o

---

[348] B. Balcerowicz (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. II, *Strategiczne koncepcje...*, op. cit., s. 126.
[349] Ibidem, s. 128.

własne siły (bez wsparcia lub z minimalnym wsparciem ze strony sojuszników). Możliwy jest rozwój wydarzeń, wg którego nawet przy niekorzystnej sytuacji wojennej w kraju część sił narodowych będzie wykorzystana poza jego terytorium, a pozostała część będzie prowadziła działania obronne w państwie.

Organizatorem operacji (kampanii) obronnej na naszym terytorium, według obecnych założeń, powinno być dowództwo sojusznicze; nie można jednak wykluczyć zwiększenia czynnika narodowego[350].

Możliwość wystąpienia wojny – konfliktu lokalnego przewidziano także w trzech scenariuszach. Pierwszy, **jako przygraniczny konflikt zbrojny.** Konflikt poprzedzony będzie przypuszczalnie postępującą destabilizacją, narastającym kryzysem w stosunkach z jednym lub kilkoma państwami (w tym sąsiadami). Przyczyny i podłoże tego zjawiska mogą być bardzo zróżnicowane. Może nastąpić mniej lub bardziej spodziewane użycie siły zbrojnej lub też potęgujące się akty dywersji, sabotażu, prowokacji. Możliwa jest utrata kontroli władz państwa ościennego nad armią, porządkiem wewnętrznym itp. Możliwa jest również nieopanowana migracja ludności. W konflikcie takim może uczestniczyć dwóch lub więcej aktorów zarówno państw, jak też organizacji niepaństwowych[351]. Zakłada się, iż tego typu konflikt zbrojny poprzedzony będzie okresem destabilizacji w stosunkach pomiędzy stronami przyszłego konfliktu. Możliwość przerodzenia się sytuacji kryzysowej w konflikt zbrojny nie powinna stanowić zaskoczenia dla władz RP. Źródeł konfliktu może być bardzo wiele, o różnym charakterze, a przy szybkim i burzliwym rozwoju sytuacji kryzysowej często mogą one być trudne do zidentyfikowania. Zakres i siła agresji nie pozwolą zapewne na opanowanie całego terytorium państwa, czy nawet większej jego części.

Zapewne sojusznicy Polski będą zaangażowani (dyplomatycznie i militarnie) w szybkie rozwiązanie konfliktu. W kraju zostanie rozwinięty system obronny państwa, szczególnie w obszarach państwa objętych konfliktem. Na części terytorium państwa, objętej konfliktem, może być wprowadzony stan wojenny.

Kolejnym założonym scenariuszem wojny – konfliktu lokalnego jest **ograniczona agresja na RP, jako skutek jej zaangażowania w rozwiązywanie innego konfliktu poza własnym terytorium.** W przypadku konfliktu poza granicami Polski,

---

[350] B. Balcerowicz, *Zagrożenia kryzysowe i wojenne...*, op. cit., [w:] *Strategiczne koncepcje..*, op. cit., s. 30.

[351] B. Balcerowicz (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. II, *Strategiczne koncepcje...*, op. cit., s. 131-132.

a z udziałem jej sojuszników, możliwa jest sytuacja, iż będziemy zobowiązani na mocy Traktatu Północnoatlantyckiego do udzielenia pomocy sojusznikom. Z chwilą przystąpienia RP do wypełniania zobowiązań sojuszniczych należy liczyć się z możliwością agresji na nasz kraj (...). Jej celem może być nie tyle (jak w poprzednim scenariuszu) zmiana polityki Polski i wyłuskanie jej z koalicji, co osłabienie Sojuszu, wiązanie znacznych jego sił. W spektrum celów może znaleźć się również destabilizacja kraju. Agresja może przybrać postać lokalnej operacji (akcji) o ograniczonym rozmachu i ewentualnie o cechach nieregularnych[352]. Także inni teoretycy wojskowi zakładają bardziej realną możliwość zaangażowania się Polski w konflikt regionalny z uwagi na zobowiązania sojusznicze[353]. Podobnie, jak w poprzednim scenariuszu może być wprowadzony stan wojenny na części terytorium państwa i rozwinięty system obronny państwa, głównie w części objętej konfliktem. Działania narodowe będą skoordynowane z działaniami sojuszniczymi. Na terytorium Polski (odgrywającym, ze względu na swoje położenie, rolę drugorzędną) główny wysiłek działań należał będzie do sił narodowych, przy możliwym niewielkim wsparciu sił NATO działających w innym, pierwszoplanowym obszarze.

Agresja rakietowo-lotnicza na terytorium RP. Do tego typu zdarzenia może dojść w okresie szczególnego napięcia, poprzedzonego istotnymi zmianami w układach politycznych[354]. W tej sytuacji użycie siły militarnej nie zawsze będzie jednoznaczne i uzasadnione dla wszystkich ugrupowań politycznych w państwie, jak i dla sojuszników. Różne postrzeganie sytuacji kryzysowej może prowadzić do niejednoznacznych zachowań sojuszników i sił politycznych w kraju. Uderzenia rakietowo-lotnicze mogą mieć na celu destabilizację funkcjonowania państwa i wywarcie uczucia strachu w społeczeństwie. Celem uderzeń mogą być wybrane obiekty publiczne, niekonieczne o dużym znaczeniu militarnym, zniszczenie których mogłoby zakłócić funkcjonowanie państwa lub wywołać duże oddziaływanie psychologiczne. Agresja rakietowo-lotnicza może, prócz destabilizacji władzy państwowej, czy stworzenia psychozy społecznej, mieć na celu wymuszenie na władzach państwa pewnych zachowań politycznych (działań, zaniechań, ustępstw itp.). Może też stanowić element poprzedzający późniejszą agresję na szerszą skalę.

---

[352] Ibidem, s. 135.
[353] Por. F Gołembski, *Rozwój sytuacji międzynarodowej...*, op. cit., s. 12-13.
[354] B. Balcerowicz (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., cz. II, *Strategiczne koncepcje...*, op. cit., s. 138.

Przy identyfikacji podmiotu dokonującego agresję omawianego rodzaju na Polskę oraz znajomości jej rzeczywistych przyczyn i źródeł należy oczekiwać szybkiego i jednoznacznego zaangażowania politycznego i militarnego sojuszników.

3.6. Konkluzje

Dokonana w niniejszym rozdziale analiza trendów rozwojowych współczesnego świata oraz sytuacji polityczno-militarnej Europy w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa Polski wskazuje, iż w najbliższej perspektywie czasowej groźba wybuchu wojny powszechnej na dużą skalę z udziałem Polski jest mało prawdopodobna, jakkolwiek niewykluczona. Współcześnie groźba wybuchu wojny powszechnej została zastąpiona wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia zagrożeń innego rodzaju. W obecnej sytuacji międzynarodowej przy dość niskim prawdopodobieństwie wystąpienia wojny powszechnej z zagrożeń wojennych bezpieczeństwa Polski o zwiększonym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia wymienić można wojnę – konflikt lokalny, omawiany w niniejszym rozdziale za autorami projektu badawczego „Kappa" w trzech scenariuszach: **jako przygraniczny konflikt zbrojny; ograniczona agresja na RP, jako skutek jej zaangażowania w rozwiązywanie innego konfliktu poza własnym terytorium oraz agresja rakietowo-lotnicza na terytorium RP.** Uzasadniony jest jednak pogląd, iż w obecnej sytuacji międzynarodowej Polska nie może przygotowywać się li tylko do konfliktu o małej intensywności, lokalnego, w strefie przygranicznej. Takie podejście może okazać się całkowicie błędne w przypadku destabilizacji stosunków międzypaństwowych i międzynarodowych Euroazji. Zgodnie z clausewitzowską tezą, zagrożenia militarne za strony jakiegokolwiek z państw są pochodną m.in. jego polityki, a cele polityki państw nie zawsze są wyraźnie określone, a ponadto nie są pozbawione niebezpieczeństwa gwałtownych zmian (np. przy gwałtownych zmianach ekip rządzących w geopolitycznym otoczeniu Polski)[355]. Wtedy wzrosnąć może

[355] Za przykład może posłużyć „pomarańczowa rewolucja" na Ukrainie w 2004/2005 r. W sytuacji niekorzystnego rozwoju wydarzeń łatwo wyobrażalny był scenariusz inny niż pokojowe zakończenie kryzysu.

ryzyko wybuchu konfliktu o dużej lub średniej intensywności, a Polska mogłaby okazać się państwem bezbronnym[356].

Należy pamiętać, iż wysoka zdolność właściwego przewidywania rozwoju sytuacji międzynarodowej i wewnątrzpaństwowej stanowi istotny warunek dla podejmowania trafnych decyzji i skutecznego przeciwdziałania sytuacjom konfliktowym mogącym być źródłem zagrożeń kryzysowych i wojennych państwa. Z tego też powodu w niniejszym studium podkreśla się wagę dwóch elementów pojęcia bezpieczeństwa: realnego stanu bezpieczeństwa i percepcji stanu zagrożenia (poziomu bezpieczeństwa)[357]. Przy czym realny stan bezpieczeństwa można określić obiektywnym, a percepcję stanu zagrożenia subiektywnym postrzeganiem rzeczywistości. Element percepcji bezpieczeństwa stawiany powinien być wyżej. Rozumiany, jako zdolność postrzegania (odbierania) stanu zagrożenia, gdzie postrzegany stan zagrożenia winien odpowiadać (lub być najbliższy) realnemu zagrożeniu. Element percepcji bezpieczeństwa jest istotny ponieważ wpływa na późniejsze ewentualne zachowania (reakcję) podmiotu postrzegającego zagrożenia. Innymi słowy to, jak postrzegamy własne bezpieczeństwo i identyfikujemy główne zagrożenia tego bezpieczeństwa wpływa na podejmowane przez nas działania mające na celu zapewnienie tego bezpieczeństwa. Zatem zła ocena bezpieczeństwa państwa i mylna identyfikacja stojących przed nim zagrożeń będą w konsekwencji skutkowały podejmowaniem niewłaściwych działań i błędnych decyzji w tym zakresie, co w następstwie może doprowadzić do rzeczywistego (realnego) obniżenia poziomu bezpieczeństwa.

Zatem posiadając nawet niepełny obraz przyszłych, interesujących nas zjawisk zwiększa się możliwość podejmowania określonych decyzji i wprowadzania właściwych rozwiązań dających stosunkowo wysoką pewność odpowiedniego funkcjonowania tworzonego systemu w nowych, dotychczas nie występujących warunkach. Wskazuje się przy tym na przydatność opracowywania scenariuszy bezpieczeństwa państwa, zaznaczając, iż scenariusze powinny wskazywać przyszłe, możliwe stany państwa i jego otoczenia, przyczyniać się do wykrycia potencjalnych możliwości działania państwa w zmieniającym się otoczeniu oraz umożliwić wyznaczenie kierunków zmian systemowych, aby państwo mogło przeciwstawić się

[356] S. E. Dworecki, M. Z. Kulisz, J. Berny, *Wpływ współczesnych konfliktów...*, op. cit., s. 73.
[357] Por. A. D. Rotfeld, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP w nowych warunkach międzynarodowych: nowe wyzwania, nowe zadania* (wykład inauguracyjny rok akademicki 2003/2004 w Akademii Obrony Narodowej, opublikowany w ZN AON 4/2003).

skutecznie zagrożeniom oraz efektywnie wykorzystać pojawiające się szanse[358]. Należy także zgodzić się z tezą, iż większość współczesnych zagrożeń i ich skutki dotyczą wszystkich. Stąd też polityka i strategia przeciwstawiania się zagrożeniom bezpieczeństwa państwa powinna być wspólna, mieć charakter regionalny, a nawet (w pewnym stopniu) globalny. Dotychczasowy pogląd - każdy troszczy się o swoje państwo i naród żyjący w jego granicach - jest w sprzeczności z globalnym charakterem większości zagrożeń współczesnego świata[359].

Jednak tworzenie systemów zbiorowego bezpieczeństwa jest bardzo trudne, a niektóre ze współcześnie istniejących rozwiązań wymaga gruntownych zmian. Potwierdza to przykład ONZ, która miała być prawno-instytucjonalnym kośćcem nowego porządku międzynarodowego zapewniając bezpieczeństwo wszystkim swoim członkom. Bezradność ONZ, a ściślej jej członków, w obliczu konfliktów w różnych regionach świata na początku lat 90-tych ujawniła, iż przyczyny tej słabości tkwią immanentnie w jej konstrukcji. Zapisany w Karcie NZ system bezpieczeństwa zbiorowego jest niemożliwy do osiągnięcia w społeczności liczącej niemal 200 suwerennych państw[360]. Zatem zauważalna jest tu niełatwa do pogodzenia sprzeczność pomiędzy regionalnym, globalnym charakterem współczesnych zagrożeń, a trudnością w tworzeniu zbiorowych systemów bezpieczeństwa. Ponadto przy zauważalnej współcześnie dużej wrażliwości struktur państwowych na zmiany zachodzące w środowisku zewnętrznym, państwom szczególnie takim, jak Polska trudno jest opierać własne bezpieczeństwo li tylko na własnych siłach[361].

W Polsce instytucje zajmujące się: analizą sytuacji międzynarodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, rozpoznawaniem (identyfikacją) zagrożeń bezpieczeństwa państwa znajdują się głównie w obrębie władzy wykonawczej. W dużym stopniu, poprzez charakter i wyniki swojej działalności wpływają one na percepcję bezpieczeństwa przez inne podmioty. Odpowiednie mechanizmy prawne winny zapewniać współpracę między tymi instytucjami w opracowywaniu wyników analizy uwarunkowań bezpieczeństwa

---

[358] R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych...*, op. cit., s. 24.

[359] Patrz: R. Kulczycki, *System bezpieczeństwa RP XXI wieku – założenia,* [w:] Pr. zb., *Zagrożenia, polityka...*, op. cit., Warszawa 2003, s. 145.

[360] Więcej: R. Kuźniar, *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, op. cit., [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, op. cit., s. 287.

[361] Obecnie członkostwo Polski w strukturach bezpieczeństwa zbiorowego, głównie w NATO stanowi poważne wzmocnienie poziomu zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

narodowego i międzynarodowego w tym rozpoznawania (identyfikacji) zagrożeń bezpieczeństwa Polski, a także współpracę między odpowiednimi instytucjami rządowymi i pozarządowymi. Obecnie, w strukturach władzy wykonawczej, powyższą analizą zajmują się m.in.: ABW, AW, WSI oraz w pewnym stopniu Departamenty poszczególnych ministerstw (Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych), odpowiednie komórki Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departamenty Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a także, należące do organów władzy ustawodawczej, właściwe Komisje Sejmowe i Senackie. Organem opiniodawczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności służb specjalnych jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działające przy RM[362].

Należy uznać za poważne uchybienie, iż przy dość znacznej ilości struktur właściwych w zapewnieniu rozpoznania realnych i potencjalnych źródeł zagrożeń bezpieczeństwa państwa brak jest typowo specjalistycznego organu, do którego należałaby kierowanie i koordynacja działań, a także bezpośrednia analiza sytuacji międzynarodowej w kontekście bezpieczeństwa państwa. Funkcjonuje wspominane Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, ale w zakresie koordynacji działań służb specjalnych organ ten może jedynie wyrazić swoją opinię. Natomiast organ ten nie posiada kompetencji decyzyjnych umożliwiających mu koordynację działalności służb w sposób zwiększający ich efektywność.

Pamiętamy, że wyjątkową odpowiedzialnością obciążone są właśnie naczelne organy polityczne. Do ich kompetencji bowiem należy ocena potencjalnych zagrożeń oraz określenie środków zaradczych stosownie do zagrożeń i możliwości państwa. Ściśle z tym związany jest wybór odpowiedniej strategii obronnej, co w konsekwencji wiąże się z wielkością potencjału obronnego państwa utrzymywanego w czasie pokoju[363].

Istotnym jest przy tym również fakt, iż ogólnie sytuacja międzynarodowa, jak również bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe należą do zjawisk dynamicznych, ulegających ciągłym zmianom, natomiast wszelkie organizacje,

---

[362] Art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 z póź. zm.).
[363] B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością...*, op. cit., s. 18.

instytucje są statyczne[364], dlatego także z tego powodu winne one być permanentnie zmieniane, reformowane w celu zapewnienia optymalnej realizacji zadań na rzecz zapewniania bezpieczeństwa państwa.

Dokonana identyfikacja zagrożeń militarnych bezpieczeństwa Polski początku XXI wieku wskazuje, iż nie są one tożsame z zagrożeniami stojącymi przed nami jeszcze w ubiegłym wieku, nawet w jego ostatnich dekadach. Groźba wojny powszechnej została zastąpiona wizją konfliktów lokalnych o ograniczonym zasięgu i mających inny od dotychczasowych charakter, trudny do jednoznacznego określenia. Zwraca się na to uwagę również w wielu dokumentach doktrynalnych. Przykładem jest strategia bezpieczeństwa narodowego z 2003 r., w której omawiane są zagrożenia nowego typu. Zauważa się zmianę podmiotów agresora, to już nie tylko państwa i grożące z ich strony czytelne zagrożenia klasyczne takie jak inwazja zbrojna. Obecnie źródłem zagrożeń nietypowych stają się trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Zwraca się współcześnie uwagę na zwiększenie ilości państw upadłych nie będących w stanie kontrolować swojej egzystencji oraz na terroryzm uderzający współcześnie w całe państwa, czy wreszcie na zagrożenia związane z proliferacją różnego typu broni, nie tylko jądrowej.

Dotychczasowe rozważania wskazują także na charakterystyczne i zauważalne od pewnego czasu zjawisko zacierania się wyraźnego podziału między zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi. Ma to, obok innych czynników, wpływ na szersze postrzeganie zagadnień obrony narodowej. „Dotychczasowe – wąskie (militarne)" postrzeganie ustępuje „szerokiemu (powszechnemu) postrzeganiu obrony narodowej"[365]. Konsekwencją powyższego są wprowadzane zauważalne zmiany obowiązującego prawa, powiększające m.in. zakres sytuacji, których wystąpienie uzasadnia użycie SZ.

Strategia bezpieczeństwa narodowego stanowi, iż zadaniem polityki i systemu obronnego państwa jest przeciwdziałanie polityczno-militarnym zagrożeniom, w tym przede wszystkim obrona terytorium kraju przed agresją zbrojną oraz zapewnienie nienaruszalności granic, ochrona organów państwowych i instytucji publicznych oraz zapewnienie możliwości ich ciągłego funkcjonowania, ochrona ludności oraz zapewnienie jej warunków przetrwania w sytuacji kryzysu lub konfliktu. System obronny odpowiedzialny jest za wykrywanie zagrożeń, kierowanie przygotowaniami

[364] Więcej A. D. Rotfeld, *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit.
[365] R. Jakubczak, *Obrona narodowa...*, op. cit., s. 64.

obronnymi w czasie pokoju, reagowanie na zagrożenia kryzysowe, obronę państwa i udział we wspólnej sojuszniczej obronie zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

Przedstawione oceny i prognozy wskazują, iż w pełni należy zgodzić się z poglądem, znajdującym odzwierciedlenie w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności, iż na początku XXI wieku w przeciwdziałaniu zagrożeniom będą dominować działania uprzedzające, prewencyjno-stabilizacyjne, realizowane zawczasu, tzn. jeszcze w okresie pokoju. Istotą tych działań będzie zapobieganie na bieżąco występowaniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych (kryzysowych i wojennych) poprzez neutralizowanie ich potencjalnych przyczyn oraz stabilizowanie i umacnianie bezpieczeństwa[366]. Realizacja działań uprzedzających, prewencyjno-stabilizacyjnych w czasie pokoju w żadnym razie nie może oznaczać przyzwolenie na prowadzenie wojen prewencyjnych, niezgodnych z prawem międzynarodowym[367], a wszelkie inne działania mogą być podejmowane na podstawie właściwego mandatu społeczności międzynarodowej (dzisiaj ONZ).

[366] P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003, s. 103.

[367] Jakiekolwiek inne uzasadnienia rozpoczęcia wojny irackiej przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników w marcu 2003 r. stają się bezprzedmiotowe, na gruncie prawa międzynarodowego, w sytuacji gdy działania wojenne zostały rozpoczęte z naruszeniem podstawowych norm prawnomiędzynarodowych. Rozpoczęcie wojny przez Stany Zjednoczone bez wymaganej rezolucji ONZ może stanowić poważne negatywne konsekwencje, co do dalszego (w przyszłości) przestrzegania norm prawa międzynarodowego przez innych członków społeczności międzynarodowej. Na poparcie tej tezy można przytoczyć wywiad sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana z dnia 16 września 2004 r. dla telewizji BBC, który powiedział, że atak Stanów Zjednoczonych na Irak w marcu 2003 r. był nielegalny, sprzeczny z Kartą NZ i tym samym z obecnie obowiązującym prawem międzynarodowym. Annan powiedział również, że zgodę na rozpoczęcie działań zbrojnych zmierzających do obalenia Saddama Husajna powinna była wydać Rada Bezpieczeństwa ONZ, jako jedyny organ do tego uprawniony. K. Annan stwierdził także, iż biorąc pod uwagę obecny poziom bezpieczeństwa w Iraku jest mało prawdopodobne by władze tego kraju były w stanie przeprowadzić wybory planowane na styczeń 2005 r. (jak wiemy, prognoza sekretarza generalnego ONZ, co do wyborów w Iraku nie sprawdziła się). K. Annan wyraził zarazem nadzieję, że Irak będzie swego rodzaju lekcją dla USA oraz ONZ i jej członków.

4. ZNACZENIE CZYNNIKA NORMATYWNO-LEGISLACYJNEGO W ZAPOBIEGANIU I ZWALCZANIU ZAGROŻEŃ PAŃSTWA

4.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z przyjętą strukturą pracy motywem przewodnim niniejszego rozdziału jest poszukiwanie rozwiązania problemu badawczego ujętego w pytaniu: *jakie jest znaczenie czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa państwa?* Zdaniem autora, dotychczasowe rozważania dają solidną podstawę do dokonania oceny znaczenia czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Tym samym jest to ostatni element w procesie badawczym mającym na celu doprowadzenie do rozwiązania głównego problemu badawczego ujętego w pytaniu: *jakie instytucjonalno-prawe środki III RP zapewnią sprawne kierowanie obronnością państwa w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń?*

W literaturze przedmiotu dość powszechny jest pogląd według, którego zapewnienie bezpieczeństwa państwa pod względem legislacyjno-prawnym następuje przez stosowanie usankcjonowanych środków i metod dobieranych odpowiednio do powstałej sytuacji kryzysowej będącej zagrożeniem dla państwa. Te środki prawne muszą być zgodne zarówno z systemem wartości wyrażających się w założeniach konstytucyjno-ustrojowych państwa, jak i ze standardami międzynarodowymi. Nieodzowne jest też, aby były one w praktyce skuteczne[368].

W niniejszym rozdziale przedstawienie znaczenia czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu i zwalczaniu współczesnych zagrożeń państwa dokonane zostanie właśnie przez pryzmat przygotowanych zawczasu przez państwo środków i metod na okoliczność powstania sytuacji będącej szczególnym zagrożeniem dla państwa.

[368] S. Korycki, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] S. Korycki (red. nauk.), *Podstawowe instytucje...*, op. cit., s. 85.

Wiadomym jest, iż państwo nie funkcjonuje w próżni, a w określonym środowisku międzynarodowym, w którym zachodzą ciągłe zmiany, które nie pozostają bez wpływu na sprawy wewnętrzne poszczególnych państw, a tym samym na wprowadzane rozwiązania prawne w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa. W związku z tym nawet ogólne omówienie znaczenia czynnika normatywno-legislacyjnego w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego wymaga odniesienia do uwarunkowań zewnętrznych państwa.

Wystarczy w tym miejscu wspomnieć o roli, jaką w prawie międzynarodowym (regulującym stosunki międzynarodowe) odgrywają ogólne zasady prawnomiędzynarodowe. Stanowią one obowiązującą podstawę działań państw w stosunkach międzynarodowych, w oparciu, o którą powinny być zawierane umowy międzynarodowe regulujące specyficzne problemy stosunków, w tym również odnoszące się do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zasady takie, jak zakaz stosowania siły, nienaruszalność integralności terytorialnej, nieinterwencja w wewnętrzne sprawy państw, mają charakter imperatywnych norm prawa międzynarodowego, których naruszenie jest aktem nielegalnym[369]. Już to świadczy o istotnym wpływie, nazwijmy to, czynników międzynarodowych na wewnętrzne (narodowe) rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. W efekcie powoduje to, iż także wewnętrzne regulacje prawne z zakresu bezpieczeństwa w dużym stopniu podlegają wielopłaszczyznowym uwarunkowaniom międzynarodowym. Często konkretne instytucje prawa wewnętrznego determinowane są przez normy prawa międzynarodowego. Samo prawo międzynarodowe publiczne[370], wywołuje rozliczne skutki w sytuacji wewnętrznej państw, które zobowiązały się do przestrzegania norm tego prawa. Zatem przedstawienie wewnętrznych rozwiązań prawnych zostanie poprzedzone analizą prawnomiędzynarodową w zakresie dotyczącym zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

O znaczeniu czynnika normatywno-legislacyjnego w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń państwa decydują wprowadzone konkretne postanowienia i instytucje

---

[369] A. Skowroński, *Prawne zasady międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,* [w:] L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa,* Warszawa 1999, s. 57.

[370] Rozumiane m.in. jako system zasad i norm regulujących relacje wzajemne między uczestnikami stosunków międzynarodowych i tworzących podstawowe gwarancje bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ramy współpracy międzynarodowej. Zob. L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1995, s. 8.

prawne. Przypomnijmy, iż przez instytucję prawną rozumiemy wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych regulujących łącznie określone stosunki społeczne. Zatem instytucją prawną będzie także zespół norm prawnych, ustalających określone stosunki z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa. Inaczej jest to zespół norm prawnych, ustalających konkretne relacje prawne między organami odpowiedzialnymi np. za kierowanie obronnością państwa, jak też zawierających określone rozłożenie zadań i obowiązków między poszczególnymi (odpowiednimi) organami. Zgodnie z tym instytucją prawną będzie np. zespół norm prawnych składających się na procedurę powołania naczelnego dowódcy SZ, czy też tryb podjęcia decyzji o zniszczeniu statku powietrznego użytego jako środka napadu terrorystycznego.

Synteza, czyli w tym przypadku całościowe ujęcie czynnika normatywno-legislacyjnego, zostanie oparta na uprzednim wyodrębnieniu i zbadaniu poszczególnych elementów, tutaj będą to głównie poszczególne instytucje prawne (zawarte w obowiązujących aktach prawnych). Istotnym jest to, iż owe zespoły norm prawnych określające relacje, zadania i obowiązki organów traktowane są tutaj, jako środki i metody przyjęte na wypadek szczególnego zagrożenia państwa. Ze szczególnym naciskiem na elementy (zespoły norm), które określają (regulują) sytuacje wystąpienia zagrożeń nowego typu.

4.2. Prawo międzynarodowe i wewnętrzne wobec zagrożeń kryzysowych

Powszechnie przyjmuje się, iż do najistotniejszych funkcji państwa należy zapewnienie jego obywatelom szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Ze względu na fakt, iż każde państwo funkcjonuje w środowisku międzynarodowym, realizacja jego funkcji wymaga uwzględnienia podobnych interesów innych państw. Zatem można pokusić się o stwierdzenie, iż w tej sytuacji prawo międzynarodowe ma do spełnienia wyjątkową rolę, polegającą na zapewnieniu, przez obowiązujący system norm, ochrony interesów uczestników stosunków międzynarodowych. Normatywne

treści systemu prawa międzynarodowego stanowią normy prawne, tworzone drogą porozumienia podmiotów tego prawa, regulujące stosunki międzynarodowe i mające dla nich charakter wiążący, władczy[371]. W sposób ogólny prawo międzynarodowe definiowane może być, jako zespół norm regulujących stosunki między państwami, organizacjami międzynarodowymi oraz innymi podmiotami stosunków międzynarodowych mającymi zdolność do podejmowania działań w stosunkach międzynarodowych. W sposób bardziej szczegółowy, podkreślając element bezpieczeństwa, charakteryzuje prawo międzynarodowe L. Łukaszuk, twierdząc, iż prawo międzynarodowe, którego przedmiotem jest bezpieczeństwo i utrzymanie pokoju na świecie, stanowi rozległy system zasad i norm tworzących podstawowe gwarancje w tej dziedzinie. Są to przede wszystkim zasady ogólne i normy powszechnego prawa międzynarodowego, określone w *Karcie Narodów Zjednoczonych* i w innych aktach powszechnie uznanych przez społeczność międzynarodową, a także zasady i normy zawarte w traktatach i umowach międzynarodowych o zasięgu regionalnym lub subregionalnym bądź w umowach dwustronnych państw z określonymi podmiotami prawa międzynarodowego. Bezpieczeństwo stanowi centralne zagadnienie współczesnych stosunków międzynarodowych, znajduje również odzwierciedlenie w polityce zagranicznej oraz w wewnętrznej polityce państw[372].

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, odmienne w swym charakterze od tych z przed kilkudziesięciu lat, wpływają na dokonywanie zmian w systemie prawa międzynarodowego. Natomiast obecne struktury międzynarodowe funkcjonujące na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym, ponadregionalnym i globalnym pochodzą z pierwszej połowy ubiegłego stulecia. Tworzone były zatem w uwarunkowaniach powstałych na skutek pojałtańskiego podziału świata. Ustanowienie nowego porządku bezpieczeństwa międzynarodowego, adekwatnego do nowej sytuacji geopolitycznej i geostrategicznej, będzie długofalowym procesem polegającym raczej na przystosowaniu istniejących instytucji do nowych zadań niż na tworzeniu nowych

---

[371] L. Łukaszuk, *Współczesne prawo międzynarodowe wobec problemów globalnych bezpieczeństwa i współpracy,* [w:] L. Łukaszuk (red. nauk.), *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego,* Warszawa 1999, s. 69.

[372] L. Łukaszuk, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski,* Myśl Wojskowa 1/1995, s. 5.

struktur organizacyjnych[373], państwa będą dążyć do zachowania, racjonalizacji i wzmocnienia bazy organizacji międzynarodowych i układów wielostronnych, która została stworzona w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat[374]. Istotnym staje się tworzenie i doskonalenie **instytucjonalnych i prawnych mechanizmów bezpieczeństwa europejskiego**. Inaczej mówiąc chodzi o trwałe usadowienie w polityce międzynarodowej (...) zasad, procedur i instytucji zajmujących się przewidywaniem, rozpoznawaniem i rozwiązywaniem w sposób pokojowy sprzeczności i konfliktów miedzy państwami[375]. Chodzi o to, że instytucje są ze swej natury statyczne podczas gdy proces bezpieczeństwa jest dynamiczny, szczególnie w okresie gruntownej przebudowy całego systemu międzynarodowego. Z tego należy wyciągnąć następujący wniosek **wielostronne struktury bezpieczeństwa, które zostały stworzone po drugiej wojnie światowej, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, bądź w czasie zimnej wojny, takie jak Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego i Unia Zachodnioeuropejska (UZE) wymagają reform, które przystosują je do funkcjonowania w całkowicie nowym, zmiennym otoczeniu.** Zmienione w ten sposób będą musiały sprostować nowym wymaganiom, nowym dziedzinom działania, nowym kompetencjom i nowym narzędziom, oraz nowym procedurom decyzyjnym[376], aby w sposób funkcjonalnie i politycznie odpowiedni oraz efektywny radzić sobie z zadaniami tych instytucji[377].

Istotną, jeżeli nie najważniejszą, rolę w kształtowaniu właściwych stosunków międzynarodowych w wymiarze zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego spełnia prawo międzynarodowe. Prawo międzynarodowe w odniesieniu do wojny może pełnić, i w rzeczy samej w jakiejś mierze pełni, podwójną funkcję: ogranicza prawo państw do uciekania się do wojny *(jus ad bellum)* i reguluje stosunki pomiędzy państwami wojującymi *(jus in bello)*[378]. Jakkolwiek współcześnie, ze względu na dużo większą „pojemność" znaczeniową terminu bezpieczeństwo właściwszym jest używanie terminu międzynarodowe prawo pokoju

---

[373] Patrz: A. D. Rotfeld, J. Symonides, *Przedmowa do podręcznika „Zapobieganie konfliktom"*, SIPRI-UNESCO Handbook, Warszawa 2000, s. 17.
[374] U. Urguhart, *The future security agenda,* przemówienie wygłoszone 3 października 1996 r. w Sztokholmie na konferencji z okazji 30-tej rocznicy powstania SIPRI.
[375] J. Marczak, R. Jakubczak, *Strategia obronna RP. Strategiczne potrzeby przygotowania obrony RP,* Warszawa 1994, s. 11.
[376] A. D. Rotfeld, J. Symonides, *Przedmowa...*, op. cit., s. 18.
[377] J. Peters, *New security challenges and institutional change,* [w:] *New Security Challenges: the adaptation of International Institutions: reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989,* New York 1996, s. 11-17.
[378] R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe,* Warszawa 1982, s. 5.

i bezpieczeństwa. Obecnie system międzynarodowego prawa pokoju i bezpieczeństwa w dużej części kształtowany jest przez Organizację Narodów Zjednoczonych. System normatywny ukształtowany przez ONZ, regulujący współżycie międzynarodowe, obejmuje zarówno elementy związane z tworzeniem prawa międzynarodowego, jak jego interpretowania i stosowania, a także instrumenty wykonawcze i egzekwowania prawa. Czwartym elementem tego systemu jest kształtowanie pewnych wzorców, modeli postępowania i polityki stosowania prawa międzynarodowego[379]. Głównym dokumentem normatywnym konstytuującym ONZ, zawierającym reguły i określającym zasady funkcjonowania tej organizacji, jak również będącym czymś na wzór konstytucji prawa międzynarodowego jest Karta Narodów Zjednoczonych[380]. W Karcie NZ zostały zawarte regulacje stanowiące narzędzie do pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych. Dokument ten odgrywa istotną rolę w kształtowaniu normatywnych podstaw bezpieczeństwa międzynarodowego, będąc uniwersalną konstytucją spełniającą funkcje zapewnienia pokoju, jak również organizowania i koordynowania pokojowej współpracy w różnych dziedzinach oraz stwarzania platform wielostronnej współpracy. ONZ stała się uniwersalnym forum (...) kształtowania rozwiązań prawnych regulujących współżycie międzynarodowe[381]. Karta Narodów Zjednoczonych z zawartymi w niej zasadami odgrywa, pomimo swych mankamentów, bardzo ważną rolę w kształtowaniu ładu międzynarodowego. Prawie cała społeczność międzynarodowa uznaje uniwersalny charakter zasad głoszonych przez Kartę. Obecnie dokument ten jest jednym z najważniejszych punktów odniesienia w stosunkach między państwami i w prawie międzynarodowym[382]. Karta NZ stanowi również podstawę uchwalanych przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji i deklaracji w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. W omawianym dokumencie (stanowiącym kontynuację zainicjowanych w Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 r. rozwiązań w zakresie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych) w rozdziale

---

[379] L. Łukaszuk, *System Organizacji Narodów Zjednoczonych – jako instytucjonalny czynnik współpracy i bezpieczeństwa narodów,* [w:] L. Łukaszuk (red. nauk.), *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego,* Warszawa 1999, s. 14.

[380] Karta Narodów Zjednoczonych podpisana w San Francisco 26 czerwca 1945 r. Po przystąpieniu Polski do ONZ, KNZ została ogłoszona w Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

[381] Patrz: L. Łukaszuk, *System...,* op. cit., s. 18.

[382] T. Loś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota. Mechanizmy działania. Zasięg,* wyd. II, Wrocław 1999, s. 66.

pierwszym, zatytułowanym cele i zasady, zostały określone cele do jakich dążą Narody Zjednoczone. Głównymi celami Narodów Zjednoczonych jest dążenie:

1) **Do utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego**. W tym celu będą one podejmowały skuteczne zbiorowe środki dla zapobiegania i usuwania gróźb przeciwko pokojowi i dla uchylania aktów agresji lub innych zamachów przeciwko pokojowi oraz osiągały, przy pomocy środków pokojowych i zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, załatwianie lub rozstrzyganie sporów międzynarodowych albo sytuacji, które mogłyby doprowadzić do zakłócenia pokoju.
2) **Do rozwoju przyjaznych stosunków pomiędzy narodami,** opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i stanowienia narodów o sobie oraz do podjęcia innych stosownych środków dla utrwalenia pokoju powszechnego.
3) **Do osiągnięcia międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych** o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również przy popieraniu i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii.
4) **Do stania się ośrodkiem uzgadniającym działalność narodów** zmierzającą do osiągnięcia tych wspólnych celów[383].

W stosunkach międzynarodowych, również systemie prawa międzynarodowego regulującym te stosunki można spotkać się z wieloma terminami określającymi sytuacje powstałe w wyniku występowania sprzecznych interesów uczestników stosunków międzynarodowych.

Według J. Kukułki sprzeczności międzynarodowe, podobnie jak wszystkie sprzeczności społeczne, przechodzą różne fazy zmienności. Zróżnicowany rozwój przeciwieństw powoduje zaostrzanie się sprzeczności i zwiększanie napięć, a w konsekwencji także wzmaganie walki przeciwieństw. Proces ten może prowadzić, aż do powstania antagonizmu i kryzysu stosunków międzynarodowych. Oznaką istnienia antagonizmu jest przedłużający się stan napięcia, a właściwe zespołu napięć, które uznane są za trwałe i niemożliwe do zredukowania, ponieważ kojarzą się z antagonistycznym, a więc wykluczającym się charakterem sprzeczności wywołujących napięcia (...). Co się zaś tyczy kryzysu stosunków międzynarodowych,

[383] Art. 1 Karty NZ (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).

to oznacza on całkowitą ich destabilizację, znajdującą wyraz w zerwaniu więzów organicznych między podmiotami stosunków, jak również zakłócenie i zredukowanie roli mechanizmów, które mogłyby kontrolować napięcia. **Kryzys obejmuje więc najwyższą fazę zaostrzenia sprzeczności**, kiedy ograniczone stosunki mają charakter doraźny i szczątkowy (jak w długotrwałym kryzysie izraelsko-arabskim)[384]. W zależności od dynamiki rozwoju i natężenia sytuacji powstałych na skutek występowania sprzecznych interesów w stosunkach międzynarodowych nadawano różne nazwy poszczególnym fazom zaostrzających się sprzeczności. Po II wojnie światowej uzewnętrznionym przejawom zróżnicowania sprzeczności i napięć zaczęto nadawać nazwy: „spór"[385], „konflikt"[386], „nieporozumienie", „kwestia", czy „sytuacja mogąca zagrażać międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu"[387].

Pojęciem o zasięgu szerszym niż „wojna" i „konflikt zbrojny" jest „użycie siły". Obejmuje ono bowiem nie tylko przypadki, w których ma miejsce starcie się ze sobą sił zbrojnych dwóch lub więcej przeciwników, ale także akcje zbrojne, które nie napotykają żadnego oporu, jak to ma miejsce często przy interwencjach zbrojnych, demonstracjach o charakterze wojennym i innym. Określeniem „użycie siły" posługuje się Karta Narodów Zjednoczonych (por. art. 2, ust. 4)[388].

Zgodnie z zasadą pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, wszelkie spory winne być rozwiązywane z użyciem pokojowych środków, do czego Karta zobowiązuje strony uczestniczące w sporze[389]. Zgodnie z art. 33 ust. 1 strony uczestniczące w sporze powinny przede wszystkim dążyć do jego rozstrzygnięcia w drodze rokowań, badań, pośrednictwa, koncyliacji, arbitrażu, postępowania sądowego, odwołania się do organów lub porozumień regionalnych albo innymi pokojowymi sposobami stosownie do własnego wyboru. Rada Bezpieczeństwa (RB),

---

[384] J. Kukułka, *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red. nauk.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000, s. 246-247.

[385] Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w wyroku z 1924 r. określił spór, jako brak zgody w przedmiocie kwestii prawnej lub stanu faktycznego, z przeciwieństwem prawnych stanowisk lub interesów między stronami. Podobnie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii z 1950 r. określił spór, jako sytuację, w której punkty widzenia dwóch stron są wyraźnie przeciwstawne.

[386] Konfliktami zazwyczaj określane są spory, które przybrały ostrzejszą formę i w których grozi użycie sił zbrojnych albo też siły takie zostały już użyte (konflikty zbrojne). Patrz: R. Bierzanek, J. Symonides, *prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 336.

[387] J. Kukułka, *Zaspokajanie...*, op. cit., s. 247.

[388] R. Bierzanek, *Wojna a...*, op. cit., s. 6-7.

[389] Zasada pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych należy do podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Por. „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych". Załącznik do Rezolucji nr 2625 (XXV) uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 42 października 1970 r. (w:) *Zbiór dokumentów*, Warszawa 1970, nr 10(304), s. 1646.

na której leży główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jeżeli uzna to za niezbędne – wezwie strony do załatwienia sporu takimi środkami.

W strukturze ONZ organem, na który narody zjednoczone, złożyły główną odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa jest RB. Zgodnie z postanowieniami rozdziału VII Karty NZ jedynie RB dysponuje środkami, które prawnie obligują państwa do podporządkowania się podejmowanym przez nią decyzjom. RB ma także prawo, w sytuacji, gdy dane państwo odmówi wykonania jej decyzji, zastosować wobec niego bezpośrednie środki przymusu[390]. Z jednej strony, działa na rzecz zapobiegania wszelkiego rodzaju zagrożeniom oraz naruszeniom pokoju, z drugiej – podejmuje akcje zmierzające do likwidacji jego naruszenia[391]. Na podstawie art. 34 Karty NZ Rada Bezpieczeństwa z własnej inicjatywy, czy po zwróceniu uwagi przez którekolwiek z państw i przez odpowiednie organy ONZ ma uprawnienie do zbadania każdego sporu lub sytuacji, które mogą doprowadzić do tarć międzynarodowych albo wywołać spór, w celu ustalenia, czy dalsze trwanie sporu lub sytuacji nie grozi niebezpieczeństwem dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jeżeli zastosowane środki przez Radę Bezpieczeństwa, inne niż użycie siły, okażą się niewystarczające do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Rada jest władna podjąć decyzję, jeżeli jest konieczna, użycia sił zbrojnych[392].

W ścisłym związku z rozległymi kompetencjami Rady Bezpieczeństwa pozostaje procedura w podejmowaniu decyzji przez ten organ. Skuteczność bowiem działań RB w zakresie załatwiania sporów międzynarodowych zależy nie tylko od kompetencji przyznanych jej w tym zakresie przez Kartę, ale w nie mniejszej mierze – od zdolności podejmowania w odpowiednim czasie właściwych decyzji. Zgodnie z art. 27 Karty, decyzje RB w sprawach innych niż proceduralne, a więc także w zakresie załatwiania sporów, powinny być podejmowane większością dziewięciu głosów w stosunku do ogólnej liczby piętnastu członków Rady, z tym jednak zastrzeżeniem, że w tych dziewięciu głosach mieścić się muszą głosy wszystkich

---

[390] M. Proczek, *Organizacja Narodów Zjednoczonych – jako międzynarodowa organizacja uniwersalna,* [w:] E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność,* Warszawa 2001, s. 65.
[391] Ibidem, s. 76.
[392] Por. Art. 41 i art. 42 Karty NZ.

stałych członków RB[393]. Ponadto jeżeli któryś z członków RB jest stroną (bierze udział) w sporze powinien wstrzymać się od głosowania. Zatem aby RB mogła skutecznie wykonywać swoje zadania w zakresie pokojowego załatwiania sporów, aby jej uchwały miały moc wiążącą musi zostać spełniony *condicio sine qua non*, którym jest zgodność stałych członków RB, co do sposobu załatwienia sporu, a w sytuacji gdy jeden z nich bierze udział w sporze – zgodność pozostałych stałych członków. Konieczność jednomyślności mocarstw – stałych członków RB przy podejmowaniu decyzji w sprawach, o których traktuje rozdział VI jest częstym powodem uniemożliwiającym skuteczne działanie Rady Bezpieczeństwa i w efekcie całej ONZ. Obecnie jesteśmy świadkami prowadzonej w różnych środowiskach dyskusji, w kontekście współczesnych wydarzeń międzynarodowych, na temat zmiany filozofii działania ONZ w celu nadania jej właściwości zapewniających skuteczne funkcjonowanie w nowych uwarunkowaniach w wymiarze międzynarodowym i globalnym.

Zakaz uciekania się do użycia siły zbrojnej w załatwianiu sporów międzynarodowych w sposób jednoznaczny i wyraźny wynika z postanowień Karty NZ. Art. 2 ust. 3 stanowi, iż wszyscy członkowie powinni załatwiać swe spory międzynarodowe przy pomocy środków pokojowych w taki sposób, że ani pokój międzynarodowy, ani bezpieczeństwo, ani sprawiedliwość nie będą wystawione na niebezpieczeństwo. Ponadto ust. 4 cytowanego artykułu stanowi, iż wszyscy członkowie powinni stosunkach międzynarodowych powstrzymywać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregokolwiek państwa lub wszelkiego innego sposobu niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych. Wyjątkiem od powyższej zasady jest naturalne, niezbywalne prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej każdego państwa w przypadku dokonania na nie zbrojnej napaści[394]. Jest to zgodne z tym, co już starożytni mawiali, iż na odparcie siły siłą wszystkie prawa pozwalają *(vim vi repellere omnia iura permittunt)*. Samoobrona w rozumieniu praw i zwyczajów prowadzenia walki zbrojnej odpowiada w swej istocie obronie koniecznej, która jako wyjątek w postaci okoliczności wyłączającej ściganie karne (kontratyp), znana jest

[393] R. Bierzanek, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 362.
[394] Inny wyjątek o charakterze przejściowym od omawianej zasady wynika z treści art. 107.

wszystkim systemom prawa karnego[395]. Podobnie rozumie to społeczność międzynarodowa dopuszczając w art. 51 Karty NZ możliwość samoobrony. W tym przypadku fakt wyjęcia wojny z pod prawa nie oznacza zakazu obrony przed zbrojnym atakiem nieprzyjaciela[396]. Należy zauważyć, iż nawet w realizacji prawa do samoobrony Karta wprowadza poważne ograniczenia. Po pierwsze musi zostać spełniony warunek konieczny tj. dokonanie rzeczywistej zbrojnej napaści na państwo. Ponadto realizacja prawa do samoobrony państwu napadniętemu przysługuje tylko do momentu podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa działań, które uzna za niezbędne do przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Także w deklaracji zasad prawa międzynarodowego z dnia 22 października 1970 r. potwierdzona została zasada zabraniająca stosowania groźby użycia siły lub jej użycia, a działania niezgodne z powyższą zasadą stanowią naruszenie prawa międzynarodowego. Deklaracja stanowi, iż wojna agresywna jest zbrodnią przeciwko pokojowi, za którą ponosi się odpowiedzialność zgodnie z prawem międzynarodowym. Określając zasadę samostanowienia narodów w dokumencie stwierdzono, że każde państwo ma obowiązek powstrzymać się od wszelkich aktów przemocy, które pozbawiają narody prawa do samostanowienia i wolności oraz niepodległości. W konsekwencji narody te, gdy korzystając ze swego prawa do samostanowienia podejmują działania przeciwko takiemu aktowi przemocy lub, gdy stawiają mu opór, mają prawo zabiegać o pomoc i otrzymywać ją zgodnie z celami i zasadami Karty. Wynika z tego, że zakaz użycia siły sformułowany w art. 2 ust. 4 Karty nie obejmuje wojen narodowowyzwoleńczych[397].

Zawarta w Karcie zasada zabraniająca stosowania groźby użycia siły i jej użycia obejmuje zakaz interwencji zbrojnej[398]. W świetle norm prawa międzynarodowego wszelkie formy wojny prewencyjnej są zakazane[399]. Już H. Grocjusz, uważany za twórcę prawa międzynarodowego, pisał, *iż wielki błąd popełniają i zwodzą innych ci, którzy dopuszczają, że każda obawa daje prawo do zabijania w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu.* Zawarta w Karcie zasada nieinterwencji polega na zakazie wtrącania się w sprawy, które zasadniczo należą do wewnętrznej kompetencji

---

[395] T. Leśko, *Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych,* Warszawa 1990, s. 142.
[396] K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny...,* op. cit., s. 26.
[397] R. Bierzanek, *Prawa konfliktów zbrojnych,* [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo...,* op. cit., s. 382.
[398] Ibidem, s. 383.
[399] Patrz: Rozdz. III niniejszej pracy, str. 178, przypis nr 357.

jakiegokolwiek państwa, ani domagania się od członków żeby sprawy tego rodzaju oddawali do załatwiania w trybie przewidzianym w Karcie. Zasada nieinterwencji zawarta w Karcie NZ sięga bardzo daleko, bowiem nawet w sytuacji wojny domowej państwa trzecie nie mają prawa do interwencji, czy podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu wzmocnienie którejś ze stron konfliktu. Historia zna przypadki, w których inne państwa, realizując własne interesy, udzielały pomocy walczącym stronom w wojnie domowej, co w konsekwencji prowadziło do umiędzynarodowienia wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Podobnie Akt Końcowy KBWE obliguje państwa do powstrzymania się „od jakiejkolwiek ingerencji bezpośredniej, indywidualnej, czy zbiorowej w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy należące do zakresu wewnętrznej jurysdykcji innego państwa uczestniczącego, niezależnie od ich stosunków wzajemnych" i w konsekwencji zakazuje „jakiejkolwiek ingerencji zbrojnej lub groźby takiej ingerencji przeciwko innemu państwu uczestniczącemu".

Postuluje się, aby ONZ jako najważniejsze forum społeczności międzynarodowej została umocniona i stała się bardziej efektywna w rozwiązywaniu problemów współczesnego świata[400], jednak aby to nastąpiło powinny zostać wprowadzone zmiany w samej strukturze, jak i procedurach, co zapewni większą skuteczność działań podejmowanych przez Organizację. Warto podkreślić fakt, iż ten uniwersalny system bezpieczeństwa i zasad stosunków międzynarodowych – Narody Zjednoczone – był całkowicie nieobecny w procesie wielkiej transformacji w Europie (i w porządku światowym) do jakiej doszło na przełomie lat 80 i 90[401] ubiegłego stulecia. Z pewnością poprawiło funkcjonalność ONZ zniesienie 31 maja 1990 r. prawa weta w RB, jednak pozostające obostrzenia w podejmowaniu decyzji, głównie na forum Rady, ciągle stanowią istotną przeszkodę w niezakłóconym wypełnianiu podstawowego zadania, tj. utrzymanie pokoju na świecie. Proponowane rozwiązania w przedmiocie podejmowania decyzji przez Radę zmierzają w kierunku formuły większościowej przy niemożności blokowania podejmowanych decyzji przez pojedyncze państwa. Ponadto proponowane jest poszerzenie grona stałych członków RB o takie państwa, jak Niemcy i Japonię, jednak zakładając, przy okazji

---

[400] Patrz: L. Łukaszuk, *Istota i uwarunkowania współczesnych konfliktów międzynarodowych*, [w:] L. Łukaszuk, K. Malak, A. Ciupiński, *Spory i konflikty międzynarodowe u progu XXI wieku*, Warszawa 1999, s. 10.

[401] R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka...*, op. cit., s. 61-62.

zwiększenie liczby stałych członków, wzrostu aspiracji i dążeń innych państw do członkostwa w Radzie, rozwiązanie takie doprowadzić może do zmniejszenia efektywności tego organu.

Zasada pokojowego załatwiania sporów została uznana i proklamowana w wielu innych umowach i deklaracjach międzynarodowych, takich jak Pakt Ligi Państw Arabskich, Karta Jedności Afrykańskiej, umowy międzynarodowe, europejska konwencja dotycząca pokojowego załatwiania sporów, deklaracje krajów niezaangażowanych, uchwalone w Bandungu, Belgradzie, i Kairze[402]. Natomiast na obszarze europejskim kształtowanie się prawnomiędzynarodowych podstaw bezpieczeństwa zbiorowego wiąże się głównie z procesami instytucjonalizacji systemu OBWE i współdziałaniem zainteresowanych państw z systemem NATO i w ramach współpracy państw-członków UE.

Rozpatrując regulacje prawnomiędzynarodowe w kontekście terroryzmu, współcześnie jednego z podstawowych zagrożeń międzynarodowych, należy stwierdzić, iż z systemu prawa międzynarodowego nie wypływa jednolita koncepcja zjawiska terroryzmu. Ponadto mimo nasilania się tej formy zagrożeń, w prawie międzynarodowym nie ma powszechnie obowiązującej definicji terroryzmu międzynarodowego i nie ma aktów uniwersalnych stwarzających podstawę zapobiegania aktom terroryzmu międzynarodowego i ich zwalczania[403]. Co więcej można spotkać się z poglądami zgodnie z którymi taki akt prawnomiędzynarodowy służyłby w większym stopniu celom politycznym niż praktycznej walce z przejawami terroryzmu w świecie[404]. Brak jednolitej koncepcji i powszechnie obowiązującej definicji wskazuje, jak terroryzm jest skomplikowanym i trudnym do jednoznacznego określenia zjawiskiem. Należy pamiętać, iż państwa i organizacje międzynarodowe, zarówno rządowe, jak i pozarządowe zajmują się problematyką terroryzmu od dziesięcioleci. Wystarczy wskazać, iż Zgromadzenie Ogólne ONZ już w uchwale z 12 grudnia 1950 r. wskazywało, iż terroryzm jest zagrożeniem bezpieczeństwa całej ludzkości[405]. Próbę zdefiniowania terroryzmu podjęło International Law Association – ILA[406]. W ramach konferencji zorganizowanej w 1980 r. przez ILA zaproponowano następującą definicję terroryzmu międzynarodowego:

[402] R. Bierzanek, *Pokojowe...*, op. cit., s. 365.
[403] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 25.
[404] P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów,* Bielsko-Biała 2001, s. 10.
[405] Patrz: J. Servier, *Terrorism,* [w:] *Encyklopedia Universalis,* Paryż 1990 r., t. 22, s. 330.
[406] Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego.

Przestępstwem międzynarodowego terroryzmu jest każdy poważny akt przemocy lub groźby przemocy podjęty przez indywidualną osobę działającą samotnie lub w porozumieniu z innymi osobami, który jest skierowany przeciwko chronionym w skali międzynarodowej osobom, organizacjom, miejscom, transportowi lub łączności lub przeciwko ludności, w celu zastraszenia takich osób, wywołania szkód śmierci takich osób, zakłócenia działalności organizacji międzynarodowych, powodowania szkód albo zniszczeń w takich miejscach lub w mieniu albo zakłócenia w systemach transportu i łączności dla podważenia przyjaznych stosunków między państwami lub między obywatelami różnych państw albo dla wymuszenia ustępstw od państw. Ćwierćwiecze, jakie upłynęło od opracowania definicji pokazuje, iż nawet gremia o tak wysokim autorytecie, jak ILA nie są w stanie opracować jednolitej, ogólnej definicji terroryzmu, która zostałaby powszechnie przyjęta w środowisku międzynarodowym. Najbliższe rzeczywistej prawdy zdają się być, coraz częściej przytaczane, stwierdzenia, iż nie ma jednolitej koncepcji terroryzmu ponieważ przyjęcie takiej koncepcji w stosunku do zjawiska terroryzmu jest niemożliwe. E. Froman twierdzi wprost, iż przyjęcie uniwersalnego paradygmatu w odniesieniu do zjawiska terroryzmu jest niemożliwe. Jakkolwiek problematyka terroryzmu, zwłaszcza mającego zasięg międzynarodowy, jest przedmiotem wielu działań w skali regionalnej lub ogólnoświatowej. Dotyczy go wiele konwencji międzynarodowych (które będąc umowami międzynarodowymi są źródłem prawa międzynarodowego *dod. aut.*), niektóre z nich zostały ratyfikowane przez nasz kraj[407]. Są to m.in.: konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych[408]; konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi[409]; konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego[410]; europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu[411]; konwencja w sprawie przeciwdziałania

[407] M. Fleming, *Terroryzm polityczny*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1996, nr 1, s. 15.
[408] Sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 1971 r., nr 15, poz. 147.
[409] Sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 1972 r., nr 25, poz. 181.
[410] Sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 1976 r., nr 8, poz. 37.
[411] Sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 1996 r., nr 117, poz. 557.

bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej[412]; międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników[413]; międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu[414]; międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych[415].

Przegląd dotychczas zawartych konwencji, których celem jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, pozwala stwierdzić, iż instrumenty te mają charakter fragmentaryczny i w większości wypadków nie mogą być uznane za rozwiązania uniwersalne. Poważnym mankamentem, jak dotąd, jest brak konwencji regulującej w sposób możliwie całościowy problem terroryzmu, która zawierałaby uzgodnioną definicję terroryzmu międzynarodowego. Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 51/210 z 17 grudnia 1996 r. ustanowiony został Komitet *ad hoc* do spraw terroryzmu, który zajmuje się przygotowaniem: po pierwsze, projektu całościowej konwencji w sprawie terroryzmu międzynarodowego; po drugie, projektu konwencji o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego[416].

Brak kompleksowej regulacji prawnomiędzynarodowej, dotyczącej terroryzmu międzynarodowego, należy uznać za jeden z najistotniejszych problemów społeczności międzynarodowej zjednoczonej w walce z terroryzmem międzynarodowym. Brak całościowej regulacji w dużej mierze spowodowany jest złożonością zjawiska terroryzmu i brakiem jednolitej, uniwersalnej jego koncepcji. W konsekwencji powyższy stan rzeczy może prowadzić do odmiennej kwalifikacji ataków terrorystycznych przez państwowe systemy prawne. Należy jednak podkreślić, iż pomimo braku kompleksowej regulacji prawnomiędzynarodowej, istotną rolę w zwalczania terroryzmu odgrywają wymienione powyżej konwencje, które w dużym stopniu wpływają na ustawodawstwo wewnętrzne państw ratyfikujących je. Potwierdzeniem tego jest przykład typizacji czynu skierowanego przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego przez państwa, które dokonały

---

[412] Sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 1994 r., nr 129, poz. 635. Do niniejszej konwencji sporządzono dnia 10 marca 1988 r. w Rzymie protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym. Przyjęty przez Polskę (Dz.U z 2002 r., nr 22, poz. 211).

[413] Sporządzona w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 1979 r. Ratyfikowana przez Polskę i ogłoszona w Dz.U. z 2000 r., nr 106, poz. 1123.

[414] Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 9 grudnia 1999 r. Ustawa ratyfikująca z dnia 9 stycznia 2003 r. Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 374.

[415] Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 15 grudnia 1997 r. Ustawa ratyfikująca z dnia 13 marca 2003 r. Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 716.

[416] J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowe aspekty walki z międzynarodowym terroryzmem,* Sprawy Międzynarodowe 4/2001, s. 27.

ratyfikacji konwencji haskiej i montrealskiej. W większości ustawodawstw niezależnie od przyjętej przezeń metody kwalifikacji ataku terrorystycznego czyny skierowane przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego zostały stypizowane, jako odrębne przestępstwa. Na to niewątpliwy wpływ miała właśnie powszechność ratyfikacji wymienionych konwencji[417].

Istotną role w przygotowywaniu norm prawnych regulujących problematykę zwalczania terroryzmu międzynarodowego odgrywają organizacje międzynarodowe na czele z ONZ. Uchwały organów organizacji międzynarodowych (zwłaszcza Zgromadzenia Ogólnego NZ) przez wielu przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego uważane są za źródła prawa międzynarodowego. Należy podkreślić również szczególną rolę Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w przygotowaniu odpowiednich norm prawa międzynarodowego dotyczących zwalczania terroryzmu lotniczego. To ICAO opracowała konwencję haską o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi oraz konwencję montrealską o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego.

Działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie terroryzmu mogą odnieść pożądany skutek jedynie, gdy będą wynikiem szerokiej współpracy wielu państw. Współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem winna odbywać się na różnych płaszczyznach i mieć ścisły charakter oraz dążyć do wyzyskania wszystkich możliwych środków.

Odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu prawo międzynarodowe wpływa na rozwiązania krajowe w przedmiocie bezpieczeństwa i obronności państwa, uzależniona jest od kilku czynników. Pierwszym z nich to, czy i w jakim stopniu państwo uzależnia zachowanie swojego bezpieczeństwa od funkcjonowania w strukturach międzynarodowego systemu bezpieczeństwa (tzw. czynnik sojuszniczy). Za kolejny czynnik należy uznać zdolność państwa do przestrzegania powszechnych norm prawa międzynarodowego (tzw. czynnik legalizmu). Innymi słowy, czy prawo międzynarodowe jest rzeczywiście, w każdej sytuacji, przestrzegane. Nawet gdy zachowanie zgodne z normą międzynarodową może być w sprzeczności z bieżącymi interesami narodowymi. Inaczej normy

[417] Patrz: S. Pikulski, *Karnomaterialne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty terroryzmu*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 3-4/1991, s. 32-33.

prawnomiędzynarodowe są przestrzegane zawsze, nie tylko w sytuacjach, gdy zabezpieczają, ułatwiają realizację interesów państwa.

W Polsce jedną z konstytucyjnych zasad jest zasada mówiąca, iż Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego[418]. Powyższa zasada znajduje swoje rozwinięcie w aktach prawnych niższego rzędu. Także w przedmiocie przygotowania systemu kierowania obrona narodową należy przestrzegać ewentualnych zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Znajduje to potwierdzenie w art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Powoływany artykuł stanowi, iż w przygotowaniu systemu kierowania uwzględnia się również przedsięwzięcia wynikające z umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana.

Analizując wpływ prawa międzynarodowego na zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego należy mieć na uwadze, iż normy prawne pochodzące z tego systemu w konkretnych sytuacjach są często nieprzestrzegane przez państwa (zostaje naruszany czynnik legalizmu). Jest to szczególnie często stosowana praktyka przez duże mocarstwa, zasłaniające się przy tym własnymi interesami. W takich sytuacjach, bieżące interesy narodowe najczęściej są przedkładane nad konieczność przestrzegania norm prawa międzynarodowego. Przy braku skutecznych instrumentów zapewniających przestrzeganie prawa dochodzić będzie do sytuacji, iż poszczególne państwa np. pod pretekstem różnych względów politycznych, czy różnej interpretacji norm międzynarodowych często będą się uwalniały od przestrzegania prawa międzynarodowego, co w efekcie czyni cały system prawa międzynarodowego nie dość skuteczny w zachowaniu pokoju na świecie.

[418] Art. 9 Konstytucji RP z 1997 r.

4.3. Kompetencje prawotwórcze organów władzy wykonawczej w sytuacji szczególnych zagrożeń państwa

Władzy ustawodawczej skupionej w rękach ciał parlamentarnych nie można utożsamiać z władzą prawotwórczą. Prawotwórstwo bardzo często stanowi zadanie i kompetencję również ciał pozaparlamentarnych, głównie wykonawczych. Także organy sądownicze uczestniczą niekiedy - a w systemach anglosaskich na bardzo znaczną skalę – w tej działalności. Co więcej, nawet prawotwórstwo rangi ustawowej nie zawsze jest wyłączną domeną organów władzy ustawodawczej. W wielu krajach istnieje instytucja **ustawodawstwa delegowanego**, które należy do zadań i kompetencji organów pozaparlamentarnych – rządu lub głowy państwa. Tak więc wyłączność organów władzy ustawodawczej na polu prawotwórstwa jest problematyczna. Ważne jest, aby władza ta pełniła w dziedzinie prawotwórstwa rolę wiodącą i aby zachowała kontrolę nad ustawodawstwem pozaparlamentarnym[419]. Tak, jak w przypadku władzy ustawodawczej, która nie ogranicza się li tylko do realizacji jej głównego zadania tj. prawodawstwa, podobnie dzieje się w przypadku władzy wykonawczej, która obok swojego głównego zadania (prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa) realizuje także inne zadania, m.in. przygotowuje projekty ustaw, które następnie są uchwalane przez parlament, czy uczestniczy w procesie prawotwórczym wydając niektóre akty prawne. Inaczej mówiąc przyjęte rozumienie zasady trójpodziału władz nie polega na absolutnym rozdzieleniu ich, a wręcz przeciwnie dopuszcza możliwość wykonywania, przez organy każdej z trzech władz, działań, w pewnym ściśle określonym zakresie należących ze swej istoty do właściwości innej władzy.

Jak wiadomo w Polsce pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. władza wykonawcza ma kształt dualistyczny, innymi słowy na egzekutywę w naszym kraju składają się dwa organy: prezydent i RM. Oba te organy posiadają pewne kompetencje prawotwórcze, które także w sytuacji szczególnych zagrożeń państwa nabierają istotnego znaczenia. Istotne znaczenie omawianych kompetencji organów władzy wykonawczej uwidacznia się z wielu powodów. Wystarczy wymienić w tym

[419] P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie,* Warszawa 1996, s. 141.

miejscu jeden z nich. W sytuacji wystąpienia i przebiegu możliwych (zidentyfikowanych w niniejszym studium) zagrożeń państwa często dochodzić może do sytuacji, w której parlament nie będzie w stanie zebrać się na posiedzenie i w normalny sposób wykonywać swoich zadań. Wówczas niektóre organy jednoosobowe (takie, jak: prezydent, premier, czy poszczególni ministrowie), czy nawet organy kolegialne, ale o ograniczonym składzie, mniejszym od izb parlamentarnych (np. Rada Ministrów), będą mogły przejąć pewne uprawnienia w zakresie tworzenia prawa i wykonywać je, w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa, z dużo lepszym powodzeniem, niż inne, bardziej liczne i rozbudowane organy.

4.3.1. Rozporządzenie z mocą ustawy jako szczególna forma regulacji

W państwie praworządnym wszelka działalność wymaga podstaw prawnych, a więc legitymizacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Wynika z tego, że cała działalność prawotwórcza powinna mieć legitymizację w postanowieniach konstytucji lub zasadach konstytucyjnie ustanowionych w aktach prawnych, to znaczy wydanych na mocy konstytucji i właściwych do przydzielenia w jakimś zakresie kompetencji prawotwórczych. Oznacza to, że sposób wykorzystywania możliwości prawotwórczych przez organy państwowe nie jest wyrazem ich arbitralnego działania, lecz wynikiem przydzielanych im uprawnień[420]. Tak też jest w przypadku uprawnień prezydenta w obszarze stanowienia prawa, których charakter i zakres reguluje konstytucja. Konstytucja w sposób wyraźny wyszczególnia akty prawne wydawane przez prezydenta, tworząc ty samym ich zamknięty katalog. Są to: rozporządzenia, zarządzenia, postanowienia

[420] Z uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 maja 1989 r., Kw. 1/89, OTK 1989, s. 66.

i rozporządzenia z mocą ustawy[421]. Uprawnienie do wydawania rozporządzeń, zarządzeń i postanowień wynika z art. 142 ust. 1 i 2 konstytucji, a rozporządzeń z mocą ustawy z art. 234.

Słusznie zauważa J. Ciapała, iż jest sporą niezręcznością pominięcie w przepisie określającym rodzaje aktów prawnych prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego[422]. Do aktów prawnych powszechnie obowiązujących wydawanych przez prezydenta należą: rozporządzenie oraz rozporządzenie z mocą ustawy.

Rozporządzenie z mocą ustawy jest szczególną formą regulacji przysługującą prezydentowi tylko w wyjątkowych warunkach. Bowiem w normalnych warunkach konstytucja nie przewiduje innych form stanowienia prawa tej samej rangi co ustawa pochodząca od parlamentu, nie dopuszcza więc tzw. ustawodawstwa delegowanego, gdy akty prawne z mocą ustawy wydają organy władzy wykonawczej[423]. Omawiane uprawnienie prezydenta ma na celu głównie zapewnienie ciągłości tworzenia prawa w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa. Art. 234 ust. 1 stanowi, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, prezydent Rzeczypospolitej na wniosek RM wydaje rozporządzenia z mocą ustawy. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. W ust. 2 cytowanego artykułu ustawodawca konstytucyjny postanowił, iż rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Należy podkreślić, iż uprawnienie prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy jest zarazem jedynym przykładem kiedy organ władzy wykonawczej na mocy konstytucji posiada kompetencję stanowienia aktów prawnych, których ranga porównywalna jest do ustawy. Należy przyjąć, iż rozporządzenia z mocą ustawy w hierarchii aktów prawnych zajmują równorzędne

---

[421] Należy zaznaczyć, iż w doktrynie prawniczej przeważa pogląd, iż akty prawne prezydenta należą do szerszego zakresu przedmiotowego terminu akt urzędowy, który obejmuje wszystkie możliwe formy decyzji i działań podejmowanych przez prezydenta w okresie wykonywania przez niego urzędu, a wynikające z realizacji jego kompetencji konstytucyjnych i ustawowych. Zatem *akt urzędowy* może przyjąć formę *aktu prawnego* lub też inną np. *orędzia*, czy *ratyfikacji* umowy międzynarodowej, która jest realizowana w postaci faktycznej czynności urzędowej. Patrz m.in.: B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 292-294, R. Mojak, *Prezydent...*, op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 315-317, czy A. Frankiewicz, *Zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta RP w dyskusji w Komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1997*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 4, s. 34.

[422] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 327.

[423] W. Skrzydło, *Komentarz...*, op. cit., s. 317.

miejsce z ustawą. Pomimo, iż ustawodawca konstytucyjny nie umieścił ich w art. 87 ust. 1 zawierającym katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Uproszczony tryb stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy umożliwia powstawanie aktów prawnych mających walor ustawy i związany z tym walor aktu powszechnie obowiązującego prawa, koniecznych do podejmowania na ich podstawie działań w sytuacji nadzwyczajnej[424]. Omawiane akty prawne regulują zakres spraw, które w sytuacji możności wykonywania swoich funkcji przez Sejm byłyby regulowane ustawami. Dodatkową istotną cechą rozporządzeń z mocą ustawy jest to, iż wydanie ich, prócz zaistnienia ściśle określonych przesłanek wymienionych w konstytucji, nie jest uzależnione od szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, tak jak to jest w przypadku zwykłych rozporządzeń wydawanych na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawie i w celu wykonania tych ustaw. Upoważnienie do wydania rozporządzeń z mocą ustawy wynika bezpośrednio z konstytucji[425].

Czyniąc próby dokonania analizy znaczeniowej przepisu konstytucyjnego dającego prezydentowi uprawnienie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii wynikających z treści artykułu przyznającego prezydentowi powyższe uprawnienie.

Ustawodawca konstytucyjny uprawnienie wydawania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy uzależnił od wystąpienia kilku warunków *sine qua non*. Pierwszy z nich to *wprowadzenie w państwie stanu wojennego*, kolejny warunek to *niemożność zebrania się w tym czasie Sejmu na posiedzenie*, następnym warunkiem o charakterze formalnym jest *wniosek Rady Ministrów*. Stwierdzenie *Sejm nie może zebrać się na posiedzenie* należy rozpatrywać w związku art. 109 ust. 1, który określa tryb pracy Sejmu, stanowiąc, iż Sejm obraduje na posiedzeniach. Za uzasadnione można uważać domniemanie, że pojęcie „niemożności zebrania się na posiedzenie" dotyczy niemożliwości rozpoczęcia w Sejmie i skutecznego kontynuowania całości przewidzianego w ustawie zasadniczej procesu legislacyjnego[426]. Zatem gdy Sejm nie będzie w stanie, w ramach jego podstawowej funkcji legislacyjnej, wykonywać m.in. takich czynności, jak: inicjatywa ustawodawcza (art. 118), rozpatrywanie projektów ustaw (art. 119) i uchwalanie ustaw (art. 120).

---

[424] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 110.
[425] Por. Art. 234 ust. 1 z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.
[426] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 106.

Wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy nie jest uprawnieniem realizowanym przez prezydenta samodzielnie. Prezydent nie ma prawa, inaczej niż tylko z inicjatywy RM, wydawać tego rodzaju aktów prawnych, a zatem nie posiada prawnie dopuszczalnej możliwości samodzielnego wydawania tego typu rozporządzeń. Inicjatywa RM zgodnie z konstytucją wyrażona powinna być w formie wniosku. Co więcej ustawodawca konstytucyjny poprzez stwierdzenie imperatywne „na wniosek Rady Ministrów **wydaje** rozporządzenia" (a nie przez użycie np. zwrotu ***może*** wydawać) nie tylko uruchamia możliwość wypełnienia treści uprawnienia prezydenta ale ponadto nakazuje mu postąpić zgodnie z wnioskiem RM, nie pozostawiając prezydentowi alternatywnego wyboru. Natomiast art. 229 przyznający prezydentowi uprawnienie wprowadzenia stanu wojennego, stanowi, iż prezydent na wniosek RM **może** wprowadzić *(a nie **wprowadza**)* stan wojenny. Słusznie zauważa się, iż nie należy wykluczyć, iż ta dystynkcja w sposobach wysłowienia norm kompetencyjnych może prowadzić do konsekwencji politycznych w sytuacji różnicy zdań i ocen co do stopnia zagrożeń[427].

Wydane rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm. Jest to swoista realizacja funkcji kontrolnej Sejmu, w tym przypadku zastosowana do aktów prawnych wydawanych przez prezydenta. Konstytucja stanowi, iż rozporządzenia podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Pojęcie „najbliższe posiedzenie" należy interpretować, jako możliwość wznowienia normalnych obrad Sejmu i kontynuacji jego pracy w składzie zapewniającym legalność działania, po ustaniu przyczyn, które pierwotnie uniemożliwiały zebranie się Sejmu na posiedzenie[428].

Uprawnienie prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy posiada jednak istotne ograniczenie przedmiotowe, które przejawia się w ściśle określonej przez ustawodawcę konstytucyjnego materii, którą mogą regulować owe rozporządzenia. Konstytucja zezwala prezydentowi na wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy tylko w zakresie i w granicach określonych w art. 228:

ust. 3 **Zasady działania organów władzy publicznej** oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela **w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.**

---

[427] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 198.
[428] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 107.

ust. 4 Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

ust. 5 **Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać, do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.**

Dla wykonywania szeroko rozumianych zadań wynikających z kierowania obroną państwa przez prezydenta w czasie stanu wojennego istotne znaczenie ma treść ust. 3 i 5. Z treści piątego ustępu wynika ważna zasada adekwatności polegająca na tym, iż wszelkie podjęte działania przez władze w wyniku wprowadzenia stanu wojennego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia istniejącego w państwie lub na jego części terytorium, a ich celem powinno być najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Nic nie stoi na przeszkodzie aby obok rozporządzeń z mocą ustawy prezydent w stanie wojennym mógł wydawać w zależności od potrzeby inne, prawem dopuszczalne, akty prawne. Innymi prawnymi formami działania prezydenta będą tu głównie: rozporządzenia, jako akty prawa powszechnie obowiązującego wydawane ze szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania oraz zarządzenia, jako akty prawa wewnętrznego obowiązujące tylko jednostki organizacyjne podległe prezydentowi i wydawane w celu oddziaływania prawnego na te struktury.

Na podstawie analizy kompetencji prawodawczych prezydenta należy stwierdzić, iż posiada on w czasie stanu wojennego, jako organ kierujący obroną państwa, zapewnione prawne formy oddziaływania na podległe mu jednostki organizacyjne będące elementami sytemu obrony i podsystemu kierowania obroną państwa. Należy sądzić, iż gro zadań prezydenta wynikających z funkcji kierowania obroną państwa będzie realizowane w formie zarządzeń, jako aktów tzw. wewnętrznego kierownictwa. Jest to prosta forma aktów prawnych prezydenta i co ważne wydawana szybko bez zbędnych procedur (co w warunkach wojny jest istotne). Bowiem zarządzenie prezydenta może stanowić już kilka zwięzłych zdań. Za pomocą zarządzeń prezydent możne skutecznie oddziaływać na podległe struktury kierowania.

4.3.2. Kontrasygnata aktów urzędowych prezydenta

Przypomnijmy, iż instytucja kontrasygnaty polega na podpisaniu aktu prawnego przez osobę drugą, zwłaszcza podpisanie aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra, oznaczające, że podpisujący bierze na siebie za ten akt pełną odpowiedzialność prawną i polityczną[429]. Jest to uzasadnione z racji tej, iż w systemie rządów parlamentarno-gabinetowym, z którym instytucja ta ściśle jest związana, głowa państwa z reguły nie ponosi odpowiedzialności politycznej za działalność związaną z wypełnianiem swojego mandatu. W takiej sytuacji dla ważności niektórych z czynności urzędowych wymagany jest podpis, oznaczonego zazwyczaj w konstytucji członka rządu, który, tym samym, bierze na siebie odpowiedzialność polityczną za podpisany akt. Należy zaznaczyć, iż ilość aktów urzędowych głowy państwa wymagających kontrasygnaty i z drugiej strony zakres przyznanych jej prerogatyw, świadczy z reguły o pozycji głowy państwa w systemie organów państwa. Współcześnie instytucji kontrasygnaty przypisuje się także inne, dodatkowe, znaczenia. Stanowi ona ustrojowy instrument wymuszający współdziałanie rządu z prezydentem, zapewnia jednolitość kształtowania praktyki oraz działania dualistycznej egzekutywy[430]. P. Sarnecki słusznie twierdzi, iż kontrasygnata nie jest tylko zewnętrznym wyrazem wykonywania kompetencji prezydenta w uzgodnieniu z rządem, lecz również zobowiązaniem rządu do przyjęcia tego aktu do realizacji.

W Konstytucji RP z 1997 r. instytucję kontrasygnaty[431] aktów urzędowych prezydenta wprowadza art. 144 ust. 2. Wcześniej ust. 1 tegoż artykułu stanowi, iż prezydent, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Klasyfikując akty urzędowe prezydenta na podstawie treści art. 144 należy wyodrębnić ich dwie grupy. Pierwsza obejmuje akty podlegające kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów, druga zaś to tzw. prerogatywy, które

---

[429] Patrz: *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2002, s. 592.
[430] R. Mojak, *Prezydent...*, op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 318.
[431] W Polsce instytucja kontrasygnaty po raz pierwszy została wprowadzona Konstytucją 3 maja 1791 r., występowała także w konstytucjach z okresu międzywojennego, jakkolwiek w konstytucji kwietniowej miała ograniczony zakres ze względu na szeroki wachlarz prerogatyw prezydenta.

prezydent podejmuje dyskrecjonalnie, gdyż nie wymagają one kontrasygnaty[432]. Powtórzmy, w świetle art. 144 ust. 2 to prezes RM kontrasygnuje akty urzędowe prezydenta, za wyjątkiem czynności prezydenta określonych w ust. 3, które to należą do jego prerogatyw. Prezes RM przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. W istocie rzeczy konstytucyjna konstrukcja kontrasygnaty sugeruje, że pierwszą osobą podpisującą jest prezydent, drugą – prezes RM. Taki wniosek nasuwa się w rezultacie wykładni art. 144 ust. 2, w którym stwierdza się, iż podpisu premiera wymaga akt urzędowy (a nie jego projekt) prezydenta[433].

Złożenie podpisu przez premiera, jako wymóg ważności aktów urzędowych prezydenta, także tych dotyczących zagadnień bezpieczeństwa państwa, jest ważnym uprawnieniem premiera wskazującym na jego istotną pozycję w systemie władzy państwowej. Zgodnie z powyższym, wykonawcza i kontrolna rola prezesa RM związana z konstytucyjną kompetencją podpisywania aktów urzędowych prezydenta RP, a nie wymienionych w art. 144 ust. 3, dotyczyć będzie m.in. aktów urzędowych prezydenta wydawanych w związku z realizacją przezeń **funkcji najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych** oraz spraw z **zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności**, regulowanych przez akty urzędowe prezydenta[434]. W szczególności akty urzędowe prezydenta wydawane w celu realizacji kompetencji kreacyjnych wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 konstytucji (tj. **mianowanie i odwoływanie szefa SG i dowódców rodzajów SZ oraz na czas wojny NDSZ**) wymagają dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów. Ponadto postanowienie prezydenta o wprowadzeniu **stanu wojny** wydawane w zastępstwie Sejmu, jeżeli ten nie może zebrać się na posiedzenie (art. 116 ust. 2), w świetle art. 144 ust. 2 będzie wymagało dla swej ważności podpisu premiera. Również wprowadzenie przez prezydenta **stanu wojennego** na części albo na całym terytorium państwa pozostawać będzie w ramach aktu urzędowego, a zatem i ta czynność prezydenta, dla swej ważności, wymagać będzie podpisu prezesa RM. Z powyższego łatwo zauważyć, iż kontrasygnata pełni swoistą rolę linii demarkacyjnej, oddzielającej sferę działalności własnej prezydenta od sfery działalności wspólnej prezydenta RP z RM w obszarze władzy wykonawczej. Udział prezydenta w wykonywaniu władzy wykonawczej obejmuje więc dwa wskazane obszary działalności. Konstytucja jednocześnie

[432] Patrz: W. Skrzydło, *Komentarz...*, op. cit., s. 187.
[433] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 349.
[434] Por. W. J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach...*, op. cit., s. 92.

wskazuje, że RM przypada rola ustrojowa w strukturze dualistycznej egzekutywy[435]. Zatem wszelkie formy realizacji władzy wykonawczej przez prezydenta, również w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, wymagają uzgodnienia z rządem - głównym organem władzy wykonawczej i tym samym wskazują pośrednio na przyjęcie w wymaganym zakresie do realizacji przez RM postanowień aktu. Argumenty, że to rząd określa i prowadzi politykę państwa oraz dysponuje w tym celu odpowiednim aparatem administracyjnym, prowadzą do konstatacji, że akty urzędowe prezydenta są w istocie materialnie aktami rządu[436].

Powyższe rozważania poświęcone konstytucyjnej instytucji kontrasygnaty wskazują na obszerny zakres problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa, w ramach której działania prezydenta dla swej ważności wymagają podpisu premiera. Świadczy to o silnej pozycji premiera wśród najwyższych organów państwa i jego szerokich uprawnieniach w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Instytucja kontrasygnaty w nadanym kształcie przez Konstytucję RP z 1997 r. wymusza na organach dualistycznej egzekutywy (prezydencie i premierze) konieczność współdziałania, w przypadku podejmowania przez prezydenta czynności w przedmiocie tworzenia sytemu kierowania obronnością. Prowadzi to w efekcie do sytuacji, iż w wielu fundamentalnych dla państwa sprawach *de facto i de iure* decydują dwie osoby. Ustawodawca konstytucyjny postanowił, iż ze spraw należących do obszaru bezpieczeństwa państwa tylko te działania, realizowane w formie aktów urzędowych, które dotyczą powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego należą do prerogatyw prezydenta [437]. Można *a contrario* przyjąć, iż konstytucja wprowadza wymóg kontrasygnaty dla innych aktów urzędowych prezydenta dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa. Jednak część doktryny stoi na stanowisku, iż konstytucja nie przesądza jednoznacznie, co do zakresu stosowania kontrasygnaty. Podnosząc, iż art. 144 konstytucji nie przesądza w oczywisty sposób zakresu instytucji kontrasygnaty. Powstaje zwłaszcza zasadnicze pytanie, czy wszystkie inne kompetencje prezydenta, nie objęte wyłączeniem z ust. 3, podlegają wymogowi podpisania przez prezesa Rady Ministrów[438]. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, według którego wymogowi

[435] R. Mojak, *Prezydent...*, op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 318.
[436] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 348.
[437] Patrz: Art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji RP z 1997 r. Tenże artykuł w ust. 3 zawiera 30 wyjątków, w których przepis ust. 2 nie ma zastosowania.
[438] R. Mojak, *Prezydent...*, op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 319.

kontrasygnaty podlegają akty urzędowe prezydenta wydane w formie dokumentu pisanego.

4.3.3. Stanowienie prawa przez Radę Ministrów

Rada Ministrów to niewątpliwie centrum władzy państwowej, z której wychodzą inicjatywy prawodawcze będące realizacją strategii państwa. W demokratycznym państwie prawnym wszelka postać władzy ujęta być musi w ramy ustawowe. Rząd w swej działalności ustawy z tego zakresu musi inicjować dla zalegalizowania swych rozległych zadań[439]. Podczas analizy kompetencji Rady Ministrów w zakresie stanowienia prawa i wdrażania w tej formie nowych rozwiązań dotyczących kierowania obronnością państwa należy pamiętać o jednej istotnej właściwości wszystkich rządów, iż mają one polityczny charakter będący konsekwencją istniejącego w państwie systemu partyjnego. W związku z tym należy wziąć pod uwagę to, iż kolejne ekipy rządowe, mające inny „rodowód polityczny", mogą posiadać również inną wizję rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Z drugiej strony żadne państwo, dla którego rzeczą najistotniejszą jest zachowanie optymalnych warunków dla niezakłóconego bytu i odpowiedniego rozwoju, nie może dopuścić do zbyt częstych i radykalnych zmian w obszarze bezpieczeństwa i obrony państwa ponieważ w konsekwencji mogłoby to prowadzić do jego całkowitej dysfunkcyjności w tym obszarze. Zatem konieczne jest ustanowienie pewnej spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa (zawierającej m.in. generalne zasady strategiczne, kierunki i obszary lub etapy skupienia głównego wysiłku, priorytety rozwojowe)[440]. Następnie wszelkie podejmowane działania w kierunku tworzenia systemu kierowania obronnością państwa powinny być wynikiem szerokich i trwałych porozumień sił politycznych państwa, przełożonych na strategie i plany rozwoju. Dopiero takie ogólnonarodowe porozumienia przełożone na strategie zawierające koncepcje długofalowego rozwoju stają się solidną podstawą i wyraźnym kierunkowskazem dla kolejnych ekip

[439] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002 (z rewersu).
[440] S. Koziej, *Ocena nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, ZN AON 1/2004, s. 358.

rządowych w realizacji zamierzonych celów. Zatem winno się przywiązywać dużą uwagę do właściwego opracowania strategii, jako ważnych dokumentów, stających się swoistą osnową dla rozwiązań prawnych sytemu obronnego[441].

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o powszechnym obowiązku obrony opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego należy do Rady Ministrów, następnie, na wniosek prezesa RM, taki dokument zostaje zatwierdzony przez prezydenta. Tak też się stało w przypadku strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r., która jest pierwszym tego typu dokumentem przyjętym w trybie art. 4a ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.o.o.

Przypomnijmy, iż w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2003 r., jeżeli chodzi o ocenę warunków bezpieczeństwa Polski, najpełniejszy wyraz znalazła ocena zewnętrznych warunków bezpieczeństwa państwa. Wypunktowane zostały wszystkie najnowsze tendencje w kształtowaniu się współczesnych wyzwań i zagrożeń państwa. Słusznie zwraca się uwagę na przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna ze strony innych państw) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe[442]. Natomiast w części dotyczącej określenia sposobu, czyli koncepcji działania zapewniającej osiąganie ustalonych celów strategicznych w danych warunkach bezpieczeństwa[443], pominięto całkowicie zagadnienia dotyczące sytemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (w tym obronną narodową). Tymczasem praktyka ostatnich lat dowodzi niezbicie, że jest to najbardziej newralgiczne i kluczowe ogniwo całego sytemu bezpieczeństwa państwa[444]. W oparciu o powyższe możemy stwierdzić, iż w Polsce nie została opracowana dotychczas aktualna długofalowa koncepcja dochodzenia do kompletnych rozwiązań w zakresie sytemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (w tym obroną narodową). Dlatego też nie jest zaskakującym to, iż wiele poczynań Rady Ministrów w tym obszarze nie posiada widocznych cech wzajemnej korelacji. Brak owej współzależności cech strukturalno-funkcjonalnych, wzajemnych powiązań prowadzi do tego, iż dotychczasowe działania w tym zakresie nie przypominają celowego, konsekwentnego i logicznego ciągu postępujących po sobie zdarzeń, a zlepek niekonsekwentnych, mało z sobą powiązanych i nie prowadzących do

---

[441] Por. S. Korycki, *Z zagadnień prawnych przygotowania państwa do wojny obronnej,* ZN AON 1/1997, s. 68.
[442] S. Koziej, *Ocena...*, op. cit., s. 357.
[443] Ibidem, s. 358.
[444] Ibidem, s. 360.

powstania układu elementów mających określoną strukturę i stanowiących logicznie uporządkowaną całość, działań. Innymi słowy brak długofalowej i ogólnej koncepcji tworzenia sytemu kierowania obroną narodową (strategii) powoduje, iż bardziej szczegółowe, konkretne działania nie prowadzą do właściwych i kompletnych rozwiązań.

Do istotnych form działalności RM, w ramach których realizowana jest polityka bezpieczeństwa i obronności państwa oraz konkretyzowane są ogólne koncepcje zawarte w strategii bezpieczeństwa narodowego, należą prawne formy działania RM i jej członków. W ramach kompetencji rządu w zakresie stanowienia prawa można dokonać podziału na te prawne formy działania rządu, które będą miały istotne znaczenie na etapie przygotowania systemu kierowania obroną państwa oraz te, które znajdą głównie zastosowanie w razie konieczności obrony państwa.

Prawne formy działania Rady Ministrów o istotnym znaczeniu na etapie przygotowania systemu kierowania obroną państwa to:

1) Prawo inicjatywy ustawodawczej.
2) Prawo do wydawania rozporządzeń.
3) Uprawnienia członków RM do wydawania aktów prawnych.

Prawne formy działania Rady Ministrów o istotnym znaczeniu w sytuacji zaistnienia konieczności obrony państwa to:

1) Uchwały RM.
2) Zarządzenia prezesa RM i poszczególnych ministrów.

Zgodnie z powyższym w czasie pokoju na etapie przygotowania sytemu obronnego państwa wiodącą rolę będą odgrywały, obok inicjatywy ustawodawczej, uprawnienia RM w zakresie stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego tj. głównie rozporządzeń, które są aktami wykonawczymi i konkretyzującymi dla ogólnych norm ustawowych. Należy zaznaczyć, iż w opracowaniach teoretycznych poświęconych kompetencjom najwyższych organów państwa w zakresie obrony państwa, dość rzadko podnoszony jest fakt posiadania przez rząd bardzo szerokich możliwości wpływania na kształt aktów ustawowych, regulujących obszar bezpieczeństwa i obronności państwa, poprzez uprawnienie zgłaszania, w tym zakresie, inicjatywy ustawodawczej. Poprzez realizację konstytucyjnej instytucji inicjatywy ustawodawczej organ władzy wykonawczej uzyskuje możliwość wpływania w istotny sposób na realizację funkcji ustawodawczej przez władzę ustawodawczą. Rada Ministrów poprzez instytucję inicjatywy ustawodawczej posiada duży wpływ na

proces legislacyjny i co ważne w ten sposób wpływa na rozwiązania prawne, już na etapie ich uchwalania, które następnie, realizując już swoją właściwą funkcję wykonawczą, stosuje i wprowadza w życie.

W tym celu rząd może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Ponadto RM w powyższym rozporządzeniu określa nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania[445].

W czasie pokoju duża część zadań RM, jako organu władzy wykonawczej do którego należy przygotowanie systemu obronnego państwa, realizowana jest w formie rozporządzeń będących aktami wykonawczymi dla ustaw. Wydając rozporządzenia na podstawie odpowiednich delegacji ustawowych rząd ma możliwość doprowadzenia do szczegółowego i kompletnego rozwinięcia ogólnych norm ustawowych. To w tego typu aktach prawnych powstaje *gros* szczegółowych rozwiązań prawnych zapełniających ogólne ramy (naznaczone przez regulacje konstytucyjne i ustawowe) sytemu obronnego.

Natomiast w sytuacji zaistnienia konieczności obrony państwa istotnego znaczenia nabierają prawne formy działania zapewniające bezpośrednią realizację funkcji kierowania podległymi jednostkami organizacyjnymi. Będą to akty prawne posiadające wewnętrzny charakter, których obowiązywanie jest ograniczone do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty. Takimi aktami, na gruncie obowiązującej konstytucji, są **uchwały** RM oraz **zarządzenia** prezesa RM i ministrów. Konstytucja z 1997 r. rozstrzygnęła sporny do tej pory charakter uchwał Rady Ministrów, które w obecnym stanie prawnym mogą być jedynie aktami kierownictwa wewnętrznego[446]. Należy sądzić, iż stosunkowo czasochłonna procedura podejmowania uchwał będzie powodowała, iż nad tę formę działania rządu będą przedkładane **zarządzenia**. Bowiem sytuacja szczególnego zagrożenia państwa będzie wymuszała, na wszystkich szczeblach decyzyjnych, podejmowanie i realizację decyzji w szybkim czasie. Jednak poważnym czynnikiem ograniczającym wydawanie zarządzeń w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa jest klauzula konstytucyjna, stanowiąca, iż mogą one być wydawane tylko na podstawie ustawy[447],

---

[445] Patrz: Art. 12a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199).
[446] E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 197.
[447] Art. 93 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

ponieważ szerokie spektrum zdarzeń, jakie może wystąpić w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa może nie posiadać podstaw w obowiązującym ustawodawstwie. Inaczej jest w przypadku uchwał RM, tutaj ustawodawca konstytucyjny nie określił podstawy wydawania tych aktów, nie przesądzając, czy ma to być akt wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (a nie ogólnych konstytucyjnych norm kompetencyjnych)[448]. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym stosowanie zarządzeń jest to, że są to akty premiera i ministrów, a nie całego rządu, do którego należy, we współdziałaniu z prezydentem, kierowanie obroną narodową. W związku z powyższym należy poszukiwać dodatkowych, uzupełniających, form działania rządu zapewniających szybką i bezpośrednią realizację funkcji kierowania podległymi jednostkami organizacyjnymi w sytuacji kierowania obroną narodową i jednocześnie realizowanych w oparciu o ogólne normy kompetencyjne, a nie wąskie podstawy prawne ograniczające zakres ich stosowania.

[448] E. Gdulewicz, *Konstytucyjny...*, op. cit., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, op. cit., s. 197.

4.4. Regulacje stanów nadzwyczajnych w zakresie dotyczącym zagrożeń militarnych i wybranych niemilitarnych

Ustawodawca wykonując dyspozycje zawartą w art. 228 ust. 3 konstytucji uchwalił od dawna oczekiwane prawo o stanach nadzwyczajnych. W 2002 r., tj. dopiero w piątym roku obowiązywania konstytucji[449], zostały uchwalone akty prawne regulujące problematykę konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego. W pakiecie trzech ustaw zostały określone zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych[450]. Jest to standardowe ujęcie obowiązujące we wszystkich systemach prawnych współczesnych demokratycznych państw[451].

Ustawa zasadnicza stanowi, iż odpowiedni stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Zatem ogólnie warunkiem koniecznym do

---

[449] W związku z opóźnianiem wykonania delegacji konstytucyjnej w zakresie uchwalenia ustaw o stanach nadzwyczajnych Trybunał Konstytucyjny (TK) wydał postanowienie dnia 6 marca 2001 r. stwierdzające uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. TK przedstawił Sejmowi konieczność uchwalenia ustaw normujących sytuacje szczególnych zagrożeń państwa, o których mowa w art. 228 ust. 1 konstytucji. W punkcie 2 uzasadnienia stwierdzono, iż „zgodnie z art. 236 konstytucji w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Ustawy Zasadniczej (a więc do dnia 16 października 1999 r.) Rada Ministrów zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi RP projektów ustaw *niezbędnych do stosowania konstytucji*. W omawianym przypadku Rada Ministrów nie wywiązała się z tego obowiązku, jednak nie było to konieczne w związku z faktem, że stosowne projekty ustaw przedstawił prezydent RP w dniu 22 października 1997 r. Do tej pory jednak projekty te nie wyszły poza stadium prac w komisjach sejmowych, a zbliżający się koniec kadencji parlamentu może doprowadzić do ich dezaktualizacji, w związku z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych(...). TK nie dostrzega merytorycznych powodów faktycznego zawieszenia prac parlamentarnych nad projektami ustaw, regulujących zagadnienia o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Należy przypomnieć, że problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Nie sposób przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą zdarzyć się nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Dlatego też system prawa nie może pozostawać nieprzygotowany na takie sytuacje" (OTK ZU 2001/2, poz. 35).

[450] Ustawy o stanach nadzwyczajnych zostały uchwalone w następującej kolejności, jako pierwsza Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558), następnie Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985) oraz Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301).

[451] S. Korycki, *Stany...*, op. cit., [w:] S. Korycki (red. nauk.), *Podstawowe instytucje...*, op. cit., s. 86.

wprowadzenia jednego z określonych w konstytucji stanów nadzwyczajnych jest wystąpienie sytuacji szczególnego zagrożenia, w której zastosowanie „zwykłych regulacji prawnych", posługiwanie się normalnymi procedurami nie wystarczy do zapewnienia właściwego funkcjonowania (w tym okresie) państwa i tym samym do możliwie szybkiego przywrócenia stabilizacji i normalnych warunków funkcjonowania państwa. Nadzwyczajne środki prawne są przyznawane z reguły organom administracji rządowej, funkcjonującym w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa. Łączą one dotychczasowe kompetencje (czyli uprawnienia i obowiązki) z dodatkowymi upoważnieniami[452]. Istotnym jest to, iż nie każda sytuacja znamionująca zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, będzie skutkowała wprowadzeniem w państwie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Jest to uzależnione od oceny stopnia zagrożenia, przez organy decyzyjne działające w oparciu o informacje pozyskiwane i przetwarzane przez wyspecjalizowane elementy systemu monitoringu. Co więcej, działania podjęte w wyniku wprowadzonego już jednego ze stanów nadzwyczajnych, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa[453].

Prócz zaistnienia koniecznych przesłanek materialnych, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest uzależnione od spełnienia ściśle określonych wymogów formalnych. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości[454]. Szczegółowy sposób podania rozporządzenia do publicznej wiadomości określają ustawy o stanach nadzwyczajnych. Rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny obok obowiązkowego opublikowania w Dzienniku Ustaw winno zostać podane do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Dodatkowo redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzeń wprowadzających odpowiedni stan nadzwyczajny i innych aktów prawnych dotyczących danego stanu, przekazanych im przez wojewodę właściwego ze

[452] Ibidem, s. 85.
[453] Art. 228 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.
[454] Art. 228 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

względu na siedzibę redakcji lub nadawcy[455]. Należy uznać za pozytywny fakt szczegółowego potraktowania przez ustawodawcę zagadnienia podania do publicznej wiadomości rozporządzeń wprowadzających i innych aktów prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Ustawodawca wyszedł ze słusznego założenia, iż dotarcie informacji do bezwzględnie wszystkich organów władzy państwowej i całego społeczeństwa o sytuacji w państwie jest rzeczą podstawową w przeciwdziałaniu zagrożeniom uzasadniającym wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii będących przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w toku prac nad rozdziałem przyszłej konstytucji traktującym o stanach nadzwyczajnych były próby umieszczenia w nim stanu wojny, jako jednego ze stanów nadzwyczajnych (obok stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej)[456]. Zaważył pogląd o umieszczeniu stanu wojny w rozdziale o Sejmie i Senacie[457] (art. 116), a nie w rozdziale o stanach nadzwyczajnych, co kwestionowano już na etapie prac nad projektem nowej konstytucji[458]. W literaturze przedmiotu również obecnie spotykamy się z krytyką takiego rozmieszczenia zapisu o stanie wojny. Konsekwencją takiego rozmieszczenia zapisów o stanie wojny jest nie uznawanie tego stanu za jeden ze stanów nadzwyczajnych.

Konstatując łatwo stwierdzić, iż instytucja prawna stanu nadzwyczajnego jest szczególnym zespołem regulacji przygotowanych na wypadek zaistnienia szczególnego stanu faktycznego, jakim są sytuacje kryzysowe i wojenne państwa.

---

[455] Por. Art. 4. ust. 1 i 3 i art. 5 ustawy o stanie wojennym (...), art. 4. ust. 1 i 3 i art. 6 ustawy o stanie wyjątkowym oraz art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

[456] K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w konstytucji RP*, Państwo i Prawo 3/2002, s. 23.

[457] Patrz: *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*. Biuletyn XX, Warszawa 1996, s. 9.

[458] Wymowną argumentację przedstawiła senator A. Grześkowiak uważając, że wątpliwym jest założenie, iż „skoro stan wojny nie został umieszczony w rozdziale o stanach nadzwyczajnych, to – *a contrario* – jest stanem zwyczajnym". Ostatecznie, jak wiadomo, przeważyło inne stanowisko, prezentowane m.in. przez eksperta KK ZN konstytucjonalistę P. Winczorka argumentującego, iż stan wojny jest instytucją prawa międzynarodowego, a nie wewnętrznego, zatem nie jest błędem umieszczenie go poza rozdziałem o stanach nadzwyczajnych. (Patrz: *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*. Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 24 i 43-44). Ustawodawca konstytucyjny decydując się na zamieszczenie przepisu dotyczącego stanu wojny w rozdziale IV zatytułowanym „Sejm i Senat" kierował się zatem głownie względami wykładni systemowej wskazującej właściwość organu, do którego w pierwszej kolejności należy podjęcie decyzji o stanie wojny.

4.4.1. Stan wojenny

Poza odpowiednimi regulacjami konstytucyjnymi, prawem regulującym omawiany w niniejszym podrozdziale stan nadzwyczajny, jest ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[459].

Problematyka stanu wojennego została w dużej części omówiona podczas analizy kompetencji organów kierowania obronnością państwa (patrz str. 107 i następne). W związku z powyższym w tym miejscu zostanie dokonana ocena regulacji stanu wojennego, jako instytucji prawnej, w zakresie zaistnienia sytuacji konieczności obrony państwa.

Zgodnie z zasadą celowości uchwalone regulacje prawne stanów nadzwyczajnych mają zapewnić właściwe (sprawne) funkcjonowanie państwa (w tym przypadku elementów kierowania obronnością) w sytuacji szczególnych zagrożeń jego bezpieczeństwa. W. J. Wołpiuk pisze, iż stan wojenny jest zespołem przedsięwzięć regulowanych przez prawo, stanowiących formę wewnętrznej reakcji na zewnętrzne zagrożenie państwa i zbrojną napaść na jego terytorium. Celem tych przedsięwzięć jest ułatwienie obrony państwa przed istniejącym zagrożeniem i napaścią, udaremnienie ich i w rezultacie przywrócenie normalnego, pożądanego stanu bezpieczeństwa zewnętrznego[460].

Mając na uwadze, iż faktyczne prowadzenie konfliktu zbrojnego (działań wojennych) wcale nie musi być uzależnione i związane z wprowadzeniem prawnego stanu wojny[461]. Należy zatem dopuścić, jako możliwy scenariusz, zgodnie z którym, w wyniku niekorzystnego i gwałtownego rozwoju sytuacji międzynarodowej kraj stanie w obliczu konfliktu zbrojnego, wywołanego zbrojną napaścią na terytorium RP

[459] Art. 1 ustawy ostanie wojennym (...).
[460] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 85-86.
[461] Możliwa jest zatem hipotetyczna sytuacja, w której rzeczywista **agresja** na państwo **(stan faktyczny)** nastąpi przed wprowadzeniem **stanu wojennego** w państwie **(stan prawny)**.

lub sojusznika, któremu Polska, związana umową międzynarodową, będzie zobowiązana udzielić wsparcia w ramach wspólnej obrony przeciwko agresji[462]. Przyjmując, iż Polska postąpi zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Należy więc dokonać oceny, czy obowiązujące procedury, w odpowiedzi na zaistniałą sytuację, dają gwarancję szybkiego i bezkolizyjnego wprowadzenia stanu wojennego. Co z kolei uruchamia system obronny państwa i umożliwia wszystkim jego elementom pełne przestawienie się na funkcjonowanie w warunkach obrony kraju z wykorzystaniem do tego procedur prawem przewidzianych.

Przypomnijmy, w świetle postanowień konstytucji organem jedynie właściwym do wprowadzenia stanu wojennego jest prezydent, który jednak posiada prawną legitymację do wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego tylko w przypadku działania na wniosek Rady Ministrów. Prezydent, jako jednoosobowy organ, po otrzymaniu wniosku RM daje gwarancję szybkiego podjęcia decyzji. Natomiast ważniejszy wydaje się tu być moment sformułowania i wystąpienia z wnioskiem przez RM. Sposób organizacji (pomimo, iż jest to organ kolegialny, o składzie, w warunkach ustrojowych Polski, częściej koalicyjnym niż jednopartyjnym) i funkcjonowania RM pozwala przyjąć, iż w warunkach szczególnego zagrożenia na tym etapie realizacji procedury, nie powinno być istotnych zakłóceń uniemożliwiających wprowadzenie stanu wojennego.

Wystąpienie trzeciej przesłanki konstytucyjnej uzasadniającej wprowadzenie stanu wojennego, tj. sytuacji *zewnętrznego zagrożenia państwa* może być spowodowane wieloma uwarunkowaniami międzynarodowymi mającymi źródło w bliższym lub dalszym otoczeniu Polski (zostały one przedstawione w rozdziale trzecim). Jeśli uznamy, że zbrojna napaść nieomal obligatoryjnie powinna spowodować wprowadzenie stanu wojennego, to zagrożenie zewnętrzne i zobowiązanie do wspólnej obrony są stanami o niejednakowym charakterze i przebiegać mogą z różnym natężeniem, co nakazuje podejmowanie decyzji zależnych od istniejących warunków w sposób fakultatywny[463]. Zatem w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa, istotną rolę odgrywać będą czynniki wpływające na poziom percepcji zjawisk stanowiących zagrożenie państwa. Zasadniczą sprawą jest tu kwestia wierności subiektywnego odbioru zagrożenia z obiektywnym

[462] Sytuacja, która wyczerpuje dwie (z trzech możliwych) konstytucyjne przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu wojennego.
[463] Ibidem, s. 88.

zagrożeniem bezpieczeństwa państwa. Postrzegane, przez ośrodki decyzyjne w państwie, zagrożenia powinny być zgodne lub najbliższe rzeczywistym zagrożeniom. Bowiem tylko wierne odczytanie stopnia i charakteru zagrożenia państwa, pozwoli w odpowiednim czasie wprowadzić stan wojenny lub uniknąć sytuacji zaogniającej kryzys nieuzasadnionym wprowadzeniem stanu wojennego. Kluczowym stają się tu elementy systemu bezpieczeństwa odpowiedzialne za ocenę sytuacji międzynarodowej i wynikających stąd zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Powstaje pytanie, czy Polska posiada wyspecjalizowane do takich działań instytucje i środki mogące zarówno przygotować ocenę sytuacji, jak i zaprojektować postępowanie państwa w określonych warunkach[464].

Ustawodawca konstytucyjny w art. 231 postanowił, iż prezydent w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny zobowiązany jest przedstawić podpisany akt prawny Sejmowi do rozpatrzenia. Sejm może rozporządzenie prezydenta uchylić bezwzględną większością głosów. W kontekście oceny sprawności funkcjonowania organów kierowania w warunkach szczególnego zagrożenia państwa, istotną kwestią jest obowiązywanie rozporządzenia prezydenta w sytuacji gdy nie zostaje ono rozpatrzone przez Sejm z powodu jego niemożności zebrania się na posiedzenie. Sytuacja taka łatwa jest do przewidzenia np. przy zaistnieniu jednego z założonych scenariuszy wojny powszechnej, tj. bezpośredniej agresji z zaskoczenia. Jakkolwiek lektura art. 234 zdaje się wskazywać, że rozporządzenie prezydenta i tak miałoby pełną moc prawną. Do takiego wniosku prowadzi konstrukcja (...) art. 234[465]. Takie wnioskowanie pośrednio potwierdza, również art. 116 przyznając prawo decydowania Sejmowi o stanie wojny, a w przypadku gdy ten nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia prezydent RP. Stosując rozumowanie *per analogiam* można przyjąć, że jeżeli okoliczności uniemożliwiają Sejmowi zebrania się w celu zatwierdzenia (lub uchylenia) rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego (art. 234), wówczas będzie miało ono moc obowiązującą[466].

Jednakże, właśnie ze względu na powoływaną sprawność funkcjonowania organów kierowania, przepisy konstytucyjne i ustawowe, a szczególnie dotyczące zagadnień obronności państwa, powinny mieć brzmienie jednoznacznie nie dające

[464] Por. Ibidem, s 35.
[465] S. Korycki, *Stany nadzwyczajne w państwie,* [w:] S. Korycki (red. nauk.), *Podstawowe instytucje...*, op. cit., s. 88.
[466] Ibidem, s. 88.

różnych możliwości interpretacyjnych. Należy przyjąć to za nieścisłość konstytucyjną przyjmując, iż cechą zupełnych i spójnych regulacji prawnych jest zapewnienie podmiotom do których się odnoszą prawnej postawy działania w każdej z możliwych sytuacji.

4.4.2. Wybrane zagadnienia stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej

W niniejszym podrozdziale nie dokonano całościowej analizy problematyki stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej z uwagi na szeroki zakres omawianych regulacji, wykraczający znacznie poza naznaczone ramy niniejszej rozprawy. W związku z tym, z problematyki stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej dokonano wyboru zagadnień należących bezpośrednio do zakresu przedmiotowego niniejszej pracy. Innymi słowy oznacza to, iż naukowej analizie poddano tę część regulacji stanów nadzwyczajnych, która odnosi się do zidentyfikowanych w rozdziale trzecim wyzwań i zagrożeń polityczno-militarnych.

Zgodnie z przyjętą w teorii i udowodnioną wiele razy przez praktykę tezą, iż nie każde wystąpienie sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu państwa skutkuje wprowadzeniem jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, możemy stwierdzić, na potrzeby rozważań w niniejszym podrozdziale, iż również nie każde zaistnienie sytuacji kryzysowej stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa skutkowało będzie wprowadzeniem stanu wyjątkowego, czy to stanu klęski żywiołowej. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na części albo na całym terytorium państwa zależne będzie od identyfikacji rzeczywistego stopnia zagrożenia sytuacją kryzysową i oceny wystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych w likwidacji zaistniałych zagrożeń.

Ustawodawca postanowił, że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, **w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi**. Jeżeli powyższych zdarzeń nie można usunąć poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych wówczas RM może podjąć

uchwałę o skierowaniu do prezydenta RP wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego[467]. Przedmiotem ochrony realizowanej przy pomocy instytucji stanu wyjątkowego jest zatem ustrój państwa, istniejący w nim porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. Wprowadzenie stanu wyjątkowego może nastąpić jedynie w przypadku rzeczywistego zaistnienia, a nie spodziewanego wystąpienia wymienionych zagrożeń[468].

Zgodnie z powyższym i w nawiązaniu do treści trzeciego rozdziału przedmiotem szczególnego zainteresowania w tej części studium, jest dokonanie oceny regulacji prawnej stanu wyjątkowego, jako środka mającego zapewnić sprawne (właściwe) funkcjonowanie elementów sytemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa spowodowanego działaniami terrorystycznymi.

Podobnie, jak przy stanie wojennym wprowadzanie stanu wyjątkowego należy do organów władzy wykonawczej. Sama procedura tutaj również nie ulega zmianie, wprowadza stan wyjątkowy (lub odmawia jego wprowadzenia – decyzja fakultatywna) prezydent na wniosek Rady Ministrów. W obu przypadkach, tj. w przypadku wprowadzania stanu wojennego i stanu wyjątkowego samodzielność prezydenta w podejmowaniu decyzji jest ograniczona wnioskiem RM. We wniosku RM winny zostać określone m.in.: przyczyny wprowadzenia stanu, obszar, odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia rodzaje ograniczeń wolności i praw, a przy stanie wyjątkowym również czas. Prezydent wprowadza stan wyjątkowy w drodze rozporządzenia, które podobnie jak w przypadku stanu wojennego, w ciągu 48 godzin od podpisania ma obowiązek przedstawienia do rozpatrzenia Sejmowi. Sejm bezwzględną większością głosów w formie uchwały może uchylić rozporządzenie prezydenta. W kontekście stanu wyjątkowego, inaczej niż przy stanie wojennym, rozpatrywanie sytuacji niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie i skutków z tym związanych raczej jest bezprzedmiotowe. Ponieważ specyfika zagrożeń właściwych dla stanu wyjątkowego (z atakami terrorystycznymi włącznie) wskazuje, iż mało jest prawdopodobne aby doszło do sytuacji uniemożliwiającej

[467] Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. We wniosku, o którym mowa w ust. 1 Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, **a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia**, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

[468] W. J. Wołpiuk, *Państwo...*, op. cit., s. 92.

Sejmowi zebranie się na posiedzenie i w konsekwencji rozpatrzenie aktu prezydenta. Zatem można przyjąć, iż ustawodawca w tym przypadku kompletnie uregulował problematykę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (możliwe, iż w sposób niezamierzony) i tym samym nie pozostawiając miejsca na wątpliwości interpretacyjne. Powyższe uzasadnia stwierdzenie, iż przebieg procesu wprowadzania stanu wyjątkowego powinien odbyć się bez poważniejszych zakłóceń proceduralnych. Natomiast istotnym staje się ocena adekwatności przyjętych rozwiązań prawnych pod kątem wpływania ich na sprawne, bezkolizyjne i komplementarne funkcjonowanie poszczególnych organów sytemu w trakcie samej likwidacji sytuacji kryzysowej spowodowanej atakiem terrorystycznym skierowanym przeciwko Polsce lub destabilizacją (kryzysem) w pobliżu granic Polski.

Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy (nie dłuższy niż 90 dni), nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, prezydent na wniosek RM i za zgodą Sejmu, może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni[469]. Zgodnie z zasadą niezmienności struktur ustawodawca przyjął, iż w czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o stanie wyjątkowym. Ustawodawca przyjął zasadę określającą organ odpowiedzialny za koordynację i kontrolę funkcjonowania organów administracji rządowej według wielkości obszaru na jakim został wprowadzony stan wyjątkowy. Działalność zmierzającą do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują: prezes RM - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa. Właściwy wojewoda - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa. Powyższe rozwiązanie należy uznać za właściwe. Wskazuje ono jednoznacznie, jaki organ, w jakiej sytuacji, odpowiedzialny jest za działania przywracające normalne funkcjonowanie państwa lub części jego

[469] Por. Art. 230 ust. 2 konstytucji i art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. Oraz sytuacja odwrotna, prezydent na wniosek RM, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Patrz: Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

terytorium. W razie gdy organy władz samorządowych nie wykazują dostatecznej skuteczności w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego premier na wniosek właściwego wojewody może zawiesić te organy i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego[470]. Stanowi to istotne narzędzie, za pomocą którego premier z udziałem właściwego wojewody może doprowadzić do zawieszenia lokalnych organów władzy samorządowej nie wykonujących skutecznie swojej działalności i wyznaczenia w ich miejsce osób dających, odpowiednim przygotowaniem, predyspozycjami i kwalifikacjami, gwarancję skuteczności i efektywności w działaniu.

Także w ustawie o stanie klęski żywiołowej ustawodawca odniósł się do zdarzeń wywołanych działaniami terrorystycznymi. Art. 3 ust. 2 stanowi, iż katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane **działaniem terrorystycznym**[471]. Zatem, podobnie jak w przypadku stanu wyjątkowego, dopuszcza się możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej[472] w skutek przeprowadzonego ataku/ataków terrorystycznych na terytorium Polski. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, w drodze rozporządzenia, należy do Rady Ministrów, która działa z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej, nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie stanu klęski żywiołowej, na czas oznaczony, może nastąpić za zgodą Sejmu.

Także w regulacji stanu klęski żywiołowej przyjęto zasadę niezmienności struktur organizacyjnych i zasadę właściwości miejscowej (wielkości obszaru) przy określaniu organu odpowiedzialnego za kierowanie. Wielkość obszaru na jakim został wprowadzony stan nadzwyczajny wskazuje właściwość organu kierującego

---

[470] Art. 12 ust. 1.

[471] Dopuszczona przez ustawodawcę możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na skutek działań terrorystycznych **wskazuje pośrednio, iż ustawodawca zalicza działania terrorystyczne do zagrożeń niemilitarnych.**

[472] Należy uznać za pozytywny fakt, iż zdecydowano się na normatywne zdefiniowanie w ustawie kilku pojęć, co pozwala, nawet pomimo równoległego występowania w literaturze wielu różnych definicji (co jest po części zrozumiałe), na jednolite prawne rozumienie pojęć i tym samym powinno wpłynąć, w dużym stopniu, na spójność całego systemu. Co więcej należy dążyć do takiego stanu rzeczy aby (co najmniej) najważniejsze terminy z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa używane przez ustawodawcę były również przez niego definiowane. W ustawie o stanie klęski żywiołowej przez **klęskę żywiołową** rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1).

działaniami. Ustawodawca postanowił, iż **w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują**: *wójt (burmistrz, prezydent miasta)* - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; *starosta* - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; *wojewoda* - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; *minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister*, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa[473].

W zakresie działań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt, burmistrz, prezydent miasta może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom gminnych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych i skierowanych do wykonywania zadań przez właściwe organy do ich dyspozycji. Podobnie, jak przy stanie wyjątkowym, ustawodawca i tu przewidział możliwość zawieszenia osób niewłaściwie kierujących działaniami lub niezdolnych do kierowania przez wyznaczenie pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

4.4.3. Prawne możliwości wykorzystania SZ w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych

Obowiązujące regulacje prawne w Polsce dopuszczają, pod pewnymi warunkami, możliwość wykorzystania SZ w sytuacjach nie stanowiących zewnętrznego zagrożenia militarnego państwa. Obok konstytucji aktem prawnym który reguluje zakres wykorzystania SZ jest ustawa z dnia 21 listopada 1967 r.

[473] Art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

o powszechnym obowiązku obrony RP. Art. 3 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż SZ stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. W dodanym ust. 1a dopuszcza się ponadto możliwość brania udziału SZ w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia.

Kolejnymi aktami prawnymi, które dopuszczają możliwość wykorzystania SZ w sytuacjach nadzwyczajnych, będących zagrożeniami innymi niż militarne, są omówione powyżej ustawy o stanie wyjątkowym i o stanie klęski żywiołowej. Jakkolwiek wymienione akty prawne dopuszczają wykorzystanie SZ w likwidacji różnych, co do istoty i rodzaju zagrożeń, tym samym ogólnie wskazują charakter wykonywanych zadań. Analizując zapisy obu ustaw dotyczące problematyki wykorzystania SZ, dostrzec można różnice, wynikające zapewne z innych, co do rodzaju zagrożeń, do których odnoszą się omawiane akty prawne.

Ustawa o stanie wyjątkowym w art. 11 ust. 1 stanowi, iż w czasie stanu wyjątkowego prezydent, na wniosek prezesa RM, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Należy rozumieć, iż ustawodawca używając w art. 11 słowa użycie wskazuje na możliwość wykorzystania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, potencjału bojowego oddziałów i pododdziałów SZ w przywracaniu normalnego funkcjonowania państwa. Dopuszczalność użycia SZ przez organy władzy wykonawczej w czasie stanu wyjątkowego została obwarowana zaistnieniem kilku warunków. Pierwszy, to wyczerpanie dotychczas zastosowanych sił i środków. Jest to warunek negatywny oznaczający się wyczerpaniem i niemożnością przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa przy pomocy dotychczas stosowanych sił i środków. Następny warunek wynika z art. 11 ust. 2 ustawy i polega na tym, iż użycie oddziałów i pododdziałów SZ nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych. W świetle art. 11 ust. 3 oddziały i pododdziały SZ realizując zadania, określone przez ministra obrony narodowej działającego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych (pozostają także, niezmiennie, w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia SZ RP). Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie

niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15-17 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.[474].

Wykonując delegację ustawową[475] RM wydała rozporządzenie z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego[476]. Rozporządzenie określa szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów SZ w czasie stanu wyjątkowego zmierzające do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli zastosowane siły i środki zostały wyczerpane[477]. Zadania o których mowa w art. 11 ust. 3 minister obrony narodowej wyznacza w drodze decyzji i przekazuje je dowódcom według procedur obowiązujących w SZ. W decyzji ministra zostaje określone m.in.: jednostki wojskowe lub zgrupowania zadaniowe, które zostaną użyte; zadania, jakie będą wykonywały jednostki lub zgrupowania; obszar, na jakim oddziały SZ działały, oraz czas ich wykonywania; ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego; system dowodzenia oddziałami; organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy oddziałów będą współdziałali w czasie wykonywania zadań[478]. Rozporządzenie RM szczegółowo reguluje problematykę koordynacji działań oddziałów SZ. Stanowiąc, iż działania oddziałów SZ koordynują: dowódca właściwego rodzaju SZ, komendant główny Żandarmerii Wojskowej albo szef WSI - w przypadku wydzielenia oddziałów sił zbrojnych tylko z podległych im jednostek wojskowych; szef SG - w przypadku wydzielenia oddziałów z więcej niż jednego rodzaju SZ.

Koordynacja działań oddziałów SZ obejmuje współdziałanie w realizacji zadań z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych - w przypadku użycia oddziałów sił zbrojnych na obszarze większym niż jedno województwo; wojewodą - w przypadku użycia oddziałów sił zbrojnych na obszarze jednego województwa[479]. W omawianym akcie wykonawczym ustawy o stanie wyjątkowym zostały określone również, przez

---

[474] Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58 z póź. zm.

[475] Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte jest w art. 11 ust. 4 ustawy o stanie wyjątkowym, który stanowi, iż RM w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w czasie stanu wyjątkowego, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego.

[476] Dz.U. z 2003 r., nr 89, poz. 821.

[477] Patrz: Art. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2003 r., nr 89, poz. 821).

[478] Patrz: Art. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów (...).

[479] Art. 4 ust. 1 i 2.

odesłanie do przepisów ustawy o Policji[480], zasady użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez oddziały SZ. Ponadto jeżeli w wskutek działania oddziałów SZ nastąpiła śmierć, są ranni lub poszkodowani, dowódcy tych oddziałów są zobowiązani niezwłocznie powiadomić o zaistniałym fakcie przełożonego i właściwego miejscowo prokuratora, jak również zabezpieczyć miejsce zdarzenia (ślady i dowody) oraz jeżeli byli - ustalić świadków zdarzenia.

W tym miejscu należy odnieść się jeszcze do problemu objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa. Otóż Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne, nie tylko w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, ale również w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP[481]. Zapis w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, umożliwiający RM objęcie militaryzacją jednostek organizacyjnych, został dodany dnia 21 stycznia 2003 r. ustawą o stanie wyjątkowym[482].

Istotnym dla określenia charakteru wykonywanych działań przez oddziały SZ w czasie stanu klęski żywiołowej jest to, iż ustawodawca regulując tą problematykę nie posługuje się słowem **użycie**, tak jak to miało miejsce, przy stanie wyjątkowym, a używa takich zwrotów, jak **przekazanie do dyspozycji,** czy **skierowanie do wykonywania zadań.** Ustawa o stanie klęski żywiołowej stanowi, iż czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, minister obrony narodowej może **przekazać do dyspozycji** wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały SZ wraz ze skierowaniem ich do **wykonywania zadań** związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem[483]. Tak przekazane oddziały SZ pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę.

Użycie tego typu zwrotów w ustawie wskazuje, iż oddziały SZ będą wykonywały zadania związane z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem, a więc polegające głównie na realizacji działań o charakterze ratowniczym lub prewencyjnych. Potwierdza to, wydane na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych

---

[480]Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58 z póź. zm.
[481]Patrz: Art. 174. ust. 4 ustawy o p.o.o. (Dz.U. 2002 r., nr 21, poz. 205, tekst jedn.).
[482]Art. 25 (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985).
[483] Art. 18 ust. 1.

zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu[484].

Również inne akty prawne dopuszczają wykorzystanie SZ do realizacji zadań w sytuacji zagrożeń innych niż militarne. Na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim dopuszcza się wykorzystanie SZ do działań w ramach Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa *(zwaną „Służbą SAR")*. Działalność SZ w ramach SAR polegać ma na wykonywaniu zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu. Ponadto omawiana, pod kątem kompetencji organów władzy wykonawczej, ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa dopuszcza użycie i pobyt SZ poza granicami państwa. W rozumieniu art. 2 ustawy użycie SZ poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w:

a) **konflikcie zbrojnym** lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych;
b) misji pokojowej;
c) **akcji zapobieżenia aktom terroryzmu** lub ich skutkom.

Natomiast pobyt SZ poza granicami państwa w rozumieniu art. 2 oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału m.in. w **akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych.** Przepisu tego nie stosuje się do akcji ratowniczych regulowanych przepisami o ratownictwie na morzu.

---

[484] Art. 2 ust. 1 rozporządzenia wymienia działania ratownicze lub prewencyjne, w których mogą brać udział pododdziały i oddziały SZ. Do działań tych należy:
1) Współudział w monitorowaniu zagrożeń; 2) Wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń; 3) Wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych; 4) Ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; 5) Wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; 6) Współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; 7) Izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; 8) Wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury; 9) Prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP; 10) Usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ RP; 11) Likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych; 12) Wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; 13) Współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych; 14) Udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych. (Dz.U. z 2003 r., nr 41, poz. 347).

4.5. Podstawy prawne reagowania państwa na nowego typu zagrożenia

Oceniając zdolności państwa pod kątem reagowania na nowego typu zagrożenia nie sposób nie odnieść się do zagrożeń terroryzmem, pomimo, iż terroryzm nie jest zjawiskiem nowym, a wręcz przeciwnie znany jest ludzkości od kilku wieków. Jednak natężenie z jakim współcześnie występuje, a szczególnie trudne do zahamowania postępujące rozprzestrzenianie się aktów terrorystycznych, zmiana form i metod prowadzenia oraz brak (niemożność) uniwersalnego uzasadniania powodują, iż zjawisko terroryzmu często jest odbierane i określane, jako zagrożenie nowego typu, jedno z najpoważniejszych, jakie stoi współcześnie przed bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Terroryzm stał się nieoczekiwanie jednym z głośniejszych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Przyczyniły się do tego m.in. spektakularne akcje określane przez media i polityków, właśnie jako „międzynarodowy terroryzm"[485].

Terroryzm jest często określany przez polityków, publicystów, czy ekspertów od walki z terroryzmem „wojną globalną", tylko zupełnie w innym wymiarze niż wojny, które znaliśmy dotychczas. „Wojna globalna" - ponieważ walczą w niej Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Izrael, Rosja, Australia i wiele innych państw. Jedną z cech terroryzmu jest to, iż druga strona tej wojny nie jest łatwa do wskazania. Przeciwnik chociaż często identyfikowany, to równie często jest nienamierzalny. Jakkolwiek byśmy dzisiaj nie uzasadniali, czy definiowali zjawisko terroryzmu to musimy się pogodzić z istnieniem fali fanatyzmu (islamskiego, religijnego, politycznego, czy jakiegokolwiek innego definiowanego na podstawie internetowych oświadczeń bojówek, grup terrorystycznych) która nie występuje w imię czegoś, w imię wyznawanych wyższych racji i wartości. Występuje po prostu przeciwko, nastawiona jest przeciwko, co jakby już na początku może wykluczać inne niż siłowe metody walki z tym zjawiskiem.

Eskalacja oraz widoczne zmiany form przemocy stosowanej przez organizacje terrorystyczne, zmusza do wypracowania nowych metod, narzędzi i środków walki

[485] Więcej: *Rocznik strategiczny 1996/97*, Warszawa 1997, s. 20.

ze współczesnymi zagrożeniami, zdolnych do zapewnienia najwyższej sprawności i efektywności organom oraz instytucjom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Tymczasem różnorodność zjawisk uznawanych za akty terrorystyczne utrudnia wypracowanie jednolitej koncepcji prawnej pojęcia terroryzmu. Wiele państw posiada swoją definicję terroryzmu (lub nawet kilka), również na gruncie prawa międzynarodowego nie wprowadzono wspólnego i możliwego do zaakceptowania przez wszystkie państwa terminu, przez co większość aktów prawnych zawiera wewnętrzne koncepcje tego pojęcia[486].

Jeden z głównych czynników, który odgrywa podstawową rolę w walce ze współczesnymi zagrożeniami jest prawo. Można nawet spotkać się z poglądami, iż jedyną pewną możliwość stwarza w tym względzie prawo, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe, jego przestrzeganie i egzekwowanie. Tylko ono może stanowić barierę eliminującą stosowanie terroru zorganizowanego i niezorganizowanego, może być płaszczyzną współpracy i współdziałania w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym[487]. Nowe regulacje prawne wprowadzają coraz solidniejsze podstawy organizacyjno-kompetencyjne dla walki z nowymi formami terroryzmu. Prawo jest dziedziną, w której dokonywane są permanentne zmiany, dla uzyskania jak najlepszych środków w walce ze współczesnymi zagrożeniami państwa. A. Grześkowiak stwierdziła, że zamachy terrorystyczne cechuje wysoki stopień niebezpieczeństwa społecznego. Godzą one w dobra chronione prawem karnym. Prawo to ma zatem tytuł do opracowania systemu środków walki z tymi zamachami. Antyterrorystyczne środki prawnokarne należy rozumieć szeroko. Funkcja ochronna prawa karnego realizowana jest bowiem nie tylko przez zagrożenie karą zachowań przestępczych, ale również przez stosowanie i wykonanie kary[488]. Zgadzając się z prezentowanym poglądem należy jednak uzupełnić go o stwierdzenie, iż obok prawa karnego tytuł do opracowania systemu środków walki z terroryzmem posiadają także inne dziedziny prawa. Zadania i kompetencje organów i instytucji państwowych właściwych w walce z terroryzmem ustanawiane są w innych, niż prawo karne, gałęziach prawa.

---

[486] Por. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*. Olsztyn 2000.
[487] R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System...*, op. cit., t. I, J. Gryz, *Zagrożenia...*, op. cit., s. 22-23.
[488] Por. A. Grześkowiak, *Prawnokarne środki walki z terroryzmem we Włoszech,* Przestępczość na Świecie, t. XV, 1983, s. 13.

W Polsce w nowo uchwalanym prawie z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa, szczególnie od 2001 r., tj. po atakach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych, wyraźnie dostrzegalne jest wprowadzanie zapisów regulujących sytuacje związane z atakami terrorystycznymi. Szczególnie widać to na podstawie ustaw o stanach nadzwyczajnych, w których zaledwie po siedmiu miesiącach od tragicznych wydarzeń w Stanach Zjednoczonych (kwiecień, czerwiec i sierpień 2002 r.) dopuszczano możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, w wyniku zagrożenia spowodowanego atakami terrorystycznymi. Kolejne zapisy nowych rozwiązań w walce z terroryzmem wprowadzone zostały w 2004 r. nowelizacjami ustawy o ochronie granicy państwowej i ustawy prawo lotnicze[489]. Nowelizacją ustawy o ochronie granicy państwowej oraz ustawy prawo lotnicze wprowadzono uzupełniające się i pozostające we wzajemnej zgodności przepisy o ochronie państwa przed atakami terrorystycznymi, przeprowadzanymi m.in. z wykorzystaniem cywilnych statków powietrznych. Przy tym zadbano o zgodność znowelizowanego prawa *z prawem międzynarodowym (prawem Organizacji Narodów Zjednoczonych i dyrektywami natowskimi)*[490].

Ustawa prawo lotnicze dopuszcza wprowadzenie zakazów i ograniczeń w ruchu lotniczym ze względu na bezpieczeństwo i obronność państwa. Wymienione zakazy i ograniczenia wprowadza RM w drodze rozporządzenia. Art. 121 ust. 6 w nowym brzmieniu nakłada na ministra obrony narodowej, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, obowiązek określenia (w drodze rozporządzenia) sposobu współdziałania organów zarządzania ruchem lotniczym z siłami powietrznymi SZ, tak by zapewniona była szczególna rola systemu obrony powietrznej, w zakresie **przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa z powietrza w czasie pokoju.** Użytkownik przestrzeni powietrznej jest zobowiązany niezwłocznie wykonywać polecenia wydawane przez: organy zarządzania ruchem lotniczym, cywilne i wojskowe lotniskowe organy służb ruchu lotniczego, organy dowodzenia obroną powietrzną, jak również przez wojskowe statki powietrzne. Powyższe organy w sytuacji uzasadnionej obawy użycia statku powietrznego niezgodnego z prawem lub wbrew zakazom i ograniczeniom mogą wezwać statek

[489] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 oraz właściwe zmiany wprowadzone **Dz.U. z 2004 r., nr 172, poz. 1805**). Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze (Dz.U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112 oraz właściwe zmiany wprowadzone **Dz.U. 2004 r., nr 54, poz. 535, nr 96, poz. 959, nr 99, poz. 1002, nr 172, poz. 1805**).
[490] Wypowiedź posła Pietrzaka w pr. reg. TVP 3 w dniu 23 czerwca 2004 r.

powietrzny do zmiany kierunku, lądowania na wskazanym lotnisku, wykonania innych poleceń mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem[491]. Ponadto obcy wojskowy statek powietrzny oraz obcy cywilny statek powietrzny, na podstawie ustawy o ochronie granicy państwowej (art. 18b ust. 1 pkt 1), mogą być wezwane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym do opuszczenia przestrzeni powietrznej RP. Istotne postanowienie zawiera dodany art. 122a[492]. W świetle którego, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, **a w szczególności jako środek ataku napadu terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony** *na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie granicy państwowej.* Należy zauważyć, iż ustawa prawo lotnicze odnosi się do statków powietrznych własnych, jak i obcych, a w ustawie o ochronie granicy państwowej uregulowane zostało postępowanie w stosunku do obcych cywilnych i wojskowych statków powietrznych. Ponadto w obu regulacjach zastosowano wzajemne odesłania, co do istotnych kwestii nie regulowanych przez dany akt, a mających szczegółowe rozwinięcie w innym. Pomimo, iż takie odesłania nie wpływają na uproszczenie regulacji i w pewnych sytuacjach mogą rodzić problemy interpretacyjne, to należy pamiętać, iż stosowane niezbyt często i w uzasadnionych przypadkach czynią regulacje prawne zupełnymi. Spełniają one rolę swoistych „spinaczy" poszczególnych elementów (dziedzin) systemu prawa.

Artykuł 18b ustawy o ochronie granicy państwowej określa zasady na jakich może zostać zniszczony statek powietrzny. Jeżeli obcy wojskowy lub cywilny statek powietrzny po przekroczeniu granicy niezgodnie z prawem nie zastosuje się do wezwania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym[493] może zostać: przechwycony, ostrzeżony strzałami ostrzegawczymi, zniszczony. Zniszczenie obcego statku powietrznego może nastąpić w sytuacji, gdy nie zastosuje się do wezwań określonych w art. 18b ust. 1 oraz nie zastosuje się do próby przechwycenia i po ostrzeżeniu strzałami ostrzegawczymi przez statek przechwytujący w dalszym

[491] Nowa treść art. 121 ust. 6 oraz art. 122 ust. 1 i 2 obowiązuje z dniem 19 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 172, poz. 185).
[492] Dz.U. z 2004 r., nr 172, poz. 1805 i obowiązujący od dnia 19 sierpnia 2004 r.
[493] Nakazującego opuszczenie przestrzeni powietrznej, odpowiedniej zmiany kierunku lub parametrów lotu, lądowania na wskazanym lotnisku lub wykonania innych poleceń, mających na celu zaprzestanie naruszania przestrzeni powietrznej (art. 18b ust. 1).

ciągu niestosował się będzie do wezwania. Obcy statek powietrzny może zostać zniszczony bez dokonania powyższych czynności, w sytuacji: zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium kraju, gdy nie posiada załogi na pokładzie oraz gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa, a zostanie stwierdzone, że jest użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności, jako środek ataku terrorystycznego[494].

Dowódca sił powietrznych sił zbrojnych RP podejmuje decyzję dotyczącą: dokonania przechwycenia, ostrzeżenia strzałami ostrzegawczymi, dokonania zniszczenia obcego statku powietrznego w sytuacji zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium RP oraz o dokonaniu zniszczenia gdy obcy statek nie posiada załogi. Natomiast podjęcie decyzji zezwalającej na zniszczenie statku powietrznego ze względów bezpieczeństwa po stwierdzeniu, że obcy statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, **a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego – należy do ministra obrony narodowej.**

Ustawodawca nowelizując ustawę[495] o ochronie granicy państwowej zobowiązał Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego tryb postępowania przy stosowaniu środków[496], o których mowa w art. 18b ust. 2 (tj. przechwytywanie, ostrzeżenie strzałami ostrzegawczymi, zniszczenie obcego statku powietrznego) oraz zakres i sposób współdziałania organu dowodzenia obroną powietrzną z państwowym organem zarządzania ruchem lotniczym w tych sprawach. RM wydając rozporządzenie ma na względzie zapewnienie prawidłowego zastosowania środków, o których mowa w ust. 2, a także sprawności i skuteczności współdziałania organów chroniących przestrzeń powietrzną RP, ale tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego,

Wydanie rozporządzenia szczegółowo regulującego podejmowanie decyzji oraz postępowanie przy przechwytywaniu, ostrzeganiu i niszczeniu statków powietrznych jest istotnym (brakującym) elementem w całościowym uregulowaniu problematyki postępowania organów państwa w przypadku ataku terrorystycznego z wykorzystaniem statku powietrznego.

---

[494] Art. 18b ust. 2 pkt 3.
[495] Dz.U. z 2004 r., nr 172, poz. 1805.
[496] Art. 18b ust. 6.

Kolejne, drastyczne ataki terrorystyczne[497] wywołały szeroką debatę publiczną w państwie na temat przygotowania Polski na ewentualne ataki terrorystyczne. W kręgach politycznych, instytucjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, wśród publicystów, ekspertów i analityków ponownie rozgorzała dyskusja na temat obrony państwa przed atakami terrorystycznymi. W trakcie dyskusji często poruszano problematykę prawnej możliwości wykorzystania wewnątrz kraju odpowiednio wyszkolonych jednostek wojskowych do działań antyterrorystycznych, m.in. GROM-u (Grupy Reagowania Operacyjno-Mobilnego). Doświadczenia wskazują, iż małe i doskonale wyszkolone jednostki najsprawniej działają w przypadku ataku terrorystycznego. Z drugiej zaś strony nadmierne zwlekanie z użyciem jednostek specjalnych zdolnych do skutecznych działań anty-terrorystycznych (pozostających w strukturze MON) do czasu wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego[498] mogłoby w efekcie, z uwagi na upływ czasu, czynić ich użycie bezprzedmiotowym.

Z uwagi na powyższe zdecydowano się na ostateczne rozwiązanie problemu użycia jednostek wojskowych wewnątrz kraju. Ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP[499] dopuszczono możliwość użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP wewnątrz kraju w ściśle określonych sytuacjach. SZ mogą być użyte, jeżeli użycie uzbrojonych pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego[500]. SZ mogą być użyte na podstawie postanowienia prezydenta wydanego na wiosek prezesa RM. Natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję

---

[497] W Biesłanie (płn. Osetia) w dniu 1 września 2004 r. dokonano bezprecedensowego ataku terrorystycznego na szkołę podstawową (podczas rozpoczęcia roku szkolnego) zginęło ponad 330 osób, w tym duża część to dzieci. Kilka dni później, atak terrorystyczny na ambasadę Australii w Dżakarcie.

[498] Zgodnie z dotychczas obowiązującym prawem odpowiednie pododdziały jednostek wojskowych nie mogłyby zostać użyte w kraju podczas ataku terrorystycznego bez uprzedniego wprowadzenia w państwie stanu nadzwyczajnego. Wiadomym jest, iż nawet stosunkowo uproszczona procedura wprowadzania właściwego stanu wyjątkowego wymaga odpowiedniego współdziałania właściwych organów, a zatem może być czasochłonna, co w sytuacji konkretnego rodzaju zagrożeń (np. atak terrorystyczny) wymagających natychmiastowej reakcji (działania) może decydować o powodzeniu podjętych działań.

[499] Dz.U. z 2004 r., nr 277, poz. 2742.

[500] Art. 1 zmieniający art. 18 ustawy o Policji.

o udzieleniu pomocy oddziałom Policji podejmuje minister obrony narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zawiadamiając o tym niezwłocznie prezydenta i premiera. W takim przypadku prezydent wydaje niezwłocznie postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji ministra[501].

Przeprowadzone w Warszawie w 2004 r. ćwiczenia antyterrorystyczne, przed Światowym Forum Gospodarczym, wykazały brak ośrodka bezpośrednio kierującego i koordynującego działaniami w sytuacji zagrożenia terrorystycznego[502], ponadto ćwiczenia wykazały brak właściwego systemu łączności[503]. Wskazuje to na konieczność szczegółowego, jasnego i przy tym prostego uregulowania zasad bezpośredniego kierowania (dowodzenia) i koordynacji akcją antyterrorystyczną.

Dnia 18 września 2004 r. agencje podały[504], iż w strukturach ŻW tworzone będą jednostki antyterrorystyczne z planowaną siedzibą w Mińsku Mazowieckim i Giżycku. Charakter jednostek policyjno-wojskowy, szkolone do działań antyterrorystycznych oraz, co istotne, z prawną możliwością wykorzystania nowo tworzonych sił wewnątrz kraju.. Komendant główny ŻW gen. B. Pacek przekazał, iż gotowość do działania nowo tworzonych jednostek to 2005 r. Pododdziały te dowodzone przez właściwego dowódcę (żołnierza zawodowego) wspierać będą policję w działaniach antyterrorystycznych. Całością akcji dowodzić ma stosowny komendant policji. Nowelizacja ustawy o policji z 25 listopada 2004 r. stworzyła podstawy współdziałania tych jednostek. Art. 18a ust. 1 otrzymał brzmienie w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, prezes RM, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z ministrem obrony narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy ŻW do udzielenia Policji.

---

[501] Patrz zmieniony art. 18 ustawy o Policji.

[502] Po ataku terrorystycznym w Biesłanie dociekliwi dziennikarze z TVN, chcąc się dowiedzieć do kogo należy w Polsce dowodzenie i koordynacja akcją na wypadek ataku terrorystycznego, dzwonili do instytucji właściwych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, m.in. do MSWiA i ABW na zadawane pytania nie otrzymali jednoznacznej odpowiedzi.

[503] W czasie ćwiczeń zespoły podgrywające grupy terrorystyczne słyszeli rozmowy sił antyterrorystycznych. Pospieszna zmiana prawa wskazuje, iż również z tego powodu ustawodawca w przytaczanej ustawie zmieniającej prawo o Policji i o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 2004 r., nr 277, poz. 2742) nakazał RM określić w drodze rozporządzenia: szczegółowe warunki i sposób użycia SZ, sposób koordynowania działań podejmowanych przez Policje i SZ, tryb wymiany informacji. Rozporządzenie winno uwzględniać również stopień zagrożenia bezpieczeństwa, zachowanie ciągłości dowodzenia i ochronę informacji.

[504] Telewizyjny Kurier Warszawski TVP 3 godz. 18.00 z dnia 18 października 2004 r.; Fakty TVN, godz. 19.00 oraz Wiadomości TVP 1, godz. 19.30 z dnia 27 października 2004 r.

4.6. Konkluzje

Na podstawie powyższych rozważań uzasadnione jest stwierdzenie, iż między innymi takie czynniki jak: obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, prowadzenie polityki współpracy i kooperacji w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego, członkostwo w organizacjach międzynarodowych realizujących działalność polegającą na zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, przyjęcie zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa powodują, iż rozwiązania narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa podlegają wielopłaszczyznowym uwarunkowaniom międzynarodowym. Państwo akceptujące zasady prawa międzynarodowego nabywa wynikające z nich uprawnienia, ale i podejmuje określone zobowiązania wobec innych państw – członków społeczności międzynarodowej[505]. Organy państwowe stanowiące prawo narodowe są zobowiązane do zapewnienia zgodności norm prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Także regulacje dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa winny być zgodne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Czynnikiem, który w szczególny sposób może wpływać na kształt polityki bezpieczeństwa państwa, jak również determinować konkretne rozwiązania w zakresie obronności jest członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych. Fakt członkostwa Polski w organizacjach takich, jak: NATO, UE, czy OBWE jest determinantem wielu wewnętrznych rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Procesy integracyjne, w których uczestniczy również Polska, sprawiają, iż państwa przekazują szereg spraw organizacjom międzynarodowym. Co więcej od pewnego czasu zauważalne jest przekazywanie takich kategorii spraw (polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obronności), które dotychczas należały do wyłącznej domeny władz państwowych. Potwierdzają to także współczesne regulacje konstytucyjne państw europejskich, które zawierają jednoznaczne zapisy pozwalające na przekazanie określonej kategorii spraw do właściwości organizacji międzynarodowej. Także polska Konstytucja z 1997 r. przewiduje możliwość przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi

[505] Patrz: W. J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach...*, op. cit., s. 34.

międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach[506]. Jakkolwiek powyższy zapis był przedmiotem wielu kontrowersji i sporów podczas pracy nad konstytucją. Przeciwnicy tego przepisu zarzucali między innymi to, iż może on doprowadzić do utraty, bądź ograniczenia, suwerenności Rzeczypospolitej[507].

Zdolność państwa do przeciwstawienia się zagrożeniom wynika z jego gotowości do współpracy z pozostałymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, jak i spójności polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Współcześnie jest to największe wyzwanie, które określa kształt systemu bezpieczeństwa państwa w XXI wieku. Nie sprostanie mu pogłębi skalę zagrożeń być może generując nowe, dotychczas nieznane[508]. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa realizowana jest głównie na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Odpowiednie prawo wewnętrzne i międzynarodowe oraz jego przestrzeganie i egzekwowanie to jedno z podstawowych narzędzi w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. *Potrzebny jest sprawny międzynarodowy ład prawny, wraz z zasadami i praktykami multilateralizmu, by określić reguły działania (...). Kluczowa rola, jaką formalne struktury rządzenia muszą nadal odgrywać – to rola normatywna: definiowanie celów wyznaczanie norm i kontrola ich stosowania*[509]. Sytuacja odmienna, to jest osłabienie możliwości regulacyjnych państw i organizacji międzynarodowych związana jest w dużym stopniu ze współczesnymi wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa[510]. Ponadto dostrzega się wzrastającą wrażliwość

---

[506] Art. 90 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi:
ust. 1 Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.
ust. 2 Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
ust. 3 Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.
ust. 4 Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
[507] W. Skrzydło, *Komentarz...*, op. cit., s. 108.
[508] R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System...*, op. cit., t. I, J. Gryz, *Zagrożenia...*, op. cit., s. 13.
[509] *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. Report of the Secretary-general, UNGA, New York , 27 March 2000, p. 13, 15, 68.
[510] Por. *Strategia bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 2 z 15.

systemów wewnętrznych państw na zmiany zachodzące w środowisku zewnętrznym – sąsiedzkim i dalszym[511].

Obecnie dominuje pogląd zakładający rozwiązywanie kwestii spornych i konfliktów w drodze negocjacji, z dopuszczaniem nakładania, zgodnych z prawem międzynarodowym, sankcji. Jednak coraz częściej niektóre państwa, czy organizacje międzynarodowe usiłują czynić przygotowania specjalnych jednostek sił zbrojnych do wymuszania pewnych standardów bezpieczeństwa[512]. Podczas szczytu NATO w listopadzie 2002 r. w Pradze postanowiono utworzyć siły szybkiego reagowania, zwane „siłami odpowiedzi NATO" i wyposażyć je w nowoczesny sprzęt, zdolny do walki z nowymi zagrożeniami, zwłaszcza terroryzmem[513].

Intensywność zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym, wielość uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych oraz współczesne zagrożenia państwa kształtują sytuację, w jakiej wprowadzane są nowe rozwiązania prawne dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa. Stanowi to istotne wyzwanie dla państwa polskiego, należy jednak sądzić, iż pełna świadomość, kompetencja i odpowiedzialności rządzących państwem za sprawy bezpieczeństwa dać mogą tylko gwarancję sprostania temu wyzwaniu. Zatem i tu można pokusić się o jakże oczywiste stwierdzenie, iż czynnik ludzki jest najważniejszy. Kilkanaście lat istnienia III RP pokazuje, iż nie zawsze właściwe osoby, często przypadkowe, nie posiadające odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia, zajmowały się problematyką bezpieczeństwa i obronności państwa.

Jakkolwiek ocena całości regulacji prawnych przyjętych w tym okresie, ich obecny stan pozwala na ostrożny optymizm. Uchwalona w 1997 r. konstytucja, stała się podstawą ustrojowo-prawną dla nowo wprowadzanych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Należy uznać za pozytywny, z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, fakt wyodrębnienia w ogólnej systematyce konstytucji rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym. Jakkolwiek nie udało się tutaj uniknąć kilku potknięć, m.in. nie włączono stanu wojny do tegoż rozdziału[514], nie dookreślono powołania NDSZ (w tym zakresie polska praktyka konstytucyjna zna

---

[511] M. Tabor, *Współzależności międzynarodowe a aktywność zewnętrzna państw,* [w:] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych,* Warszawa 1995, s. 65.

[512] Patrz: J. Gołębiewski, *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom,* Kwartalnik TWO 2/209/ 2004, s. 23.

[513] Fakty TVN godz. 19.00; Wiadomości TVP1 godz.19.30 z dnia 21 listopada 2002 r.

[514] Autor stoi tu na stanowisku, iż istota stanu wojny, jako instytucji prwnomiędzynarodowej nie wyklucza(ła) zmieszczenie go stanu w rozdziale XI konstytucji.

lepsze zapisy), nie ma jednoznacznego, krótkiego zapisu konstytucyjnego wskazującego osobę (organ) odpowiedzialną za bezpieczeństwo państwa. Jakkolwiek na podstawie analizy treści zapisów konstytucji można określić osobę odpowiedzialną za bezpieczeństwo – prezydent – to w tak ważnej kwestii powinien być jednoznaczny zapis nie dopuszczający wątpliwości interpretacyjnych.

Obok konstytucji ważnymi dokumentami dotyczącymi bezpieczeństwa i obronności państwa, są: strategia bezpieczeństwa narodowego RP i strategia wojskowa RP (jako jedna ze strategii sektorowych)[515]. Jakkolwiek oba te dokumenty nie będąc aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi, to wspólnie z konstytucją, najwyższej rangi aktem prawnym w państwie, stanowią osnowę dla szczegółowych rozwiązań prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa. Rozwinięciem ogólnych norm konstytucyjnych regulujących stany nadzwyczajne jest pakiet trzech ustaw z 2002 r. o stanach nadzwyczajnych. Równolegle z uchwalaniem nowego prawa postępował i postępuje proces nowelizacji aktów prawnych już obowiązujących, uchwalonych nieraz kilkadziesiąt lat wstecz, w innych uwarunkowaniach społeczno-politycznych, np. ustawa o powszechnym obowiązku obrony. Przy tym też należy się zastanowić, czy warto dziesiątki razy nowelizować ustawy, które z czasem tracą wewnętrzną spójność, a idee przewodnie, z jakimi były uchwalane, już dawno straciły na aktualności, czy uchwalić nowe prawo odpowiednie do nowej sytuacji społeczno-politycznej i sytuacji międzynarodowej państwa. Odpowiedź jest oczywista. Dodatkowo brakującym elementem w systemie prawa dotyczącym bezpieczeństwa i obronności jest potrzeba uchwalenia aktów prawnych wypełniających dotychczasowe nisze regulacyjne, głównie w zakresie odnoszącym się do aktów wykonawczych, w których winno zostać dokonane szczegółowe rozwinięcie (procedur postępowania) norm ustawowych.

Przy tym należy pamiętać, iż nie jest właściwą drogą legislacji, mnożenie struktur i procedur podejmowania decyzji (...), gdyż prowadzi to do nadmiernie szczegółowej i skomplikowanej regulacji prawnej. Budowa systemu (...) powinna zakładać uproszczenie modelu organizacyjno-prawnego skonstruowanego na jasnym układzie kompetencji i odpowiedzialności organów administracji[516]. Procedury działania winne być precyzyjne, proste, możliwie najmniej rozbudowane, a zarazem prowadzące do

[515] Dokument niejawny.
[516] M. Mojek, *Podstawy prawne działalności organów administracji publicznej w niektórych sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 55.

szybkiego osiągnięcia założonego celu. Przyjętym standardem w całym cywilizowanym świecie jest to, że za określanie bezpieczeństwa, kształtowanie świadomości zagrożeń i nawyków postępowania w przypadku ich wystąpienia, odpowiada władza państwowa. Parlament daje podstawowe instrumenty prawne, rząd przygotowuje procedury w drodze wydawania aktów wykonawczych i zabezpiecza środki, sądy nadzorują wdrażanie i realizację prawa, a niższe szczeble władzy, stosownie do kompetencji zapewniają przygotowanie środków i efektywne wykorzystanie posiadanego potencjału[517].

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania pozwalają na dokonanie kilku uogólnień i wyciągnięcie wniosków:

1) W sytuacji dynamicznego rozwoju środowiska międzynarodowego, często nieprzewidywalnej zmiany warunków bezpieczeństwa koniecznym jest, aby dokonywane były systematyczne zmiany w systemie prawnym, stwarzające nowe narzędzia dla podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa.
2) Podobnie istotnym jest, aby same struktury bezpieczeństwa (organizacje, instytucje) z natury statyczne, poddawane były przekształceniom, reformom umożliwiającym „im" sprostanie nowym wymaganiom oraz sprawne funkcjonowanie w zmiennym otoczeniu.
3) Działalność państwa na arenie międzynarodowej, obok głównego celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa, powinna zmierzać do tworzenia właściwych, korzystnych warunków zewnętrznych dla rozwiązań wewnętrznych (narodowych) w zakresie bezpieczeństwa i obronności.
4) Działalność państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wymaga odpowiednich regulacji prawnych. Kształtowanie prawa o bezpieczeństwie obejmuje: tworzenie nowych aktów prawnych w obszarze bezpieczeństwa; zmianę aktów obowiązujących (nowelizacja prawa); uchylanie aktów prawnych (derogacja prawa)[518].
5) Prawo wewnętrzne i międzynarodowe to jedno z podstawowych narzędzi w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. W wymiarze międzynarodowym regulacje prawne stanowią istotną

[517] J. Gołębiewski, *Gotowość kryzysowa...*, op. cit., s. 28.
[518] R. Wróblewski (kier. zesp.), *Przygotowanie i prowadzenie...*, op. cit., s. 35.

płaszczyznę realizacji współpracy i współdziałania państw. Natomiast w wymiarze narodowym, w kontekście zachowania bezpieczeństwa stanowią głownie niezbędną podstawę umożliwiającą sprawne działanie instytucji i organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

6) Należy dążyć do przestrzegania i egzekwowania norm prawa międzynarodowego przez innych uczestników stosunków międzynarodowych (tam gdzie są normy prawne względy polityczne nie powinny mieć pierwszeństwa).
7) Należy dążyć do zgodności prawa wewnętrznego z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego i umowami międzynarodowymi.
8) Wewnętrzne regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa w dużym stopniu podlegają wielopłaszczyznowym uwarunkowaniom międzynarodowym. Dokonywane zmiany w prawie wewnętrznym w dużej mierze mogą być pochodną określonych zmian międzynarodowych. Zatem dokonywanie ocen, wprowadzanie zmian dotychczas obowiązujących regulacji prawnych nie może odbywać się w oderwaniu od kontekstu międzynarodowego.
9) Istotnym jest, aby została zachowana ciągłość w stanowieniu prawa w państwie w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Dlatego też szczególnie ważne stają się kompetencje organów władzy wykonawczej (w czasie zagrożenia wojennego) w zakresie stanowienia prawa, kiedy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż parlament w tym okresie nie będzie w stanie wykonywać swych funkcji.
10) W oparciu o analizę obowiązujących aktów prawnych można stwierdzić, iż kompetencje organów władzy wykonawczej w zakresie stanowienia prawa w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa zostały uregulowane właściwie.
11) Budzić wątpliwości może natomiast brak określenia jasnych form realizacji funkcji kierowniczych przez organy władzy wykonawczej w czasie kryzysu i wojny.
12) Sposób, w jaki została uregulowania problematyka współpracy organów władzy wykonawczej przy realizacji funkcji kierowania, w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa, w niektórych przypadkach może skutkować dysfunkcyjnie na działalność organów egzekutywy. Przypomnijmy,

prezydent w czasie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów **wydaje** (a nie **może** wydawać) rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 konstytucji). Ustawodawca nakazuje prezydentowi postąpić zgodnie z wnioskiem RM. Natomiast art. 229 stanowi, iż prezydent na wniosek RM **może** wprowadzić *(a nie **wprowadza**)* stan wojenny. Owa dystynkcja w sposobach wysłowienia norm kompetencyjnych, może prowadzić do konsekwencji politycznych w sytuacji różnicy zdań i ocen co do stopnia zagrożeń[519].

13) Nie mamy centralnego strategicznego koordynatora działań obronnych w państwie[520].

14) Trzeba mieć przy tym pełną świadomość sytuacji, że każda decyzja podejmowana w odniesieniu do kryzysów rzeczywistych lub urojonych jest decyzją polityczną i powinna być dokładnie rozliczona po zakończeniu cyklu kryzysowego[521].

15) Terroryzm przybiera rozmaite formy i wyraża różne treści, w zależności do czasu i miejsca jego występowania. *Różnorodność zjawisk uznawanych za akty terrorystyczne utrudnia wypracowanie jednolitej koncepcji prawnej pojęcia terroryzmu*[522]. Stawia to przed organami państwowymi trudne zadanie przyjęcia (bo przecież brak uniwersalnego paradygmatu zjawiska terroryzmu, nie zwalnia państwa z obowiązku zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa) rozwiązań zapewniających właściwe funkcjonowanie państwa w sytuacji zagrożenia tego typu zjawiskami.

16) Polska nie posiada specjalnej regulacji ustawowej dotyczącej zwalczania terroryzmu, regulującej w sposób całościowy problematykę terroryzmu, w dobie realnego zagrożenia państwa atakami terrorystycznymi należy rozważyć konieczność uchwalenia takiego aktu prawnego. Obecnie problematyka terroryzmu regulowana jest fragmentarycznie w kilku aktach prawnych rangi ustawowej i podustawowej.

17) Również brak jest kompleksowej regulacji prawnomiędzynarodowej dotyczącej zwalczania terroryzmu.

---

[519] J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 198.
[520] Por. m.in.: R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System...*, op. cit., t. II, S. Koziej, *Polityka...*, op. cit. oraz wypowiedź S. Kozieja w pr. reg. TVP 3 z dnia 29 01 2004 r.
[521] J. Gołębiewski, *Gotowość kryzysowa...*, op. cit. s. 48.
[522] Patrz rozdz. IV str. 226 niniejszej pracy.

WNIOSKI I POSTULATY

Poniżej przedstawione, w formie wniosków, rozwiązanie problemów szczegółowych rozprawy stanowi jednocześnie wynik końcowy procesu badawczego. Synteza przedstawionych wyników (rozwiązań poszczególnych problemów badawczych) prowadzi do rozwiązania głównego problemu badawczego zawartego w pytaniu: jakie instytucjonalno-prawe środki III RP zapewnią sprawne kierowanie obronnością państwa w warunkach współczesnych wyzwań i zagrożeń?

1) Analiza rozwiązań systemowych przyjętych w (innych) państwach demokratycznych wykazała, iż kierowanie obronnością państwa należy do zakresu działania władzy wykonawczej, a szczegółowe rozwiązania w tym zakresie, w dużej mierze określa rodzaj przyjętego systemu rządów w państwie. W zależności od przyjętych zasad organizacji systemu organów państwowych (systemu rządów) w państwach demokratycznych występują różnice strukturalno-kompetencyjne organów realizujących funkcje w obszarze kierowania obronnością. W systemie parlamentarno-gabinetowym centralną rolę w kierowaniu obronnością państwa sprawuje szef rządu, wywodzący się z większości parlamentarnej i powołany przez głowę państwa (w Polsce w czasie wojny kierowanie obronnością państwa należy do prezydenta). W większości państw występują organy kolegialne o charakterze opiniodawczo-doradczym. W pewnych przypadkach mogą to być organy o właściwościach decyzyjnych – z reguły gdy ich pracom przewodniczy głowa państwa lub szef rządu. Jakkolwiek, w państwach demokratycznych współczesne rozwiązania w obszarze kierowania obronnością wykazują pewne podobieństwa, co do podstawowych zasad organizacji, to obok tych podobieństw występuje wiele cech rozróżniających poszczególne systemy kierowania obronnością, a wynikających z licznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa.

   Najlepszą sprawność funkcjonowania organów państwa w kierowaniu obronnością zapewnia prezydencki systemom rządów. W kontekście kierowania obronnością państwa można mu przypisać wiele zalet, do

najważniejszych należą: pragmatyzm, sprawność, zapewnione procedury szybkiego podejmowania kluczowych dla państwa decyzji, jasne wyodrębnienie jednego ośrodka decyzyjnego ponoszącego odpowiedzialność za obronność państwa. Na powyższe zalety systemów prezydenckich wpływa rygorystyczna realizacja zasady podziału władzy i stabilność władzy wykonawczej z silną i niezależną pozycją prezydenta.

Natomiast organizacja naczelnych organów państwa w oparciu o system parlamentarno-gabinetowy może, w razie konieczności obrony państwa, skutkować sytuacjami w istotny sposób ograniczającymi sprawne kierowanie obronnością państwa. Słabości systemu parlamentarno-gabinetowego mogą ujawniać się w państwach, w których wiele partii konkuruje o władzę (systemy wielopartyjne), wówczas pozycja rządu wobec parlamentu jest słaba, a podejmowane próby szybkiego i skutecznego działania mogą być blokowane przez parlament. Tym samym maleje efektywność rządzenia. Także organizacja władzy wykonawczej w oparciu o zasadę dwuczłonowej egzekutywy może rodzić pewne trudności. Zasada dwuczłonowej egzekutywy powoduje rozłączność kompetencyjną prezydenta i Rady Ministrów, co prowadzić może do spięć miedzy tymi organami, szczególnie w sytuacji gdy osoby piastujące te funkcje należą do różnych opcji politycznych. Powyższe rozwiązanie, szczególnie przy nie dość precyzyjnych regulacjach prawnych, skutkować może także trudnościami z jednoznacznym wskazaniem organu odpowiedzialnego za kierowanie obronnością państwa. W celu ograniczenia powyższych wad, konieczne jest uchwalenie prostego, jasnego i zarazem kompletnego prawa (niepodlegającego dowolnej interpretacji). Obowiązujące regulacje winny jednoznacznie określać kompetencje i odpowiedzialność organów państwa w zakresie kierowania obronnością państwa. Jednym ze sposobów ułatwiających przyjęcie takich rozwiązań jest korzystanie z doświadczeń własnych i innych państw.

2) Rozwiązanie pierwszego problemu szczegółowego wykazało, iż system parlamentarno-gabinetowy może stwarzać przesłanki skutkujące powstawaniu sytuacji utrudniających funkcjonowanie systemu kierowania obronnością państwa. Poniżej przedstawiono wyniki kolejnego etapu badań, obejmującego bardziej szczegółowy, niż system rządów, obszar badań.

Zgodnie z obowiązującym prawem zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz sprawowanie w czasie pokoju ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności należy do RM; stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz w czasie wojny kierowanie obroną państwa należy do prezydenta. Już ten ogólny podział kompetencji między naczelne organy kierowania nie jest dość jednoznaczny, wskazuje na pewną niekonsekwencję prawodawcy i może stanowić podstawę dla dowolnej interpretacji. Regulacje konstytucyjne nie rozdzielają wyraźnie odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa między prezydentem, a RM. Uzasadniać taki stan rzeczy można specyfiką i wysokim stopniem ogólności regulacji konstytucyjnej, a nawet uznać za dopuszczalny przy założeniu, iż przepisy konstytucyjne zostały jednoznacznie i właściwe doprecyzowane w ustawodawstwie zwykłym. Jednak analiza szczegółowa obowiązujących aktów prawnych wykazała, iż nie dokonano precyzyjnego dookreślenia i rozdziału konstytucyjnych kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy organy kierowania obronnością państwa.

W związku z powyższym należy uchwalić kompleksową ustawę kompetencyjną, tzw. konstytucję obronności, w której winny zostać określone główne organy decyzyjne, ich kompetencje i wzajemne relacje oraz zdefiniowane podstawowe pojęcia z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. W ustawie takiej kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju i wojny winno jednoznacznie zostać przyznane prezydentowi. Szczególnie chodzi tu o przyznanie mu kompetencji decyzyjnych, zapewniających istotny wpływ na przygotowanie (już w czasie pokoju) systemu kierowania obronnością państwa. Takie rozwiązanie potwierdzałoby nałożenie na prezydenta głównej odpowiedzialności za kierowanie obroną państwa i w znaczny sposób skracałoby proces podejmowania decyzji. W sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w znacznym stopniu wpłynie to na usprawnienie funkcjonowania systemu kierowania. Jednocześnie rozwiązanie takie (już w czasie pokoju) mocniej angażowałoby prezydenta w sprawy obronności, czyniąc go lepiej przygotowanym do realizacji zadań związanych z obroną państwa.

Kolejnym postulatem jest określenie, już w czasie pokoju, osoby mającej sprawować funkcję naczelnego dowódcy SZ (np. według kryterium zajmowania określonego stanowiska)[523] i wyodrębnienia ze Sztabu Generalnego struktur zapewniających mu dowodzenie. Zapewniłoby to także w przypadku przyszłego NDSZ bieżące zaangażowanie w sprawy obronności państwa oraz, co ważne, wykonywanie w czasie pokoju działań planistyczno-organizacyjnych, stwarzających podstawę przyszłego funkcjonowania NDSZ. Ponadto z udziałem tych osób, w celu stałego podnoszenia wiedzy i umiejętności, winny być organizowane problemowe ćwiczenia i treningi. W Polsce nie ma obecnie centralnego strategicznego koordynatora działań obronnych[524], sprawowanie tej funkcji winno zostać powierzone organowi podległemu prezydentowi, tj. osobie kierującej obroną państwa. Powinno zostać powołane ustawą (lub utworzone na bazie istniejących struktur prezydenckich, np. BBN), podległe wyłącznie prezydentowi, centrum strategiczne koordynujące działania obronne w państwie. W czasie pokoju organ ten ściśle współpracowałby z osobą przewidzianą na NDSZ oraz z organem sztabowym zabezpieczającym działalność naczelnego dowódcy.

Przedstawione w pkt 1 i 2 wnioski wykazują konieczność nowelizacji konstytucji w celu doprecyzowania regulacji określających odpowiedzialność naczelnych organów władzy wykonawczej za bezpieczeństwo państwa.

3) Rozwój sytuacji międzynarodowej, analiza otoczenia Polski wykazują, iż mało prawdopodobne zagrożenie wybuchu wojny powszechnej z udziałem Polski zostało zastąpione zwiększeniem prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń innego typu. Zgodnie przyjmuje się, iż bardziej prawdopodobnym jest wystąpienie konfliktów lokalnych[525]. Sytuacja ta nie uzasadnia jednak zarzucenia przygotowania systemu obronnego państwa zdolnego do przeciwdziałania zagrożeniu wojny powszechnej. Istotna jest właściwa ocena bezpieczeństwa państwa, zdolność właściwego przewidywania rozwoju sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej pod kątem wystąpienia wysoce prawdopodobnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Optymalną sytuacją

[523] Nie jest to tożsame z mianowaniem NDSZ.
[524] Por. m.in.: R. Kulczycki, S. Koziej, J. Wojnarowski, J. Gryz, *System...*, op. cit., t. II, S. Koziej, *Polityka...*, op. cit. oraz wypowiedź S. Kozieja w pr. reg. TVP 3 z dnia 29 01 2004 r.
[525] Przedstawionych w rozdziale III w trzech scenariuszach: jako przygraniczny konflikt zbrojny; ograniczona agresja na RP, jako skutek jej zaangażowania w rozwiązywanie innego konfliktu poza własnym terytorium oraz agresja rakietowo-lotnicza na terytorium RP.

jest zgodność postrzeganego „obrazu" zagrożeń z rzeczywistym „obrazem" zagrożeń. Pomimo krytyki oraz częstego podważania przydatności metod badania przyszłości właściwym jest opracowywanie scenariuszy bezpieczeństwa wskazujących przyszłe, możliwe stany bezpieczeństwa państwa i jego otoczenia. Identyfikacja zagrożeń polityczno-militarnych potwierdziła inny charakter współczesnych zagrożeń Polski (w dużej części zgodny z opisem zagrożeń przedstawionym w strategii bezpieczeństwa narodowego). Widoczna jest wyraźna zmiana podmiotów agresora, to już nie tylko państwa i grożące z ich strony czytelne zagrożenia klasyczne, takie jak inwazja zbrojna. Obecnie źródłem zagrożeń nietypowych stają się, często trudne do zidentyfikowania, podmioty pozapaństwowe. W związku z występowaniem tego typu zagrożeń, przewiduje się wzrost działań prewencyjno-stabilizacyjnych, uprzedzających polegających na prognozowaniu i śledzeniu sytuacji, wczesne rozpoznawanie wyzwań i zagrożeń oraz podejmowanie działań w celu sprostania tym wyzwaniom i zapobiegania przerodzeniu się potencjalnych zagrożeń w rzeczywisty kryzys lub wojnę[526]. W realizacji tego typu działań wzrasta rola służb specjalnych w państwie oraz instytucji zajmujących się analizą i oceną środowiska międzynarodowego i sytuacji wewnętrznej kraju. W Polsce istnieją instytucje zajmujące się analizą sytuacji międzynarodowej, oceną stanu bezpieczeństwa państwa, rozpoznawaniem (identyfikacją) jego zagrożeń. Jednak błędem byłoby stwierdzenie, iż posiadamy kompletny i zarazem spójny system monitoringu, wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa państwa i oceny sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej państwa. Niezbędne jest powołanie (lub wyposażenie we właściwe kompetencje istniejące struktury) organu koordynującego działalność poszczególnych instytucji[527], który by „spinał" działania istniejących dotychczas instytucji i nadawał im właściwości (spójnego) systemu. Istotnym jest przy tym również fakt, iż ogólnie sytuacja międzynarodowa, jak również bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe należą do zjawisk dynamicznych, ulegających ciągłym zmianom, natomiast

[526] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z 2000 r., s. 13 z 29.
[527] Istniejące Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jest organem jedynie o charakterze opiniodawczo-doradczym.

wszelkie organizacje, instytucje są statyczne[528], dlatego m.in. z tego powodu winne one być stale zmieniane, reformowane w celu zapewnienia optymalnej realizacji zadań na rzecz zapewniania bezpieczeństwa państwa.

4) Funkcjonowanie w określonym środowisku międzynarodowym oraz akceptowanie zasad prawnomiędzynarodowych wymusza na państwach przyjęcie zobowiązań, obligujących je do określonego zachowania.

Przyjęcie przez Polskę, szczególnie w ostatnich latach, konkretnych zobowiązań międzynarodowych coraz mocniej determinuje niektóre szczegółowe rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa. Znalazło to wyraz w wielu aktach prawnych, począwszy już od konstytucji. Właściwe regulacje prawne to jedno z podstawowych narzędzi państwa w zapewnieniu swojego bezpieczeństwa. Dlatego do istotnych wyzwań stojących przed Polską, należy zaliczyć niedopuszczenie do osłabienia możliwości regulacyjnych państwa. Winna zostać zachowana zdolność państwa do stanowienia prawa w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Szczególnie ważnym jest właściwe określenie, na czas zagrożenia wojennego, kompetencji organów władzy wykonawczej w zakresie stanowienia prawa. W oparciu o analizę obowiązujących aktów prawnych można stwierdzić, iż te kompetencje organów władzy wykonawczej zostały uregulowane właściwie. Natomiast budzić wątpliwości może brak określenia jasnych form realizacji funkcji kierowniczych przez organy władzy wykonawczej w czasie kryzysu i wojny.

Właściwym stało się wyodrębnienie w konstytucji rozdziału poświęconego stanom nadzwyczajnym mimo, iż nie reguluje on całościowo problematyki bezpieczeństwa państwa. Jakkolwiek za błąd należy uznać nie włączenie do rozdziału o stanach nadzwyczajnych stanu wojny.

Obok konstytucji ważnym dokumentem, określającym politykę bezpieczeństwa państwa, jest strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Stanowi ona osnowę dla szczegółowych rozwiązań prawnych. Niewątpliwie wadą tego dokumentu jest to, iż nie poświęcono w nim żadnego miejsca zagadnieniu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Należy dbać

[528] Patrz: A. D. Rotfeld, *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit.

o rzetelną, poprzedzoną szczegółową analizą sytuacji międzynarodowej, edycję tego dokumentu.

Rozwinięciem norm konstytucyjnych regulujących stany nadzwyczajne są ustawy z 2002 r. o stanach nadzwyczajnych. Za pomocą licznych nowelizacji podjęto starania uaktualnienia ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Należy mieć nadzieję, iż w niedługim czasie ustawa o powszechnym obowiązku obrony zostanie zastąpiona nową kompleksową ustawą oraz szczegółowymi aktami wykonawczych scalającymi i uszczelniającymi system pod względem strukturalno-funkcjonalnym. System kierowania obronnością państwa powinien przy tym cechować się uproszczonymi rozwiązaniami organizacyjno-zadaniowymi. Procedury działania winny być precyzyjne, nieskomplikowane i prowadzące do szybkiego osiągnięcia założonego celu. Należy systematycznie usprawniać struktury (pamiętając o ich statycznym charakterze) nadając im właściwości zapewniających sprawne funkcjonowanie systemu w zmiennym otoczeniu. Pamiętając, iż do najważniejszych cech systemu kierowania należy jego stabilność w sytuacjach szczególnych zagrożeń, istotnym staje się przyjęcie mechanizmów prawnych nadających systemowi walorów scalających i stabilizujących oraz zapewniających mu zdolność powracania do stanu równowagi w sytuacji wystąpienia przesileń.

Prawo wewnętrzne i międzynarodowe to jedno z podstawowych narzędzi w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. W wymiarze narodowym, w kontekście zachowania bezpieczeństwa, głównie regulacje prawne stanowią niezbędną podstawę umożliwiającą sprawne działanie instytucji i organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Natomiast w wymiarze międzynarodowym stanowią istotną płaszczyznę realizacji współpracy i współdziałania państw.

Zdolność (umiejętność) współpracy z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego to kolejne istotne wyzwanie stojące przed Polską. Do zapewnienia bezkolizyjnej współpracy międzynarodowej niezbędny jest sprawny międzynarodowy ład prawny określający reguły działania. *Kluczową rolę, w normatywnym definiowaniu celów, wyznaczaniu norm i kontroli ich*

stosowania, spełniają struktury rządzenia[529]. W środowisku międzynarodowym dominuje nadal filozofia rozwiązywania kwestii spornych i konfliktów w drodze negocjacji, z dopuszczaniem nakładania sankcji zgodnych z prawem międzynarodowym.

Problemy z przyjęciem jednolitej koncepcji terroryzmu utrudniają organom stanowiącym prawo, przyjęcie rozwiązań zapewniających właściwe funkcjonowanie państwa w sytuacji zagrożenia tego typu zjawiskami. Polska nie posiada specjalnej regulacji ustawowej dotyczącej zwalczania terroryzmu. Zagadnienie walki z terroryzmem regulowane jest fragmentarycznie w kilku aktach prawnych. W dobie realnego zagrożenia atakami terrorystycznymi należy rozważyć konieczność uchwalenia takiego aktu prawnego.

[529] Por. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. Report of the Secretary-general, UNGA, New York , 27 March 2000, p. 13, 15, 68.

ZAKOŃCZENIE

Zmiany zachodzące w środowisku geopolitycznym nie pozostają bez wpływu na sytuację wewnętrzną państw. Polska pod koniec ubiegłego tysiąclecia znalazła się w centrum przemian, co więcej często była ich aktywnym uczestnikiem i inicjatorem. Wydarzenia z końca ubiegłego tysiąclecia postawiły Polskę w jakościowo nowej sytuacji. Wymusiły dokonanie wszechstronnej i całościowej analizy otoczenia Rzeczypospolitej oraz naznaczenie, na tej podstawie, ogólnych wytycznych dla dalszego jej rozwoju. Jednak intensywność zmian zachodzących w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym Polski, nie zawsze pozwalała na planowe działania. W okresie ostatnich kilkunastu lat dokonane zostały głębokie zmiany ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Naturalnym stało się, iż zakrojony na dużą skalę proces przemian ustrojowych, objął również swym zasięgiem obszar bezpieczeństwa i obronności państwa. Powstały tu nowe rozwiązania wprowadzone w życie aktami prawnymi ustanowionymi przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Przy intensywności zmian zachodzących we współczesnym świecie, władze państwowe odpowiedzialne są za przyjęcie właściwego kierunku rozwoju i wyzyskanie korzystnych uwarunkowań oraz niedopuszczenie do zaistnienia sytuacji zagrażających niezakłóconemu bytowi i rozwojowi państwa. Istotnym jest aby organy państwa odpowiedzialne za jego bezpieczeństwo nie zatraciły zdolności właściwej oceny otoczenia i zachodzących w nim zmian. Kolokwialnie mówiąc aby nie postrzegano wyzwań, jako zagrożeń, czy też odwrotnie aby nie bagatelizowano zjawisk ważnych dla bezpieczeństwa państwa[530]. Przyjętym standardem jest, iż za rozpoznawanie zjawisk mających istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa, identyfikację zagrożeń bezpieczeństwa, kształtowanie świadomości społeczeństw

[530] W państwach tzw. młodej demokracji, w tym także w Polsce, wraz z utrwaleniem w świadomości społecznej szerszego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa oraz wraz ze wzrostem poczucia bezpieczeństwa międzynarodowego, deprecjacji może ulegać wymiar militarny bezpieczeństwa, wcześniej uważany za jedyny wymiar bezpieczeństwa. Nie można wykluczyć, że symptomy takiego myślenia o bezpieczeństwie będą jeszcze przez jakiś czas widoczne w społeczeństwach krajów ostatnio przyjmowanych do NATO. Tym bardziej, że aktualnie najbardziej uciążliwe dla społeczeństw tych krajów są zagrożenia takie, jak: zorganizowana przestępczość, powiązania świata przestępczego z polityką, trudne warunki bytowe, itp. Więcej: M. Cieślarczyk, *Współczesne wyzwania globalne a bezpieczeństwo międzynarodowe,* [w:] J. Tymanowski (red.), *Współczesne problemy globalne a bezpieczeństwo międzynarodowe,* Toruń 2001, s. 21-22.

i właściwych nawyków postępowania, odpowiada władza państwowa. Władza państwowa odpowiedzialna jest za stworzenie takiego systemu prawnego bezpieczeństwa, który zapewni właściwe funkcjonowanie państwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Szczególną rolę do spełnienia mają organy przedstawicielskie (parlament uchwalający prawo w państwie), rząd (w większości przygotowujący projekty, uchwalanych następnie przez parlament, aktów prawnych oraz określający w drodze wydawania aktów wykonawczych szczegółowe procedury działania). W Polsce odpowiedzialność za przygotowanie właściwych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa ciąży na władzy ustawodawczej i wykonawczej. W przyjęciu nowych koncepcji uczestniczą organy władzy ustawodawczej (Sejm, Senat) i wykonawczej (prezydent, RM), natomiast ich implementacja, realizacja należy do władzy wykonawczej. Obok organów władzy wykonawczej w realizacji powyższych zadań uczestniczą także inne podmioty m.in.: samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe, lecz spełniają one funkcję typowo realizacyjną.

Analiza obowiązujących aktów prawnych wykazała, iż regulacje prawne wprowadzane przed uchwaleniem 1997 r. nowej ustawy zasadniczej w dużej mierze miały charakter fragmentaryczny i tymczasowy, co więcej, w dużej części, już na początku swojego obowiązywania skazane były na szybką zmianę lub uchylenie. Wydłużający się okres pracy nad nową konstytucją utrudniał wprowadzenie jednolitych i trwałych rozwiązań oraz uchwalenie ustaw i aktów podustawowych wprowadzających szczegółowe rozwiązania (inaczej regulacji o właściwościach scalających i stabilizujących tworzony system). Z drugiej strony takie czynniki, jak przemiany ustrojowe, czy przystąpienie Polski do NATO i UE sprawiały, iż prawo uchwalane było w błyskawicznym tempie, co nie wpływało dobrze na jego wysoką jakość. Dopiero wraz z uchwaleniem nowej konstytucji i zakończeniem procesu akcesyjnego można dostrzec znamiona rozwiązań systemowych w obszarze bezpieczeństwa państwa. Konstytucja stała się podstawą i punktem odniesienia dla dalszej działalności. W państwie demokratycznym najczęściej konstytucja jest tym aktem, w którym zostają określone podstawowe zasady ustroju państwa, tak też jest w Konstytucji RP z 1997 r. Wyartykułowanie w ustawie zasadniczej katalogu zasad wskazujących na przyjęcie konkretnego systemu rządów w państwie dało podstawę do określenia relacji (także w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa) między konstytucyjnie wyodrębnionymi organami władzy ustawodawczej

i wykonawczej. Następnie, drogą ustawodawstwa powszechnego, powstała możliwość dookreślenia struktur i właściwości konstytucyjnie wyodrębnionych organów państwa. W ustawie zasadniczej został nałożony na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia projektów ustaw niezbędnych do stosowania konstytucji. Powyższe daje wyraz temu, iż postępujący proces przemian ustrojowych w Polsce objął również obszar bezpieczeństwa państwa, skutkując, w tym zakresie, działaniami zmierzającymi w kierunku przyjęcia w dużej mierze jakościowo nowych rozwiązań systemowych.

Następnie kilkuletni okres obowiązywania ustawy zasadniczej stał się okazją do dokonania szczegółowego podsumowania i oceny aktu prawnego. Należy stwierdzić, iż upływ czasu zweryfikował pozytywnie przeważającą części regulacji konstytucyjnych. Skłaniając często, dotychczasowych oponentów konstytucji, do wyrażania pozytywniejszych ocen. Generalnie po kilku latach obowiązywania konstytucji, słychać częściej pochlebne oceny, niż na krótko przed jej uchwaleniem. Jakkolwiek tam gdzie zachodzi konieczność zmian (czy tylko podjęcia publicznej dyskusji) należy dążyć do poszukiwania lepszych rozwiązań, a jak wykazano w niniejszej rozprawie, potrzeba taka istnieje w ściśle określonym zakresie bezpieczeństwa państwa.

Przedstawione powyżej, w formie wniosków, zwięzłe rozwiązanie problemów badawczych, zdaniem autora, w pełni potwierdziło sformułowaną w początkowym etapie badań hipotezę roboczą.

Pomimo, iż rozwiązania w zakresie kierowania obronnością państwa zawierają uchybienia i wciąż są niekompletne, to należy stwierdzić, iż przyjęty kierunek działalności państwa pozwala na ostrożny optymizm. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, uchwalono wiele nowych aktów prawnych, tym samym, w dużej mierze reformując obszar bezpieczeństwa i obronności państwa. Dotychczasowa działalność państwa w zakresie tworzenia (reformowania) strukturalno-kompetencyjnych podstaw kierowania obronnością w dużym stopniu nadała kierowaniu właściwości systemowych, co należy uznać za sukces. Jednak do stworzenia całościowego, zupełnego systemu wymagana jest dalsza długofalowa działalność, według uprzednio opracowanych dokumentów planistycznych. Konsekwentna realizacja szczegółowo opracowanych planów obronnych wymaga wcześniejszej, powszechnej akceptacji koncepcji kierowania obronnością państwa. Tak zawczasu przygotowana podstawa strukturalno-funkcjonalna systemu

kierowania obronnością, winna skutkować sprawnym jego funkcjonowaniem w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa.

W procesie badań główny nacisk położono, na właściwości i relacje między naczelnymi organami władzy publicznej w kierowaniu obroną państwa. Zrealizowano to przez badania konkretnych instytucjonalno-prawnych rozwiązań przyjętych w zakresie kierowania obronnością przez naczelne organy państwa. Przy czym badania prowadzone były w odniesieniu do pożądanego (optymalnego) funkcjonowania sytemu (w ujęciu całościowym i pojedynczych elementów) w sytuacji wystąpienia zidentyfikowanych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Autor świadom jest, iż poszczególne wyniki przedstawionej rozprawy naukowej wymagają podjęcia dalszych badań zmierzających do ich doprecyzowania i żywi głęboką nadzieję, iż w dalszej pracy naukowej będzie mógł kontynuować rozpoczęte w niniejszej rozprawie badania.

BIBLIOGRAFIA

I. Wybrane publikacje zwarte.

1) A Dictionary of the Social Sciences, (ed. by) Gould J., Kolb W. L., New York 1967.
2) Ajnenkiel A., Polskie konstytucje, Warszawa 1991.
3) Ajnenkiel A. (red.), Prezydenci Polski, Warszawa 1991.
4) Ajnenkiel A., Konstytucje Polski 1791-1997, Warszawa 2001.
5) Antoszewski A., Herbut R., Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001.
6) Balcerowicz B., Obrona państwa średniego, Warszawa 1997.
7) Balcerowicz B., Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa", cz. II, Strategiczne koncepcje systemu obrony, Warszawa 1999.
8) Balcerowicz B., Sojusz a obrona narodowa, Warszawa 1999.
9) Balcerowicz B., Pokój i „nie-pokój", Warszawa 2002.
10) Balcerowicz B., Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
11) Bałaban A. (red.), Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie, Kraków 2002.
12) Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 1998.
13) Baszkiewicz J., Powszechna historia ustrojów państwowych, Gdańsk 2001.
14) Bauman Z., Globalizacja, Warszawa 2000.
15) Bednarek W., Pikulski S., (red.), Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo – gospodarczej, Olsztyn 2000.
16) Bierzanek R., Wojna a prawo międzynarodowe, Warszawa 1982.
17) Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2002.
18) Bobrow D. B., Haliżak E., Zięba R. (red. nauk.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
19) Bocheński J. M., Współczesne metody myślenia, Poznań 1992.
20) Bolechow B., Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje, Toruń 2002.
21) Brown L. R., Jutro może być za późno, Warszawa 1982.
22) Brzeziński Z., Spadek po zimnej wojnie, Warszawa 1993.
23) Buzan B., People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, London 1991.
24) Chmaj M., Żmigrodzki M., Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 1996.
25) Ciapała J., Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa 1999.
26) Cieślarczyk M., Psychologiczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności, Warszawa 1997.
27) „Congressional Declaration of Purpose", Natonal Security of 1947. "United States Code", Ed.1988, Title 50.
28) Cyceron M., O państwie, o prawach, Warszawa 1999.

29) Daniels A., Yeat S. D., Podstawy analizy systemów, Warszawa 1974.
30) Dawidczyk A., Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku, Warszawa 2001.
31) Domagała M. (red. nauk.), Konstytucyjne systemy rządów, Warszawa 1997.
32) Durys P., Jasinski F., Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów, Bielsko-Biała 2001.
33) Dworecki S. Od konfliktu do wojny, Warszawa 1996.
34) Dworecki S. E., Kulisz M. Z., Berny J., Wpływ współczesnych konfliktów zbrojnych na politykę bezpieczeństwa państwa (Aspekt prognostyczny), Warszawa 1999.
35) Dziemidok-Olszewska B., Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2003.
36) Edmonds M., Armed Services and Society, Boulder 1988.
37) Ehrlich L., Polski wykład prawa wojny XV w., Warszawa 1955.
38) Encyklopedia organizacji i zarządzania, Warszawa 1981.
39) Fehler W., Tymanowski J. (red.), Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO, Toruń 2000.
40) Filipiak M., Tarkowski M., Cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, Warszawa 1994.
41) Filipowicz S. (red. nauk.), Homo Politicus, Warszawa 1993.
42) Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., Metody badawcze w naukach społecznych, Poznań 2001.
43) Fredrich C. J., Brzeziński Z., Totalitarian Dictatorship and Autocracy, 1956.
44) Fukuyama F., The End of History and the Last Man, Poznań 1996.
45) Fukuyama F., Koniec historii – 10 lat później, Gazeta Wyborcza, 19 czerwiec 1999 r.
46) Gałganek A., Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym, Poznań 1992.
47) Gawliczek P., Pawłowski J., Zagrożenia asymetryczne, Warszawa 2003.
48) Gąska M., Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych, Warszawa 2002.
49) Gebethner S., Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości, Warszawa 1967.
50) Gołembski F., Rozwój sytuacji międzynarodowej i ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa Polski w horyzoncie lat 2005-2020, Warszawa 2000.
51) Grotius H., O prawie wojny i pokoju, Warszawa 1957.
52) Gryz J., Wojciszko M., Instytucjonalizacja stosunków transatlantyckich w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa 2004.
53) Haliżak E., Popiuk-Rysińska I. (red.), Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1995.
54) Haliżak E., Zięba R., Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
55) Haliżak E., Kuźniar R. (red. nauk.), Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, Warszawa 2000.
56) Haliżak E., Kuźniar R. (red. nauk.), Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji, Warszawa 2003.
57) Huntington S. P., Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego, Warszawa 1998.
58) Jakubczak R., Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP, Warszawa 2003.

59) Jakubczak R. (kier. nauk.), Bezpieczeństwo narodowe Polski, Warszawa 2004.
60) Jarosz Z., Zawadzki S., Prawo konstytucyjne, Warszawa 1987.
61) Jellinek G., Ogólna nauka o państwie, Warszawa 1924.
62) Jemioło T., Globalizacja, szanse i zagrożenia, Warszawa 2000.
63) Kabala E., Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, Warszawa 1998.
64) Kaczmarek J., Problemy współczesnego świata, terroryzm i konflikty zbrojne a fundamentalizm islamski, Wrocław 1999.
65) Kaczmarek J., Prognoza możliwych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym determinujących potrzeby w zakresie OT, Warszawa 2000.
66) Kallas M. (red.), Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, Warszawa 1990, t. II.
67) Kennedy P., U progu XXI wieku (przymiarka do przyszłości), Londyn 1993.
68) Kęsoń T., Współczesne konflikty zbrojne w aspekcie prognozowania zagrożeń militarnych RP (rozprawa doktorska), Warszawa 1996.
69) Kitler W., Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, Warszawa 1999.
70) Kitler W., Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych, Warszawa 2001.
71) Klimaszewska A., Urbański L., Kompetencje i zadania organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, Warszawa 1999.
72) Konstytucja Francji, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1997.
73) Korycki S., System bezpieczeństwa Polski, Warszawa 1994.
74) Korycki S. (red. nauk.), Podstawowe instytucje państwa, Warszawa 1999.
75) Korycki S. (kier. nauk.), System bezpieczeństwa państwa. Analiza i ocena stosowanych rozwiązań normatywnych w zakresie struktury i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa, Warszawa 2003.
76) Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975.
77) Koziej S., Kierowanie obroną narodową RP, Warszawa-Toruń 1996.
78) Koźmiński A. K., Zarządzanie, analiza systemowa procesów i struktur, Warszawa 1974.
79) Kruk M. (red.), „Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993.
80) Krzysztofek K., Wyzwania cywilizacyjne XXI wieku a zewnętrzne funkcje państwa polskiego, Warszawa 1996.
81) Kukułka J., Historia współczesna stosunków międzynarodowych, Warszawa 1996.
82) Kulczycki R., Koziej S., Dawidczyk A., Gryz J., Zagrożenia, polityka i strategia oraz system bezpieczeństwa RP XXI wieku, Warszawa 2003.
83) Kulczycki R., Koziej S., Wojnarowski J., Gryz J., System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004 (praca czterotomowa)
- t. I Gryz J., Zagrożenia bezpieczeństwa państwa XXI wieku, Warszawa 2004.

- t. II Koziej S., Polityka i strategia bezpieczeństwa RP XXI wieku, Warszawa 2004.

- t. III Wojnarowski J., Podstawy prawne bezpieczeństwa RP XXI wieku, Warszawa 2004.

- t. IV Kulczycki R., Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP XXI wieku, Warszawa 2004.

84) Kuźniar R. (red.), Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, Warszawa 2001.
85) Lamentowicz W., Państwo współczesne, Warszawa 1993.
86) Latoszek E., Proczek M., Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność, Warszawa 2001.
87) Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979.
88) Leśko T., Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych, Warszawa 1990.
89) Liberska B., Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania, Warszawa 2002.
90) Łobocki M., Metody badań pedagogicznych, Warszawa 1978.
91) Łoś-Nowak T. (red.), Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota. Mechanizmy działania. Zasięg, Wrocław 1999.
92) Łukaszuk L., Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji stosunków międzynarodowych, Warszawa 1995.
93) Łukaszuk L, Korycki S., Kostecki W., Badania i nauczanie zagadnień prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa 1996.
94) Łukaszuk L. (red. nauk.), Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa 1999.
95) Łukaszuk L., Skowroński A., Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa, Warszawa 1999.
96) Łukaszuk L., Malak K., Ciupiński A., Spory i konflikty międzynarodowe u progu XXI wieku, Warszawa 1999.
97) Madej M., Międzynarodowy terroryzm polityczny, Warszawa 2001.
98) Madejewski A. (red.), Ocena i prognoza zagrożeń polityczno militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych, Warszawa 1992.
99) Maj J., Dowodzenie siłami zbrojnymi. Aspekt narodowy i sojuszniczy (rozprawa habilitacyjna), Warszawa 2003.
100) Małajny R. M., Trzy teorie podziału władzy, Warszawa 2001.
101) Mały leksykon politologiczny, Lublin 1997.
102) Materiały z konferencji naukowej na temat: „Kierowanie obronnością państwa" przeprowadzonej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniach 25 i 26 listopada 1993.
103) McRae H., Świat roku 2020. Potęga kultura i dobrobyt – wizja przyszłości, Warszawa 1996.
104) Marczak J., Jakubczak R., Strategia obronna RP. Strategiczne potrzeby przygotowania obrony RP, Warszawa 1994.
105) Mikołajczak M., Bierzanek R., Wybrane zagadnienia ustroju Polski, Warszawa 2000.
106) Mojek M., Podstawy prawne działalności organów administracji publicznej w niektórych sytuacjach kryzysowych, Warszawa 2001.
107) Morgenthau H., Politics among nations. The struggle for power and peace, New York 1965.
108) Muszyński J. (red.), Terroryzm polityczny, Warszawa 1981.
109) Muszyński J., Encyklopedia prawa, Warszawa 1999.

110) Naisbitt J., Megatrendy, Poznań 1997.
111) Nowacki J., Tobor Z., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1994.
112) Nowak S., Metodologia badań społecznych, Warszawa 1985.
113) Olechnicki K., Załęcki P., Słownik socjologiczny, Toruń 1997.
114) Otłowski T., Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991–1998, Toruń 1998.
115) Pajestka J., Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji ustrojowej, Warszawa 1994.
116) Pawłowski J. (kier. zesp.), Kierowanie ogniwami obrony państwa w sytuacjach kryzysowych, Warszawa 2002.
117) Pawłowski J. (kier. zesp.), Kierowanie przygotowaniami obronnymi przez polskie ministerstwa spraw wojskowych i obrony narodowej (1936 – 2000), studium, Warszawa 2002.
118) Peccei A., Przyszłość jest w naszych rękach, Warszawa 1987.
119) Pedziuk E., Kierowanie obronnością państwa w świetle nowych uwarunkowań prawnych, Warszawa 1997.
120) Pennock J. R., Smith D. G., Political Science. An Introduction, New York 1964.
121) Pieter J., Praca naukowa, Katowice 1960.
122) Peters J., New security challenges and institutional change (New Security Challenges: the adaptation of International Institutions: reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989, New York 1996).
123) Petrozolin-Skowrońska B. (red.), Nowy leksykon PWN, Warszawa 1998.
124) Pikulski S., Prawne środki zwalczania terroryzmu. Olsztyn 2000.
125) Piłsudski J., Pisma zbiorowe, Warszawa 1937, t. VIII.
126) Podbielski A., Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych, Wrocław 1975.
127) Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Wielkiej Brytanii, Studia i Materiały BPiI MON, Warszawa 1995 nr 18.
128) Popiuk-Rysińska I., Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych, Warszawa 1993.
129) Popiuk-Rysińska I. (red.), Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1995.
130) Projekty Konstytucyjne 1989-1991, (do druku przygotował M. Kallas) Warszawa 1992.
131) Projekty Konstytucji 1993-1997, Warszawa 1992, cz. I.
132) Projekty Konstytucji 1993-1997, Warszawa 1992, cz. II.
133) Pr. zb., Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Warszawa 1996.
134) Pr. zb., Konstytucja a obronność, Warszawa 1996.
135) Pytkowski W., Organizacja badań naukowych i ocena prac naukowych, Warszawa 1981.
136) Redelbach A., Wronkowska S., Ziembiński Z., Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1993.
137) Redelbach A., Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1999.
138) Rocznik strategiczny 1996/97, Warszawa 1997.
139) Rotfeld A. D., Symonides J., Przedmowa do podręcznika „Zapobieganie konfliktom", SIPRI-UNESCO Handbook, Warszawa 2000.
140) Rydlewski G., Rządzenie koalicyjne w Polsce, Warszawa 2000.
141) Ryszka F., Państwo stanu wyjątkowego, Wrocław 1974.

142) Sabak Z., Zagrożenia bezpieczeństwa RP, Warszawa 1999.
143) Sabak Z., Królikowski J., Ocena zagrożeń bezpieczeństwa RP, Warszawa 2000.
144) Sałajczak S., Wizje rzeczywistości międzynarodowej, Stosunki Międzynarodowe, Warszawa 1994.
145) Sarnecki P., Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995, (sekwencje stron).
146) Sarnecki P. (red. nauk.), Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych, Warszawa 1997.
147) Sarnecki P., Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Kraków 2000.
148) Schumpeter J. A., Kapitalizm, socjalizm, demokracja, Warszawa 1995.
149) Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A., Wstęp do nauki o państwie i prawie, Lublin 1999.
150) Servier J., Terrorism, [w:] Encyklopedia Universalis, Paryż 1990 r., t. 22.
151) Sienkiewicz P., Inżynieria systemów, Warszawa 1983.
152) Sienkiewicz P., Systemy kierowania, Warszawa 1989.
153) Sienkiewicz P., Badanie sytuacji kryzysowych w otoczeniu RP „Opcja", Warszawa 1995.
154) Sienkiewicz P. (kier. nauk.), Szanse, zagrożenia rozwojowe w warunkach społeczeństwa informacyjnego, Warszawa 2001.
155) Skrzydło W. (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1998.
156) Skrzydło W. (red. nauk.), Ustroje państw współczesnych, Lublin 2000, s. 132.
157) Skrzydło W., Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku, Kraków 2002.
158) Skrzydło W., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2002.
159) Słownik języka polskiego, Warszawa 1978, t. 1.
160) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002.
161) Słownik wyrazów obcych, Warszawa 2002.
162) Sokolewicz W. (red nauk), Zasady podstawowe polskiej konstytucji, Warszawa 1998.
163) Sokołowski T., Uliński T. (red.), Parlament a obronność, Toruń 1996.
164) Staniuk W., Przygotowanie systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej do przeciwdziałania terroryzmowi (rozprawa doktorska), Warszawa 2004.
165) Stawecki P., Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935, studium historyczno-prawne, Warszawa 1999.
166) Stefanowicz J., Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa, Warszawa 1993.
167) Stoner J. A. F., Wankel C., Kierowanie, Warszawa 1996.
168) Strategiczne koncepcje obrony – implikacje dla bezpieczeństwa RP, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno – Obronnym AON w dniu 27 stycznia 2000 roku.
169) Symonides J., Prawnomiędzynarodowe aspekty walki z międzynarodowym terroryzmem, Sprawy Międzynarodowe 4/2001.
170) Szafrański E. i J., Organizacyjne i prawne aspekty działań antyterrorystycznych, Szczytno 2002.

171) Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, Lublin 2002.
172) Sztumski J., Wstęp do metod i technik badań społecznych, Warszawa 1984.
173) Tarasiuk B., Czarniecki A., Suwiński W., Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, Warszawa 1998.
174) Toffler A., Trzecia fala, Warszawa 1997.
175) Toffler A. i H., Wojna i antywojna, Warszawa 1997.
176) Trejnis Z., Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym, Warszawa 1997.
177) Tymanowski J. (red.), Współczesne problemy globalne a bezpieczeństwo międzynarodowe, Toruń 2001.
178) Tyrała P., Kierowanie, organizowanie, zarządzanie: zarys prakseologii, Toruń 2001.
179) Waltz K. N., Theory of International Politics, Addison-Wesley Publishing Co, Reading, Mass 1979.
180) Wawrzyniak J., Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego, Warszawa 1999.
181) Wielka encyklopedia prawa, Warszawa 2000.
182) Wierzbowski M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2002.
183) Winczorek P., Wstęp do nauki o państwie, Warszawa 1996.
184) Winczorek P., Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003.
185) Witkowski Z. (red. nauk.), Prawo konstytucyjne, Toruń 1998.
186) Włodarski A. (kier. zesp.), Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa", cz. I, Kierowanie systemem obronnym, w tym kierowanie układem pozamilitarnym i dowodzenie siłami zbrojnymi, Warszawa 1996.
187) Włodarski A., Kierowanie systemem obronnym, Warszawa 1998.
188) Wojciszko M., Wpływ systemu rządów na model kierowania obronnością państwa, Warszawa 2004.
189) Wojnarowski J., Charakterystyka podstaw prawnych bezpieczeństwa RP, Warszawa 2004.
190) Wojtaszczyk K. A., Współczesne systemy polityczne, Warszawa 1992.
191) Wolfres A., Discort and Collaboration. Essays on International Politics, Baltimore 1962. (National Security as an Ambiguous Symbol).
192) Wołpiuk W. J., Siły zbrojne w regulacjach konstytucji RP, Warszawa 1998.
193) Wołpiuk W. J., Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Warszawa 2002.
194) Wróbel S. (red.), Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych, Katowice 1998.
195) Wróblewski R., Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami, Warszawa 1996.
196) Wróblewski R., Koncepcje reagowania na kryzysy polityczno-militarne, Warszawa 1996.
197) Wróblewski R. (kier. zesp.), Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa", cz. II, Warunki powstania kryzysów polityczno-militarnych i ich charakter, Warszawa 1997.

198) Wróblewski R. (kier. zesp.), Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa", cz. II, Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Warszawa 1998.
199) Wróblewski R., Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych i ich wpływ na planowanie sił zbrojnych państwa – członka NATO, Warszawa 1999.
200) Wróblewski R. (kier. zesp.), Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa", cz. I, Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w kontekście jej członkostwa w NATO, Warszawa 1999.
201) Wróblewski R., System kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Strategiczne koncepcje obrony – implikacje dla bezpieczeństwa RP (Materiał z konferencji naukowej zorganizowanej w Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniu 27 stycznia 2000 r.), Warszawa 2000.
202) Wróblewski R., Operacje reagowania kryzysowego: studia teoretyczne, Warszawa 2002.
203) Wyszczelski L., Prawno-ustrojowe zasady zapewnienia bezpieczeństwa w wybranych państwach o ugruntowanej demokracji, Warszawa 1998.
204) Zacher L., Globalne problemy współczesności, Lublin 1992.
205) Zbiór dokumentów, Warszawa 1970, nr 10(304).
206) Zieleniewski J., O organizacji badań naukowych, Warszawa 1975.
207) Zieliński E. (red.), Przeobrażenia ustrojowe w Polsce, Warszawa 1993.
208) Ziembiński Z., Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1993.
209) Zięba R., Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, Warszawa 1998.
210) Zubek J. (kier. nauk.), Kształt, funkcje SZ RP w XXI wieku, „Przemiany", cz. I, Diagnoza przemian polityczno-militarnych w dziedzinie bezpieczeństwa na początku XXI wieku i ich znaczenie dla perspektyw rozwoju SZ RP, Warszawa 2003.
211) Żmigrodzki M. (red.), Encyklopedia politologii, Kraków 2000, t. 2.

II. Wybrane artykuły i inne opracowania.

1) Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 3 VI 1992 r.
2) Bógdał-Brzezińska A., Kategoria globalizacji w nauce o stosunkach międzynarodowych, Stosunki Międzynarodowe, nr 1-2.
3) Buzan B., Rethinking security after the cold war, „Cooperation and Conflict" 1997, t. 32, nr 1.
4) Czerwiński J., Zagadnienia naczelnych władz wojskowych w Konstytucji Marcowej, „Szaniec" 1927, nr 2.
5) Fehler W., Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Myśl Wojskowa 6 (617), Warszawa 2001.
6) Fleming M., Terroryzm polityczny, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1/1996.
7) Frankiewicz A., Zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta RP w dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1997, Przegląd Sejmowy 2000, nr 4.
8) Garnett M. J., Spojrzenia w przyszłość. Nauki płynące ze studiów nad XXI wiekiem (fragmenty). Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku", Warszawa1992.

9) Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernmental Express. NIC 2000 (December 2000), (http://www.defenselink.mil/).
10) Gołębiewski J., Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa (Aspekty organizacyjno-prawne), ZP TWO 1/2002.
11) Gołębiewski J., Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom, Kwartalnik TWO 2/209/ 2004.
12) Grześkowiak A., Prawnokarne środki walki z terroryzmem we Włoszech, Przestępczość na Świecie 1983, t. XV.
13) Hanausek T., W sprawie pojęcia współczesnego terroryzmu, „Problemy Kryminalistyki" 1980 nr 143.
14) Herz H., Idealist Internationalism and the Security Dilemma, „World Politics" no 2, 1950.
15) Kennedy P., Paul M., The Rise and Fall of the Great Powers: Economical Change and Military Conflict from 1500-2000, 4th impr, London: Fontana Press, 1989, XXVIII.
16) Kołodziński J., wypowiedź [w:] Czy warto myśleć o przyszłości. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku", Warszawa 1996.
17) Komański A., Rola ministra obrony narodowej i dowódcy sił zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa, ZN AON 1/1994.
18) Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XX, Warszawa 1996.
19) Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXX, Warszawa 1996.
20) Komorowski B., Przedmowa do książki autorstwa P. Staweckiego, Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935, studium historyczno-prawne, Warszawa 1999.
21) Korycki S., Z zagadnień prawnych przygotowania państwa do wojny obronnej, ZN AON 1/1997.
22) Koziej S., Ocena nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, ZN AON 1/2004.
23) Koziej S., Wypowiedź w programie TVP 3 dnia 29 01 2004 r.
24) Kwiatkowski W., Sejmowa Komisja Obrony Narodowej w podsystemie kierowania obronnością państwa, Wojsko i Wychowanie 1/2000.
25) Łukaszuk L., Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, Myśl Wojskowa 1/1995.
26) Moller B., What is Defensive Security? Non-Offensive Defense Stability in a Post Bipolar World, Working Paper 10/1992, Center for Peace and Conflict Research, Copenhagen.
27) Pikulski S., Karnomaterialne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty terroryzmu, Wojskowy Przegląd Prawniczy 3-4/1991.
28) Poślada R., Kolegialne organy kierowania obronnością, TWO 2 (201), Warszawa 2002.
29) Prokop K., Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP, Państwo i Prawo 3/2002.
30) Raport „O potrzebie strategicznej koncepcji rozwoju Polski i roli nauki w przebudowie gospodarki" opracowany przez Komitet Prognoz „ Polska w XXI wieku" przy Prezydium PAN.
31) Rotfeld A. D., Strategia bezpieczeństwa narodowego RP w nowych warunkach międzynarodowych: nowe wyzwania, nowe zadania (wykład inauguracyjny) ZN AON 4/2003.

32) Siciński A., wypowiedź [w:] Czy warto myśleć o przyszłości. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku", Warszawa 1996.
33) Sikorski R., Wypowiedź na spotkaniu dyskusyjnym zorganizowanym przez Klub Atlantycki, Fundację Bezpieczeństwa Polski im. Jana III Sobieskiego i PAI w dniu 17 lutego 2000 roku, Źródło: http:/www.pai.pl/CP/deb3.html.
34) Socha R., Cywilna kontrola nad wojskiem, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2/2004.
35) The National Security Act of 1947 – 26 July 1947, Public Law 253- 80th Congress, Chapter, 1st Session.
36) Ullman R. H., Redefining security, International Security, vol. 8, no 1, Spring 1983.
37) Urguhart U., The future security agenda (przemówienie wygłoszone 3 października 1996 r.).
38) Wesołowska A. E., Wyzwanie XXI wieku, Wiedza Obronna 4/2000.
39) We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. Report of the Secretary-general, UNGA, New York, 27 March 2000.
40) Winczorek P., Konstytucja, prezydent, wojsko, Rzeczpospolita z 6 lipca 1998, nr 156.
41) Wojciszko M., Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku, cz. I, ZN AON 4/2003.
42) Wojciszko M., Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku, cz. II, ZN AON 1/2004.

III. Akty prawa wewnętrznego i międzynarodowego oraz inne dokumenty normatywne.

A. Wybrane akty prawa wewnętrznego powszechnie obowiązujące i inne dokumenty normatywne.

1) Konstytucja 3 maja 1791 r.
2) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).
3) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).
4) Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36).
5) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).
6) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
7) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461 z póź. zm.).
8) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., nr 21, poz. 205).
9) Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P 1990 r., nr 9, poz. 66).
10) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz. U. 2002 r. Nr 171 poz. 1399 z póź zm.).

11) Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336).
12) Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z póź. zm.).
13) Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199). Pierwotny tytuł ustawy „ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów".
14) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z póź. zm.).
15) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r., nr 159, poz. 1548 z póź. zm.).
16) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity: Dz.U. 2001 r., nr 80, poz. 872 z póź. zm.).
17) Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa (Uz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1117).
18) Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. z 1999 r., nr 93, poz. 1063 z póź. zm.).
19) Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U z 2000 r., nr 62, poz. 718 z póź. zm.).
20) Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 (Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 804 z póź. zm.).
21) Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1320).
22) Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze (Dz. U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112 z póź. zm.).
23) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., nr 74, poz. 676 z póź. zm.).
24) Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 z póź. zm.).
25) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985 z póź. zm.).
26) Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz.U. z 2003 r., nr 139, poz. 1326 z póź. zm.).
27) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301).
28) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426).
29) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1326).
30) Rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 32, poz. 302).
31) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U. z 2002 r., nr 18, poz. 168).

32) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz.U. z 2002 r., nr 13, poz. 122).
33) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707).
34) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 707).
35) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. z 2002 r., nr 96, poz. 850).
36) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz.U. z 2002 r., nr 103, poz. 929).
37) Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 150, poz. 1243).
38) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz rządowego zespołu koordynacji kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r., nr 215, poz. 1818).
39) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r., nr 41, poz. 347).
40) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2003 r., nr 89, poz. 821).
41) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. z 2003 r., nr 116, poz. 1090).
42) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 150).
43) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywanych zadań obronnych (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 151).
44) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. z 2004 r., nr 16, poz. 152).
45) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 r., nr 98, poz. 978).
46) Rozporządzenie ministrów infrastruktury i obrony narodowej z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad oraz trybu przekazywania ministrowi obrony narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2004 r., nr 122, poz. 1272).

47) Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 125, poz. 1309).
48) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r., nr 152, poz. 1599).
49) Zarządzenie nr 727 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 38, poz. 623).
50) Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M.P. z 2002 r., nr 1, poz. 29).
51) Zarządzenia nr 5 prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury (M.P. z 2002 r., nr 3, poz. 59).
52) Zarządzenie nr 5/MON ministra obrony narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz.Urz. MON z 2002 r., nr 3, poz. 20).
53) Zarządzenie nr 73 prezesa rady ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. z 2002 r., nr 26 poz. 432).
54) Zarządzenie nr 74 prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. z 2002 r., nr 26 poz. 433).
55) Zarządzenia nr 14 prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2003 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury (M.P. z 2002 r., nr 12, poz. 182).
56) Zarządzenie nr 3 ministra infrastruktury z dnia 10 marca 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Infrastruktury (Dz.Urz. MI, z 2003 r., nr 3, poz. 5).
57) Zarządzenie nr 79 prezesa RM z dnia 12 września 2003 r. w sprawie zasad, zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji pomiędzy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Wojskowe Służby Informacyjne (M.P. z 2002 r., nr 44, poz. 656).
58) Zarządzenie Nr 96 prezesa Rady Ministrów z dnia 21 października 2003 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych (M.P. 2003 r., nr 49, poz. 761).
59) Postanowienie prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r. o wydaniu polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej RP (M.P. z 2004 r., nr 16, poz. 255).
60) Decyzja nr 132/MON ministra obrony narodowej z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej (Dz.Urz. MON z 2002 r., nr 16, poz. 155) .
61) OTK z 07 czerwca 1989 r., (syg. U. 15/88, s. 146).
62) OTK z 19 czerwca 1992 r., (OTK 1992, cz. I, s. 201).
63) Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie dnia 6 marca 2001 r. stwierdzające uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. TK (OTK ZU 2001/2 poz. 35).
64) Strategia bezpieczeństwa RP przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

65) Strategia obronności RP przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
66) Strategia bezpieczeństwa narodowego RP przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r. i podpisana przez prezydenta dnia 8 września 2003 r.

B. Wybrane akty prawa międzynarodowego i inne dokumenty normatywne.

1) Karta Narodów Zjednoczonych podpisana w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r. Po przystąpieniu Polski do ONZ, KNZ została ogłoszona w Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.
2) Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. Ratyfikowany przez Polskę, ogłoszony w Dz.U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.
3) Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 1971 r., nr 15, poz. 147.
4) Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 1972 r., nr 25, poz. 181.
5) Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 1976 r., nr 8, poz. 37.
6) Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 1996 r., nr 117, poz. 557.
7) Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników, sporządzona w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 1979 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 2000 r., nr 106, poz. 1123.
8) Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. Ratyfikowana przez Polskę, ogłoszona w Dz.U. z 1994 r., nr 129, poz. 635.
9) Protokół do Konwencji Rzymskiej z dnia 10 marca 1988 sporządzony w Rzymie dnia 10 marca 1988 r w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym. Przyjęty przez Polskę Dz.U z 2002 r., nr 22, poz. 211.
10) Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 15 grudnia 1997 r. Ustawa ratyfikująca z dnia 13 marca 2003 r. Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 716.
11) Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 9 grudnia 1999 r. Ustawa ratyfikująca z dnia 9 stycznia 2003 r. Dz.U. z 2003 r., nr 44, poz. 374.
12) Koncepcja strategiczna sojuszu, przyjęta przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58647
II
Akademii Obrony Narodowej