

LUCJAN BEŁZA*

Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, Polska

DARIUSZ CŹWIK*

Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa, Polska



DYLEMATY PRAWNE DOTYCZĄCE REALIZACJI NIEKTÓRYCH ZADAŃ W RAMACH PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

LEGAL DILEMMAS REGARDING THE IMPLEMENTATION OF CERTAIN TASKS WITHIN THE DEFENSE PREPARATIONS OF THE STATE



ABSTRAKT: Efekty działań modernizacyjnych prowadzonych od około 30 lat w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej są ograniczone, pomimo wydatkowania na ten cel dziesiątków miliardów złotych. Przyczyn tego stanu rzeczy możemy się dopatrywać zarówno w rozwiązaniach prawnych, ograniczeniach politycznych, organizacyjnych oraz nieprawidłowej organizacji i przebiegu programów oraz projektów. Prawdziwym problemem dla skutecznej realizacji planów obronnych mogą okazać się niejasności, niedookreślenia i luki w przepisach prawnych. Sytuacja ta wymaga pilnej analizy na poziomie międzyresortowym, bowiem zadania obronne w państwie są realizowane nie tylko przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, ale również w zakresie wynikającym z norm prawa, przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców oraz obywateli. Analizy wskazują, że niektóre rozwiązania prawne (proceduralne) mogą utrudniać prowadzenie operacji obronnej. Przypomnieć należy, że z Konstytucji RP wynika, że nie można domniemywać kompetencji organu administracji, a obowiązek prawny powstaje po stronie obywatela oraz podmiotu gospodarczego jedynie w przypadku istnienia wyraźnej podstawy prawnej.

SŁOWA KLUCZOWE: Modernizacja techniczna, system prawny, kryzys polityczno-militarny, operacja obronna

* Lucjan Bełza, Supreme Audit Office, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-4724-1373>  Lucjan.Belza@nik.gov.pl

* Dariusz Cwlik, Military University of Technology, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-1866-0958>  dariusz.cwik@wat.edu.pl

Copyright (c) 2019 Lucjan Bełza, Dariusz Cwlik. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

ABSTRACT: Tens of billions of PLN have been invested in the modernisation works carried out at the Armed Forces for the last 30 years, however their effects are still limited. This results from both the legal regulations in force, political and organizational restrictions, as well as incorrect organisation and performance of programmes and projects. Ambiguities and loopholes in the legal regulations may turn out to pose the real obstacle for an effective implementation of defence plans. Such a situation requires an urgent interdepartmental analysis, because the state defence tasks are performed not only by the Armed Forces, but also by public administration bodies, entrepreneurs and citizens, in the scope resulting from the legal norms. According to research, some legal (procedural) solutions may hinder the performance of defence operations. One has to bear in mind that in line with the Polish Constitution, competences of administration bodies should be defined by the law, and are not to be presumed, and legal obligations of citizens or business entities arise from a clear legal basis only.

KEYWORDS: technical modernization, legal system, political and military crisis, defensive operation.

WPROWADZENIE

Według oceny Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), opartej na wynikach Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO), w ostatnich latach Siły Zbrojne RP (SZ RP) rozwijały się w oparciu o błędne założenia. Brakowało rzetelnej oceny geopolitycznej sytuacji naszego kraju, a także prognozy opartej na uważnej obserwacji trendów rozwijających się w otoczeniu. Skutkiem tego było błędne przeświadczenie, że ryzyko konfliktu zbrojnego w naszej części Europy jest minimalne, zaś zagrożenia należy upatrywać głównie wśród aktorów niepaństwowych. Skala zagrożeń nie była dotychczas właściwie oszacowana. Błędne podstawy skutkowały nieadekwatnymi rekomendacjami, zaś efektem był potencjał nieodpowiadający potrzebom obronnym państwa¹. Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że jednymi z przyczyn tego stanu rzeczy są niejasne i niedookreślone przepisy prawne.

Zadania obronne w państwie są realizowane przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców oraz obywateli w zakresie wynikającym z norm prawa. Mają one na celu zabezpieczenie potrzeb SZ RP o charakterze materialnym i niematerialnym oraz zapewnienie warunków do podejmowania decyzji i koordynowania działań przez organy władzy i administracji publicznej wszystkich szczebli, a także organy dowodzenia SZ RP zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak i wojny. Realizacja tych przedsięwzięć ma na celu, zgodnie z Konstytucją RP, umożliwienie SZ RP ochronę niepodległości państwa i niepodzielności jego

¹ *Vide: Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej (część jawna)*, maj 2017, str. 6.

terytorium, zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic oraz stworzenie warunków bytowych do funkcjonowania ludności w warunkach zagrożenia oraz wojny.

Celem planowania obronnego w okresie pokoju jest wcześniejsze przygotowanie wariantów zadań dla sztabów, wojsk i organów zabezpieczenia umożliwiających natychmiastowe działania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej, groźby wybuchu konfliktu zbrojnego lub nagłej agresji². W planowaniu operacyjnym uwzględnia się infrastrukturę państwa, możliwości organizacyjno-finansowe wykonawców zadań operacyjnych, regulacje prawne oraz zadania określone w programie mobilizacji gospodarki (PMG).

W planach operacyjnych ujmuje się między innymi ocenę zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zamiar reagowania obronnego państwa, zestaw lub zestawy zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający, terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz podmioty wiodące i podmioty współuczestniczące w ich realizacji³. Dokumentami wynikowymi procesu planowania i programowania są między innymi Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna (PSDO), plany użycia Sił Zbrojnych, Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP) oraz Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Planowanie i programowanie obronne odbywa się w ramach poszczególnych działów administracji rządowej⁴, a także jest wykonywane na poziomie terenowym (województwie, marszałkowie, starostowie, wójtowie).

UWARUNKOWANIA PRAWNE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE – DYLEMATY KOMPETENCYJNE

W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (Prezydent RP) sprawuje zwierzchnictwo nad SZ RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Prezydent RP między innymi zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Strategię Bezpieczeństwa Narodowego (SBN); wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, PSDO oraz inne dokumenty wykonawcze do SBN oraz zatwierdza, na

² Na podstawie jednej lub kilku sytuacji planistycznych określonych w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.), art. 4 i 6 ust. 1.

⁴ *Vide*: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 34, poz. 294); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855).

wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem⁵. Prezydent RP określa także, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju SZ RP oraz ich przygotowań do obrony państwa oraz zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania Wojennego Systemu Dowodzenia Siłami Zbrojnymi (WSyD)⁶.

Akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem⁷.

Zgodnie z postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP⁸, dokumenty wydane na podstawie PSDO z 2009 r., utraciły moc obowiązującą wraz z upływem 10 miesięcy od daty wejścia w życie tego postanowienia. Należy przyjąć, że terminy zawarte w postanowieniu Prezydenta RP ograniczające czas obowiązywania dokumentów są niezbędne, bowiem pozwalają organom administracji publicznej na dostosowanie, w ściśle określonym czasie, wydawanych przez nich planów i dokumentów wykonawczych do treści nowej PSDO. Postanowienie Prezydenta RP o wydaniu PSDO ogranicza czas obowiązywania wszelkich planów i dokumentów wykonawczych wynikających z poprzednich PSDO, w tym wytwarzanych przez administrację rządową, w szczególności PRO RP. Za taką interpretacją przemawia pozycja ustrojowa Prezydenta RP (art. 126 i 134 Konstytucji RP) oraz okoliczność, że PSDO jest opracowywana przez MON we współdziałaniu z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) oraz kontrasygnowanie jej przez Prezesa Rady Ministrów. W ocenie prof. Stanisława Kozieja⁹ brak opracowania nowych dokumentów planistycznych do PSDO 2015 r. i utrata mocy obowiązującej dokumentów wydanych na podstawie PSDO z 2009 r. skutkowało powstaniem w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2019 r. paury w ważności niektórych dokumentów strategicznych.

Ponadto powstaje wątpliwość czy brak terminowego wykonania przez Ministra Obrony Narodowej obowiązku, o którym art. 5 pkt 3 lit. a ustawy powszechnym obowiązku obrony RP (opóźnienia w zakresie opracowania niektórych nowych planów o 20 miesięcy), będącego następstwem braku terminowej realizacji § 2 ust. 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.), Art. 4a ust. 1 pkt 1-3.

⁶ *Ibidem*, art. 5 pkt 1 i 3

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 144 ust. 2.

⁸ Postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. poz. 697).

⁹ S. Koziej, *Wyjaśnienia w sprawie realizacji postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP⁹ oraz w sprawie realizacji ćwiczeń KRAJ 2015/2016* (nie publikowane).

Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP stanowi delikt konstytucyjny bez wstępiania się w ocenę, czy w wyniku tych zaniedbań doszło do ograniczenia zdolności SZ RP dla wykonania zadań, o których mowa w art. 26 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie prof. Krzysztofa Prokopa¹⁰ oraz prof. Waldemara Kitlera¹¹, Prezydent RP ma prawo określania terminu, do którego powinny być wykonane określone działania administracji rządowej w sferze działania SZ RP (art. 134 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), zwłaszcza w sytuacji gdy postanowienie Prezydenta RP narzucające określony termin wykonania zadania było kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów.

W ocenie biegłych, następstwem niedotrzymania terminu (nawet jeżeli jest on instrukcyjny) było naruszenie przepisów ustawy (art. 5 pkt 3 lit. a ustawy powszechnym obowiązku obrony RP w związku z § 13 ust. 1 rozporządzenia 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) bowiem istniał nakaz zmiany lub aktualizacji planów operacyjnych w przypadku zmiany PSDO. Tym samym nie można założyć istnienia uznaniowości Ministra Obrony Narodowej w kwestii wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 5 pkt 3 lit. a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Również przepisy art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) nie dają podstaw do uznaniowości działania organu administracji.

Odminną ocenę przedstawił prof. Mirosław Karpiuk¹² w ocenie, którego obecne uregulowania prawne nie są precyzyjne i stwarzają możliwość różnej interpretacji. W ocenie prof. M. Karpiuka,

¹⁰ K. Prokop, *Ekspertyza prawna na temat: Czy dokumenty wydane na podstawie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej z 2009 r., które były zatwierdzane przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej lub inne organy administracji rządowej utraciły moc (przestały obowiązywać) po upływie 10 miesięcy od daty wejścia w życie postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP?*, Warszawa październik 2018 (niepublikowana). K. Prokop, *Opinia w sprawie oceny skutków prawnych utraty mocy obowiązującej planów i dokumentów wydanych na podstawie poprzedniej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2009 r. w związku z brakiem opracowania nowych dokumentów na podstawie obowiązującej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r.)*, Warszawa listopad 2018 r. (niepublikowana).

¹¹ W. Kitler., *Opinia dotycząca oceny skutków prawnych utraty mocy obowiązującej planów i dokumentów wydanych na podstawie poprzedniej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2009 r. w związku z brakiem opracowania nowych dokumentów na podstawie obowiązującej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r.)*. Warszawa listopad 2018 (niepublikowana).

¹² M. Karpiuk, *Opinia w sprawie czy niezrealizowanie obowiązku określonego § 2 ust. 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2015 r., poz. 697) można uznać za delikt konstytucyjny, w tym w szczególności naruszenie art. 26 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.) oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania*

Prezydent RP nie miał podstaw prawnych aby wiązać organ administracji jakimś terminem, bowiem takiego uprawnienia nie przewiduje żaden przepis prawny. Taki stan wskazuje na konieczność doprecyzowania przepisów.

Postanowienia Prezydenta RP dotyczące dokumentów, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 2 oraz 5 pkt. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązujących przepisów (art. 10 ust. 2 pkt 4, ust. 4-5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹³) nie muszą być publikowane. Jako niezrozumiałą należy przyjąć sytuację, gdy postanowienia Prezydenta RP dotyczące PSDO są publikowane (bez niejawnego załącznika), natomiast postanowienia dotyczące planów użycia Sił Zbrojnych nie są publikowane.

Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju¹⁴. Do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne¹⁵. Przepis art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP w sprawach ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie obronności kraju i wynikających z tego kompetencji Ministra Obrony Narodowej¹⁶ tworzy wiele niejasności interpretacyjnych w powiązaniu z konstytucyjnymi uprawnieniami Prezydenta RP.

Istnieje wątpliwość czy regulacje dotyczące podziału kompetencji pomiędzy Prezydenta RP a Ministra Obrony Narodowej w sprawach planowania operacyjnego w obszarach dotyczących PSDO (art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP) lub planów użycia Sił Zbrojnych (art. 5 pkt 3 lit. a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP), tj. w obszarach określania celów orientowania operacyjnego (np. zamiar przełożonego, środki ciężkości, pożądany stan zakończenia

i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)?, Warszawa listopad 2018 r. (nie publikowane).

¹³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków i trybu planowania”.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*, art. 144 ust. 2. Art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11.

¹⁵ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, *op. cit.*, art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 5 i 8

¹⁶ *Vide*: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171), art. 5 pkt 1 oraz art. 33 ust. 1 i 1a.

operacji, kryteria powodzenia) oraz wydawania dyrektywy inicjującej mogą być określone na poziomie wewnętrznych instrukcji MON. W opinii prof. W. Kitlera oraz prof. K. Prokopa¹⁷, regulacje dotyczące podziału kompetencji pomiędzy Prezydenta RP a Ministra Obrony Narodowej muszą być regulowane w drodze ustawowej i powinny być przynależne Prezydentowi RP, jeżeli decyzje mają wpływ na dalsze kierunki procesu planowania operacyjnego (art. 5 pkt 3 lit. a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP). Jeżeli są to sprawy istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego to ich rozstrzygnięcie nie powinno mieć charakteru uznaniowości organu, lecz powinno być wyraźnie wskazane w przepisach powszechnie obowiązujących. Takie rozwiązanie przyjęto na przykład w przypadku wskazania co powinien zawierać na przykład plan operacyjny działu (poziom ministerstwa) czy województwa¹⁸.

PLANOWANIE OBRONNE W POLSCE – DYLEMATY PRAWNE I ORGANIZACYJNE

Kolejna wątpliwość, to czy regulacje dotyczące planowania operacyjnego w zakresie zadań objętych PRO RP mogą być określone na poziomie rozporządzenia¹⁹. Według K. Prokopa i K. Karpiuka²⁰ zagadnienia te muszą być regulowane w drodze ustawowej i powinny być przynależne Prezesowi Rady Ministrów, jeżeli zadania określone w PRO RP dotyczą zadań administracji rządowej.

W stanie stałej gotowości obronnej państwa (w czasie pokoju) są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa. Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. W stanie tym są realizowane zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom.

Konstytucja RP nie definiuje „stanu kryzysu” jako formy przejściowej między normalnym funkcjonowaniem państwa a okresem obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Według prof. K. Prokopa, z punktu widzenia konstytucyjnego środki prawne służące zapobieganiu lub zwalczaniu

¹⁷ Opinie niepublikowane.

¹⁸ Vide: 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, (2004 nr 152 poz. 1599), art. 6

¹⁹ *Ibidem*, art. 5 ust. 1 pkt 1

²⁰ K. Prokop, *Ekspertyza prawna... op.cit.*, K. Prokop, *Opinia w sprawie... op.cit.*, M. Karpiuk, *Opinia w sprawie..., op. cit.*

skutków sytuacji kryzysowej mają charakter „zwykłych środków konstytucyjnych” (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP), do czasu wyłonienia się zagrożeń o szczególnym charakterze uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Tym samym stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu w aktualnym stanie prawnym nie może skutkować ograniczeniami praw podmiotowych bez równoczesnego wprowadzenia stanu wojennego.

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny jest regulowany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa²¹. Nie stanowi on kategorii stanu nadzwyczajnego, i tym samym nie może zawierać samoistnych ograniczeń wolności i praw obywatela. Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny nie jest tożsamy ze stanem wojny, stanem wojennym oraz czasem wojny, o którym mowa w Konstytucji RP oraz w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej. W przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa (stanu kryzysu i stanu wojny) realizuje się zadania przewidziane w PRO RP²².

Czas wojny nie jest kategorią stanu nadzwyczajnego i nie jest tożsamy ze stanem wojny. Prezydent, w świetle przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, dysponuje kompetencją postanowienia o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii K. Prokopa²³, czas wojny w rozumieniu Konstytucji RP stanowi okres faktycznych działań zbrojnych toczących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takie rozumienie czasu wojny wynika z okoliczności, które ustrojodawca wiąże z jego zaistnieniem, tj. objęcia obowiązków przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, który jest powoływany przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów „na czas wojny” (art. 134 ust. 4 Konstytucji RP) oraz

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

²² *Ibidem*, art. 4-6

²³ Prokop K., *Opinia w sprawie identyfikacji ograniczeń prawnych w relacjach między administracją wojskową oraz cywilną (rządową i samorządową) przy przygotowaniach do realizacji zadań w okresie kryzysu polityczno-militarnego i wojny oraz na etapie potencjalnych działań w okresie kryzysu i wojny*, Warszawa wrzesień 2018 r. (nie publikowane).

możliwości uruchomienia jurysdykcji sądów wyjątkowych i ustanowienia trybu doraźnego (art. 175 ust. 2 Konstytucji RP).

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny nie stanowi kategorii stanu nadzwyczajnego i nie zawiera samoistnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Według K. Prokopa²⁴ mamy więc do czynienia w tym przypadku z instytucją, którą należy scharakteryzować jako szczególny środek prawny mieszczący się w ramach reżimu stanu wojennego (choć formalnie rzecz biorąc nie ma bezpośredniego związku między tymi kategoriami) i będącej narzędziem służącym Radzie Ministrów do realizacji funkcji organu sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności (art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP). Podsumowując, w sytuacji, gdy zostanie ogłoszony: 1) stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu lub wojny (§ 4 i 5 rozporządzenia w sprawie gotowości obronnej państwa); 2) stan wojny (art. 116 Konstytucji RP); 3) czas wojny (art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji RP), a nie zostanie wprowadzony stan wojenny (art. 229 Konstytucji RP), to nie ma możliwości ekstraordynaryjnego ograniczania praw i wolności jednostki bez jednoczesnego naruszenia standardów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznacza to, że z prawnego punktu widzenia PRO RP może być uruchomiony dopiero w stanie wojennym.

Mankamentem obecnego stanu prawnego jest regulowanie planowania obronnego, w tym planowania operacyjnego i programowania obronnego aktami prawnymi rangi rozporządzenia. Dodatkowo akty wykonawcze do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP mają szereg wad legislacyjnych. W upoważnieniu ustawowym dla 10 aktów wykonawczych, tj. rozporządzeń Rady Ministrów, określonym w art. 6 ust. 2 tej ustawy nie ma wytycznych, co nie spełnia wymogu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienie ustawowe ma charakter blankietowy, bowiem w tej ustawie zabrakło przepisów materialnych (dotyczących np. systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym), których treści powinny być skonkretyzowane w rozporządzeniach wydanych na podstawie tego upoważnienia, co jest sprzeczne z Konstytucją RP (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 lub wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r., K 1/08). We wszystkich 10 rozporządzeniach Rady Ministrów znajdują się przepisy zawierające materię ustawową (dotyczące rodzajów m.in. stanów gotowości obronnej, warunków ich wprowadzania), co jest również sprzeczne z Konstytucją RP (np. wyrok TK z 22 lutego 2010 r., P 16/09).

²⁴ *Ibidem*.

W rozporządzeniach Rady Ministrów wydawanych na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego nakładane są na przedsiębiorców, a także jednostki samorządu terytorialnego, zadania na potrzeby obronne, a więc i obowiązek ponoszenia kosztów realizacji tych zadań. Może naruszać to art. 22 Konstytucji RP (ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej) oraz art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji RP (samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i zasady zlecania zadań).

Standardy konstytucyjne nie są także spełnione w art. 18 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku RP, który stanowi, że „zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także przez każdego obywatela, określają ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów.” Oznacza to, że zadania, a więc i obowiązek ponoszenia kosztów realizacji tych zadań mogą być nakładane na podmioty prywatne, a także jednostki samorządu terytorialnego w drodze aktów wykonawczych, co może naruszać art. 22 Konstytucji RP (ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej) oraz art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji RP (samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i zasady zlecania zadań).

Przykładowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach znajdują się przepisy dotyczące wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, na mocy których aktem pod-ustawowym ingeruje się w działalność przedsiębiorców (np. przepisy § 6, § 12, § 15, § 17 rozporządzenia).

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej²⁵. Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 209 ze zm.), art. 2.

²⁶ *Ibidem*, art. 7 ust. 1.

odpowiedzialne za ich uruchamianie²⁷. Przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego są określane na podstawie dokumentu „NATO Crisis Response System Manual” (NCRSM).

Nie należy mylić zarządzania kryzysowego w rozumieniu „wąskim” (narodowym), o którym mowa w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, od zarządzania kryzysowego w rozumieniu NATO (rozumienie „szerokie”), a do którego nawiązuje jedynie przepis art. 7 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, upoważniający Prezesa Rady Ministrów do wydania wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego

Istnieje wątpliwość o charakterze systemowym dotycząca realności wykonania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego²⁸ wynikająca z zasady, iż nie można domniemywać kompetencji organu (zgodnie z art. 7 Konstytucji RP) a nakładanie obowiązków może wynikać jedynie z ustawy (art. 92 i 93 Konstytucji RP²⁹).

Zadania przewidziane w PRO RP realizuje się w przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa, tj. w czasie kryzysu polityczno-militarnego³⁰ oraz w czasie wojny³¹ (§ 6 ust 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa³²). Brak jest natomiast wskazania wyraźnych podstaw prawnych do realizacji zadań wynikających z NCRSM. Powyższe jest skutkiem zmian ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wprowadzonych w 2009 r.³³ w wyniku, których zmieniono treść art. 3 pkt 1 (wykreślono ostatnią część zdania, z której wynikało, że sytuacją kryzysową są działania do czasu wprowadzenia jednego ze stanów

²⁷ *Ibidem*, art. 7 ust. 4

²⁸ Zarządzenia niejawne (niepublikowane). W dniu 11 lutego 2019 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie nr 5 w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego, które weszło w życie z dniem 25 lutego 2019 r.

²⁹ Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 Konstytucji RP).

³⁰ Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. W stanie stałej gotowości obronnej państwa są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa.

³¹ Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

³³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076).

nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wykreślono ust. 2 art. 9 (na podstawie tego przepisu Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego miał prawo realizować zadania wynikające z PRO RP do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa³⁴).

Wykreślone przepisy korespondowały z treścią art. 7 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który pozostawiono bez zmian (uprawnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydania w drodze zarządzenia wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie). W wyniku zmian z 2009 r. z stosowania ustawy o zarządzaniu kryzysowym zostały wyłączone podstawy do uruchamiania zadań obronnych w stanie stałej gotowości obronnej państwa na czas kryzysu polityczno-militarnego oraz na czas wojny („wąskie” rozumienie sytuacji kryzysowej).

W wyniku braku skorelowania przedsięwzięć wynikających z NCRSM oraz PRORP powstało też zagrożenie dwutorowości działania i zagrożenie otrzymania przez wykonawcę dwóch sygnałów dotyczących jednego zadania. Były przepis art. 9 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym umożliwiał Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego skoordynowanie działań i procedur NCRSM z zdaniami realizowanymi w ramach PRO RP. Obecnie brak jest wyraźnych podstaw prawnych.

Następne zagadnienie – nie można domniemywać kompetencji organu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym wobec braku uregulowań ustawowych, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie mogą być podstawą do podjęcia przygotowań do realizacji zadań na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, osób prywatnych lub innych podmiotów nie będących jednostkami administracji państwowej (np. przedsiębiorców)³⁵ oraz nie mogą być podstawą prawną do uruchamiania (inicjowania) i realizacji zadań przez jakikolwiek organ administracji publicznej lub inne podmioty. Uprawnienia i obowiązki powinny być wyraźnie wskazane w akcie prawnym rangi ustawowej.

W stanie stałej gotowości obronnej państwa, „czysto hipotetycznie”, mogą być uruchamiane z PRO RP zadania organizacyjne, szkoleniowe, planistyczne i kontrolne. Pełne uruchomienie PRO RP

³⁴ Ustawa nie ograniczała uruchamiania zadań do czasu podwyższenia gotowości obronnej państwa do stanu kryzysu (zadania mogły być uruchamiane w stanie stałej gotowości obronnej państwa).

³⁵ Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP zarządzenia Prezesa Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

może nastąpić dopiero po wprowadzeniu stanu wojennego.

OBRONA CYWILNA W POLSCE – DYLEMATY PRAWNE I ORGANIZACYJNE

Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków³⁶. Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony ma na celu przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela. Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony przeprowadza się w formie zajęć podstawowych lub ćwiczeń praktycznych³⁷.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i między innymi wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw³⁸. Wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw (art. 22 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie (art. 17 ust 6 i 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP). Na poziomie Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wojewodów, starostów, wójtów dochodzi więc do łączenia zadań obronnych państwa (wynikających z PRO RP) z zadaniami z zakresu obrony cywilnej.

W istniejącym stanie organizacyjno-prawnym istnieją ograniczenia dotyczące stosowania Protokołu nr I z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.³⁹ w zakresie ochrony przed działaniami wojennymi. Zgodnie z art. 65 Protokołu nr I, ochrona, do jakiej mają prawo cywilne organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich, poza ich właściwymi zadaniami, do takich działań.

³⁶ Art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, *op. cit.*

³⁷ *Ibidem*, art. 168 ust. 2 i 3

³⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.), art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22 pkt 4.

³⁹ Protokołu nr I z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175), załącznik.

Łączenie na stanowiskach Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wojewodów, starostów, wójtów zadań obronnych z zadaniami z obrony cywilnej należy uznać za działanie niecelowe i niosące za sobą potencjalne ryzyko nieuznania przez przeciwnika środków ochrony, jakie przyznaje konwencja genewska podmiotom, instytucjom, które realizują zadania z zakresu obrony cywilnej.

Za zadania obronne administracji rządowej związane z organizacją szkolenia obronnego i z realizacją ćwiczeń odpowiada Rada Ministrów (zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju). Minister Obrony Narodowej jest organizatorem szkolenia obronnego w odniesieniu do wyższych kursów obronnych oraz ćwiczeń regionalnych służących zgrywaniu wybranych elementów systemu obronnego państwa oraz współdziałania organów administracji publicznej różnych szczebli i przedsiębiorców w realizacji zadań obronnych. Ponadto Minister Obrony Narodowej jest również w imieniu Prezesa Rady Ministrów koordynatorem szkolenia organizowanego m.in. przez ministrów oraz wojewodów.

KRAJOWE ĆWICZENIE SYSTEMU OBRONNEGO pk. KRAJ-15/16

Ciekawy casus prawny powstał przy podpisaniu przez Prezydenta RP w dniu 3 sierpnia 2015 r. „Koncepcji krajowego ćwiczenia systemu obronnego pk. KRAJ-15/16”. Dokument ten, pomimo że został podpisany przez Prezydenta RP nie był zawnioskowany przez Rady Ministrów.

Treść koncepcji Ćwiczenia „KRAJ” obejmowała trzy rodzaje ćwiczeń składowych odnoszących się do trzech elementów systemu obronnego państwa: ćwiczenie systemu kierowania obroną państwa (gra wojenna – pk. STOLICA-16); ćwiczenie ogniów pozamilitarnych (Strategiczna Gra Obronna – pk. KIEROWNICTWO-16); ćwiczenia podsystemu militarnego (ćwiczenie dowódczo-sztabowe – pk. JESIEN-15, ćwiczenie z wojskami – pk. DRAGON-15⁴⁰) Przeprowadzone zostały tylko ćwiczenia pk. JESIEN-15 oraz DRAGON-15⁴⁰.

Według byłego Szefa BBN prof. S.Kozieja⁴¹ „Koncepcję krajowego ćwiczenia systemu obronnego pk. KRAJ-15/16” przedłożył Prezydentowi RP wiceprezes Rady Ministrów, wobec powyższego Szef BBN oraz Prezydent RP traktowali ten dokument jako projekt rządu w rozumieniu art. 4a ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W ocenie S.Kozieja słowo „koncepcja” nie należy rozumieć jako założeń do ćwiczenia, gdyż Prezydent RP nie zatwierdza żadnych projektów lub założeń, które później podlegałyby dyskusji i byłyby zmieniane przez Rząd. Prezydent RP zatwierdza

⁴⁰ Dokument nie publikowany.

⁴¹ S. Koziej, *Wyjaśnienia w sprawie realizacji...*, *op.cit.*

tylko dokumenty finalne i wszelkie ewentualne zmiany w realizacji ustaleń ujętych w tym dokumencie powinny być dokonywane na wniosek Rządu przez Prezydenta RP. Termin „koncepcja” miał zaznaczyć, że ćwiczenie KRAJ jest syntezą ćwiczeń składowych dotyczących elementów militarnych, pozamilitarnych i systemu kierowania obronnością. W ocenie St. Kozieja potwierdza to treść dokumentu, który zawiera uwarunkowania, myśl przewodnią, sposób przygotowania i harmonogram przeprowadzenia ćwiczenia.

Dokument ten („Koncepcja”) nigdy nie był przedmiotem obrad Rady Ministrów (ani w trybie zwykłym ani obiegowym) i nie był przez Radę Ministrów skierowany do Prezydenta RP, co było niezgodne z art. 4a ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. To kolejny przykład, iż brak jasnych przepisów prawnych prowadzi do różnej ich interpretacji i skutkuje nieważnością (bezskutecznością) prawną błędnie wydanych dokumentów.

REGULACJE PRAWNE STANÓW NADZWYCZAJNYCH W POLSCE

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny; stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP).

Jedyną regulacją prawną dotyczącą zarządzenia mobilizacji jest art. 136 Konstytucji RP. W art. 236 ust. 1 Konstytucji RP został wprowadzony na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi, w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji RP, projektów ustaw niezbędnych do jej stosowania, ale zagadnienia dotyczące mobilizacji z art. 136 Konstytucji RP nie zostały uregulowane w żadnym akcie powszechnie obowiązującym.

Unormowanie art. 136 Konstytucji RP, odnoszące się do „bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia” może utrudnić skuteczne przygotowania do uruchomienia oraz realizacji procesów produkcyjnych w ramach mobilizacji gospodarki i tym samym wykonania zadań przyjętych w PMG. Sprawę komplikuje art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej, tak więc nie możemy interpretować ani rozszerzająco, ani zawężająco zapisów innych aktów prawnych regulujących problematykę PMG (przepisy ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa). Istnieje rozbieżność między postanowieniami art. 136 Konstytucji RP oraz treścią art. 229 Konstytucji RP. Art. 136 przewiduje obligatoryjne zarządzenie przez Prezydenta RP powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa

(„Prezydent zarządza”), a art. 229, który także ma charakter materialny i proceduralny, stanowi o możliwości (fakultatywnej) wprowadzenia stanu wojennego na części albo na całym terytorium państwa, między innymi w razie zewnętrznego zagrożenia państwa oraz zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. O ile fakultatywna możliwość wprowadzenia stanu wojennego wynikająca z zobowiązania do wspólnej obrony oraz przy zewnętrznym zagrożeniu państwa jest zrozumiała, to przy zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej część przepisu traktująca o fakultatywnej możliwości wprowadzenia stanu wojennego jest niezrozumiała, zwłaszcza gdy art. 136 Konstytucji RP stanowi o obligatoryjnym zarządzeniu mobilizacji (już w okresie pokoju) bez czekania na zbrojną napaść.

Ze względu na treść art. 142 ust. 1 Konstytucji RP powinno być też jednoznacznie wyjaśnione, w formie jakiego aktu prawnego następuje „zarządzenie” mobilizacji przez Prezydenta RP. Z wykładni art. 92, 93 i 142 Konstytucji RP wynika, że zarządzenia Prezydenta RP są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku przyjęcia wykładni, że „zarządzenie” mobilizacji odnosi się nie tylko do czynności technicznej uruchomienia procesu, ale również formy aktu prawnego uruchamiającego mobilizację, to takie uregulowanie Konstytucji RP uniemożliwi prawne przeprowadzenie działań mobilizacyjnych w państwie, nie tylko w zakresie dotyczącym mobilizacji gospodarki, ale też innych obszarów obronnych państwa. W żadnym akcie rangi ustawowej nie ma upoważnienia dla Prezydenta RP do wydania rozporządzenia w sprawach mobilizacji.

Ustala się następujące stany gotowości obronnej państwa: stan stałej gotowości obronnej państwa (czasu pokoju); stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu oraz czasu wojny. Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu (§ 2 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa⁴²). W celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w PRO RP tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa system stałych dyżurów (§ 8 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa). W przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa realizuje się zadania przewidziane w PRO RP. Zadania te realizuje się z uwzględnieniem

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

pierwszeństwa zadań wykonywanych na rzecz SZ RP i wojsk sojusznicych oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Realizację zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa koordynują ministrowie i wojewodowie⁴³. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 2 i 4 Konstytucji RP).

Prezydent RP w myśl art. 10 ust. 2 pkt. 6 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴, w czasie stanu wojennego uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (NDSZ), określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych, po czym Rada Ministrów również na wniosek NDSZ (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym), w czasie stanu wojennego określa zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Stosownie do przepisów art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o stanie wojennym, Rada Ministrów w czasie stanu wojennego może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, a także zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o stanie wojennym może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w tej strefie.

Przejmowanie kompetencji przez organy wojskowe jest wyjątkiem od zasady, iż w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji. Brak jest uregulowań dotyczących działania organów administracji i funkcjonowania ludności cywilnej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Rada Ministrów może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych (art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o stanie wojennym). Naczelny Dowódca SZ wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o stanie wojennym, ich zadania i kompetencje (art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy o stanie wojennym). Nie ma definicji pojęcia „organu wojskowego” ani innych regulacji prawnych.

⁴³ *Ibidem*, art. 6 i 7.

⁴⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1932).

W opinii W. Kitlera⁴⁵ budzi poważne wątpliwości duża ogólność i braku konkretyzacji przepisów związanych z przejmowaniem przez organy wojskowe określonych kompetencji organów władzy publicznej oraz zderzenie ich w konsekwencji z praktyką. Nie ma definicji pojęcia „strefy bezpośrednich działań wojennych”. W literaturze historii wojskowej pojęcie dotyczące strefy bezpośrednich działań wojennych oznacza strefę operacji wojennych, a więc strefa oddziaływania większego związku operacyjnego, która była wcześniej określona i rozciągała się od linii rozgraniczającej wojska na głębokość mniej więcej 100-150 kilometrów. Definicja ta jest nieadekwatna do działań hybrydowych i zagrożeń asymetrycznych. Ustawa musi określać zasady działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP). W opinii W. Kitlera⁴⁶ planowanie operacyjne powinno w swych ustaleniach mieć na względzie przywracanie stanu normalnego jeszcze w warunkach stanu wojennego. Dotyczy to wszystkich planów z PRO RP na czele.

PODSUMOWANIE

Modernizacja Sił Zbrojnych RP wynikająca ze zmian ustrojowych przebiega od około 30 lat⁴⁷. Efekty działań są ograniczone pomimo wydatkowania na ten cel dziesiątków miliardów złotych⁴⁸. Przyczyn tego stanu rzeczy możemy się dopatrywać zarówno w rozwiązaniach prawnych, ograniczeniach politycznych, organizacyjnych oraz nieprawidłowej organizacji i przebiegu programów i projektów.

Największym problemem dla skutecznej realizacji planów obronnych mogą okazać się niejasności i luki w przepisach prawnych. Sytuacja ta wymaga pilnej analizy na poziomie międzyresortowym, bowiem zadania obronne w państwie są realizowane nie tylko przez SZ RP, ale również, w zakresie wynikającym z norm prawa, przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców oraz obywateli.

Analizy wskazują, że niektóre rozwiązania prawne (proceduralne) inicjujące działania mogą utrudniać prowadzenie operacji obronnej, na przykład: na jakiej podstawie prawnej mogą być ogłaszane stopnie alarmowe w obszarze pozamilitarnym w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego oraz planowania obronnego? na jakiej podstawie prawnej mają

⁴⁵ W.Kitler, *Opinia dotycząca identyfikacji ograniczeń prawnych w relacjach między administracją wojskową oraz cywilną (rządową i samorządową) przy przygotowaniach do realizacji zadań w okresie kryzysu Polityczno-militarnego i wojny oraz na etapie potencjalnych działań w okresie kryzysu i wojny*, Warszawa październik 2018 (nie publikowane).

⁴⁶ W.Kitler, *Opinia dotycząca oceny...*, *op. cit.*

⁴⁷ Przejście na tory gospodarki wolnorynkowej i wynikająca z tego zmiana sojuszy wojskowych.

⁴⁸ Ograniczenia możemy wykazać porównując założenia oraz osiągnięte efekty oraz problem wzrostu potencjału bojowego (zdolności operacyjnej do realizacji zadań bojowych).

być uruchamiane i realizowane zadania wynikające z NCRSM na poziomie powiatów i gmin? jaki organ i na jakiej podstawie prawnej może ogłosić w państwie mobilizację gospodarki? Przepisy są tu bardzo niejednoznaczne i można je interpretować w zależności „od potrzeb”, czyli próbować wypełniać istniejącą lukę prawną.

Przypomnieć należy, że z Konstytucji RP wynika, że nie można domniemywać kompetencji organu administracji a obowiązek prawny powstaje po stronie obywatela oraz podmiotu gospodarczego jedynie w przypadku istnienia wyraźnej podstawy prawnej.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

ŹRÓDŁA

SOURCES

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.)

Ustawa z dnia 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1932).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 209 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r. poz. 741);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. Nr 34, poz. 294).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855).
- Postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. poz. 697).
- Postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. poz. 697).
- Karpiuk M., *Opinia w sprawie czy niezrealizowanie obowiązku określonego § 2 ust. 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2015 r., poz. 697) można uznać za delikt konstytucyjny, w tym w szczególności naruszenie art. 26 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.) oraz § 5 rozporządzenia 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. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.)?*, Warszawa listopad 2018 r. (nie publikowane).
- Kitler W., *Opinia dotycząca identyfikacji ograniczeń prawnych w relacjach między administracją wojskową oraz cywilną (rządową i samorządową) przy przygotowaniach do realizacji zadań w okresie kryzysu polityczno-militarnego i wojny oraz na etapie potencjalnych działań w okresie kryzysu i wojny*, Warszawa październik 2018 (nie publikowane).
- Kitler W., *Opinia dotycząca oceny skutków prawnych utraty mocy obowiązującej planów i dokumentów wydanych na podstawie poprzedniej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2009 r. w związku z brakiem opracowania nowych dokumentów na podstawie obowiązującej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r.)*. Warszawa listopad 2018 (nie publikowane).
- Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej, maj 2017 r. (część jawna), <https://www.gov.pl/attachment/78e14510-253a-4b48-bc31-fd11db898ab7>
- Koncepcji krajowego ćwiczenia systemu obronnego pk. KRAJ-15/16 z 3 sierpnia 2015 r. (nie publikowane).
- Koziej S., Wyjaśnienia w sprawie realizacji postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP⁴⁹ oraz w sprawie realizacji ćwiczeń KRAJ 2015/2016 (nie publikowane).
- Prokop K., *Opinia w sprawie identyfikacji ograniczeń prawnych w relacjach między administracją wojskową oraz cywilną (rządową i samorządową) przy przygotowaniach do realizacji zadań w okresie kryzysu polityczno-militarnego i*

⁴⁹ Postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (M.P. poz. 697).

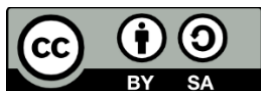
wojny oraz na etapie potencjalnych działań w okresie kryzysu i wojny, Warszawa wrzesień 2018 r. (nie publikowane).

Prokop K., *Ekspertyza prawna na temat: Czy dokumenty wydane na podstawie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej z 2009 r., które były zatwierdzane przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej lub inne organy administracji rządowej utraciły moc (przestały obowiązywać) po upływie 10 miesięcy od daty wejścia w życie postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 lipca 2015 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP?*, Warszawa październik 2018 (nie publikowane).

Prokop K., *Opinia w sprawie oceny skutków prawnych utraty mocy obowiązującej planów i dokumentów wydanych na podstawie poprzedniej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2009 r. w związku z brakiem opracowania nowych dokumentów na podstawie obowiązującej Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r.)*, Warszawa listopad 2018 r. (nie publikowane).



Copyright (c) 2019 Lucjan Bełza, Dariusz Ćwik



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.