

**Mariusz Wojciszko**  
**Akademia Marynarki Wojennej**

## **KOMPETENCJE NACZELNYCH ORGANÓW PAŃSTWA W OBSZARZE OBRONNOŚCI**

### **STRESZCZENIE**

Artykuł przedstawia problematykę dotyczącą pozycji, relacji oraz kompetencji naczelnych organów państwa w obszarze obronności. Analiza roli oraz uprawnień organów państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności wskazuje w sposób jednoznaczny na ich bezpośrednią wynikowość z przyjętego systemu rządów w państwie.

Słowa kluczowe:

naczelne organy państwa, kompetencje, obszar obronności, bezpieczeństwo.

### **WSTĘP**

Przedmiotem niniejszego artykułu są kompetencje wybranych organów państwa w obszarze obronności<sup>1</sup>. Jego celem jest wykazanie, iż przyjęty system rządów w państwie oraz określone w konstytucji podstawowe zasady ustrojowe w sposób bezpośredni wpływają na pozycję i kompetencje poszczególnych organów w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa.

Osiągnięcie założonego celu wymagało doboru właściwych metod badawczych. W procesie badawczym wykorzystano analizę systemową oraz analizę instytucjonalno-prawną. Metoda analizy instytucjonalno-prawnej określana analizą norm

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł oraz praca *Prawnoustrojowa pozycja wybranych organów państwa (ze szczególnym uwzględnieniem naczelnych organów) w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności*, [w:] *Służba więzienna w systemie obronnym państwa*, Warszawa 2011, a także artykuł *Pozycja ustrojowa wybranych organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności* (planowany do wydania w „Zeszytach Naukowych” WSOWL, 2012, nr 1) stanowią w miarę pełne przedstawienie problematyki dotyczącej pozycji, relacji oraz kompetencji naczelnych organów państwa w obszarze obronności państwa.

prawnych koncentruje się na treści aktów prawnych z pominięciem zjawisk społecznych, co właściwie zawęziło obszar badań. Podstawę dla studiów analitycznych stanowiły głównie akty prawa wewnętrznego regulujące przedmiotową problematykę oraz inne dokumenty źródłowe podane w bibliografii.

Pozycję ustrojową, ale również kompetencje naczelnych organów państwa i relacje między nimi w obszarze bezpieczeństwa i obronności determinuje przyjęty w państwie systemu rządów, którego główne zasady zostały określone w Konstytucji RP z 1997 roku. Kompetencje władzy ustawodawczej, organów władzy wykonawczej — prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa wynikają z przypisanych im w ustawie zasadniczych funkcji.

Dokonując analizy kompetencji najwyższych organów państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, zasadnym staje się uprzednie zwrócenie uwagi na kwestie dotyczące klasyfikacji kompetencji. Przy klasyfikacji kompetencji organów państwa możemy zastosować dwa kryteria: merytoryczne i formalne.

Kryterium merytoryczne jest 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 dwóch głównych zadań — działalności w charakterze najwyższego reprezentanta państwa i działalności w charakterze gwaranta ciągłości władzy<sup>2</sup>. Za prof. Sarneckim należy zaznaczyć, iż owe główne role w praktyce funkcjonowania nie zawsze będą precyzyjnie od siebie oddzielone. 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 jest klasyfikacja oparta na kryterium formalnym, tj. na sposobie wykonywania kompetencji. W odniesieniu do prezydenta można wyróżnić: kompetencje wykonywane samodzielnie; kompetencje wykonywane na wniosek innych organów; kompetencje, których ważność uzależniona byłaby od kontrasygnaty; kompetencje wykonywane w porozumieniu z innymi organami państwowymi<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 52.

<sup>3</sup> Tamże, s. 52–53.

## KOMPETENCJE PREZYDENTA RP, RADY MINISTRÓW, PREZESA RM ORAZ MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

### Kompetencje prezydenta RP

W samej Konstytucji RP z 1997 roku zawartych jest stosunkowo dużo kompetencji głowy państwa w obszarze obronności państwa. Prezydentowi powierzono zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi (SZ), co nie jest novum w polskim prawodawstwie konstytucyjnym. Powierzenie prezydentowi zwierzchnictwa nad SZ ustawodawca ściśle powiązał z wcześniejszym przypisaniem mu funkcji gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa<sup>4</sup>. 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 demokratycznych, podkreśla służebny charakter SZ wobec swego państwa i zarazem wyłączenie wojska od bieżących spraw politycznych<sup>5</sup>.

Ustawodawca konstytucyjny przyznając prezydentowi w art. 134. ust. 1. zwierzchnictwo nad SZ, już w następnym ustępie tegoż artykułu postanawia, iż w czasie pokoju sprawuje on zwierzchnictwo za pośrednictwem ministra obrony narodowej (ministra ON). Następnie sięgając do utrzymanej w mocy Ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej<sup>6</sup>, dowiadujemy się, iż do zakresu działania ministra ON należy przede wszystkim kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności SZ, w którego imieniu szef Sztabu Generalnego dowodzi tymi SZ w czasie pokoju<sup>7</sup>. Szef SG mianowany jest na czas określony przez prezydenta<sup>8</sup>. W czasie wojny SZ oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi dowodzi naczelny dowódca sił zbrojnych. Zauważmy, iż prezydent jest zwierzchnikiem SZ, minister ON sprawuje w imieniu prezydenta zwierzchnictwo nad SZ w czasie pokoju oraz kieruje całokształtem SZ, szef SG dowodzi SZ w czasie pokoju, a Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych (NDSZ) dowodzi SZ w czasie wojny.

---

<sup>4</sup> Art. 134. ust. 1. w zw. z art. 126. ust. 2. oraz art. 26. ust. 1. Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>5</sup> R. Socha, *Cywilna kontrola nad wojskiem*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2004, nr 2, s. 8.

<sup>6</sup> Ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej została uchwalona 14 grudnia 1995 r., a zatem przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>7</sup> Art. 134. ust. 2. Konstytucji RP z 1997 r. w zw. z art. 2. pkt 1. i art. 6. ust. 1. Ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej.

<sup>8</sup> Należy zaznaczyć, iż ustawa z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony przewidywała w art. 5. pkt 2. procedurę mianowania i zwalniania szefa SG oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów SZ przez prezydenta na wniosek ministra ON, 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 nowelizacji ustawy o p.o.o.

Mianowanie NDSZ na czas wojny należy do tego rodzaju kompetencji prezydenta, które wykonuje na wniosek innych organów — w tym przypadku na wniosek prezesa RM. Ustawodawca konstytucyjny postanowił, iż kompetencje prezydenta, związane ze zwierzchnictwem nad SZ, szczegółowo zostaną określone w ustawie. Ustawa kompetencyjna, regulująca całościowo przedmiotowy obszar nie powstała, zdecydowano się natomiast na kolejną nowelizację Ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (ustawy o p.o.o.).

Prezydent w szczególności uzyskał w art. 5. ustawy o p.o.o. prawo określania na wniosek ministra ON głównych kierunków rozwoju SZ RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także uczestniczenia i zwoływania odpraw kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) i Sił Zbrojnych RP.

Następna z powierzonych prezydentowi funkcji (stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium) została wypełniona treścią, w postaci szczegółowych uprawnień, w ustawie o p.o.o. Prezydent w myśl ustawy o p.o.o. między innymi: zatwierdza, na wniosek prezesa RM, strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, na wniosek prezesa RM, w drodze postanowienia, polityczno-strategiczną dyrektywę obronną RP<sup>9</sup> oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza, na wniosek RM, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem<sup>10</sup>; postanawia, na wniosek prezesa RM, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa<sup>11</sup>; 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

<sup>9</sup> Patrz: *Postanowienie prezydenta RP z dnia 12 marca 2004 r.* (MP, 2004, nr 16, poz. 255).

<sup>10</sup> Należy zauważyć, iż obowiązujący art. 4a ust. 1. pkt. 3. jest przepisem martwym, nie-realizowanym w praktyce przez oba organy władzy wykonawczej. Jedynym obecnie planem, w którym są ujmowane krajowe ćwiczenia obronne, jest *Plan ćwiczeń międzynarodowych, krajowych i regionalnych*, będący załącznikiem do *Wytycznych ministra ON dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego*, wydawanych na podstawie rozporządzenia RM z 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego (DzU, 2004, nr 16, poz. 150), przy czym należy zauważyć, iż jest to dokument ministra ON, a nie dokument RM zatwierdzany przez prezydenta.

<sup>11</sup> Przy czym porównanie zapisów art. 4a ust. 1. pkt 4. oraz art. 6. ust. 1. pkt 4. dotyczących kompetencji prezydenta i RM w zakresie podwyższania gotowości obronnej państwa może prowadzić do niejednoznacznych wniosków. Według art. 4a ust. 1. pkt 4. prezydent na wniosek prezesa RM postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa, natomiast art. 6. ust. 1. pkt 4. stanowi, iż do zadań RM należy wnioskowanie do prezydenta o podwyższanie (obniżanie) gotowości obronnej państwa. Z powyższego wynika, iż w dwóch miejscach ustawa uprawnia dwa różne organy władzy państwowej (RM i prezes RM) do wnioskowania do prezydenta o wprowadzeniu (obniżeniu) stanu gotowości obronnej państwa.

i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie<sup>12</sup>.

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 ich realizacja ma zapewnić właściwe przygotowanie systemu obronnego państwa do funkcjonowania w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Ustawodawca wykonując dyspozycję zawartą w art. 117. Konstytucji RP, uchwalił Ustawę o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa i Ustawę o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium<sup>13</sup>. Ustawa o zasadach użycia lub pobytu SZ RP poza granicami państwa określa 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 lub państw sojusznicznych 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<sup>14</sup>.

Inaczej pozycja i kompetencje głowy państwa zostały określone na czas stanu wojennego. Ustawa z 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) w art. 10. ust. 1. postanawia, iż jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent we współdziałaniu z RM<sup>15</sup>. Art. 116. ust. 2. konstytucji jest źródłem szczególnego uprawnienia prezydenta RP polegającego na wydaniu

---

<sup>12</sup> Art. 4a ust. 1. ustawy z 21 listopada 1967 r. o p.o.o. w zw. z art. 126. ust. 2. Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>13</sup> Odpowiednio ustawa z 17 grudnia 1998 r. (DzU, 1998, nr 162, poz. 1117) i ustawa z 23 września 1999 r. (DzU, 1999, nr 93, poz. 1063). Ten obszar regulowany jest również przez umowę międzynarodową (umowa między państwami-stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych, sporządzona w Londynie 19 czerwca 1951 r., zwana NATO SOFA) ratyfikowaną przez Polskę za zgodą w ustawie (DzU, 2000, nr 21, poz. 251). Zatem w przypadku kolizji z zapisami ustawowymi jej postanowienia mają pierwszeństwo.

<sup>14</sup> Art. 2. pkt 1. lit. a), b) i c) w zw. z art. 3. ust. 1. i art. 1.

<sup>15</sup> Przy czym należy zwrócić tu uwagę na art. 11. ust. 2. przedmiotowej ustawy, który postanawia, że jeżeli w czasie stanu wojennego RM nie może zebrać się na posiedzenia, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje prezes RM. Zatem może dojść do sytuacji, w której kierowanie obroną państwa będzie należało do prezydenta działającego wspólnie z premierem. Jednocześnie analiza kompetencji prezydenta i RM określonych odpowiednio w art. 10. i 11. ustawy wskazuje (wiele zadań prezydenta realizowanych jest obligatoryjnie na wniosek RM), iż prezes RM może mieć szczególnie mocną pozycję w czasie stanu wojennego.

postanawiania o stanie wojny. Owo uprawnienie jest realizowane przez głowę państwa w sytuacji nadzwyczajnej, tj. gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie i istnieje potrzeba podjęcia przez zastępczy organ decyzji w sprawie wojny. Powyższe oznacza 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<sup>16</sup>.

Organem jedynie uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego (nie należy mylić ze stanem wojny)<sup>17</sup> jest prezydent, jednak nie działa tutaj samodzielnie, a na wniosek RM. Prezydent na wniosek RM może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa jedynie w razie wystąpienia jednej z następujących przesłanek: zewnętrznego zagrożenia państwa (w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi<sup>18</sup>), zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. 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<sup>19</sup>. Z powyższego wynika, iż wprowadzenie stanu wojennego należy do zakresu uprawnień organów władzy wykonawczej, a Sejm jako organ władzy ustawodawczej ma w tym przypadku jedynie uprawnienia kontrolne.

### Kompetencje Rady Ministrów

Niepełna regulacja oraz niespójność i niejednoznaczność obowiązujących aktów prawnych stanowią przeszkodę w tworzeniu optymalnego, dającego gwarancję sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa. Niemniej jednak śledząc

<sup>16</sup> W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 54–55.

<sup>17</sup> Należy zwrócić uwagę na to, iż powszechnie w społeczeństwie, a także w dużym stopniu w samych siłach zbrojnych, co tym bardziej jest zastanawiające, niezrozumiała jest różnica między terminami ‘stan wojny’ a ‘stan wojenny’, co więcej, zdarza się, że używane są zamiennie; w rzeczywistości, jak wiadomo, każdy z wymienionych stanów odnosi się do innej sfery funkcjonowania państwa oraz 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.

<sup>18</sup> Ustawa, w odróżnieniu od konstytucji, uszczegóławia przesłankę zewnętrznego zagrożenia państwa o jeden z jej rodzajów — działania terrorystyczne.

<sup>19</sup> 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.

w ostatnim dziesięcioleciu działania naczelnych organów władzy państwowej (głównie w obszarze legislacyjnym), można zaobserwować pozytywne zmiany. Zauważalna jest dążność do określenia i przypisania organom całościowych kompetencji w zakresie obronności państwa. Dowodem tego jest uchwalenie w 2002 roku prawa o stanach nadzwyczajnych i właściwy kierunek kolejnych nowelizacji ustawy o p.o.o., jakkolwiek przedmiotowy akt prawny powinna zastąpić nowa ustawa, na miarę współczesnego państwa europejskiego, funkcjonującego w zmieniającym się środowisku międzynarodowym i przy zgoła odmiennych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego niż te, które występowały w czasie uchwalania obowiązującej ustawy<sup>20</sup>.

Tym bardziej pozytywnym jest fakt rozpoczęcia w ministerstwie ON prac mających na celu skodyfikowanie przepisów prawa wojskowego. Pierwotnie proces został zainicjowany<sup>21</sup> przez ministra Aleksandra Szczygło. Planowano opracowanie dwóch ustaw: ustawy o służbie wojskowej oraz ustawy o obronności, które scalałyby obowiązujące akty prawne, w tym Ustawę z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony. Niestety, po wyborach parlamentarnych zaniechano dalszych prac nad kodyfikacją. Dopiero w 2009 roku zdecydowano się na podjęcie wcześniej zarzuconych prac w zakresie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego<sup>22</sup>. W ramach przedmiotowej kodyfikacji planuje się opracowanie założeń<sup>23</sup> projektu ustawy o obronności (przedmiotowa ustawa scali wiele dotychczasowych regulacji zawartych między innymi w ustawach: o powszechnym obowiązku obrony RP, o ustanowieniu Święta Wojska Polskiego, o znakach SZ RP, o zakwaterowaniu SZ RP, o urzędzie ministra obrony narodowej, o dyscyplinie wojskowej). Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za opracowaniem nowej ustawy regulującej obszar obronności państwa było zalecenie Komitetu Rady Ministrów z 16 lutego oraz 3 sierpnia 2009 roku (wydane

<sup>20</sup> Patrz: M. Wojciszko, *Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku*, cz. I, „Zeszyty Naukowe” AON, 2003, nr 4, s. 207 nn.

<sup>21</sup> Decyzja nr 141/MON ministra obrony narodowej z 16 marca 2007 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego.

<sup>22</sup> Decyzja nr 292/MON ministra obrony narodowej z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego, uchylona następnie przez decyzję nr 154/MON ministra obrony narodowej z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego.

<sup>23</sup> Warto tu jednocześnie wskazać, iż w tym czasie została zmieniona Ustawa o Radzie Ministrów (Ustawą z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw, DzU, 2009, nr 42, poz. 337) w części dotyczącej opracowywania projektów ustaw rządowych. Rozszerzono kompetencje Rządowego Centrum Legislacji (RCL) do opracowywania projektów ustaw. Po przedmiotowej nowelizacji wiele projektów ustaw rządowych ma być opracowywanych przez RCL na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM. Postanowiono, że co do zasady właściwe ministerstwa będą opracowywały projekty założeń projektów ustaw, a następnie na ich podstawie RCL będzie opracowywało projekty ustaw.

przy okazji jednej z nowelizacji ustawy o p.o.o. mającej na celu wprowadzenie procesu profesjonalizacji SZ) wskazujące na zaniechanie kolejnych zmian przedmiotowej ustawy i przystąpienie do opracowania nowego aktu prawnego.

Podobnie jak w przypadku prezydenta, ustawodawca określił RM zadania i kompetencje w obszarze obronności państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Pamiętamy, iż 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 roku przyznaje rządowi kompetencje dotyczące realizacji spraw obronnych w czasie pokoju. Rada Ministrów w szczególności zapewnia<sup>24</sup> bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i sprawuje, w czasie pokoju, ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju.

Obok przypisanych rządowi kompetencji, jako organowi kolegialnemu, są zadania nałożone na poszczególnych członków RM. 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 zobowiązani są do inicjowania i opracowywania, w zakresie swojego działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia rządu. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej stanowi, iż minister kierujący 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<sup>25</sup>. Zatem każdy minister kierujący określonym działem administracji rządowej w zakresie swych kompetencji ma również te dotyczące obronności państwa<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Według W. J. Wołpiuka użyty w konstytucji wyraz „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.

<sup>25</sup> Art. 37. Ustawy o działach administracji rządowej (DzU, 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

<sup>26</sup> 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 2 kwietnia 1997 r. (DzU, 1997, nr 78, poz. 483), patrz art. 149. ust. 1.; 2) Ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU, 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.); 3) Rozporządzenia RM z 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia MI (DzU, 2001, nr 122, poz. 1326); 4) Rozporządzenia prezesa RM z 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra infrastruktury (DzU, 2002, nr 32, poz. 302); 5) Zarządzenia nr 5 prezesa RM z 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu MI (MP, 2002, nr 3, poz. 59), Zarządzenia nr 14 prezesa RM z 28 lutego 2003 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu MI (MP, 2003, nr 12, poz. 182); 6) Zarządzenia nr 3 ministra infrastruktury z 10 marca 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MI (Dz.Urz. MI, 2003, nr 3, poz. 5); 7) Załącznika do zarządzenia nr 3 ministra infrastruktury z 10 marca 2003 r. zawierającego regulamin organizacyjny MI.



Realizacja zadań obronnych przez ministrów kierujących działem administracji rządowej jest sprawdzana w ramach przeprowadzanych kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych w dziale administracji rządowej. Kontrole te są zarządzane przez prezesa RM i prowadzone na podstawie Rozporządzenia RM z 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych<sup>27</sup> oraz w oparciu o Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych<sup>28</sup>.

Ministrowie poza wykonywaniem wielu zadań obronnych wynikających z obowiązującego prawa (dotyczących m.in. organizowania stanowisk kierowania, organizowania stałych dyżurów, prowadzenia szczególnej ochrony obiektów, militarzacji, wsparcia państwa-gospodarza — HNS<sup>29</sup>) są organizatorami szkolenia obronnego w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej. Powyższe reguluje Rozporządzenie RM z 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego<sup>30</sup>. Jako organizatorzy szkolenia obronnego są zobowiązani przygotowywać między innymi programy szkolenia (na sześcioletni okres szkoleniowy) i roczne plany szkolenia obronnego działów administracji rządowej, które podlegają uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej<sup>31</sup>.

Kompetencje RM 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. w art. 6.

Tryb realizacji zadań w większości wymienionych obszarów przygotowań obronnych<sup>32</sup> RM określiła w drodze rozporządzenia. Tak została określona organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na

---

<sup>27</sup> DzU, 2004, nr 16, poz. 151.

<sup>28</sup> Opracowywany na podstawie rozporządzenia RM z 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 (DzU, 2004, nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).

<sup>29</sup> *Host Nation Support*.

<sup>30</sup> DzU, 2004, nr 16, poz. 150.

<sup>31</sup> Więcej: M. Wojciszko, *Formalnopravne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*, materiał planowany do publikacji pokonferencyjnej w Akademii Obrony Narodowej.

<sup>32</sup> Zadania Rady Ministrów, o których mowa w art. 6. ustawy o p.o.o., wynikające z przypisanych w Konstytucji RP (art. 146. ust. 4. pkt 8. i 11.) właściwości RM, w zasadzie należy określać jako obszary przygotowań obronnych realizowane w czasie pokoju. Za powyższym przemawia, obok szerokiego zakresu merytorycznego poszczególnych zadań oraz przypisania w ich ramach wielu szczegółowych uprawnień i obowiązków innym organom administracji publicznej i instytucjom państwowym, fakt odnoszenia się zapisów ustawy o p.o.o. do funkcjonowania państwa w czasie pokoju. Ustawa reguluje proces szczególnego rodzaju przygotowań państwa, realizowanych w czasie pokoju, mających na celu zapewnienie jego sprawne funkcjonowanie w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny (więcej: M. Wojciszko, *Formalnopravne uwarunkowania...*, wyd. cyt.).

stanowiskach kierowania<sup>33</sup>. Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wydaje się być jednym z istotniejszych aktów wykonawczych do ustawy o p.o.o. w zakresie organizacji i sposobu przygotowania, a także funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa. Zawarte w rozporządzeniach szczegółowe regulacje, konkretyzujące postanowienia ustawy, zapewniają spójność systemu kierowania oraz w pewnym zakresie likwidują istniejące nieścisłości, szczególnie w przedmiocie organizacyjno-kompetencyjnym systemu kierowania. Fakt pojawienia się przywołanego rozporządzenia RM należy uznać za kolejny krok w kierunku przygotowania systemu kierowania i sprawnego funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Rozporządzenie w sprawie kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowi, iż w skład systemu kierowania wchodzi 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. Powołane rozporządzenie włącza wiele organów z administracji publicznej do systemu kierowania. Będą to odpowiednie organy administracji rządowej i samorządowej. Organami administracji rządowej wchodzącymi w skład systemu kierowania obroną, obok naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, będą organy administracji zespolonej i niezespolonej. Jednym z istotniejszych elementów w całym systemie kierowania obroną państwa są wojewodowie, do których należy kierowanie obronnością w województwie. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>34</sup> stanowi, iż wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Ponadto, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, do systemu kierowania będą wchodziły również organy wykonawcze samorządu.

W razie wystąpienia konieczności obrony państwa RM jest tym organem, który współdziała z prezydentem w kierowaniu obronnością państwa.

Uprawnieniem RM mającym 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<sup>35</sup>. RM w razie ogłoszenia

---

<sup>33</sup> Rozporządzenie RM z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (DzU, 2004, nr 98, poz. 978).

<sup>34</sup> DzU, 2009, nr 31, poz. 206 z późn. zm.

<sup>35</sup> Militaryzacja to przeniesienie zasad oraz metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich elementów dyscypliny wojskowej, nadanie im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

mobilizacji i w czasie wojny może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne, które wykonują zadania szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań<sup>36</sup>. W rozporządzeniu RM<sup>37</sup> wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 174. ust. 3. ustawy o p.o.o. zostały określone między innymi kategorie zadań uzasadniających militaryzację oraz tryb ustalania jednostek organizacyjnych. Rozdział drugi rozporządzenia, traktujący 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. Z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji (zwanym dalej wnioskiem) występują ministrowie i wojewodowie wykonujący zadania oraz sprawujący nadzór nad ich wykonaniem w ramach powszechnego obowiązku obrony<sup>38</sup>.

W części dotyczącej RM należy poruszyć, przynajmniej w sposób ogólny, problem stałych dyżurów. Przypomnijmy, że system stałych dyżurów przygotowuje się na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zadanie to należy do RM. W Rozporządzeniu RM z 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>39</sup> (wydane na podstawie art. 6. ust. 2. pkt 3. ustawy o p.o.o.) postanawia się, iż w celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w Planie Reagowania Obronnego RP tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa system stałych dyżurów. System ten tworzą na potrzeby przekazywania decyzji właściwym podmiotom, podległym lub nadzorowanym (podporządkowanym): prezes RM, ministrowie, wojewodowie. System stałego dyżuru odgrywa bardzo ważną rolę w procesie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz w realizacji określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów, a także w przekazywaniu właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania stanów gotowości obronnej państwa. Właściwe przygotowanie i funkcjonowanie systemu stałych dyżurów będzie miało również nieoceniony wpływ na rozwinięcie (uruchomienie) i zapewnienie gotowości działania całego systemu kierowania obroną narodową.

---

<sup>36</sup> Art. 174. ust. 1. ustawy o p.o.o.

<sup>37</sup> Rozporządzenie RM z 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (DzU, 2009, nr 210, poz. 1612).

<sup>38</sup> § 4. ust. 1.

<sup>39</sup> DzU, 2004, nr 219, poz. 2218.

### **Prezes Rady Ministrów**

Z racji przyznanych mu kompetencji jest dominującą osobą w rządzie. Kieruje pracami RM, zapewnia wykonanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonania, ma uprawnienia do 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. Prezes RM w szczególności może:

- wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których ten działa z upoważnienia prezesa RM;
- żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących konkretnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody;
- zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków RM;
- zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych RM lub prezesa RM, bez względu na ich skład i zakres działania;
- zwoływać posiedzenia, z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć;
- 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;
- rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami<sup>40</sup>.

Na podstawie delegacji przytaczanego już art. 6. ust. 2. pkt 10. ustawy o p.o.o. RM wydała 13 stycznia 2004 roku Rozporządzenie w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych<sup>41</sup>, które to w § 11. ust. 1. przyznaje prezesowi RM uprawnienie zarządzenia przeprowadzenia kontroli kompleksowych w zakresie wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Kontrole przeprowadzane 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.

---

<sup>40</sup> Art. 5. Ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU, 2003, nr 24, poz. 199, tekst jednolity).

<sup>41</sup> DzU, 2004, nr 16, poz. 151.

Sprawdzeniu w szczególności podlegają przygotowania systemu obronnego państwa, w tym przygotowanie systemu kierowania obronnością państwa<sup>42</sup>. Przy czym zasadnym jest podkreślenie, iż siedem lat po wejściu w życie całego pakietu aktów prawnych dotyczących obronności państwa<sup>43</sup>, nakładających zadania na podmioty właściwe w tym obszarze, premier korzysta w pełni z uprawnień zarządzania kontroli kompleksowych, które dają rzeczywisty obraz stanu przygotowań obronnych w państwie. Od 2006 roku prowadzone są kontrole w stosunku do ministerstw (działów administracji rządowej wchodzących w skład poszczególnych ministerstw, w tym jednostki nadzorowane i podległe właściwemu ministrowi, które realizują szeroko rozumiane zadania obronne) oraz województw (w tym administracji publicznej w województwie, przedsiębiorców i innych podmiotów występujących na terenie województwa mogących posiadać zadania obronne). W ramach kontroli kompleksowych, zarządzanych przez prezesa RM, sprawdzane są między innymi elementy systemu kierowania obroną narodową. Przedmiotem tej kontroli jest również system stałych dyżurów, który, jak już zauważono, odgrywa istotną rolę w procesie podwyższania gotowości obronnej państwa, tym samym stanowi o gotowości (sprawności) działania w czasie stanu wojennego (obrony państwa) elementów systemu kierowania.

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. Jednak w czasie stanu wojennego, w sytuacji gdy RM nie może zebrać się na posiedzenie, do premiera należy wykonywanie konstytucyjnych kompetencji RM. Zatem w świetle ustawy o stanie wojennym może dojść do sytuacji, że w razie wystąpienia konieczności obrony państwa obroną tą będzie kierował prezydent we współdziałaniu z prezesem RM<sup>44</sup>.

### **Minister obrony narodowej**

Na podstawie regulacji ustawowych zobowiązany jest do inicjowania i opracowywania polityki RM w stosunku do działu, którym kieruje, oraz do przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia RM — na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM.

---

<sup>42</sup> Patrz: § 4. w zw. z § 2.

<sup>43</sup> Chodzi tu głównie o rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie art. 6. ust. 2. ustawy o p.o.o., regulujących w zdecydowanej większości poszczególne obszary przygotowań obronnych państwa.

<sup>44</sup> 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 przypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków, zastąpi go w tej sytuacji jeden z wiceprezesów lub, jeżeli wiceprezesi RM nie zostali powołani, jeden z ministrów.

W zakresie działu, którym minister ON kieruje, wykonuje politykę RM i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które ministrowi ON podlegają lub są przez niego nadzorowane. W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała (na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu) z innymi członkami RM, 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<sup>45</sup>. Minister ON jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, wykonuje 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.

*A contrario* z treści art. 11. Ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej wynika, iż jej postanowienia określają tylko zakres działania ministra w czasie pokoju — zakres działania ministra właściwego do spraw obrony narodowej w czasie wojny określa ustawa o stanie wojennym.

Na podstawie art. 10. ust. 1–3 ustawy zostały wydane akty wykonawcze. W oparciu o powyższą delegację RM wydała Rozporządzenie z 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej<sup>46</sup>, następnie prezes RM wydał 24 października 2006 r. Zarządzenie nr 160 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej<sup>47</sup>, a minister ON w drodze zarządzenia określił regulamin organizacyjny MON.

Zgodnie z przywołanym już rozporządzeniem RM w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych minister ON ma prawo zarządzić przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych. Ponadto organizuje i prowadzi kontrole kompleksowe zarządzane przez premiera, a także koordynuje działalność ministrów i wojewodów w zakresie planowania przez nich kontroli problemowych<sup>48</sup>.

Według dyspozycji zawartej w art. 11. zakres działania ministra ON w czasie wojny określa odrębna ustawa — Ustawa z 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:

<sup>45</sup> Por. art. 7. ust. 2. Ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów z art. 34. ust. 1. i art. 38. ust. 1. Ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

<sup>46</sup> DzU, 1996, nr 94, poz. 426.

<sup>47</sup> MP, 2006, nr 76, poz. 768.

<sup>48</sup> § 12. ust. 1. w zw. z § 11.

- ocenę zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułowanie i przedstawianie właściwym organom propozycji dotyczących obrony państwa, koordynację realizacji zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa;
- 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;
- sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;
- organizację mobilizacyjnego rozwinięcia, uzupełniania i wyposażania SZ;
- współdziałanie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń;
- koordynację realizacji zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

## **KOMPETENCJE INNYCH ORGANÓW W OBSZARZE OBRONNOŚCI PAŃSTWA**

### **Naczelný dowódca sił zbrojnych**

Mianowany jest przez prezydenta na wniosek premiera i wyłącznie prezydentowi podlega. O ile prezydent nie określi innego terminu, NDSZ przejmuje dowodzenie nad SZ z chwilą jego mianowania. Znany jest pogląd, iż pozycja NDSZ w czasie wojny powinna ustawowo wzrastać do rangi drugiej osoby w państwie. Zwolennicy takiego rozwiązania argumentują, iż jest ono zgodne z fundamentalną zasadą jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia personalnej odpowiedzialności za strategiczną obronę obszaru kraju<sup>49</sup>.

W tym miejscu pod rozważę należałoby poddać jeszcze zasadność (powód) niedookreślenia przez ustawodawcę przepisu konstytucyjnego dotyczącego mianowania przez prezydenta w czasie wojny NDSZ, polegającego na wskazaniu (poprzez piastowane w czasie pokoju stanowisko) osoby mającej zostać naczelnym dowódcą (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

---

<sup>49</sup> Por. m.in.: A. Komański, *Rola ministra obrony narodowej i dowódcy sił zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa*, „Zeszyty Naukowe” AON, 1994, nr 1, s. 9.

ich realizacji<sup>50</sup>. Ponadto taki przepis konstytucyjny czyniłby jasną sytuację i ucinąłby ewentualne przypuszczenia co do kandydata na naczelnego dowódcę<sup>51</sup>.

Jednocześnie, w kontekście wskazanych wcześniej różnic pomiędzy pojęciami stan wojny, stan wojenny oraz czas wojny, zwrócić należy uwagę na pewną niekonsekwencję pojęciową 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 między pojęciami czas wojny i czas stanu wojennego występują różnice znaczeniowe. Niemniej jednak istotne są tu także drugie człony zapisów, konstytucyjnego i ustawowego, dotyczące powołania NDSZ. Konstytucja postanawia, iż na czas wojny prezydent mianuje NDSZ. Ustawodawca konstytucyjny nie pozostawia tu głowie państwa wyboru sposobu zachowania, a wskazuje jednoznacznie na określone zachowanie. Natomiast ustawa o stanie wojennym postanawia, iż prezydent na czas stanu wojennego może mianować NDSZ. Mając na uwadze wskazane różnice znaczeniowe tych pojęć, sądzić należy, iż nie występuje tu niezgodność ustawy z konstytucją, ustawodawca konstytucyjny zakłada bowiem, że mamy do czynienia z rzeczywiście prowadzonymi działaniami wojennymi (czas wojny), natomiast ustawodawca zwykły odnosi się do „czasu instytucji prawnej”, jaką jest stan wojenny, co nie oznacza jednocześnie pewności prowadzonych w tym czasie działań wojennych.

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<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Por. tamże, s. 9.

<sup>51</sup> Zob. także: M. Wojciszko, *Prawnoustrojowa pozycja wybranych organów państwa...*, wyd. cyt.

<sup>52</sup> Por. art. 16. ust. 1. oraz art. 10. ust. 1. pkt 5. i 6. ustawy o stanie wojennym.



### **Szef Sztabu Generalnego**

Mianowany jest przez prezydenta, podlega bezpośrednio ministrowi ON, przy pomocy SG wykonuje zadania określone w art. 6. i 8. Ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej, w szczególności: dowodzi w imieniu ministra ON siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz sprawuje w imieniu ministra ON kierownictwo narodowe nad jednostkami wojskowymi wykonującymi zadania poza granicami państwa, polskimi przedstawicielstwami wojskowymi przy organizacjach międzynarodowych i międzynarodowych strukturach wojskowych, a także bezpośrednio w strukturach organizacji międzynarodowych, w międzynarodowych strukturach wojskowych i polskich zespołach łącznikowych. Ponadto kieruje SG bezpośrednio i poprzez swoich zastępców oraz szefów komórek organizacyjnych wchodzących w skład SG. Szef SG wydaje dyrektywy, wytyczne, instrukcje i rozkazy oraz polecenia w sprawach wynikających z jego zakresu działania, a także przekazanych przez ministra ON<sup>53</sup>.

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 przepisu wskazującego wprost na szefa SG jako osobę, która na czas wojny mogłaby zostać mianowana na NDSZ. Jakkolwiek należy sądzić, iż to szefa SG prezydent powoła na NDSZ.

### **PODSUMOWANIE**

Pozycja, kompetencje (sprawowane funkcje), jak również relacje między naczelnymi organami państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności wynikają w dużej mierze z przyjętego systemu rządów w państwie.

Przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania ustrojowe w sposób bezpośredni określają rolę i główne kompetencje poszczególnych organów państwa w sferze bezpieczeństwa i obronności. Następnie na tej podstawie w aktach prawnych niższego rzędu ustanawiane są szczegółowe zadania realizowane w obszarze przygotowań obronnych w czasie pokoju, jak również zasady i tryb funkcjonowania organów państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie

---

<sup>53</sup> § 7. Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 40/MON ministra obrony narodowej z 22 listopada 2006 r. (Dz.Urz. MON, nr 21, poz. 270).

wojny. Powyższe wskazuje, iż podczas konstruowania rozwiązań ustrojowych i przyjmowania systemu rządów w państwie należy dokonywać szczegółowych analiz i ocen przyjmowanych rozwiązań w kontekście sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej w czasie wojny.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- [2] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. L. Łukaszuk, Warszawa 1999.
- [3] Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- [4] Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 3.
- [5] Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- [6] Socha R., *Cywilna kontrola nad wojskiem*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2004, nr 2.
- [7] Tarasiuk B., Czarniecki A., Suwiński W., *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 1998.
- [8] Winczorek P., *Konstytucja, prezydent, wojsko*, „Rzeczpospolita”, 06.07.1998, nr 156.
- [9] Wojciszko M., *Prawnoustrojowa pozycja wybranych organów państwa (ze szczególnym uwzględnieniem naczelnych organów) w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności*, [w:] *Służba więzienna w systemie obronnym państwa*, Warszawa 2011.
- [10] Wojciszko M., *Wpływ systemów rządów na model kierowania obronnością państwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- [11] Wojciszko M., *Wybrane uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego na progu XXI wieku*, cz. I, „Zeszyty Naukowe” AON, 2003, nr 4.
- [12] Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Akty prawne

- [1] Decyzja nr 154/MON z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego (niepublikowana).
- [2] Decyzja nr 292/MON z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego (niepublikowana).
- [3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego.
- [5] Rozporządzenie RM z 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych.
- [6] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 r.
- [7] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r.
- [8] Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej.
- [9] Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
- [10] Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.
- [11] Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

## **AUTHORITIES OF THE HIGHEST STATE BODIES IN RELATION TO DEFENCE**

### **ABSTRACT**

The paper presents the issues related to the position, relationships and authorities of the highest state bodies in relation to defense. An analysis of the role and authorities of state bodies in relation to defense unequivocally points to their direct consequence of the government system adopted in a country.

Keywords:

highest state bodies, authorities, relation to defense, security.