

# Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej



## PREZYDENT RP NAJWYŻSZYM ZWIERZCHNIKIEM SIŁ ZBROJNYCH

### 1.1.

Charakteryzując Prezydenta RP jako zarazem najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 1), autorzy Konstytucji z 1997 roku wyposażyli go tym samym w środki prawne praktycznego realizowania jednego z jego zadań (funkcji) jakim jest stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2)<sup>1</sup>. Słowne ujęcie powyższej funkcji Prezydenta jest bardzo zbliżone do brzmienia przepisu konstytucji określającego funkcję Sił Zbrojnych jako służenie ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (art. 26 ust. 1)<sup>2</sup>. Już samo tylko podobieństwo zadań wyznaczonych przez ustrojodawcę dwóm różnym podmiotom konstytucyjnym musiało skłaniać go

---

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu słusznie zwrócono uwagę, że w cytowanym przepisie jest mowa o bezpieczeństwie państwa *tout court*, co oznacza bezpieczeństwo w ogólności, od zagrożeń tak zewnętrznych jak wewnętrznych. Nadaje to temu zadaniu szczególnie wysoki poziom ogólności, co nie może nie rodzić konsekwencji dla interpretacji dopuszczalnej intensywności. Zob. J. Jaskiemia, *Konstytucyjna konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej*, „Bezpieczeństwo i Ochrona”, nr 1–2/2008, s. 37 i nast.

<sup>2</sup> Szerzej zob. W. Sokolewicz, *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, w: *Prawo, parlament, egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009 (w druku). Trzeba jednak zauważyć, że w odniesieniu do Sił Zbrojnych zadanie jest sformułowane jako zapewnienie bezpieczeństwa granic, a nie państwa, jak w wypadku Prezydenta.





do bliższego zdefiniowania relacji między tymi podmiotami. Uczynił tak powierzając Prezydentowi zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi.

Zwierzchnictwo to urzeczywistnia się poprzez kompetencje, natury przedmiotowo ogólnej lub specjalnej (gdy odnoszą się tylko do stosunków Prezydenta z Siłami Zbrojnymi) przyznane mu w konstytucji i ustawach<sup>3</sup>. W niniejszym opracowaniu przedmiotem naszej szczególnej uwagi, ze względu na jego zakres, będą kompetencje Prezydenta natury specjalnej, tzn. jako zwierzchnika Sił Zbrojnych. Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi nie powinno zatem wykraczać poza konstytucyjne i ustawowe kompetencje, skorelowane przy tym z zadaniami i kompetencjami Rady Ministrów (i rządu w ogólności – zob. niżej) oraz uwzględniające wymogi kontroli parlamentarnej.

Dodać wypada, że Prezydent wykonuje swoje zadania (wypełnia funkcje) – wedle art. 126 ust. 3 Konstytucji – w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach, co oznacza obowiązek działania tylko w ramach i na podstawie konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Dlatego nie wolno mylić przepisów „zadaniowych”, które nie mogą być podstawą aktów władczych z przepisami kompetencyjnymi stwarzającymi taką podstawę<sup>4</sup>.

Nawet określone jako „najwyższe”, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi nie upoważnia Prezydenta do arbitralnego rozgraniczania stosownych kompetencji między organami egzekutywy, tj. samym Prezydentem oraz organami rządowymi<sup>5</sup>.

## 1.2.

W systemie zinstytucjonalizowanej, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnym<sup>6</sup>, rola Prezydenta jest dlatego szczególna, iż z założenia ustrojowego, ma on być organem najbardziej zdystansowanym do bieżącej polityki, bardziej w każdym razie od rozpolitykowanego Sejmu oraz rządu, stanowiącego swoistą emanację tegoż Sejmu. Tymczasem jedną z przesłanek cywilnej

<sup>3</sup> Zob. wyrok TK K 52/07 z 27 czerwca 2008, OTK ZU nr A/5/2008, poz. 88, s. 913.

<sup>4</sup> Zob. P. Winczorek, Opinia, w: *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej w świetle ekspertyz*, „Państwo i Prawo” (dalej – PiP), nr 12/2008, s. 33.

<sup>5</sup> Już na tle tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku, której regulacje były przecież korzystniejsze dla Prezydenta od obecnych, tego rodzaju aspiracje Prezydenta oceniano jako niezgodnie z zasadą rozdzielenia władz. Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP*, w: *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 105–106.

<sup>6</sup> Szerzej na temat systemu cywilnej kontroli zob. W. Sokolewicz, *O znaczeniu cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi*, w: *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Boczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 283–314. Wyrażenie „Siły Zbrojne” piszemy wielkimi literami, dlatego że taką pisownię przyjęto w Konstytucji i dlatego, iż stanowi ono skrót nazwy własnej „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej” jako kategorii konstytucyjnej; zob. art. 26 ust. 1 oraz art. 134 ust. 1.





kontroli jest zapewnienie tą drogą politycznej neutralności Sił Zbrojnych. Wolny od politycznych zobowiązań, powiązań i uzależnień Prezydent miałby zatem powściągać i ewentualnie korygować wyraźnie politycznie ukierunkowaną działalność Sejmu i rządu, gdyby w niej pojawiły się tendencje zagrażające politycznej neutralności wojska. Równocześnie zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi miałyby zagwarantować polityce obronnej państwa trwałość i konsekwencję, połączone z odpornością na fluktuacje bieżącej polityki partyjnej, zmienną skalę poparcia społecznego dla poszczególnych partii i zmiany w układzie sił politycznych<sup>7</sup>.

Oczywiście, regulacje prawne same z siebie nie zapewniają osiągnięcia tych celów, mogą jednak je ułatwiać albo utrudniać<sup>8</sup>. Olbrzymie znaczenie mają takie czynniki pozaprawne, jak – prócz narodowych tradycji oraz aktualnego układu sił politycznych – osobiste walory Prezydenta, jego ambicja, prestiż i kultura osobista<sup>9</sup>. Prezydenci o wojskowej przeszłości na ogół, nie tylko w Polsce, starali się rozszerzać możliwości oddziaływania na sprawy wojskowe, balansując niekiedy na krawędzi legalności<sup>10</sup>.

Zawarte *implicite* w zasadach i przepisach konstytucji dotyczących cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi oczekiwania, związane z rolą, jaką w tej kontroli miałyby przypaść Prezydentowi jako najwyższemu zwierzchnikowi Sił Zbrojnych, mają szansę spełnienia tylko pod warunkiem, że Prezydent potrafi zdystansować się od polityki partyjnej, przynajmniej w jej pragmatycznym wymiarze rywalizacji o władzę, zaś skupić swoją uwagę na fundamentalnych problemach polityki państwowej, co zakładają w podtekście wszystkie jego zadania (funkcje) określone w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

<sup>7</sup> Zob. J. Jaskiemia, *Konstytucyjna konstrukcja...*, s. 33–34.

<sup>8</sup> Na przykład dotychczasowe brzmienie art. 132 Konstytucji zakazuje Prezydentowi pełnienia **żadnego** (podkr. W.S.) urzędu lub pełnienia **żadnej** (podkr. W.S.) funkcji publicznej, z wyjątkiem związanych ze sprawowanym urzędem, można uznać za niewystarczające. Ponadpartyjną pozycję Prezydenta lepiej mógłby zapewniać wyraźny konstytucyjny zakaz należenia do partii i uczestniczenia w jakichkolwiek partyjnych przedsięwzięciach.

<sup>9</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 238.

<sup>10</sup> Było to widoczne np. w stosowaniu tzw. Małej konstytucji z 1919 roku przez Józefa Piłsudskiego jako Naczelnika Państwa (1919–1922) oraz stosowaniu Konstytucji V Republiki z 1958 roku przez Charle'a de Gaulle'a jako Prezydenta Republiki. W pierwszym wypadku chodzi o pominięcie obowiązku kontrasygnaty na aktach dotyczących spraw wojskowych, w drugim – o faktyczne rozszerzenie kompetencji nominacyjnych dotyczących sił zbrojnych. Od tego czasu utrzymuje się we Francji praktyka głębokiego włączania Prezydenta w decyzje dotyczące spraw wojskowych, nawet jeśli formalnie pozostają poza jego kompetencją, a z drugiej strony specjalnego zainteresowania Prezydenta tym kręgiem spraw publicznych, i to mimo, że konstytucja – zdaniem niektórych autorów – daje tu priorytet uprawnieniom premiera, zaś uprawnienia Prezydenta opierają się na aktach ustawodawczych o wątpliwej zgodności z konstytucją. Zob. M.-T. Viel, *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między Parlament, Prezydenta Republiki i premiera*, „Materiały i dokumenty BSE”, nr 31, maj 1994 (tłum. pol. artykułu opublikowanego pierwotnie w „Revue du droit public et de la science politique en France et a l'Étranger”, vol. 109, No 1/1993), s. 1–3 i 40.





Zachowaniem dysfunkcyjnym, w powyższym odniesieniu, jest zarówno osobiste angażowanie się Prezydenta w wyborach powszechnych po stronie jednego z kandydatów (np. w wyborach uzupełniających do Senatu, co zdarzyło się w rzeczywistości), jak pełne solidaryzowanie się z polityką jednej z rywalizujących ze sobą na forum publicznym partii i wspieranie tej polityki przy pomocy posiadanych środków prawnych. (np. kwestionowania w drodze tzw. weta legislacyjnego niemal wszystkich ustaw o treści niezgodnej z tą polityką).

### 1.3.

Piastowanie przez Prezydenta zwierzchnictwa (najwyższego) nad Siłami Zbrojnymi jest, pod względem jurydycznym, zbliżone swoim charakterem do zadań (funkcji, misji) wymienionych w art. 126 Konstytucji. Bliskość tę ujawnia m.in. redakcja przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony<sup>11</sup>; w art. 4a ust. 1 czytamy, że Prezydent, stojąc na straży suwerenności etc. (zatem wykonując zadanie określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji), m.in. zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego oraz wykonuje kompetencje wymienione w punktach 1 do 6, zaś następny art. 5 stanowi, iż sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, Prezydent określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także może – na własne życzenie – uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej. Osobną kwestią jest brak jasności co do kryterium, według którego jedne kompetencje związane z kontrolą Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi przypisano zadaniu „stania na straży”, a inne – funkcji „zwierzchnictwa”.

Funkcje (zadania) Prezydenta charakteryzują jego urząd i stanowisko zajmowane wobec tego szczególnego podmiotu, jaki stanowią Siły Zbrojne, zaś treść normatywną uzyskują dzięki przepisom szczegółowym konstytucji i ustaw określających jego kompetencje. Same z siebie żadnych nowych kompetencji nie wytwarzają – mogą natomiast wpływać na interpretację kompetencji już przyznanych przez konstytucję i ustawy<sup>12</sup>. Brak zgodności między przepisem dowolnego aktu prawodawczego i przepisem konstytucji sytuującym Prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych

<sup>11</sup> Zob. ustawę z 27 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.) – dalej: ustawa o p.o.o. RP.

<sup>12</sup> Wyprowadzanie kompetencji, a nawet tylko zadań jakiegoś organu z samej tylko jego nazwy nazwałem w swoim czasie nominalizmem prawniczym i ocenilem jako błędną technikę wykładniczą.





nie może być, co oczywiste, przesłanką skargi konstytucyjnej (bo wspomniany przepis konstytucji nie generuje praw podmiotowych obywateli), ale także nie może – moim zdaniem – być podstawą dyskwalifikacji przez Trybunał Konstytucyjny danego aktu prawodawczego w postępowaniu wszczętym na wniosek legitymowanego podmiotu albo w wyniku pytania prawnego.

„Zwierzchnictwo” wynika z politycznego władztwa zakładającego skuteczne oddziaływanie „zwierzchnika”, tj. Prezydenta, na „podporządkowanego”, tj. Siły Zbrojne<sup>13</sup>. Oddziaływanie odbywa się przez regulację i kontrolę oraz wykazuje cechy trwałości i jest prawnie egzekwowalne – niesubordynacja podlega karze<sup>14</sup>.

Równocześnie pojęcie „zwierzchnictwa” zakłada pewien dystans „zwierzchnika” wobec „podwładnych”. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 2 Konstytucji) stanowi *pendant* do demokratycznej cywilnej nad nimi kontroli, ponieważ ta kontrola urzeczywistnia się m.in. przez zwierzchnictwo Prezydenta.

Stąd też Konstytucja nie tylko wyraźnie odróżnia zwierzchnictwo od bezpośredniego dowodzenia Siłami Zbrojnymi, ale wyjaśnia, że w czasie pokoju Prezydent zwierzchnictwo sprawuje za pośrednictwem ministra ON<sup>15</sup> (art. 134 ust. 2), a w czasie wojny – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4). Z pojęcia zwierzchnictwa nie wolno zatem wywodzić uprawnienia Prezydenta do dowodzenia wojskiem, np. przez wydawanie dowódcom wojskowym stosownych zarządzeń (rozkazów)<sup>16</sup>, ani – tym bardziej – jakiejś szczególnej podległości ministra ON Prezydentowi RP<sup>17</sup>. Konstytucja RP, jak wiadomo, nie zna instytucji „resortów prezydenckich” pośrednio przewidzianych w art. 61 Małej konstytucji z 1992 roku, którego

<sup>13</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 293.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 230–231.

<sup>15</sup> Co ma zapobiegać bezpośredniemu wykonywaniu uprawnień zwierzchniczych przez Prezydenta, z pominięciem ministra Obrony Narodowej a w konsekwencji dublowaniu kompetencji kierowniczo-kontrolnych organów egzekutywy sprawujących kontrolę cywilną nad Siłami Zbrojnymi. Zob. cyt. wyrok TK K 52/07..., s. 914.

<sup>16</sup> Zob. I. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 65. Zupełnie inaczej reguluje tę sprawę np. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 roku*, gdzie – z przyczyn historycznych – Prezydentowi przydziela się stanowisko Naczelnego Dowódcy (*Commander in chief*) – zob. art. II, sekcja 2, ust. 1. Jeszcze inaczej w Hiszpanii, w której konstytucja z 1978 roku powierza królowi wprawdzie funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych (art. 62 ust. 4), ale łączy z nią wyłącznie kompetencje o charakterze formalnym i reprezentacyjnym, co nie znaczy, by monarcha nie mógł, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, wpływać na postawę sił zbrojnych przy pomocy środków perswazyjnych, nieprzewidzianych przez prawo. Zob. A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 980.

<sup>17</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi RP*, Warszawa 1998, s. 105.





przepisy w praktyce stwarzały Prezydentowi podstawę (a raczej dawały pretekst) do głębokiego wglądu w działalność trzech działów administracji rządowej, a pośród nich – obrony narodowej<sup>18</sup>. W obecnej konstytucyjnej konstrukcji ustrojowej relacje Prezydenta z ministrem ON są w swej istocie – co do zasady – bardzo podobne do łączących go z innymi ministrami, z uwzględnieniem – co naturalne – przepisów specjalnych odnoszących się wyłącznie do tych relacji.

Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi jest wprawdzie własnym, jednoosobowo wykonywanym zadaniem Prezydenta<sup>19</sup>, ale realizowane jest przy pomocy szczegółowych kompetencji stanowiących konkretyzację tego zadania, a przy tym pozbawionych z reguły charakteru osobistego. Jako zwierzchnikowi Sił Zbrojnych przysługują Prezydentowi istotne uprawnienia w sprawach kadrowych wojska<sup>20</sup>, jak awansowania na niektóre stopnie oficerskie oraz powoływanie na najwyższe stanowiska dowódcze, ale wszystkie są obwarowane wymogiem wniosku (Prezesa Rady Ministrów lub ministra ON) albo kontrasygnaty (Prezesa RM). Daje to Prezydentowi możliwość raczej hamowania konkretnych decyzji aniżeli kompetencję do aktywnego oraz inicjatywnego współkształtowania polityki personalnej w wojsku (zob. niżej – pkt 1.5).

#### 1.4.

Ustrojodawca polski opatrując formułę zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi wskazaniem, że jest ono najwyższe, nawiązuje w tym do pozycji Prezydenta jako głowy państwa w ustanawianym przez konstytucję demokratycznym ustroju republiki parlamentarnej. Przydaje majestatu urzędowi Prezydenta, lecz nie przyznaje mu władzy wykraczającej poza reguły tego ustroju. Nakazuje jednak, jak się wydaje – i to jest wniosek minimalny jaki z użytego sformułowania można wyprowadzić – że nadrzędność Prezydenta wobec Sił Zbrojnych nie może wyczerpywać się w uprawnieniach czysto ceremonialnych, symbolicznych i formalnych<sup>21</sup>. Wówczas zresztą nie byłoby to nie tylko zwierzchnictwo „najwyższe”, ale też jakiegokolwiek rzeczywiste zwierzchnictwo.

<sup>18</sup> O czym w swoim czasie wypowiedziałem się krytycznie: zob. W. Sokolewicz, *Uwaga (10) do art. 61 Małej konstytucji*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1995–1997.

<sup>19</sup> Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola...*, s. 107.

<sup>20</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 105.

<sup>21</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 224.





Pojęcie (funkcja) „najwyższego zwierzchnictwa” musi być skorelowane z zadaniami i kompetencjami innych organów państwowych realizujących w systemie władzy cywilną kontrolę nad wojskiem, a więc z kompetencjami w tym zakresie parlamentu, a przede wszystkim – rządu i jego agend<sup>22</sup>.

Z uwagi na ostatnią z wymienionych kwestii, nie wolno utożsamiać pojęcia „najwyższego zwierzchnictwa” z bezpośrednią kontrolą, którą wprawdzie Prezydent też realizuje – i której przypisywanie egzekutywie państwowej leży w tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu<sup>23</sup> – ale niejako obok rządu i jego wyspecjalizowanych organów, a nie – ponad nimi. Wyraźne sformułowania konstytucji, do których odniesiemy się nieco dalej, nie pozostawiają w tym względzie żadnej wątpliwości.

W tym właśnie, ograniczonym, symbolicznym, formalnym a nie pełnym i absolutnym znaczeniu najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi urzeczywistnia się zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, względnie stanu wojennego, przybierając tylko w drugim wypadku nieco inne formy<sup>24</sup>.

## 1.5.

Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi jest realizowane przy pomocy **wszelkich środków prawnych**, jakimi dysponuje, niezależnie od tego, czy dana kompetencja wiąże się ze stanowiskiem zwierzchnika, czy z innym zadaniem (funkcją) Prezydenta, mającym odniesienie do jego relacji z Siłami Zbrojnymi lub czuwania nad bezpieczeństwem państwa<sup>25</sup> – w tych wypadkach możemy mówić o kompetencjach specjalnych – czy też należy do jego kompetencji generalnych wynikających z pozycji ustrojowej głowy państwa.

Wszystkie te kompetencje można klasyfikować według różnych kryteriów i na różne sposoby.

Jak już wzmiankowano wyżej, mają charakter **s p e c j a l n y** (np. mianowanie Szefa Sztabu Generalnego czy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji) lub **o g ó l n y** (np. występowanie

<sup>22</sup> Zob. W. Sokolewicz, *O znaczeniu cywilnej kontroli...*

<sup>23</sup> Zob. art. XI Konstytucji (ustawy rządowej) z 3 maja 1791 roku; por. także art. 113 Konstytucji Francji z 24 czerwca 1793 roku oraz art. 76 Konstytucji Helwecji (Szwajcarii) z 12 kwietnia 1798 roku.

<sup>24</sup> Tak Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 294.

<sup>25</sup> Nietrafnie, moim zdaniem, nazywa to zadanie (funkcję) Prezydenta kompetencją J. Jaskiemia, *Konstytucyjna konstrukcja...*, s. 36–37.





z inicjatywą ustawodawczą w sprawach wojska na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji).

Kompetencje Prezydenta w interesującym nas zakresie mogą być określone w samej konstytucji (zob. wyżej), albo w ustawie (tzn. ustawach), co zresztą przewiduje konstytucja (art. 134 ust. 6), jak np. określanie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych (art. 5 pkt 1 ustawy o p.o.o. RP).

Mogą też kompetencje Prezydenta pozostawiać mu różny stopień swobody decydowania. Wyjątkowo tylko mają charakter uprawnień osobistych (prerogatyw) Prezydenta, wykonywanych bez kontrasygnaty premiera. Dotyczy to tylko niektórych konstytucyjnych kompetencji natury generalnej, jak wspomniana wyżej inicjatywa ustawodawcza (a także – dodajmy – ustrojodawcza), odmowa podpisania ustawy, wniosek do TK, zwrócenie się z orędziem – w sprawach wojskowych, rzecz jasna – do izb parlamentarnych, wniosek o przeprowadzenie kontroli przez NIK w Siłach Zbrojnych, wniosek do Sejmu o pociągnięcie ministra ON do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, powołanie Prezesa Izby Wojskowej SN (art. 144 ust. 3 pkt 4, 6, 8, 9, 10, 13 i 23).

Pozostałe kompetencje władcze odnoszące się do relacji z Siłami Zbrojnymi Prezydent wykonuje albo za kontrasygnatą Prezesa RM (np. mianowanie Szefa Sztabu Generalnego lub dowódców rodzajów SZ) albo wręcz na wniosek: Rady Ministrów (tak zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego<sup>26</sup>) lub Prezesa Rady Ministrów (np. mianowanie lub odwołanie Naczelnego Dowódcy SZ na czas wojny względnie stanu wojennego, zarządza częściową lub powszechną mobilizację i użycie Sił Zbrojnych dla obrony państwa, zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego, wydaje postanowienie w sprawie Polityczno-Strategicznej Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej, jak również postanowienia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa<sup>27</sup>), czy wreszcie ministra Obrony Narodowej (np. nadaje określone ustawie stopnie wojskowe, określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowania do obrony państwa).

---

<sup>26</sup> W czasie stanu wojennego ponadto może mianować Naczelnego Dowódcę SZ, a na jego z kolei wniosek zatwierdza plany operacyjne użycia Sił Zbrojnych oraz uznaje określone obszary państwa za sfery bezpośrednich działań wojennych. Zob. art. 10 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 2002 o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.); dalej – ustawa o stanie wojennym.

<sup>27</sup> W czasie stanu wojennego ponadto postanawia o stanach gotowości Sił Zbrojnych i określa zadania SZ.





Kontrasygnaty nie wymagają uprawnienia niewładcze, więc takie jak uczestnictwo w odprawach kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych, zwracanie się do organów władzy publicznej o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa czy inicjowanie i patronowanie przedsięwzięciom służącym kształtowaniu postaw patriotycznych i obronnych społeczeństwa.

## 1.6.

Konstytucyjne i ustawowe ograniczenia swobody kompetencyjnej Prezydenta RP w sprawach wojska i obronności należy tłumaczyć i rozpatrywać w szerszym kontekście zasady, że sprawuje on zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju za pośrednictwem ministra Obrony Narodowej, a w czasie wojny – jak się wydaje – Naczelnego Dowódcy, który wtedy dowodzi Siłami Zbrojnymi (oraz innymi podporządkowanymi podmiotami organizacyjnymi!) pozostając w stosunku podległości wobec Prezydenta RP<sup>28</sup>. Charakter tej podległości nie został, jak dotąd, dokładniej wyjaśniony, ani w przepisach prawa (pomimo odmiennego wrażenia, jakie sprawia tytuł wyżej cytowanej ustawy), ani w ustaleniach doktryny.

### 1.6.1.

Jak widać, wykonywanie kompetencji personalnych Prezydenta zakłada jego harmonijne współdziałanie z Prezesem RM, jako podmiotem bądź wnioskującym, bądź współpodpisującym (kontrasygnującym) odpowiednie rozstrzygnięcia. Brak takiego współdziałania, zdarzający się przecież w praktyce III Rzeczypospolitej, prowadzić może do paraliżu decyzyjnego osłabiającego zdolność bojową sił zbrojnych<sup>29</sup>.

Tak więc w sprawie mianowania najwyższego funkcją dowódcy wojskowego w czasie pokoju – Szefa Sztabu Generalnego – Konstytucja wymaga, milcząco, kontrasygnaty – nie uwzględnia bowiem tego uprawnienia w zamkniętym katalogu prerogatyw Prezydenta (art. 144 ust. 3). Wymóg kontrasygnaty nie jest, oczywiście, przeszkodą dla wcześniejszych konsultacji Prezydenta z zainteresowanymi sprawami sił zbrojnych członkami gabinetu, a odwrotnie – zakłada takie konsultacje<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Zob. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o stanie wojennym.

<sup>29</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 306.

<sup>30</sup> Zob. J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP...*, s. 66.





Nie ma żadnego uzasadnienia dla odstępowania w tym względzie od wymogów konstytucji, zaś niewiążące ze swej natury konsultacje nie mogą rekompensować braku kontrasygnaty. Szef SG włączony jest bowiem w sferę zainteresowań rządu już choćby przez to, że podlega bezpośrednio ministrowi Obrony Narodowej i dowodzi w jego imieniu Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju<sup>31</sup>. Co więcej, w myśl art. 198 ust. 1 Konstytucji, Szef SG – w przeciwieństwie do Naczelnego Dowódcy SZ – nie jest wymieniony pośród tych, którzy z racji zajmowanego stanowiska mogą ponosić odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji lub ustawy, a tym samym odpowiedzialność za niego przejmuje, w pewnym sensie, minister ON. Pasuje to Szefa Sztabu Generalnego w układzie administracji rządowej i tym bardziej przemawia za czynnym udziałem premiera w decydowaniu o obsadzie osobowej stanowiska Szefa SG.

### 1.6.2.

Mianowanie, zawsze na wniosek Prezesa RM: Naczelnego Dowódcy SZ na czas wojny jest obowiązkiem Prezydenta, zaś w czasie stanu wojennego jego uprawnieniem<sup>32</sup>. Można dywagować, czy w tym drugim wypadku realizacja prawnej możliwości zależy od premiera, który występuje z wnioskiem, czy od Prezydenta, który dokonuje mianowania. Jak się wydaje, i tutaj powinna mieć zastosowanie reguła współdziałania obu podmiotów.

Przepis art. 134 ust. 4 Konstytucji należy odczytywać jako zakazujący Prezydentowi przejmowania funkcji głównodowodzącego – skoro on ma mianować, to przecież nie samego siebie<sup>33</sup>. Także po mianowaniu Naczelnego Dowódcy SZ Prezydent zachowuje stanowisko „najwyższego zwierzchnika” i ma z tego tytułu realizować – w zmienionych warunkach – cywilną kontrolę nad wojskiem<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Zob. art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 4 grudnia 1995 o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (dalej – ustawa MON – Dz.U. z 1996. Nr 10, poz. 56).

<sup>32</sup> Zob. art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym.

<sup>33</sup> Niektórzy autorzy uzasadniają dodatkowo ów zakaz łączenia stanowiska Prezydenta RP z funkcją Naczelnego Dowódcy SZ brzmieniem przepisu art. 132 Konstytucji, zabraniającego Prezydentowi pełnienia innych urzędów oraz sprawowanie innych funkcji publicznych. Przepis ten zawiera jednak istotne zastrzeżenie – z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem Prezydenta RP, co relatywizuje zakaz i stwarza pole do osłabiających go interpretacji. Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola...*, s. 107; A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 106. Przypomnijmy, że Konstytucja marcowa z 1921 w art. 46 wyraźnie wykluczała sprawowanie przez prezydenta naczelnego dowództwa wojskiem w czasie wojny, co było nieprzyjaznym gestem endecji (ZLN), jako siły politycznej współtworzącej konstytucję, wobec Józefa Piłsudskiego, jako naturalnego pretendenta do prezydentury. Zob. P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 310.

<sup>34</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 294.





### 1.6.3.

Na wniosek ministra ON Prezydent mianuje na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie generalskie i admirałskie<sup>35</sup>. Ponieważ wniosek ministra ON nie stanowi w żadnym rozumieniu ekwiwalentu kontrasygnaty – jak tę instytucję kształtuje obecna konstytucja – praktyka słusznie poszła w kierunku składania przez premiera kontrasygnaty na odpowiednich postanowieniach Prezydenta<sup>36</sup>. Doświadczenie kolejnych prezydentur w III Rzeczypospolitej pokazuje wnikliwe z reguły rozpatrywanie przez prezydentów wniosków w sprawie nominacji generalskich. Wprawdzie Prezydent nie może dokonać nominacji oficerskiej (general-skiej) bez stosownego wniosku ministra ON i kontrasygnaty Prezesa RM, to jednak władny jest odrzucić – z dowolnych, czasem jemu tylko znanych, przyczyn – taki wniosek i z uprawnienia tego korzysta nie tylko wyjątkowo. Ustawa z 11 września 2003 o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (zob. niżej) miała w założeniu ograniczyć uznaniowość awansów oficerskich, łącząc stopień z zajmowanym stanowiskiem, także generalskim, ale – jak się wydaje – oczekiwania te sprawdziły się tylko częściowo. Brak współdziałania w sprawie awansów generalskich ujawnił się szczególnie jaskrawo w relacjach Prezydenta L. Kaczyńskiego z rządem D. Tuska. Było to tym bardziej szkodliwe, że wspomniana ustawa z 2003 roku zobowiązuje ministra ON do uzgadniania z Prezydentem obsady stanowisk w Siłach Zbrojnych, których pełnienie wiąże się z etatami generalskimi. Brak, jak dotąd, wiarygodnych informacji o sposobach realizacji tego nakazu.

### 1.7.

Indywidualny charakter kompetencji Prezydenta – urzędu wszak jedno-osobowego – w ogólności, zaś w szczególności w sprawach wojska, obronności i bezpieczeństwa, nie pozostaje w sprzeczności z faktem, że zarówno w Polsce, jak w wielu innych państwach demokratycznych, niejako wokół prezydenta tworzone i tworzy się dzisiaj dla rozpatrywania spraw z tego kręgu specjalny organ kolegialny.

W II Rzeczypospolitej był to Komitet – przejściowo Rada – Obrony Państwa (od 1936 Komitet Obrony RP) – ciało doradcze (z wyjątkiem ROP), obradujące pod przewodnictwem głowy państwa, z udziałem właściwych członków rządu i przedstawicieli wojska, o nader umiarkowanej zresztą

<sup>35</sup> Zob. art. 76 ust. 4 ustawy o p.o.o. RP w zw. z art. 134 ust. 5 Konstytucji RP.

<sup>36</sup> Ząb. J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP...*, s. 66.





w praktyce aktywności (zob. niżej)<sup>37</sup>. Po restytucji urzędu Prezydenta RP w III Rzeczypospolitej to on staje się z urzędu przewodniczącym Komitetu Obrony Kraju (KOK), działającego na podstawie ustawowej od 1967, a od 1984 samoistnego organu kolegialnego o uprawnieniach decyzyjnych<sup>38</sup>; przewodnictwo Prezydenta w KOK – organie „właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa” – zagwarantowano wyraźnym przepisem Konstytucji z 1952 roku (art. 32 ust. 1 pkt 5), wprowadzonym nowelą z 7 kwietnia 1989. Dopiero tzw. Mała konstytucja z 1992 roku dokonała dekonstytucjonalizacji KOK, co wiązało się z wprowadzeniem do jej tekstu przepisu o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, jako organie doradczym Prezydenta w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34), a więc w dziedzinach, w których miał sprawować zgodnie z ustawą konstytucyjną „ogólne kierownictwo”. Przez pewien czas istniały zatem – w literze prawa równolegle – pod przewodnictwem Prezydenta dwa organy kolegialne – decyzyjny, o ustawowo określonym składzie KOK oraz doradczy, o składzie dobieranym swobodnie przez Prezydenta – Rada Bezpieczeństwa Narodowego<sup>39</sup>.

W Konstytucji RP z 1997 roku utrzymano tylko RBN scharakteryzowaną, podobnie jak poprzednio, jako organ doradczy Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 135), co w doktrynie zinterpretowano, iż jest to osobisty organ doradczy głowy państwa<sup>40</sup>. Takie doprecyzowanie miało podkreślać całkowitą zależność tego kolegium od Prezydenta. Faktycznie, prawo w żaden sposób nie określa jego składu (nawet liczebności), zaś w Konstytucji powoływanie i – co znamienne – odwoływanie członków RBN zaliczono do prerogatyw Prezydenta (art. 144 ust. 3 pkt 26). Oznacza to całkowite i wyłączne uzależnienie ich włączenia do składu Rady od swobodnej decyzji Prezydenta.

Kolejni prezydenci przyjmowali zróżnicowane kryteria doboru członków RBN, na ogół ograniczając się do składu liczącego od 5 do 9 osób<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Z wyjątkiem okresu wojny polsko-bolszewickiej 1920 roku, w którym aktywnie działał wysoce reprezentatywny organ kolegialny p.n. Rady Obrony Państwa – zob. ustawę z 1 lipca 1920 o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U. Nr 53, poz. 327).

<sup>38</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 43; por. J. Mordwiłko, *Kontrola cywilna sił zbrojnych RP przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*, „Biuletyn BSE” nr 2/1993, s. 30.

<sup>39</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Ewolucja modelu cywilnej kontroli nad armią w polskim systemie politycznym po 1989 roku*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2002, s. 194. Autor odnotowuje – obok tych dwóch kolegiów – istnienie od 1994 roku także Komitetu Spraw Obronnych RM.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Zob. J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP...*, s. 77 i tam zamieszczone tabele.





A. Kwaśniewski początkowo próbował dawać pierwszeństwo kryterium merytorycznej kompetencji, włączając w skład RBN także osoby wywodzące się z innego nurtu politycznego, kiedy jednak spotkał się z nieufnością i odmową, porzucił na swoich akolitach. Prezydent L. Kaczyński, gdy premierem był jego brat Jarosław, powołał w skład RBN niektórych członków rządu, by po zmianie gabinetu i jego oblicza politycznego też porzucił na dobrze przyswojonym kryterium osobistej lojalności i bliskości ideowej.

Dopóki RBN jest organem wyłącznie doradczym jest to – oczywiście – w świetle konstytucji dopuszczalne. Ale nie zmieniając określonego w konstytucji charakteru RBN można ją także uczynić formą współdziałania Prezydenta RP z rządem<sup>42</sup>. Więcej wątpliwości, z punktu widzenia zasady rozdzielania władz, budziłoby ewentualne włączenie do składu Rady także przedstawicieli – np. marszałków – izb parlamentarnych<sup>43</sup>. Osobiście nie odrzucałbym *a priori*, takiego wariantu pod warunkiem wszelako zachowania doradczego charakteru RBN. Wykluczam stanowczo jego zastosowanie, gdyby miał się wiązać z przeobrażeniem RBN w organ decyzyjny, wyposażony w kompetencję do działania przy pomocy aktów władczych, co jednak, jak wiadomo, wymagałoby zmiany konstytucji.

W literaturze przedmiotu pojawiło się pytanie, czy Rada Bezpieczeństwa Narodowego w tym kształcie, w jakim obecnie występuje, kwalifikuje się do regulacji w akcie rangi konstytucyjnej<sup>44</sup>. Sądzę, że z uwagi na majestat głowy państwa i splendor, jaki winien ją otaczać, nawet instytucja tylko pomocnicza w wypełnianiu misji prezydenta – w tym wypadku, troski o suwerenność, bezpieczeństwo państwa oraz integralność jego terytorium (art. 126 ust. 2) – ma znaczenie dostatecznie duże, by „zasłużyć” na wzmiankę w konstytucji. Tym bardziej, gdy nie mieści się w zawodowym aparacie pracy prezydenta (Kancelaria, BBN), zaś potencjalnie może tworzyć forum dla dialogu Prezydenta z różnymi środowiskami, także ekipą rządową i dowódcami wojskowymi.

Ustawowe umocowanie ma również wyodrębniona wyspecjalizowana komórka wspomnianego aparatu pracy Prezydenta działająca pod nazwą **Biura Bezpieczeństwa Narodowego**<sup>45</sup>. Jej stosunek do konstytucyjnie

<sup>42</sup> Co postuluje L. Dorn, *Nowa Rada Bezpieczeństwa Narodowego potrzebna od zaraz*, „Rzeczpospolita”, 22.08.2008, s. A16.

<sup>43</sup> Zob. propozycję A. Żebrowskiego, *Kontrola cywilna...*, s. 56.

<sup>44</sup> Zob. J. Jaskiemia, *Konstytucyjna konstrukcja...*, s. 44–47.

<sup>45</sup> Zob. art. 11 cyt. ustawy o p.o.o. RP.





zakotwiczonej – w art. 143 oraz 144 ust. 3 pkt 28) – Kancelarii Prezydenta nie jest całkiem klarowny. Według ustawy, wprawdzie BBN jest finansowane ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta, ale kieruje nim wyznaczony przez Prezydenta sekretarz stanu pozostający w nieokreślonych relacjach z Szefem Kancelarii (którego wymieniają cytowane przepisy konstytucji); organizację oraz zakres działania BBN określa Prezydent odrębnie niż Kancelarii i tylko w drugim wypadku konstytucyjnie obowiązkowa jest forma statutu. W szeregu innych przepisów ustawodawca akcentuje odrębność organizacyjną BBN i Kancelarii Prezydenta<sup>46</sup>.

W każdym razie BBN jest wyspecjalizowaną strukturą (agendą), przy pomocy której Prezydent wykonuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, może być zatem charakteryzowane jako pomocniczy organ Prezydenta m.in. do spraw zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Ponieważ jednak pojęciu „bezpieczeństwa” w nazwie tego organu nadaje się bardzo szerokie znaczenie, obejmując nim m.in. zagrożenie korupcją aparatu państwowego, aktywność BBN może prowadzić do dublowania niektórych organów rządowych i stwarzać swego rodzaju administrację równoległą do rządowej.

## 2

### OGÓLNE KIEROWNICTWO RZĄDU W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA

#### 2.1.

Konstytucja wyznacza Radzie Ministrów zadanie (funkcję) sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11), aby i w ten sposób realizowała inne zadanie, ujęte jako zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (ibidem, pkt 8). Pojęcie kierownictwa ogólnego – zapewne różniącego się wyższym stopniem ogólności od sprawowanego przez właściwego ministra – wyjaśniają bardziej szczegółowe zadania i kompetencje odnoszące się do obronności, przewidziane dla Rady Ministrów w Konstytucji i w ustawach. Pojęcie ogólnego kierownictwa w tej dziedzinie wiąże się ściśle i zązębia z jednej strony z prowadzeniem polityki wewnętrznej i zagranicznej

<sup>46</sup> Zob. art. 22 cyt. ustawy o służbie wojskowej, w brzmieniu którego Biuro Bezpieczeństwa Narodowego wymienia się obok Kancelarii Prezydenta.





jako funkcją Rady Ministrów (art. 146 ust. 1) – a to w zakresie, w jakim ta polityka miałyby dotyczyć obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego – z drugiej zaś, z kierowaniem administracją rządową (art. 146 ust. 3), obejmującą także struktury wyspecjalizowane w sprawach obronności kraju, których istnienie i sprawność umożliwia Radzie Ministrów wykonanie omawianego tu zadania.

Wyjaśnienia wymaga, że dla celów tego opracowania, bez ambicji rewidowania jakichkolwiek twierdzeń teorii, czysto przeto konwencjonalnie przyjmujemy rozróżnienie rządu jako pojęcia szerszego, obejmującego prócz Rady Ministrów i jej organów (komitetów, rad), także centralne organy monokratyczne funkcjonujące w systemie administracji rządowej, jak Prezes Rady Ministrów, minister ON czy ewentualnie powołany pełnomocnik rządu, rezerwując pojęcie Rady Ministrów dla konstytucyjnego organu kolegiального o tej właśnie nazwie.

## 2.2.

Konstytucja RP z 1997 roku jednoznacznie sytuuje Radę Ministrów jako głównego autora a zarazem realizatora polityki państwa w dziedzinie obronności, a tym samym główne ogniwo w systemie cywilnej kontroli nad wojskiem<sup>47</sup>; ustrojowym uzasadnieniem takiego rozwiązania jest polityczna odpowiedzialność ponoszona przed parlamentem (Sejmem) przez rząd *in corpore* oraz poszczególnych członków Rady Ministrów<sup>48</sup>.

Pozycja Rady Ministrów w tym układzie występuje tym wyraźniej, kiedy porównamy przepisy Konstytucji z 1997 roku z odpowiednimi przepisami Małej Konstytucji z 1992 roku. A dla interpretacji każdej konstytucji jest zawsze ważne zestawienie jej postanowień z poprzedzającymi, ujawniające intencje i zamiary ostatniego ustrojodawcy.

Po pierwsze więc, jak wcześniej była już mowa, zrezygnowano z konstrukcji tzw. resortów prezydenckich (art. 61 Małej konstytucji), co stawia ministra Obrony Narodowej na równi ze wszystkimi pozostałymi ministrami, gdy idzie o relacje z Prezydentem z jednej strony, a z premierem z drugiej.

---

<sup>47</sup> Choć czyni to mniej dobitnie niż ustrojodawca Holandii, gdzie zgodnie z art. 97 ust. 2 Konstytucji z 28 marca 1814 roku w red. na rok 2002, rząd sprawuje władzę zwierzchnią nad wojskiem (trzeba jednak mieć w pamięci, że formą państwa jest tam monarchia parlamentarna), albo Izraela, gdzie art. 2 ustawy zasadniczej (konstytucyjnej) o siłach zbrojnych z 1976 stanowi, że podlegają one cywilnej kontroli rządu i właściwego ministra.

<sup>48</sup> Por. Z. Trejnis, *Sily zbrojne...*, s. 242.





Po wtóre, zadanie Prezydenta sprawowania „ogólnego kierownictwa” w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34 MK) zostało „podmienione” tutaj opisywanym i analizowanym zadaniem Rady Ministrów sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Po trzecie wreszcie, ewolucja całej konstrukcji ustrojowej (systemu rządów w ujęciu instytucjonalnym) zawrócona została z orientacji na rządy półprezydenckie, na kierunek wiodący do rządów kanclerskich (A. Gwiżdż, R. Mojak), nazywanych w spolszczeniu parlamentarno-premierowskimi.

### 2.3.

Podobnie, jak uczyniliśmy wyżej, odnośnie do uprawnień Prezydenta RP, wśród konstytucyjnych zadań i kompetencji Rady Ministrów rozróżnimy mające charakter ogólny oraz o charakterze specjalnym, dotyczące tylko kierowania obronnością kraju.

Charakter ogólny mają takie zadania i kompetencje, jak wykonywanie inicjatywy ustawodawczej w ogólności (art. 118 ust. 1), zaś w szczególności w zakresie ustawy budżetowej i niektórych innych ustaw finansowych (art. 221), z czym wiąże się uprzednie uchwalenie projektu ustawy budżetowej (art. 146 ust. 4 pkt 5); zawieranie umów międzynarodowych w ogólności (art. 146 ust. 4 pkt 10), zaś w szczególności – układów wojskowych (art. 89 ust. 1 pkt 1); koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji resortowej (art. 146 ust. 4 pkt 3), co wiąże się z kierowaniem administracją rządową (art. 146 ust. 3); funkcja kontrolna Rady Ministrów w tym zakresie łączyć się będzie z różnymi postaciami kontroli wewnątrzadministracyjnej (resortowej) stanowiącej jej naturalną konkretyzację i przedłużenie<sup>49</sup>.

Prawne środki o charakterze specjalnym będące w dyspozycji Rady Ministrów są bardzo zdyferencjonowane. Spośród przewidzianych dla rządu w samej konstytucji można wymienić tylko wnioskowanie o wprowadzenie stanu wojennego (art. 229). Inne konstytucja pozostawia we właściwości rządowych organów jednoosobowych: Prezesa RM – wnioskowanie o powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), co zdarzać się może tylko sporadycznie, ale też – moim zdaniem (zob. wyżej) – kontrasygnowanie aktów powołania i ewentualnego odwołania

<sup>49</sup> Por. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 112.





Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych (art. 134 ust. 3), jak również w gestii ministra Obrony Narodowej – wnioskowanie o nadanie określonych stopni oficerskich (art. 134 ust. 5) (o czym nieco szerzej dalej – zob. pkt 2.4 i 2.5 niniejszego opracowania).

Trzeba jednak pamiętać, że konstytucyjne uregulowania właściwości Rady Ministrów uzupełniają przepisy wielu ustaw zwykłych. Tytułem przykładu starczy wskazać opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, planowanie i realizowanie przygotowań obronnych państwa, przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym czy utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa<sup>50</sup>.

Dlatego przyjdzie nam krytycznie ocenić rezygnację z kreowania kolegialnego organu rządowego działającego w sferze spraw obronności, zniesionego wraz z likwidacją pozostałych specjalistycznych komitetów Rady Ministrów. Rada Bezpieczeństwa Narodowego, zwłaszcza w ostatnio przyjmowanym usytuowaniu i składzie, nie może zastąpić wyspecjalizowanego organu rządowego aktywnego w sprawach obronności i Sił Zbrojnych oraz mogącego stanowić płaszczyznę dyskursu cywilnych kontrolerów z wojskowymi kontrolowanymi.

## 2.4.

Pozycja Prezesa Rady Ministrów jest szczególna. Jako przewodniczący RM kieruje jej pracami i współkształtuje ich efekty; będąc przy tym szefem rządu koordynuje i kontroluje pracę członków RM (w tym ministra ON), zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby tego wykonywania (art. 148 pkt 4 i 5 Konstytucji); sprzyja temu okoliczność, że jest służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej (ibidem, pkt 7) i może w każdym czasie i z dowolnej przyczyny wystąpić z wnioskiem – co do zasady wiążącym – o odwołanie ministra (art. 161 Konstytucji). W systemie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi stanowi zatem ogniwo wyraźnie nadrzędne w stosunku do ministra Obrony Narodowej, pozwalające mu monitorować i stymulować działania kontrolne podejmowane przez ministra.

Posiadane przez premiera środki koordynacji w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa państwa bywają w literaturze przedmiotu oceniane

---

<sup>50</sup> Zob. art. 6 ustawy o p.o.o. RP. Odpowiednie zadania dla Rady Ministrów na czas stanu wojennego przewiduje też, zwłaszcza w art. 11 ustawy o stanie wojennym, ustalając przy tym, że gdyby Rada Ministrów nie mogła zebrać się na posiedzeniu, jej kompetencje – niejasne, czy tylko tam przewidziane, czy w ogólności – wykonuje Prezes RM.





jako niewystarczające<sup>51</sup>, i to mimo dodatkowych regulacji ustawowych, np. dotyczących zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Wszelkie oceny muszą tu jednak uwzględniać ważną okoliczność natury subiektywnej – wolę i determinację osoby zajmującej stanowisko premiera aby odgrywać rolę samodzielnego czynnika decyzyjnego, co z kolei zależy w niemałym stopniu od posiadania trwałego i szerokiego zaplecza politycznego<sup>52</sup>.

Powyższe uwagi odnoszą się w dużym stopniu do materii wyjątkowo delikatnej jaką jest kontrasygnowanie przez premiera aktów urzędowych Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, jak np. powołanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, jak i Dowódcy Operacyjnego SZ<sup>53</sup>. Przypomnijmy, że obowiązująca konstytucja wyraźnie ujmuje kontrasygnatę *jak o z a s a d ę* odnoszącą się do wszystkich aktów urzędowych Prezydenta, z pominięciem wyjątków wyliczonych enumeratywnie w samej konstytucji (art. 144 ust. 3 pkt 1–30). Katalog ten ma charakter zamknięty, co oznacza, że nie może być uzupełniany w drodze ustawy zwykłej. Stąd właśnie wyprowadzam wniosek, że korzystanie przez Prezydenta z uprawnień nominacyjnych wymienionych w art. 134 ust. 3 konstytucji (odnośnie do Szefa SG oraz dowódców rodzajów SZ) odbywać się może tylko za kontrasygnatą Prezesa RM.

Wspomniana wyżej delikatność instytucji kontrasygnaty polega m.in. na tym, że odpowiedzialność parlamentarna kontrasygnującego premiera pociąga w konsekwencji za sobą odpowiedzialność całej Rady Ministrów, pełnego jej składu. Współpodpisując akt urzędowy Prezydenta premier liczyć się zatem powinien ze stanowiskiem gabinetu, którego odpowiedzialność swoim podpisem angażuje. Powinno go to też skłaniać do największej rozwagi.

W wypadku aktów kontrasygnowanych przez premiera, inicjatywa, formalnie biorąc, należy do Prezydenta. Inaczej, w wypadku decyzji Prezydenta podejmowanej na wniosek Prezesa RM, jak przy powołaniu Naczelnego Dowódcy SZ. Zarówno mianując Naczelnego Dowódcę na czas wojny, a więc wypełniając konstytucyjny obowiązek (art. 134 ust. 4), jak w czasie stanu

<sup>51</sup> Zob. J. Sieńko, B. Szlachcic, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem*, Warszawa 2005, s. 94.

<sup>52</sup> Na znaczenie praktyki i zwyczaju w tym względzie zwraca uwagę – na tle prawa V Republiki Francuskiej – M.-T. Viel, *Podział kompetencji...*, s. 34–35. Wprawdzie z litery tamtejszego prawa mogłaby wynikać wiodąca pozycja premiera, jak wywodzi autorka, ale w praktyce w sprawach wojska odgrywa ją Prezydent Republiki.

<sup>53</sup> Którego stanowisko zrównano ze stanowiskiem dowódcy rodzaju SZ – zob. art. 13b ust. 1 ustawy o p.o.o. RP.





wojennego (art. 10 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy o stanie wojennym), Prezydent działa przez podjęcie inicjatywy premiera, ustosunkowując się do przedłożonego wniosku i z reguły wniosków ten akceptując. Oczywiście, wykorzystując nieformalne kanały komunikacji z szefem rządu, może jego wniosek „wywołać” przez przekonywającą perswazję na rzecz określonego kandydata.

## 2.5.

Minister Obrony Narodowej, działając niejako w imieniu całej egzekutywy, realizuje na bieżąco bezpośrednią kontrolę cywilną nad Siłami Zbrojnymi. Za jego bowiem pośrednictwem rząd może urzeczywistnić „ogólne kierownictwo” sprawami obronności (które to kierownictwo w wykonaniu ministra staje się mniej ogólne), zaś Prezydent realizuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 2 Konstytucji). Jest drugim – obok Ministra Sprawiedliwości – ministrem resortowym („działowym”) wymienionym w konstytucji z nazwy<sup>54</sup>, a tym samym powoływanym obowiązkowo w składzie każdego kolejnego rządu<sup>55</sup>. Bez nadmiernego ryzyka można skonstatować, że minister Obrony Narodowej zajmuje newralgiczną pozycję w systemie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi państwa.

Jednocześnie jest to pozycja skutkująca ponoszeniem realnej odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej w konsekwencji swoistego „potrójnego podporządkowania” ministra. Jest bowiem minister Obrony Narodowej, jak każdy inny, podporządkowany swojemu bezpośredniemu przełożonemu w rządzie – Prezesowi RM, który w każdym czasie może wystąpić do Prezydenta RP o odwołanie go ze stanowiska; jest to więc odpowiedzialność polityczna pozaparlamentarna; dalej – minister ON podlega też ocenom samego Prezydenta, który mając odpowiednie uzasadnienie może wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 144 ust 3 pkt 13); byłaby to odpowiedzialność konstytucyjna; wreszcie Sejm może w każdym czasie uchwalić we właściwej procedurze wotum nieufności ministrowi (art. 159), co stanowi formę odpowiedzialności politycznej parlamentarnej.

Dalsza osobliwość stanowiska ministra ON w systemie cywilnej kontroli nad wojskiem polega na tym, że jest usytuowany w pozycji kontrolującego

<sup>54</sup> Ustrojodawca, pisząc o współdziałaniu Prezydenta z rządem w zakresie polityki zagranicznej, wzmiankuje ogólnie – jako partnera współdziałania – obok Prezesa RM „właściwego ministra”, nie wymieniając z nazwy Ministra Spraw Zagranicznych. Zob. art. 133 ust. 3 Konstytucji.

<sup>55</sup> Por. cyt. wyrok TK K 52/01..., s. 915.





(bezpośrednio) a jednocześnie, jak widzieliśmy, kontrolowanego, i to co najmniej przez trzy podmioty jednocześnie<sup>56</sup>. Wbrew wyrażanej niekiedy opinii<sup>57</sup>, nie jest i nie powinien być reprezentantem wojska w rządzie i wobec parlamentu, lecz odwrotnie – zapewniać realizację przez wojsko polityki ukształtowanej (z jego udziałem!) przez właściwe konstytucyjne organy władzy publicznej.

Przypisana mu jest zatem rola polityka występującego niejako z zewnątrz wobec Sił Zbrojnych. Dlatego w III Rzeczypospolitej, kierując się przykładem innych państw demokratycznych, zwłaszcza zrzeszonych w NATO, przyjęto zwyczajową zasadę powierzania stanowiska ministra ON osobie cywilnej, niepozostającej w czynnej służbie wojskowej, co równało się z odrzuceniem wieloletniej tradycji, występującej jeszcze w Wielkim Księstwie Warszawskim<sup>58</sup> i kontynuowanej w II Rzeczypospolitej a następnie utrzymywanej w zupełnie innym kontekście ustrojowym państwa charakteryzowanego jako socjalistyczne<sup>59</sup>. Jeżeli uznajemy ministra ON za ważne ogniwo cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, to logicznym się wydaje, że nie powinien to być, jak już wspomniano wyżej, wojskowy w służbie czynnej. Co więcej, można przypuszczać, iż nie byłoby w pełnej koherencji z tą rolą ministra ON obsadzenie tego stanowiska – co zdarzało się i w Polsce, i za granicą – wojskowym w stanie spoczynku. Odejście bowiem z czynnej służby nie musi być jednoznaczne ze zmianą mentalności czy też przecięciem wszystkich więzi emocjonalnych i koleżeńskich z dotychczasowym środowiskiem.

Dopiero w pełni cywilny minister Obrony Narodowej wpisuje się dobrze w system kontroli cywilnej nad wojskiem. Dlatego odstępianie od innej tradycji powinno następować nie tylko na płaszczyźnie praktyki i zwyczaju, ale być ponadto zagwarantowane nakazem prawa rangi co najmniej ustawowej<sup>60</sup>.

Cywilny charakter urzędu ministra ON stanowi dodatkowy argument na rzecz przyznania – w systemie cywilnej kontroli – odpowiednich („politycznych”) uprawnień kierowniczo-koordynacyjnych, ale zarazem

<sup>56</sup> Zob. W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne...*, s. 94.

<sup>57</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 51.

<sup>58</sup> Por. P. Stawicki, op. cit., s. 16 i nast.; ministrem wojny został bowiem ks. Józef Poniatowski, wybitny dowódca wojskowy.

<sup>59</sup> Był nim z reguły „generał o silnej pozycji politycznej” – zob. L. Garlicki, *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, „Biuletyn BSE” nr 2/1993, s. 34–35. Brak odpowiedniej restrykcji w Małej Konstytucji krytykował Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 298; idem, *Cywilna kontrola...*, s. 101.

<sup>60</sup> Por. poczynioną jeszcze na tle Małej Konstytucji uwagę J. Mordwiłki, *Kontrola cywilna...*, s. 32.





odmówienia rezerwowanych dla wojskowych wyższego stopnia uprawnień rozkazodawczych<sup>61</sup>. Do kompetencji „specjalnych” ministra ON Konstytucja zalicza wprawdzie tylko wnioskowanie o nadanie określonych w ustawie stopni wojskowych, ale szeroki zakres kompetencji gwarantują mu ustawy zwykłe<sup>62</sup>.

Ponieważ w imieniu ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi – jak już wiemy – dowodzi Szef Sztabu Generalnego WP wyposażony w uprawnienia rozkazodawcze, wykonujący zadania przy pomocy Sztabu Generalnego<sup>63</sup>, nasuwa się pytanie o wzajemne relacje tak między ministrem ON oraz Szefem SG, dwoma podmiotami regulowanymi w konstytucji, choć w różnym stopniu szczegółowości, jak i między ich aparatami wykonawczymi, tzn. odpowiednio – ministerstwem ON oraz Sztabem Generalnym.

Pozornie sprawa jest prosta. Zarówno konstytucja, jak ustawodawstwo nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że w harmonii z zasadą cywilnej kontroli nad wojskiem przełożonym jest minister i jemu prawo zapewnia stanowisko w tym układzie nadrzędne. Znamienny z tego punktu widzenia jest przepis ustawy o MON (art. 3 ust. 3), stanowiący, że w razie nieobecności ministra jego obowiązki pełni sekretarz stanu lub wyznaczony podsekretarz stanu (w ramach pełnomocnictw udzielonych przez ministra), co wyklucza zastępstwo ministra przez Szefa Sztabu Generalnego<sup>64</sup>.

Doświadczenia przeszłości nakazują wielką ostrożność. Istnieje, można rzec, naturalna bliskość ministra do jego zaplecza politycznego, tzn. rządu i parlamentu, zaś Szefa SG pierwszego żołnierza Rzeczypospolitej, do ponadpartyjnej z założenia i oczekiwań głowy państwa, kierującej się ogólnonarodowym interesem. Odmienne perspektywy nie dają w tym wypadku efektu dysfunkcjonalnego dopóki oba zwierzchnicze podmioty, Prezydent

<sup>61</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 261. Autor podkreśla przy tym, że wprawdzie od 1992 roku minister ON wydaje zarządzenia, decyzje, polecenia (także – dodajmy – rozporządzenia), ale jako osoba cywilna nie może wydawać rozkazów. Jednak w myśl ustawy decyzje ministra ON w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym Szefa SG, „mają moc rozkazu wojskowego” (art. 9 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996. Nr 10, poz. 56 ze zm.). Zauważmy, iż owe decyzje muszą znajdować wyraźną podstawę prawną w ustawowych kompetencjach ministra, wśród których nie ma bezpośredniego dowodzenia Siłami Zbrojnymi. W innym miejscu A. Żebrowski tworzy siatkę pojęciową, w której d o w o d z e n i e polega na kompetentnym kształtowaniu wszystkich elementów gotowości bojowej, zaś z a r z ą d z a n i e ma być pojęciem węższym i polegać na tworzeniu warunków dowodzenia (ibidem, s. 25–26).

<sup>62</sup> W szczególności w cyt. ustawie o MON. Warto zauważyć, że decyzje o mianowaniu na stopień wojskowy są wyjęte spod kontroli legalności w trybie sądownoadministracyjnym na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o służbie wojskowej.

<sup>63</sup> Zob. art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o MON.

<sup>64</sup> Wzmiankowaną tu sytuację „nieobecności” ministra należy odróżnić od „czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków”, w której ministra zastępuje premier lub wskazany przez premiera inny członek Rady Ministrów – zob. art. 36 ustawy z 8 sierpnia 1996 roku o *Radzie Ministrów*, Dz.U. z 2003. Nr 24, poz. 194 ze zm. W praktyce rozróżnienie obu sytuacji może nastęrczać trudności.





i rząd, zgodnie, a przynajmniej lojalnie, ze sobą współpracują. Gorzej, gdy dzieli je rywalizacja polityczna, a jeszcze gorzej – gdy wywodzą się z przeciwstawnych nurtów ideowopolitycznych, co skłania do zgoła odmiennego definiowania interesów ogólnonarodowych.

Wówczas, jak widzieliśmy w Drugiej Rzeczypospolitej<sup>65</sup>, a następnie początkach Trzeciej, za prezydentury Lecha Wałęsy, wojsko – z jawną szkodą dla przynależnej mu funkcji integracyjnej – staje się przedmiotem (a czasem podmiotem) gry politycznej.

Nadmierną emancypację Sztabu Generalnego hamuje jego organizacyjne usytuowanie jako części składowej Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>66</sup>, a nie jednostki samoistnej (zob. niżej – pkt 3.1.1). Usytuowanie to służy także skuteczności cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

## 2.6.

Układ wzajemnych relacji między Prezydentem i rządem w sprawach związanych ze sprawowaniem cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi zależy nie tylko, co w pełni rozumiame, od trafności, przejrzystości i kompletności rozwiązań prawnych, lecz także siły zaplecza politycznego oraz prestiżu społecznego każdego z tych dwóch podmiotów, jego stosunków z wojskową kadram dowódczą nacechowanych większym lub mniejszym wzajemnym zrozumieniem, a także od cech charakterologicznych osób zajmujących te kluczowe stanowiska w systemie sprawowania władzy publicznej i kontroli cywilnej nad wojskiem, czy wreszcie – od ugruntowanej w zwyczaju praktyki działania.

### 2.6.1.

W okresie II Rzeczypospolitej widoczne było piętno odcisnięte na relacjach głowy państwa z rządem w sprawach obronności i wojska przez Józefa Piłsudskiego, łączącego kwalifikacje męża stanu z kompetencjami wojskowego. W zależności więc od tego, czy piastował urząd głowy państwa (Naczelnika Państwa) w latach 1919–1922<sup>67</sup>, czy tylko Generalnego

<sup>65</sup> Co opisuje i analizuje W.J. Wołpiuk, *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządem ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, w: *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Samecki, Kraków 2006, s. 228–229 i 236–238. Ówczesne relacje między władzami cywilnymi i wojskowymi dodatkowo komplikowała okoliczność, że także na czele rządu stał zawodowy wojskowy (ibidem, s. 237).

<sup>66</sup> Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o MON.

<sup>67</sup> Bardzo też było znaczące, wspomiane już poprzednio, zinterpretowanie tzw. Małej Konstytucji z 1919 roku przez Józefa Piłsudskiego w takim kierunku, że jako „najwyższy wykonawca uchwał Sejmu w sprawach wojskowych” wydawał – w tym charakterze – akty urzędowe bez kontrasygnaty.





Inspektora w latach 1922–1923, czy wreszcie zajmował różne stanowiska rządowe (1926–1935), odpowiednio przesunął się ciężar kontroli – nie całym cywilnej! – nad wojskiem, w tym ostatnim okresie właściwie wyłączając wojsko spod jakiegokolwiek kontroli<sup>68</sup>. W tej sytuacji ciała kolegialne typu Komitetu Obrony Państwa miały charakter wyłącznie fasadowy i prawie zupełnie nie zbierały się na posiedzenia<sup>69</sup>. Dla całego okresu II Rzeczypospolitej znamieny był szeroki udział zawodowych wojskowych w cywilnych z założenia władzach państwowych.

Zmiany w kontroli władz państwowych nad wojskiem nastąpiły po śmierci Józefa Piłsudskiego i wejściu w życie Konstytucji kwietniowej z 1935 roku. Zakotwiczone w niej urząd Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, co odpowiadało intencji ustanowienia pierwszeństwa Generalnego Inspektora wobec ministra Spraw Wojskowych: Prezydent RP miał sprawować zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi (konstytucja nie przesądzała teraz, w przeciwieństwie do Marcowej, iż nie może być Naczelnym Wodzem w czasie wojny)<sup>70</sup> poprzez ministra SW oraz nadrzędnego nad nim GISZ, co zdawało się stawiać Prezydenta wyżej rządu w realizacji funkcji kontrolnych wobec sił zbrojnych.

Wyższa pozycja Prezydenta ulegała wszakże relatywizacji skutkiem tego, że konstytucja – a w jeszcze większym stopniu towarzysząca jej praktyka państwowa i polityczna – wykreowały Generalnego Inspektora SZ na ważny samoistny podmiot władzy państwowej – w hierarchii protokolarnej drugą osobą w państwie po Prezydencie RP, jak stanowił sławny okólnik premiera z 13 V 1936. M.in. był zastępcą Prezydenta RP jako Przewodniczącym Komitetu Obrony RP<sup>71</sup>, członkiem Zgromadzenia Elektorów (wybierającego Prezydenta RP – art. 17 ust. 1 Konstytucji), a także uczestnikiem nieformalnego gremium kierowniczego zbierającego się na zamku<sup>72</sup>, co w praktyce – zdaniem ostatniego z cytowanych autorów miało oznaczać coś w rodzaju „współprezydentury”. Formalne zwierzchnictwo

<sup>68</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 255–257; por. P. Stawecki, op. cit., s. 37–42, passim.

<sup>69</sup> Zob. P. Stawecki, op. cit., s. 49 w przyp. W skład działającego pod przewodnictwem Prezydenta RP Komitetu Obrony Państwa mieli wchodzić m.in. premier, niektórzy ministrowie, a także wojskowi, ze szczególnie eksponowaną pozycją Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który z urzędu był głównym referentem rozpatrywanych spraw oraz opiniował projekty wszystkich uchwał Komitetu. Zob. rozporządzenie Prezydenta RP z 25 października 1926 roku o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. Nr 108, poz. 633).

<sup>70</sup> Zob. P. Stawecki, op. cit., s. 53–55.

<sup>71</sup> Zob. art. 11 dekretu Prezydenta RP z 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (Dz.U. Nr 38, poz. 296).

<sup>72</sup> Zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia Polski*, t. 2, 1914–1939, Londyn 1967, s. 837.





Prezydenta nad siłami zbrojnymi powodowało w tych okolicznościach jeszcze większą emancypację władz wojskowych (w osobie Generalnego Inspektora SZ) także wobec rządu.

### 2.6.2.

U progu III Rzeczypospolitej rywalizacja Prezydenta L. Wałęsy z rządem o pierwszeństwo w kontroli nad wojskiem prowadzi początkowo do wyraźnej przewagi Prezydenta, dążącego do bezpośredniego, z pominięciem premiera i właściwego ministra, podporządkowania sobie Szefa Sztabu Generalnego<sup>73</sup>. Prezydent doprowadza do odwołania Szefa SG wbrew opinii ministra a nawet podejmuje próby stworzenia w BBN komórki wywiadu paralelnej do ówczesnych Wojskowych Służb Informacyjnych<sup>74</sup>.

Formalne potwierdzenie przewagi Prezydenta dają, omawiane wcześniej, przepisy Małej konstytucji z 1992 roku, o znacznym przy tym stopniu niedookreśloności. Pojawiła się nawet taka wykładnia jednego z tych przepisów (art. 28), która dawała Prezydentowi właściwie nieograniczoną możliwość rozstrzygnięcia samemu o podziale kompetencji w sprawach obrony narodowej pomiędzy nim a innymi podmiotami władzy państwowej<sup>75</sup>.

### 2.6.3.

Równowagę w tym względzie, przynajmniej w zamierzeniu jej autorów, wprowadziła dopiero Konstytucja z 1997 roku. Używając terminologii sportowej, jest to remis, ale ze wskazaniem na rząd. Co wynika, po pierwsze, z konstytucyjnego (art. 146 ust. 2) domniemania kompetencji w sprawach polityki państwa (całej) na rzecz Rady Ministrów, powodującego, że w tych sprawach zasadą jest właściwość rządu, zaś wyjątkiem – kompetencja innych organów (w tym – Prezydenta RP) określona w konstytucji i ustawach<sup>76</sup>. Po drugie, akcent położony jest na inicjatywie rządu także w przepisach (konstytucji i ustaw) odnoszących się do Prezydenta. Przewidują one z reguły, co widzieliśmy, działanie jeśli nie na wniosek organów rządowych (Rady Ministrów, Prezesa RM lub ministra ON), to

<sup>73</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 81.

<sup>74</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Ewolucja modelu...*, s. 189–190.

<sup>75</sup> Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola...*, s. 105–106.

<sup>76</sup> Zob. J. Jaskiemia, *Konstytucyjna konstrukcja...*, s. 39 i cyt. tam literatura.





z kontrasygnatą premiera<sup>77</sup>. Po trzecie, ani litera obowiązującej konstytucji ani polska tradycja konstytucyjna nie stwarzają najmniejszej podstawy dla przechwytywania w praktyce przez Prezydenta inicjatywy w sprawach polityki obronnej<sup>78</sup>. Natomiast zarówno konstytucja, jak ustawodawstwo zakładają współdziałanie obu głównych podmiotów zinstytucjonalizowanej pośredniej kontroli cywilnej nad wojskiem.

„Prawa podstawowe dla Państwa”, jak napisano w preambule konstytucji, mają być oparte na współdziałaniu władz, co znaczy wszystkich organów realizujących władzę publiczną, a nie tylko „władz” wyodrębnionych w art. 10 ust. 1. Wprawdzie konstytucja nie zawiera odnoszącego się do spraw obronności przepisu analogicznego do art. 133 ust. 3 (nakazującego Prezydentowi współdziałanie z premierem i właściwym ministrem w zakresie polityki zagranicznej) – zapewne dlatego, że imperatyw jednolitej polityki państwa jest z uwagi na reperkusje za granicą bardziej zauważalny w polityce zagranicznej niż obronnej – ale z całokształtu jej przepisów da się taki nakaz wyprowadzić. Stwarza ku temu podstawę zarówno przytoczony wyżej fragment preambuły, jak i przepis stanowiący, że w czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2)<sup>79</sup>. Nakaz ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w ustawodawstwie zwykłym. Przepis jednej z ustaw stanowi np., że jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony Państwa, obroną tą kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów<sup>80</sup>.

Postulat bezwzględnego podporządkowywania się zainteresowanych podmiotów konstytucyjnemu, naszym zdaniem, nakazowi współdziałania uznać trzeba za ważniejszy nawet, bo lepiej odpowiadający potrzebom realnej cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, niż domagania się doprecyzowania odpowiedniej regulacji prawnej w kierunku dokładniejszego rozdzielenia „krzyżujących się” w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa kompetencji Prezydenta i rządu<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Por. W.J. Wołpiuk, *Sily zbrojne...*, s. 88.

<sup>78</sup> Inaczej, niż np. we Francji, o czym wspominaliśmy już wyżej. Zob. M.-T. Viel, *Podział kompetencji...*, s. 24–29. Autorka uważa, że tytuł „zwierzchnik Sił Zbrojnych” ma charakter symboliczny. Doszukiwanie się w nim źródła autoryzacji do działań władczych jest – jej zdaniem – błędne. Podstawy do dysponowania siłami zbrojnymi nie daje Prezydentowi Republiki także misja (zadania) określone w art. 5 Konstytucji z 1958 roku.

<sup>79</sup> Już na tle Małej Konstytucji z 1992 roku do podobnych konkluzji doszedł J. Mordwiłko, *Kontrola cywilna...*, s. 33.

<sup>80</sup> Zob. art. 10 ustawy o stanie wojennym.

<sup>81</sup> Inaczej – zob. J. Jaskiernia, *Konstytucyjna konstrukcja...*, s. 40–41.





## DOWÓDZTWO WOJSKOWE I SPECYFIKA SIŁ ZBROJNYCH

### 3.1.

Przedmiotem kontroli cywilnej nad Siłami Zbrojnymi są także centralne ośrodki dowódcze, usytuowane na szczycie hierarchii wojskowych dowódców, tj. w czasie pokoju Szef Sztabu Generalnego WP, zaś w czasie wojny (lub ewentualnie stanu wojennego) Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Oba podmioty są zakotwiczone w konstytucji oraz podporządkowane bezpośrednio cywilnym władzom publicznym, w szczególności zaś rządowym, ale same nie należą jako takie do struktur administracji państwowej<sup>82</sup>. Nie są organami administracji, a ich kompetencje władcze nie rozciągają się na zewnątrz Sił Zbrojnych, lecz przybierają formę rozkazów adresowanych wyłącznie do żołnierzy i jednostek wojskowych.

#### 3.1.1.

**Szef Sztabu Generalnego WP** jest, zgodnie z ustawą, najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie<sup>83</sup>. Podczas gdy Prezydent, co przypomniano wyżej, sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi „za pośrednictwem” ministra Obrony Narodowej<sup>84</sup> to z kolei „w imieniu” ministra ON Szef Sztabu dowodzi Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju<sup>85</sup>. Konstrukcję ustrojową psuje, a w każdym razie zaciemnia, mniej jednoznaczna stylizacja art. 3 ust. 1, zgodnie z którą Minister kieruje działalnością ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio – a jednak! – oraz przy pomocy Szefa Sztabu (a także sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu). Chyba, że „pomoc” Szefa Sztabu odniesiemy w tym zestawieniu tylko do Sił Zbrojnych, zaś „pomoc” sekretarza (podsekretarza) stanu tylko do części „cywilnej” ministerstwa, w czym można byłoby nawet dopatrzyć się pewnej logiki a także spójności z brzmieniem ust. 2 tegoż artykułu, gdzie powiedziano, iż w sprawach związanych ze strukturą, organizacją

<sup>82</sup> W doktrynie stwierdza się, że wojsko nie jest „ani samodzielnym elementem władzy, ani też typowym ogniwem administracji”. Jest natomiast „jednym z wyspecjalizowanych elementów aparatu państwa przeznaczonych do realizacji funkcji stosowania przymusu”. Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 109 i 15.

<sup>83</sup> Zob. art. 7 ust. 2 ustawy o MON.

<sup>84</sup> Zob. art. 134 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku.

<sup>85</sup> Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o MON.





i działalnością Sił Zbrojnych minister Obrony Narodowej podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Szefa Sztabu Generalnego<sup>86</sup>.

W ustawie podkreślono przy tym, że Szef Sztabu podlega bezpośrednio ministrowi ON (art. 7 ust. 1). Bezpośrednia nadrzędność ministra nad Szefem Sztabu znajduje konsekwencję w przyjęciu przez ministra także konstytucyjnej odpowiedzialności za akty i działania Szefa Sztabu, zaś odpowiedzialność skutkuje bezwzględnością podległości Szefa Sztabu.

Takie określenie funkcji (stanowiska) Szefa Sztabu powinno, przynajmniej w teoretycznym założeniu, zapobiegać jego ściślejszym powiązaniom z urzędem Prezydenta, gdyby – w pewnych warunkach – Prezydent próbował manipulować nim w swoich grach politycznych z rządem<sup>87</sup>. Wymaga to zarazem utrzymania zakresu działania Szefa Sztabu w granicach zadań natury ściśle wojskowej, zwłaszcza zaś tych, które polegają na utrzymywaniu gotowości bojowej i mobilizacyjnej Sił Zbrojnych oraz planowaniu strategiczno-mobilizacyjnym, przy równoczesnym zastrzeżeniu zadań polityczno-administracyjnych dla „cywilnego” pionu Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>88</sup>.

Rozdzielenie kompetencji kierowniczych wobec wojska między „polityków” i „urzędników” z cywilnego ministerstwa oraz wojskowych ze sztabu generalnego (naczelnego dowództwa) nastęrcza trudności w wielu państwach demokratycznych, niezależnie od tego, czy stosują system rządów parlamentarno-gabinetowych, kanclerskich, pół-, czy też całkiem prezydenckich<sup>89</sup>. Przyczyny tego zjawiska są wielorakie i wymagają oddzielnej analizy metodami właściwymi raczej dla socjologii niż prawoznawstwa.

Sztab Generalny, pozostając w strukturze Ministerstwa ON jako jego część składowa, stał się w praktyce pionem dowodzenia Siłami Zbrojnymi, odpowiadającym za planowanie, mobilizację, sprawy organizacyjne, podczas gdy bezpośrednio dowodzenie jednostkami wojskowymi należało do dowódców rodzajów wojsk<sup>90</sup>. Oznaczało to w konsekwencji usytuowanie Szefa Sztabu właściwie na podobnym poziomie kompetencyjnym co tamci dowódcy. Zrównaniu sprzyja konstytucyjna procedura mianowania

<sup>86</sup> Co niekiedy bywa traktowane jako efekt usytuowania stanowiska Szefa SG zgodnie z wzmiankowanymi wyżej przepisami art. 6 i art. 7 tejże ustawy. Zob. W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne...*, s. 94.

<sup>87</sup> Jak działało się za prezydentury L. Wałęsy w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 roku – w latach 1993–1995. Zob. Z. Trejnis, *Cywilna kontrola...*, s. 106.

<sup>88</sup> Co nie zawsze realizowano w praktyce. Zob. D. Skrzypiński, *Ewolucja modelu...*, s. 189.

<sup>89</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 194.

<sup>90</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Ewolucja modelu...*, s. 192–193.





na stanowisko i piastowania stanowiska, identyczna w wypadku Szefa Sztabu i dowódców rodzajów wojsk (art. 134 ust. 3). Sytuacja ta spotkała się z krytycznymi ocenami niektórych polityków, którzy doprowadzili do podporządkowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych Szefowi Sztabu Generalnego<sup>91</sup>.

Ostatnio wysuwa się propozycje reformy zmierzającej do dalszego zróżnicowania funkcji ministra ON i Szefa Sztabu, co miałyby się wiązać z odpowiednią reinterpretacją omawianego uprzednio przepisu art. 3 ustawy o MON. Uzasadnieniem są zmiany zachodzące w zadaniach Sił Zbrojnych, już nie ograniczonych do bezpośredniej obrony państwa w działaniach wojennych. Coraz częściej są to interwencje antykryzysowe o naturze raczej polityczno-militarnej<sup>92</sup>. W myśl tej koncepcji decydujący polityczny miałby mieć wgląd w wewnętrzne sprawy dowodzenia wojskiem poprzez jednakowy dostęp nie do jednego, lecz trzech centralnych organów wojskowych, odpowiedzialnych – odpowiednio – za planowanie strategiczne, dowodzenie bieżące oraz dowodzenie operacyjne. Sztab Generalny stałby się centrum planowania i koordynacji strategicznej. Jednak rozstrzygnięcia polityków, o których wcześniej była mowa, poszły w innym kierunku.

### 3.1.2.

Stanowisko **Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych** jest, jak już wiemy, przewidziane konstytucją obligatoryjnie na czas wojny, zaś ustawowo i fakultatywnie także na czas stanu wojennego<sup>93</sup>. Taką możliwość wprowadzono (w drodze ustawy) zapewne dlatego, że w praktyce stan wojenny łączyć się może ze stanem wojny – szybko stan wojny może „nakładać się” na stan wojenny<sup>94</sup>. Nie jest to natomiast zobowiązanie, bo – z drugiej strony – wzajemne zbliżenie obu stanów, wojennego i wojny, może być w praktyce bardzo różne, od jak się rzekło, pełnego pokrywania się, do różnego stopnia zdystansowania.

Przepisy ustawy o stanie wyjątkowym, mimo że dopuszczają pod określonymi warunkami – użycie sił zbrojnych dla przywrócenia normalnego

<sup>91</sup> Zob. wywiad prasowy min. B. Klicha, *Opozycja szkodzi wojsku*, „Rzeczpospolita”, 21.11.2008, s. A1.

<sup>92</sup> Zob. S. Koziej, *Sztab Generalny niereformowalny*, „Rzeczpospolita”, 16.08.2006, s. A8.

<sup>93</sup> Zob. 134 ust. 4 Konstytucji oraz art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym.

<sup>94</sup> Co w zupełnie innym stanie prawnym i kontekście ustrojowym dostrzegł już J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 149.





funkcjonowania państwa, nie przewidują nawet możliwości powołania dla dowodzenia nimi Naczelnego Dowódcy<sup>95</sup>.

Naczelnny Dowódca SZ jest wymieniony w wykazie najwyższych funkcjonariuszy państwowych ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu<sup>96</sup>, z czego wolno domniemywać, że stopień jego samodzielności wobec organów rządowych może być wyższy niż Szefa Sztabu, który takiej odpowiedzialności nie ponosi (zob. wyżej). Jak wspomniano poprzednio, Prezydent nie może na stanowisko Naczelnego Dowódcy powołać samego siebie, nawet gdyby z takim wnioskiem wystąpił Prezes RM. Powinno ono być powierzone zawodowemu żołnierzowi o najwyższych kwalifikacjach wojskowych. Może, lecz nie musi być nim Szef Sztabu Generalnego.

Ponieważ nie ma tu żadnego automatyzmu, a celowe byłoby stworzenie powoływanemu oficerowi warunków przygotowania się do pełnienia tej odpowiedzialnej funkcji, celowe byłoby, zdaniem niektórych autorów, otwarcie możliwości powołania Naczelnego Dowódcy już w czasie pokoju<sup>97</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze późniejsze skomplikowanie zależności w powstałym trójkącie: minister ON – Szef Sztabu Generalnego – Naczelnny Dowódca.

### 3.2.

W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach demokratycznych, uznając specyfikę służby wojskowej<sup>98</sup> wprowadza się zgodnie z ugruntowaną tradycją szczególny tryb pociągania do odpowiedzialności karnej żołnierzy służby czynnej przed odrębnymi sądami wojskowymi z udziałem wojskowych prokuratorów.

Za wyodrębnieniem sądownictwa wojskowego przemawiają, najogólniej kwestię ujmując, następujące argumenty: 1) wymóg szczególnej, można powiedzieć bezwzględnej, dyscypliny wojskowych w służbie czynnej, wynikający z przeznaczenia Sił Zbrojnych do obrony najwyższych wartości ogólnonarodowych i z dysponowania bronią o wielkiej sile rażenia; 2) występowanie przestępstw związanych wyłącznie ze służbą wojskową

<sup>95</sup> Zob. art. 11 ustawy z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113. poz. 985, ze zm.).

<sup>96</sup> Zob. art. 198 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>97</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 54.

<sup>98</sup> By nie zwracać się do odleglejszych dziejów, wspomnieć wypada, że już u zarania II Rzeczypospolitej – w projekcie konstytucji autorstwa S. Hłaski i J. Polaka z 6 maja 1919 roku w art. 108 – zaproponowano wyposażenie wojska w autonomię prawną z własnymi wojskowymi sądami. W rzeczy samej instytucję sądów wojskowych przewidziała potem Konstytucja marcowa z 1921 roku w art. 85. Por. P. Stawecki, *op.cit.*, s. 68–69.





i popełnianych wyłącznie przez żołnierzy w służbie czynnej, których osądzenie wymaga specjalistycznej wiedzy wojskowej; 3) potrzeba chronienia informacji niejawnych stanowiących tajemnicę wojskową.

Jednocześnie zazwyczaj podkreśla się, że sądy wojskowe nie mogą obejmować swoją jurysdykcją, w każdym razie w czasie pokoju, przestępstw popełnianych przez osoby cywilne<sup>99</sup> (co przewidywało prawo tak w pierwszym okresie istnienia Polski Ludowej, jak po proklamowaniu stanu wojennego 13 grudnia 1981). Jurysdykcja wojskowa powinna przy tym być – zgodnie z międzynarodowymi standardami demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi – wyjątkiem od zasady jurysdykcji powszechnej, zaś działalność orzecznicza sądownictwa wojskowego pozostawać pod nadzorem sądów cywilnych<sup>100</sup>.

Warunki te w zasadzie spełnia konstytucyjne prawo polskie, zgodnie z którym powołuje się wyodrębnione sądy wojskowe (art. 175 ust. 1) i przewiduje możliwość wyboru zasiadających w nich sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 2), ale nadzór nad ich działalnością w zakresie orzekania powierza się Sądowi Najwyższemu (art. 183 ust. 1). Już na poziomie ustawy zwykłej rozstrzygnięto o powołaniu wojskowych sądów garnizonowych i okręgowych jako I i II instancji oraz nadzór nad nimi powierzono precyzując w tym względzie konstytucję – Izbie Wojskowej SN<sup>101</sup>.

Odpowiednio są wyodrębnione wojskowe prokuratury, z tym, że kieruje nimi Naczelny Prokurator Wojskowy będący z urzędu jednym z zastępców Prokuratora Generalnego-Ministra Sprawiedliwości<sup>102</sup>. Wyprowadza się stąd wniosek, że Naczelny Prokurator Wojskowy pozostaje w stosunku podporządkowania do Prokuratora Generalnego-Ministra Sprawiedliwości<sup>103</sup>, co wszakże wymaga dodania, iż w wielu sprawach podlega z kolei Ministrowi Obrony Narodowej. Prokuratura wojskowa pozostaje przeto pod cywilną kontrolą polityczną realizowaną niezależnie przez dwóch ministrów: Sprawiedliwości i Obrony Narodowej.

Na staranne rozważenie, zwłaszcza w perspektywie uzawodowienia armii, zasługuje z pewnością postulat utworzenia specjalnego stanowiska zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich ds. ochrony

<sup>99</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 219.

<sup>100</sup> Zob. *Parlamentarny nadzór...*, s. 160–161.

<sup>101</sup> Zob. art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.).

<sup>102</sup> Zob. art. 1 ust. 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 1, poz. 39).

<sup>103</sup> Tak A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 213.





praw żołnierzy zawodowych<sup>104</sup>. Specyfika służby wojskowej (zob. niżej – pkt 3.3) uzasadnia stworzenie wyspecjalizowanego organu ochrony praw w szczególności zawodowych żołnierzy, zaś doświadczenia obce – niemieckie zwłaszcza – są w tej sprawie raczej zachęcające.

Inaczej odnieść się trzeba do postulowanego przez tegoż autora rozszerzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu na Szefa Sztabu Generalnego i jego zastępców, dowódców okręgów wojskowych (co chyba uległo dezaktualizacji) a nawet komendanta Żandarmerii Wojskowej<sup>105</sup>. Niezależnie od trudności proceduralnej związanej z konieczną w takim razie nowelizacją konstytucji przez uzupełnienie brzmienia jej art. 198 oznaczałoby to faktyczne umocnienie rangi politycznej i ustrojowej określonych stanowisk dowódczych w wojsku, a co za tym idzie – osłabienie na pewnych odcinkach kontroli cywilnej nad Siłami Zbrojnymi.

### 3.3.

Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi – aby być tyleż funkcjonalną, co efektywną – musi uwzględniać wielokrotnie wyżej wzmiankowane odrębności tej złożonej struktury kontrolowanej, jaką stanowi wojsko. Bowiem główna konstytucyjna funkcja (zadanie) Sił Zbrojnych, jaką jest zbrojna właśnie ochrona niepodległości państwa oraz zapewnienie jego bezpieczeństwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, nakazuje adekwatnie do niej ukształtować organizację i zasady działania Sił Zbrojnych.

Szczególnie ważnymi przesłankami odrębności struktury i procedur wojskowych są: 1) ochrona najwyższych wartości, mających przy tym – 2) charakter ogólnonarodowy; 3) legalne dysponowanie siłą przymusu – bronią o wielkiej sile rażenia<sup>106</sup>, 4) rola symbolicznego czynnika, integrującego naród wokół państwa i władzy państwowej.

Z powyższych przesłanek wynikają odrębności, polegające m.in. na:

- ☒ braku własnej podmiotowości politycznej i pełnym podleganiu właściwym konstytucyjnym organom władzy publicznej<sup>107</sup>;

---

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>106</sup> Trzeba jednak pamiętać, że wykorzystanie siły przymusu może polegać nie tylko na jej faktycznym użyciu, ale samym istnieniu, demonstrowaniu jej, czy wreszcie groźbie jej użycia. Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, s. 76.

<sup>107</sup> Jak powiada jeden z autorów, „(...) dowódca władza wojskowa nie jest samodzielną władzą publiczną [my byśmy napisali – samoistną, ale to detal – przyp. W.S.]. Jest ona wykonywana z upoważnienia i w zakresie ustalonym przez władze cywilne i pod kontrolą tych władz”. Zob. W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne...*, s. 81.





- ☒ odrębnej kompletnej i szczegółowej organizacji<sup>108</sup>, opartej na wyraźnej hierarchii rang i stanowisk, z czym wiąże się
- ☒ szczególna moc rozkazu jako polecenia lub zarządzenia wydanego w sprawach służbowych przez przełożonego, rodzącego obowiązek wykonania opatrzoney dotkliwymi sankcjami<sup>109</sup>, co zapewnia określony wysoki poziom dyscypliny wojskowej, niezbędny dla wykonywania zadań bojowych w warunkach wojennych, stwarzających zagrożenie zdrowia i życia, a tym samym konieczność przełamywania psychicznie naturalnego strachu<sup>110</sup>;
- ☒ wytworzeniu się struktury a zarazem grupy społecznej w pewnym sensie autonomicznej oraz zhierarchizowanej, ale i totalnej w tym znaczeniu, że wymagającej od żołnierzy pełnej dyspozycyjności i bezwzględności podporządkowania jej rygorom<sup>111</sup>;
- ☒ ukształtowaniu się swoistej grupowej mentalności, opartej na wyznawaniu wspólnego etosu („honor munduru” etc.) i przyjmowaniu wspólnej hierarchii wartości uzasadniającej poświęcenie najwyższych dóbr jednostkowych na rzecz dobra wspólnego<sup>112</sup>. Etos wojskowy ma z jednej strony walor propaństwowy, nie pozwalając wojsku na podejmowanie działań zbrojnych przeciwko własnemu państwu<sup>113</sup>, z drugiej, absolutyzując wartości i dobra najwyższe, upraszcza obraz świata i społeczeństwa i utrudnia tym samym (ale nie uniemożliwia!) wojskowym orientację w bardziej skomplikowanych problemach złożonego społeczeństwa i wielobiegunowego świata<sup>114</sup>.

### 3.4.

Odrębności struktury i zasad funkcjonowania Sił Zbrojnych wywołują w konsekwencji specyfikę zawodowej służby wojskowej

---

<sup>108</sup> Z którym wiąże się obowiązek wydawania oraz wykonywania zarządzeń oraz określona zależność służbowa i osobowa. Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 267.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 282–289.

<sup>110</sup> Zob. Z. Trejnis, *Sily zbrojne...*, s. 71.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 27–28.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>114</sup> Jeden z uczestników, a zarazem bacznych obserwatorów poczynań wojskowych w stanie wojennym proklamowanym 13 grudnia 1981 roku, napisał, że niektórzy generałowie postrzegają świat przez pryzmat regulaminów wojskowych, wedle których rozkazy mają być ściśle i bez dyskusji wykonywane, podczas gdy cywilna materia jest mniej podatna na rozkazy i polecenia. Zob. M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne*, t. 8, 1981–1983, Warszawa 2004, s. 321, a także 609 i 619.





jako zupełnie szczególnego rodzaju zatrudnienia, nie będącego po prostu pracą ale, mówiąc patetycznie, służbą Narodowi i Ojczyźnie, wiążącą się z trudem, ograniczeniami i wyrzeczeniami, która – jak stanowi ustawa – „wymaga zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia”<sup>115</sup>. Jako rekompensatę za te niedogodności, ustawa przewiduje po stronie państwa obowiązek zapewnienia żołnierzom zawodowym „godnych warunków życia”.

Podjęcie zawodowej służby wojskowej nie jest obowiązkowe, lecz zależy od swobodnego wyboru obywatela, który ma możliwość przed podjęciem decyzji zbilansowanie korzyści z uciążliwościami służby<sup>116</sup>. Wynik bilansu winien przesądzać o dokonanym wyborze.

Dlatego, jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, nie można uznać za niezgodne z konstytucją, ograniczeń wolności i praw osobistych i politycznych żołnierzy zawodowych, jak swoboda podróżowania za granicę (art. 52 ust. 2 Konstytucji), wolność zrzeszania się, szczególnie w partiach i związkach zawodowych (art. 58 ust. 1) czy uczestniczenia w zgromadzeniach (art. 57). Z art. 26 Konstytucji – argumentował Trybunał – wynika specyfika stosunku służbowego żołnierzy, którzy mogą podlegać „większym ograniczeniom niż pozostałe grupy społeczeństwa”. Ustawodawca władny jest bowiem odmiennie kształtować sfery praw i obowiązków określonych kategorii podmiotów, pod warunkiem, że te odmiennie zasady oparte będą na istniejących pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów odmierności w ich sytuacji faktycznej<sup>117</sup>. Trybunał uznał też, że warunki pełnienia służby – pełna dyspozycyjność, całkowite uzależnienie od przełożonego, bezpośrednio zagrożenie zdrowia i życia – uzasadniają korzystniejsze od powszechnych zasady nabywania uprawnień emerytalnych i w ogólności objęcie żołnierzy zawodowych wyodrębnionym systemem zabezpieczenia socjalnego<sup>118</sup>. Ale wynikające stąd różnice nie mogą być nadmierne, bo wówczas stawałyby się nieuzasadnionymi przywilejami.

---

<sup>115</sup> Zob. art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2008 roku. Nr 141, poz. 882 ze zm.).

<sup>116</sup> Zob. wyrok TK K 43/02 z 3 czerwca 2003, OTK w 2004 roku, t. II, poz. 33, s. 97.

<sup>117</sup> Ibidem, s. 94–95.

<sup>118</sup> Zob. wyrok TK SK 82/06 z 12 lutego 2008 roku; OTK ZU nr A/1/2008 poz. 3, s. 30–33.