

Oktawia Ewa Braniewicz  <https://orcid.org/0000-0002-5453-0918>

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

e-mail: obraniewicz@ahelodz.pl

Kompetencje naczelných organów kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej

Competences of the supreme defence control bodies of the Republic of Poland

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_04ob

Streszczenie

Prawa, obowiązki i funkcje poszczególnych organów państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności zależą od wielu uwarunkowań. W Polsce w procesie kreowania, budowania oraz kształtowania bezpieczeństwa, określanym narodowym, biorą udział liczne organy. Kluczowymi uczestnikami tego procesu są organy konstytucyjne, do których należą organy władzy wykonawczej – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, oraz organy władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Autorka przybliżyła kluczowe kompetencje naczelných organów kierowania obronnością RP.

Słowa kluczowe: obronność, Prezydent, Rada Ministrów, Polska, Konstytucja

Abstract

The rights, obligations and functions of individual state organs in the field of security and defence depend on many conditions. In Poland, many bodies participate in the process of creating, building and shaping national security. The key participants in this process are constitutional organs, which include – the Sejm of the Republic of Poland and the

executive organs – the President of the Republic of Poland, the Council of Ministers, the Prime Minister, the minister responsible for national defence and the minister responsible for internal affairs. The author introduces the key competences of the supreme defence management authorities in Poland.

Keywords: defence, President, Council of Ministers, Poland, Constitution

Prawa, obowiązki i funkcje poszczególnych organów państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności zależą od wielu uwarunkowań. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma funkcjonujący w kraju system polityczny. Wpływa on na wykorzystywane instrumenty polityki oraz stosowane narzędzia i środki obrony narodowej¹. W Polsce w procesie kreowania, budowania oraz kształtowania bezpieczeństwa, określanym narodowym, bierze udział wiele organów. Kluczowymi uczestnikami tego procesu są organy konstytucyjne, do których należą organy władzy wykonawczej – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej², oraz organy władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej³, Rada Ministrów⁴, Prezes Rady Ministrów⁵, minister właściwy do spraw obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jednym z głównych zadań organów konstytucyjnych jest sprawne przygotowywanie i przyjmowanie rozwiązań prawnych służących organizacji efektywnego bezpieczeństwa. Jego realizacja odbywa się w oparciu o oceny zjawisk i procesów zachodzących w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa oraz o oceny potrzeb⁶.

Z punktu widzenia działania instytucji powoływanych przez państwo do zapewnienia jego bezpieczeństwa ogromne znaczenie przypisać można konstytucyjnej zasadzie praworządności wynikającej z artykułu 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Treść wskazanego przepisu stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”⁷. Problem prawnych podstaw działania państwa ma ogromne znaczenie, a dotyczy to wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed omnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym – w którym rządzi prawo – organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich

¹ Por. J. Karpowicz, *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2012, s. 61.

² Zob. art. 116, 231, 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Ibidem, art. 126 ust. 1, art. 135, 141.

⁴ Ibidem, art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 7, 8 i 11.

⁵ Ibidem, art. 148, 136.

⁶ Por. M. Lutostański, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 160–161.

⁷ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 7.

aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone. Natomiast organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Należy mieć na uwadze, iż obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, w oparciu o którą dany organ w konkretnej sprawie podjął działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny⁸.

Na potrzeby niniejszego artykułu zostaną przybliżone kluczowe organy kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej: Parlament RP, Prezydent RP oraz Rada Ministrów (ze szczególnym uwzględnieniem Ministra Obrony Narodowej).

I. Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Na wstępie warto zaznaczyć, iż istotnym czynnikiem kształtującym pozycję ustrojową Parlamentu jest przedstawicielski charakter tego organu. Konstytucja RP stanowi, że Sejm składa się z 460 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym. Senat tworzy natomiast 100 senatorów, a wybory do tej Izby są powszechne, bezpośrednie i również odbywają się w głosowaniu tajnym. Wybierani w ten sposób członkowie Parlamentu, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, są przedstawicielami narodu (artykuł 104 w związku z artykułem 108)⁹.

Parlament posiada kompetencje stanowienia przepisów prawa w zakresie bezpieczeństwa i obronności, powoływania i odwoływania centralnych organów państwa i nadawania im stosownych uprawnień bądź nakładania obowiązków obronnych, a także prawo kontroli innych organów władzy¹⁰. Należy stwierdzić, iż Izby Parlamentu (Sejm i Senat) odgrywają głównie rolę normatywną w procesie tworzenia podstaw bezpieczeństwa państwa. Istotna jest również funkcja kreacyjna i kontrolna, które polegają na:

- 1) korzystaniu z prawa powoływania i odwoływania konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa,
- 2) działalności organów wewnętrznych Sejmu i Senatu, które spełniają funkcje pomocnicze, takich jak Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych czy Komisja ds. Służb Specjalnych¹¹.

Warto nadmienić, że zakres kompetencji kontrolnych Komisji Obrony Narodowej obejmuje kwestie obrony państwa, dotyczące zwłaszcza działalności Sił Zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania różnych aspektów i elementów obrony kraju, w tym obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie wzmacniania obronności przez organy państwowe i inne podmioty (przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, obywateli), a także

⁸ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.

⁹ Por. E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Towarzystwo Wydawnictw Naukowych Libropolis, Lublin 2009, s. 135.

¹⁰ J. Karpowicz, op. cit., s. 60.

¹¹ Ibidem, s. 101.

sprawy przemysłu obronnego¹². W związku z tym, jako jeden z naczelnych organów państwowych, Parlament posiada szczególne funkcje. Ustrojodawca powierzył obu Izbowi funkcję ustawodawczą i kreacyjną, natomiast funkcję kontrolną – wyłącznie Sejmowi. Istotą pierwszej z wyżej wymienionych funkcji jest możliwość stanowienia przez Parlament przepisów prawa powszechnie obowiązującego w formie ustaw. Sejm i Senat realizują tę funkcję na zasadzie wyłączności, co oznacza, że inne organy państwowe nie mogą wydawać aktów prawnych o randze ustawowej. Kolejna z funkcji – kontrolna – wyraża się w możliwości kontrolowania przez Sejm działalności rządu w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Przyznanie tej funkcji Sejmowi jest konsekwencją przyjęcia zasady parlamentarnej formy rządów. Obu Izbowi została przypisana funkcja kreacyjna, która przejawia się w możliwości obsady personalnej pozostałych konstytucyjnych organów państwowych¹³. Czytelna procedura tworzenia prawa oraz jasne mechanizmy kontroli konstytucyjnych organów państwowych są gwarantem kreowania stabilnego porządku prawnego. Co więcej, osoby piastujące mandat senatora lub posła winny wykazywać się głębokim poczuciem odpowiedzialności za stan prawny, którego są współautorami. Rozdział funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej Parlamentu sprzyja podwyższeniu jakości stanowienia prawa w danym kraju.

Istnieje potrzeba jasnej, wyczerpującej i jednoznacznej regulacji prawnej w kwestiach kluczowych dla organizacji i realizacji zagadnień związanych z bezpieczeństwem, szczególnie dla organów kierujących obronnością oraz wykonujących zadania z nią związane. Przyjmowane rozwiązania prawne powinny wynikać ze stabilnej polityki bezpieczeństwa państwa, która stymulowałaby procesy zachodzące w obszarze bezpieczeństwa narodu i państwa¹⁴. Aktualny proces tworzenia prawa w Polsce jest nieadekwatny do wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań rozwojowych i nie sprzyja w pełni budowaniu zasługującej na uznanie sprawnej władzy publicznej. Na taki obraz składa się:

- 1) brak skuteczności przyjmowanych rozwiązań, wyrażający się w częstym nowelizowaniu uchwalanych ustaw,
- 2) nadmiar regulacji prawnych,
- 3) brak przejrzystości systemu prawnego,
- 4) niski poziom techniczno-legislacyjny¹⁵.

Tworzenie sprawnie funkcjonujących mechanizmów prawnych związanych z obronnością napotyka wiele problemów. Jednym z najistotniejszych z nich jest właśnie zmienność prawa, która w istotny sposób wpływa na stabilność funkcjonowania konstytucyjnych organów państwowych, a także efektywnego sprawowania powierzonych im przez ustrojodawcę zadań.

¹² M. Lutostański, op. cit., s. 172.

¹³ E. Gdulewicz (red.), op. cit., s. 136.

¹⁴ Por. M. Lutostański, op. cit., s. 225.

¹⁵ Ibidem, s. 174.

II. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Rozważając zagadnienia związane z ideami i gwarancjami bezpieczeństwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim z kompetencjami naczelnych organów kierowania obronnością, nie sposób nie skierować uwagi w stronę urzędu głowy państwa. Prezydent posiada kompetencje, które pozwalają na usytuowanie go w poczcie naczelnych organów państwowych związanych z obronnością kraju.

Problematyka kompetencji Prezydenta łączy się bezpośrednio z zagadnieniem koncepcji ustrojowej tego urzędu. W zasadniczym zakresie o stanowisku prawnoustrojowym Prezydenta przesądza określony szczegółowo zakres kompetencji, wyznaczony określonymi konstytucyjnie zadaniami ustrojowymi. Prezydent jest samodzielnym organem państwowym, o własnych jemu tylko przypisanych kompetencjach, które wykonuje we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność¹⁶. Kluczowym przepisem ustawy zasadniczej odnoszącym się do głowy państwa jest artykuł 126. Ustęp 1 tegoż artykułu stanowi o charakterze urzędu Prezydenta, ustęp 2 zaś określa jego funkcje (zadania, cele, działalność). Ten podział nie jest rozłączny – charakter urzędu wyraża się bowiem także poprzez funkcje, a z kolei suma funkcji składa się na charakter urzędu¹⁷. Z przepisu artykułu 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynikają dobra, nad których nienaruszalnym istnieniem Prezydent „czuwa” i „stoi na straży”, są to podstawowe wartości państwowości polskiej:

- 1) praworządność, wyrażająca się w wymogu przestrzegania zwłaszcza Konstytucji, aktu wyrażającego tożsamość, tradycje i dążenia polityczne narodu, zorganizowanego w państwo,
- 2) suwerenność państwa,
- 3) bezpieczeństwo państwa,
- 4) nienaruszalność terytorium państwowego,
- 5) niepodzielność terytorium państwowego.

Zostały one stworzone przez naród w całości kształcie jego historii i w sposób właściwy przepisom prawnym, wyrażone są w Konstytucji i innych przepisach¹⁸. Głowa państwa jest „gwarantem ciągłości władzy państwowej”, a zatem ustrojodawca nakłada na nią obowiązek szczególnej troski o wskazane powyżej wartości.

Prezydent jest odpowiedzialny między innymi za równowagę władz, gwarantowanie ciągłości władzy państwowej i bytu państwowego, sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, dysponuje uprawnieniami inicjowania zmian w prawie o bezpieczeństwie i obronności, a także posiada prawa i obowiązki w zakresie stanowienia stanu gotowości obronnej państwa¹⁹. Gwarantowanie ciągłości władzy państwowej przez Prezydenta polega na niedopuszczeniu do wystąpienia zakłóceń w przewidzianym konstytucyjnie mecha-

¹⁶ Por. H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 101.

¹⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*, s. 8–9.

¹⁹ J. Karpowicz, *op. cit.*, s. 61.

nizmie funkcjonowania wszystkich organów i służb państwowych lub też na eliminacji już zaistniałych zakłóceń. Obejmuje więc działalność także o charakterze prewencyjnym. Zakłócenia, o które tu idzie, mogą przejawiać się w nieprzystępowaniu organów do działania, w odmowie podejmowania przez organy państwowe nakazanych im przez prawo działań, w występowaniu przejawów zwłoki w takich działaniach, w braku lub niewydolności procedur sukcesyjnych przy likwidowaniu organów, a zwłaszcza w powstawaniu rozmaitych napięć i konfliktów. Może również dochodzić do przerwania ciągłości władzy z przyczyn obiektywnych lub zewnętrznych i wówczas „gwarant ciągłości” winien uruchamiać tymczasowo przewidziane na ten cel procedury zastępcze²⁰.

Prócz przepisu artykułu 126, określającego charakter i funkcje urzędu Prezydenta, ogromne znaczenie ma treść zawarta w artykule 134 ustawy zasadniczej. Z ustępu 1 tegoż artykułu wynika pozycja Prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, co istotne, wpływa ona z jego charakteru „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”²¹. W tej sytuacji Siły Zbrojne uznają nad sobą formalne zwierzchnictwo osoby, która to państwo symbolizuje, podkreślając tym samym swe podporządkowanie państwu polskiemu. Prezydent, w dniu obejmowania urzędu, obejmuje symbolicznie także i to zwierzchnictwo i sprawuje je przez cały czas swej kadencji. Z artykułu 126 ustawy zasadniczej wynika wymóg wykazywania przez Prezydenta szczególnego zainteresowania sprawami funkcjonowania Sił Zbrojnych. Pomimo tego należy uznać ów artykuł za swoiste *lex specialis*, znacznie ograniczający rzeczywistą gestię Prezydenta w tym zakresie. Albowiem „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju” powierza Konstytucja jednak Radzie Ministrów²².

W przypadku zagrożenia państwa agresją Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządza przejście organów władzy publicznej na zapasowe stanowiska kierowania, wprowadza w Siłach Zbrojnych RP określone stany gotowości bojowej i określa ich zadania oraz może wyznaczyć Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Głowa państwa zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych, uznaje określone obszary kraju za strefy bezpośrednich działań wojennych²³.

Do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dysponuje aparatem doradczym i pomocniczym. Konstytucyjnym organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego²⁴. Rada Bezpieczeństwa Narodowego, co wynika z sensu określenia *rada*, musi być organem wieloosobowym, składającym się co najmniej z trzech osób. Górna granica liczby członków nie powinna przekraczać liczby, poza którą kończyłaby się efektywność prac Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Kwalifikacje członkostwa we wskazanym

²⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 6–7.

²¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 126.

²² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 1–2.

²³ Por. J. Karpowicz, op. cit., s. 65.

²⁴ A. Misiuk, *Instytucja bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012, s. 319.

organie doradczym nie są konstytucyjnie określone i w braku stosownych przepisów ewentualnej ustawy Prezydent posiada pełną swobodę w powoływaniu jej członków i tym samym oceny ich kwalifikacji. Jedynym ograniczeniem jest wymóg posiadania pełni praw publicznych²⁵. Rada funkcjonuje w trybie zwoływania z inicjatywy Prezydenta, który ustala porządek obrad. Obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i finansową Rady realizuje Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Uprawnienia i zakres działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego obejmują doradzanie Prezydentowi w sprawach bezpieczeństwa państwa, a w tym:

- 1) generalnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa,
- 2) założeń i kierunków polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa,
- 3) kierunków rozwoju Sił Zbrojnych,
- 4) problemów bezpieczeństwa zewnętrznego,
- 5) problemów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa,
- 6) zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i środków ich przeciwdziałania²⁶.

Najogólniej można rzec, iż do zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy wyrażanie stanowiska i rozpatrywanie ogólnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa²⁷. Rada pośrednio wspiera głowę państwa w kierowaniu obronnością kraju. W jej składzie znajdują się bowiem przedstawiciele najważniejszych organów państwa, ponoszący konstytucyjną odpowiedzialność za problemy bezpieczeństwa²⁸. Doradzanie jako ogólna funkcja Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako termin konstytucyjny, winno być rozumiane szeroko i obejmować nie tylko sytuację niejako wyjściową, tj. sytuację działania Rady dopiero wtedy, gdy Prezydent zwróci się do niej o radę w konkretnej sprawie. Z uwagi na fakt konstytucyjnego zakotwiczenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy przyjąć dopuszczalność jej uprawnienia do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych, oczywiście w zakresie działania Rady i przy okazji opracowywania konkretnej sprawy. Jednakże wgląd w sprawy objęte tajemnicą państwową wymagałby już podstawy ustawowej²⁹.

III. Rada Ministrów

Rada ministrów jest głównym ogniwem władzy wykonawczej. Realizuje politykę bezpieczeństwa, wykonuje ustawy i wydaje rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa państwa i jego obronności³⁰. Konstytucja w odniesieniu do Rady Ministrów ustala kompetencje zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności³¹. Rada Ministrów, jako jeden z pod-

²⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 2.

²⁶ Por. J. Karpowicz, op. cit., s. 100.

²⁷ A. Misiuk, op. cit., s. 319.

²⁸ J. Karpowicz, op. cit., s. 101.

²⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135...*, op. cit., s. 2–3.

³⁰ J. Karpowicz, op. cit., s. 61.

³¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 146.

stawowych organów władzy wykonawczej w państwie, prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie przyjęto zasadę domniemania kompetencji rządu wyrażoną w przepisie artykułu 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Polega ona na powierzeniu rządowi wszystkich „spraw polityki państwa” poza tymi, które zastrzeżone zostały dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego³².

Należy podkreślić, iż ustrojową pozycję Rady Ministrów w dualistycznej strukturze władzy wykonawczej wyznaczają dwa aspekty. Po pierwsze, zakres powierzonych jej zadań ustrojowych. Po drugie, wzajemne relacje prawnoustrojowe z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza określonych konstytucyjnie zadań ustrojowych Rady Ministrów i głowy państwa wskazuje, że klasyczne funkcje władzy wykonawczej zostały powierzone w zasadniczym zakresie Radzie Ministrów, w tym na zasadzie wyłączności kierowanie administracją rządową³³.

Przepisem konkretyzującym użycie Sił Zbrojnych do obrony Polski jest zwłaszcza artykuł 136 Konstytucji RP, w świetle którego w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, „zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴. Zatem warunkiem niezbędnym do użycia Sił Zbrojnych do obrony kraju jest istnienie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. Spełnienie podobnie sformułowanego warunku jest konieczne do wprowadzenia stanu wojennego. Z mocy treści artykułu 229 „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium państwa”³⁵. Obronność kraju wymieniona jest jako kompetencja Rady Ministrów, która z mocy przepisu artykułu 146 ustępu 4 punktu 11 ma uprawnienia do sprawowania ogólnego kierownictwa w tej dziedzinie działalności państwa³⁶.

W sytuacji stanu wojny Rada Ministrów odgrywa istotną rolę. Zarządza ona uruchomienie systemu kierowania obroną państwa i przejście na wojenne zasady działania. Może także zawiesić działanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, a także przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów państwowych w tejże strefie³⁷. W Radzie Ministrów na szczególną uwagę zasługuje Minister Obrony Narodowej, któremu przepisy prawa przyznają szereg specjalnych kompetencji związanych z obronnością państwa. Kompetencje naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności zostały szczegółowo ujęte w treści przepisów Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Obejmują one między innymi:

³² A. Misiuk, op. cit., s. 320.

³³ E. Gdulewicz (red.), op. cit., s. 190.

³⁴ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 136.

³⁵ Ibidem, art. 229.

³⁶ W.J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 26.

³⁷ J. Karpowicz, op. cit., s. 65.

- 1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) realizację założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań,
- 3) sprawowanie ogólnego kierownictwa w kwestiach związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony,
- 4) określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego,
- 5) zaspokajanie potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych Sił Zbrojnych,
- 6) współpracę z resortami obrony innych państw, a także wojskowymi organizacjami międzynarodowymi,
- 7) współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społecznymi³⁸.

Jak wskazuje powyższe wyliczenie, zakres działań Ministra Obrony Narodowej jest niezwykle szeroki, obejmuje zarówno czynności administracyjno-techniczne, dyplomatyczne, jak i strategiczne. Z uwagi na wielość zadań, jakie ustawodawca narzucił naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie obronności, Minister Obrony Narodowej posiada terenowe organy wykonawcze. Należą do nich: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień³⁹.

W przypadku stanu wojny Minister Obrony Narodowej ocenia zagrożenie wojenne i możliwości obrony państwa. Koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zadań dotyczących obrony państwa. Minister Obrony Narodowej przedstawia potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz osób fizycznych na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa. Sprawuje także ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych, wykonywanych przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, Minister Obrony Narodowej uruchamia mobilizacyjne rozwijanie Sił Zbrojnych, a także koordynuje realizację zadań HNS⁴⁰ wynikających z umów międzynarodowych⁴¹.

Warto także zwrócić uwagę na relację między Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która jest opracowywana przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i przyjmowana przez Prezydenta, a Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁴², która stanowi rządowy dokument strategiczny w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Punktem ciężkości rządowego aktu są aspekty tzw. twardego bezpieczeństwa, gdyż zagadnienia miękkiego bezpieczeństwa (wewnętrznego, obywatelskiego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i informacyjnego)

³⁸ Zob. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.

³⁹ J. Karpowicz, op. cit., s. 161.

⁴⁰ Realizacja na rzecz wojsk sojusznicznych zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza.

⁴¹ J. Karpowicz, op. cit., s. 65–66.

⁴² Zob. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, M.P. 2013, poz. 377.

są rozwijane w pozostałych strategiach zintegrowanych. Wyżej wspomniana strategia, która została przyjęta 9 kwietnia 2013 roku, obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) strategiczne cele rozwoju (transformacji) bezpieczeństwa narodowego oraz wymagania operacyjne wobec tego systemu wynikające z zadań strategicznych państwa ustalonych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) zdolność państwa do obrony – rozwój Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych, konsolidację przemysłowego potencjału obronnego oraz rozwój służb specjalnych,
- 3) ochronę infrastruktury strategicznej i budowę systemu rezerw strategicznych jako elementy przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego,
- 4) rozwój bazy naukowej oraz potencjału naukowo-badawczego, integrację rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego,
- 5) tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz koordynację i współpracę jego elementów⁴³.

Można stwierdzić, iż strategia rządowa jest uściśleniem głównych celów i zadań wynikających ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Mamy do czynienia z konkretyzacją metod i mechanizmów, które sprzyjają realizacji aktu opracowanego przez pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Oba akty kooperują ze sobą, co pozwala wysunąć wniosek, iż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów, jako kluczowe konstytucyjne organy kierowania obronnością, winny współpracować ze sobą i dążyć do jak najpełniejszej i jak najbardziej efektywnej realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Podsumowanie

Reasumując, za naczelne organy kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej można uznać Parlament, Prezydenta, a także Radę Ministrów. Za realizację zadań związanych z obronnością państwa ponoszą oni osobistą odpowiedzialność przed władzą sądowniczą.

Parlament jest odpowiedzialny za tworzenie wyczerpującej i jednoznacznej regulacji prawnej w kwestiach kluczowych dla organizacji i realizacji zagadnień związanych z bezpieczeństwem, szczególnie dla organów kierujących obronnością państwa oraz wykonujących zadania z nią związane. Tylko jasna i precyzyjna regulacja przepisów prawnych gwarantuje pełną realizację założeń zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadań naczelnych organów państwowych, które nałożył na nie ustrojodawca.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej został wyposażony w szczególne kompetencje, które winny służyć realizacji funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Wynikają one w dużej mierze z polskiej tradycji

⁴³ M. Strzoda, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w systemie zarządzania rozwojem kraju*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014, s. 168.

ustrojowej. Należy mieć na uwadze, iż głowa państwa posiada ciało doradcze, którym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. To właśnie do niej należy wyrażanie stanowiska i rozpatrywanie ogólnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa.

Rada Ministrów jest głównym ogniwem władzy wykonawczej. Realizuje politykę bezpieczeństwa, wykonuje ustawy, a także wydaje rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa państwa. Dla efektywnego wykonywania zadań związanych z materią bezpieczeństwa Rada Ministrów oraz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinni współpracować, gdyż harmonijna kooperacja sprzyja przyspieszeniu procesu decyzyjnego. W sytuacjach nadzwyczajnych, stanach zagrożenia czy też wystąpienia agresji wymierzonej w suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej czas reakcji odgrywa kluczową rolę.

W czasie pokoju działalność organów związanych z obronnością kraju obejmuje przygotowanie obronne państwa oraz realizację strategicznych zadań prewencyjno-stabilizacyjnych w wymiarze międzynarodowym. Całością Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, włącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi w czasie pokoju do struktur sojuszniczych NATO, kieruje Minister Obrony Narodowej. W jego imieniu dowództwo operacyjne nad nimi sprawuje szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Minister Obrony Narodowej jest głównym rządowym organem sztabowym w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi w czasie wojny sprawuje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, który jest mianowany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów⁴⁴.

Bibliografia

- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Gdulewicz E. (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Towarzystwo Wydawnictw Naukowych Libropolis, Lublin 2009.
- Karpowicz J., *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Lutostański M., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Misiuk A., *Instytucja bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Strzoda M., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w systemie zarządzania rozwojem kraju*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014.

⁴⁴ J. Karpowicz, op. cit., s. 108.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, M.P. 2013, poz. 377.

Urbanek A. (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.

Wołpiuk W.J., *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998.

Zięba-Załużka H. (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.