

## Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych

Punktem wyjścia w rozważaniach o prawnych podstawach bezpieczeństwa narodowego powinny być regulacje konstytucyjne<sup>2</sup>. Konstytucja jest bowiem ustawą zasadniczą państwa i jako taka reguluje podstawy jego ustroju, jest uchwalana i zmieniana w szczególnym trybie oraz posiada najwyższą moc prawną<sup>3</sup>. Takie pojmowanie konstytucji (w sensie formalnym) występuje współcześnie powszechnie, zwłaszcza wśród państw Europy kontynentalnej<sup>4</sup>. Wskazany cech w pełni odpowiada Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>5</sup>. Jej postanowienia w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego będą przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu.

Konstytucja stanowi *lex fundamentalis*, podstawę hierarchicznie zbudowanego systemu prawa. Z konstatacji tej wynika, iż normy konstytucyjne mają najwyższą moc prawną i jako takie stanowią podstawę obowiązywania norm niższego rzędu. Obowiązkiem organów stanowiących prawo (zwłaszcza parlamentu uchwalającego ustawy) jest tworzenie takich uregulowań, które nie tylko będą zgodne z treścią konstytucji, ale również będą merytorycznie rozwijały jej postanowienia.

Z punktu widzenia prawa bezpieczeństwa narodowego kluczowe znaczenie ma konstytucyjna zasada niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego<sup>6</sup>. Nie została ona zapisana *expressis verbis* w Konstytucji z 1997 roku, niemniej można ją skonstruować na podstawie szeregu przepisów ustawy zasadniczej. Nie umniejsza to w żadnym stopniu waloru normatywności tejsze zasady, gdyż w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już dawno zostało ustalone, że zasada konstytucyjna może bezpośrednio wynikać z przepisów Konstytucji, jak i być interpretowana na podstawie jednego lub wielu przepisów.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, passim; K. Dunaj, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 145 i n.

3 S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 8 i n.

4 S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, passim.

5 Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

6 W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 40-41; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012, s. 152 i n.

Zasadę niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego można skonstruować w pierwszej kolejności na podstawie postanowień Wstępu do Konstytucji, które traktują o wdzięczności przodkom „za walkę o niepodległość **okupioną ogromnymi ofiarami**” oraz o odzyskaniu w 1989 roku możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny. W dalszej kolejności należy przytoczyć przepisy rozdziału I, zwłaszcza art. 5 (przepis ten uznaje za jedno z najważniejszych zadań Rzeczypospolitej Polskiej strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium), art. 19 (szczególna opieka Rzeczypospolitej Polskiej nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi) oraz art. 26 (zadania Sił Zbrojnych RP). Przepisy konstytucyjne zamieszczone w kolejnych rozdziałach określają natomiast zadania i kompetencje organów państwowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

Na pierwszorzędną uwagę zasługuje rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego<sup>7</sup>. Konstytucja – mimo że poświęca kompetencjom głowy państwa w tej sferze szereg przepisów – pozostawia wiele wątpliwości. Wynikają one głównie z faktu, że Konstytucja z 1997 roku jest efektem wielu negocjacji i kompromisów<sup>8</sup>. W rezultacie cechy polskiego systemu konstytucyjnego noszą zarówno znamiona systemu kanclerskiego (silna pozycja premiera, konstruktywne wotum nieufności), jak i systemu parlamentarno-prezydenckiego (powszechne i bezpośrednie wybory Prezydenta)<sup>9</sup>. W związku z tym w praktyce rodzą się problemy z określeniem wzajemnych relacji na linii Prezydent – Rada Ministrów, zwłaszcza w warunkach *cohabitation*<sup>10</sup>. Odnoszą się one również do sfery obronności i bezpieczeństwa państwa.

Kluczowe znaczenie dla określenia ogółu relacji na linii Prezydent – Rada Ministrów ma art. 146 ust. 1-2 Konstytucji. Na podstawie tych przepisów Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej i na jej rzecz przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie polityki państwa<sup>11</sup>. Na obu organach egzekutywy spoczywa obowiązek współpracy między organami egzekutywy w sferze polityki wewnętrznej i zewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależnie od tego, że współpracę taką wymuszają mechanizmy parlamentarnego systemu rządów, została ona zadeklarowana we Wstępie do Konstytucji. Nie ma

7 K. Dunaj, *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010, s. 83 i n.

8 S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, *passim*.

9 Zob. zwłaszcza M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

10 Najbardziej bodaj spektakularnym przejawem tego stanu rzeczy był w nieodległej przeszłości konflikt między Prezydentem a Radą Ministrów w sferze polityki zagranicznej, kulminację którego stanowiło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 (OTK-A 2009, nr 5, poz. 78).

11 K. Dunaj, *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. 1, Siedlce 2011.

natomiast w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa odpowiednika art. 133 ust. 3 Konstytucji, który nakazuje, by Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziałał z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Z braku odpowiedniego przepisu odnoszącego się do bezpieczeństwa i obronności państwa nie można jednak wyciągać zbyt daleko idących konsekwencji. Błędne byłoby zwłaszcza założenie, że skoro Konstytucja nie nakłada na Prezydenta *expressis verbis* takiego obowiązku, to on nie istnieje. Niemniej brak odpowiednich unormowań sprawia, że obowiązek podjęcia współpracy spoczywa niejako na równi między Radą Ministrów a Prezydentem, podczas gdy w sferze polityki zagranicznej Konstytucja wyraźnie wskazuje, że to przede wszystkim Prezydent ma szukać drogi porozumienia z rządem.

Mimo że Prezydent jest strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa, główny ciężar kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego spoczywa na barkach Rady Ministrów. Zapewnia ona bowiem bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 4 pkt 7-8) oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności (art. 146 ust. 4 pkt 11). To ostatnie zadanie – przysługujące na tle Małej Konstytucji Prezydentowi<sup>12</sup> – oznacza, że Rada Ministrów władna jest do podejmowania kluczowych decyzji w sferze obronności i do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Ministrem Obrony Narodowej i podlegającym mu dowództwem Wojska Polskiego, które w czasie pokoju składa się z Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Należy podkreślić, że wskazane zadania nie podlegają modyfikacji czy to w czasie wojny, czy w razie wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych (zwłaszcza stanu wojennego). Uwaga ta jest istotna z punktu widzenia treści art. 134 ust. 2 Konstytucji oraz postanowień ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>, która – zdaniem autora w sposób nieuprawniony – wyklucza Ministra Obrony Narodowej ze struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Artykuł 134 ust. 1 Konstytucji ustanawia najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi. Ta funkcja głowy państwa nie budzi wątpliwości, pojawiają się one jednak wraz z próbą wyciągnięcia konsekwencji z nich płynących. Otóż z samego art. 134 ust. 1 Konstytucji nie wypływają szczególne kompetencje Prezydenta względem Sił Zbrojnych. Przepisy o podległości wojska głowie państwa znajdują się w konstytucjach wielu innych państw, przyjmujących różne systemy rządów. Do

12 Art. 34 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.); K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.

13 Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

wyjątków należy Ustawa Zasadnicza RFN, która – mając na względzie złe doświadczenia z okresu Republiki Weimarskiej<sup>14</sup> – wyłączyła Prezydenta ze sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Niemniej nie należy zapominać, że zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji Prezydent jest strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Dlatego rzeczą naturalną jest, że Prezydent na mocy przepisów konstytucyjnych i ustawowych dysponuje szeregiem daleko idących kompetencji, jak np. wydanie postanowienia o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa czy wprowadzenie stanu wojennego, a w zastępstwie Sejmu – ogłoszenie stanu wojny. Dlatego też z punktu widzenia art. 126 Konstytucji pozycja Prezydenta w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa nie może być deprecjonowana.

Jednakże samo przyznanie Prezydentowi najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi nie daje mu (przynajmniej bezpośrednio) dodatkowych możliwości wpływania na kształt polityki obronnej państwa, tym bardziej że to Rada Ministrów – zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji – zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Prezydent przy pomocy przysługujących mu kompetencji – jako organ stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności jego terytorium – może wpływać na kształt tejże polityki (np. w drodze realizacji inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego lub przy pomocy instytucji Rady Gabinetowej), ale decydujący głos należy do rządu. Natomiast w sytuacji największych zagrożeń Konstytucja uzależnia podjęcie określonych decyzji od zgody Prezydenta. Chodzi tu zwłaszcza o możliwość wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (art. 229 i 230). Ponadto Prezydent – na wniosek premiera – powołuje na czas wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4) oraz zarządza – również na wniosek premiera – częściową lub powszechną mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa (art. 136).

W świetle art. 134 ust. 2 Konstytucji Prezydent sprawuje w czasie pokoju najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej<sup>15</sup>. Uwagi, jakie się tutaj pojawiają, są dwojakiej natury. Przede wszystkim uwagę zwraca fakt, że ustrojodawca ograniczył sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej do „czasu pokoju”. Pojawia się wobec tego pytanie, czy w czasie wojny Prezydent ma sprawować najwyższe zwierzchnictwo bez czyjegokolwiek pośrednictwa, przejmując zwierzchnic-

14 E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 243-244.

15 K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

two bezpośrednie. Czy też ma sprawować to zwierzchnictwo za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który jest powoływany na czas wojny?

Jedna i druga konstrukcja jest trudna do przyjęcia z punktu widzenia zasady parlamentarnego systemu rządów oraz zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli. Kwestię kluczową stanowi określenie pozycji ustrojowej Ministra Obrony Narodowej. Z przepisów ustawy o stanie wojennym zdaje się wynikać rola koordynująco-wspomagająca ministra. Efektem regulacji ustawowej jest jednak znaczne ograniczenie roli parlamentu w sprawowaniu kontroli nad Siłami Zbrojnymi wtedy, gdy jest ona najbardziej potrzebna, tj. w sytuacji zagrożenia państwa. Minister Obrony Narodowej ponosi bowiem odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Możliwość wyegzekwowania tej odpowiedzialności zapewnia izbie – pośrednio – zachowanie kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Staje się natomiast wątpliwa przy przyjęciu konstrukcji sprawowania przez Prezydenta najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, gdyż Prezydent – zgodnie z zasadami rządzącymi parlamentarnym systemem rządów – nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem<sup>16</sup>. Co prawda akty urzędowe Prezydenta muszą być dla swej ważności kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów, który ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem, niemniej wyegzekwowanie odpowiedzialności politycznej urzędującego szefa rządu staje się mocno problematyczne w okresie zagrożenia państwa, skoro jedyną możliwością jego obalenia jest uchwalenie całemu gabinetowi konstruktywnego wotum nieufności. Wykluczenie pośrednictwa Ministra Obrony Narodowej ze struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny stawia pod znakiem zapytania realizację zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli – oczywiście tylko w tej części, która odnosi się do roli parlamentu w jej sprawowaniu<sup>17</sup>.

Z art. 134 ust. 2 nie wynika konieczność przyjęcia interpretacji wyłączającej Ministra Obrony Narodowej ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny. Musiałaby ona bowiem opierać się na rozumowaniu *a contrario*, które przy interpretacji przepisów konstytucyjnych jest stosunkowo mało użyteczne. Dlatego rozwiązanie przyjęte w ustawie o stanie wojennym, które wprowadza bezpośrednią podległość Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Prezydentowi, bez uwzględnienia roli Ministra Obrony Narodowej, powinno zostać zmodyfikowane. Nie można bowiem sprowadzać roli ministra do wspomagania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, bez możliwości wydawania mu rozkazów.

Inną wątpliwością, która pojawia się na tle art. 134 ust. 2, jest rola Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja milczy na ten temat, ale to nie znaczy, iż ustrojodawca de-

16 B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 61 i n.

17 Por. W. Wołpiuk, *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przeгляд Sejmovy” 1998, nr 6, s. 33 i n.

precjonuje rolę szefa rządu w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa. Należy przypomnieć, że na wniosek premiera, Prezydent powołuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, jak również zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa. Prezes Rady Ministrów jest w końcu szefem gabinetu, któremu Konstytucja powierza zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w sferze obronności państwa. Wykluczenie na czas wojny Ministra Obrony Narodowej ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w konsekwencji rodzi dalsze wątpliwości związane z określeniem pozycji premiera i całej Rady Ministrów.

Kolejny, trzeci, ustęp art. 134 określa kompetencje Prezydenta w procedurze powołania Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nie ma wątpliwości co do tego, że taka decyzja powinna spoczywać w ręku Prezydenta, jeśli zważymy na jego zadania związane ze sferą obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2) oraz sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 1). Niemniej, mimo kadencyjności najwyższych stanowisk wojskowych, należałoby uzależnić decyzję nominacyjną Prezydenta od stosownego wniosku Ministra Obrony Narodowej, skoro jest on bezpośrednim zwierzchnikiem Sił Zbrojnych – przynajmniej w czasie pokoju.

Przy tej okazji należy zgłosić wątpliwość co do potrzeby konstytucjonalizacji stanowiska dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych. Być może lepiej byłoby pozostawić ustawodawcy większą swobodę w określeniu struktury Sił Zbrojnych, zwłaszcza na czas wojny. Wątpliwości związane z konstytucjonalizacją stanowiska dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych pogłębiły się w ostatnim czasie w związku z powołaniem do życia – na mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup> – stanowiska dowódcy operacyjnego Sił Zbrojnych, który – zgodnie z pierwotnymi uregulowaniami – zajmował stanowisko równorzędne wobec dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Ostatnim, doniosłym etapem reformy struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi jest ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>, na mocy której utworzono stanowisko Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, znosząc jednocześnie funkcjonujące do tej pory stanowiska dowódców wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki morskiej i wojsk specjalnych. Dowódcę Operacyjnego przemianowano na Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – zmiana poniekąd formalna, ale dzięki temu udało się zachować zgodność ustawy z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który używa liczby mnogiej: dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych.

Najważniejszym jednak elementem reformy jest zdeprecjonowanie stanowiska Szefa Sztabu Generalnego, który do tej pory dowodził Siłami Zbrojnymi w czasie po-

18 T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 z późn. zm.

19 Dz.U. z 2013 r., poz. 852.

koju w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Od dnia 1 stycznia 2014 roku (kiedy weszła w życie wspomniana nowelizacja) Szef Sztabu Generalnego jest – obok Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – jednym z trzech równorzędnych dowódców Wojska Polskiego podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Pozostawiając na boku logikę tego rozwiązania – autor nie posiada odpowiednich kwalifikacji do jej oceny – należy zgłosić poważne wątpliwości co do zgodności tych zmian z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który to przepis – w całkiem jasny sposób – określa strukturę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiając Szefa Sztabu Generalnego najwyższym rangą oficerem Wojska Polskiego w służbie czynnej. Niezależnie od tego, że art. 134 ust. 3 w momencie wejścia w życie Konstytucji usankcjonował funkcjonującą strukturę dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, na szczególną pozycję Szefa Sztabu Generalnego wskazuje użycie przez ustrojodawcę nazwy własnej, podczas gdy dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych są nazwą rodzajową. Nie może więc ustawodawca tworzyć konstrukcji, która przekreśla owo szczególne stanowisko Szefa Sztabu Generalnego jako „pierwszego żołnierza” Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju.

W kolejnym, czwartym, ustępie art. 134 Konstytucja przewiduje powołanie przez Prezydenta na wniosek premiera na czas wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Sam sens utrzymywania instytucji Naczelnego Dowódcy – *nota bene* w przeszłości bardzo zasłużonej – na tle Konstytucji z 1997 roku jest mocno wątpliwy. Nie jest zwłaszcza jasne, jaką rolę ma do odegrania Naczelny Dowódca. Interpretacja, zgodnie z którą miałby on niejako na czas wojny zastąpić Ministra Obrony Narodowej w sprawowaniu bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, nie wytrzymuje krytyki, gdyż Naczelny Dowódca powinien być oficer Wojska Polskiego w czynnej służbie. Jeśli tak, to on sam jest częścią Sił Zbrojnych, podlegających Prezydentowi<sup>20</sup>.

Rola, jaką ma pełnić Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, jest na tyle wątpliwa, że należy wyrazić przekonanie o potrzebie podjęcia refleksji zmierzającej w kierunku rezygnacji z teje instytucji i przekazania kluczowych decyzji w przedmiocie prowadzenia działań wojennych albo Prezydentowi, albo premierowi (lub Ministrowi Obrony Narodowej) – w zależności od kierunku ewentualnych zmian przepisów konstytucyjnych. Niezależnie od kierunku ewentualnych zmian należy uwzględnić postulat, by w czasie działań wojennych, niezależnie od tego, czy toczą się na obszarze terytorium RP, powinna obowiązywać struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi taka sama jak w czasie pokoju.

Mimo troski, jaką przyłożyli twórcy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku do właściwego uregulowania problemów związanych ze sferą bezpieczeństwa narodowego, regulacja konstytucyjna zawiera pewne wątpliwości interpretacyjne. Nie

20 Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 144-146.



usuwa ich bynajmniej obecnie obowiązująca ustawa o stanie wojennym, która określa również kompetencje i zasady podległości Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Istnieje pilna potrzeba podjęcia prac badawczych nad stanem rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych w dziedzinie szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego, z udziałem przedstawicieli nie tylko środowiska konstytucjonalistów, ale również Sił Zbrojnych. Należy poddać rozwadze zwłaszcza takie kwestie, jak: uściślenie zasad podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli w czasie wojny; likwidacja stanowiska Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i pozostawienie dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny Szefowi Sztabu Generalnego; określenie – na poziomie konstytucyjnym – zasad kierowania obroną państwa w czasie wojny.

## Literatura

- Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999.
- Dunaj K., *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010.
- Dunaj K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Kubiak, M. Minikina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.
- Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012.
- Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Rozmarn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- Wołpiuk W., *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Wołpiuk W., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972.



### **Źródła prawa**

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852).